

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ADRIANO SOUSA COSTA

**A DECISÃO RACIONAL DOS GOVERNANTES PELOS (DES)CUMPRIMENTO
DAS SOLUÇÕES NO ÂMBITO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE
DIREITOS HUMANOS EM FACE DOS CUSTOS PRESUMIDOS DE
IMPLEMENTAÇÃO**

GOIÂNIA
2018

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico ☒ **Dissertação** ☐ **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

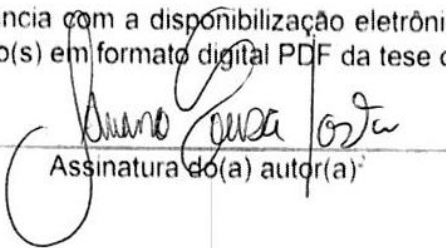
Nome completo do autor: ADRIANO SOUSA COSTA

Título do trabalho: **A decisão racional dos governantes pelos (des)cumprimento das soluções no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em face dos custos presumidos de implementação**

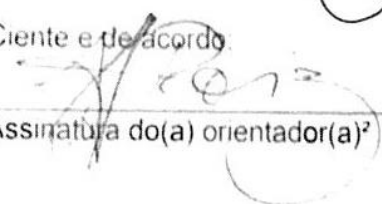
3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ **SIM** ☐ **NÃO**

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação


Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 10 / 05 / 2018

Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro

A assinatura deve ser escaneada

ADRIANO SOUSA COSTA

**A DECISÃO RACIONAL DOS GOVERNANTES PELOS (DES)CUMPRIMENTO
DAS SOLUÇÕES NO ÂMBITO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE
DIREITOS HUMANOS EM FACE DOS CUSTOS PRESUMIDOS DE
IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Roriz

GOIÂNIA
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

COSTA, ADRIANO SOUSA

A decisão racional dos governantes pelos (des)cumprimento das soluções no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em face dos custos presumidos de implementação [manuscrito] / ADRIANO SOUSA COSTA. - 2018.

133, CXXXIII f.

Orientador: Prof. Prof. Dr. João Henrique Ribeiro Roriz. Dissertação
(Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,

Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Goiânia, 2018.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, tabelas, lista de tabelas.

1. Soluções de casos. 2. Políticas Públicas. 3. Custos presumidos.
4. Racionalidade. 5. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. I. Ribeiro Roriz, Prof. Dr. João Henrique, orient. II. Título.

CDU 32



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE Mestrado DE
ADRIANO SOUSA COSTA

Aos quinze dias do mês de março de 2018, às 14h, na Sala de Reunião da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, realizou-se a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado do mestrando Adriano Sousa Costa, intitulada: "A decisão racional dos governantes pelos (des)cumprimento das soluções no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em face dos custos presumidos de implementação". A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes Professores Doutores: João Henrique Ribeiro Roriz – (Presidente/UFG), Pedro Santos Mundim (Membro Titular - UFG), Pedro Feliú Ribeiro (Membro Externo - IRI/USP) e Carlo Patti (Suplente – UFG). O candidato apresentou o trabalho e, em seguida, os examinadores o arguíram, devolvendo-lhe a palavra subsequentemente, para manifestar-se diante das indagações formuladas. Às ____ horas, a Banca Examinadora passou a julgamento em sessão secreta, no contexto da qual foram atribuídos ao mestrando os seguintes resultados:

☒ **Aprovado(a)** () Reprovado(a)

Dr. João Henrique Ribeiro Roriz

☒ **Aprovado(a)** () Reprovado(a)

Dr. Pedro Santos Mundim

☒ **Aprovado(a)** () Reprovado(a)

Dr. Pedro Feliú Ribeiro

Resultado Final: Aprovado

Reaberta a sessão pública, o Presidente da Banca Examinadora proclamou os resultados e encerrou a sessão, de modo a lavar-se a presente ata, que vai assinada por mim, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e pelos membros da Banca Examinadora.

Maria Auxiliadora G de Souza

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me permitir realizar esse projeto grandioso.

Um especial agradecimento à minha esposa (Thaís Teixeira), a qual empenhou incondicional apoio para o regular desenvolvimento desse projeto de pesquisa.

Aos professores Pedro Mundim, João Roriz, Fabiana Saddi e Francisco Tavares por servirem de inspiração para a minha incessante busca por conhecimento na fantástica senda da Ciência Política.

Por fim, aos meus colegas de turma (especialmente, Sérgio Mendonça, Fábio Vilela e Renato Menezes) pelo apoio e pelo companheirismo durante as aulas.

RESUMO

A presente pesquisa se ancorou na categorização de ferramentas de políticas públicas (com base no modelo NATO Interamericano), as quais compunham as recomendações e os acordos contidos no relatório de seguimento de casos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), ano 2017. Partindo-se do pressuposto de que os governantes analisam os custos e os benefícios antes de implementar as referidas ferramentas, buscou-se investigar se a taxa de cumprimento total das soluções mantinha vinculação com variáveis relevantes para a presente pesquisa, quais sejam: a forma de solução, a complexidade formal do desenho, a forma de Estado e o grau de liberdade do regime político. As mencionada variáveis funcionariam, para a presente pesquisa, como atalhos informacionais, com o fito de indicarem os presumidos custos do governante (custos institucionais, econômicos, políticos e legais). Enfim, a primeira hipótese testada diz respeito à relação envolvendo as soluções de casos menos complexas (em relação ao número de ferramentas que compõem o desenho) e se elas teriam maior propensão a serem cumpridas totalmente e se as de média ou de alta complexidade realmente teriam as chances aumentadas de figurarem como parcialmente cumpridas ou mesmo descumpridas. Outra hipótese testada diz respeito à forma de solução da demanda (amistosa ou meritória), porquanto era de se pressupor que um caso solvido amistosamente poderia ter maior propensão ao cumprimento. A terceira hipótese dizia respeito a maior ou a menor propensão de países federados/unitários ao cumprimento total das soluções. Por fim, a última hipótese referia-se à hipotética aptidão dos países (categorizados e divididos em face de seu grau de liberdade) ao cumprimento total das soluções. Para se chegar às conclusões desejadas, construiu-se um modelo logístico multinomial, promovendo-se o cruzamento de tais dados, o que pareceu hábil à chegada de conclusões acerca das relações existentes entre as referidas variáveis dependentes investigadas e a taxa de cumprimento total das soluções.

ABSTRACT

This research was anchored in the categorization of public policy tools (based on the Inter-American NATO model), which comprised the recommendations and agreements contained in the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) case follow-up report, year 2017. Based on the assumption that the governors analyze the costs and benefits before implementing these tools, it was sought to investigate whether the total solutions compliance rate was linked to variables relevant to the present research, namely: the form of solution, the formal complexity of design, the form of state and the political regime degree of freedom. The aforementioned variables would function as informational shortcuts for the present research, in order to indicate the presumed costs of the governor (institutional, economic, political and legal costs). Finally, the first hypothesis tested relates to the relation between the solutions of less complex cases (in relation to the number of tools that compose the design) and whether they would be more fully compliant and whether the medium or high complexity ones would actually have increased chances of being partially fulfilled or even unfulfilled. Another hypothesis tested relates to the demand form of solution (friendly or meritorious), since it was assumed that a case amicably solved could have a greater propensity to comply. The third hypothesis concerned the greater or lesser propensity of federated / unitary countries for full compliance with the solutions. Finally, the last hypothesis referred to the hypothetical aptitude of the countries (categorized and divided in face of their freedom degree) to the total fulfillment of the solutions. In order to arrive at the desired conclusions, a multinomial logistic model was constructed, promoting the crossing of such data, which seemed apt to the arrival of conclusions about the relations existing between the aforementioned dependent variables investigated and the total compliance solution rate.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E DO MODELO DE ATUAÇÃO RACIONAL INTERAMERICANO	18
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA REGIONAL INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS	18
2.2 COMPREENDENDO AS LINHAS GERAIS DO PROCEDIMENTO PERANTE A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	20
2.3 DO MODELO DE RACIONALIDADE E A SUA APTIDÃO PARA A EXPLICAÇÃO POTENCIAL DAS DECISÕES TRAVADAS NO ÂMBITO INTERAMERICANO	24
2.4 DO PAPEL E DAS PECULIARIDADES DOS ATORES E DAS INSTITUIÇÕES NO MODELO DE ATUAÇÃO RACIONAL	29
2.5 DA ATUAÇÃO RACIONAL DOS GOVERNANTES NO ÂMBITO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS ..	33
2.6 A RACIONALIDADE COMO MECANISMO DE APRENDIZADO DOS ATORES ENVOLVIDOS NOS LITÍGIOS INTERNACIONAIS: A MANUTENÇÃO DA BOA-FÉ ITERATIVA	36
2.7 DAS PRESUMIDAS PREFERÊNCIAS DOS ATORES E DAS INSTITUIÇÕES MAIS ENVOLVIDAS.....	39
2.8 A FACETA POSITIVA DO MODELO DE RACIONALIDADE: CORRIGINDO DISTORÇÕES DA RACIONALIDADE INSTRUMENTAL	44
3 DOS CUSTOS PRESUMIDOS EM FACE DOS DESENHOS DE SOLUÇÕES DA CIDH	48
3.1 NOÇÕES GERAIS SOBRE OS CUSTOS.....	48
3.2 DOS PRESUMIDOS CUSTOS ECONÔMICOS	50
3.3 DOS PRESUMIDOS CUSTOS INSTITUCIONAIS	54
3.4 DOS PRESUMIDOS CUSTOS LEGAIS.....	55
3.5 DOS PRESUMIDOS CUSTOS POLÍTICOS.....	57
3.5.1 Do grau de liberdade do regime político.....	59
3.5.2 A forma de estado e os seus presumidos custos institucionais	62

4. DA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE SEGUIMENTO DE CASOS DA CIDH (2017)	65
4.1 DA DOCUMENTAÇÃO E DAS INFORMAÇÕES.....	65
4.2 DA ATEMPORALIDADE DA PESQUISA.....	68
4.3. DOS STATUS ACERCA DO CUMPRIMENTO DAS SOLUÇÕES DE CASOS.....	70
4.4 DAS FORMAS DE SOLUÇÕES DE CASOS: MERITÓRIAS (DE FUNDO), AMISTOSAS	73
4.5 DOS DESIGNS E DAS FERRAMENTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTIDOS NO RELATÓRIO DE SEGUIMENTO DE CASOS DA CIDH.....	75
4.5.1 Das linhas gerais sobre o desenho de uma política pública	75
4.5.2 Da taxonomia das ferramentas no modelo nato interamericano.....	78
4.5.3 Da quantificação de ferramentas empregadas para a solução das demandas interamericanas.....	80
4.5.4 Do índice de efetividade geral das ferramentas do modelo nato interamericano.....	82
4.5.5 Das cinco categorias de ferramentas de políticas públicas do modelo nato interamericano e do seu índice de efetividade geral	92
4.5.5.1 Ferramentas de nodalidade.....	92
4.5.5.2 Ferramentas de autoridade	95
4.5.5.3 Ferramentas de tesouro	103
4.5.5.4 Ferramentas de organização.....	111
4.5.5.5 Medidas genéricas de não-repetição (NR)	113
4.5.6 Da categorização da complexidade formal dos <i>designs</i> dos desenhos das políticas públicas.....	116
5 DO TESTE ESTATÍSTICO, DA DISCUSSÃO E DOS RESULTADOS	119
5.1 DA ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES, DAS HIPÓTESES E DAS TABELAS DESCRITIVAS.....	119
5.2 DAS HIPÓTESES E DA DISCUSSÃO	121
5.3 DOS RESULTADOS.....	122

6 CONCLUSÃO	127
REFERÊNCIAS	132

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Adesão aos mecanismos do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos	40
TABELA 2 - Do grau de liberdade do regime político.....	61
TABELA 3 – Forma de estado, PIB, tamanho do país e população.....	63
TABELA 4 - Forma de estado e status do cumprimento de casos na CIDH	71
TABELA 5 – Casos, Tipo de solução, Complexidade do Design, Ferramentas e desenhos: medidas cumpridas, não cumpridas e de cumprimento indefinido.....	82
TABELA 6 – Ferramentas de política pública do gênero Nodalidade: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.....	93
TABELA 7 – Ferramentas de política pública do gênero Autoridade: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.....	96
TABELA 8 – Ferramentas de política pública do gênero Tesouro: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.....	104
TABELA 9 – Ferramentas de política pública do gênero Organização: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.....	112
TABELA 10 – Ferramentas de política pública do gênero Medida Genérica de não-repetição (NR): número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.....	114
TABELA 11 – Da complexidade das ferramentas, da sua classificação numérica e da sua recorrência na pesquisa.....	117
TABELA 12 - Estatística descritiva complexidade do design e classificação do regime.....	120
TABELA 13 - Estatística descritiva do tipo de solução.....	120

TABELA 14 - Estatística descritiva grau de liberdade do regime político.....	120
TABELA 15 - Estatística descritiva forma de estado.....	121
TABELA 16 - Determinantes do tipo de cumprimento das soluções da CIDH.....	123

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
GDP	Gross Domestic Product
OEA	Organização dos Estados Americanos
PIB	Produto Interno Bruto

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objeto de estudo o decisório racional dos governantes dos países que integram o Sistema Interamericano de proteção aos Direitos Humanos frente aos desenhos de políticas públicas que são acordadas ou recomendadas no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Antes de se investigar se há mesmo uma relação entre os presumidos custos de implementação das soluções travadas no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (de agora em diante chamada somente de Comissão ou de CIDH) e o seu cumprimento pelos governantes, optou-se por se erigir um modelo racionalista de atuação dos envolvidos em tal contexto interamericano.

É importante dizer que a racionalidade da decisão governamental precisa ser verificada com base em seus múltiplos custos. Contudo, alguns deles, às vezes, podem estar ocultos aos olhos de observadores externos. Só com a análise multifatorial dessas arenas (custos) é que se poderia compreender, verdadeiramente, a decisão racional de governantes e de instituições que jogam o referido jogo internacional. Contudo, em virtude da dificuldade natural de aferição desses custos, decidiu-se por se presumir esses custos pela própria complexidade do desenho da solução e por fatores contextuais relevantes, como é o caso do grau de liberdade do regime político, forma de Estado e forma de solução da demanda.

A principal justificativa para a realização do presente estudo foi a constatação de que não havia um semelhante trabalho que investigasse a relação entre os custos de implementação das ferramentas de política pública que compõem as soluções travadas na CIDH e os respectivos decisórios racionais dos governantes acerca do cumprimento ou não dos desenhos, principalmente enfocando-se o relatório anual de seguimento de casos (2017) da referida instituição internacional.

O modelo racionalista aqui construído comunga dos pressupostos de que os governantes (bem como as vítimas de violações de direitos e garantias fundamentais e a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos) sempre agem no sentido de maximizar as suas vantagens, sempre ao menor custo possível. O enfoque restringir-se-á aos atores vinculados ao âmbito interamericano, por mais que se tenha a intenção de, *a posteriori*, aferir a adequação do modelo a outras decisões políticas no contexto de outros sistemas regionais de proteção de direitos humanos (a exemplo dos sistemas africano e europeu).

Por mais que as instituições, para o presente modelo, também exerçam importante influência nas decisões dos governantes, não há que se pressupor que se adotou aqui o holismo metodológico. O enfoque principal do presente trabalho está nos governantes

(individualismo metodológico) por mais que o plano de fundo (as regras e as instituições) seja relevante para compreender o porquê e como base em quais restrições eles decidem.

Enfim, todos os dados e as teorias que serão utilizadas nesse trabalho foram aglutinados em torno do pressuposto de que os governantes optam racionalmente pela adoção ou não de políticas públicas oriundas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou mesmo no caso de acordos travados pelo Governante e pela vítima no referido âmbito. Para abalizar o modelo racionalista, o aporte teórico do trabalho passou por clássicos das teorias da *rational choice* (James Buchanan e Gordon Tullock, Morton Davis, Anthony Downs, Jon Elster, George Tsebelis e outros), expoentes da melhor literatura sobre políticas públicas (Katja Bender, Sonja Keller e Holger Willing, Michael Howlett, Anthony Perl e M. Ramesh dentre outros), estudiosos da evolução dos Direitos Humanos (Stephen Holmes e Cass Sunstein, por exemplo), bem como autores sobre a atual crise de austeridade fiscal (Armin Schäfer, Wolfgang Streeck e outros).

O trabalho está dividido em quatro capítulos (além da introdução), sendo que o primeiro capítulo destinar-se-á ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e sobre o modelo de atuação explicação acerca do modelo de atuação racional interamericano, fazendo expressa menção sobre o procedimento estatuído pela Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, a capacidade explicativa e corretiva do referido modelo racionalista, os seus atores e as instituições envolvidas e as respectivas preferências. No segundo capítulo, serão esposados os presumidos custos dos governantes quando da análise por cumprir ou não cumprir uma determinada solução travada no âmbito da CIDH. Nesse capítulo serão tratados os presuntos custos econômicos, institucionais, legais e políticos, bem como realizada uma análise sobre as hipotéticas influências do grau de liberdade do regime político e a forma de organização do Estado nesse sopesamento racional. No terceiro capítulo, será realizada análise minuciosa acerca do relatório de seguimento de casos da CIDH (2017) e dele serão extraídas importantes informações sobre as ferramentas e os designs que darão sustentação aos testes estatísticos posteriores. Nesse capítulo ainda os *designs* das soluções serão utilizados para a criação do modelo NATO Interamericano, bem como fundamentará a descoberta do importante índice de efetividade geral das ferramentas de política pública. No último capítulo, serão realizados os testes estatísticos, os quais serão esposados, discutidos e, ao final, as conclusões serão apresentadas.

Enfim, é nessa senda que a presente investigação buscará verificar se as soluções de casos menos complexas têm maior propensão a serem cumpridas totalmente e as de média ou de alta complexidade realmente aumentam as chances de figurarem como parcialmente

cumpridas ou mesmo descumpridas. Outra hipótese a ser testada diz respeito à forma de solução da demanda (amistosa ou meritória) e se isso pode influenciar a propensão ao cumprimento. A terceira hipótese diz respeito a maior ou a menor tendência de países federados/unitários ao cumprimento total das soluções. Por fim, a última hipótese diz respeito à aptidão dos países (categorizados e divididos em face de seu grau de liberdade) têm para o cumprimento total das soluções, pressupondo-se o diferente grau de pressão que as regras, as instituições e os valores sociais de uma sociedade mais livre podem impor aos governantes. Enfim, a justificativa para a plausibilidade de testagem de todas essas hipóteses se funda nos pressuposto do modelo de atuação no qual o governante age racionalmente, mensurando adequadamente o grau de complexidade dos desenhos, bem como outros custos materializados em outras variáveis (grau de liberdade do regime, forma de solução e forma de Estado), e decidindo pelo seu cumprimento.

Insta dizer que os pressupostos da atuação racional se pautam na sofisticação a que essas relações estão vinculadas, na grandiosidade dos interesses envolvidos, bem como no diferenciado nível de racionalidade dos envolvidos nessa senda internacional. Não versa obviamente sobre uma simples ação de escolher um produto na prateleira de um supermercado; muito menos trata sobre a opção de voto em uma eleição municipal periódica. O grau de complexidade e os relevantes interesses que estão em xeque em uma lide internacional (especificadamente na interamericana) transcendem os padrões de outros tipos de decisões ordinárias, o que, então, demanda dos envolvidos estratégias ainda mais elaboradas. É por isso que se pressupor que o governante que se defronta com uma solução muito complexa da CIDH precisa ponderar sobre os custos oriundos do risco de perda de apoio político interno e externo (viés político), das limitações oriundas de período de austeridade fiscal (viés orçamentário), da dificuldade de realização arranjo institucional voltado à implementação da medida (viés institucional) e, por fim, até mesmo a viabilidade legal de adoção daquela medida (viés legal).

Essa investigação se torna factível em virtude do estudo sobre todas as obrigações recomendadas ou acordadas contidas no relatório de seguimento de casos da CIDH (2017), bem como das petições de submissão dos casos à CIDH. Essa é uma das grandes inovações do presente estudo, pois trouxe à lume um leque de medidas-padrão (as quais passam a se chamar de ferramentas) utilizadas pelas partes envolvidas nas soluções de todos os casos elencados no relatório de seguimento da CIDH (2017). Essa constatação da existência de ferramentas-padrão elencadas no relatório de seguimento de casos da CIDH (2017) deu origem ao agrupamento das ferramentas em categorias e em gêneros, utilizando-se como

modelagem a divisão previamente feita por Christopher Hood em seu modelo NATO. Como foi preciso incrementar algumas ferramentas e alguns gêneros (e remodelar outros), preferiu-se passar a nominar o presente modelo de NATO Interamericano, pois fora construído com base nas diretrizes no modelo de Hood, mas alicerçando-se nas soluções travadas no âmbito interamericano de proteção aos Direitos Humanos. Enfim, só após esse complicado trabalho de categorização dessas medidas em gêneros e em espécies, passou a ser possível analisar a complexidade das ferramentas (índice de efetividade geral de cada uma das ferramentas), bem como dos desenhos das recomendações e dos acordos travados no âmbito da CIDH.

Deve-se sobressaltar que os presumidos custos para se implementar as soluções, no que tange à complexidade das ferramentas e dos desenhos de solução, serão enfocados em face de dois grandes eixos: a presumida inaptidão formal e a presumida inaptidão material das ferramentas/desenhos. A presunção de inaptidão formal diz respeito à estrutura complexa do desenho da solução, levando em consideração o número de ferramentas de política pública e em quantos gêneros elas estão divididas. Já a presunção de inaptidão material dará o enfoque no tipo de ferramentas que estão sendo inseridas em tal modelo (precipualemente aquelas que possuem índice de efetividade geral baixo). Realizar-se-á testes estatísticos frente à suposta inaptidão formal dos desenhos visando a confirmar a hipótese aqui investigada, sendo que a presumida inaptidão material terá o caráter de mero complemento explicativo para essa primeira relação.

Enfim, um dos principais objetivos da pesquisa é buscar respostas que tentem esclarecer a vinculação da baixa solução total dos casos no âmbito da CIDH em face de uma resposta racional dos governantes à inaptidão dos respectivos desenhos de políticas públicas. Outro objetivo é que esse trabalho funcione como um estímulo externo e informacional para auxiliar os vários envolvidos no referido contexto internacional na mudança de postura, porquanto passará a ser de seu conhecimento o tipo de desenho de política pública que mais incrementa as chances de cumprimento total das ferramentas recomendadas ou acordadas.

2 DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO E DO MODELO DE ATUAÇÃO RACIONAL INTERAMERICANO

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA REGIONAL INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A proteção aos Direitos Humanos, principalmente após a segunda Guerra Mundial, passou a se dar em vários âmbitos jurídicos. Isso porque houve a necessidade de se criar uma rede internacional de proteção, pois os Estados não foram considerados bastantes para dar concretude a essa missão. Por mais que os países até possam (e devam) instituir internamente órgãos de controle e de proteção no sentido de tutelar os direitos dos Homens (inclusive com amparo nas Cartas Constitucionais de cada país), quando essa tutela falha, abre-se a necessidade de salvaguarda feita por órgãos internacionais criados para tal fim. Essa foi uma das fórmulas encontradas mundialmente para evitar que atos semelhantes aos vivenciados naquele período de guerras voltassem a acontecer. É nesse espectro que se inserem os sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, seja por meio de um sistema global de proteção (Organização das Nações Unidas), sejam por meio de sistemas regionais (Organização dos Estados Americanos, por exemplo). Dentre os sistemas regionais de proteção instalados citam-se o Africano, o Americano e o Europeu, por mais que existam outros em processo de implementação, como é o caso do Árabe e do Asiático.

Não se nega que a vantagem dos sistemas regionais de proteção (em detrimento do global) reside no fato de que os países que compõem tais sistemas continentais acabam mantendo certa homogeneidade em relação à cultura, à política e à economia dos países, o que facilita a manutenção de um padrão no trato aos Direitos Humanos. Essa dita aproximação humanística é facilitada pelo fato de haver conexões comerciais entre tais países. O temor de abalo dessas relações comerciais pode, inclusive, fortalecer esse tipo de sistema, porquanto o descrédito internacional (no contexto humanístico) pode afetar as relações comerciais e políticas entre o país violador e os demais membros do bloco. Nesse sentido, Heyns, Padilha e Zwaak (2006, p. 161) afirmam que

Embora tenha havido questionamentos iniciais contra a instauração de sistemas regionais de direitos humanos, especialmente por parte das Nações Unidas com sua ênfase na universalidade, os benefícios de se contar com tais sistemas são hoje em dia amplamente aceitos. Países de uma determinada região frequentemente têm um interesse compartilhado em proteger os direitos humanos naquela parte do mundo, e existe a vantagem da proximidade no sentido de influenciar reciprocamente seu comportamento e de assegurar a concordância com padrões comuns, coisa que o sistema global não oferece.

Não obstante à importância do sistema interamericano de proteção aos Direitos Humanos, ver-se-á que a adesão dos países que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA) a tal sistema é facultativa; contudo, isso não impede que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos atue, inclusive, em face dos países que não aderiram ao sistema regional interamericano¹, diferentemente do que acontece com a Corte Interamericana (a qual precisa de adesão expressa do País para atuar).

Essa característica foi mais um fator de motivação para que o presente estudo tivesse a CIDH como a instituição mais importante para o presente estudo, e não a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Outro ponto que foi levado em consideração para considerar a importância do estudo de todos os casos no âmbito da CIDH foi sua posição privilegiada no sistema interamericano. É a Comissão que recebe milhares de petições², sendo que só algumas delas são encaminhadas para a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em síntese, a Corte só recebe demandas que não são solvidas no âmbito da Comissão.

Sem dúvida, esse papel de relevo e de linha de frente em face dessas questões humanitárias, justifica o porquê de o presente modelo se pautar nas influências e nas relações travada no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e não no contexto da Corte. Sobre o importante papel da CIDH, cita-se Donnelly (2013, p. 175-176):

The Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) was established in 1959. Much like its UN counterpart, it operates independently, in this case as an autonomous organization within the OAS (whose thirty-five members include all the independent states of the Western Hemisphere). Its seven members are elected by secret ballot by the OAS General Assembly and serve in their personal capacity. The IACHR conducts country studies and examines thematic issues of regional concern. During the 1970s and 1980s, the commission was particularly aggressive in using its independent authority to pressure repressive governments. Its reporting on Chile under military rule was particularly important to both internal and international human rights advocates. As the overall regional human rights situation has improved in the post-Cold War world, the reports of the commission have become less prominent but they remain significant. For example, the commission issued two reports on Bolivia in 2005 and reports on Honduras in 2009 and 2010 that helped to draw attention to serious problems in these countries, and at the end of 2009 it issued an important report on citizen security and human rights. The commission also publicizes prominent individual cases. For example, while I was writing this section, it issued a public condemnation of the murder of human rights defender Marisela Escovedo in Mexico. The presence of such an aggressive, independent

¹ Nesses termos, vide o artigo 44 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: 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.

² Até o ano de 2017, haviam sido apresentados 19.277 petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Os dados estão acessíveis no sítio: <<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

regional monitoring agency is of real value. The IACHR also plays a central role in the processing of individual petitions of which more than a thousand are received every year. After an initial procedural screening, the commission conducts its own fact-finding and typically attempts to facilitate a friendly settlement between the petitioner and her government. If this is not successful, it issues a report, indicating its findings and recommendations. If the state does not accept those recommendations, the commission may refer the case to the Inter-American Court of Human Rights, if the state has accepted the court's jurisdiction. (Currently, twenty-one states have recognized the jurisdiction of the court.) In practice, the commission usually forwards the case to the court when that is the wish of the petitioner.

Essa breve contextualização geopolítica é importante, pois será com base nas soluções e casos travados no âmbito do Sistema Interamericano (precipuaemente, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos) que se buscará demonstrar as relações aqui investigadas.

2.2 COMPREENDENDO AS LINHAS GERAIS DO PROCEDIMENTO PERANTE A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Uma violação de Direitos Humanos não resolvida internamente é a principal condição para o peticionamento junto à CIDH. Isso porque é só com a não-solução do caso internamente que se afloram os interesses antagônicos entre o governante do Estado-violador e a vítima (ou representante legal). Esses interesses são aparentemente contrapostos, pois um deseja não ter que arcar com os custos da responsabilização; o outro deseja ser reparado em face dessa violação.

Essa complementariedade da CIDH frente à atuação do Estado pode ser mais bem vista no item 1, alínea a, do artigo 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do qual consta: “Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário: a. *que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna*, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos”³ (Ênfase adicionada). É pressuposto, também, de uma petição junto à CIDH a demonstração de conduta inadequada (omissiva ou comissiva) por parte do Estado-violador, sob pena de sua não-admissão. Nesse sentido está o artigo 48 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica):

³ Disponível em: < https://http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 21 fev. 2017.

Artigo 48. 1. A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira: **a.** se reconhecer a admissibilidade da petição ou comunicação, solicitará informações ao Governo do Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação alegada e transcreverá as partes pertinentes da petição ou comunicação. As referidas informações devem ser enviadas dentro de um prazo razoável, fixado pela Comissão ao considerar as circunstâncias de cada caso; **b.** recebidas as informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam elas recebidas, verificará se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação. *No caso de não existirem ou não subsistirem, mandará arquivar o expediente*⁴ (Ênfase adicionada).

Nesse momento inicial, o Estado-violador pode negligenciar os anseios das vítimas ou mesmo tentar convencê-las de que está empreendendo todos os esforços no sentido de reparar o mal causado; já a vítima decide se vai ou não denunciar tal leniência aos órgãos internacionais. Note-se que nessa fase propedêutica o governante nem é um dos atores principais, porquanto não lhe cabe ainda, em face da divisão de poderes, (mas sim ao Poder Judiciário) a decisão autônoma sobre tais pretensões.

É só com a apresentação da petição no âmbito da CIDH que passa a ser possível a solução amistosa para o caso. Os atores principais nesse momento passam a ser o governante do Estado-violador e a vítima (ou seu representante). Frise-se que quem representa o Estado-violador no âmbito internacional é o chefe do Executivo nacional (ou quem por ele for determinado)⁵.

O adequado seria que a solução amistosa fosse o cenário ideal para o contexto interamericano em análise, porquanto é possível satisfazer o desejo de reparação da vítima, balanceando-se com os custos que o governante está disposto a arcar para fazê-lo. Isso também seria adequado pelo viés colaborativo que um sistema de proteção humanitário deveria ostentar. Contudo, de antemão, há que se dizer que não há uma desproporção tão grande de casos envolvendo soluções amistosas (109)⁶ e meritórias (98)⁷, o que indica que nem sempre os governantes optam pela solução consensual.

⁴ Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 19 fev. 2017.

⁵ Para exemplificar isso, cita-se que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil estipula que é competente para celebrar atos internacionais em nome do Governo brasileiro o Presidente da República (Art. 84, VIII, da Constituição Federal de 1988). Ao Ministro de Estado das Relações Exteriores cabe "auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais" (Decreto nº 2.246, de 6 de junho de 1997).

⁶ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

Enfim, voltando os olhos novamente a essa fase inicial do procedimento da CIDH, nota-se que a função da Comissão Interamericana de Direitos Humanos é, nesse caso, somente de homologadora de eventual pacto firmado, desde que, por óbvio, não tenha rechaçado o recebimento dessa petição por ofensa à regularidade, à legalidade e à voluntariedade. Enfim, nessa fase, não age a Comissão como parte diretamente envolvida, mas só como a chanceladora de eventual acordo⁸.

Contudo, não tendo sido o caso objeto de solução amistosa, admitida pois a petição inicial, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos passa a dar prosseguimento ao caso nos termos do artigo 48. Frise-se que será sempre possível que o caso seja arquivado, mesmo após a petição ter sido admitida. Diz-se isso, pois, mesmo já se tendo feito um juízo de admissibilidade da demanda e permitida a tentativa de resolução amistosa do caso, sendo aferido não estarem presentes os requisitos para o prosseguimento do caso, poderá a Comissão mandar arquivar o expediente. Se não for mesmo o caso de arquivamento, a CIDH confeccionará um relatório, no qual faz constar recomendações ao Estado-violador (nos termos dos artigos 50 e 51 da Convenção Americana dos Direitos Humanos)⁹. Essas recomendações serão passadas sigilosamente, em um primeiro momento, para o Estado parte e, caso as recomendações não sejam cumpridas, a CIDH decidirá se publicará tal caso no relatório anual de seguimento de casos. São esses os casos publicados no relatório de seguimento da CIDH (2017), os quais figuram como o objeto de estudo do presente trabalho.

É possível perceber que a posição da CIDH só se torna privilegiada no procedimento aqui descrito na fase de recomendação, pois, a partir de agora, não é facultado ao governante

⁷ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

⁸ Insta frisar que até mesmo as decisões amistosas continuam a ser acompanhadas pela CIDH, visando a averiguar se todos os pontos do acordo foram integralmente cumpridos pelo país violador. Só nesse caso, é que tal caso passa a constar no relatório anual da Comissão com o *status* de cumprido totalmente.

⁹ Artigo 50. Item 1. Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, e, do artigo 48. Item 2. O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo. Item 3. Ao encaminhar o relatório, a Comissão pode formular as proposições e recomendações que julgar adequadas. Artigo 51. Item 1. Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração. Item 2. A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competirem para remediar a situação examinada. Item 3. Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não medidas adequadas e se publica ou não seu relatório. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 28 mai. 2017.

ou à vítima interferir no teor de tal decisório unilateral de tal instituição. No caso do governante, fica ele no aguardo do decisório da CIDH para decidir se executa (ou não) suas essas recomendações.

Há aqui alguma semelhança do referido contexto com o que preconiza Von Neumann em sua teoria sobre a estratégia minimax. Tal teórico defende que há circunstâncias em que um ator já sabe estar predestinado a perder o jogo, contentando-se, portanto, em perder o mínimo possível. Nesse caso, o outro envolvido (o qual irá vencer) almeja só ganhar o suficiente. As partes, então, forçam-se a atingir certo equilíbrio. Nesse sentido, Davis (1973, p.54):

O teorema minimax assevera que se pode atribuir a cada jogo finito, de duas pessoas, soma-zero, um valor V : quantia média que o jogador 1 pode esperar ganhar do jogador II, se ambos atuarem sensatamente. Von Neumann julga plausível esse resultado previsto, com base em três razões: 1- Há uma estratégia que o jogador 1 pode adotar e que lhe assegurará a vantagem referida; contra essa estratégia, nada que o jogador II possa fazer impedirá o jogador I de ganho médio igual a V . Consequentemente, o jogador I não se contentará com nada menos que V . 2. Há uma estratégia que o jogador II pode adotar e que lhe assegurará não perder mais que a quantia média de V ; em outras palavras, o jogador 1 pode ser impedido de ganhar mais do que V . 3. Por presunção, trata-se de um jogo soma-zero; o que o jogador I ganhar deverá ser o que o jogador II perca. Como o jogador II deseja reduzir ao mínimo suas perdas, o jogador II está motivado para fazer com que o ganho médio do jogador I se limite a V .

Importante citar que a coerção¹⁰ de tais recomendações da CIDH não reside na possibilidade de se executar o que foi determinado à base da força física em desfavor do governante do país violador. Não há um órgão internacional, no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, que faça as vezes de instituição policial ou executiva. Na verdade, em não havendo o atendimento das recomendações ou do que fora acordado, faz-se possível a aplicação de algumas sanções previstas nos regimentos da CIDH (e da própria Organização dos Estados Americanos), além de retaliações político-econômicas oriundas dos outros países-membros do grupo. Nada tão gravoso como a expulsão do bloco (como é o caso

¹⁰ Note que, também, para que a coerção seja válida, não necessariamente deve haver uma hierarquia direta entre o ente que impõe e o que sofre a imposição, basta que exista a possibilidade de sanções da mesma diversa monta. Nesse sentido Bender, Keller e Willing (2015, p.14, ênfase adicionada) expõem: *Coercion occurs when political units are forced to adopt certain policies by other actors, e.g. states or international or supranational organizations. Conditionality can be considered as one form of coercion. Coercion is a top-down measure and as such not a horizontal governance mechanisms as those emphasized by the narrow definition of policy diffusion*. Unfortunately, there exists no consistent categorization of coercive and voluntary processes (see Holzinger/Knill 2007, p. 89), which consequently leads to rather intuitive classification of transfer processes by the various scholars. Thus, policy transfers that were motivated by international agreements within IOs, or best practices have been classified as coercive transfers and voluntary transfers at the same time by different scholars on the basis of different reasoning (see Holzinger/Knill 2007, p. 89-90).

do Sistema Europeu) ou mesmo de intervenção internacional bélica. Nesse sentido, Accioly e Nascimento e Silva (2002, p. 133, ênfase adicionada):

Seja como for, para os defensores da proteção internacional dos direitos humanos, a intervenção deverá ser praticada através de organização internacional, leia-se as Nações Unidas, da qual todos os países envolvidos sejam membros e que, como tais, tenham aceito a adoção da medida. O *Institut de Droit International*, em sua sessão de Santiago de Compostela (1990), como que aceitou a tese da intervenção para a proteção dos direitos humanos, mas a resolução adotada veio revestida de diversas salvaguardas. *Pela resolução, os Estados, agindo individual ou coletivamente, têm o direito de adotar em relação a outro Estado que tenha violado as suas obrigações na matéria as medidas diplomáticas, econômicas e outras admitidas pelo direito internacional, desde que não se trate de emprego de força armada em violação da Carta das Nações Unidas.*

Após a expedição da recomendação, a CIDH passa a acompanhar (e atualizar) o *status* de cumprimento das medidas que compõem a solução nos seus relatórios anuais de seguimento, figurando como possíveis *status* dos casos: cumprido totalmente, parcialmente cumprido e pendente de cumprimento (não cumprido)¹¹. A medida agravadora frente à recalcitrância em dar prosseguimento às recomendações elencadas nesse relatório de seguimento de casos é o encaminhamento de um relatório para difusão pública na OEA.

2.3 DO MODELO DE RACIONALIDADE E A SUA APTIDÃO PARA A EXPLICAÇÃO POTENCIAL DAS DECISÕES TRAVADAS NO ÂMBITO INTERAMERICANO

Após se alcançar a compreensão mínima acerca do cenário multivariado a que os referidos decisórios governamentais estão imiscuídos (sistema interamericano de proteção aos Direitos Humanos), bem como ter ciência sobre as regras e os procedimentos legais que limitam a atuação discricionária dos governantes no âmbito da CIDH, passa a ser possível começar a fixar as balizas de um modelo de atuação racional adequado a subsidiar a presente pesquisa.

Não se nega que era perfeitamente possível realizar os testes científicos das hipóteses (mencionadas na introdução desse trabalho) sem se realizar a contextualização delas em um pressuposto de racionalidade do governante; contudo, optou-se por fazê-lo. A principal justificativa para tanto é que tal modelo é apto a conferir homogeneidade às hipóteses (e às

¹¹ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

respectivas conclusões) frente ao constante sopesamento de custos e de benefícios oriundos da racionalidade de todo e qualquer governante. Por isso, tão importante que se sabia que a racionalidade do governante não é uma hipótese (mas sim um pressuposto), o que acaba garantindo um nivelamento finalístico dos mais diversos governantes dos países que possuem casos mencionados no relatório de seguimento da CIDH.

Enfim, pressupõe-se que as pessoas, quando o assunto não é trivial, agem da forma mais estratégica possível. Esse é um dos pressupostos da racionalidade humana. É óbvio que um modelo pautado em tais premissas pode sofrer muitas críticas acadêmicas. As críticas podem advir do fato de ser improvável que todos os homens ajam sempre tão calculadamente, principalmente em contextos ordinários. Contudo, o presente estudo não pressupõe que as pessoas sejam todas e sempre estrategistas. Neste trabalho, deduz-se apenas que no contexto de arenas muito sofisticadas, como é o caso no âmbito internacional, os atores envolvidos ajam com a máxima racionalização possível.

Assenta-se que qualquer modelo pautado na ação racional constitui mais uma representação aproximada da conduta humana ordinária do que uma realidade incontestada. Dessarte, antecipa-se que, se o presente modelo de atuação racional não aparenta retratar uma realidade cotidiana, ao menos tende a ser uma explicação potencial fundamental para as relações travadas no âmbito internacional:

Nozick (1974) desenvolveu esse conceito em sua discussão da explicação potencial fundamental. *Ele afirma que uma explicação potencial fundamental é importante mesmo que não seja verdadeira, porque revela importantes mecanismos que influenciam o fenômeno que está sendo examinado.* De acordo com esses argumentos, uma explicação pode ser importante mesmo que as suas premissas não sejam verdadeiras. Desse modo, torna-se irrelevante a questão da verdade do pressuposto de uma teoria. *O argumento “como se” sustenta que o pressuposto de racionalidade, independentemente de sua precisão, é um meio de moldar o comportamento humano.* Uma tal posição epistemológica da racionalidade – como – modelo não apenas é parcial e insatisfatória, como também é responsável em alto grau pela seguinte situação: de um lado, várias explicações de escolha racional utilizam o argumento “como se” para justificar pressupostos exageradamente irrealistas; de outro, os cientistas empíricos não confiam nas explicações de escolha racional pelo fato de serem irrelevantes para o mundo real. (TSEBELIS, 1998, p. 44, ênfase adicionada).

Então, mesmo que nem todos os homens agissem tão racional e egoisticamente consoante preconizado aqui, a realização de condutas racionais e autointeressadas por alguns tem a aptidão de, na média, trazer a aparência de uniformidade racional para o conjunto. Por isso, não se pode negar que, ao propor um modelo pautado na racionalidade, também se põe

como meta desejável (dever ser) que isso aconteça, o que, então, tornaria factível o presente modelo positivo-racionalista. Esse ponto foi melhor explicado por George Tsebelis:

A heterogeneidade dos indivíduos. Suponhamos que, em vez de sustentar o pressuposto de que todos os indivíduos podem efetuar cálculos de escolha racional, ou de que todos os indivíduos são capazes de aprender em tentativas repetidas, adotemos o pressuposto mais realista de que a maioria dos indivíduos não é sofisticada, embora uma pequena proporção seja capaz de efetuar semelhantes cálculos. O que ocorrerá com o equilíbrio? Para simplificar ainda mais as coisas, suponhamos que uma série de indivíduos tenha de escolher percursos em sua carreira. Suponhamos que a maioria deles tenha uma percepção bastante simplista da realidade e expectativas incorretas, mas uma pequena porcentagem seja capaz de cálculos de escolha racional. *Embora os indivíduos não sofisticados tomem decisões não informadas (e subótimas), os mais informados anteciparão esse comportamento e compensá-lo-ão com um comportamento concebido da maneira exatamente oposta.* Por exemplo, se há excesso de médicos, os indivíduos sofisticados irão tornar-se engenheiros e advogados. Desse modo, o resultado social irá aproximar-se do equilíbrio que iria prevalecer se todos os atores fossem sofisticados (TSEBELIS, 1998, p. 46-47, ênfase adicionada).

Não é a pretensão do presente trabalho, por indução ou mesmo por dedução, criar regras inafastáveis sobre o comportamento humano. Tal aptidão à precisão ptolomaica talvez esteja mais afeita às Ciências Matemáticas do que às Ciências Sociais. Afinal, a Ciência Política possui idiossincrasias que acabam dificultando esse desnudar de axiomas abstratos hábeis a explicar todas as relações sociais travadas no contexto em estudo. Por isso, o intento de tal pressuposto é proporcionar potencial explicação racional para subsidiar as investigações das hipóteses aqui levantadas.

O presente modelo não nega a importância do princípio da racionalidade limitada para garantir que o modelo seja factível. Prova disso é que ele presumirá (no item 2.7) um rol transitivo de preferências para cada um dos envolvidos na contenda internacional, mas, todavia, nem sempre é possível se ver a estratégia mais maximizadora ser implementada. Ademais, existem situações que as preferências não estão claras ao ponto, então, de se permitir uma gradação entre elas. Enfim, para os sectários da teoria da racionalidade limitada, a exemplo de Hebert Simon, em um contexto de limitação de informações, complexidade do problema, a necessidade de celeridade na tomada da decisão, bem como a escassez de recursos, impulsiona-se o governante racional a busca pelo melhor resultado possível (suficiente), e não para o resultado maximizador (verdadeiramente ótimo). Nesse sentido, March and Simon (1993, p. 162):

Most human or individual decision-making decisions concern the discovery and selection of satisfactory alternatives; only in exceptional cases is the discovery and selection of ideal alternatives. To optimize the processes required, several orders of

magnitude are more complex than those required to satisfy. An example is the difference between searching a haystack to find the sharpest needle and look for the haystack to find a needle sharp enough to sew. By making choices that meet satisfactory standards, the standards themselves are part of the definition of the situation. Therefore, we need not consider this as a given - more than the other elements of the definition of the situation - but may in theory include the processes by which those standards are defined and modified. The process of pattern setting can satisfy rationality standards: for example, an optimization rule would be to set the standard at the level at which the marginal improvement in alternatives obtained by elevation would be only balanced by the marginal cost of seeking the highest standard meeting of alternatives. Of course, in practice, "marginal improvement" and "marginal cost" are rarely measured in comparable or very precise units. However, a similar result would be achieved automatically if the patterns were created whenever the alternatives were easy to discover and download whenever they were difficult to discover. Under these circumstances, the alternatives chosen would not be far from the optima, if the cost of search were taken into consideration. Since human standards tend to have this characteristic under many conditions, some theorists have sought to maintain the optimizing model by introducing cost-of-search considerations. Although we doubt whether this will be a fruitful alternative to the model we are proposing in very many situations, neither model has been used for predictive purposes often enough to allow a final judgment.

Trazendo-se esses ensinamentos para o modelo aqui previsto, é possível que se compreenda o porquê de haver a prevalência de soluções parcialmente cumpridas no contexto em estudo. Afinal, seria racional que o governante elegeisse algumas medidas de cumprimento menos custos e em caráter emergencial, visando a fugir do perigoso *status* de descumpridor total da solução. Não tentaria ele maximizar suas vantagens ao máximo, mas sim fugir daquela situação de pressão emergencial. Nesse sentido, Collins (2009, p. 136) esclarece o princípio da racionalidade limitada:

Esse princípio, de que é impossível maximizar, mas apenas satisfazer de forma suficiente, é chamado de princípio da racionalidade limitada. A racionalidade não pode ser universal; os indivíduos são limitados em suas possibilidades. Não é racional tentar agir segundo o ideal do ator econômico, levando em consideração todas as alternativas oferecidas no mercado antes de fazer uma escolha. Os custos de processar todas essas informações operam facilmente os possíveis ganhos; é preferível fazer uma escolha relativamente mais cedo e fazer os ajustes posteriormente, caso as coisas não ocorram dentro de um nível satisfatório. Isso é o que é chamado de posição neorracionalista.

Não se nega que uma crítica que poderia ser dirigida ao presente modelo diz respeito à impossibilidade de reduzir o interesse da participação humana nas deliberações internacionais sobre Direitos Humanos à maximização de rendas ou pela busca de utilidades outras. Se existem motivos altruísticos que movem o governante ao decisório em estudo, certamente a descoberta e estudo dessas motivações íntimas não é objeto prioritário do presente estudo. Talvez por isso, as críticas que podem ser direcionadas ao presente modelo não são muito diferentes das que foram dirigidas à teoria downsiana:

Se, por um lado, Downs, inequivocamente oferece uma contribuição à teoria democrática na medida em que ele reintroduz a dimensão do indivíduo racional, por outro, a forma como ele identifica racionalidade e maximização da utilidade, é altamente problemática. Ela é problemática porque deixa de lado a questão dos bens simbólicos cada vez mais relevantes na política contemporânea e porque ela parece ser altamente irrealista em relação ao seu entendimento da ação humana. A forma como Downs supõe a racionalidade individual solapa qualquer relação entre racionalidade individual e os conceitos e valores mais gerais envolvidos na prática democrática. O resultado é a impossibilidade de se associar a democracia, na sua versão downsiana, a um processo de racionalização societária. (Avritzer, 1996, p. 113, ênfase adicionada)

Independentemente das críticas acima, é sempre importante dizer que o homem racional pode maximizar suas vantagens, mesmo quando uma finalidade pública também deva ser priorizada por ele. O governante que constrói um hospital pode atingir uma finalidade pública, mas, também, lograr prestígio político com tal ação. Certas decisões do governante concorrem para a finalidade coletiva, bem como potencializam os ganhos individuais do próprio agente. Contudo, em um modelo e em uma pesquisa científicas, muito mais fácil tentar evidenciar o sopesamento racional entre custos e benefícios do que tentar mensurar as preferências e sentimentos íntimos de cada um dos governantes racionais.

Um bom exemplo desses outros custos subjetivos pode ser a opinião do grupo familiar do governante sobre o acerto ou desacerto de uma determinada recomendação realizada pela CIDH. O presente modelo não traz como um dos custos do governante o risco de perda de prestígio familiar, por mais que isso não seja averso a alguns sectários da teoria da ação coletiva. A busca pela mensuração de tal custo subjetivo traria grande imprecisão ao modelo que aqui está a se construir e, portanto, fora alijado. Olson (1999, p. 73) corrobora com a posição aqui argumentada nas seguintes palavras:

Os incentivos econômicos não são, com certeza, os únicos incentivos possíveis. As pessoas, algumas vezes, sentem-se motivadas também por um desejo de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de fundo social e psicológico. Embora a expressão “status socioeconômico”, usada com frequência nas discussões sobre status, sugira que possa haver uma correlação entre posição econômica e posição social, não há dúvida de que as duas coisas são às vezes diferentes. A possibilidade de que, num caso em que não haja nenhum incentivo econômico para que um indivíduo contribua para realização de um interesse grupal, possa haver contudo um incentivo social para que ele dê sua contribuição deve ser considerada. E é obvio que é uma possibilidade real. Se os membros de um pequeno grupo de pessoas que tivesse um interesse em um benefício coletivo fossem também amigos pessoais, ou pertencessem ao mesmo clube social, e alguns membros do grupo pusessem o ônus de prover esse benefício coletivo nas costas dos outros, eles poderiam, mesmo que ganhassem algo economicamente com esse tipo de conduta, perder socialmente com ela, e a perda social poderia pesar mais na balança do que o ganho econômico. Seus amigos poderiam empregar a “pressão social” para levá-los a cumprir sua parte no

processo de consecução da meta grupal, sob a ameaça de exclusão do clube social caso não a cumprissem. Esses recursos podem ser eficientes, já que a observação cotidiana mostra que a maioria das pessoas valoriza a companhia de seus amigos e colegas e zela pelo seu status social, prestígio social e auto-estima.

Enfim, o presente modelo não entra no mérito da racionalidade na adoção de uma política pública motivada exclusivamente por apelo familiar; pressupõe-se, na mesma esteira de Downs (1999, p. 30), que os governantes orientam sua decisão com base na análise de suas intenções e dos respectivos custos políticos, legais, institucionais e orçamentários.

É fato que mesmo a tentativa de objetivar os custos dos governantes a um conjunto bem delimitado de variáveis mostra-se assaz difícil. Então, pelas limitações metodológicas da pesquisa, optou-se por presumir esses custos frente à complexidade do desenho formal da solução, da forma que se deu a solução, da forma de Estado e do grau de liberdade do regime político. Assim, presumir-se-á que todo desenho de política pública traga consigo inegáveis custos legais, econômicos, políticos e institucionais, sendo que à medida que se tornam mais elaborados, tornam-se presumidamente mais custosos.

Ora, se todas as ferramentas de política pública têm custos para serem cumpridas; se cada ferramenta amalgama custos políticos, institucionais, econômicos e legais para viabilizar sua implementação; então, o custo total para implementação do desenho todo é o produto do somatório dos custos de todas as ferramentas alocadas no desenho da solução. Por isso, um desenho será mais custoso (complexo) quanto maior o número de ferramentas que o compuser. Ver-se-á mais sobre isso adiante.

2.4. DO PAPEL E DAS PECULIARIDADES DOS ATORES E DAS INSTITUIÇÕES NO MODELO DE ATUAÇÃO RACIONAL

O modelo em comento preconiza que o Sistema Regional de Direitos Humanos funciona eficazmente quando regula as condutas dos atores e das instituições envolvidas nas lides humanitárias interamericanas. Antes de se começar a esmiuçar os papéis de cada um dos envolvidos nesse viés internacional, há que se sobrelevar que o presente trabalho dá importância maior para o governante racional. Prova disso é que um dos pontos a ser investigado nesse trabalho é a relação racional entre a complexidade dos desenhos das soluções de casos e o seu descumprimento/cumprimento pelo governante. Isso, contudo, não afasta a necessidade de se explicitar sobre os outros envolvidos em tal celeuma.

O palco regulatório do presente modelo de atuação racional é o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, sendo que os atores envolvidos são racionais e agem consoante as regras postas em tal sistema. Enfim, o governante, a vítima da violação (ou quem lhe faça às vezes) e a própria CIDH estariam vinculados ao conjunto de regras e restrições vigentes em tal sistema regional de proteção.

Não se nega que a CIDH se alterna, nesse contexto, tanto como um agente, bem como uma instituição, porquanto dela também podem se derivar normas de conduta para as demais partes. Contudo, para que um dos objetivos do presente trabalho seja alcançado (sugestões para a correção de rumos da CIDH frente à forma que desenha suas soluções meritórias), há que se enfocar melhor sobre a possibilidade de a CIDH ser agente nesse contexto de racionalidade. Além disso, é preciso que se compreenda que há um contínuo jogo de interesses entre vítima, governante e CIDH no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Não há como se esquivar, então, das explicações sobre a função da CIDH como agência.

De pronto, já é preciso desmistificar a ideia de que só poderia ser agente, no modelo em tela, uma pessoa natural. O presente modelo de atuação racional não defende tal limitação. A exemplo dos modelos racionalistas fulcrados na teoria dos jogos, as instituições não só têm a capacidade de influenciar a atuação das agências, mas também, no caso, podem ser consideradas partes envolvidas. Enfim, vejamos o que propugna Davis (1973, p.16, ênfase adicionada) sobre a possibilidade de as instituições figurarem como jogadoras:

De passagem, convém acentuar que a palavra “jogadores” não tem exatamente o sentido que se poderia esperar. Não é necessário que o jogador seja uma pessoa: poderá ser uma equipe, uma empresa, uma nação. *É de conveniência encarar como um só jogador qualquer grupo que tenha interesses comuns com respeito ao jogo.*

Essa possibilidade de adotar uma instituição como uma parte no contexto em tela parece plausível pelo fato de serem dotadas de finalidades intrínsecas, o que permite dizer que possuem a capacidade de nortear suas ações e suas estratégias de forma singular em relação a seus membros ou integrantes. Nesse sentido, inclusive, está Collins (2009, p.147), o qual trouxe à baila o pensamento de James Coleman sobre atores corporativos na obra *The Foundations of Social Theory*:

Ao formar organizações, os indivíduos cedem parte de seus direitos de ação individual em favor da organização. Eles se tornam parte da ação da corporação, seguindo seus padrões e suas instruções, em vez de perseguir seus objetivos mais imediatos. Mas aí aparece uma nova forma de racionalidade. As organizações tornam-se aquilo a que Coleman chama de “ator corporativo”. A própria

organização torna-se um agente que toma decisões racionais, perseguindo seus próprios interesses, tentando maximizar seus ganhos e minimizar seus custos. Não há nada de mistério nisso; o ator corporativo é guiado pelos altos executivos ou pelo conselho de diretores, mas estes não agem enquanto indivíduos que perseguem seus interesses privados; geralmente, os altos executivos ou os líderes desempenham o papel de incentivar os demais a fazer aquilo que consideram como sendo o interesse da organização. Essa identidade corporativa é incentivada pelo Direito Ocidental moderno, que reconhece a corporação como uma pessoa legal, como uma espécie de indivíduos fictício que tem o direito de propriedade e de realizar transações com os outros indivíduos na sociedade.

Não se nega que as instituições não podem realizar seus desideratos sem o auxílio material de seres humanos racionais; contudo, isso não a impossibilita de ser considerada um ente singular e com desideratos diferentes dos de seus membros integrantes. Os desígnios e os objetivos são da instituição, e não do ser-humano executor material de tais ações. Fazendo uma grosseira analogia, um indivíduo que esteja totalmente impossibilitado de se locomover (pois está com o corpo todo engessado) não deixa de ser um jogador de xadrez, só porque precisa de outra pessoa que lhe auxilie a movimentar as peças no tabuleiro.

Outrossim, há alguma resistência na aceitação de uma instituição como uma agência, porquanto se advoga que, como geralmente há múltiplos interesses individuais envolvidos no contexto desse grupo, haveria divisão finalística. Dessa forma, com tal fragmentação, não haveria unidade suficiente para a caracterização de objetivos e interesses próprios.

Não obstante a coerência do argumento suso, há que se sobrelevar que a literatura especializada advoga que a fragmentariedade não é uma característica própria somente das instituições. Afinal de contas, o próprio homem racional é também fruto da sua própria fragmentação finalística. É essa dialética entre a razão e as emoções humanas que permite que a sua parte racional prepondere e, inclusive, norteie as suas condutas humanas. Frise-se a palavra preponderância, pois isso indica que existe um fragmento que se sobreleva frente aos demais existentes. Nesse mesmo sentido, Elster (2010, p. 213, ênfase adicionada):

Outras extensões de tomadas de decisão individuais para coletivas, tais como a aplicação da teoria dos jogos a relações entre Estados do sistema internacional, se apoiam na suposição *de atores unitários*. *Supõe-se que os Estados, assim como os indivíduos, tenham preferências e crenças consistentes e arraigadas que explicam plenamente seu comportamento. No presente caso, a base para a extensão é que se supõe que tanto o indivíduo como a coletividade são divididos em vez de unitários.* Como vimos no Capítulo 1, muitos atos individuais de pré-compromisso são cometidos porque o indivíduo está de certa forma dividido, e uma parte de si quer proteger-se contra uma outra parte. *Mesmo que o indivíduo não seja unitário, há uma parte que está no comando e que pode exercer um planejamento de longo alcance para restringir as tendências à ação míope ou impulsiva de outras partes.*

O que importa, então, não é se o homem ou a instituição são fragmentários, mas, sim, a capacidade de que, dentre essas partes, uma se arvore como principal e determine um objetivo que vá além dos interesses parcelado dos seus componentes.

De posse de todo o exposto acima, pareceu absolutamente normal se elencar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos como um ator no âmbito internacional em comento, deixando de focar nas pessoas que lhe compõem. É possível perceber que existe uma finalidade principal da CIDH, a qual se sobrepõe aos eventuais interesses egoísticos que podem permear cada um de seus membros. Essa finalidade é que as suas recomendações sejam cumpridas totalmente. Isso reforça a tese que a CIDH tem uma nítida função autopoietica dentro do sistema em comento. Nesse sentido, vide o que preconiza a Resolução 447 da OEA (ênfase adicionada), a qual trata sobre o Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

A Comissão tem as seguintes atribuições com relação aos Estados membros da Organização: b) formular recomendações aos Governos dos Estados no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos, no âmbito de sua legislação, de seus preceitos constitucionais e de seus compromissos internacionais, bem como disposições *apropriadas* para promover o respeito a esses direitos.¹²

Ultrapassada a análise sobre a CIDH, passa-se a discorrer como o presente modelo descaracterizou a figura do Estado-violador, dando enfoque precípua no respectivo governante. De antemão, já se percebe que houve um tratamento diferente do que o que foi conferido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Diz-se isso, pois, por mais que as demandas sejam propostas em desfavor do Estado (e não do governante), optou-se por não reconhecer o Estado como um dos atores. O principal dos motivos é que a fragmentação de interesses dentro de um Estado é muito mais profunda do que o é em relação à CIDH. O Estado é desmembrado em vários poderes e, portanto, com interesses idiossincráticos, os quais nem sempre conseguem se compatibilizar harmonicamente.

Para o presente modelo de racionalidade, então, como é o governante (Chefe de Governo ou Chefe de Estado) que costuma ser incumbido pelas Constituições pátrias de representar o Estado em tratativas internacionais, seja direta, seja por meio de interposta pessoa ou instituição, merece ele figurar como um dos agentes no contexto em análise. Esse,

¹² Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

inclusive, parece ser o teor da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (datada de 23 de maio de 1969)¹³.

Outro ponto importante é que o interesse do governante é sempre mais evidente do que os interesses do país que ele representa. Argumenta-se isso, pois o Estado não se dissolve pelo abalo de sua credibilidade internacional ou interna; ao revés, um governante perde sua possibilidade de se manter no poder, caso não seja habilidoso o suficiente para manter sua credibilidade com os eleitores e também no âmbito internacional. Aqui, então, o individualismo metodológico acaba fazendo mais sentido e, portanto, ajuda na tentativa de esclarecer o problema posto nesse trabalho.

Ainda nesse jaez, diz-se que a figura do governante é emblemática, porquanto precisa compor interesses dos vários poderes do Estado, agradar os eleitores nacionais (porquanto busca a todo custo se manter no poder) e, além disso, precisa manter relações diplomáticas adequadas com países e instituições internacionais que possam lhe favorecer de alguma forma. O sopesamento necessário entre ônus e bônus pode ser facilmente percebido em tal agente. Essa, inclusive, foi uma das principais justificativas para que o presente modelo desse maior enfoque ao governante do que aos demais envolvidos no contexto internacional.

Por fim, há ainda a vítima da violação (ou quem lhe faça as vezes). Tal agência pode ser representada por uma pessoa ou mesmo por uma instituição. É perfeitamente possível, como dito, que pode figurar como peticionária uma instituição, mas sempre a depender da existência prévia de uma vítima humana de uma violação humanitária.

Mesmo sendo o papel da vítima pouco relevante no contexto em análise, o pressuposto de atuação racional indica que a vítima também deseja o fortalecimento da CIDH, porquanto um sistema regional humanitário forte é hábil a evitar, inclusive, que alguma violação semelhante volte a acontecer em face da própria vítima da violação originária. Todas as pessoas, inclusive a vítima da violação, ganham quando o sistema regional de proteção humanitária funciona a contento.

2.5 DA ATUAÇÃO RACIONAL DOS GOVERNANTES NO ÂMBITO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

¹³ No caso do Brasil, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados foi internalizada por meio do Decreto n. 7.030, em 14 de Dezembro de 2009.

Pressupõe-se que, no presente modelo, todos os envolvidos no contexto em tela são racionais e, portanto, passíveis de fazerem escolhas ótimas. Há uma ação ótima quando todos os envolvidos na contenda internacional incrementam suas vantagens individuais, ou até mesmo quando perdem menos do que poderiam perder, caso não agissem estrategicamente. O problema é que quando todos os envolvidos jogam de forma individual e estratégica, isso pode acabar dificultando o atingimento de resultados globais realmente ótimos. Esse não é um dilema de agora; “os problemas da ação coletiva surgem porque é difícil conseguir que as pessoas cooperem para seu benefício mútuo” (ELSTER, 1994, p. 156).

Por isso, o presente modelo de racionalidade pressupõe o potencializador modo de agir do governante autointeressado; mas também almeja a corrigir os problemas oriundos da racionalidade demasiadamente individualista dos envolvidos nesse contexto. Em outros termos, o modelo pressupõe que os indivíduos são racionais, mas, em se demonstrando que a racionalidade está levando a uma baixa taxa de cumprimento total de soluções, utilizar-se-á das ferramentas das teorias da racionalidade para tentar corrigir tal distorção.

Portanto, pressupõe-se que o governante egoísta (qualquer que seja a época ou a conjuntura vivenciada internamente) vai decidir pela adoção de um acordo ou de uma recomendação internacional com base no sopesamento dos ônus e dos bônus. Os custos presumidos do governante são presumidos pela análise, por exemplo, acerca da complexidade do desenho, o qual se dá pela escala crescente acerca do número de ferramentas que compõe o *design*. Ver-se-á melhor sobre isso no item 3.5.6. (Da categorização da complexidade formal dos designs dos desenhos das políticas públicas).

Outro ponto que deve ser ressaltado é que o presente trabalho não tem a intenção de adentrar nos meandros burocráticos para explicar, minudentemente, como funcionam as estruturas dos poderes locais, apesar de ser sabido que a Forma de Estado pode ser um importante atalho informacional para se compreender as dificuldades do governante quando desse decisório.

Não há como se negar que o presente trabalho centrou sua atenção no governante racional. O interesse em tal agente se deu pela sua centralidade no processo de adoção de tais políticas públicas humanitárias. É ele quem decide, verdadeiramente, se uma política pública vai ser adotada e em quais termos. É óbvio que não se pode compreender esse contínuo jogo de interesses do governante de forma descontextualizada das regras vigentes. Por isso, há que se levar em conta que o governante age consoante o regramento posto internamente (leis nacionais), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como outras regras internacionais.

Esse ponto se torna mais relevante, pois parece inadequado pensar políticas públicas sem se considerar as influências internacionais que os países sofrem. Essa é uma tendência consolidada, porquanto os países não podem ser mais compreendidos como unidades políticas herméticas. A formulação de políticas públicas segue nessa mesma senda:

O policy-making é, antes de tudo, um assunto doméstico que envolve governos nacionais e seus cidadãos, em países democrático-liberais, com uma economia capitalista organizada de acordo com as diretivas estabelecidas anteriormente. No entanto, o sistema internacional é também cada vez mais vital na modelação das escolhas domésticas de política pública e dos desenvolvimentos políticos. Seus efeitos são manifestados por meio de indivíduos que trabalham como conselheiros ou consultores para governos nacionais ou como membros de organismos internacionais com autoridade baseada em acordos internacionais para regular o comportamento de seus membros (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 85, ênfase adicionada)

Em outros termos, pode-se pressupor que os governantes agem racionalmente, mas sempre de acordo com as possibilidades limitadas que as regras internacionais prévias lhes conferem, bem como sempre em face das limitações postas pelas instituições que eles representam.

Não se nega que há chances de que os descumprimentos reiterados das políticas públicas, no âmbito da CIDH, sejam motivados pela insurgência racional dos governantes frente aos altos custos impostos em face dos desenhos inadequados de políticas públicas travados no âmbito da CIDH. Caso esse fosse o enfoque dado no presente trabalho, dever-se-ia considerar que os governantes estariam permitindo violações de direitos humanos em seus territórios (em virtude não concretizarem medidas que impeçam a repetição de atos semelhantes) somente para reabrir um diálogo internacional com os órgãos interamericanos. O presente modelo não pressupõe que essa seja a conduta-padrão dos governantes, mas sim que o descumprimento pode se dar pela mera análise de ônus e bônus.

Seria nefasto imaginar que as omissões frente às violações seriam uma ação estratégica-contra-estratégica do governante. Se há uma ação deliberada desse tipo moldando o comportamento dos governantes, não é possível precisar, pois estaria restrito ao subjetivismo maquiavélico do governante. Para melhor compreender o que seria essa nada humanística estratégia, cita-se Tavares (2016, p. 51-52) acerca da teoria defendida por Apel:

Trata-se-ia, assim, da ideia de ação-estratégica-contra-estratégica, desenvolvida por Apel como a prática necessária à imposição de um ambiente fático-institucional que assegure a ocorrência de procedimentos condizentes com as rígidas exigências da ética do discurso que se espera nos contextos de justificação associados à “parte A”. O autor entende que, na ação estratégica-contra-estratégica, práticas como mentir ou matar podem se revelar necessárias, desde que orientem à abertura de espaços

discursivos amplamente inclusivos e que se encontrem bloqueados, como, por exemplo, se dá com os interesses e argumentos de povos de terceiro mundo nos diálogos e negociações sobre políticas globais/internacionais (APEL, 2000). Na ação-estratégica-contra-estratégica, medidas de força e de coerção se justificam à luz da ética do discurso, quando orientadas à superação de crises. De modo complementar e necessário, tais medidas se justificam também para a formação de condições institucionais que garantam a inconformidade da “parte A” da ética do discurso, como, no exemplo oferecido pelo autor, poderia ocorrer mediante o estabelecimento de uma ordem jurídico político-global, por meio de sanções que garantam igualdade de condições entre povos e Estados. (APEL, 2000, ênfase adicionada)

Não obstante ao exposto acima, o presente modelo advoga que o motivo preponderante para que os governantes não estejam cumprindo as medidas pode estar se dando pela inadequação dos desenhos de políticas públicas propostos (ou mesmo acordados). Por isso, o enfoque do trabalho se dá nos presumidos custos da implementação dos desenhos (face à sua complexidade). Não se nega que, contudo, por ricochete, pode-se alcançar a reabertura dos debates sobre o papel e as finalidades de cada um dos envolvidos em tais jogos, precipuamente a CIDH, no contexto em tela.

2.6 A RACIONALIDADE COMO MECANISMO DE APRENDIZADO DOS ATORES ENVOLVIDOS NOS LITÍGIOS INTERNACIONAIS: A MANUTENÇÃO DA BOA-FÉ ITERATIVA

A maioria dos países que compõe a Organização dos Estados Americanos (OEA) possui mais de uma petição em seu desfavor tramitando na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. É possível constatar isso ao se analisar o relatório de seguimento de casos da CIDH (2017). Mesmo aqueles países que atualmente possuem um só caso tramitando na CIDH, é sempre possível que novas denúncias de violações sejam apresentadas em seu desfavor na CIDH e, então, seja ele obrigado a participar de uma nova lide internacional. Essa informação é de suma importância para o presente modelo, pois indica a forte propensão de que os referidos envolvidos (principalmente a CIDH e o governante) venham a se encontrar em outras celeumas internacionais semelhantes. Enfim, no contexto da teoria dos jogos, essas ocorrências podem ser consideradas como jogos iterativos – aqueles que costumam se repetir, nos quais, então, torna-se possível o aprendizado com as rodadas anteriores.

Pois bem, no contexto de litígios que se repetem (iterativos), é possível que os envolvidos nesses múltiplos casos venham aprendendo com as estratégias pretéritas adotadas pelos demais atores da demanda internacional e, por isso, passem a se adaptar ao futuro

comportamento dos outros. A depender da forma de atuação dos atores, pode haver a criação de um ambiente de confiança (ou de desconfiança) entre eles, o qual estaria permeado pelo que se passou a nominar nesse trabalho de boa-fé iterativa.

Esse procedimento de aprendizado não é uma idiossincrasia restrita aos sectários da teoria dos jogos, nem muito menos é uma peculiaridade unicamente dos seres humanos; até os animais ditos irracionais realizam procedimentos semelhantes. É fato que essa capacidade de aprendizado humana é ainda maior do que dos outros seres vivos, precipuamente quando agindo em um contexto de maior sofisticação. A esse processo de aprendizado, os teóricos behavioristas costumavam chamar de teoria do aprendizado (Giddens e Turner, 1999, p. 93, ênfase adicionada):

Em condições artificiais, como numa gaiola de laboratório, um animal faminto, mas não-adestrado, como um pombo, explorará sua prisão e, mais cedo ou mais tarde, bicará uma chave ali colocada pelo psicólogo, a qual, uma vez acionada, liberará para o pombo uma bolinha de alimento. Neste ponto, devo apresentar a primeira proposição da psicologia behavioristas, chamada de “lei do efeito” por seu descobridor, E.L. Thorndike. A humanidade a tem conhecido intuitivamente no correr da história. *Ei-la: se o ato de um animal (ou homem) for seguido de uma recompensa, ele provavelmente repetirá esse ato ou outro parecido. O efeito da recompensa, que é induzir o indivíduo a repetir o ato, justifica a afirmação de que esse ato foi reforçado. Uma vez que, em certo sentido, a pessoa aprendeu o ato, a psicologia behaviorista costuma ser chamada de teoria do aprendizado.* Na verdade, não se aplica apenas ao aprendizado, já que tende a sustentar determinada ação muito depois de ela ter sido aprendida. Observe-se que, o mais das vezes, a pessoa em questão repetirá qualquer ação seguida de recompensa, ainda que o vínculo entre ambas seja meramente fortuito – o que abre espaço amplo para o comportamento supersticioso. Alguns animais podem aprender também por imitação. Se um deles vê outro realizando um ato e em seguida obtendo algo que aquele considerada recompensador, provavelmente reproduzirá o ato. É claro, deixará de reproduzi-lo se, no seu caso, a recompensa não vier. Vemos em tudo isso um pressuposto fundamental da psicologia behaviorista: as ações de hoje afetam as de amanhã.

Enfim, sabida essa racionalidade imanente, se os atores envolvidos na contenda internacional atuarem de forma extremamente individualista, ou mesmo se agirem de forma sorrateira, é possível que se instale um ambiente de desconfiança entre os envolvidos nos casos futuros a que eles se vinculem. De outra sorte, se as estratégias adotadas pelos jogadores forem colaborativas e previsíveis, estar-se-á construindo um ambiente de maior confiabilidade entre os atores, quando de contextos semelhantes e sucessivos.

Em geral os especialistas em teoria dos jogos concordam em que a cooperação torna-se mais fácil quando os jogadores participam de jogos que se repetem indefinidamente, de modo que o desertor é punido nas sucessivas rodadas. Esse princípio é fundamental para um maior aprofundamento nesse campo. (Uma de suas versões, como em geral se admite, é o chamado teorema popular.) Teoricamente, há outras condições inerentes ao próprio jogo que podem favorecer a cooperação

como, por exemplo, número limitado de jogadores, informação abundante sobre o comportamento passado de cada jogador e o fato de o futuro não ser excessivamente descontado pelos jogadores. Todos esses fatores são importantes (PUTNAM, 2006, p. 147-176, ênfase adicionada).

É nesse sentido que parece ter mais lógica o que se afirmou antes: a racionalidade não será usada só para explicar a ação do governante, mas, também, para corrigi-la frente aos riscos de seu individualismo. Por isso mesmo é que o presente pressuposto racionalista tenta alcançar, como modelo também positivo, a um bom termo para que todos os atores possam agir de forma, racional, previsível e colaborativa. Se todos os envolvidos souberem o que otimiza o resultado final para todos, tais informações tem aptidão de facilitar o consenso.

Não se nega que esse raciocínio de boa-fé iterativa se aplica melhor no contexto de soluções meritórias, mas, certamente, também cabe perfeitamente quando da busca por meios amistosos de resolução da demanda. Se as partes o fizerem de boa-fé, garante-se que aqueles que assim o faça sejam mais bem vistos do que aqueles que não o fazem. Nesse caso, pouco importa se o jogo será travado em face da mesma vítima ou de outras; importa saber que o comportamento das partes será previsível e acessível para outros eventuais participantes do contexto. A fama precedente é facilmente conhecida por qualquer jogador pela mera leitura do relatório de seguimento de casos da CIDH (2017).

Nesse diapasão, parece lógico que, quando um governante busca a solução amistosa só como subterfúgio para a não submissão da demanda à decisão de mérito, pode até ser que o governante obtenha vantagens momentâneas. Contudo, a longo prazo, um inegável prejuízo frente às novas rodadas travadas (rodadas iterativas) envolvendo tal governante surgirá. São os efeitos negativos da pseudo-cooperação. É presumível que outros peticionários temerão por sofrerem com essa estratégia espúria, bem como a Comissão pode tender a aplicar medidas mais restritivas quando de suas recomendações.

Há uma linha de dependência entre essas jogadas (um aprendizado acerca da postura dos participantes - *path dependence* - e, portanto, em casos futuros isso pode ser levado em consideração pela CIDH para desenhar recomendações mais desvantajosas àquele país-violador.

2.7 DAS PRESUMIDAS PREFERÊNCIAS DOS ATORES E DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Não se nega que podem existir múltiplos sentimentos ou finalidades que permeiam os decisórios racionais tomados pelos atores envolvidos na demanda internacional (Comissão, governante do Estado-violador e vítima). Contudo, para o presente modelo de atuação racional, essas outras finalidades e desejos não deveriam prevalecer sobre os fins elencados aqui. Sem essa limitação finalística, a modelagem poderia perder o seu apelo racionalista.

Nesse jaez, cita-se que há finalidades específicas e ideais para cada um dos atores e instituições no contexto do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, bem como uma finalidade comum a esses mesmos envolvidos. Essas finalidades são presumidas no presente modelo, sempre se levando em consideração o caráter colaborativo do sistema interamericano. Por mais que esse caráter ideal das preferências pudesse ser abandonado pelo modelo, acreditou-se oportuno mantê-lo pois ele lhe garante, também, um viés positivo. Contudo, como já salientado, sabe-se que, no mundo real, muito mais se contentam as partes envolvidas com as alternativas satisfatórias do que com as verdadeiramente ótimas.

Enfim, a finalidade comum diz respeito ao intento que todos têm de verem o sistema interamericano de proteção de direitos humanos funcionar adequadamente e se fortalecer como órgão tuitivo no contexto regional de defesa dos direitos humanos¹⁴. É claro que se essa finalidade comum pode ser compatibilizada com a também consecução dos interesses particulares de cada uma das partes. Se não fosse assim, a maioria dos países, que compõem a Organização dos Estados Americanos, não teriam voluntariamente aderido ao Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Veja-se a relação de países que possuem casos no relatório de seguimento da CIDH e seu grau de vinculação ao sistema interamericano:

¹⁴ Pode-se depreender essa finalidade comum, pois em algumas soluções amistosas há menção de que o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é um dos seus principais fundamentos. Nesse sentido, vide item 1404, subitem 1, segundo parágrafo: El cumplimiento de los compromisos que deriven del presente Acuerdo, tiene como fundamento principal coadyuvar para alcanzar la reconciliación nacional a través de la búsqueda de la verdad y la administración de justicia, en aquellos casos cuya naturaleza lo permita; la dignificación de la víctima y familiares; la asistencia o reparación resultante de la violación alegada; y *el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (ênfase adicionada).

TABELA 1 - Adesão aos mecanismos do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.

País	Adesão ao Sistema Regional (Pacto de S.J.C.R.)	Submissão voluntária à Corte Interamericana de Direitos Humanos (artigo 62)	Adesão ao viés contencioso da CIDH (artigo 45)
Argentina	sim	sim	sim
Bahamas	não	não	não
Belize	não	não	não
Bolívia	sim	sim	não
Brasil	sim	sim	não
Canadá	não	não	não
Chile	sim	sim	sim
Colômbia	sim	sim	sim
Cuba	não	não	não
El salvador	sim	sim	não
Equador	sim	sim	sim
Estados unidos	não	não	não
Grenada	sim	não	não
Guatemala	sim	sim	não
Guyana	não	não	não
Haiti	sim	sim	não
Honduras	sim	sim	não
Jamaica	sim	não	sim
Mexico	sim	sim	não
Nicaragua	sim	sim	sim
Paraguai	sim	sim	não
Peru	sim	sim	sim
República dominicana	sim	sim	não
Trinidad y tobago	sim	sim	não
Uruguai	sim	sim	sim
Venezuela	sim	sim	sim

Fonte: Elaboração própria (2017)¹⁵.

Enfim, dentre os defensores da teoria dos grupos sociais, a discussão sobre essa possível compatibilização de interesses não é estranha. Enfim, seria mesmo possível atingir finalidades particulares de cada um dos países, bem como atingir a finalidade coletiva de preservação dos Direitos Humanos no âmbito regional? O presente pressuposto de atuação racional defenderá que sim, por mais que se saiba existir quem defenda sua impossibilidade. Sobre semelhante discussão no âmbito econômico, vide Olson (1999, p. 140, ênfase adicionada):

Pode-se portanto ressaltar, embora não com muita veemência, que os pluralistas analíticos veem os resultados da atividade dos grupos de pressão como benignos, não com base em alguma pressuposição de que os indivíduos sempre lidam de forma altruísta uns com os outros, mas antes porque esses pluralistas acreditam que os diversos grupos tenderão a manter os outros sob vigilância em consequência da tendência ao equilíbrio de poder entre eles. Tal é então a falha lógica que se observa o tratamento dos pluralistas analíticos dos grupos econômicos. Eles geralmente dão como certo que tais grupos agiram para defender ou promover seus interesses grupais, e dão como certo que os indivíduos desses grupos devem também estar preocupados com seus interesses econômicos individuais. Mas se os indivíduos em qualquer grande grupo estiverem interessados em seu próprio bem-estar, eles não irão fazer voluntariamente nenhum sacrifício para ajudar seu grupo a atingir suas metas políticas (públicas ou coletivas).

Não obstante o exposto acima, o presente pressuposto racionalista presume a compatibilidade entre os interesses individuais dos governantes com eventuais metas coletivas a serem atendidas. Até porque, no presente modelo, as metas coletivas são também individualmente desejáveis. Todos desejam estar inseridos em um ambiente onde haja respeito aos Direitos Humanos, porquanto, nessa qualidade, evitam ser alvos de violações desse quilate e, no que tange às instituições envolvidas, reafirmam sua função no sistema em comento. Não se deve confundir esse possibilidade de compatibilização entre as metas coletivas e as metas individuais com a inexistência de prevalência de uma frente a outra. O mote de cada um dos agentes e das instituições é voltado, prioritariamente, ao atendimento dos seus interesses egoísticos, sendo que, somente quando há possibilidade de ganho no âmbito da ação coletiva, o agente também age colaborativamente.

O modelo em tela advoga, ao menos de forma ideal, que a finalidade última da CIDH é reafirmar a sua importância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no contexto

¹⁵ Com base nos dados disponíveis em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm> Acesso em: 06 mai. 2017.

regional, bem como garantir a efetividade do Sistema. Para atingir tal finalidade, no que tange à atuação frente a solução das petições apresentadas por vítimas de violações, é presumido um rol transitivo de preferências da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que pode ser assim caracterizado: 1) a violação seja solucionada, integralmente, nos átrios do próprio país-violador; 2) se a contenda internacional acabar lhe sendo apresentada, que seja solvida, integralmente, pela via amistosa; 3) se a contenda internacional não for solvida amistosamente, que seja solvida, integralmente, mesmo que pela via meritória; 4) se a contenda internacional não for solvida integralmente, ao menos que o seja parcialmente; 5) se a contenda internacional não for solvida nem total, nem parcialmente, que o Estado-violador seja repreendido pelos órgãos competentes, caso recalcitre e não implemente quaisquer medidas recomendadas ou acordadas vinculadas ao caso.

Já em relação aos governantes (representantes dos Estados-violadores), pode-se dizer que eles (de forma ideal) buscam não serem demandados internacionalmente; contudo, se o forem, almejam, ao menor custo possível, a solução de tais demandas internacionais sem que o seu apoio interno seja abalado e as boas relações internacionais não sejam colocadas em xeque. O risco de perder prestígio (interno e externo) compromete sua manutenção no poder. Presume-se que essa é a força-motriz elementar de tal agente. O custo legal, econômico, institucional e o político importam demasiadamente nesse juízo de racionalidade sobre a adoção de tais medidas. O governante joga em múltiplas arenas e busca equalizar, a todo tempo, seus interesses pessoais e os coletivos (precipuamente os que lhe sejam reflexamente favoráveis). Afinal de contas, o governante não quer perder o apoio interno (ao empreender políticas públicas que não lhe garantam a manutenção ou obtenção de apoio político), nem deseja se ver em situação de risco internacional por não estar cumprindo o imperativo universal de preservação dos Direitos Humanos. Os interesses coletivos servem a ele, também, para se legitimar no poder.

Para o presente modelo, o governante do Estado-violador não deseja arcar com os custos de uma política pública que não lhe traga benefícios pessoais; melhor ainda se essas vantagens particulares puderem se compatibilizar com a sua participação efetiva no fortalecimento no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Para tanto, há que se pressupor, de forma ideal, um rol transitivo de preferências dos referidos governantes dos Estados-violadores, quando o enfoque se dê em uma violação aos Direitos Humanos que seja passível de apreciação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: 1) o governante não deseja ver eventuais denúncias de violações de Direitos Humanos serem encaminhadas para ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos; 2) se a demanda for apresentada e aceita

pela CIDH, o governante deseja a solucionar totalmente, seja pela via consensuada, seja pela via meritória, desde que os seus custos nunca sejam maiores do que seus benefícios; 3) o governante deseja solucionar, ao menos parcialmente, a contenda internacional apresentada junto à CIDH, seja pela via consensuada, seja pela via meritória, desde que os custos nunca sejam maiores que seus benefícios; 4) o governante não deseja implementar qualquer medida recomendada ou acordada, caso acredite que os custos sejam demasiados (em detrimento de seus benefícios), porquanto corre o risco de perder sustentação em seu projeto de poder, mesmo que para tanto não implemente quaisquer das medidas recomendadas ou acordadas, travadas no âmbito da CIDH.

Por fim, as vítimas das violações (ou seus representantes) procuram ter os seus anseios de reparação atendidos, seja tendo o Estado-violador feito isso na órbita interna ou, mesmo no caso da propositura da petição junto a CIDH, ver-se atendido por solução internacional satisfatória. Portanto, com base na presunção de que a intenção precípua das vítimas é de se verem atendidas em seus intentos reparatórios e, por ricochete, garantir que o Sistema Interamericano seja efetivo, há que se citar, no mundo ideal, o rol transitivo de preferências das vítimas (e de seus representantes): 1) receber, integralmente, a reparação moral e material, rapidamente, no próprio âmbito nacional; 2) receber, integralmente, a reparação moral e a material em face de acordo amistoso; 3) receber, integralmente, a reparação moral e a material em face de solução meritória; 4) receber, parcialmente, a reparação material e moral, em virtude da violação perpetrada, em face de acordo amistoso ou de solução meritória.

Note-se que, por mais que o presente modelo traga várias listas de preferências dos agentes e das instituições enfocadas no presente contexto (CIDH, governante e vítima), não se espera que vão eles, sempre ou necessariamente, optarem pelas alternativas mais maximizadoras. Essa flexibilidade não faz com que sua ação seja tida como irracional, mas sim adstrita a uma modelagem de racionalidade limitada, o que torna ainda mais real o pressuposto de racionalidade aqui proposto. Nesse sentido, corrobora Blau (1964, p. 18-19):

What is explicitly not assumed here is that men have complete information, that they have no social commitments restricting their alternatives, that their preferences are entirely consistent or remain constant, or that they pursue one specific ultimate goal to the exclusion of all others. These more restrictive assumptions, which are not made in the present analysis, characterize rationalistic models of human conduct, such as that of game theory. Of particular importance is the fact that men strive to achieve diverse objectives. The statement that men select the most preferred among available alternatives does not imply that they always choose the one that yields them the greatest material profit. They may, and often do, choose the alternative that requires them to make material sacrifices but contributes the most to the attainment of some lofty ideal, for this may be their objective.

Em resumo, dentro da própria teoria da *rational choice*, advoga-se ser racional a opção do agente face a uma alternativa menos maximizadora, mesmo que não a melhor dentre as opções contidas em um rol transitivo de preferências. Definir a racionalidade ou não da opção depende da análise da circunstância na qual o decisor racional está envolto. Por isso, preconiza-se que o governante racional amiúde se vê impulsionado para situações que demandam uma decisão célere (inclusive com sérias restrições informacionais), o que tem aptidão para impedir que seus olhos se voltem para a alternativa mais otimizadora, flexibilizando-se para se permitir a adoção da melhor solução possível para aquele contexto, a qual é chamada de alternativa satisfatória.

2.8 A FACETA POSITIVA DO MODELO DE RACIONALIDADE: CORRIGINDO DISTORÇÕES DA RACIONALIDADE INSTRUMENTAL

Uma análise preliminar do relatório de seguimento da CIDH (2017) já indica que há uma preponderância de soluções não cumpridas (total ou parcialmente) em face das decisões cumpridas totalmente. Essa constatação já indica que talvez não baste à presente pesquisa investigar a racionalidade do decisor dos governantes frente ao cumprimento ou descumprimento dos desenhos das soluções, mas, também, utilizar-se da própria racionalidade para apontar os rumos para uma possível solução para tal conflito de interesses. Nesse contexto, exsurtem três possibilidades para aumentar a taxa de cumprimento das soluções oriundas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Pois bem, a primeira estratégia seria forçar o governante ao cumprimento das recomendações da CIDH por meio de ameaças de retaliação mais contundentes. Nesse caso, pouco importaria se as hipóteses aqui levantadas serão positivas ou negativas, pois a força sobrepujaria qualquer tentativa de busca por uma viés mais comunicativo. Nesse caso, surgiria a necessidade de se engendrar uma reforma na Convenção Americana sobre Direitos Humanos no sentido de possibilitar a exclusão do Estado-parte do contexto da Organização Internacional, caso as descumprisse imotivadamente. Nesse primeiro viés, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) deveria ser alterada, pois, atualmente, não há qualquer previsão expressa sobre esse tipo de sancionamento. A melhor forma de fazê-lo seria fazer constar um dispositivo semelhante ao artigo 8º do Estatuto do Conselho da Europa:

Qualquer Membro do Conselho da Europa que atente gravemente contra o disposto no artigo 3º pode ser suspenso do seu direito de representação e convidado pelo Comité de Ministros a retirar-se nas condições previstas no artigo 7º. Se não for tomado em consideração este convite, o Comité pode decidir que o Membro em causa deixou de pertencer ao Conselho a contar de uma data que o próprio Comité fixa¹⁶ (Ênfase adicionada).

Por mais que tal medida seja tentadora para se solucionar os problemas de efetividade evidenciados no presente modelo, a alternativa acima parece drástica e inadequada para um contexto humanístico, o qual deveria ser mais colaborativo do que coercitivo. Dito isso, aumentar as pressões internacionais poderia afetar ainda mais a soberania e o equilíbrio internos dos países-signatários e, então, crises de legitimidade internas poderiam se instalar. Além disso, pressupõe-se que um governante racional não aceitaria bem essa ingerência no seu nicho de atuação. A pressão internacional demasiada é sempre um risco aos Estados, precipuamente os mais frágeis economicamente, pois isso pode ocasionar consequências econômicas, sociais e políticas perniciosas para a nação e, por reflexo, para a governança.

É mais difícil determinar os efeitos das instituições internacionais do que determinar os efeitos das instituições domésticas. Por uma parte, os Estados são entidades soberanas que possuem, teoricamente, a autoridade legal de fechar suas fronteiras a toda e qualquer influências externa, se e quando lhes aprouver. Na realidade, porém, é quase impossível que os Estados barrem a influência externa na fronteira, por causa das restrições estabelecidas no sistema internacional. (Held e McGrew, 1993; Walsh, 1994). O grau em que um Estado é capaz de afirmar sua soberania depende da severidade das pressões internacionais e da natureza da questão em jogo, bem como das características inerentes ao próprio Estado (Knill e Lehmkuhl, 2002; March e Olsen, 1998b). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 85, ênfase adicionada).

Além disso, se a possibilidade de exclusão do País se tornasse viável, haveria fortalecimento demasiado de um dos atores envolvidos nesse contexto, qual seja a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Fortalecer demasiadamente a coercitividade da CIDH não necessariamente contribuiria para um agir colaborativo entre os jogadores, o que poderia impulsionar a CIDH para desenhos de recomendações cada vez menos preocupados com a realidade sócioeconômica dos governantes. Daí, novamente, um ciclo vicioso de rigidez e de descumprimento poderia se perpetuar. Outrossim, mesmo que essa exclusão fosse viável, o sancionamento máximo que a CIDH poderia aplicar seria a exclusão do país, sendo que essa medida não garantiria que as recomendações humanísticas iriam ser implementadas, nem as anteriores, nem as que poderiam advir. Na verdade, existe a possibilidade de essa exclusão

¹⁶ Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-05-05-949-ets-1.html>> Acesso em: 22 jan. 2017

agravar a situação de respeito aos direitos humanos daquele país, o que certamente colocaria em xeque a própria função da CIDH como um dos principais órgãos do sistema regional interamericano de proteção aos direitos humanos.

Já a segunda alternativa possível diz respeito à possibilidade de se transferir, totalmente, a responsabilidade pelo desenho da política pública para o próprio governante do Estado violador, ficando a CIDH responsável pela mera análise da efetividade das políticas públicas desenhadas e implementadas pelo governante. Nesse caso, a CIDH recomendaria que o governante resolvesse aquela problemática, sem que lhe fixasse a metodologia ou mesmo as ferramentas que deveriam ser utilizadas. Por mais que essa descentralização pareça ser mais democrática e, portanto, mais eficiente, o presente modelo indica na possibilidade de ele não trazer tão bons resultados quanto se poderia esperar, ao menos no presente momento de evolução das democracias americanas. Um bom indício disso é que a taxa de efetividade de duas medidas de não repetição, que estão elencadas no presente modelo de atuação racional, as quais trabalham com a outorga do desenho da política pública ao governante, trazem taxas de cumprimento baixas. As medidas são: A.10, qual seja a determinação para que o Poder Executivo elabore uma política pública com finalidade específica; NR - a medida genérica de não-repetição¹⁷.

O que há de interessante nessas duas medidas de política pública é que trazem uma outorga para que o próprio governante implemente as ferramentas que acreditar necessárias para atender a determinado ponto da recomendação ou da solução amistosa. Como dito, essa discricionariedade não trouxe tão bons resultados como se poderia esperar, o que vai ao encontro da hipótese trazida no modelo de que essa outorga de responsabilidade não tem a aptidão de trazer grande efetividade ao contexto interamericano como se poderia esperar. Outro argumento em desfavor dessa solução é que, se o Estado permitiu que sua ação ou omissão frente à lide nacional desencadeasse o peticionamento junto à CIDH, essa discricionariedade frente ao desenho também pode ser alvo de semelhante leniência.

Enfim, a terceira via possível pugna que deve a CIDH equalizar a complexidade de seus desenhos de políticas públicas humanitárias em face do país violador. Nesse caso, há uma nítida dependência de a presente pesquisa encontrar a relação positiva entre a complexidade do desenho e a taxa de cumprimento das soluções. Na verdade, não só a

¹⁷ No Capítulo 3, o qual tratará dos *designs* e das ferramentas de política pública, haverá informações mais pormenorizadas sobre essas duas ferramentas. Mais sobre esses dados, ver-se-á também no item 3.5.5. do presente trabalho (Das cinco categorias de ferramentas de políticas públicas do modelo NATO Interamericano e do seu Índice de Efetividade Geral).

CIDH necessita estar ciente disso, mas também as partes quando realizam um acordo. Se tal relação se mostrar afirmativa, será possível se perceber que impor ou acordar sobre um desenho muito complexo pode estar a incrementar as chances de o governante atual (e outros que lhe sucederem) optar pelo descumprimento das medidas (total ou parcialmente).

Se os dados analisados nessa pesquisa caminharem na direção do que preconiza o pressuposto de atuação racional aqui defendido, pode-se considerar que a CIDH pode estar jogando contra os seus próprios interesses quando elabora uma solução meritória muito complexa. Essa postura poderia estar fomentando que o país-violador descumprisse as suas recomendações e, enfim, isso abale a credibilidade da CIDH como instituição reguladora. Enfim, é possível que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos esteja produzindo o que se convencionou chamar na literatura racionalista de consequências não-intencionais ou, nos termos de Sartre, uma contrafinalidade:

As consequências não-intencionais mais surpreendentes pioram a situação de todos. Jean-Paul Sartre referiu-se a isso como “contrafinalidade”, usando a erosão como exemplo. Quando os fazendeiros tentam obter mais terras derrubando árvores, podendo acabar perdendo terras porque o desmatamento em grande escala leva à erosão. Instâncias de contrafinalidade abundam. Quando todos ficam em pé para ter uma visão melhor do jogo, ninguém consegue e todos se cansam de ficar em pé (ELSTER, 1994, p. 118, ênfase adicionada)

Em arremate, há que se sobrelevar que se a racionalidade dos envolvidos na contenda interamericana (governantes, CIDH e vítimas) pode levar a cenários de prevalência de decisões egoísticas. De outro lado, o entendimento sobre essas mesmas decisões racionais fornece o cabedal suficiente para a correção dessas distorções finalísticas. É nessa esteira que se faz importante conhecer os custos e preferências que os governantes levam hipoteticamente em consideração, quando de sua decisão, para se garantir ao presente modelo o viés positivo. Sobre esses custos, ver-se-á melhor no próximo tópico.

3 DOS CUSTOS PRESUMIDOS EM FACE DOS DESENHOS DE SOLUÇÕES DA CIDH

3.1 NOÇÕES GERAIS SOBRE OS CUSTOS

Os custos aqui tratados dizem respeito às barreiras (e às respectivas restrições) que são levadas em consideração pelo governante quando de sua decisão por implementar (ou não) uma determinada política pública acordada ou recomendada no âmbito da CIDH. Tais custos foram divididos didaticamente nas seguintes categorias: econômicos, legais, institucionais e políticos. É oportuno esclarecer que essas várias categorias de custos não puderam ser avaliadas de forma estanque, porquanto uma sempre acaba influenciando na órbita da outra. Se houve a divisão de custos em várias categorias é por mera questão didática, frente à necessidade analítica visada pelo presente modelo de atuação racional. É consabido que há outros custos (e outras arenas) que podem influenciar, de forma menos relevante, o decisório do governante frente a essa importante decisão, mas o presente estudo não se debruçará sobre eles.

Outro importante ponto diz respeito à impossibilidade de se isolar (e aferir objetivamente) cada um desses custos frente ao que se pretender investigar no presente estudo. Por isso, é importante se compreender que são de fatores como a complexidade do desenho da solução que vai se tentar presumir quais são os maiores custos que o governante terá que arcar para realizar a implementação.

Um ponto adicional que deve ser evidenciado é que não se pode pressupor que os custos que devem ser levados em consideração sejam somente de viés econômico; na verdade, o dinheiro em caixa importa, mas isso não seria suficiente para explicar sozinho o fenômeno de descumprimento das medidas acordadas ou recomendadas. Não se nega que os custos orçamentários sejam muito importantes, pois o mundo vive uma crise de austeridade. Caso o orçamento dos países passe a ser direcionado para políticas públicas - determinadas por agentes não eleitos pela nação - voltadas somente para a arena das violações dos direitos humanos, é possível que os governos locais não consigam honrar seus outros compromissos eleitorais.

Presume-se que, em virtude de recomendações impostas pelos órgãos internacionais, a exemplo da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, os eleitores, ao não verem os projetos elencados nos planos de governo sendo cumpridos, podem se voltar contra os seus governantes, ocasionando uma potencial crise de responsividade. O governante precisa

balancear, então, seus gastos orçamentários de forma a compatibilizar os interesses de seu povo com as pressões externas e as internas. No presente modelo de atuação racional, os governantes sabem desses riscos e, certamente, trabalharão para evitar esses percalços. Nesse sentido, inclusive, defende Della Porta:

At the transnational level, challenges to democracy on the input side arise from the necessity to adapt conceptions and practices developed at the national level to a reality in which transnational actors and global events have an increasingly large influence. The normative conceptions and empirical implementations of democracy developed in and about the nation-state are not easily applied at the supranational level where political institutions and civil society are concerned. Indeed, 'democracy as we know it within countries does not exist in a Globalized Space. More accurately, to the extent that Globalized Space is marked by conventional democratic procedures, these are ad-hoc, non systematic, irregular and fragile' (Rosenau 1998, 39). Not only do IGOs usually have no electoral accountability, but a transnational conception of citizenship and citizenship rights is hard to develop. The fundamental principles of nation-state democracy- such as territoriality, majority principles and use of coercive power - 'have to be reformulated, if they are to be applied globally' (Archibugi 2003, 7). In sum, movements in neoliberal post-democracies face a crisis of responsibility of political institutions. Often in tight connections with business, politicians appear to their citizens as increasingly corrupt. While political institutions try to shift legitimation from the input to the output, proposing a vision of depoliticization, economic crises appear as all the more challenging in terms of political consensus. While the attempt to describe decisions as neutral and led by administrative rationality has low empirical resonance, the very economic policies implemented by governments of various colours tend to effectively reduce the competences of the public decision makers, at different levels (DELLA PORTA, 2015, p. 123, ênfase adicionada).

O governante, portanto, tem que ser habilidoso o suficiente para conseguir administrar o orçamento de forma tal que maximize o número de eleitores favoráveis à sua manutenção no poder e ganhe o maior número possível de votos daqueles que não lhe apoiavam anteriormente.

According to the economic theory of democracy, governments never undertake any policies unless they expect to win votes (or at least not lose votes) by doing so. Hence for every citizen opposed to a given act, there are other citizens in favor of it. Elimination of that act would please the former but alienate the latter. Looking at the whole complex of its acts between elections, the governing party feels that including this act gains more votes than excluding it. The party can afford to offend some voters with this act because they are in the minority regarding it, their feelings against it are not as intensive as the feelings of those for it, some other acts will placate them, or for some combination of these reasons. Since citizen's preferences are diverse, every man finds himself thus ignored by the government on some policy or other. Hence everyone believes the government is carrying out some unnecessary acts. But the government is still maximizing political support for itself, for what one man believes unnecessary is to someone else necessary enough to cause him to thank the government with his vote. (DOWNS, 1960, p. 550, ênfase adicionada)

Quando se fala em gastos orçamentários no presente trabalho, é necessário ter uma visão mais ampla do que o simples dispêndio direto de valores para adquirir um produto ou

um serviço. Diz-se isso, pois é possível que o custeio da máquina pública para elaborar uma lei pode ser presumidamente maior do que a do próprio pagamento de uma indenização. O custo administrativo (e o desgaste político associado) pode ser economicamente mais desestimulador ao governante do que o próprio pagamento de valores de indenização. Portanto, é preciso ter em mente que toda política pública tem um preço e que a dita “indenização” nem sempre é a que mais pesa no orçamento. As barganhas (com viés econômico) que talvez precisem ser realizadas para aprovação de uma lei são tão impeditivas quanto o seria o pagamento da reparação pecuniária direta. O dinheiro acaba sempre funcionando como a graxa das engrenagens políticas, mas nem sempre é o valor principal que define a intervenção do estado. Veremos isso mais à frente.

Enfim, todos os custos aqui elencados influenciam o decisório do governante no contexto em estudo. Contudo, resta ao governante saber quantas fichas apostar (e quanto do seu prestígio colocar à prova) para ver uma política pública implementada. Lembre-se de que, para o presente modelo, a análise governamental acerca dos ônus e dos bônus frente à implementação de uma política pública recomendada ou acordada no âmbito da CIDH, é uma questão de sobrevivência e de manutenção de legitimidade dos governantes autointeressados.

O presente modelo pressupõe, também, que não parece racional que os governantes aceitem que o seu projeto de governança e de poder (já difícil em virtude do engessamento oriundo da austeridade fiscal) seja malgrado em virtude de imposições excessivamente custosas de soluções advindas de um órgão internacional, precipuamente pelo fato de a CIDH não precisar prestar conta de suas ações no âmbito interno.

3.2 DOS PRESUMIDOS CUSTOS ECONÔMICOS

Dentre os vários custos que devem ser levados em consideração pelos governantes envolvidos nas presentes lides interamericanas estão os presumidos custos econômicos. O presente modelo pressupõe que esse custo econômico, diferentemente do que se poderia pensar, nem sempre é o mais importante. Parece oportuno relembrar que todos os direitos têm um custo e, por óbvio, todas as medidas recomendadas ou acordadas no âmbito da CIDH, também o têm. Nesse sentido, Galdino (2005, p.204, ênfase adicionada) discorre sobre o contexto da obra literária de Sustain e Holmes, *Os custos dos direitos*.

Na medida em que o Estado é indispensável ao reconhecimento e efetivação dos direitos, e considerando que o Estado somente funciona em razão das contingências

de recursos econômico-financeiros captadas junto aos indivíduos singularmente considerados, chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que o permita. O “reino privado” que a sociedade americana tanto preza é sustentado, em mesmo criado pela ação pública. É o que remete ao problema dos custos e da positividade. Verificando-se que os custos serão, então, indispensáveis à caracterização dos direitos, entendidos como situações a que o Direito “concede” determinados remédios (jurídicos, portanto), os autores afirmam que TODOS OS DIREITOS SÃO POSITIVOS. Para tanto, contudo, reconhecem eles, é preciso ultrapassar a sólida barreira erguida pelo senso comum acerca dos direitos, consoante a qual os direitos fulcrados diretamente na liberdade seriam puramente negativos, não demandando qualquer prestação estatal positiva para sua efetivação.

Nessa mesma esteira, não há hoje como se dissociar uma política fiscal austera da opção estatal por implementar uma ou outra política pública internacional. Irreprochável que parte das limitações do governante, hodiernamente, situam-se no cofre do Estado. Essa vinculação entre a capacidade fiscal e a capacidade de implementar políticas públicas é tratada, também, por Schumpeter:

In any case, the state has its definite limits. These are, of course, not conceptually definable limits of its field of social action, but limits to its fiscal potential. These vary considerably in each specific case according to the wealth or poverty of the country, to the concrete details of its national and social structure, and to the nature of its wealth. There is a great difference between new, active, and growing wealth and old wealth, between entrepreneurial and rentier states. The limits of their fiscal potential may also differ according to the extent of military expenses or the debt service, to the power and morality of its bureaucracy, and to the intensity of the "state-consciousness" of its people. But they are always there and they may be theoretically determined in general terms from the nature of the state. The bourgeois tax state of the present time does not exist anywhere as a pure type. (1991, p.111, ênfase adicionada)

O presente modelo pressupõe que, em sendo escassos os recursos econômicos, pouco importa para o governante se o recomendável era garantir o cumprimento das recomendações internacionais humanitárias pelo fato de serem boas para a sociedade e aptas a trazerem bem-estar ao grupo. Na verdade, a relação aqui é mais simples: dê ao povo o que ele quer (na medida do que se pode dar), e não o que lhe será bom. Se as outras políticas públicas (que não as humanitárias) são as que o povo deseja, não há que se discutir, então, quais deveriam ser as adotadas - por serem supostamente boas. Nesse mesmo sentido, vide Downs:

A key feature of this procedure is that the government gives voters what they want, not necessarily what benefits them. As long as citizens know what benefits them, there should be no difference between the actual budget and the "correct" budget. But if there are benefits which government spending would produce that people are not aware of, the government will not spend money to produce them unless it believes it can make them well-known before the next election. For the government is primarily interested in people's votes, not their welfare, and will not increase their welfare if doing so would cost it votes. And it would lose votes if it increased taxes

or inflation—which people are aware of—in order to produce benefits which people are not aware of. Many citizens would shift their votes to some other party that produced only more tangible benefits at less total cost—even if they would in fact be worse off under this party (1960, p. 546, ênfase adicionada).

Mesmo se presumindo que o governante buscará agradar o seu eleitorado (e não fazer o que é bom), ainda assim haverá choques de interesses entre os votantes. Diz-se isso, pois, em um pano de fundo de escassez de recursos orçamentários, difícil é a tarefa de se determinar quais são as políticas públicas que serão implementadas, porquanto os eleitores costumam se interessar por objetos variados e nem sempre coincidentes.

But, in the real world, people's preference rankings are not identical, so we shall not assume them identical in our model. While almost every man agrees with a majority of his fellows in regard to some policies, he also finds himself in a minority regarding others. It is the presence of these "revolving majorities" that prevents men from attaining equilibrium with governments. The government must carry out a complex mixture of many policies, some pleasing to one majority, some pleasing to another majority, and some pleasing only to a minority with intensive feelings concerning them. It can afford to undertake policies favored only by a minority because it does not stand or fall on any one issue but on the mixture as a whole (DOWNS, 1960, p. 549, ênfase adicionada).

Os problemas postos se tornam ainda mais complicados quando se compreende que todas essas políticas públicas recomendadas devem ser custeadas pela mesma fonte de recursos: o orçamento interno. Não só elas, mas, também, todo e qualquer outro gasto do Estado como: o pagamento da burocracia de nível de rua, a entrega de cargos de chefia de ministérios a aliados políticos, o pagamento dos subsídios dos altos escalões de Poder, o custeio de serviços públicos básicos, os programas sociais, entre outros.

Portanto, essa possível percepção dos eleitores nacionais de que todos têm direito a tirar algum proveito particular do dinheiro que está nessa fonte comum (*common pool resources*) acaba impulsionando o governante (que não consegue realizar esse malabarismo orçamentário) a tentar abranger o máximo de políticas públicas possíveis. Sempre deverá o governante escolher prioridades nesse amplo rol de necessidades dos grupos de eleitores visando a se manter no poder. Daí é que podem surgir as antipatias naturais que retiram apoio político do governante e do partido incumbente.

O anseio do governante pelo voto dos mais diversos grupos de eleitores (em face do incremento dos pilares democráticos na maioria dos países) cria um ambiente propício à proporcional pressão dos grupos de eleitores para terem acesso aos recursos acumulados na fonte comum. Pouco importa o quão egoístico isso possa parecer; cada grupo quer seu

quinhão de interesses garantido por aquela fonte pública de recursos. Não se nega que isso acabou fazendo surgir uma nova forma da tragédia dos comuns¹⁸: a democrática.

The latest version of the public-choice account of the fiscal crisis of the state is the common pool theory, which has become established as the received opinion of the so-called new institutional economics. In essence it is just another version of the ‘tragedy of the commons’ story, which in turn is the riposte of standard economics to the Marxian analysis of primitive accumulation (Marx 1967 [1867, 1887]), in particular the ‘enclosure’ of the common land of English villages by the landed gentry, which is presented as prudent economic policy in pursuit of higher overall economic efficiency (North and Thomas 1973). Just as common ownership and the absence of private – i.e., capitalist – property allegedly resulted in irresponsible ‘overgrazing’ of common farmland, requiring a forcible modernization of the property regime, it is now being claimed that the public nature of government finance causes individually rational actors to take more out of the ‘common pool’ of state resources than they can sustain. In the popular version of the theory, democracy is the leading culprit, with its central actors – voters, interest groups and political parties – portrayed as being fundamentally irresponsible and unable to resist the temptations inherent in the free access to collectively owned resources. Vulnerable as its institutions are to popular pressure, so the story goes, democracy will inevitably result in irrational economic decisions, including commitments to public spending in excess of public revenues and resulting in ever rising indebtedness. Obviously the theory of the common pool has a strong Hayekian flavour in that it supports the conclusion that economic policy-making must be protected from electoral pressure and political opportunism and be vested in politically sterilized institutions such as independent central banks or regulatory authorities such as the European Commission. With respect to public finance and the fiscal crisis of the state, it was thinking along these lines that inspired the institutional reforms of the national budgeting procedures that were promoted in the 1990s, as well as the “fiscal pact” that is currently being negotiated among European nations (SCHÄFER; STREECK, 2013, p. 8-9, ênfase adicionada).

Essa situação pode piorar quando se percebe que os órgãos internacionais não são dotados da mesma responsividade política a que os governantes se vinculam. Ao não se responsabilizarem pelos impactos econômicos e sociais de suas decisões no âmbito interno do país-violador, acabam os órgãos supranacionais afetando os compromissos de governo frente aos anseios dos cidadãos (eleitores) e, isso, choca-se frontalmente com as intenções e as finalidades do governante autointeressado.

Por isso, o presente modelo advoga que, no complexo processo de formação de uma política pública, só se alcançará seu desiderato final, caso a decisão esteja de acordo com uma

¹⁸ "A tragédia dos comuns é uma situação em que indivíduos agindo de forma independente e racional acabam enfrentando dificuldades, pois, ao se comportarem consoante os seus próprios interesses, acabam agindo de forma contrária aos interesses de uma comunidade, esgotando algum tipo de recurso comum. Nesse mesmo sentido está o artigo a seguir: páginas 282 e 283: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a02v48n2> ou o artigo de Hardin na Science (seção “Tragedy of freedom in a commons”): <http://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>

síntese dos argumentos conflitantes entre as partes envolvidas. Essa inclusive é a chave do viés pospositivista, o qual vem para mitigar os rigores de uma análise meramente positivista.

O ponto forte mais importante das análises pospositivistas é que elas são sensíveis às realidades confusas ou caóticas do processo da política pública, diferentemente de suas contrapartes positivistas, que tendem a ter uma concepção ordeira, até mesmo mecanicista, do reino da política. Para os positivistas, os problemas políticos são em grande parte questões técnicas que podem ser tratadas de maneira efetiva tão logo se encontre a solução certa mediante uma análise técnica rigorosa. *Os pospositivistas assinalam, corretamente, que a análise técnica precisa ser complementada pelo estudo de uma gama de outros fatores, incluindo os conflitos decorrentes dos diferentes valores e interesses* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 34-35, ênfase adicionada).

Com base no exposto, quando o órgão internacional (no caso, a CIDH) subjugua a autonomia do governante na regulação desses já tão limitados recursos na piscina comum (*common pool*), incrementa as chances de esses gastos gerarem ao governante a perda de apoio político interno.

3.3 DOS PRESUMIDOS CUSTOS INSTITUCIONAIS

As dificuldades de arranjo institucional interno e o arranjo entre os Poderes são possíveis entraves que devem ser levados em conta pelo governante quando de sua decisão de adotar ou não uma política pública. Ou o governante sabe como alcançar esse consenso entre as instituições ou julga os custos muito altos e, então, foge de medidas que requeiram tais enlances. Os custos de barganhas institucionais e entre os poderes, visando a que sejam alcançados os objetivos dos governantes, são os chamados custos institucionais.

O consenso custa caro, já advogavam sobre isso Buchanan e Tullock (1962). Indicação disso é que, em algumas explicações fornecidas pelos próprios Estados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para justificar o descumprimento de uma ou outra medida, deixa-se transparecer essa dificuldade do governante em promover arranjos entre os Poderes do Estado, acabando por influenciar no descumprimento das medidas¹⁹. Um bom

¹⁹ Nesse mesmo sentido, vide o trecho do relatório da CIDH, no qual consta a justificativa para que o Estado da Jamaica (Caso n. 12.447 – Jamaica x Derrick Tracey) não cumpra uma das medidas impostas: “En este sentido mencionó que debido a que la separación de poderes es un principio fundamental de la Constitución, *el Poder Ejecutivo no puede interferir con el ejercicio de las potestades del Poder Judicial*. Aclaró que dado que la Corte de Apelaciones desestimó la apelación del señor Tracey y que éste no ha llevado el caso ante el Comité Judicial del Consejo Privado, las leyes vigentes no permiten un nuevo juicio del presente caso”.

exemplo disso é o item 545, afeto ao caso 10.916 (informe 79/11), no qual o governo colombiano aduz tais razões para o descumprimento de uma recomendação:

Finalmente, en relación a la tercera recomendación, el Estado reiteró lo informado en la reunión de trabajo del 21 de octubre de 2015, esto es, que ante la postura del Tribunal al improbar el acuerdo conciliatorio alcanzado por las partes mediante fallo del 6 de febrero del 2015, los representantes de las víctimas interpusieron una acción de tutela contra este fallo, vinculando a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores. En este sentido, el Estado informó que la Presidencia de la República coadyuvó con la acción de tutela presentada, y por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha colaborado en todo momento para atender el compromiso de reparar a las víctimas del caso en el marco de la Ley 288 de 1996. El Estado informó que esta acción está en curso ante el Consejo de Estado y a la fecha, según se consultó ante este Tribunal, había registro de proyecto para fallo. *Recalcó que en virtud del principio de división de poderes, es deber del Ejecutivo acatar lo ordenado por la Rama Judicial, sin embargo no impide que se puedan presentar las acciones o recursos contra estas decisiones judiciales* (ênfase adicionada)

Conhecer essas idiossincrasias burocráticas e esses necessários arranjos institucionais é tarefa do governante racional, o qual precisa saber disso para que trace as melhores estratégias para se manter no Poder. Acredita-se que se a composição institucional é inviável no caso concreto, o governante racional tende a valorar esses custos como elevados e, portanto, deixar de cumprir a medida.

O presente modelo advoga que a dificuldade de realização de arranjos políticos e institucionais não são mera retórica dos governantes, os quais estariam usando tais argumentos como forma de justificar o não-cumprimento de algumas medidas. Tais custos institucionais podem pesar mais do que o pagamento de uma robusta indenização para uma vítima. O presente modelo racionalista preconiza que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário podem obstacularizar determinadas políticas públicas do governante, desde que não seja ele suficientemente habilidoso para conduzi-los ao consenso interno.

3.4 DOS PRESUMIDOS CUSTOS LEGAIS

Há ferramentas de políticas públicas que esbarram em disposições legais e nas balizas do seu próprio sistema jurídico dos países. Implicitamente, romper com tais paradigmas traz um alto desgaste para o governante, caso deseje implementá-las. O custo aqui não se resume a tramitação burocrática para se criar uma lei nova, nem muito menos para alterá-la ou suprimi-la; esse custos são considerados, no presente modelo, como sendo institucionais. Quando se

fala em custo legal, enfoca-se, na verdade, os custos de fazer aplicar uma lei, ou mesmo romper com uma norma ou costume jurídico já arraigado em determinado Estado, colocando em xeque a congruência do sistema jurídico adotado. Um viés é o do consenso institucional para criar ou suprimir uma lei; outro ponto é romper com tradições jurídicas e com os pilares de um sistema jurídico já organizado internamente com a referida inovação legislativa.

Destarte, o presente trabalho versa sobre custos legais como os empecilhos na aplicação da lei, o seu abrandamento, a mudança, o descumprimento, a criação ou a alteração de normas ou de tradições jurídicas (que tenham força cogente), as quais são paradigmáticas para o sistema jurídico interno. São as leis, em suma, que acabam gerando impacto no sistema jurídico já posto em determinado país, muitas vezes bastante impopulares.

Cita-se que há determinadas ferramentas que trazem custos legais que, presumidamente, podem influenciar de forma determinante o decisório do governante. Por exemplo, um desenho de política pública que traga a determinação para a modificação da competência da Justiça Militar de um país, encaminhando fatos praticados por Militares para serem investigados e processados pela Justiça Comum²⁰; e o mandamento para abolir a pena de morte²¹, comutando-a por outra penal menos gravosa. Enfim, essas leis, que têm a potencialidade de causar uma reviravolta no sistema jurídico interno e nas crenças sociais, são as que trazem inegáveis custos legais para que o governante as implemente. Aqui não se enfoca o fato de ser necessária uma grande barganha institucional para que uma lei seja aprovada; mas, sim, os custos face ao rompimento com as tradições daquele sistema jurídico.

Um bom exemplo disso é que, sob o argumento de se estar protegendo direitos humanos, há certas ferramentas de política pública que podem estar afastando direitos fundamentais presentes nas Constituições dos países. É o caso de medidas que ignoram institutos conferidos nas Constituições dos Países, como é o caso das que afastam a prescrição, a anistia já conferida e a imutabilidade da coisa julgada. Em apertada síntese, a prescrição é uma garantia constitucional do cidadão de que o Estado não vai buscar lhe processar e lhe punir eternamente por uma infração penal que ele praticou. A anistia diz respeito a um ato de perdão estatal concedido a autores de crime, por ato discricionário, deixando de lhes aplicar os efeitos de uma condenação criminal²². A coisa julgada, por fim, é a decisão final sobre um

²⁰ Essa é uma das recomendações postas no item 382, atinente aos Casos n. 11.286, 11.406, 11.407, 11.412, 11.413, 11.415, 11.416 e 11.417 (Aluísio Cavalcante y otros X Brasil).

²¹ Essa é uma das recomendações postas no item 1054, atinente ao caso n. 11.193 (Shaka Sankofa X Estados Unidos).

²² A discussão sobre a possibilidade de Lei de Anistia conferida por um País (no caso, o Brasil) ser afastada em face de seu confronto com o teor de decisão internacional (no caso da Corte Interamericana de Direitos

caso, não sendo possível, ordinariamente, reabri-lo. Romper com tais institutos é uma opção de altíssimo custo legal para o governante, pois coloca em xeque a segurança do sistema jurídico de seu país, bem como viola regras assentadas no Direito interno.

Outrossim, há que se sobrelevar também como ferramentas de altos custos legais quando a ferramenta de política pública for a de realização de atos de investigação, mesmo que digam respeito a crimes ocorridos há bastante tempo. Quando a CIDH ou as próprias partes propõem (e aceitam) medidas de investigação (A.5) nos desenhos de soluções, mesmo sendo sabido que os fatos ocorreram há décadas, presume-se que já saibam das fortes chances de tais medidas não se concretizarem. Na verdade, investigar não é uma tarefa qualquer e o fator tempestividade piora ainda mais as chances de sucesso. Há regras que balizam a investigação e nem sempre as ferramentas de investigação são aptas a alcançar fatos tão no passado. O passar do tempo da investigação indica que pode se ter perdido a oportunidade de se coletar vestígios do crime. É claro que, nem por isso, pode-se pressupor que uma investigação rápida terá o condão de sempre alcançar o objetivo de desnudar a autoria e materialidade criminosas, mas, certamente, o tempestividade na coleta dos elementos pode ser essencial.

3.5 DOS PRESUMIDOS CUSTOS POLÍTICOS

A análise dos ônus e dos bônus para implementar uma determinada ação política (como é o caso da adoção de uma política pública) é apimentada pelo fato de ser particularmente difícil para um governante determinar quais são as políticas públicas que devem ser implementadas internamente, porquanto os eleitores costumam se interessar por objetos variados e nem sempre coincidentes.

Isso obriga que o governante não atenda aos anseios de somente um grupo social, porquanto é necessário, sabendo desses múltiplos interesses existentes, fazer com que muitos setores da sociedade se vejam contemplados com políticas públicas que lhes apeteçam.

Humanos) pode ser evidenciada ADPF 153. No caso em específico, o Supremo Tribunal Federal brasileiro decidiu que a referida ação constitucional era improcedente, validando, então, a Lei de Anistia elaborada pelo Legislativo Brasileiro, a qual perdoava os autores de crimes praticados à época do regime militar brasileiro. Essa chancela do órgão máximo do Judiciário brasileiro confronta-se com os decisórios da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

But, in the real world, people's preference rankings are not identical, so we shall not assume them identical in our model. While almost every man agrees with a majority of his fellows in regard to some policies, he also finds himself in a minority regarding others. It is the presence of these "revolving majorities" that prevents men from attaining equilibrium with governments. The government must carry out a complex mixture of many policies, some pleasing to one majority, some pleasing to another majority, and some pleasing only to a minority with intensive feelings concerning them. It can afford to undertake policies favored only by a minority because it does not stand or fall on any one issue but on the mixture as a whole. (DOWNS, 1960, p. 549, ênfase adicionada)

Há, também, a possibilidade de o governante levar em consideração os riscos de perda de apoio político em face de entraves que, por mais que não atinjam diretamente seus eleitores, tenham aptidão de nodar sua imagem política. Em uma breve análise do relatório de seguimento de casos da CIDH (2017) deixou-se evidenciar que algumas violações sequer se referem aos nacionais do país, mas mesmo assim o governante acaba implementando medidas em favor de estrangeiros. Afinal de contas, se a vítima da violação não é um nacional, hipoteticamente, poder-se-ia presumir a não existência de risco de perda de votos, já que a vítima não teria a possibilidade de participar do pleito no país violador.

Contudo, presume-se que o custo político vai muito além da perda do voto direto do indivíduo que é vítima da violação, mas também daqueles que comungam da ideia de que a postura de não-atuação do governante seria equivocada. Aqui pouco importa se o juízo de empatia dos eleitores se dará com base no fato de ele (e seus parentes) também serem vítimas potenciais de violação semelhante, mas, sim, que aquela ação ou inação lhe pareceu injusta.

Um bom exemplo disso pode ser o caso n. 12.534 (*Andrea Mortlock x Estados Unidos*)²³, o qual trata de risco de deportação de uma cidadã jamaicana para seu país de origem, porquanto ela estava nos Estados Unidos para buscar um tratamento para uma grave doença infecto-contagiosa. Até o presente momento, consta do relatório que a vítima não fora deportada. Esse fato precisa ser considerado, pois é sabido que os Estados Unidos não ostentam uma boa estatística de cumprimento de medidas recomendadas pela CIDH.

Nesse sentido, ao dar cumprimento parcial a desenhos como esses, mesmo sendo sabido que não haveria uma perda de voto da vítima da violação (porquanto é estrangeira), o governante demonstra que não necessariamente faz uma contagem de ganho ou de perda de voto por cabeça; mas, sim, aparentemente, pode estar a fazê-lo por grupos ou por ideologias.

²³ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

3.5.1 Do grau de liberdade do regime político

Esperava-se a descoberta de uma relação na qual os países mais livres buscassem meios e mecanismos mais eficientes para concretizar o modelo liberal por eles adotado e, portanto, isso pudesse refletir em um menor número de casos na CIDH. Contudo, quando analisado o relatório de seguimento da CIDH (2017), foi possível notar que a relação de países com maior número de casos encontra-se bem distribuída entre países livres e não tão livres (parcialmente livres e não-livres).

Trabalhar a questão do grau de liberdade de um regime político de um país pareceu essencial para a presente pesquisa. Essa importância deriva do fato de se acreditar que tal variável sirva como atalho informacional para indicar alguns dos custos políticos, institucionais e legais postos em face do governante quando de sua decisão por cumprir ou não um solução de caso oriundo da CIDH. Não se nega que qualquer tentativa de demonstrar relações envolvendo a variável em comento (grau de liberdade do regime político) com o seu cumprimento apresentará certa dificuldade metodológica. O principal empecilho está na categorização de um regime como “livre”, “parcialmente livre” ou “não-livre”. Tais terminologias são muito abertas.

O cientista político que melhor se aproximou dessa clivagem foi Robert Dahl. O autor tentou categorizar os regimes políticos de forma semelhante à mencionada acima, mas, certamente, não o fez em relação aos países concretamente considerados. O máximo que Dahl conseguiu foi criar nichos hipotéticos que, de acordo com o evoluir ou o regredir no binômio participação e oposição, poder-se-ia classificar um regime como poliárquico ou não.

Vocês vão observar que, apesar de ter nomeado regimes próximos dos quatro cantos, *o grande espaço no meio da figura não foi nomeado, nem está subdividido. A ausência de nomes reflete, parcialmente, a tendência histórica de classificar regimes segundo tipos extremos; reflete também meu próprio desejo de evitar uma terminologia redundante. A falta de nomenclatura não significa uma falta de regimes; na verdade, um número preponderante de regimes nacionais, atualmente, no mundo, possivelmente cairia na área média.* Muitas mudanças significativas em regimes envolvem, pois, deslocamentos dentro de, para dentro ou para fora, dessa importante área central, na medida em que esses regimes se tornam mais (ou menos) inclusivos e aumentam (ou reduzem) as oportunidades de contestação pública. Para me referir a regimes dentro dessa grande área interna, apelarei eventualmente para os termos aproximadamente ou quase: um regime aproximadamente hegemônico oferece um pouco mais de oportunidades de contestação pública do que um regime hegemônico; uma quase poliarquia poderia ser bastante inclusiva mas ofereceria restrições mais sérias à contestação pública do que uma poliarquia plena, ou poderia proporcionar oportunidades de contestação pública comparáveis às de uma poliarquia plena e ser, no entanto, um pouco menos inclusiva (DAHL, 1997, p. 31, ênfase adicionada).

Talvez por essa imprecisão conceitual, optou-se por se utilizar do relatório anual da *Freedom House*²⁴, o qual leva em conta o arcabouço protetivo de liberdades dos cidadãos (vetores acerca do respeito aos direitos políticos e às liberdades civis) para agrupar países de acordo com o grau de liberdade do regime. Não que tal classificação seja incontestada, mas, certamente, pareceu ser a mais adequada aos fins investigatórios aqui traçados. De antemão, pode-se dizer que foi levado em consideração, na dita classificação, o que os Estados conseguem implementar, na prática, sobre os direitos políticos e dos direitos civis, e não só o que hipoteticamente há de garantias previstas na legislação interna. Para maiores informações sobre a metodologia aplicada²⁵, remete-se ao sítio virtual de onde foram coletadas as ditas informações.

Como dito, essa variável pareceu importante pois acaba resumindo bem as tradições e os costumes de determinada coletividade. É por óbvio esperado que em países com maior grau de liberdade os governantes tenham menores resistências (custos) para implementar políticas públicas humanitárias, sendo que não realizar ações nessa senda podem ser determinantes para a perda de sustentação política. Além disso, governantes de regimes ditos livres têm interesse em manter esse rótulo, porquanto pode lhes garantir uma visibilidade internacional desejável. Ao revés, em regimes menos livres, espera-se que o não atendimento de metas humanitárias podem ser menos determinantes nesse contexto de sustentação do governante. Contudo, essas hipóteses precisavam ser testadas.

De qualquer sorte, é preciso dizer que existiam duas formas de se aferir o grau de liberdade de um regime. A primeira diz respeito à classificação nominal dada ao grau de liberdade (livre, parcialmente livre e não-livre). A segunda diz respeito à pontuação das liberdades, consoante o que fora preconizado pela *Freedom House*. Optou-se por, nessa pesquisa, utilizar-se da categoria nominal, pois garantiria certa homogeneidade necessária à pesquisa.

²⁴ Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>> Acesso em: 20 mai. 2017.

²⁵ Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/methodology>> Acesso em: 05 dez 2016.

TABELA 2- Do grau de liberdade do regime político.

País	Direitos políticos	Liberdades civis	Taxa de liberdade	Pontuação das liberdades	Classificação
Argentina	2	2	2	79	Livre
Bahamas	1	1	1	92	Livre
Belize	1	2	1.5	87	Livre
Bolívia	3	3	3	68	Parcialmente
Brasil	2	2	2	81	Livre
Canadá	1	1	1	99	Livre
Chile	1	1	1	95	Livre
Colômbia	3	4	3.5	63	Parcialmente
Cuba	7	6	6.5	15	Não livre
El salvador	2	3	2.5	69	Livre
Equador	3	3	3	59	Parcialmente
Estados Unidos	1	1	1	90	Livre
Grenada	1	2	1.5	89	Livre
Guatemala	4	4	4	54	Parcialmente
Guyana	2	3	2.5	74	Livre
Haiti	5	5	5	41	Parcialmente
Honduras	4	4	4	45	Parcialmente
Jamaica	2	3	2.5	75	Livre
México	3	3	3	65	Parcialmente
Nicarágua	4	3	3.5	54	Parcialmente
Paraguai	3	3	3	64	Parcialmente
Peru	2	3	2.5	71	Livre
República Dominicana	3	3	3	70	Parcialmente
Trinidad y Tobago	2	2	2	81	Livre
Uruguai	1	1	1	98	Livre
Venezuela	5	5	5	35	Parcialmente

Fonte: Elaboração própria (2017)²⁶.

²⁶ Dados disponíveis em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

Essas informações serão de suma importância, pois, após classificados os países mencionados no relatório de seguimento da CIDH (2017) como livres e não tão livres (englobando os parcialmente livres e não-livres), será possível testar a influência (positiva ou negativamente) dessa variável nas taxas de cumprimento total das soluções²⁷.

3.5.2 A forma de estado e os seus presumidos custos institucionais

Um dos temas mais intrigantes acerca da implementação de políticas públicas diz respeito à hipótese de existência ou de inexistência de uma relação entre a forma do Estado (Estados unitários ou federados) e a respectiva propensão à execução total de políticas públicas recomendadas ou pactuadas no contexto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Recorde-se que o presente trabalho trata a variável forma de Estado como um atalho informacional frente aos presumidos custos a que o governante se defronta quando do decisório por cumprir ou não um desenho de política pública.

A tentativa de criar uma relação entre essas variáveis não é nova, mas, certamente, ainda muito atual:

Os sistemas políticos também têm impacto crucial na capacidade política do Estado e no modo como os Estados produzem e implementam políticas e seus outcomes (Fabbrini e Sicurelli, 2008). Um dos aspectos mais significativos do sistema político a afetar a política pública é ser ele federal ou unitário. Em sistemas unitários, a existência de uma clara cadeia de comando, ou hierarquia, ligando os diferentes níveis de governo entre si, numa relação de superior/subordinado, reduz a complexidade da governança e policy-making multiníveis. Assim, em países como Grã-Bretanha, França, Japão e Tailândia, o governo avoca a si todos os poderes de tomada de decisão. Ele pode decidir delegar esses poderes a níveis inferiores de governo ou impô-los a eles, mas ninguém, legalmente, desafia o papel do governo central da nação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 67, ênfase adicionada).

Mais especificamente, o presente estudo visa a averiguar se os casos vinculados aos países unitários têm maior propensão ao cumprimento total dos desenhos das soluções, porquanto são presumidos menores custos institucionais para a tramitação de tais procedimentos.

A *priori*, constata-se que há uma nítida relação entre o Produto Interno Bruto (GPD, na sigla em inglês), tamanho da população e a forma que são configurados internamente (federal ou unitário). Pode-se constatar que países maiores tenham maiores PIBs e, também,

²⁷ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

sejam federados. Essa relação, contudo, não pode ser confundida com uma maior propensão ao o cumprimento total dos casos.

TABELA 3 – Forma de estado, PIB, tamanho do país e população.

País	Forma de Estado	Tamanho do País (km²)	GDP (dólares)	População
Estados Unidos	Federação	9.831.510	7.946.996.000.000	321.418.820
Brasil	Federação	8.515.770	1.774.724.818.900	207.847.000
Canadá	Federação	9.984.670	1.550.536.520.141	35.851.774
México	Federação	1.964.380	1.144.331.343.172	127.017.224
Argentina	Federação	2.780.400	583.168.571.071	43.416.000
Venezuela	Federação	912.050	371.336.634.589	31.108.000
Colômbia	Unitário	1.141.749	292.080.155.633	48.228.000
Chile	Unitário	756.096	240.215.707.927	17.948.000
Peru	Unitário	1.285.220	192.083.721.355	31.376.000
Equador	Unitário	256.370	100.871.770.000	16.144.000
Cuba	Unitário	109.880	77.149.700.000	11.389.562
Rep. Dominicana	Unitário	48.670	67.103.263.863	10.528.391
Guatemala	Unitário	108.890	63.794.348.774	16.342.897
Uruguai	Unitário	176.220	53.442.697.567	3.431.000
Bolívia	Unitário	1.098.580	33.196.819.571	10.724.000
Trinidad y Tobago	Unitário	5.130	27.805.745.960	1.360.088
Paraguay	Unitário	406.752	27.090.000.000	6.854.536
El Salvador	Unitário	21.040	25.850.200.000	6.126.583
Honduras	Unitário	112.490	20.152.043.003	8.075.060
Jamaica	Unitário	10.990	14.005.654.599	2.725.941
Nicaragua	Unitário	130.370	12.692.562.187	6.082.032
Bahamas	Federação	13.880	8.884.441.432	388.019
Haiti	Unitário	27.750	8.877.465.911	10.711.067
Guyana	Unitário	214.970	3.166.029.055	767.085
Belize	Federação	22.970	1.763.000.000	359.287
Grenada	Unitário	340	978.148.148	106.825

Fonte: Elaboração própria (2017)²⁸.

Na verdade, presume-se que, em época de crise fiscal e de inchaço da máquina pública, países que possuam uma estrutura administrativa mais aquilatada (mormente os federados) e, portanto, instituições mais consolidadas, possuam maior dificuldade para atingir o consenso necessário para dar concretude a políticas públicas muito complexas. Por mais que o orçamento seja, em regra, maior do que o de um país unitário, os custos institucionais, políticos e legais podem pesar mais para o atingimento da conjunção de forças. Sobre isso, já tinha alertado Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 68, ênfase adicionada):

O federalismo tem sido citado como uma razão fundamental para explicar a baixa capacidade política de muitos setores político-administrativos em países como os Estados Unidos e o Canadá (Howlett, 1999; Mc Roberts, 1993). *Em países federais, os governos acham difícil desenvolver políticas consistentes e coerentes, porquanto as políticas nacionais, na maioria das áreas, exigem acordo intergovernamental, envolvendo negociações complexas, extensas e consumidoras de tempo que nem sempre são bem-sucedidas* (Banting, 1982; Schultz e Alexandroff, 1985; Atkinson e Coleman, 1989b). Além disso, ambos os níveis de governo estão sujeitos a revisão judicial imprevisível de suas medidas, o que restringe ainda mais a habilidade do governo de realizar seus objetivos.

Em resumo, casos envolvendo países federados, em virtude de sua mais complexa e grandiosa estrutura administrativa e institucional, podem tornar os custos do consenso maiores e, portanto, elevar as chances de não cumprimento total da demanda. Essa hipótese também será testada no presente estudo.

²⁸ Dados disponíveis em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=LCN,CUB>>; <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

4 DA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE SEGUIMENTO DE CASOS DA CIDH (2017)

4.1 DA DOCUMENTAÇÃO E DAS INFORMAÇÕES

A pesquisa em tela se justificou pela premente necessidade de se investigar a relação existente entre a opção do governante em adotar políticas públicas em face dos custos iminentes para fazê-lo. Como dito, a complexidade dos desenhos das soluções advindas do contexto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem como função precípua servir como atalho informacional para se alcançar, por prognose, os tais custos.

Além da extensa pesquisa bibliográfica e teórica relacionada à teoria da *rational choice*, a qual fundamentou o pressuposto racionalista que serve de substrato para a presente pesquisa, realizou-se uma minuciosa análise de dados coletados no relatório de seguimento da CIDH (2017) e, após devidamente processados, transformados em dados estatísticos com vistas a auxiliarem no entendimento das hipóteses.

Importante dizer que, todos os anos, a CIDH publica seu relatório anual de seguimento da CIDH, sendo que, então, sucedem-se uns aos outros com o passar dos anos. Em outros termos, o relatório de 2017 nada mais é do que uma atualização do anterior (2016) sobre o andamento dos casos e, principalmente, sobre a postura dos Estados frente às recomendações ou acordos travados no âmbito no curso das décadas. Por isso a importância de se ter adotado o último relatório disponível como parâmetro da pesquisa.

O relatório de seguimento da CIDH, publicado no ano de 2017, relata os casos que tramitaram (de forma não sigilosa) nos últimos 15 anos acerca dos países vinculados à Organização dos Estados Americanos, sejam os que já foram resolvidos definitivamente, sejam os que ainda estão tramitando na Comissão. A última atualização do referido relatório foi dada no dia 30 de dezembro de 2016, sendo que todas as informações recebidas pelas partes até essa data estão, presumidamente, contidas no presente relatório.

Há de se sobrelevar que nem todos os casos que tramitam atualmente na CIDH se encontram mencionados no relatório de seguimento (CIDH, 2017). Há outros casos que tramitam em sigilo. Se esses casos estivessem mencionados em tal relatório, o raio apuratório da presente pesquisa poderia seria ainda maior. É importante dizer que as informações desses casos sigilosos só passam a ser acessíveis no relatório de seguimento da CIDH após da recalcitrância do Estado em fornecer as informações pleiteadas pela CIDH em um informe confidencial que é encaminhado ao país. Esse é rito determinado nos artigos 50 e 51 da

Convenção Americana sobre Direitos Humanos²⁹. Em resumo, há muitos mais casos tramitando na CIDH do que esses que aqui serão analisados. Essa limitação, contudo, não prejudicou a pesquisa, pois os 207 casos mencionados no relatório de seguimento de 2017 já pareceram suficientes para o mote da presente investigação.

Um ponto importante sobre a pesquisa é que o relatório de seguimento de casos nem sempre trazia todas as informações necessárias à pesquisa. Para complementar determinadas lacunas deixadas pelo relatório (CIDH, 2017), também foi necessária a análise de documentos de submissão de acordo à Comissão (por exemplo, as petições). Exemplo disso, foi, no que tange às soluções amistosas cumpridas totalmente, não havia menção no relatório da CIDH sobre quais foram as medidas acordadas e, portanto, cumpridas. Daí, só com a análise da petição de submissão do acordo para a homologação da Comissão era possível descobrir quais eram as medidas objeto da solução amistosa.

Ainda em relação às lacunas informacionais do relatório, frisa-se que foi necessário sacar mão do elemento de imprecisão. Foi possível notar que faltou um certo zelo na confecção do relatório de seguimento (CIDH, 2017), como foi o caso da Petición n. 279-03, no qual não consta na tabela acerca do seu *status* de cumprimento. Ademais, faltou clareza sobre a categorização de algumas soluções de casos como totalmente cumpridas, parcialmente cumpridas ou mesmo descumpridas³⁰. Por fim, nem sempre as informações do relatório foram suficientes para determinar quais as ferramentas foram verdadeiramente cumpridas ou

²⁹ Artigo 50. Item 1. Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, e, do artigo 48. Item 2. O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo. Item 3. Ao encaminhar o relatório, a Comissão pode formular as proposições e recomendações que julgar adequadas. Artigo 51. Item 1. Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração. Item 2. A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competirem para remediar a situação examinada. Item 3. Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não medidas adequadas e se publica ou não seu relatório. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 28 mai. 2017.

³⁰ Há caso, inclusive, no qual parecia adequado categorizar o status como parcialmente cumprido, mas foi tido pela CIDH como pendente de cumprimento. Exemplo disso é que em todos os casos da Jamaica há uma resposta e uma atuação semelhante por parte do referido Estado, tendo sido em sua maioria dos casos categorizados como parcialmente cumprido (casos n. 12.069, 12.183, 11.826, 11.843, 11.846, 11.847, 12.275, 12.347, 12.418 e 12.447). Já o caso de n. 12.417, também da Jamaica, a CIDH optou por categorizá-lo como pendente de cumprimento, sem que houvesse suficientes razões para tanto, porquanto a situação fática é semelhante aos demais casos. Outro bom exemplo desse tipo de falha está no caso n. 12.632 (Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin x Argentina), no qual há aparente cumprimento da medida de publicidade (nodalidade) e, mesmo assim, o *status* do caso é dado como pendente de cumprimento.

descumpridas pelos Estados-violadores. Esse ponto é mencionado aqui, pois se acredita que seja uma questão a ser aprimorada pela CIDH, quando da confecção de seus próximos relatórios de seguimento. De qualquer sorte, o presente trabalho debruçou-se sobre as informações disponibilizadas pela CIDH (relatório de seguimento de casos de 2017), por mais que se acredite absolutamente recomendável, em um momento posterior, uma pesquisa mais aprofundada em face de outros documentos atinentes aos casos, mesmo que para tanto seja imperativa uma pesquisa nos próprios arquivos da CIDH.

Enfim, mesmo com os problemas mencionados, a análise do relatório da CIDH (2017) - e das documentações correlatas - permitiu a extração de informações de relevo para a pesquisa. As informações buscadas para a realização da pesquisa eram: tipo de solução adotada para cada caso (amistosa ou meritória), *status* dos casos (cumprido totalmente, cumprido parcialmente e descumprido), a complexidade numérica de medidas³¹ contidas no desenho da solução, quais as medidas utilizadas na construção de cada um dos desenhos das políticas públicas e, por fim, quais dessas medidas foram cumpridas ou descumpridas pelo Estado (até o momento do fechamento do relatório).

De posse tais informações, passou a ser possível a busca por dados que conduzissem às seguintes respostas: se preponderavam as soluções amistosas em face das meritórias, e quais dessas tinha maior propensão ao cumprimento total; o padrão de complexidade numérica das soluções em cada um dos casos e sua propensão ao cumprimento total do desenho; a taxa de cumprimento de cada uma dessas ferramentas isoladamente consideradas, analisadas com base na quantidade de vezes que apareceram no relatório de seguimento, o que proporcionaria a formulação de um índice de efetividade geral de cada ferramenta; e, por fim, cruzar informações como forma de Estado e grau de liberdade do regime político em face da complexidade dos desenhos de soluções e, principalmente, averiguar a maior ou menor propensão ao cumprimento total do desenho. Sobre essas relações e os respectivos resultados, ver-se-á melhor no Capítulo 5 do presente trabalho.

Como dito acima, foi pela análise pormenorizada do relatório de seguimento de casos (CIDH, 2017) que se desnudou a existência de ferramentas-padrão utilizadas na composição de cada um dos 207 desenhos de políticas públicas elencados no relatório em tela. Por mais que a Comissão não tenha proposto ou aceitado em seu relatório a existência explícita dessas ferramentas-padrão, incumbiu-se o presente trabalho de fazê-lo. Como dito, essa classificação

³¹ Note que o relatório de seguimento da CIDH (2017) não havia feito a individualização das medidas, nem muito menos as nominado como ferramentas de política pública. Essa catalogação foi realizada na presente pesquisa utilizando-se como paradigma o modelo NATO Interamericano.

das medidas (transformando-as em ferramentas) só foi factível, pois as soluções traziam costumeiramente certas medidas (as quais convencionou-se chamar depois de ferramentas), o que indicavam a existência de um padrão na sua escolha. Coube, então, ao presente pesquisador catalogá-las e as classificar de forma didática.

Com base nesse trabalho de catalogação, foi possível detectar sete ferramentas de “Nodalidade”, nove ferramentas de “Autoridade”, nove categorias de ferramentas de “Tesouro”, três categorias de ferramentas de “Organização”, bem como uma medida genérica de não-repetição de violações semelhantes. É possível visualizar que as categorias de ferramentas utilizadas no presente trabalho são inovadoras, mas, ao mesmo tempo, não fugiram muito da já famosa classificação de instrumentos defendida por Christopher Hood (1986) em sua pioneira obra *The tools of government*, qual seja o modelo NATO³². Sem perder a essência do que fora idealizado por Hood, as ferramentas descobertas no presente trabalho foram readequadas e divididas em gêneros semelhantes aos do modelo de Hood. Ousou-se, contudo, adicionar mais uma ferramenta/gênero, qual seja medida genérica de não-repetição de violações semelhantes.

4.2 DA ATEMPORALIDADE DA PESQUISA

É consabido que os fatores de estímulo e de desestímulo ao governante racional podem até ser modificados com o passar dos anos, porquanto as realidades contextuais dos governantes podem se alterar com a evolução histórica. Contudo, isso não pode ser confundido com a alteração da racionalidade instrumental deles.

Segundo o aporte teórico aqui empregado, a capacidade e a necessidade de constante de sopesamento entre de ônus e bônus dos governantes, quando de uma decisão, não se alteram; o que se modificam são os custos e os benefícios (as oportunidades e as fraquezas) que serão levadas em consideração quando desse juízo. Isso, então, permitiu que a pesquisa realizada fosse tida como atemporal, pois, independentemente da conjuntura posta e do momento da decisão, ainda se presumirá que o governante seja sempre um calculador.

³² Em apertada síntese, o referido modelo preconiza que há quatro grandes grupos de ferramentas que podem ser utilizadas no desenho de uma política pública, quais sejam aquelas pautadas na informação (ferramentas de “Nodalidade”), no poder de mando (ferramentas de “Autoridade”), no dinheiro (ferramentas de “Tesouro”) e na possibilidade de modificação estrutural de órgãos e de instituições (ferramentas de “Organização”).

Mesmo que se advogasse pela realização de um recorte temporal para a presente pesquisa, ainda assim os resultados tenderiam a ser semelhantes aos que serão encontrados aqui. Diz-se isso, pois os casos que tramitam na Comissão Internacional de Direitos Humanos, os quais serão utilizados para parametrizar o presente modelo, referem-se a demandas jurídicas que tramitam ou tramitaram nos últimos 15 anos.

76. El cumplimiento integral de las decisiones de la Comisión Interamericana constituye un elemento indispensable para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, así como para contribuir al fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. *Por tal motivo, en la presente sección, la CIDH incluye un análisis sobre el estado del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes adoptados por la Comisión durante los últimos quince años*³³ (Ênfase adicionada).

É óbvio que as violações de direitos humanos podem ter ocorrido há muito mais tempo do que isso. Afirma-se isso, pois o relatório restringe-se aos procedimentos que tramitaram na CIDH nos últimos 15 anos, e não que esses fatos não possam ter ocorrido antes disso. Mesmo sabendo dessa possível maior amplitude temporal, há que se compreender que foi só após o surgimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que tais soluções humanitárias passaram a sofrer um mais rígido acompanhamento externo e, portanto, passaram os governantes a sofrerem uma pressão externa regionalizada para dar concretude aos direitos violados e denunciados na órbita interamericana. A CIDH foi criada em 1959, reunindo-se pela primeira vez em 1960³⁴. Ora, caso algum recorte temporal fosse necessário, certamente seria ele um fatia dentre os anos de 1960 a 2017. Pressupondo-se que o resultado acabaria sendo o mesmo na presente pesquisa, por questão metodológica, optou-se por lhe dar características de atemporalidade.

À medida que o presente pesquisador optou pela atemporalidade da pesquisa, almejou-se a demonstrar que é pressuposto da pesquisa a preexistência de um padrão racionalista dos governantes nas mais diversas épocas da história (após o advento dos sistemas regionais de proteção humanitária). Em outros termos, independentemente de se fazer um recorte temporal (ou não), governante foi e sempre será racional e calculador. Esse é um dos principais pressupostos da presente pesquisa.

³³ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

³⁴ Disponível em: <<https://cidh.oas.org/que.port.htm>> Acesso em: 03 nov. 2017.

Essa busca pela atemporalidade de modelos de racionalidade não é estranha à literatura da Ciência Política. Nesse mesmo sentido Buchanan e Tullock (1962, p. 116, ênfase adicionada) também defenderam semelhante opção quando de seu modelo de atuação racional:

Perhaps the most distinctive feature of our models, in comparison with other analyses of collective choice-making, is the central place assigned to the plurality of collective decisions over time. The analysis is not designed to explain the operation of decision-making rules on single, isolated issues. The analytical problem posed is that of examining comparative rules for choice as theses apply to many decisions spread over "time". Any rule must be analyzed in terms of the results it will produce, not on a single issue, but on the whole set of issues extending over a período of conceptually finite length.

Enfim, independentemente das oportunidades e das restrições presentes nos mais variados contextos históricos, os pressupostos de decisão racional do governante (sopesamento de ônus e de bônus) sempre se farão presentes em contextos decisórios sofisticados. Se uma solução é complexa (e isso pode influenciar no decisório do governante), isso ocorrerá em qualquer época, porquanto essa relação se pauta na relação de racionalidade instrumental de todo e qualquer governante. Por isso, o recorte atemporal da pesquisa em nada desnatura (pois na verdade a reforça) a metodologia aplicada aqui.

4.3 DOS STATUS ACERCA DO CUMPRIMENTO DAS SOLUÇÕES DE CASOS

O presente estudo constatou que, dentre os 207 casos previstos no relatório de seguimento da CIDH (2017), 48 ostentam o status de *cumpridos totalmente*, 126 o status de *parcialmente cumpridos* e 33 o status de *descumpridos totalmente* (pendentes de cumprimento). A presente pesquisa realizou, também, uma análise, país a país, de quais eram os Estados com mais casos tramitando na CIDH (em ordem decrescente), bem como quais eram os status de cada um desses casos.

TABELA 4 - Forma de estado e status do cumprimento de casos na CIDH³⁵.

País	Forma de Estado	CTCASA	CTCADM	CPCSA	CPCDM	CPASA	CPASM
Estados Unidos	Federação	0	1	0	10	0	14
México	Federação	6	1	4	2	0	2
Bahamas (livre)	Federação	0	0	0	2	0	2
Brasil	Federação	1	0	1	10	0	1
Belize (livre)	Federação	0	0	0	0	0	1
Paraguai	Unitário	1	1	1	2	0	0
Cuba	Unitário	0	0	0	1	0	1
Guyana (livre)	Unitário	0	0	0	1	0	1
Jamaica (livre)	Unitário	0	0	0	7	0	1
Trinidad y Tobago	Unitário	0	0	0	0	0	1
Argentina	Federação	8	0	10	2	1	1
Haiti (Parcialmente livre)	Unitário	0	0	0	0	0	1
Venezuela	Federação	0	0	2	0	1	0
Canadá	Federação	0	0	0	1	0	0
Chile	Unitário	7	1	1	3	0	0
Peru	Unitário	5	1	5	3	0	0
Bolívia	Unitário	4	0	1	0	0	0
Colômbia	Unitário	2	2	6	4	0	0
Honduras	Unitário	2	0	0	0	0	0
Uruguai	Unitário	1	1	0	1	0	0
Equador	Unitário	1	0	27	3	0	0
Guatemala	Unitário	1	0	9	7	0	0
Rep. Dominicana	Unitário	1	0	0	0	0	0

³⁵ Legenda: CTCASA - Casos totalmente cumpridos advindos por solução amistosa; CTCADM - Casos totalmente cumpridos advindos por decisão de mérito; CPCSA - Casos parcialmente cumpridos por solução amistosa; CPCDM - Casos parcialmente cumpridos por decisão de mérito; CPASA - Casos pendentes advindos por solução amistosa; CPASM - Casos pendentes advindos por solução de mérito.

País	Forma de Estado	CTCASA	CTCADM	CPCSA	CPCDM	CPASA	CPASM
El salvador	Unitário	0	0	0	1	0	0
Grenada (livre)	Unitário	0	0	0	3	0	0
Nicarágua (Parcialmente livre)	Unitário	0	0	0	1	0	0

Fonte: Elaboração própria (2017)³⁶.

Para se compreender a tabela acima, é necessário ter ciência de alguns conceitos elementares acerca do *status* de cumprimento de cada um desses casos. Por isso, urge evidenciar que a própria CIDH explicita no relatório de seguimento de casos (2017) quais são os parâmetros para que uma decisão seja classificada como cumprida totalmente, parcialmente cumprida ou pendente de cumprimento (descumprida até então).

Las tres categorías que se incluyen en el cuadro son las siguientes: a)- Cumplimiento total (aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. Dado los principios de efectividad y reparación integral, la Comisión considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente los trámites para su cumplimiento); b)- Cumplimiento parcial (aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones; e c)- Pendientes de cumplimiento (aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se han iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y ésta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria)³⁷.

Não obstante a existência desses conceitos objetivos, existem problemas causados em face da grande abrangência conceitual do *status* referente às soluções parcialmente cumpridas. Diz-se isso pois as soluções podem ser categorizadas como parcialmente cumpridas pelo fato de ter havido o inadimplemento de apenas uma das ferramentas (mesmo tendo havido o cumprimento de todas as outras previstas no desenho) ou mesmo quando o país tenha cumprido parcialmente somente uma delas e descumprido totalmente as demais.

³⁶ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

³⁷ Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

É possível que essa equiparação conceitual tenha o condão de impulsionar os governantes para a opção racional de não descumprirem totalmente os desenhos, cumprindo apenas uma das medidas e, ainda assim, atingido o status de cumpridores parciais. Lembre-se sobre o que foi citado sobre a racionalidade limitada no item 1.6.

Para o presente modelo, o qual não se afasta da aptidão explicativa da teoria da racionalidade limitada, o governante age sempre o mais estrategicamente possível, e não com base na melhor alternativa possível (ótima). Lembre-se de que isso não seria irracional, até porque, na medida em que seu orçamento é limitado, teria ele satisfeito parte do anseio coletivo em ver as determinações humanistas da CIDH atendidas. Não se nega que esse poderia ser um bom argumento para a nítida prevalência de decisões parcialmente cumpridas em face de decisões cumpridas totalmente ou descumpridas totalmente (pendentes de cumprimento).

Há que se sobrelevar que existe o interesse de, na presente pesquisa e em momento futuro, criar-se uma escala de cumprimento (de acordo com o número de ferramentas previstas no desenho e do total de medidas cumpridas) para que assim se estimule o cumprimento progressivo da recomendação ou do acordo. Nesse jaez, imagine-se uma recomendação da CIDH que traga em seu desenho seis ferramentas, sendo que somente uma delas foi totalmente cumprida, e as outras cinco estão pendentes de cumprimento (descumpridas). A relação que deveria constar, acerca do status de cumprimento da medida, é a expressada na fração $1/5$. De outra sorte, utilizando das mesmas balizas, em tendo havido o cumprimento de cinco ferramentas, e uma só delas estar pendente de cumprimento, a relação existente seria a expressada na fração $5/6$. Certamente, esse critério poderia ajudar a entender se os governantes estão agindo tão estrategicamente como se poderia esperar. Como dito, a ideia da presente pesquisa não é só explicar racionalmente a questão do decisório governamental, mas também pautar-se na racionalidade para trazer soluções a esses hipotéticos dilemas.

Não obstante o exposto acima, o padrão seguido na presente pesquisa se funda nos parâmetros reconhecidos pela própria CIDH, ou seja, em tendo sido cumprida um ferramenta dentre todas as presentes, o *status* do caso será considerado parcialmente cumprido.

4.4 DAS FORMAS DE SOLUÇÕES DE CASOS: MERITÓRIAS (DE FUNDO), AMISTOSAS

Quando da análise do relatório de seguimento da CIDH (2017), notou-se que se adotam duas formas ordinárias de solver um caso apresentado à Comissão: ou pela forma amistosa, ou pela meritória (recomendação imposta unilateralmente pela CIDH ao Estado-membro). A primeira forma está encetada no procedimento previsto no artigo 49 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, enquanto a segunda se funda no disposto no artigo 51 do mesmo diploma legal. Compulsando o citado relatório, é possível perceber que dos 207 casos listados, 109 estão vinculados à solução amistosa, sendo que 98 o estão em relação à forma meritória. Dos casos que ostentam o status de cumpridos totalmente, são 40 casos amistosos e 8 casos meritórios. Dentre os parcialmente cumpridos, 67 são amistosos e 59 são meritórios. Por fim, os casos descumpridos (pendentes de cumprimento), apenas 2 são amistosos, sendo que 31 são meritórios.

A maior propensão a se solver os casos de forma amistosa pode se dar pelo fato dessas soluções serem pactuadas entre as partes envolvidas (governante e vítima) e, após, submetidos à CIDH para a homologação. Essa formatação garante maior adequação às realidades dos governantes (ao menos hipoteticamente), bem como o atendimento dos anseios reparatórios dos petionários.

Ao revés, no caso das soluções de mérito, a CIDH decide de forma unilateral como a Política Pública deverá ser realizada pelo Estado-violador. Nesse caso, a CIDH desenha a solução, utilizando-se das ferramentas da forma que bem entender. O petionário aqui não tem muita abertura para fazer inserir medidas que reparem seu sofrimento. O *design* já vem pré-determinado pela CIDH, cabendo ao governante somente cumpri-lo conforme recomendado.

A despeito da dicotomia mencionada acima (meritória x amistosa), foi possível perceber que havia outro status de cumprimento das medidas, até então obnubilado, o qual não fora mencionado expressamente pela CIDH em seu relatório de seguimento. Tratam-se dos casos em que se determina a solução, inicialmente, de forma meritória e, no curso de procedimento, há um acordo de vontades entre os petionários e o Estado. Nessas situações, a CIDH costuma manter a classificação original da solução do caso, ou seja, como meritória, por mais que tenha havido uma solução amistosa *a posteriori*³⁸. Nesse mesmo jaez, citamos os seguintes casos: n. 12.632 (*Adriana Beatriz Galllo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de*

³⁸ Em outras situações, contudo, por mais que tenha se iniciado o cumprimento da demanda por meio de uma recomendação da CIDH, em tendo havido um acordo posterior, a CIDH conferiu a categoria de resolução do caso como de solução amistosa, o que parece ser até o mais acertado do que manter a classificação de meritória. Nesse sentido, vide o caso n. 10.855 (Pedro García Chuc x Guatemala).

Chirstin x Argentina), n. 11.725 (*Carmelo Soria Espinoza x Chile*), n. 12.249 (*Jorge Odir Miranda Cortez y otros x El Salvador*), n. 9.903 (*Rafael Ferrer Mazorra y otros (Rafael Ferrer Mazorra y otros x Estados Unidos)*), n. 11.625 (*María Eugenia Morales de Sierra x Guatemala*), n. 9.111 (*Ileana del Rosario Solars Castilho, Ana María López Rodríguez y Luz Letícia Hernández x Guatemala*), n. 11.607 (*Víctor Hugo Maciel x Paraguay*).

De uma forma ou outra, é importante sobrelevar que os casos que sofreram tal transmutação não ostentaram incremento considerável na taxa de cumprimento total dos casos. Diz-se isso, pois nenhum dos casos mencionados acima ostentam o status de cumprido totalmente, o que pode indicar que a complexidade desses desenhos pode ter sido mais determinante para o seu não-cumprimento total do que a mudança da forma que a solução se deu³⁹.

De qualquer sorte, por mais que tais decisões transmudadas possam ser alvo de estudo mais aprofundado em outro trabalho, preferiu-se manter o padrão já adotado pela própria CIDH no relatório (2017), categorizando esses casos e soluções com base na forma original de solução, independentemente de ter havido mudanças na forma de solução.

4.5 DOS DESIGNS E DAS FERRAMENTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTIDOS NO RELATÓRIO DE SEGUIMENTO DE CASOS DA CIDH

4.5.1 Das linhas gerais sobre o desenho de uma política pública

Para o presente modelo, adotou-se que o conceito de política pública, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como sendo a soma de esforços de agentes e de instituições, dirigidos politicamente, em determinado local e tempo, através do uso de ferramentas específicas, para a resolução de uma questão de relevante interesse humanitário.

Tal meta deve ser atingida por meio de um projeto desenhado previamente pela CIDH, ou mesmo pelo consenso entre governante do país violador e pela vítima da violação (ou seu representante), contendo ferramenta(s) de uma ou mais categorias, as quais devem ser submetidas à constante avaliação da CIDH para atingimento de seus fins. Depreende-se de tal conceito que não é possível se falar em política pública caso não haja uma soma de esforços

³⁹ Dois casos (n. 12.632 e n. 9.903) ostentam o status de descumprimento total (pendentes de cumprimento), enquanto os outros 5 (n. 11.725, n. 11.625, n. 9.111, n. 11.607 e n. 10.855) ostentam o status de parcialmente cumpridos.

de agentes e de instituições (precipuamente os relacionados à própria estrutura do Estado), todos voltados ao atingimento de um relevante interesse coletivo.

Por uma questão de enfoque metodológico, adota-se que, não só no caso de soluções amistosas, mas também no caso das decisões de mérito, todos os esforços mencionados acima devem ser orientados e dirigidos de tal forma que não seja inviável o seu cumprimento pelo Chefe de Estado/Chefe de Governo (ou por quem lhe faça às vezes). Mesmo que os outros atores e instituições tenham papel importante na elaboração da solução humanitária aqui enfocada, cabe ao governante a decisão final e racionalista sobre o cumprimento ou não daquele desenho de política pública.

A literatura especializada em Política Pública traz que o ciclo de uma política pública é, em tese, formada por cinco estágios relativamente bem delimitados (Howlett, 2014): montagem da agenda, formulação de políticas (instrumento e designs), tomada de decisão política, implementação de políticas e avaliação. É claro que não há um rito imutável, porquanto as fases desse ciclo costumeiramente se entrelaçam e podem, inclusive, acabar se sobrepondo. De qualquer forma, importante dizer isso, pois, ordinariamente, uma política pública deveria se iniciar quando o governo reconhecesse um problema público como sendo também politicamente relevante; não é bem o que acontece aqui. Essa fase de agenda praticamente não se faz presente. Na verdade, o governante só costuma agir quando da existência de uma lide internacional posta e, então, é ele impulsionado a formular amistosamente aquela solução, ou, então, terá contra si um desenho de uma política pública impositivo formulado pela CIDH.

É possível notar que, no contexto em análise, uma das fases mais importantes do ciclo da política pública diz respeito ao seu desenho (formulação), ou seja, de qual forma e com quais instrumentos essa política pública será construída. A grosso modo, a formulação do desenho da política pública (*policy design*) é semelhante a uma planta executiva ou a uma maquete em um projeto arquitetônico. Enfim, tanto lá, como cá, sem se definir previamente com quais ferramentas ou materiais a obra será erguida, certamente a concretização daquele plano não será factível de ser executado pelo mestre de obras. Para tanto, a autoridade incumbida de desenhar a política pública (*policy designer*) deverá determinar como ela será implementada, passando a escolher quais seriam as melhores ferramentas com o fito de atingir aquele objetivo.

O estudo e a compreensão dessas ferramentas são de suma importância em um contexto de implementação das políticas públicas. Se escolhidas de forma intempestiva ou

despropositada, todo o plano de implementação de uma determinada política pública fica em risco.

These tools thus have a special place in the consideration and study of policy design because, taken together, they comprise the contents of the toolbox from which governments must choose in building or creating public policies. *Policy design elevates the analysis and practice of policy instrument choice—specifically tools for policy implementation—to a central focus of study, making their understanding and analysis a key design concern* (Salamon 1981; and Peters 1990a, b, c, d). Instrument choice, from this perspective, in a sense, is public policy-making, and understanding and analyzing potential instrument choices involved in implementation activity and their effects is the central concern of policy design studies. (HOWLETT, 2014, p. 7, ênfase adicionada)

Há várias ferramentas que podem ser utilizadas no desenho de uma política pública no contexto estudado, as quais nem sempre estão previstas taxativamente em uma lista ou em instrumento parecido. Além disso, por mera didática, podem essas ferramentas ser agrupadas em diferentes categorias, visando facilitar sua compreensão. É lógico que as ferramentas não encerram em si somente uma única característica; mas essa divisão se faz imprescindível para sua melhor compreensão sistêmica. De toda sorte, adequado saber sobre tais taxonomias das ferramentas, porquanto auxiliam na demonstração do leque multifacetado de instrumentos que o *policy design* tem à sua disposição, quando do desenho de uma política pública. Essa tarefa de glosa e de classificação das ferramentas de política pública foi iniciada por Harold Lasswell e ainda melhor desenvolvida por Christopher Hood. A ideia de Hood era criar grandes categorias, nas quais as mais variadas ferramentas poderiam se incluir. Sobre o modelo criado por Hood, citamos Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 129, ênfase adicionada):

Christopher Hood (1986a) desenvolveu uma taxonomia simples e poderosa, conhecida como “modelo NATO”, *propondo que todas as ferramentas políticas usavam uma de quatro categorias amplas de recursos de governo ou de controle. Ele argumentou que os governos enfrentam os problemas públicos com o uso de informações em seu poder enquanto atores políticos centrais (“nodalidade”), com o uso de seus poderes legais (“autoridade”), de seu dinheiro (“tesouro”) ou das organizações formais à sua disposição (“organização”), ou NATO. Os governos podem usar estes recursos para manipular os atores políticos, por exemplo, reter ou disponibilizando a informação ou o dinheiro, usando seus poderes coercitivos para forçar os outros atores a realizarem atividades que eles desejam, ou simplesmente empreendendo eles mesmos as atividades com o uso de seu próprio pessoal e expertise.*

Foi inspirado, então, no processo de categorização realizado por Hood que se passou a investigar se havia certo padrão nas medidas que estão sendo utilizadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando de suas recomendações, ou mesmo pelas partes em eventuais soluções amistosas. Se fosse encontrado esse padrão (atendendo ele a critérios

de homogeneidade) seria possível agrupar as referidas medidas e passar a chamá-las de ferramentas.

O resultado foi surpreendente. Existiam, sim, certas determinações da CIDH (ou medidas previstas nos acordos) que funcionavam como autênticas ferramentas de políticas públicas, sendo que, infelizmente, não eram assim nominadas no relatório de seguimento da CIDH. Detectar essas “ferramentas” no relatório de seguimento da CIDH foi de suma importância para a pesquisa, pois, com essa catalogação, notou-se que os desenhos das políticas públicas (amistosas ou meritórias) estavam sempre permeadas pelo mesmo leque de ferramentas e, portanto, passou a ser possível mensurar a quantidade delas em cada *design* de solução trazida e, enfim, determinar o seu grau de complexidade.

4.5.2 Da taxonomia das ferramentas no modelo NATO interamericano

É importante mencionar que a leitura do relatório de seguimento da CIDH (2017), bem como os documentos petítórios de submissão de violações à CIDH, trouxeram à tona a necessidade de se categorizar as medidas que reiteradamente apareciam nos desenhos das soluções. A ideia de se criar uma taxonomia dessas medidas (agora nominadas ferramentas) foi o pontapé inicial para a presente pesquisa. Afinal, evidenciou-se que há um rol de ferramentas hipotético que está colocado à disposição do *policy design* quando da construção dos desenhos de soluções dos casos. Não há regras que obriguem as partes ao uso dessas ferramentas em específico no *design*, mas, na prática, não se foge desse rol.

Não se nega que o relatório de seguimento da CIDH não trazia as terminologias próprias da senda das Políticas Públicas, o que funciona como forte indicativo de que a visão dos agentes e das instituições que formatam esses desenhos de políticas pública seja de que as medidas acordadas ou recomendadas nesse contexto sejam meras obrigações assumidas pelas partes envolvidas. Por isso passou a ser tão importante o presente estudo, pois categorizou tais medidas e obrigações e passa a demonstrar que a finalidade dessas ferramentas vai muito além de um tipo de sancionamento, mas, também, visam a indicar diretrizes para a modificação de uma realidade a ser modificada.

As tais ferramentas de política pública giram em torno de certos objetos de intervenção social, os quais visam a garantir a solução de um determinado problema público. Nesse contexto, há que se sobrelevar que existem ferramentas de política pública que usam a informação como aporte para realização de uma mudança social necessária (campanhas

publicitárias); outras utilizam a distribuição de riqueza para tanto (isenção de tributos para determinado gênero) e etc..

Pois bem, na presente pesquisa as ferramentas de política pública foram divididas com base nos seguintes gêneros de transformação social: Nodalidade (informação), Autoridade (autoridade estatal), Tesouro (riqueza), Organização (estrutura institucional e organizacional) e as inovadoras Medidas Genéricas de não-repetição⁴⁰. É preciso dizer que, por mais que as categorias de Nodalidade, de Autoridade, de Tesouro e de Organização já estivessem presentes no modelo de Hood, as ferramentas que as compõem são totalmente estilizadas para o presente estudo. Ademais, no que tange ao gênero de Medidas Genéricas de não-repetição, elas não existiam expressamente no modelo de Hood e, portanto, figuram como uma contribuição original. Enfim, não existe nenhuma categorização semelhante no mundo Acadêmico.

Por isso, não se nega que o trabalho de construção de uma tipologia adequada para categorizar as ferramentas de políticas públicas em gêneros não é novo. A presente pesquisa somente lapidou o que estudiosos anteriores já haviam iniciado, aperfeiçoando o modelo para o presente contexto. Na verdade, esse labor propedêutico foi extremamente útil para o progresso do estudo das políticas públicas, com a autonomia didática necessária. Enfim, o presente modelo passar-se-á a se chamar NATO Interamericano, já se frisando que esse novo modelo não passa da especialização do brilhante trabalho já realizado por Lasswell e por Hood.

É óbvio que nem no modelo NATO, bem como no presente modelo NATO Interamericano, as ferramentas são livres da interferência dos atributos afetos a ferramentas de outras categorias. Por exemplo, não há que se falar em obrigação de construir um museu em homenagem à vítima (ferramenta de Nodalidade) sem que se visualize que esse gasto de dinheiro funcionará como um desestímulo para eventuais novas violações (ferramenta de Tesouro). Não há, portanto, um puro e hermético gênero de ferramentas: as ferramentas possuem um nítido enlace de gêneros. Levou-se em consideração, então, o que há de preponderante em cada uma delas para se alcançar a classificação mais escoreita no modelo NATO Interamericano.

Não se pode deixar de mencionar que, após a realização da catalogação das ferramentas que comporiam o modelo NATO Interamericano, houve algumas complicações

⁴⁰ O que há de se sobrelevar é que todas as ferramentas do modelo NATO Interamericano tem um viés de não-repetição de violações semelhantes.

no sentido de se subsumir as recomendações contidas no relatório de seguimento da CIDH (2017) a esse mesmo rol de ferramentas. Diz-se isso, pois alguns dos pontos recomendados ou acordados de cada um dos casos traziam uma construção tão complexa que se dificultava saber, de pronto, quais e quantas ferramentas da presente modelagem seriam necessárias para atender àquele ponto em específico.

Para exemplificar isso, cita-se uma recomendação que indicou que o governante deveria realizar uma investigação cabal sobre a violação, mas que, para que isso acontecesse, era essencial que houvesse uma alteração legislativa prévia permitindo essa investigação. Dessa forma, era preciso se levar em consideração duas ferramentas para o atendimento desse ponto da recomendação⁴¹. Por isso, o trabalho de aferição de quais ferramentas compunham o determinado ponto do desenho da solução não foi algo fácil. Enfim, nesse caso, em específico, contabilizar-se-ão duas ferramentas de autoridade, quais sejam a A.5 (investigação) e A.7 (medida legiferante), para que esse complexo ponto da solução seja atendido. Ver-se-á melhor sobre isso um pouco mais a frente.

Enfim, é claro que a presente classificação de ferramentas de políticas públicas (com base no relatório de seguimento da CIDH) não tem a pretensão de ser mais correta do que outras que possam surgir. De qualquer sorte, com classificações desta estirpe fica muito mais fácil evoluir no difícil trabalho de medição da efetividade das ferramentas e, por conseguinte, conseguir mensurar quais delas são tão complexas que tornam os custos de implementação do desenho difíceis de serem arcados pelo governante.

4.5.3 Da quantificação de ferramentas empregadas para a solução das demandas interamericanas

É importante frisar que uma pesquisa pautada na tentativa de quantificação dos custos que o governante teria para implementar cada uma das ferramentas do desenho da política pública (levando em consideração o número de beneficiários diretos) não pareceu viável, ao menos por agora. Um dos principais motivos para a adoção da presente metodologia é que

⁴¹ Nesse sentido encontra-se a recomendação feita pela CIDH ao Estado da Jamaica no bojo do caso de n. 12.418: “Item 1521, alínea 2, do relatório CIDH (2017): “Adoptar las medidas legislativas o de otro género que sean necesarias para realizar una investigación exhaustiva e imparcial de las violaciones de derechos humanos cometidas contra el señor Gayle, para identificar, procesar y castigar a todas las personas que sean responsables de esas violaciones de derechos”.

nem toda ferramenta tem custos objetivos a serem aferidos (à exceção das ferramentas com viés econômico).

Mesmo no caso das ferramentas que tinham o viés econômico, a tentativa de quantificação dos custos das ferramentas esbarraria na ausência de clareza do relatório da CIDH (2017): ou faltava o número preciso de vítimas da violação⁴² ou faltava o número de beneficiários diretos de tais ferramentas de reparação (parentes, por exemplo). Daí inviável quantificar os custos econômicos, vez que havia dificuldade de se constatar a quantidade de beneficiários das ferramentas.

À guisa do que foi mencionado acima sobre os problemas de imprecisão do relatório de seguimento da CIDH (2017), cita-se o que está contido na petição n. 108-2000, a qual trata do Massacre de Segovia na Colômbia. O relatório da CIDH (2017) menciona que há 28 grupos familiares vitimados e hipoteticamente beneficiários das medidas de reparação elencadas no *design* da política pública. Outro bom exemplo dessa imprecisão é o caso n. 11.197 (*Comunidad San Vicente de los Cimientos x Guatemala*), no qual há menção de que 233 famílias indígenas tiveram seus interesses violados e, agora, devem ser reparadas. A falta de clareza reside no fato de não ser sabido quantas pessoas formam esse tal grupo familiar.

Também por isso é que, ao invés de se tentar levar em consideração a quantidade de repetições de cada uma das ferramentas no mesmo desenho de determinada política pública, o presente modelo levou em consideração somente o fato de tal ferramenta estar presente no desenho da solução. Por exemplo, em havendo o pagamento de uma só indenização (no valor X) ou mesmo vinte indenizações (valor 20 X), haverá o lançamento da ferramenta atinente à indenização. Não se conferirá peso para as ferramentas, nem muito menos multiplicar-se em função das vezes que tal medida será aplicada concretamente em determinado desenho de solução. Afinal de contas, pode ser que uma única indenização corresponda ao valor de outras vinte indenizações menores.

Por isso, a presente opção metodológica foi tida como mais real do que a tentativa de relacionar os custos econômicos da implementação de cada ferramenta. Até porque isso poderia induzir que a análise dos custos se resume a uma mera análise de valores econômicos, o que não é o que está sendo adotado pelo presente modelo como correito. Acreditamos que, nesse ponto, pesquisas futuras podem ser recomendáveis, com o fito de buscar mais

⁴² Nesse caso, vide o que consta no relatório de acompanhamento da CIDH (2017) sobre o caso n. 11.204 (*Statehood Solidarity Committee x Estados Unidos*).

informações sobre isso e, então, alcançar a esmerada qualificação dos custos de ferramentas em que tal mensuração seja viável.

4.5.4 Do índice de efetividade geral das ferramentas do modelo NATO interamericano

A presente pesquisa visava não só a investigar a existência de algumas ferramentas-padrão de políticas públicas, mas também intentou mensurar a taxa de cumprimento efetivo de cada uma delas no contexto interamericano. Para tanto, adotou-se como possível *status* das ferramentas: (1) cumprida, (2) descumprida e (3) sem informações sobre o cumprimento. Com essa classificação de cada um dos desenhos de solução foi possível também aferir (em face de cada uma das ferramentas previstas nos 207 casos contidos no relatório de seguimento da CIDH - 2017) o "índice de efetividade geral" de cada um desses instrumentos. Nesse sentido vide, a seguir, as tabelas 6 a 10.

TABELA 5 – Casos, Tipo de solução, Complexidade do Design, Ferramentas e desenhos: medidas cumpridas, não cumpridas e de cumprimento indefinido.

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Argentina	11.307	CT	Amistosa	1	A.6	X	X
Argentina	11.804	PC	Amistosa	39	N.1/ T.2/T.4	A.5/A.7/O.1/O.3	A.1/A.3/A.6
Argentina	12.080	PC	Amistosa	13	T.4/T.5	N.6/A.7	N.1
Argentina	12.298	PC	Amistosa	18	T.4/T.5	N.1 / N.4/A.1/ A.7	X
Argentina	12.159	PC	Amistosa	13	T.4/T.5	N.1 / N.7	A.1
Argentina	11.732	PC	Mérito	3	A.10	N.3	X
Argentina	11.758	CT	Amistosa	4	N.1/N.3/N.6	X	X
Argentina	11.796	CT	Amistosa	1	T.1	X	X
Argentina	12.536	PC	Amistosa	19	N.2/T.1/T.4/O.2	N.6/A.5	X
Argentina	P.242/03	PC	Amistosa	12	A.7	N.1/ N.5/N.6/A.6	X
Argentina	P. 4554/02	CT	Amistosa	3	A.7/T.1	X	X
Argentina	P. 2829/02	CT	Amistosa	3	A.7	X	T.1
Argentina	11.708	CT	Amistosa	3	A.4/T.6	X	X
Argentina	11.833	CT	Amistosa	1	O.3	X	X

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Argentina	12.532	PC	Amistosa	44	N.1/N.2/N.5/A.6/O.1	A.5/T.5/O.2	A.1/A.7/A.10
Argentina	12.306	PC	Amistosa	5	A.6	N.6/A.7	X
Argentina	11.670	CT	Amistosa	5	N.6/A.2/A.6	X	X
Argentina	12.324	PC	Mérito	8	T.1	A.5	A.3/A.7
Argentina	12.182	PC	Amistosa	2	X	T.4/T.5	X
Argentina	P. 21/05	D	Amistosa	13	X	N.1/N.6/A.5/T.4/T.5	X
Argentina	12.710	PC	Amistosa	6	A.8	N.5/T.8	X
Argentina	12.632	D	Mérito	28	X	N.1/N.3/N.6/A.4/A.6/A.7/A.10/T.6	X
Bahamas	12.067 / 12.068/ 12.086	PC	Mérito	12	X	A.6/A.7/A.8/A.10	T.1
Bahamas	12.265	PC	Mérito	12	X	A.6/A.7/A.8/A.10	T.1
Bahamas	12.513	D	Mérito	7	X	A.6/A.7/A.8/A.10	X
Bahamas	12.231	D	Mérito	17	X	A.3/A.5/A.7/A.8/A.10	T.1
Belice	12.053	D	Mérito	8	X	A.6/A.7/A.10/T.6	X
Bolívia	12.475	PC	Amistosa	4	A.1/A.6	A.7	X
Bolívia	12.516	CT	Amistosa	1	A.4	X	X
Bolívia	P. 269/05	CT	Amistosa	1	T.6	X	X
Bolívia	P. 788/06	CT	Amistosa	3	A.9/T.6	X	X
Bolívia	12.350	CT	Amistosa	2	N.1/N.4	X	X
Brasil	12051	PC	Mérito	29	N.5	A.5/A.6/A.7/A.10/O.1	N.4/T.1
Brasil	11.286 / 11.407/ 11.406/ 11.416/ 11.413/ 11.417/ 11.412 e 11.415.	PC	Mérito	8	A.5	A.7	A.10/O.1
Brasil	11.517	PC	Mérito	5	X	A.5	A.10/T.1
Brasil	10.301	PC	Mérito	8	A.7	A.1/T.1	A.5
Brasil	11.289	PC	Amistosa	24	X	A.5/A.6/A.7	N.7/T.1/T.9/O.3
Brasil	11.556	PC	Mérito	13	X	A.5/A.6/A.7/T.1/NR	X
Brasil	11.634	PC	Mérito	18	X	A.5/A.6/A.7/A.10	N.5/T.1

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Brasil	12.426/12.427	CT	Amistosa	24	N.2/N.3/N.5/A.6/T.1/T.8/O.3	X	X
Brasil	12.001	PC	Mérito	34	N.3/N.7/T.1/T.8	A.5/A.7	N.5/A.6/O.1
Brasil	12.019	D	Mérito	9	X	N.5/A.5/A.7/T.1	X
Brasil	12.310	PC	Mérito	8	X	A.5/A.6/A.10/T.1	X
Brasil	12.440	PC	Mérito	8	T.1	A.5/A.6/A.10	X
Brasil	12.308	PC	Mérito	9	N.3/T.1	A.5/A.10	X
Canadá	12.586	PC	Mérito	17	A.7/A.10	A.1/T.1	A.3/A.6
Chile	11.771	PC	Mérito	5	X	A.5/A.7	T.1
Chile	11.715	CT	Amistosa	5	N.2/T.3/T.8	X	X
Chile	P. 12.046	CT	Amistosa	3	N.2/T.8	X	X
Chile	P. 11.725	PC	Mérito	18	N.2/N.3/T.1	A.5/A.6/A.7	X
Chile	P. 4617/02	PC	Amistosa	8	X	A.6/A.10/T.8	A.7
Chile	12.142	CT	Mérito	1	T.1	X	X
Chile	12.337	CT	Amistosa	13	N.1/N.7/A.7/T.1/T.8	X	X
Chile	P. 490/03	CT	Amistosa	18	N.1/N.2/N.7/A.3/A.6/T.8	X	X
Chile	12.469	PC	Mérito	5	A.3/A.7	T.1	X
Chile	12.281	CT	Amistosa	5	N.1/N.6/T.1	X	X
Chile	12.195	CT	Amistosa	18	N.1/N.2/N.6/A.1/T.1/T.8	X	X
Chile	12.232	CT	Amistosa	2	N.1/N.6	X	X
Colômbia	11.654	PC	Mérito	13	T.1	A.5/A.6/A.10/NR	X
Colômbia	11.710	PC	Mérito	13	T.1	A.5/A.6/A.10/NR	X
Colômbia	11.712	PC	Mérito	13	T.1	A.5/A.6/A.10/NR	X
Colômbia	11.141	PC	Amistosa	19	T.1/O.3	N.1/°	N.2/A.6
Colômbia	10.205	CT	Amistosa	3	A.3/T.1	X	X
Colômbia	12.009	CT	Mérito	9	N.2/N.5/A.5/T.1	X	X
Colômbia	12.448	CT	Mérito	3	T.1/NR	X	X
Colômbia	P. 477/05	CT	Amistosa	9	N.2/A.5/T.1/T.8	X	X
Colômbia	P. 401-05	PC	Amistosa	18	N.2/N.4/T.1/T.8	A1/A.5	X
Colômbia	10.916	PC	Mérito	5	X	A.5/T.1	A.10

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Colômbia	P. 12.376 / P. 653	PC	Amistosa	12	N.3	N.4/N.5/T.1/T.8	X
Colômbia	12.756	PC	Amistosa	13	N.4	T.1/T.8	N.5/A.5
Colômbia	P.108/00	PC	Amistosa	23	N.2/N.3/N.4/N.5	A.5/T.1/T.8	X
Colômbia	P. 577/06	PC	Amistosa	9	N.2	A.5/T.1/T.8	X
Cuba	12.476	PC	Mérito	13	A.8	A.6/A.7/T.1/NR	X
Cuba	12.477	D	Mérito	9	X	A.6/A.7/T.1/NR	X
Equador	11.421	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.439	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.445	CT	Amistosa	8	A.1/A.5/T.1/T.4	X	X
Equador	11.466	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.584	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.783	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.868	PC	Amistosa	5	T.1	A.1/A.5	X
Equador	11.991	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.478	PC	Amistosa	5	T.1	A.1/A.5	
Equador	11.512	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.605	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.779	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.992	PC	Mérito	5	A.7	A.5/T.1	X
Equador	11.441	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.443	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.450	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.542	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.574	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.632	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	12.007	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	11.515	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	12.188	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	12.394	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	12.205	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Equador	12.207	PC	Amistosa	8	T.1/T.4	A.1/A.5	X
Equador	12.238	PC	Amistosa	23	T.1/T.4	N.1/N.3/A.1/A.5/A.8	X
Equador	12.558	PC	Amistosa	5	T.1/T.4	A.5	X
Equador	12.487	PC	Mérito	6	N.3	A.5/T.1	X
Equador	12.525	PC	Mérito	2	A.3	A.7	X
Equador	P. 533/05	PC	Amistosa	5	T.1/T.4	A.5	X
Equador	12.631	PC	Amistosa	29	N.5/A.10/T.1/T.8	A.5/A.7/O.1/O.3	X
El Salvador	12.249	PC	Mérito	24	N.1/N.3/T.1/T.4	A.7	N.5/O.3
Estados Unidos	9.903	D	Mérito	4	X	A.3/A.6/A.7	X
Estados Unidos	12.243	D	Mérito	8	X	A.6/A.7/A.8/T.1	X
Estados Unidos	11.753	PC	Mérito	4	A.3	A.6/A.7	X
Estados Unidos	12.285	CT	Mérito	4	A.3/A.6/A.7	X	X
Estados Unidos	11.140	D	Mérito	4	X	A.3/A.6/A.7	X
Estados Unidos	11.193	PC	Mérito	8	X	X	A.6/A.7/A.10/T.1
Estados Unidos	11.204	D	Mérito	4	X	A.3/A.6/A.7	X
Estados Unidos	11.331	PC	Mérito	11	X	A.3/A.6/A.7/A.8/A.10	X
Estados Unidos	12.240	PC	Mérito	8	X	A.6/A.7/A.10/T.1	X
Estados Unidos	12.412	PC	Mérito	8	X	A.6/A.7/A.10/T.1	X
Estados Unidos	12.430	PC	Mérito	7	X	A.3/A.6/A.7/A.10	X
Estados Unidos	12.439	PC	Mérito	8	X	X	A.6/A.7/A.10/T.1
Estados Unidos	12.421	PC	Mérito	8	X	A.6/A.7/A.10/T.1	X
Estados Unidos	12.534	PC	Mérito	1	X	A.9	X
Estados Unidos	12.644	D	Mérito	12	X	A.3/A.6/A.7/A.10/T.1	X
Estados Unidos	12.562	D	Mérito	11	X	A.1/A.3/A.6/A.7/A.10	X
Estados Unidos	12.626	PC	Mérito	18	X	A.5/A.6/A.7/A.10/T.1	N.5
Estados Unidos	12.776	D	Mérito	8	X	A.5/A.6/A.7/T.1	X
Estados Unidos	11.575/12.333 e 12.341	D	Mérito	12	X	A.3/A.6/A.7/A.10/T.1	X
Estados Unidos	12.864	D	Mérito	7	X	A.3/A.6/A.7/A.10	X

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Estados Unidos	12.422	D	Mérito	11	X	A.3/A.6/A.7/A.9/A.10	X
Estados Unidos	12.873	D	Mérito	12	X	A.1/A.6/A.7/A.10/T.1	X
Estados Unidos	12.833	D	Mérito	11	X	A.1/A.3/A.6/A.7/A.10	X
Estados Unidos	12.831	D	Mérito	11	X	A.1/A.3/A.6/A.7/A.10	X
Estados Unidos	12.994	D	Mérito	11	X	A.1/A.3/A.6/A.7/A.10	X
Grenada	12.028	PC	Mérito	12	A.8	A.6/A.7/A.10/T.1	X
Grenada	11.765	PC	Mérito	12	A.8	A.6/A.7/A.10/T.1	X
Grenada	12.158	PC	Mérito	12	A.8	A.6/A.7/A.10/T.1	X
Guatemala	11.625	PC	Mérito	29	O.1/O.3	N.6/N.7/A.6/A.7/A.10/T.1	X
Guatemala	9.207	PC	Mérito	5	T.1	A.1/A.5	X
Guatemala	10.626, 10.627, 11.198, 10.799, 10.751 e 10.901	PC	Mérito	13	A.1	A.5/A.10/T.1/NR	X
Guatemala	9.111	PC	Mérito	29	N.3/T.1/T.8/O.1	N.2/A.1/A.5/A.7	X
Guatemala	11.382	PC	Mérito	20	X	N.2/A.5/T.1/T.8	O.3/NR
Guatemala	11.312	PC	Amistosa	9	N.3/T.1/T.4	A.5	X
Guatemala	11.766	PC	Amistosa	23	N.1/N.2/N.3/N.4/N.6	A.5/T.8	X
Guatemala	11.197	PC	Amistosa	9	X	A.5/A.10/T.8	N.6
Guatemala	9.168	PC	Amistosa	13	T.1/T.4	N.2/A.5/T.8	X
Guatemala	P. 133-04	PC	Amistosa	18	X	N.3/A.5/T.8	N.2/N.5/T.3
Guatemala	10.855	PC	Amistosa	29	N.1/N.2/N.3/T.1/T.4	A.5/T.8/O.1	X
Guatemala	11.171	PC	Mérito	9	A.1	A.5/NR	T.1
Guatemala	11.658	PC	Mérito	5	A.1	A.5	NR
Guatemala	11.422	PC	Amistosa	18	N.1/N.2/N.3/T.1	A.1/A.5	X
Guatemala	12.546	PC	Amistosa	33	N.1/N.2/N.3/N.4/N.5/T.1/T.6	N.7/A.1	X
Guatemala	12.591	CT	Amistosa	2	T.1/T.8	X	X
Guatemala	P. 279-03	PC	Amistosa	18	N.1/N.2/N.3/T.1/T.4	A.5	X

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Guyana	12.264	D	Mérito	12	X	A.1/A.5/A.6/A.10/T.1	X
Guyana	12.504	PC	Mérito	17	A.8	A.5/A.6/A.7/A.10/T.1	X
Haiti	11.335	D	Mérito	5	X	A.5/A.10/T.1	X
Honduras	11.805	CT	Amistosa	5	A.5/A.6/T.1	X	X
Honduras	12.547	CT	Amistosa	1	T.1	X	X
Jamaica	11.826, 11.843, 11.846 e 11.847.	PC	Mérito	17	A.8	T.1	A.5/A.6/A.7/A.10
Jamaica	12.069	PC	Mérito	13	X	A.5/T.1	N.5/A.6/A.10
Jamaica	12.183	PC	Mérito	17	A.3/A.8	T.1	A.6/A.7/A.10
Jamaica	12.275	PC	Mérito	12	X	A.8/T.1	A.6/A.7/A.10
Jamaica	12.347	PC	Mérito	12	A.8	A.6/A.7/A.10/T.1	X
Jamaica	12.417	D	Mérito	17	X	A.3/A.6/A.7/A.8/A.10/T.1	X
Jamaica	12.418	PC	Mérito	29	N.2/T.1	A.5	N.5/A.6/A.7/A.10/O.3
Jamaica	12.447	PC	Mérito	7	X	A.3	A.6/A.7/A.10
México	11.565	D	Mérito	13	X	N.3/N.5/A.5/T.1/T.8	X
México	11.807	CT	Amistosa	5	A.1/A.5/T.1	X	X
México	388-01	CT	Amistosa	18	N.3/N.4/N.6/A.1/T.3/T.8	X	X
México	12.130	D	Mérito	5	X	A.1/A.5/T.1	X
México	P. 161/02	CT	Amistosa	18	N.3/N.6/A.6/A.10/T.1/T.8	X	X
México	11.822	PC	Amistosa	13	N.2/N.3/T.1	A.5/T.8	X
México	12.228	PC	Mérito	8	A.3/A.8	A.5/T.1	X
México	12.642	PC	Amistosa	13	N.2/N.3/T.1/T.8	A.5	X
México	12.623	CT	Amistosa	8	A.1/A.3/T.1/T.8	X	X
México	12.660	CT	Amistosa	6	N.6/A.8/T.1	X	X
México	P. 318/05	CT	Amistosa	23	N.2/N.3/A.5/A.6/A.7/T.1/T.8	X	X
México	12.551	PC	Mérito	49	N.2/N.3/T.1/O.1	N.4/N.5/N.6/N.7/A.1/A.5/A.10/T.8	X
México	12.769	PC	Amistosa	29	N.3/N.4/T.1/T.8	N.6/A.10/O.3	N.7
México	12.689	CT	Mérito	23	N.3/N.5/A.4/A.7/A.10/T.1/T.8	X	X

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
México	12.813	PC	Amistosa	2	T.1	T.8	X
Nicaragua	11.381	PC	Mérito	5	T.1/T.6	A.5	X
Paraguay	11.506	PC	Mérito	6	X	A.5/T.1/NR	X
Paraguay	11.607	PC	Mérito	43	X	A.5	N.1/N.2/N.3/N.6/A.1/A.6/A.7/A.10/T.1/T.4
Paraguay	12.431	CT	Mérito	4	A.2/ A.6/A.10	X	X
Paraguay	12.358	PC	Amistosa	18	N1./N.2/N.3/A.2	A.5/T.8	X
Paraguay	P.1097/06	CT	Amistosa	13	N.1/N.2/N.3/A.1/T.8	X	X
Peru	11.800	CT	Mérito	5	A.4/A.5/T.6	X	X
Peru	11.031	PC	Mérito	12	T.1	A.5/A.7/T.8	A.6
Peru	10.247	PC	Mérito	12	X	A.5/A.6/A.7/T.1/T.8	X
Peru	11.099	PC	Mérito	12	T.1/T.8	A.5/A.6/ A.7	X
Peru	12.035	CT	Amistosa	5	A.4/T.1/T.4	X	X
Peru	12.191	PC	Amistosa	22	T.1/T.4	A.5/A.6/A.7/A.10/T.8	X
Peru	11.149	CT	Amistosa	12	A.1/A.3/T.1/T.4/T.8	X	X
Peru	12.078	PC	Amistosa	8	X	A.1/A.4/A.5/T.6	X
Peru	P. 185-02	CT	Amistosa	9	N.2/A.4/T.1/T.6	X	X
Peru	12.033	CT	Amistosa	2	T.1/T.4	X	X
Peru	P. 711-01, P. 33-2003, P. 732-01 e P. 758-2001	PC	Amistosa	23	X	N.2/A.4/T.1/T.6	A.3/A.6/A.7
Peru	P. 494-04	PC	Amistosa	9	T.1/T.6	N.2/A.4	X
Peru	P. 71-06	PC	Amistosa	23	X	N.2/A.3/A.4/A.6/A.7/T.1/T.6	X
Peru	12.041	CT	Amistosa	10	N.6/A.1/T.8/O.3	X	X
República Dominicana	12.174	CT	Amistosa	6	N.5/A.10/T.1	X	X
Trinidad e Tobago	12.269	D	Mérito	7	X	A.3/A.6/A.7/A.10	X
Uruguay	11.500	CT	Mérito	13	N.2/A.1/A.4/A.7/T.1	X	X
Uruguay	P. 228-07	CT	Amistosa	6	N.1/A.7/T.1	X	X
Uruguay	12.553	PC	Mérito	7	A.8	A.6/A.7/A.10	X

País	Caso	Status do caso	Tipo de solução	Design	Ferramentas previstas e cumpridas	Ferramentas previstas e ainda não cumpridas	Ferramentas previstas e sem dados sobre o seu cumprimento
Venezuela	12.555	D	Amistosa	2	X	T.1/T.4	X
Venezuela	11.706	PC	Amistosa	9	X	A.6/A.10/T.8	O.1
Venezuela	12.473	PC	Amistosa	23	T.1/T.2/T.6	N.2/N.3/N.7	A.6

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no relatório de seguimento de casos da CIDH (2017).

Presume-se que ferramentas que possuem baixas taxas de cumprimento são materialmente inadequadas a todo e qualquer desenho de política pública e, por isso, em estando presente em um *design*, aumentam as chances de descumprimento total ou parcial da solução. Para o presente inquérito, então, o índice de efetividade geral de uma ferramenta de política pública diz respeito ao número de cumprimentos ou de descumprimentos de cada uma delas em face das vezes em que foram previstas nos 207 *designs* de políticas públicas contidos no relatório da CIDH (2017).

Insta dizer que, para a formação de um índice de efetividade geral das ferramentas, não se levou em consideração o percentual de cumprimento da ferramenta em face de cada um dos países analisados. Por isso, o índice é tido como geral, e não específico de cada um dos países. Na verdade, o contexto dos 207 casos que tramitam na CIDH é que norteou essa análise sobre a propensão genérica ao cumprimento ou ao descumprimento de cada uma dessas ferramentas. Tal índice oscila entre 0 e 1, sendo que, quanto mais se aproxima do zero, menor sua taxa de cumprimento percentual, e quanto mais se aproxima de 1, maior sua taxa de cumprimento percentual.

Criar o índice de efetividade geral foi importante para a pesquisa por dois motivos. O primeiro, para analisar a suposta inaptidão material de certas ferramentas ao cumprimento total, independentemente do contexto em que se insere. Aqui, não se leva em consideração a aptidão dela a ser cumprida por determinado país ou em um momento histórico certo; mas, sim, de forma conglobada e atemporal.

O segundo motivo é que essa metodologia foi uma forma de se indicar que, por mais que a menor complexidade do desenho da política pública possa ter influência no cumprimento total das referidas soluções, era preciso também analisar isoladamente cada uma das ferramentas. Enfim, mesmo que a relação inversa entre complexidade do desenho e taxa de cumprimento total das soluções seja confirmada, não se pode esquecer que a presença de

ferramentas com menor propensão ao cumprimento podem levar ao descumprimento de uma solução formatada com poucas ferramentas.

Aqui, então, os conceitos acerca das presuntas aptidões formais e materiais dos desenhos e das ferramentas de políticas públicas fazem todo o sentido. Presume-se que desenhos que contenham poucas ferramentas (aptidão formal) e também só prevejam ferramentas com índice de efetividade geral adequado (aptidão material) sejam os mais propensos ao cumprimento total. É isso que se buscará averiguar com o modelo logístico multinomial à frente exposto.

É preciso sobrelevar que, às vezes, somente uma ferramenta será cumprida pelo governante, e não o desenho completo. De igual sorte, às vezes o governante opta por cumprir quase todas as ferramentas do desenho, só deixando de cumprir uma que possui custos muito altos. Por isso, analisar a complexidade do desenho e buscar uma relação que indique a maior probabilidade de cumprimento das ferramentas parece factível.

Esse índice de efetividade geral das ferramentas tem a aptidão de indicar, também, os presumidos custos institucionais, legais, políticos e econômicos para o cumprimento de cada uma das ferramentas. Em outros termos, a exemplo do que se espera ao analisar a complexidade numérica dos desenhos das políticas públicas, o índice de efetividade geral também funciona como forte atalho informacional para demonstrar os custos de implementação das ferramentas. Quanto menor o índice de efetividade, maiores as chances de os custos imanescentes à sua implementação serem altos e vice-versa. Acredita-se que essa análise dos custos permitiu que tais relações fossem mais reais e atemporais, evitando-se que se tivesse que buscar justificativas meramente teóricas (ou contextuais) para explicar o porquê de tão pequeno ou tão alto índice geral de cumprimento acerca de cada uma das ferramentas.

Note que, no que tange ao índice de efetividade geral, levar-se-á em consideração a quantidade total de vezes em que tais ferramentas se repetiram nos 207 casos estudados, mesmo nos casos de em que haja imprecisão quanto ao seu cumprimento. Por mais que o índice de efetividade geral possa ficar prejudicado quando existam vários casos de imprecisão quanto ao cumprimento da ferramenta, tal opção pareceu mais acertada do ignorar esse número. Enfim, o índice de efetividade da ferramenta pode ser resumido da seguinte forma:

$$E: \frac{C}{C+D+I}$$

Na fórmula acima, E significa o índice de efetividade geral da ferramenta (o qual varia entre 0 e 1), sendo que C representa a quantidade de vezes que a ferramenta foi prevista e cumprida, D a quantidade de vezes que a ferramenta foi prevista e descumprida e, por fim, I enceta a quantidade de vezes que a ferramenta foi prevista, mas não há dados sobre seu cumprimento (indeterminação).

Quanto mais esse índice se aproxima de 1, maior será a taxa de cumprimento da ferramenta frente à quantidade total de vezes em que ela se fez presente nos 207 casos em análise (relatório de seguimento da CIDH). Aqui, ousa-se dizer que existe presunção de inaptidão material do desenho quando o índice de efetividade de uma (ou de várias) ferramenta está muito distante de 1. Isso não pode ser confundido com o fato de que alguns desenhos compostos por muitas ferramentas, divididas em vários gêneros, haverá o que se convencionou chamar aqui de presunção de inaptidão formal do desenho⁴³.

O presente índice de efetividade geral tem a aptidão de indicar que a escolha por determinadas ferramentas (em um respectivo desenho de solução) pode incrementar as chances de cumprimento total. Presume-se que medidas que tenham maior índice de efetividade sejam aquelas que opõem menores custos aos governantes e, por isso, tenham maior chance de serem cumpridas. É claro que quem julga se é ou não vantajoso o cumprimento das medidas é o governante. Por isso, a aptidão do presente índice é demonstrar, matematicamente, a maior propensão ao descumprimento imposto historicamente a cada uma das presentes medidas, e não dar certeza que serão cumpridas ou descumpridas. É uma estimativa, pelo resultado auferido historicamente, dos custos imanentes para a sua concretização.

Deve ficar claro que o mote do presente trabalho é avaliar a hipótese de a complexidade numérica dos desenhos de soluções serem determinantes para o seu cumprimento (ou não) pelo governante, sendo que o índice de efetividade geral tem viés complementar, caso essa hipótese se veja confirmada.

4.5.5 Das cinco categorias de ferramentas de políticas públicas do modelo nato interamericano e do seu índice de efetividade geral

4.5.5.1 Ferramentas de nodalidade

⁴³ Preferiu-se cunhar a expressão “presunção de inaptidão”, pois, conforme defendido no presente modelo, o governante pode, se acreditar vantajoso o cumprimento de um desenho muito complexo (formal e materialmente) cumpri-lo. Por isso, é só uma presunção de inaptidão.

A primeira categoria a ser detalhada no presente trabalho será a da “Nodalidade”. Essa categoria de ferramentas de política pública se pauta no uso da informação como vetor para o atingimento dos fins políticos visados. Howlett, Ramesh e Perl (2013) citam dentre as possibilidades de ferramentas dessa categoria: as campanhas publicitárias, a exortação (ou persuasão), o *benchmarking*, as comissões e os inquéritos.

Contudo, como já se havia alertado, na senda interamericana, será necessário fazer algumas readequações nas espécies de ferramentas que compõem esse gênero, em face das especificidades do presente modelo de atuação racional no contexto interamericano de proteção aos Direitos Humanos.

O que há em comum entre todas essas ferramentas é o uso premente da informação como forma a resolver um problema com relevância política. Na verdade, a categoria é a mesma preconizada por Hood; as ferramentas é que serão diferentes.

Enfim, dentro do presente estudo, na categoria Nodalidade, foi possível aferir a presença das seguintes ferramentas comuns nas soluções amistosas e nas meritórias no âmbito da CIDH:

TABELA 6 – Ferramentas de política pública do gênero Nodalidade: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral⁴⁴.

Sigla	Descrição	Cumpr.	Descump.	Imprec.	Índice
N.1	Publicação do acordo, da recomendação ou do resultado de trabalho na imprensa nacional e/ou na local.	17	7	2	0,6538
N.2	Declaração pública em honra ao nome da vítima e/ou seus familiares, seja por meio da imprensa, seja por outra forma simbólica.	27	7	3	0,7297
N.3	Reconhecimento, por meio de ato público ou pedido de desculpas formal, da responsabilidade internacional do Estado.	26	6	1	0,7878
N.4	Alteração, modificação ou criação de assuntos, atividades ou matérias em grades curriculares de cursos de formação profissional (inclusive policiais).	8	3	1	0,6666

⁴⁴ Legenda: *Cumpr.* - Casos de cumprimento da ferramenta dentre os casos em que ela se encontra prevista; *Descumpr.* - Casos de descumprimento da ferramenta dentre os casos em que ela se encontra prevista; *Imprec.* - Casos de imprecisão quanto ao cumprimento/descumprimento da ferramenta dentre os casos em que ela se encontra prevista; *Índice* - Índice de efetividade geral da ferramenta.

Sigla	Descrição	Cumpr.	Descump.	Imprec.	Índice
N.6	Produção de informações através da realização de estudos, de reuniões, de grupos de trabalho, de comissões da Verdade, de planos de ação (inclusive para realização de revisões legais).	10	9	2	0,4761
N.7	Difundir informações, por meio de campanha, atividades acadêmicas, palestras ou símiles, com a finalidade de exortar determinada prática com viés humanitário.	3	5	2	0,3

Fonte: Elaboração própria (2017)⁴⁵.

Algumas dessas ferramentas de nodalidade são voltadas à reparação moral da vítima ou mesmo de seus parentes; outras dependem de certo aporte financeiro para que se viabilize tal difusão informacional. Isso não desnatura a característica principal dessas ferramentas: serem elas fundadas na informação como principal vetor de transformação social.

É importante sobrelevar que as ferramentas N.1, N.2 e N.3 são dotadas de uma carga de reparação individual muito grande. Não que elas não possam trazer como consequência a não-repetição de violações semelhantes, ou mesmo que não possam ser economicamente custosas. A informação e a reparação moral estão nitidamente associadas aqui. É só imaginar que a construção de um museu da verdade seria enquadrado na ferramenta N.2 e isso, logicamente, traria inegáveis custos financeiros para o governante. Contudo, a alteração da realidade posta seria viabilizada mais pela difusão das informações ali encetadas do que pelo impacto financeiro causado aos cofres públicos para construir tal local.

Existem outras ferramentas de nodalidade nas quais as informações são direcionadas a determinados grupos-vetores, porquanto são aptas a difundir boas práticas em virtude da internalização de informações. Nessa senda, cita-se as ferramentas elencadas nos itens N.4 e N.5. Aqui, a burocracia de nível de rua parece estar no epicentro da medida. Talvez por isso, modificação em grades curriculares em cursos de formação e a capacitação de agentes públicos esteja em foco aqui. Esse naipe de ferramentas é voltado a grupos de atores bem peculiares, pois existe uma grande possibilidade de funcionarem como difusores dos preceitos humanísticos. É uma aposta na exortação dos valores, e não no caráter mandamental (o qual se vincula à categoria de Autoridade).

⁴⁵ Com base nos dados disponíveis em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

Há, também, ferramentas nas quais a produção de informações, por meio de estudos ou de grupos de trabalho, tornam-se a finalidade em si. Aqui se inserem os grupos de trabalho, as Comissões da Verdade e até mesmo os grupos engendrados para a produção de informações voltadas a subsidiar eventuais alterações legislativas. Nesse caso, há que se sobrelevar que a ferramenta elencada no item N.6 (produção de informações) não se confunde com a ferramenta elencado no item A.7 (a qual é a própria recomendação de mudança legislativa). Uma coisa é determinar que se produzam informações para subsidiar a decisão sobre eventuais mudanças legislativas; outra é fazer que essas mudanças nas leis aconteçam na prática. Os custos envolvidos são presumivelmente maiores na ferramenta legiferante. Isso pode ser evidenciado no índice de efetividade geral das duas ferramentas.

Por fim, a ferramenta N.7 traz, genericamente, a difusão de informações como sendo a ferramenta de transformação desejável. É uma ferramenta que funciona como soldado de reserva, ou seja, quando nem uma outra cabe no caso concreto, avoca-se ela como supedâneo. É uma cláusula mais aberta e genérica, mas que tem inegável uso prático. Tal difusão visa a exortar práticas favoráveis aos pilares dos Direitos Humanos e, destarte, evitar lesões futuras semelhantes.

4.5.5.2 Ferramentas de autoridade

No que tange aos instrumentos políticos pautados na Autoridade, deve-se mencionar que trazem como peculiaridade o sobressalto dos poderes legais do Estado, ou seja, o poder de império da Administração Pública frente aos desejos e aos desígnios dos próprios membros da burocracia estatal e, por óbvio, também dos administrados.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) citam dentre as ferramentas dessa categoria: a regulação de comando e controle e os comitês consultivos. É óbvio que, no contexto da presente pesquisa, a categoria Autoridade sofreu readequações para que se amoldasse às necessidades do presente modelo. Veja-se o rol de ferramentas evidenciadas no presente modelo NATO Interamericano:

TABELA 7 – Ferramentas de política pública do gênero Autoridade: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.

Sigla	Descrição	Cumpr.	Descump.	Imprec.	Índice
A.1	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais obriguem os órgãos ou as instituições internas a prestar informações ou realizem determinados atos administrativos e/ou de administração.	13	41	4	0,2241
A.2	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais obriguem os órgãos ou as instituições internas a restringir recursos judiciais contra sentenças favoráveis às vítimas das violações ou arquivem procedimentos que atualmente tramitam em seu desfavor.	3	0	0	1
A.3	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais obriguem os órgãos ou as instituições internas a criar condições para que as vítimas interponham recursos ou ações em face das violações sofridas, inclusive para que obtenham um novo julgamento ou exercitem quaisquer de seus direitos.	10	18	4	0,3125
A.4	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais obriguem que os órgãos ou as instituições internas admitam ou readmitam pessoas (em cargos, empregos e funções) e retornem o gozo de vantagens pessoais.	7	5	0	0,5833
A.5	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais obriguem os órgãos ou as instituições internas a dar prosseguimento ou a iniciar a persecução penal (e a execução da pena) em face dos responsáveis pela violação dos direitos em tela, bem como puna os que deram causa à não-prossegução penal dos responsáveis pela violação.	8	91	3	0,0784
A.6	Determinação para que o Executivo nacional ou estadual regulamente leis ou proponha alterações administrativas procedurais com base em suas atribuições.	12	55	16	0,1445
A.7	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais criem, revoguem ou reformem leis (ou adira a Pactos) com vistas a maximizar os Direitos Humanos.	13	61	12	0,1511
A.8	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais obriguem os órgãos ou as instituições internas a comutar, abrandar ou a isentar de pena (ou de seus efeitos) determinada pessoa.	12	9	0	0,5714
A.10	Determinação para que o Poder Executivo elabore uma política pública com finalidade específica.	7	47	13	0,1044

Fonte: Elaboração própria (2017).

Como se pode notar acima, o que há de comum entre todas essas ferramentas é a inegável impositividade do Estado frente aos órgãos públicos (e seus agentes) ou até mesmo em face dos particulares. Não que as ferramentas previstas nas categorias de Nodalidade, de Tesouro, de Organização e mesmo as Medidas Genéricas de não-repetição não tragam implicitamente esse poder de mando; é que, na verdade, na categoria de Autoridade os poderes regulamentar, hierárquico, de polícia e legiferante são colocados em patamar de maior dignidade.

A primeira ferramenta desse gênero (A.1) evoca uma cláusula de requisição, a qual visa a obrigar o Estado (ou aos particulares) a prestarem determinadas informações, bem como realizar algum ato administrativo (ou de administração) específico. Essa ferramenta acaba funcionando como uma cláusula subsidiária, quando um mandamento mais específico do gênero Autoridade (previsto em outra ferramenta) não fora objeto da recomendação ou do acordo. Funciona, então, como um tipo de soldado de reserva para as demais ferramentas desse gênero. Há vários exemplos (os quais foram constatados no relatório de seguimento de casos da CIDH) que podem ser mencionados aqui: entrega de documentos à vítima da violação, realização de busca por corpos de pessoas desaparecidas, desativação de recintos usados para violações de direitos humanos, entre outros.

Já a ferramenta A.2 traz limites à atuação postulatória (ou à recursal) do Estado em face dos interesses da vítima da violação. Aqui a ferramenta visa a manietar os órgãos do Estado frente ao seu direito de acesso à Justiça, bem como de busca do grau recursal para a reforma de uma decisão que tenha sido desfavorável aos interesses do Estado-violador. A ideia é satisfazer algum interesse da vítima (ou de seu representante legal) por meio do não-agir recursal do Estado, diminuindo as chances de eventual reforma de decisão que até então é favorável à vítima da violação.

Já a ferramenta A.3, ao revés, determina que o Estado aja no sentido de viabilizar a impetração de recursos para a reforma de uma decisão desfavorável ao direito da vítima da violação ou dos petionários. É o anverso da ferramenta A.2, mas vai um pouco além. Em verdade, a ferramenta também pode assegurar um novo julgamento em favor da vítima, além de ser usado para garantir o exercício de qualquer outro direito reconhecido para a vítima da violação.

Essa ferramenta (A.3) traz, presumivelmente, um alto custo legal para sua implementação. Indício disso é que o seu índice de efetividade geral será relativamente baixo (0,3125). A justificativa é que, a depender de já ter havido trânsito em julgado das decisões judiciais nacionais, não há grande facilidade para se reabrir o caso no âmbito interno. Aqui, a

coisa julgada e a própria prescritibilidade do direito de punir do Estado acabam tendo muito importância. Por isso mesmo foi possível visualizar que a própria CIDH pode estar buscando como saída - para garantir a proteção dos direitos legais da vítima da violação - a aplicação alternativa da ferramenta que versa sobre a comutação de pena (A.8). Quando um novo juízo sobre o caso seja inviável, a comutação da pena surge como uma possibilidade menos custosa ao governante. Nesse sentido, dentre vários exemplos, está o item 1445, alínea 1, do Caso n. 12.504 (*Daniel e Kornel Vaux x Guyana*)⁴⁶. Nesse caso, essa outra ferramenta (A.8) traz um índice de efetividade geral um pouco maior (0,5714).

Já a ferramenta A.4 é comumente utilizada naquelas violações humanísticas que versam sobre a perda de cargos, de empregos ou de funções. Nessa ferramenta, o governante é obrigado a readmitir pessoas, as quais foram indevidamente desligadas de suas atividades, sendo o Estado obrigado, inclusive, a restaurar todas as vantagens relacionadas ao *status quo ante*. O que há de interessante nessa ferramenta é que, quando dos desenhos das soluções, costuma-se fazer essa ferramenta acompanhada da ferramenta elencada no item T.6, a qual preconiza o pagamento de haveres em face da violação (amiúde, valores não percebidos no curso do período de desligamento).

A próxima ferramenta a ser descrita (elencada no item A.5) é uma das ferramentas mais importantes no gênero de Autoridade e, quiçá, do presente trabalho. Essa ferramenta traz o imperativo de o governante ordenar a investigação e a punição dos fatos criminosos que deram origem à denúncia internacional, além de buscar a punição em face da leniência de agentes públicos que não promoveram tais investigações internamente a contento. Além das dificuldades acerca da investigação, bem como os empecilhos jurídicos a serem transpostos, ainda há os custos institucionais acerca da punição de agentes públicos por ações ou omissões administrativas perpetradas no exercício de suas funções. Esses altos custos talvez possam servir como explicação potencial do porquê da taxa de efetividade geral dessa ferramenta ser muito baixa (0,078), sendo que, quando prevista no desenho da solução do caso, costumam levar o *status* do caso para o descumprimento total ou parcial.

É possível que essa elevada taxa de descumprimento se dê por certa leniência que as Autoridades Públicas apresentem em face dos crimes praticados por tais agentes públicos. Outra possibilidade diz respeito ao fato de, como demoram-se anos para que os fatos

⁴⁶ Otorgue una reparación efectiva, que incluya una indemnización por el maltrato infligido a los hermanos Vaux; un nuevo juicio sobre los cargos que se imputan a los hermanos Vaux, de acuerdo con las protecciones judiciales consagradas en la Declaración Americana, o, en su defecto, la debida revocación o conmutación de la sentencia.(ênfase adicionada).

perpetrados em desfavor das vítimas cheguem à CIDH, é provável que o lastro probatório dessa infração penal tenha se perdido. É que a chance probatória se esvazia com o passar dos anos; os vestígios somem, as testemunhas esquecem detalhes dos fatos e daí por diante. Parece necessário se investigar mais à fundo essa hipótese também.

De qualquer sorte, insta frisar que há menção, no próprio relatório de seguimento da CIDH (2017), sobre a decisiva influência de alguns dos motivos acima (precipuamente o fator da perda da chance probatória pelo decurso temporal) para a não-concretização da ferramenta em estudo. Para tanto, vide que no item 262, o qual versa sobre o relatório de atividades no caso n. 12.324 da Argentina Rubén Luis Godoy (Argentina)⁴⁷ e o caso n. 11.783 (Marcia Irene Clavijoo Tapia), ambos vinculados ao Estado do Equador⁴⁸.

Ainda no que tange a essa medida (A.5), insta frisar que ela, ao ser implementada, tem aptidão para colocar em xeque pilares constitucionais dos países signatários. No afã de garantir o cumprimento do direito humanitários de uns (os quais reclamaram a salvaguarda da CIDH), pode-se estar colocando em xeque o direito e garantia fundamental de outro (ou seja, do suposto perpetrador da violação apreciada pela CIDH).

Diz-se isso, pois essa ferramenta pode encontrar óbices jurídicos internos, principalmente no fato de não ser viável um nacional ser perseguido criminalmente eternamente por um fato criminoso praticado. Essa garantia constitucional da prescritibilidade das infrações penais se encontra assegurada nas Cartas Constitucionais em boa parte dos países signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴⁹. Dessa forma, parece plausível que o governante se veja impulsionado a descumprir a referida ferramenta,

⁴⁷ El 27 de agosto de 2015, en la ciudad de Buenos Aires las partes sostuvieron una reunión de trabajo convocada por la CIDH, con el fin de promover el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe No. 66/12. En la reunión las partes hicieron un recuento de las recomendaciones implementadas, para luego centrarse en la que se encuentra pendiente, esto es, la referida a la investigación penal dirigida a esclarecer la denuncia por hechos de tortura. *El Estado explicó que debido al transcurso del tiempo la resolución de la causa se ha hecho dificultosa*. Por su parte, los peticionarios indicaron que la Defensoría General se constituyó en querellante en la causa de apremios ilegales y que ha pedido una serie de medidas probatorias, las que se han diferido (Ênfase adicionada).

⁴⁸ 756. El 7 de octubre de 2016, la CIDH solicitó información actualizada a las partes sobre el cumplimiento. El 5 de diciembre de 2016, el peticionario informó que se realizó el pago de la indemnización correspondiente, luego de lo cual perdió contacto con la víctima. *Asimismo, el peticionario informó que la privación arbitraria de la libertad no podría ser investigada en virtud del tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos, por lo cual las acciones administrativas y penales contra los operadores de justicia responsables de la lentitud judicial y contra agentes de la policía responsables de la detención ilegal habrían prescrito*. Por lo anterior, y en vista de la imposibilidad manifestada por el peticionario de contactar a la víctima y la operación de la prescripción de las acciones correspondientes, el peticionario solicitó el cese y archivo de las actuaciones de seguimiento del acuerdo de solución amistosa (Ênfase adicionada).

⁴⁹ No Brasil, poucas são as infrações penais que são imprescritíveis. Estão elencadas no artigo 5 da Constituição Federal, mas precisamente nos incisos XLII, XLIII e XLIV. As demais infrações penais são consideradas prescritíveis, ou seja, o decurso de tempo (elencado no artigo 109 do Código Penal brasileiro) impossibilita a punição pelos referidos crimes.

porquanto os custos legais dela são excessivamente elevados. Afinal, como pode se obrigar ao governante ir contra todo o ordenamento jurídico nacional para satisfazer uma recomendação internacional? Para demonstrar isso, vide o exemplo do caso n. 11.605 do Equador⁵⁰, em relação ao qual a prescrição reconhecida internamente impedia a concretização da dita ferramenta. Na mesma esteira, ainda há o problema derivado do arquivamento de investigações ou mesmo da coisa julgada em face da absolvição de investigados pelas violações denunciadas à CIDH. Ora, quando um caso é decidido em definitivo no âmbito interno, não se pode reabrir investigações e processos ao talante da CIDH.

Em suma, só com base em novas provas (substancialmente novas) pode-se falar em reabertura de uma investigação ou do caso já julgado (revisão criminal); em todo o caso, só se esse fato também não tiver prescrito. Nesse sentido, parece adequado a menção da justificativa do Estado brasileiro para o descumprimento da ferramenta A.5 no caso n. 12.001⁵¹.

Continuando a análise das outras ferramentas previstas nesse gênero, passa-se a discorrer sobre a ferramenta elencada no item A.6. Essa ferramenta enceta uma determinação para que o governante promova a regulamentação de leis ou proponha alterações administrativas procedimentais com base em suas atribuições. Essa ferramenta costuma ser associada à ferramenta A.7, pois a necessidade de regulamentação surge quando uma nova lei inova o ordenamento jurídico. Talvez por isso o índice de efetividade geral delas seja igualmente baixo: A.6 (0,1445) e A.7 (0,1511).

A ferramenta em comento (A.6) evidencia uma necessária ação do Poder Executivo no sentido de regulamentar a aplicabilidade de uma lei anterior ou mesmo, por meio de atos de governança internos, disciplinar os procedimentos administrativos e legais no âmbito da respectiva burocracia estatal. É óbvio que, por mais que não seja tão comum, a organização

⁵⁰ 644. El 4 de octubre de 2013, CIDH solicitó a ambas partes información sobre el cumplimiento de los puntos pendientes. En respuesta, los peticionarios informaron el 19 de noviembre de 2013, que el Estado no ha iniciado acción judicial alguna tendiente a la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de las violaciones cometidas en contra de la víctima. *Por el contrario, dado el tiempo transcurrido hasta la fecha, la causa habría prescrito por cumplirse el plazo de 10 años previsto en el Código Penal desde la fecha del hecho o desde el inicio del juicio, sin que ha decisión judicial, en aquellos casos sancionados con pena de reclusión como es el delito de asesinato* (Ênfase adicionada).

⁵¹ En relación a la recomendación n. 6, el Estado reiteró lo indicado en informes presentados con anterioridad a la CIDH en cuanto a que, bajo la ley procesal del Estado, sólo se puede reabrir la investigación si se ponen en conocimiento de las autoridades nuevos hechos o nuevas pruebas; agrega que, el asunto fue remitido a la Fiscalía Quinta, que realizó la revisión correspondiente y determinó que la investigación debía archivar nuevamente, dada la ausencia de nuevas pruebas. *En este sentido, el Estado reiteró que ha promovido las medidas y normas aceptables, legales y constitucionales, para desarchivar la investigación, sin embargo, dada la ausencia de nuevas pruebas, sería imposible reabrir la investigación a la luz de las posibilidades legales* (Ênfase adicionada).

administrativa de órgãos do Poder Judiciário, ou mesmo do legislativo, também se encaixam perfeitamente aqui. É, pois, uma questão de organização administrativa procedimental interna, independentemente do Poder a que se vinculem.

A ferramenta prevista no item A.7 também é uma das ferramentas de maior relevo no presente estudo. É que nela os custos institucionais ficam mais sobrelevados. Isso porque o presente modelo pressupõe que as barganhas políticas em torno da aprovação de uma lei aumentam os custos iminentes para a implementação de uma política pública. Essa ferramenta ostenta um baixíssimo índice de efetividade geral (0,1511)

Evoluindo um pouco mais nesse gênero de ferramentas, passa-se a discorrer mais sobre a ferramenta A.8. Tal ferramenta determina que os poderes constituídos nacionais imponham aos órgãos ou às instituições internas a necessária comutação, o abrandamento ou a isenção de pena (ou de seus efeitos) em face de determinada pessoa. Foi possível aferir que essa medida é muito utilizada quando o pano de fundo em discussão é a pena de morte ou a prisão perpétua⁵². Das 19 oportunidades em que tal ferramenta foi visualizada no presente estudo, em 16 casos estava vinculada a países que adotam a pena de morte ou a prisão perpétua (Argentina 1 caso; Bahamas 4 casos; Cuba 1 caso; Estados Unidos 2 casos; Grenada 3 casos; Guyana 1 caso; e Jamaica 4 casos). Só três casos envolvem países (México, Uruguai e Equador) que não adotam a pena de morte e a prisão perpétua como método de sancionamento. Urge dizer que a medida em tela inclui também a retirada do nome do indivíduo do rol dos culpados (antecedentes criminais), como é o caso do que fora utilizado no caso n. 12.238 do Equador, país este que não adota a pena de morte ou a prisão perpétua como método de sanção penal.

Já a ferramenta A.9 é bem peculiar também, pois encerra um mandamento de não-repetição pessoal, o que destoa um pouco de outras medidas que trazem um mecanismo de não repetição coletiva (A.10 e as medidas genéricas de não-repetição, por exemplo). Na ferramenta A.9, a determinação é para que os Poderes constituídos nacionais obriguem aos órgãos ou às instituições internas a se absterem de prejudicar a vítima de alguma forma, evitando-se retaliações pessoais em face de o peticionário ter buscado as vias internacionais. A medida é tautológica, mas visa a dar uma garantia de que o peticionário não será retaliado em virtude de ter buscado a tutela de seus direitos junto à CIDH.

⁵² Para maiores informações sobre os países que adotam a pena de morte e/ou a prisão perpétua como método de punição, vide: <<https://en.wikipedia.org/wiki/Lifeimprisonment#Worldview>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

Outra importante ferramenta da classificação NATO Interamericano é a trazida à baila no item A.10. Sua importância teórica está na sua semelhança com a medida genérica de não-repetição (NR). Inclusive, no curso da pesquisa, notou-se que a ferramenta A.10 e a medida genérica de não-repetição têm grande similitude, pois ambas permitem a outorga de responsabilidade para que o próprio governante do país violador defina parte do desenho da política pública. O que há de parecido entre elas é o baixo índice de efetividade geral, sendo que a ferramenta NR ostenta 0,083 e a ferramenta A.10 está no patamar de 0,104, ambos igualmente insignificantes.

A maior diferença entre essas duas ferramentas é que, na ferramenta A.10, o *policy design* (seja a CIDH, sejam as partes na solução amistosa) especifica o objeto da política pública a ser desenvolvida⁵³, bem como sobre as possíveis ferramentas a serem utilizadas para concretizar esse mandamento; ao revés, na medida genérica de não-repetição (NR), a menção é muito mais vaga e genérica, seja em relação ao objeto de atuação, seja em relação às ferramentas⁵⁴.

No presente estudo, concluiu-se que a ferramenta A.10 traz uma outorga vinculada, sendo que a medida genérica de não-repetição (NR) traz uma outorga discricionária. Em resumo, enquanto na medida A.10 há alguns limites (vínculos objetivos a serem atendidos), na medida genérica de não-repetição, o desenho que pode ser realizado pelo governante é muito mais elástico e discricionário⁵⁵.

O que há que se sobrelevar é que as ferramentas A.10 e a medida genérica de não-repetição (NR) devem ter como alvo uma coletividade indeterminada de beneficiários, não devendo se restringir seu espectro aos peticionários. Se houver determinação de qual pessoa

⁵³ Bom exemplo sobre isso pode ser visto no item 1065 do caso n. 11.331 (Estados Unidos x Cesar Fierro). Aqui, há menção a uma política pública voltada a um grupo indeterminado de pessoas, portanto se capitulou tal ferramenta como sendo a elencada no item A. 10. Vejamos: *Examine sus leyes, procedimientos y prácticas para asegurar que todo nacional extranjero arrestado de cualquier forma, detenido, o puesto en prisión preventiva en los Estados Unidos, es informado sin retraso de su derecho a asistencia consular y que, con su coincidencia, el consulado adecuado es informado sin dilación de las circunstancias del nacional extranjero, de conformidad con las garantías judiciales del debido proceso y un juicio imparcial consagradas en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana* (Ênfase adicionada).

⁵⁴ Um bom exemplo dessa falta de taxatividade pode ser visualizado no item 1265, referente ao caso n. 11.382 (Guatemala). Veja-se o que consta da alínea 4: *Que adopte las medidas necesarias para garantizar que no se produzcan futuras violaciones del tipo de las que tuvieron lugar en el presente Caso.*

⁵⁵ Nesse sentido, vide o item 408, alínea c, do caso n. 11.556 (Corumbiara – Brasil), no qual consta a recomendação acerca de uma medida genérica de não-repetição nos seguintes termos: “Adoptar las medidas necesarias para tratar de evitar que se produzcan hechos similares en el futuro”.

(ou grupo delimitado) será beneficiado por tais medidas, não há que se falar em incidência de quaisquer dessas duas ferramentas⁵⁶.

A divisão dessas duas ferramentas em classificações distintas (contidas, inclusive, em gêneros diversos) visava demonstrar que, amiúde, uma possui um pouco mais de objetividade do que a outra⁵⁷. Isso, inclusive, acaba sendo visualizado no índice de efetividade geral das ferramentas (NR ostenta 0,083 e a ferramenta A.10 ostenta 0,104). Independentemente disso, no frígir dos ovos, o resultado dessas duas formas de outorga de responsabilidade sobre o desenho da política pública não surtiu efeitos muito diversos: ambas trazem índices de cumprimento muito diminutos.

Ainda no que tange à medida elencada no item A.10, há que se sobrelevar que a sua incidência não afasta a das demais ferramentas que foram mencionadas especificamente no desenho da solução. É importante sobrelevar isso, pois as ferramentas que devem ser utilizadas (por previsão expressa no desenho) para o atingimento do escopo mencionado no item A.10 deverão ser necessariamente contabilizadas no desenho global da solução. Se não fosse assim, a análise do decisório do governante acerca dos custos da concretização do referido desenho seria insuficiente para os fins do presente modelo racionalista.

4.5.5.3 Ferramentas de tesouro

Após o estudo sobre as ferramentas do gênero Autoridade, volta-se a atenção, agora, para os instrumentos políticos pautados no Tesouro. Essas ferramentas trazem como peculiaridade o uso das riquezas como principal forma de solucionar os problemas que motivaram à referida intervenção política.

⁵⁶ É possível perceber essa diferença quando se analisa o item 1059, atinente ao caso n. 11.204 (Estados Unidos X Statehood Solidarity Committee). Nesse caso, as medidas voltaram-se à satisfação dos interesses dos petionários, precipuamente no que tange à sua participação na vida política da referida unidade federada. Isso afasta a incidência das ferramentas A.10 e da medida genérica de não-repetição. Veja o trecho do relatório que trata sobre isso: La Comisión formuló al Estado la siguiente recomendación: Otorgar a los peticionarios una reparación efectiva, que incluya la adopción de las medidas legislativas y de otra índole necesaria *para garantizar a los peticionarios* el derecho efectivo a participar en su parlamento nacional, directamente o a través de representantes libremente elegidos y en condiciones de igualdad (Ênfase adicionada).

⁵⁷ O grau de abstração das medidas genéricas de não repetição causam certa estranheza. Mais parecem elas medidas programáticas, do que algo que possa ser concretizável. Um bom exemplo dessa falta de rigor objetivo está no item 709, alínea 3, referente ao caso n. 12.477 (Lorenzo Enrique Copello Castilho y otros X Cuba).

Enfim, após exaustivo estudo do relatório de seguimento de casos das CIDH (2017), bem como das petições de submissão de acordos para chancela da CIDH, foi possível aferir a presença das seguintes ferramentas do gênero de Tesouro.

TABELA 8 – Ferramentas de política pública do gênero Tesouro: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.

Sigla	Descrição	Cumpr.	Descump.	Imprec.	Índice
T.1	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais paguem indenização, imediatamente, às vítimas ou a seus familiares.	88	47	13	0,5945
T.2	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais paguem indenização, parceladamente, às vítimas ou a seus familiares.	2	0	0	1
T.3	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais paguem pensão por morte aos representantes ou familiares das vítimas.	2	0	1	0,6666
T.4	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais promovam a isenção de tributos ou taxas em face das indenizações pagas.	39	3	1	0,9069
T.5	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais determinem que se crie Tribunal <i>Ad hoc</i> para fixar <i>quantum</i> indenizatório devido às vítimas e/ou seus familiares.	3	3	0	0,5
T.6	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais paguem haveres oriundos da violação em tela.	9	5	0	0,6428
T.7	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais determinem que os órgãos ou as instituições internas concedam aposentadoria para a vítima ou a seus familiares.	0	0	0	0
T.8	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais determinem que os órgãos ou as instituições internas concedam condições materiais ou financeiras para a formação educacional e profissional da vítima (e/ou seus familiares), e/ou também conceda moradia ou tratamento de saúde a elas (e a seus familiares).	23	21	0	0,5227
T.9	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais apliquem multas como medida de correção de distorções humanitárias.	0	0	1	0

Fonte: Elaboração própria (2017).

Um ponto precisa ficar bem esclarecido: por mais que a maioria das ferramentas pressuponha dispêndio de valores, nem por isso devem ser elas encaixadas nessa categoria. Diferentemente das outras categorias (que também custam dinheiro para serem implementadas⁵⁸), o capital aqui exerce o papel de vetor principal para a alteração daquela realidade posta. Em resumo, no gênero de Tesouro não é o dinheiro um mero instrumento para concretizar outras intenções; mas, sim, o dinheiro é a própria ferramenta.

Para exemplificar isso, imagine-se que a CIDH recomende que o Estado institua um curso de aperfeiçoamento para policiais, em face da constatação de que são reiterados os atos de violência por eles praticados. Sabe-se que isso custa dinheiro, mas, no frigor dos ovos, o que mais importa nessa ferramenta não é o dinheiro, mas, sim, o convencimento das pessoas por meio da informação. A informação é que vai ser utilizada como objeto principal para implementar as mudanças almejadas, e não o dinheiro. Nesse exemplo, a ferramenta é uma das elencadas no rol das de Nodalidade, e não uma pautada no Tesouro.

Diferentemente disso seria o caso de a CIDH recomendar ao Estado o pagamento de uma indenização para a vítima da violação ou para um parente próximo (peticionário). Aqui é possível notar que é o dinheiro que exerce o papel central na ferramenta, o que aloca tal medida (indenização) na categoria Tesouro.

É importante dizer que, na sua construção original, as ferramentas do modelo NATO restringiam, como regra, o gênero Tesouro às transferências econômicas, as quais incentivavam, por subsídios ou desincentivos financeiros, uma determinada atuação positiva ou negativa dos órgãos ou das pessoas. Para melhor esclarecer essa distinção, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.137, ênfase adicionada) mencionam sobre a categoria Tesouro:

Para fins de sua eficácia, uma terceira categoria geral de instrumentos políticos se apoia não tanto no pessoal do governo ou na autoridade governamental, quanto nos recursos financeiros e na capacidade do governo de levantar fundos e despendê-los. Esta se refere a todas as formas de transferência financeira a indivíduos, para as empresas e organizações por parte dos governos ou de outros indivíduos, empresas ou organizações sob comando governamental. Estas transferências podem servir

⁵⁸ Um bom exemplo desses custos iminentes a todas as ferramentas de políticas públicas pode ser citado no que tange à Guatemala (no contexto da Petição 133-04 – José Miguel Mérida Escobar x Guatemala) deixou claro que não estava dando cumprimento à ferramenta de reconhecimento internacional de responsabilidade (N.3), porquanto não havia recursos para tanto. Vejamos o que consta do item n. 1350: Finalmente, en relación a la elaboración de una carta de reconocimiento de responsabilidad internacional, el Estado manifestó que no se pudo concretar los servicios de la agencia AFP Agence France Press, ya que en ese momento la COPREDEH no contaba con los recursos económicos que permitieran la publicación de dicha carta. En virtud de dicha situación, el Estado reiteró su voluntad de retomar las reuniones de trabajo con los peticionarios con el objeto de cumplir con este compromiso.

como incentivos ou desincentivos para que os atores privados acompanhem os desejos do governo. *A transferência compensa ou penaliza e assim estimula ou desestimula uma atividade desejada, afetando dessa forma os cálculos que os atores sociais fazem sobre os custos e benefícios das várias alternativas.*

Por isso, consoante os padrões do modelo NATO tradicional, tal categoria continha as seguintes ferramentas: os subsídios, os desincentivos financeiros e os financiamentos. É claro que, como dito, o modelo NATO Interamericano traz peculiaridades que obrigam uma readequação de espécies de ferramentas e de categorias com o fito de atender às peculiaridades do Sistema Interamericano.

É obvio que o pagamento de valores não serve unicamente para reparar os dissabores das vítimas ou de seus parentes próximos (peticionários) em face da violação, pois também tem a missão de servir como desestímulo para violações semelhantes. Essa estirpe de ferramenta é muito utilizada para garantir a reparação das vítimas (e de seus familiares), porquanto essa categoria também pode ser tida como uma forma de evitar novas repetições de violações, por meio da sangria direta do orçamento estatal. Certamente, em uma época de austeridade fiscal, o risco de comprometimento do orçamento nacional pode ser um forte incentivo para não se violar direitos humanos. Por isso, há um duplo viés nas ferramentas de Tesouro: desestimular (pelo risco do custo econômico) violações semelhantes e reparar a vítima da violação (ou responsáveis legais).

É importante mencionar que não é improvável que as medidas da categoria Tesouro nem sempre sejam as que mais oneram os cofres públicos e, talvez por isso, possuem moderado índice de efetividade geral. Nesse sentido, vide que as ferramentas T.1, T.2 e T.5 possuem índices gerais de efetividade, respectivamente, de 0,5945, 1 e 0,5. Isso indica que a chance de cumprimento de uma ferramenta dessa é de 50% ou mais. Não que o dinheiro tenha perdido sua importância para o governante, mas que, como se poderá perceber, talvez algumas ferramentas de outras categorias (que não afetam ao gênero Tesouro) tenham custos mais “altos” do que elas. Além disso, os outros custos (institucional, legal e político), a depender do contexto, possam exercer maior peso no decisório governamental do que o econômico. Enfim, após tal breve introito sobre o gênero de Tesouro, passar-se-á a analisar as ferramentas desse grupo.

A ferramenta T.1 se diferencia da ferramenta T.2 somente pelo fato de que nesta a indenização dever ser paga parceladamente, enquanto naquela se paga a reparação em uma só parcela. Essa diferença tem relevância prática. É que, como os pagamentos na ferramenta T.2 são diferidos, o *status* de cumprimento total do caso é postergado em face da própria natureza da medida.

O Estado, em suma, mesmo querendo quitar rapidamente suas obrigações, é obrigado a aguardar a exação total das parcelas da indenização, para, só então, figurar como cumpridor total daquela medida. Isso faz com que essa medida seja relativamente inadequada para aqueles países que desejam cumprir rapidamente as obrigações. Contudo, para países que ostentem orçamentos limitativos (o que parece ser uma realidade atual da maioria dos Estados do bloco), essa medida acaba sendo vantajosa, pois evita o impacto imediato e total no orçamento. Ao revés, a ferramenta (T.2) se afigura como necessária para aqueles países que necessitam de maior tempo para levantar o dinheiro para pagá-la. Nesse sentido, vide o próprio relatório de seguimento da CIDH (2017) acerca desse tipo de medida:

81. El cuadro que la Comisión presenta a continuación incluye el estado en que se encuentra el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH formuladas en el marco de casos resueltos y publicados en los últimos quince años. La CIDH resalta que diferentes recomendaciones formuladas son de cumplimiento de tracto sucesivo y no inmediato y que algunas de ellas requieren de un tiempo prudencial para poder ser cabalmente implementadas. Por lo tanto, el cuadro presenta el estado actual de cumplimiento que la Comisión reconoce como un proceso dinámico. Desde esta perspectiva, la Comisión evalúa si las recomendaciones se encuentran o no cumplidas y no si ha habido un comienzo de cumplimiento de tales recomendaciones.

Note-se que a CIDH trata essas ferramentas como sendo aquelas que dependem de um tempo prudencial para serem implementadas. É o que a CIDH adota como sendo ferramentas de trato sucessivo ou dependente de tempo prudencial. Essas são ferramentas inadequadas para governantes que desejam o rápido cumprimento determinada solução, seja ela amistosa ou meritória.

Como as duas ferramentas - T.1 e T.2 - apresentam vantagens e desvantagens, esperava-se haver certa equivalência frente aos índices de efetividade delas. Contudo, tal resultado não fora alcançado. Diz-se isso, pois a taxa de efetividade geral de T.2 (1) manteve-se maior do que a da T.1 (0,5945). Contudo, isso pode ser facilmente explicado pelo fato de que a amostragem da ferramenta T.2 é extremamente reduzida (somente 2 casos), sendo que a ferramenta T.1 esteve presente em muito mais caso (148).

Já no que tange à ferramenta T.3, diz ela respeito ao pagamento de pensão por morte para os familiares da vítima, o que acaba conduzindo ao suposto dilema citado na ferramenta T.2, qual seja o de uma ferramenta de trato sucessivo ou dependente de tempo prudencial. Isso contudo não conduziu o índice geral de tal ferramenta para baixo. Mesmo com uma amostragem pequena (3 casos), o índice de efetividade geral se manteve em 0.666. Note que

uma medida que tenha sua exação pulverizada pelo tempo pode trazer uma facilidade maior para o governante que possui sérias limitações orçamentárias.

No que tange à ferramenta T.4, é importante dizer que o entendimento assentado pela CIDH (e também da Corte Interamericana de Derechos Humanos) já é no sentido da impossibilidade de incidir tributos em face das indenizações pagas no contexto de tais órgãos⁵⁹. Dessa forma, é uma ferramenta tautológica, frente ao que já determina os órgãos integrantes do Sistema Interamericano. Note que essa ferramenta foi tratada de forma autônoma frente ao pagamento da indenização, pois há custos autônomos para que o governante obste a tributação de tais valores indenizatórios, tendo que barganhar com as instituições internas esse tipo de isenção.

Há que se sobrelevar que isenções legais costumam só ser conferidas por lei e sofrer sérias restrições constitucionais nos ordenamentos jurídicos dos países⁶⁰. Por isso, a previsão específica da ferramenta T.4 no desenho passou a ser relevante. Não obstante o exposto, ao se analisar o índice de efetividade geral da ferramenta, nota-se que seu patamar de cumprimento é extremamente elevado (0,9), o que indica que tais custos não parecem ser tão altos como se esperava.

Continuando a análise do gênero Tesouro, passa-se a detalhar a ferramenta elencada no item T.5. Trata-se de determinação para que os Poderes constituídos nacionais criem um tribunal *ad hoc* para fixar o *quantum* indenizatório devido às vítimas e/ou seus familiares. Aqui o procedimento parece um pouco mais complexo do que a determinação direta de pagamento da indenização, pois será necessário liquidar o valor da indenização, criando um conselho especial para tanto. Contudo, isso não faz essa medida ser considerada de trato diferido, porquanto, após fixado o *quantum* indenizatório, há que ser pago o mais rápido possível.

Certamente, essa medida pode trazer custos maiores para ser implementada, pois, além dos custos econômicos, havia um presumido custo para se atingir o consenso quanto aos valores da reparação. Isso impactou de forma moderada no seu índice de efetividade geral (0,5), sendo que ficou um pouco aquém do índice acerca da ferramenta T.1 (0,5945). Essa

⁵⁹ Item 1007, ponto 3, do Relatório anual de 2017 da CIDH: Que de conformidad con la vasta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos, el pago que el Estado de El Salvador realiza a las personas objeto de esta Acta Notarial no está sujeto a impuestos actualmente existentes o que puedan decretarse en el futuro.

⁶⁰ Nesse sentido, como bom exemplo do que fora assentado, cita-se a Constituição Brasileira de 1988, a qual cria restrições às isenções tributárias conferidas pela União. O artigo 151, inciso III, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, traz o seguinte: é vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

pequena diferença indica que os custos institucionais para o consenso parecem realmente impactar no referido índice. Outro ponto interessante dessa ferramenta é que foi ela utilizada somente em soluções amistosas envolvendo a Argentina. Os casos são os seguintes: n. 12.080, 12.298, 12.159, 12.182, 12.532 e a Petição n. 21/2005. Insta frisar que nos três primeiros casos citados, houve cumprimento da referida medida; nos três últimos não houve o cumprimento da medida.

A ferramenta T.6 determina que os Poderes constituídos nacionais paguem haveres oriundos da violação humanitária. Essa é outra ferramenta com bom índice de efetividade geral (0,6428). A referida ferramenta não se restringe à aplicação conjunta com a ferramenta A.4, mas não é incomum vê-las associadas. Lembre-se de que a ferramenta A.4 é comumente utilizada naquelas violações que versarem sobre a perda de cargos, empregos ou funções. Na ferramenta A.4, o Estado é obrigado a readmitir pessoas indevidamente desligadas de suas atividades, sendo obrigado, inclusive, a restaurar todas as vantagens relacionadas ao *status quo ante*. É aqui que a ferramenta T.6 se encaixa frequentemente.

Contudo, a ferramenta T.6 vai um pouco além disso. Uma das utilidades que foi visualizada para tal ferramenta diz respeito à possibilidade de reparação de danos metaindividuais, como são as violações ambientais. No caso n. 12.053 (*Comunidad Indígena Maya del Distrito de Toledo x Belice*), utilizou-se tal ferramenta para reparar o dano ambiental ocasionado pelas concessões de extração de madeira, porquanto houve danos ao território ocupado e usado pelo povo Maia⁶¹.

Já a ferramenta T.7 versa sobre a determinação para que o governante conceda aposentadoria para a vítima da violação ou para seus familiares. Não se constatou qualquer incidência dessa ferramenta nos casos mencionados no relatório da CIDH (2017), porquanto as vítimas (ou os peticionários) podem estar recebendo esses valores a outros títulos, como, por exemplo, pelo pagamento de indenização. Por isso, optou-se por inserir tal ferramenta no modelo.

A ferramenta T.8 é, sem dúvida, uma das mais comuns no desenho das políticas públicas recomendadas ou acordadas no âmbito da CIDH, consoante o relatório de seguimento de casos da CIDH (2017). Nessa ferramenta, o governante é obrigado a determinar que hajam condições materiais ou financeiras para a formação educacional e/ou

⁶¹ Nesse sentido, vide o item 335, alínea 3, do caso n. 12.053 (Belice): Repare el daño ambiental resultante de las concesiones madereras otorgadas por el Estado respecto del territorio tradicionalmente ocupado y usado por el pueblo maya.

profissional da vítima (e/ou seus familiares), e/ou também conceda moradia ou tratamento de saúde a elas e/ou aos seus familiares.

É uma ferramenta que visa à reparação da vítima (ou de auxílio a seus familiares próximos), ou mesmo do grupo social no qual se insere (ou se inseria) a vítima, pois se buscam condições do restabelecimento da dignidade, conferindo terreno fértil para a reinserção na sociedade. O seu índice de efetividade geral é semelhante a das outras medidas de indenização (0,5227).

Por vezes, essa ferramenta acaba padecendo dos mesmos dilemas das medidas de trato diferido (postergada no tempo), o que faz com que o cumprimento da solução acabe ficando por demasiado tempo pendente. Exemplo disso é a manutenção do *status* de parcialmente cumprido da ferramenta A.8 enquanto permanecer um estudante recebendo a bolsa de estudos. Esse, inclusive, é o que está narrado no item 1594 do caso 11.822 (*Reyes Penagos Martínez y otros x México*)⁶². De qualquer sorte, note-se que o índice de efetividade geral não é baixo, pois, como visto, a pulverização do cumprimento da medida é um forte atrativo para governantes com limitações orçamentárias.

A ferramenta elencada no item T.9 determina que o governante determine a aplicação de multas administrativas como medida de correção de distorções humanitárias. Essa ferramenta é interessante, pois sobreleva os poderes administrativos do Estado (poder de polícia), em detrimento da sempre grande dependência de condenações judiciais. Sabendo-se da existência de regramentos administrativos que permitem o sancionamento de condutas ilícitas por meio de multas administrativas, o governante é obrigado a determinar que tais sanções pecuniárias sejam aplicadas com a finalidade de conferir a guinada humanística desejada.

Essa ferramenta tem grande potencial para ser muito utilizada em contextos de conflitos agrários, nos quais haja possibilidade de aplicação de multas pela imposição de condições desumanas de trabalho. Aqui, note-se, o mandamento não determina de pronto o valor da multa a ser aplicada pelo Estado ao violador da lei, mas, sim, impõe que o governante determine a aplicação de tais institutos para desestimular determinada situação de violação. Outra observação importante é que tal dinheiro não saíra dos cofres públicos, mas

⁶² Por otro lado, en relación al tema de las becas estudiantiles, el Estado indicó que la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas, ha otorgado becas educativas desde el año 2008 de manera mensual a favor de los 3 beneficiarios. *La CIDH toma nota de dicha información y considera que el Estado ha venido dando un cumplimiento a esta medida. Al respecto, la Comisión observa que en el presente caso la medida comprende la finalización de los estudios profesionales de los beneficiarios. Por lo tanto, la CIDH continuará dando seguimiento a dicha medida* (Ênfase adicionada).

sim do patrimônio do próprio violador dos Direitos. Cita-se somente um caso em que houve a aplicação de tal ferramenta, a solução amistosa ocorrida no caso n. 11.289 (*José Pereira x Brasil*)⁶³, sendo que não foi cumprida. Nesse caso, por mais que o índice de efetividade geral dela seja 0, há que se ter essa ferramenta como, hipoteticamente, de moderados custos.

4.5.5.4 Ferramentas de organização

De aplicação menos comum no contexto em análise estão as ferramentas pautadas na Organização. As referidas ferramentas têm como objetos principais a criação de órgãos/instituições públicas, a reorganização da máquina pública (administração direta, indireta e paraestatal), bem como a criação de instituições eminentemente privadas, desde que tais atos de engenharia administrativa sejam voltados para o atingimento dos objetivos traçados pelos *policy makers*. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.151-152, ênfase adicionada) mencionaram sobre o importante papel das (Re) organizações governamentais no contexto das Políticas Públicas:

A mudança intencional da organização nas estruturas básicas ou de pessoal dos departamentos e órgãos do governo tem se tornado um aspecto cada vez mais significativo da moderna policy-making (Lindquist, 1992; Aucoin, 1997; Bertelli e Feldmann, 2007; March e Olson, 1993). Isto pode envolver mudanças nas relações entre os departamentos e os órgãos centrais de coordenação, ou entre os departamentos, ou dentro de ministérios. No primeiro caso, os ministérios podem receber maior autonomia e capacidade para estabelecer seu próprio curso, ou podem ser submetidos a um controle mais rígido pelos órgãos executivos centrais (Smith et al., 1993).

O enfoque que se dará aqui não será na senda de intervenção do Estado no domínio econômico (o que é perfeitamente defensável), mas, sim, na possibilidade de o Estado organizar e reorganizar os órgãos e as instituições e, nesse sentido, realizar uma atividade diferente da que se estava prestando anteriormente. Tudo isso, por óbvio, permeado pelo inegável interesse de evitação de violações humanitárias.

Independentemente de tais ferramentas estarem insertas em categoria diferente da do Tesouro, são elas também hábeis a trazerem comprometimento orçamentário. Não só isso;

⁶³ Nesse sentido, vide o item 398, alínea 13, do qual consta: Fortalecer el Ministerio Público del Trabajo, velar por el cumplimiento inmediato de la legislación existente, *por medio de cobranzas de multas administrativas y judiciales*, de la investigación y la presentación de denuncias contra los autores de la práctica del trabajo esclavo; Fortalecer el Grupo Móvil del MTE; Realizar gestiones junto al Poder Judicial y a sus entidades representativas, en el sentido de garantizar el castigo de los autores de los crímenes de trabajo esclavo (Ênfase adicionada).

elas possuem moderado custo institucional. Isso, por óbvio, reflete-se no índice de cumprimento de tais medidas de organização. Para exemplificar isso, o índice de efetividade geral da ferramenta O.1 ficou estabelecido em 0,363, da O.2 em 0,5 e da O.3 em 0,4166. Note que esse índice mantém certa razoabilidade em sua gradação, pois criar um órgão (O.1) é hipoteticamente mais custoso do que readequar uma instituição já existente (O.3), sendo que, por fim, realizar esse último ato é mais difícil do que criar cargos (O.2).

Não é de se surpreender que as medidas de Organização apresentaram índice de efetividade maior do que algumas medidas de Autoridade. Os custos para a reorganização de um órgão ou de criação de cargos tendem a ser menores do que para a elaboração de uma lei (A.7) ou mesmo para uma investigação criminal (A.5). Presume-se que a resistência dos membros da burocracia estatal às modificações tende a ser menos custosa do que a resistência que outros Poderes (Legislativo e Judiciário, por exemplo) podem opor às medidas de Autoridade que necessitam de barganha, por exemplo.

Enfim, no contexto do presente modelo de atuação racional, a categoria Organização conta com as seguintes ferramentas de política pública:

TABELA 9 – Ferramentas de política pública do gênero Organização: número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.

Sigla	Descrição	Cumpr.	Descump.	Imprec.	Índice
O.1	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais criem órgãos ou setores para investigar, monitorar e/ou prevenir violações aos Direitos Humanos, seja por lei, seja por ato do Executivo.	4	4	3	0,3636
O.2	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais criem cargos, a serem preenchidos por concurso público, seja isso dado por lei, seja por ato administrativo interna corporis.	1	1	0	0,5
O.3	Determinação para que os Poderes constituídos nacionais readequem, fortaleçam, remanejem ou reformulem órgãos, servidores, instituições e setores, seja isso dado por lei, seja por ato administrativo interna corporis.	5	3	4	0,4166

Fonte: Elaboração própria (2017).

A ferramenta representada pela sigla O.1 traz a determinação ao governante para que crie órgãos ou setores para monitorar e prevenir violações aos Direitos Humanos, seja por lei, seja por ato do Executivo. Aqui pouco importa se o ente estatal terá natureza jurídica pública ou privada, ou mesmo se sua condução se dará pelo próprio Estado ou pela própria população interessada. O mandamento é para que se institua um órgão que, inegavelmente, terá uma atuação importante no contexto de Direitos Humanos (prevenindo, investigando ou monitorando violações a tais direitos), seja tal órgão integrante da própria estrutura do Estado ou não.

O que há de curioso nessa ferramenta é a possibilidade de utilização ou de criação de entes pelo Estado, mas com viés eminentemente privado. Essa ferramenta é interessante, pois materializa um tipo de intervenção reflexa do Estado, o qual age impulsionando (por meio da criação de órgãos) um tipo de autogestão comunitária. No relatório de seguimento de casos da CIDH (2017) foi possível perceber a criação de instituições (frequentemente fundações) com o fito de, posteriormente, serem entregues à administração popular⁶⁴.

Já a ferramenta O.2 encerra a determina que o governante crie cargos, a serem preenchidos por concurso público, seja isso dado por lei, seja por ato administrativo *interna corporis*. É lógico que não são quaisquer cargos, mas, sim, aqueles que tenham algum tangenciamento com a necessidade de proteção aos direitos humanos.

Por fim, a ferramenta O.3 determina que o governante readeque, fortaleça, remaneje ou reformule órgãos, servidores, instituições e setores, seja isso dado por lei, seja por ato administrativo *interna corporis*.

4.5.5.5 Medidas genéricas de não-repetição (NR)

Inovando um pouco a modelagem de Christopher Hood (1986a), há uma determinação genérica que vem sendo utilizada no contexto interamericano que fez merecer especial atenção nessa pesquisa. Tanto é que foi necessário criar uma nova categoria (gênero) de ferramentas.

⁶⁴ Nesse sentido, vide o caso n. 11.625 (Maria Eugenia Morales de Sierra x Guatemala), mais especificamente o item 1206, alínea a: A) La creación de una fundación que llevará por nombre Fundación para la Dignidad Maria Eugenia Morales Aceña de Sierra “FUNDADIG”, y para tal efecto asume el Estado las gestiones y gastos para su constitución, inscripción y reconocimiento de su personalidad jurídica así como el fondo para su funcionamiento.

Isso aconteceu, pois foi comum, quando das análises de casos mencionados no relatório de seguimento da CIDH (2017), defrontar-se com expressões mandamentais genéricas (representadas de agora em diante pela sigla NR), as quais conferiam liberdade para que o governante escolhesse as ferramentas mais adequadas ao caso concreto.

TABELA 10 – Ferramentas de política pública do gênero Medida Genérica de não-repetição (NR): número de medidas cumpridas, descumpridas, de cumprimento indefinido e índice de efetividade geral.

Sigla	Descrição	Cumpr.	Descump.	Imprec.	Índice
NR	Determinação para que o governante adote quaisquer outras ferramentas - ou conjunto delas - (independentemente do gênero que estejam insertas) para evitar outras lesões humanitárias futuras.	1	9	2	0,0833

Fonte: Elaboração própria (2017).

É um tipo de carta-branca, na qual o governante, para implementar uma parte determinada da recomendação ou do acordo, pode realizar parcela do desenho da política pública acordada ou recomendada. Talvez por isso, tenha se optado por classificar essa medida, ao mesmo tempo, como uma ferramenta de política pública e um gênero de atuação. Nessa transferência da incumbência de parte do desenho ao governante, pode ele adotar quaisquer das ferramentas (independentemente do gênero que estejam insertas), as quais lhe pareçam mais adequadas para evitar novas lesões humanitárias.

Essa medida, apesar de interessante, traz o problema de deixar o desenho da política pública um pouco mais impreciso⁶⁵. Para não ficar insólita a alegação de generalidade e de falta de taxatividade desse tipo de ferramenta, vide a literalidade do comando de uma delas em um caso concreto: “Tome las medidas necesarias para prevenir que estos hechos se repitan en el futuro”⁶⁶. Percebe-se que esse tipo de mandamento é tão aberto que mais se parece com uma exortação de valores utópicos do que algo que verdadeiramente possa ser concretizado objetivamente pelo governante.⁶⁷ Se essa construção mais elástica poderia garantir maior

⁶⁵ Nesse sentido, cabe citar o que consta no item 1264, alínea 4, referente ao caso n. 11.382 (Guatemala): Que adopte las medidas necesarias para garantizar que no se produzcan futuras violaciones del tipo de las que tuvieron lugar en el presente Caso.

⁶⁶ Item 1735, alínea 5, referente ao caso n. 11.506 (Waldemar Gerônimo Pinheiro y José Victor dos Santos x Paraguay).

⁶⁷ É possível perceber essa imprecisão e generalidade no mandamento trazido no item 1388, item 4, Caso 11.658 (Martin Pelicó Coxic x Guatemala): Promover en Guatemala los principios establecidos en la “Declaración sobre

flexibilidade quanto a sua adequação ou a sua readequação ao caso concreto, não se nega, também, a sua aptidão a elevar a insegurança do governante quando do julgamento pela CIDH se ela fora totalmente cumprida ou não.

Enfim, na medida genérica de não repetição, a imprecisão e a generalidade são preponderantes⁶⁸. Nelas, há uma menção abstrata e genérica de se evitar violações a determinado direito ou garantia do Homem (considerado em gênero e como direito abstratamente considerado)⁶⁹.

Por exemplo, determinar a proteção à vida (o qual é um direito genérico) é diferente de limitar a proteção da vida pugnando pela extinção da pena de morte. Esta medida seria subsumida na medida A.10, sendo que aquela como uma medida genérica de não-repetição (NR). Em outros termos, a grande marca conceitual da ferramenta A.10 é que o *policy design* (seja a CIDH, sejam as partes na solução amistosa) acaba especificando um pouco mais sobre o objeto da política pública a ser desenvolvida⁷⁰, bem como sobre as possíveis ferramentas a serem utilizadas nessa carta-branca; ao revés, na medida genérica de não-repetição, a menção é muito mais vaga e genérica, seja em relação ao seu objeto, seja em relação às ferramentas⁷¹.

Em suma, a medida genérica de não repetição se assemelha muito à ferramenta elencada no item A.10. Na verdade, só se fez a divisão em duas ferramentas, pois se intentava investigar se, em havendo uma gradação na falta de objetividade entre elas, isso poderia

el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos" adoptada por Naciones Unidas, y se tomen las medidas necesarias para que se respete la libertad de expresión de quienes han asumido la tarea de trabajar por el respeto de los derechos fundamentales, y para que se proteja su vida e integridad personal.

⁶⁸ Nesse sentido, vide a imprecisão no caso da medida prevista no item 408, alínea c, do caso n. 11.556 (Corumbiara x Brasil): Adoptar las medidas necesarias para tratar de evitar que se produzcan hechos similares en el futuro.

⁶⁹ Quando o *policy maker* deseja delimitar o objeto de proteção da política pública a ser implementada, fá-lo de forma expressa, o que, então, amolda-se ao item A.10. Note que no caso n. 12.308 (Manoel Leal de Oliveira x Brasil), propôs-se a proteção do direito ao trabalho dos jornalistas (nos termos do item 466, alínea 5): Adopte, de forma prioritaria, una política global de protección del trabajo de los periodistas y centralice, como política pública, el combate a la impunidad en relación con el asesinato, la agresión y la amenaza a periodistas, a través de investigaciones exhaustivas e independientes de tales hechos, y sancione a sus autores materiales e intelectuales.

⁷⁰ Bom exemplo sobre isso pode ser visto no item 1065 do caso n. 11.331 (Estados Unidos x Cesar Fierro). Aqui, há menção a uma política pública voltada a um grupo indeterminado de pessoas, portanto se capitulou tal ferramenta como sendo a elencada no item A. 10. Vejamos: Examine sus leyes, procedimientos y prácticas *para asegurar que todo nacional extranjero arrestado de cualquier forma, detenido, o puesto en prisión preventiva en los Estados Unidos, es informado sin retraso de su derecho a asistencia consular y que, con su coincidencia, el consulado adecuado es informado sin dilación de las circunstancias del nacional extranjero, de conformidad con las garantías judiciales del debido proceso y un juicio imparcial consagradas en los artículos XVIII y XXVI de la Declaración Americana* (Ênfase adicionada).

⁷¹ Um bom exemplo dessa falta de taxatividade pode ser visualizado no item 1265, referente ao caso n. 11.382 (Guatemala). Veja-se o que consta da alínea 4: Que adopte las medidas necesarias para garantizar que no se produzcan futuras violaciones del tipo de las que tuvieron lugar en el presente Caso.

conduzir a índices ainda mais baixos de efetividade. Essa relação parece ser positiva. Evidência disso é que, por mais que ambas as ferramentas apresentem baixos índices gerais de efetividade, a ferramenta A.10 apresenta índice um pouco melhor (0,104) do que o da medida genérica de não-repetição (0,083).

4.5.6 Da categorização da complexidade formal dos *designs* dos desenhos das políticas públicas

Ficou assentado acima que as ferramentas isoladamente importam; contudo, o que se pressupõe no presente modelo é que o conjunto (*design*) pode importar ainda mais. É, por isso, que uma das hipóteses aqui formuladas traz como variável a complexidade formal dos desenhos. A questão principal é perquirir se a maior ou menor combinação de ferramentas no *design* tem relevância científica para determinar a taxa de cumprimento total da solução, seja ela amistosa, seja ela meritória. O índice de efetividade geral das ferramentas tem papel complementar e explicatório, sendo que é o *design* completo da solução que fornecerá as bases sólidas para a investigação da hipótese.

O primeiro ponto a ser evidenciado nesse viés é que o substrato primário dessa classificação de complexidade (aptidão formal) são as 5 categorias de ferramentas de políticas públicas utilizadas nos desenhos das soluções no âmbito da CIDH (Nodalidade, Autoridade, Tesouro, Organização e Medidas Genéricas de não-repetição). A principal tarefa foi criar uma escala na qual a mensuração se engendrasse em face do número de ferramentas utilizadas, mas sem se olvidar do número de categorias nas quais elas se inserem.

Há que se sobrelevar que, para a mensuração de complexidade formal do desenho, não foi dado maior peso a uma ou outra ferramenta de política pública, porquanto, como dito, cada uma traz custos variados (e implícitos) para sua implementação, o que pode ser potencializado ou minorado de acordo com o contexto em que está imiscuído o governante. Sobre os presumidos custos iminentes de cada um das ferramentas, recorde-se sobre o que se falou sobre o índice de efetividade geral nos itens 3.5.4 e 3.5.5.

Quando da aferição da pretensa aptidão formal do desenho, não se quis entrar no mérito do porquê que, para um determinado governante, talvez o problema maior seja convencer o legislativo a aprovar uma lei, sendo que para outros o problema maior será o dinheiro para pagar uma indenização. Na verdade, a única coisa que importou foi a quantidade de ferramentas de política pública que foram usadas no desenho.

Frisa-se que em desenhos com o mesmo número de ferramentas, foram gradados conforme o número de categorias a que estão envolvidas. Nesse ponto é possível notar que a fórmula preconizada no presente modelo deu certa prevalência ao maior número de ferramentas utilizadas no desenho - para a determinação da complexidade da solução - em face da quantidade de gêneros em que elas se dividem. Veja-se com essa classificação de complexidade de desenhos foi feita, com base na tabela abaixo:

TABELA 11 – Da complexidade das ferramentas, da sua classificação numérica e da sua recorrência na pesquisa.

Classificação numérica crescente da complexidade do desenho	Composição do desenho de acordo com o número de ferramentas x número de categorias do modelo NATO Interamericano	Quantidade de vezes que tal desenho foi encontrado no relatório da CIDH (2017)
1	1X1	7
2	2X1	8
3	2X2	8
4	3X1	7
5	3X2	22
6	3X3	6
7	4X1	6
8	4X2	42
9	4X3	12
10	4X4	1
11	5X1	6
12	5X2	17
13	5X3	18
14	5X4	0
15	5X5	0
16	6X1	0
17	6X2	6
18	6X3	13
19	6X4	2
20	6X5	1
21	7X1	0
22	7X2	1
23	7X3	7
24	7X4	3
25	7X5	0
26	8X1	0
27	8X2	0
28	8X3	1
29	8X4	7
30	8X5	0
31	9x1	0
32	9x2	0
33	9x3	1
34	9x4	1
35	9x5	0
36	10x1	0
37	10x2	0

Classificação numérica crescente da complexidade do desenho	Composição do desenho de acordo com o número de ferramentas x número de categorias do modelo NATO Interamericano	Quantidade de vezes que tal desenho foi encontrado no relatório da CIDH (2017)
38	10x3	0
39	10x4	1
40	10x5	0
41	11x1	0
42	11x2	0
43	11x3	1
44	11x4	1
45	11x5	0
46	12x1	0
47	12x2	0
48	12x3	0
49	12x4	1
50	12x5	0
51	13x1	0
52	13x2	0
53	13x3	0
54	13x4	0
55	13x5	0

Fonte: Elaboração própria (2017).

Para exemplificar o que se encontra representado na tabela anterior, deixa-se claro que a relação 3x1 indica que o desenho contou com três ferramentas, sendo que todas estão dispostas na mesma categoria (por exemplo, 3 ferramentas da categoria Nodalidade). Já a relação 3x3 indica que há três ferramentas no desenho, sendo que cada uma delas se encontra em um gênero diferente (por exemplo, uma na Nodalidade, uma na Autoridade e uma no Tesouro). É óbvio que, nesse viés, a presente metodologia pressupõe que o desenho 3x3, apesar de ser igual em número de ferramentas ao 3x1, é mais complexo e, portanto, traz hipotética maior dificuldade para sua implementação. Portanto, se o aumento do número de gêneros aumenta a complexidade, a função 3x3 encontra-se em escala numérica de complexidade maior do que está a função para o desenho 3x2 e, por conseguinte, do 3x1.

Por fim, consoante o presente modelo, quanto mais complexo um desenho, maior seria a sua suposta inaptidão formal. Esse atributo é presumido, porquanto o governante pode muito bem implementar quaisquer desenhos que acredite vantajosos, mesmo aqueles que sejam extremamente numerosos. Por isso, é importante sobrelevar que desenhos muito complexos ostentam uma predisposição à inaptidão formal.

5 DO TESTE ESTATÍSTICO, DA DISCUSSÃO E DOS RESULTADOS

5.1 DA ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES, DAS HIPÓTESES E DAS TABELAS DESCRITIVAS

Antes de realizar o cruzamento de informações extraídas do bojo do relatório de seguimento de casos da CIDH (2017) foi necessário realizar uma série de tratamentos nas referidas informações visando a torná-las compatíveis com o desiderato científico aqui proposto.

De acordo com tipologias das ferramentas e das categorias adstritas ao modelo NATO Interamericano⁷², realizou-se o detalhamento de cada um dos 207 desenhos de solução de casos, o que pode se visualizar dos termos da tabela 5.⁷³ Não só isso. A referida tabela 5 é inegavelmente a mais importante do trabalho de pesquisa, porquanto é nela que se encerram as ferramentas que compõem cada um dos desenhos das soluções de casos presentes do relatório de seguimento da CIDH (2017). Em tal tabela, alerta-se sobre o cumprimento ou descumprimento de cada uma dessas ferramentas. Além disso, tal tabela também traz a informação sobre os *status* dos desenhos (se cumpridos totalmente, se parcialmente cumpridos ou se descumpridos) e a forma que se dera a solução originária (amistosa ou meritória).

Após a organização elencada na tabela 5, passou-se a analisar, levando-se em consideração a composição numérica dos *designs*, quais eram os desenhos mais comuns de soluções. Essa aferição foi interessante, pois garantiu a visão de que não havia a preponderância de desenhos com muitas ferramentas. Nesse sentido, vide a tabela 11.

Outrossim, para finalizar, buscou-se a informação, frente a cada um dos 207 desenhos de solução de casos estudados, se estavam vinculados a países unitários ou a federados (forma de Estado), bem como qual era nominalmente a classificação do país frente ao respectivo grau de liberdade política. Esta última classificação é fundada na divisão realizada pela *Freedom House*, mas precisou ser levemente alterada para o fim desse trabalho. Diz-se isso, pois foi necessário aglutinar os regimes não-livres e os parcialmente livres, por que aqueles não apresentaram um número significativo para o cruzamento estatístico. Por isso, no que tange ao respectivo grau de liberdade dos países, foram eles categorizados como livres ou não-totalmente-livres. Essas informações estão mencionados nas Tabelas 2 e 14.

⁷² Nesse sentido, vide o que consta no Capítulo 3.

⁷³ TABELA 5 – Ferramentas e desenhos: medidas cumpridas, não cumpridas e de cumprimento indefinido.

Enfim, com base em todo esse espectro de informações supracitados (e com embasamento teórico no pressuposto de racionalidade do governante elencando no presente trabalho) confeccionou-se tabelas descritivas para relacionar tais variáveis e, então, buscar a confirmação (ou não) das hipóteses aventadas na presente dissertação.

TABELA 12 - Estatística descritiva complexidade do design e classificação do regime

Variável	Obs	Mean	Erro-padrão	Min	Max
Complexidade do design	207	11.34	8.42	1	49
Classificação do regime (Freedom House)	207	71.70	15.35	15	99

Fonte: Elaboração própria (2017)⁷⁴.

TABELA 13 - Estatística descritiva tipo de solução

Variável	Freq.	Percent	Cum.
Meritória	98	47.34	47.34
Amistosa	109	52.66	100.00
Total	2 07	100.00	

Fonte: Elaboração própria (2017).

TABELA 14 - Estatística descritiva grau de liberdade do regime político

Variável	Freq.	Percent	Cum.
Não-livre ou Parcialmente livre	97	46.86	46.86
Livre	110	53.14	100.00
Total	207	100.00	

Fonte: Elaboração própria (2017).

⁷⁴ Com base nas informações coletadas no relatório de seguimento da CIDH (2017) e nas informações extraídas do site da *Freedom House* acerca do grau de liberdade dos regimes políticos.

TABELA 15 - Estatística descritiva forma de estado

Variável	Freq.	Percent	Cum.
Federação	84	40.58	40.58
Unitário	123	59.42	100.00
Total	207	100.00	

Fonte: Elaboração própria (2017).

5.2 DAS HIPÓTESES E DA DISCUSSÃO

Há que se sobrelevar que o principal substrato de comparação de todas as informações acima foi o *status* de cumprido totalmente em face do desenho da solução. Presume-se que a escolha desse paradigma seja a mais acertada, pois o presente inquérito visa a investigar se as variáveis escolhidas (forma de solução do conflito, complexidade do desenho, forma de estado e grau de liberdade do regime político) podem influenciar no atingimento do cumprimento total das soluções.

Nesse sentido, testou-se, inicialmente, se os desenhos pouco complexos (poucas ferramentas e poucas categorias) incrementavam as chances de adimplemento total das soluções. Buscou-se, também, a confirmação da relação de que, à medida que os desenhos iam se tornando mais complexos (tabela 12), as chances de não-cumprimento total da solução (ou seja, casos de cumprimento parcial e de descumprimento total) iriam ser incrementadas.

Por fim, investigou-se se, à medida que a complexidade de desenho aumentava, a taxa de descumprimento parcial iria sobrepujar a de descumprimento total. Essa última hipótese visa testar a hipótese derivada de que o governante racional pode, também, optar por cumprir algumas poucas ferramentas (mesmo em desenhos mais complexos) para fugir do *status* de descumpridor total da solução.

Outrossim, testou-se se os desenhos vinculados às soluções amistosas ou meritórias incrementavam as chances de cumprimento total das soluções. O presente pressuposto de atuação racional indica que desenhos amistosos trariam menores custos presumidos ao governante, porquanto ele mesmo (após avaliar essa relação de custos e benefícios) teria anuído na presença de tais ferramentas de política pública no desenho da solução. De qualquer sorte, só com o cruzamento dos dados (em nível estatístico) será possível testar a

hipótese acerca da maior propensão das soluções amistosas ao cumprimento total do desenho dos casos.

Ainda nessa mesma linha de raciocínio, averiguou-se se o grau de liberdade dos regimes políticos também aumentava a propensão ao cumprimento total das soluções. O presente modelo de atuação racional pressupunha que regimes políticos livres teriam maior facilidade para cumprir tais ferramentas advindas de soluções da CIDH, porquanto não haveria tanta resistência institucional (e dos próprios eleitores) frente a tais projetos humanitários. Nesse condão, com o cruzamento estatístico das variáveis foi possível testar a hipótese de que países livres poderiam (ou não) ter maior propensão ao cumprimento total das soluções, quando comparados com países não-livres ou parcialmente livres.

Por fim, investigou-se se a forma do Estado (unitário ou federado) era uma fator que aumentava as chances de cumprimento total da solução. A literatura de Políticas Públicas (v.g. Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 68) advoga que países federados possuíam maiores dificuldades para implementar os desenhos de políticas públicas, principalmente em virtude de haver maiores custos institucionais para tanto. Os custos para atingimento do consenso seriam, hipoteticamente, maiores em federações do que em Estados unitários. Portanto, só com o cruzamento estatístico que se poderia alcançar uma perspectiva mais concreta sobre essa hipótese.

5.3 DOS RESULTADOS

O cruzamento das informações acerca da complexidade dos desenhos, tipo de solução dos casos (amistosa ou meritória), o *status* acerca do seu cumprimento (cumprido totalmente, parcialmente cumprido e pendente de cumprimento), a classificação do grau de liberdade do regime (livre ou não-totalmente-livre)⁷⁵ e forma de Estado (unitário ou federado) têm a aptidão de sobrelevar algumas relações (positivas ou negativas), as quais se mostram preponderantes para o presente estudo. Observe-se as relações abaixo:

⁷⁵ Houve uma opção por jungir a categoria não livre e parcialmente livre em um grupo só, porquanto a amostragem de países não livres era muito pequena, o que poderia comprometer a higidez dos resultados auferidos pela pesquisa.

TABELA 16 - Determinantes do tipo de cumprimento das soluções da CIDH.

Variável	Modelo	
	Parcialmente	Descumprida
Complexidade do design	0.13*** (0.04)	0.074 (0.05)
Tipo de solução (Amistosa)	-2.25*** (0.53)	-4.90*** (0.95)
Classificação do regime (Freedom House)	-0.055*** (0.02)	-0.074*** (0.02)
Grau de liberdade do regime (Livre)	- -	- -
Forma de Estado (Unitário)	-0.083 (0.44)	-2.53*** (0.78)
Constante	5.26*** (1.58)	7.42*** (2.25)
Observações	207	
Pseudo R²	0.271	
Log. lik.	-135.63	

Fonte: Elaboração própria (2017)⁷⁶.

Cumprida totalmente é a categoria de referência

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Erros-padrão entre parênteses

De acordo com os dados contidos na tabela 16, visualizou-se que, à medida que o desenho da solução se torna mais complexo (consoante modelo de complexidade defendido na tabela 11 do presente trabalho), maiores as chances de haver o cumprimento parcial. Curioso isso, pois os dados indicam que à medida que o desenho fica mais complexo não

⁷⁶ A partir dos relatórios de seguimentos de casos da CIDH, dados da *Freedom House* e de outras informações de domínio público (forma de Estado).

necessariamente se aumentam as chances de descumprimento total. Essas informações parecem ir ao encontro do pressuposto de racionalidade do governante, o qual dá substrato teórico ao presente trabalho.

Perceptível que o aumento da complexidade dos desenhos não gradam as chances de descumprimento total, pois tal relação talvez não seja tão linear quanto se poderia esperar. É possível que, em face da racionalidade do governante, à medida de que a relação de complexidade do desenho aumenta, maiores as chances de o desenho não ser cumprido totalmente. Em virtude de um número ainda maior de ferramentas no modelo, aumentam-se as chances de o governante optar por cumprir uma ou algumas delas e, então, fugir do descumprimento total do caso. Essa hipotética predisposição dos governantes (em desenhos mais complexos) em não descumprir todas as medidas impostas ou acordadas, visando a não se manter no estado de total descumpridor da solução, pode indicar que esse decisório é uma ação mais estratégica do que a decisão pelo descumprimento total da solução. Essa conclusão vai ao encontro dos vetores da racionalidade limitada defendidas nesse trabalho.

Outro ponto de interesse é que, com fulcro no modelo multinomial acima, evidenciou-se relação positiva entre a complexidade do desenho e o *status* de cumprimento total dos casos. Isso parece importante, pois indica que, independentemente de certas ferramentas importarem hipotéticos maiores custos para seu cumprimento, evidenciou-se que a quantidade de ferramentas usadas no desenho acaba impactando mais no não-cumprimento total da solução do caso. É fato que o índice de efetividade geral de ferramentas (o qual possui inegável importância teórica para o presente trabalho) não pode ser descartado, porquanto possui função explicativa e complementadora frente aos dados aqui alavancados. Esse índice individual pode ajudar a explicar, inclusive, a opção do governante pelo cumprimento de uma ou outra ferramenta elencada no referido desenho, visando a atingir ao menos o *status* de cumpridor parcial da solução. Essa importância precisa ser investigada melhor.

Outra hipótese que foi testada no presente modelo é a maior ou a menor propensão de soluções amistosas levarem ao cumprimento total das soluções. Aqui, a relação se mostrou ainda mais significativa do que a anterior. Note que, independentemente do *design* da política pública, soluções amistosas têm maior propensão ao cumprimento total, sendo que as decisões meritórias têm maior tendência ao descumprimento (total ou parcial). Na verdade, à medida que se evoluiu da solução amistosa para a meritória, aferiu-se uma gradação percentual do descumprimento parcial para o descumprimento total. Em outras palavras, as soluções de caso meritórias tornam ainda mais provável o descumprimento total da solução do que o parcial.

Nos termos acima, é possível visualizar que a solução amistosa permite um *design* de solução mais adequado para os envolvidos na contenda interamericana. Isso talvez se dê pelo fato de se permitir ao governante a barganha pela seleção de ferramentas mais adequadas a sua realidade, inclusive àquelas que impõem os menores custos. Essa customização do desenho parece ter sido um forte incentivo para que as soluções tendam ao cumprimento total.

Outrossim, testou-se se o grau de liberdade do regime político, consoante categorização da *Freedom House*, em face do cumprimento total do cumprimento das soluções. Presume-se que a variável acerca do grau de liberdade do regime do Estado pode funcionar como atalho informacional para se visualizar os hipotéticos custos de um governante para a tomada do decisório por cumprir ou não uma determinada solução de caso. Presume-se que essa variável resumiria bem os custos iminentes para se romper com as tradições culturais, legais e institucionais dos países vinculados aos 207 casos analisados.

Nesse sentido, com o cruzamento das informações, foi possível aferir que, à medida que os casos se vinculam a regimes não-tão-livres (classificação essa que congloba os casos de países parcialmente livres e não-livres), aumentam-se as chances de que tais soluções ostentem o *status* de parcialmente cumpridas ou descumpridas totalmente. Pressupõe-se, então, que casos vinculados a países com viés mais livre estariam mais propensos a uma posição mais ativa frente ao cumprimento das soluções, porquanto essa roupagem humanística se coaduna com os pilares institucionais e ideológicos de tais sociedades, o que poderia assegurar, também, frutos políticos interessantes ao governante autointeressado. Ao revés, os casos vinculados aos países menos livres, por haver hipoteticamente maior resistência institucional e ideológica dos governantes às ingerências externas para a correção de distorções desse quilate, não haveria tantos estímulos ao cumprimento dos desenhos oriundos da CIDH. Esses pressupostos do modelo racionalista acabaram ganhando mais consistência com os dados estatísticos acima. Note que países que não são livres têm, gradativamente, maior propensão ao cumprimento parcial e ao descumprimento total.

Por fim, investigou-se, no que tange aos desenhos de soluções dos 207 casos, se a respectiva forma do Estado (unitário ou federado) mantinha alguma relação com uma maior propensão ao cumprimento total das soluções. Era presumido pelo modelo que os países federados, em face dos custos institucionais, legais, econômicos e políticos, apresentassem maiores dificuldades para o cumprimento total do desenho. Essa hipótese era fortalecida pelo fato de que existe uma relação evidente, no contexto interamericano, entre os Estados federados e os países maiores. Em havendo um maior território e, também, maior população, parece necessário que exista uma organização administrativa mais descentralizada, o que,

amiúde, acaba caracterizando e impulsionando à forma federativa. Certamente, as federações parecem requerer maiores estruturas institucionais e burocráticas, o que, então, podem trazer maiores custos para o atingimento de consensos institucionais. Enfim, foram essas as premissas que levaram o presente estudo a investigar essa hipótese. Contudo, era preciso buscar elementos concretos (estatisticamente) sobre a existência ou não dessa relação.

Quando do cruzamento dos dados, a presunção acima foi fortalecida, porquanto foi aventado que os casos vinculados a países federados têm maior propensão ao descumprimento total do que em face dos casos vinculados aos países unitários. Outrossim, casos vinculados a países unitários têm maior propensão a serem totalmente cumpridos. Esse resultado fortalece a hipótese de que existe menor necessidade de barganha institucional para a implementação de um desenho de política pública em países unitários, em virtude dos menores custos para o consenso institucional e político.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação busca algo além de tentar compreender as nuances das estruturas complexas do desenho das políticas públicas e de suas ferramentas, bem como isso impulsiona racionalmente o governante ao seu cumprimento ou descumprimento. Na verdade, compreender como os governantes agem nesse viés (e por que assim o agem), bem como quais são os fatores que contribuem para uma maior efetividade das soluções, é hábil a nortear o Sistema Americano de proteção aos Direitos Humanos por caminhos mais promissores.

Para tanto, pressupôs-se que o governante busque incessantemente a compatibilização das múltiplas demandas sociais internas, com a necessidade de se atender os preceitos humanitários oriundos da CIDH, sem se descurar das limitações oriundas de período de austeridade fiscal. A luta pelo voto e pela manutenção de um grupo político no poder demandariam isso.

O presente trabalho não visava a testar se os governantes eram racionais, mas, sim, o que poderia estar influenciando esses indivíduos racionais na decisão de cumprir ou não uma política pública oriunda da CIDH. Por isso, tentar descobrir quais são as circunstâncias que denotam maiores custos implícitos aos governantes parecia muito importante.

Enfim, pressupôs-se que o governante faz sempre uma análise de custos e de benefícios para só então deliberar se cumpre ou não determinação solução oriunda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Nesse ponto, os desenhos complexos, a forma da solução do caso, a forma de Estado e o grau de liberdade de regime político foram eleitos como atalhos informacionais para se tentar alcançar os custos presumidos para a implementação das ferramentas e dos desenhos das soluções pelo governante.

Há inúmeros custos que devem ser levados em consideração quando da investigação acerca do decisório racional realizado pelo governante em adotar ou não uma política pública recomendada ou acordada no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Há que se sobrelevar que, consoante os pressupostos racionalistas do presente modelo, o governante leva em consideração, presumidamente, os seguintes custos: custos institucionais (como é o caso dos difíceis arranjos institucionais para a aprovação de uma lei, no escólio de James Buchanan e Gordon Tullock); custos econômicos (como é o caso dos custos para a criação de órgãos de assistência humanitária), custos políticos (perda de apoio político em virtude da priorização do orçamento para a realização de políticas humanitárias em detrimento

das demais necessidades da população) e custos legais⁷⁷ (a exemplo das barreiras legais e constitucionais que impedem a aplicação total das medidas recomendadas pela CIDH – ou convencionadas com a vítima da violação - como é o caso da prescrição⁷⁸, da coisa julgada, da anistia bem como da incidência da teoria da perda de uma chance probatória).

O modelo racionalista aqui trabalhado pressupõe que não há que se fazer essa análise de custos, separando-os em categorias estanques. A tentativa de isolá-los hermeticamente em categorias só se mostrou útil para fins analíticos e teóricos. Enfim, os custos institucionais, políticos, econômicos e legais são teoricamente independentes, mas também entrelaçados quando da análise deles no mundo real. Todos os tipos de custos estão presentes em todas as ferramentas, seja em menor ou em maior grau. Por isso, as ferramentas não foram divididas com base nos tipos de custos presumidos para a implementação delas, mas, sim, com base em gêneros das ferramentas, consoante preconiza o modelo NATO Interamericano. Aliás, gênero de uma ferramenta diz respeito ao vetor utilizado, com primazia, para realizar a mudança da realidade social almejada (informação, dinheiro, poder de mando, etc.).

Há que se sobrelevar que o presente trabalho tratou os referidos custos sem restringi-los a numerários econômicos, por mais que se saiba que quaisquer ferramentas a serem implementadas custarão cifras do orçamento estatal. Para demonstrar que nem tudo se resume a custos econômicos, faz-se imprescindível visualizar o índice de efetividade geral das ferramentas, o que acaba por indicar quais são as ferramentas com menor propensão ao cumprimento e ao descumprimento e que, dentre as que possuem baixa taxa de cumprimento, nem sempre se afiguram as que versam sobre custos econômicos diretos

O trabalho evidenciou que nem sempre é a senda econômica que norteia a baixa efetividade da ferramenta, havendo uma dificuldade ainda maior na efetividade de ferramentas que demandam um grande arranjo institucional. Indicativo disso é que ferramentas de Tesouro possuem mediano índice de efetividade geral, sendo que medidas de Autoridade não apresentam tão bons índices. Nesse sentido, vide as tabelas 7 e 8.

A referida opção metodológica permitiu que se investigasse os custos do decisório do governante alijando-se da análise contextual do decisório do governante. Pouco importa a

⁷⁷ Insta frisar que no caso n. 11.822, no qual figura como Estado-violador o México. No relatório da CIDH, item 1593, há menção de que não há possibilidade de incidir prescrição, mesmo que prevista na ordem jurídica interna, quando for utilizada para impedir as investigações e as sanções acerca de violações graves de direitos humanos, a exemplo da tortura. Para tanto, citou-se o precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Barrios Altos vs Peru, sentença de 14 de março de 2001.

década em que tal decisório se deu, ou mesmo a inclinação política do governo ou as turbulências políticas que lá poderiam estar ocorrendo.

Como dito, visando se comprovar a existência desses custos frente ao decisório do governante, o presente estudo tomou por base a complexidade dos desenhos, a forma da solução, a forma de Estado e o regime de liberdade do sistema político e as respectivas repercussões na taxa de cumprimento dos desenhos de soluções. Essas variáveis funcionam como verdadeiros atalhos informacionais sobre os custos implícitos para cumprimento das ferramentas e dos desenhos de política pública como um todo.

Por isso é que uma das hipóteses que foi testada no presente trabalho dizia respeito a indagação sobre a possibilidade de, quanto mais complexa é uma solução (em face do número de ferramentas previstas no desenho), maiores seriam os seus custos de implementação e, portanto, maiores as chances de não se atingir ao patamar de cumprimento total do desenho da política pública.

O trabalho de análise das informações coletadas no relatório de seguimento de casos da CIDH (2017), alcançando a categorização das ferramentas de políticas públicas nos padrões do modelo NATO Interamericano, foram primordiais para a testagem das hipóteses. Com o tratamento de tais informações, foi possível determinar o quão complexos eram os desenhos das soluções vinculadas a cada um dos 207 casos estudados. Essas informações foram associadas, também, à forma de solução do caso (amistosa ou meritória), à forma de Estado (unitário ou federado) e ao grau de liberdade do regime político (livre e não-tão-livre).

Enfim, após o cruzamento multifatorial de todas essas informações, a relação encontrada na pesquisa é de que a pequena complexidade dos desenhos das políticas públicas recomendadas ou acordadas no âmbito da CIDH (em face do pequeno número de ferramentas utilizadas no desenho) têm relação positiva com a taxa de cumprimento total do desenho da política pública. Por conseguinte, ao revés, constatou-se que quanto maior é a complexidade do desenho (e os seus custos presumidos, por conseguinte) reduzem-se as chances de cumprimento total da solução. Ficou sobrelevado que o incremento da complexidade do desenho tem relação direta com a elevação das chances de cumprimento parcial da solução, o que se coaduna com o que o presente modelo advoga. Isso se amolda ao pressuposto racionalista do modelo, o qual defendia ser absolutamente racional que o governante (quando não tenha a intenção de cumprir totalmente a solução) opte por cumprir poucas (ou uma só) ferramentas, visando a fugir do *status* de descumpridor total da solução.

Outro importante ponto da presente pesquisa é que foram constatadas ferramentas mais afetas ao cumprimento individual do que outras. Note que, aqui, o enfoque não se dá no

desenho da solução como um todo, mas, sim, nas suas partes integrantes (ferramentas). Para tanto, o índice de efetividade geral das ferramentas demonstrou que há ferramentas que, de acordo com o relatório da CIDH, têm maiores ou menores chances de serem cumpridas. Esse é um bom indicativo de que tipo de ferramentas não deveria ser usado de forma indiscriminada nos desenhos das soluções, porquanto isso pode estar incrementando as chances de não cumprimento delas e, por conseguinte, dos desenhos de solução da qual fazem parte.

Não se nega que, para a presente pesquisa, a complexidade do desenho total da solução foi utilizado como parâmetro principal para a indicação de possíveis custos do governante em face do respectivo cumprimento ou descumprimento racional da solução. Contudo, é preciso deixar assentado que a complexidade formal do desenho, por si só, não traria informações cabais para que se compreenda, verdadeiramente, as várias circunstâncias que elevam as chances de não-cumprimento total da solução.

Afinal, sem o índice de efetividade geral das ferramentas, não se compreenderia o porquê da opção do governante em cumprir uma ferramenta (em detrimento de tantas outras) no caso de decidir por cumprir somente parte da solução, visando a fugir do *status* de descumpridor cabal. Além disso, difícil seria compreender a existência de ferramentas que (pela sua baixa aptidão ao cumprimento) transmitem essa carga de inaptidão ao um desenho de política pública como um todo, mesmo que o desenho não fosse tão complexo formalmente.

Outro importante indício coletado na pesquisa diz respeito à hipótese de que a depender da forma que se deu a solução do caso, poder-se-ia encontrar uma maior ou menor propensão ao cumprimento total do *design* da política pública. Com o cruzamento das informações, surgiram elementos que vão ao encontro da hipótese de que as soluções amistosas têm maior propensão ao cumprimento total, sendo que, em se evoluindo para a solução meritória, maiores são as chances, respectivamente, de cumprimento parcial ou mesmo total descumprimento. Esses resultados estão em consonância com o que preconiza o modelo proposto no presente trabalho, o qual assevera que a participação dos envolvidos no desenho da solução potencializa as chances de cumprimento total da solução, porquanto é possível que o governante possa mensurar melhor os custos de implementação das ferramentas que vão compor o referido desenho.

Dentre outras variáveis que foram levadas em consideração para se presumir os custos de implementação dos desenhos das soluções, cita-se o grau de liberdade do regime político dos países, bem como a forma de organização do Estado violador (unitário e federado).

A hipótese de que a forma de Estado (Federado ou Unitário) tinha aptidão de trazer custos diferenciados aos governantes, facilitando ou dificultando o cumprimento total do desenho das soluções, mereceu atenção especial neste trabalho. Antes de se discorrer sobre as evidências que foram obtidas estatisticamente, há que se sobrelevar que a forma de organização de um Estado acaba trazendo implícita uma grande gama de outras relações, quais sejam a população, a complexidade da burocracia e das instituições e o próprio PIB.

Diz-se isso, pois se evidenciou que, no contexto Interamericano, países federados sejam aqueles com maior PIB, bem como aqueles que ostentem maior população e território, o que, então, fá-los mais propensos a uma máquina burocrática maior e, por conseguinte, existam maiores custos para mantê-la. Essas derivações implícitas são importantes no que tange à presente pesquisa, pois indicavam que países Federados poderiam ter custos institucionais, políticos, econômicos e legais presumidamente maiores do que países unitários.

Por isso, quando do cruzamento de dados, foi esclarecedor ver que tal hipótese havia sido fortalecida. Em outras palavras, foi evidenciado estatisticamente que existe uma maior propensão ao cumprimento total quando os casos estão vinculados a países unitários. Ao revés, países federados possuem menor propensão ao não cumprimento total das soluções de casos no âmbito da CIDH.

Já no que tange ao grau de liberdade do regime político dos Países, pode-se aferir, após o cruzamento estatístico, que à medida que os casos se vinculam a países categorizados como não-tão-livres (somatório do *status* parcialmente livre e não-livre) vai se fortalecendo a propensão ao descumprimento total ou parcial dos desenhos das soluções. Isso indica que os custos institucionais, legais e políticos (em países livres) para o cumprimento total das demandas são favoráveis a tal adimplemento; ao revés, no que tange a países não-tão livres, essa relação já se mostra inversa.

Enfim, de posse de todos os pressupostos, os dados e as informações levantados nessa pesquisa, os quais funcionaram como indicativo positivo frente às hipótese aqui investigadas, acredita-se que o presente inquérito ostenta inegável aptidão científica para trazer importante contribuição à Ciência Política, ao Direito Internacional e, principalmente, ao ramo dos Direitos Humanos, sabendo-se que semelhante investigação não havia sido implementada com a presente metodologia.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO e SILVA, Geraldo Eulálio do. **Manual de Direito Internacional Público**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.
- BENDER, Katja; KELLER, Sonja; WILLING, Holger. **The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection** - A Review of the State of the Art. IZNE Social Protection Working Paper, International Centre for Sustainable Development (IZNE), Bonn-Rhein-Sieg University of Applied Sciences, 2015. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/paper/sauiznewp/1401.htm>> Acesso em: 20 jan. 2017.
- BLAU, Peter M. **Exchange and Power in Social Life**. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1964.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent**: Logical Foundations of Constitutional Democracy. 2 ed. Ann Arbor: University of Michigan Press 1962.
- COLLINS, Randal. **Quatro tradições sociológicas**. Petrópolis. Editora Vozes, 2009.
- DAVIS, Morton D. **Teoria dos Jogos**: Uma Introdução não-Técnica. São Paulo: Cultrix, 1973.
- DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.
- DELLA PORTA, Donatella. **Social Movements in Times of Austerity**. Cambridge: Polity, 2015.
- DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. 3 ed. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- DOWNS, Anthony. Why the Government budget is Too Small in a Democracy. **World Politics**, v. 2, n. 14, p. 541-563, 1960.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 2013.
- ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Tradução de Antônio Trânsito; revisão técnica de Plínio A. S. Dentzien. Rio de Janeiro: Relume-Dumar, 1994.
- ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: Unesp, 2010.
- GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos** – direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (Org.). **Teoria social hoje**. São Paulo: Unesp, 1999.

HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 161-162, jan./jun. 2006.

HOOD, Christopher. **The tools of Government**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

HOWLETT, Michael. From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, v. 47, n. 3, p. 187-207, set. 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2013.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. **Organizations**. 2 ed. Cambridge: Blackwell, 1993.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo, Edusp, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Com Robert Leonardi e Raffaella Y Nanetti. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang. Introduction: Politics in The Age of Austerity. In: _____ (Org.). **Politics in The Age of Austerity**. Cambridge: Polity, 2013. p. 1-25.

SCHUMPETER, Joseph A. The crisis of the tax state. In: SWEDBERG, Richard (Org.). **Joseph A. Schumpeter**: The economics and sociology of capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1991.

TAVARES, Francisco Mata Machado. **Deliberação e capitalismo**: uma crítica marxista ao pensamento de Habermas. Curitiba: Appris, 2016.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: Escolha racional no campo da política comparada. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998.