

AUTORES:

ADRIANO SOUSA COSTA

HENRIQUE HOFFMANN

RACIONALIDADE, POLÍTICA E DIREITOS HUMANOS

PREFÁCIO

Flávia Piovesan

INCLUI

- Quadros esquemáticos
 - Tabelas
- Análises de casos do Sistema Interamericano

2021

 EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 5

EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: CUMPRIMENTO DE CASOS DA CIDH

5.1. Documentação e informações

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconhece a importância do acompanhamento das soluções como forma de efetivação dos direitos humanos:

Ao longo de sua trajetória, a Comissão consolidou a prática de acompanhamento de seus relatórios mediante a elaboração de relatórios de acompanhamento específicos, que objetivam avaliar o cumprimento de recomendações emitidas anteriormente. A Comissão demonstrou que o levantamento da eficácia e eficácia tanto das recomendações formuladas pela CIDH aos Estados, por meio do sistema de petições e casos, quanto do acompanhamento, é um aspecto essencial ao qual cada organização deve redobrar seus esforços.¹

Por isso, todos os anos, a Comissão publica seu relatório de seguimento de casos. O relatório do ano nada mais é, portanto, do que uma atualização (considerado o histórico dos anos anteriores) sobre o andamento dos casos e, principalmente, sobre a postura dos Estados frente às recomendações ou aos acordos travados na Comissão no curso de décadas. Isso indica que a análise de um só relatório é suficiente para o trabalho, não sendo necessário fazer uma digressão remissiva a todos os outros que lhe antecederam.

1 Orden Ejecutiva SG/OEA. 17/06, Anexo I, D, 7. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/default.asp>>. Acesso em 30 ago. 2020.

O relatório de seguimento da CIDH publicado em 2017² relata os casos que tramitaram (de forma não sigilosa) nos 15 anos anteriores e acerca dos países vinculados à Organização dos Estados Americanos, sejam os que já foram resolvidos definitivamente, sejam os que ainda estão tramitando na Comissão.

Há de se sobrelevar que nem todos os casos que tramitaram na CIDH se encontravam mencionados no relatório de seguimento. Há outros casos que tramitaram em sigilo, por exemplo. As informações desses casos sigilosos só passam a ser acessíveis no relatório da CIDH após a recalitrância do Estado em fornecer a solução indicada em um informe confidencial encaminhado ao país. Esse é o rito determinado nos artigos 50 e 51 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Contudo, os 207 casos mencionados no relatório de seguimento da CIDH publicado em 2017 já são amostra suficiente.

O relatório de seguimento de casos nem sempre traz todas as informações necessárias, deixando **lacunas**. Foi visualizada **omissão parcial** no documento, quando mencionou caso, mas não forneceu todos os dados. Por exemplo, no que tange às soluções amistosas cumpridas totalmente, não há 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 foi possível descobrir quais eram as medidas previstas no desenho.

Ainda no que concerne às lacunas informacionais do relatório, foi detectada **omissão total** de dados. Faltou zelo na confecção do relatório de seguimento, como foi o caso da Petição 279/2003, cujo *status* de cumprimento não constava na tabela.

Ademais, houve **imprecisão** na categorização de algumas soluções de casos como totalmente cumpridas, parcialmente

2 A análise do relatório demanda meses de intenso trabalho e pesquisa, razão pela qual, mesmo sabendo que já existem novos relatórios publicados, optou-se por manter o estudo deste relatório. Ademais, ainda que possam surgir alterações pontuais nos dados mais recentes, a tendência é que a ausência de mudanças radicais não impacte nas conclusões obtidas.

cumpridas ou mesmo descumpridas. 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 12.069, 12.183, 11.826, 11.843, 11.846, 11.847, 12.275, 12.347, 12.418 e 12.447). Já no Caso 12.417, também da Jamaica, a Comissão 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 exemplo desse tipo de falha está no Caso 12.632 da Argentina, no qual há aparente cumprimento da medida de publicidade e, mesmo assim, o *status* do caso é dado como pendente de cumprimento.

Por fim, nem sempre as informações do relatório foram suficientes para determinar quais foram as ferramentas cumpridas ou descumpridas pelos Estados violadores.

A existência de falhas em nada afeta o reconhecimento dos **avanços**. Após o ano de 2017,³ houve inegável evolução estrutural no relatório de seguimento de casos da Comissão, principalmente no que tange a maior clareza na menção das medidas concretamente previstas nos desenhos de solução, bem como quais destas já haviam sido efetivamente cumpridas. Igualmente, outros avanços puderam ser constatados.

Por exemplo, corrigiu-se uma questão essencial acerca da falta de ponderação frente ao estado avançado de cumprimento das ferramentas. Nesse caso, por não terem chegado ao seu fecho cabal, as ferramentas não recebiam uma categorização diferenciada em seu *status* de cumprimento, mesmo que fosse nítido o avanço em prol da sua completa implementação.

Por isso, conquanto tenha passado a existir uma gradação mais adequada em face do cumprimento parcial das ferramentas

3 Ou seja, após o fechamento da análise de dados deste livro.

(parcialmente cumpridas e as de cumprimento parcial substancial⁴), a CIDH manteve em seu relatório de 2019 os mesmos conceitos desproporcionais sobre o cumprimento parcial da solução (como um todo), igualando desenhos em que só uma medida tenha sido cumprida com outros desenhos em que só falte uma medida a ser implementada⁵; de uma ou outra sorte, todos ainda são considerados somente como parcialmente cumpridos.

Outra novidade foi que a Comissão passou a se preocupar com o tipo de impacto (estrutural ou individual) que cada uma das medidas pode apresentar no contexto humanitário do país violador. Ou seja, se a ferramenta age em prol de uma intervenção satisfativa individual ou se ela modifica estruturalmente a realidade posta naquele país violador. Esse é um avanço, mas poderia ter a CIDH evoluído no sentido de também ponderar o impacto das medidas (e os seus respectivos custos presumidos) no que tange ao governo que deverá cumpri-la, passando a justificar o porquê de sua necessidade casuística e, principalmente, sobre a sua adequação para aquela determinada realidade contextual.

Mesmo quando ainda estavam presentes tais lacunas, o relatório da CIDH (e as documentações correlatas), publicado no ano de 2017, já permitia a extração de informações de relevo. Os dados buscados foram: tipo de solução adotada para cada

4 “Decidiu-se elaborar fichas de informação para cada caso com maior detalhamento do que o realizado nos anos anteriores, as quais podem ser acessadas através dos links disponíveis nas duas tabelas de casos para recomendações de monitoramento. A Comissão considera que, com esta metodologia de acompanhamento de suas decisões, é possível tornar visíveis os principais resultados alcançados no cumprimento das recomendações com base na informação apresentada pelas partes sobre as reparações individuais e estruturais” CIDH, Relatório Anual. Mar. 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

5 “Cumprimento parcial: os casos em que o Estado cumpre parcialmente as recomendações publicadas pela CIDH, seja porque só cumpriu algumas das recomendações, seja porque cumpriu incompletamente todas as recomendações; os casos em que o Estado tenha cumprido integralmente com todas as recomendações formuladas pela CIDH, exceto aquele cujo cumprimento tenha sido impossível”. CIDH, Relatório Anual. Mar. 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA-2019cap2-es.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

caso (amistosa ou meritória), *status* dos casos (cumprido totalmente, cumprido parcialmente ou descumprido), a complexidade numérica de medidas⁶ contidas no desenho da solução, espécies de medidas utilizadas na construção de cada um dos desenhos das políticas públicas e, por fim, quais dessas medidas foram cumpridas ou descumpridas pelo Estado.

Categorização das informações extraídas do relatório de seguimento da CIDH
tipo de solução adotada (amistosa ou meritória)
<i>status</i> dos casos (cumprido totalmente, cumprido parcialmente ou descumprido)
complexidade numérica de medidas
gêneros e espécies de medidas utilizadas na construção de cada um dos desenhos das políticas públicas
medidas cumpridas ou descumpridas pelo Estado

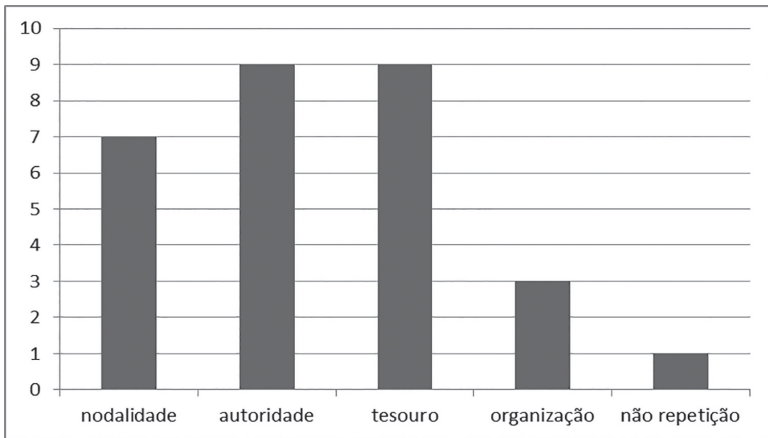
Foi pela análise pormenorizada do relatório de seguimento de casos que se desnudou a existência de ferramentas padrão utilizadas na composição de cada um dos 207 desenhos de políticas públicas elencados no documento.

Essa classificação em ferramentas foi possível porque as soluções trazem costumeiramente as mesmas medidas, o que indica a existência de possíveis padrões históricos no desenho das soluções. Houve, portanto, a observação e a construção de tipos-ideais, viabilizando o encaixe desses vários conceitos genéricos de ferramentas com o que se encontra concretamente no relatório de seguimento.

Com base nesse trabalho de catalogação, foram detectadas 7 ferramentas de *nodalidade*, 9 ferramentas de *autoridade*, 9 categorias de ferramentas de *tesouro*, 3 categorias de ferramentas

6 Note que o relatório de seguimento da CIDH não fez a individualização das medidas, nem muito menos as nominou como ferramentas de política pública. Essa catalogação foi aqui realizada utilizando como paradigma o modelo NATO.

de *organização*, bem como 1 medida *genérica* de *não repetição de violações* semelhantes.⁷



Essas categorias de ferramentas utilizadas se inspiram na classificação contida no **modelo NATO**.⁸ Em apertada síntese, o referido modelo preconiza que há quatro grandes grupos de ferramentas que podem ser utilizadas no desenho de uma política pública: informação (ferramentas de *nodalidade*), poder de mando (ferramentas de *autoridade*), dinheiro (ferramentas de *tesouro*) e possibilidade de modificação estrutural de órgãos e de instituições (ferramentas de *organização*).

As ferramentas foram aqui readequadas e divididas em tipologias semelhantes, adicionando-se mais uma ferramenta, a saber, a medida genérica de não repetição de violações.

Assim sendo, passou a ser possível o esclarecimento de alguns pontos: se preponderam as soluções amistosas em face das meritórias, e quais dessas tem maior propensão ao cumprimento total; o padrão de complexidade numérica das soluções em cada

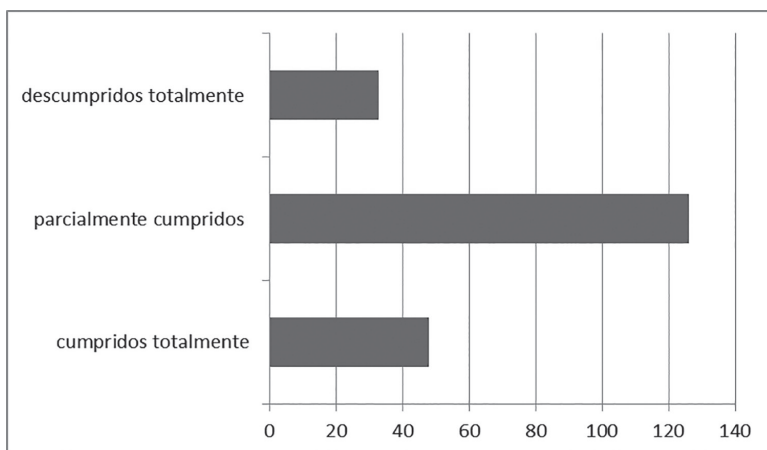
7 Explicação pormenorizada sobre a classificação das ferramentas consta no item 5.7.

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

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 aparecem 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.

5.2. Status do cumprimento

Foi constatado que, dentre os 207 casos previstos no relatório de seguimento da CIDH, 48 ostentam o status de *cumpridos totalmente*, 126 o status de *parcialmente cumpridos* e 33 o status de *descumpridos totalmente* (pendentes de cumprimento).



Foi realizada uma análise, país a país, de quais são os Estados com mais casos mencionados no relatório de seguimento da CIDH (em ordem decrescente), a respectiva forma de Estado, bem como quais são os *status* desses casos.

TABELA 4 - Forma de estado e status do cumprimento de casos na CIDH⁹**Legenda:**

TCASA- totalmente cumpridos advindos por solução amistosa.

TCADM- totalmente cumpridos advindos por decisão de mérito.

PCSA- parcialmente cumpridos por solução amistosa.

PCDM- parcialmente cumpridos por decisão de mérito.

PASA- pendentes advindos por solução amistosa.

PASM- pendentes advindos por solução de mérito.

País	Forma de Estado	TCASA	TCADM	PCSA	PCDM	PASA	PASM
Equador	Unitário	1	0	27	3	0	0
Estados Unidos	Federação	0	1	0	10	0	14
Argentina	Federação	8	0	10	2	1	1
Guatemala	Unitário	1	0	9	7	0	0
México	Federação	6	1	4	2	0	2
Peru	Unitário	5	1	5	3	0	0
Colômbia	Unitário	2	2	6	4	0	0
Brasil	Federação	1	0	1	10	0	1
Chile	Unitário	7	1	1	3	0	0
Jamaica	Unitário	0	0	0	7	0	1
Paraguai	Unitário	1	1	1	2	0	0
Bolívia	Unitário	4	0	1	0	0	0
Bahamas	Federação	0	0	0	2	0	2
Venezuela	Federação	0	0	2	0	1	0
Uruguai	Unitário	1	1	0	1	0	0
Granada	Unitário	0	0	0	3	0	0
Cuba	Unitário	0	0	0	1	0	1

9 CIDH, Relatório Anual. Mar. 2017 Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap2Dseguimiento-es.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2017.

País	Forma de Estado	TCASA	TCADM	PCSA	PCDM	PASA	PASM
Guiana	Unitário	0	0	0	1	0	1
Honduras	Unitário	2	0	0	0	0	0
Belize	Federação	0	0	0	0	0	1
Trindade e Tobago	Unitário	0	0	0	0	0	1
Haiti	Unitário	0	0	0	0	0	1
Canadá	Federação	0	0	0	1	0	0
Rep. Dominicana	Unitário	1	0	0	0	0	0
El Salvador	Unitário	0	0	0	1	0	0
Nicarágua	Unitário	0	0	0	1	0	0

Para se compreender melhor os dados trazidos na tabela, é necessário ter conhecimento sobre alguns conceitos acerca do *status* de cumprimento dessas soluções de casos. A própria CIDH é quem aponta no relatório de seguimento de casos quais são os parâmetros para que a decisão seja classificada como cumprida totalmente, parcialmente cumprida ou pendente de cumprimento (descumprida até então).

Cumprimento total: são os casos em que o Estado cumpriu integralmente com todas as recomendações publicadas pela CIDH. A Comissão considera cumpridas integralmente as recomendações nas quais o Estado iniciou e concluiu satisfatoriamente as medidas para seu cumprimento. **Cumprimento parcial:** os casos em que o Estado cumpre parcialmente as recomendações publicadas pela CIDH, seja porque só cumpriu algumas das recomendações, seja porque cumpriu incompletamente todas as recomendações; os casos em que o Estado tenha cumprido integralmente com todas as recomendações formuladas pela CIDH, exceto aquele cujo cumprimento tenha sido impossível. **Pendente de cumprimento:** os casos em que a CIDH considera que não houve cumprimento das recomendações publicadas pela CIDH, porque não houve nenhuma providência nesse sentido; ou que os esforços iniciados ainda não produziram

resultados concretos; que o Estado indicou explicitamente que não cumprirá as recomendações; o Estado não informou a CIDH e não possui informação de outras fontes que indique uma conclusão contrária.¹⁰

Não obstante a existência desses conceitos objetivos, há problemas causados pela grande abrangência conceitual dos *status*, principalmente frente às soluções parcialmente cumpridas. 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.

É possível que essa equiparação conceitual tenha o condão de impulsionar os governantes para a opção de cumprir apenas uma das medidas, pois ainda assim é atingido o *status* de cumpridores parciais. Afinal, o governante age sempre o mais estrategicamente possível, e mirando a melhor alternativa disponível concretamente na condição em que se encontra.

Na medida em que os custos de cumprimento total da solução podem ser altos, teria o tomador de decisão satisfeito parte do anseio coletivo em ver as determinações humanistas da CIDH atendidas. Não se nega que essa é uma das potenciais explicações para a prevalência de decisões parcialmente cumpridas em face de decisões cumpridas totalmente ou descumpridas totalmente (pendentes de cumprimento).

Para corrigir tal distorção terminológica, é adequado que a Comissão crie uma escala gradual 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 cada vez maior da recomendação ou do acordo.

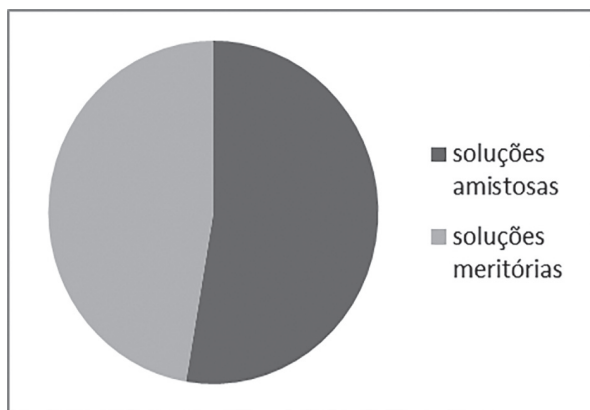
10 CIDH, Relatório Anual. Mar. 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>> Acesso em: 01 set. 2020.

Nesse jaez, imagine-se uma recomendação da CIDH que traga em seu desenho cinco ferramentas, sendo que somente uma delas foi totalmente cumprida, e as outras quatro estão pendentes de cumprimento (descumpridas). A relação que deveria constar, acerca do status de cumprimento da medida, é a expressada na fração 1/5 ou 20%. De outra sorte, utilizando das mesmas balizas, em tendo havido o cumprimento de quatro ferramentas, e uma só delas estar pendente de cumprimento, a relação existente seria a expressada na fração 4/5 ou 80%. Certamente, esse critério poderia ajudar a estimular o esforço dos governantes em prol do cumprimento das soluções oriundas da CIDH.

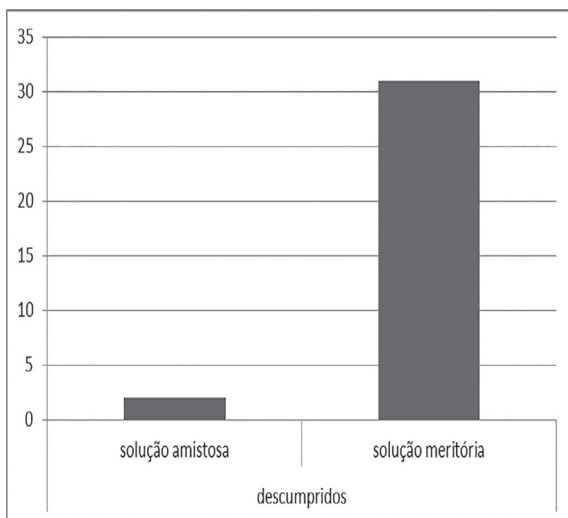
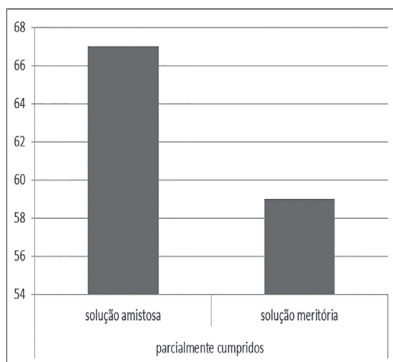
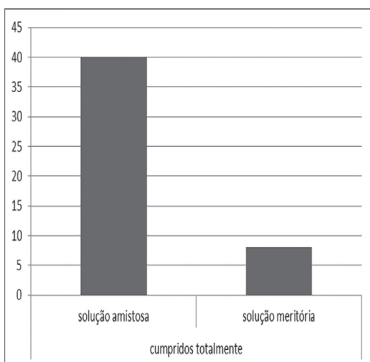
5.3. Formas de soluções (meritórias e amistosas)

Há duas formas ordinárias de se solver um caso apresentado à Comissão: a forma **amistosa** e a **meritória** (recomendação imposta unilateralmente pela CIDH ao Estado). A primeira forma está encetada no procedimento previsto no artigo 49 da Convenção Americana de Direitos Humanos, enquanto a segunda se funda no disposto no artigo 51 do mesmo diploma normativo.

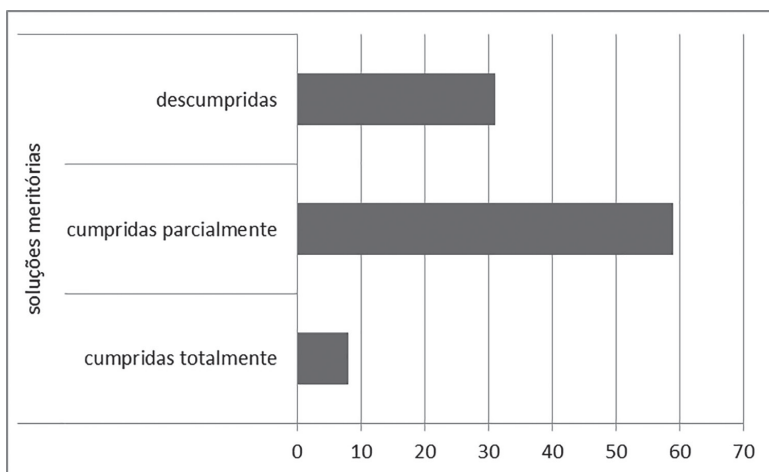
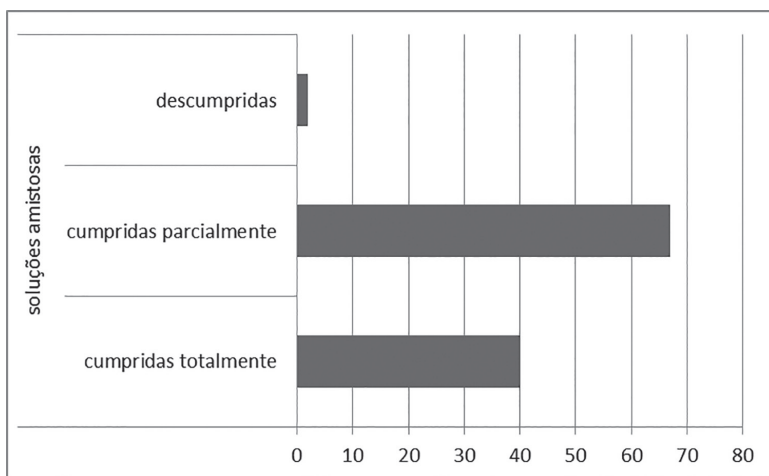
Compulsando o relatório de seguimento publicado em 2017, é possível perceber que dos 207 casos listados, 109 estão vinculados à solução amistosa, sendo que 98 o estão em relação à forma meritória.



Dos casos que ostentam o status de cumpridos totalmente, 40 são amistosos e 8 são meritórios. Dentre os parcialmente cumpridos, 67 são amistosos e 59 são meritórios. Por fim, nos casos descumpridos (pendentes de cumprimento), apenas 2 são amistosos, sendo que 31 são meritórios.



Tanto as soluções amistosas quanto as meritórias tendem ao cumprimento parcial. Em relação aos demais casos, contudo, as soluções amistosas geram mais cumprimento total do que descumprimento, enquanto as soluções meritórias geram mais descumprimento do que cumprimento total.



Nota-se, por essas informações, que a maior propensão para o **cumprimento** dos casos é de forma **amistosa**. Nesse

cenário, as soluções são pactuadas entre as partes envolvidas (governante e vítima) já no início do procedimento legal e, após, submetidos à homologação. Essa formatação garante maior adequação às realidades dos governantes (ao menos hipoteticamente), bem como o atendimento aos anseios reparatórios dos peticionários. Com a ressalva de que governantes mal informados (e que não conseguem perceber os custos reais de implementação) podem firmar acordos inexecutáveis.

Ao revés, não tendo sido possível uma solução amistosa inicial, passa-se para a fase seguinte: a de confecção de solução de mérito ou de fundo. Nesse caso, a CIDH decide de forma unilateral a política pública que deverá ser implementada pelo Estado violador. A Comissão desenha a solução, utilizando-se das ferramentas da forma que bem entender, e encaminha para cumprimento. O peticionário não tem abertura para fazer inserir medidas que reparem seu sofrimento nas recomendações; a única possibilidade que resta é firmar uma solução amistosa ao longo do procedimento de solução de mérito já deflagrado. Se não houver acordo, o *design* será unilateralmente determinado pela CIDH, cabendo ao governante somente cumpri-lo conforme recomendado.

Outra possibilidade interessante foi vista no relatório de seguimento de casos: a de soluções meritórias já exaradas e, no curso de procedimento de acompanhamento da execução, ocorrer um acordo de vontades entre os peticionários e o Estado. Nessas situações, a Comissão costuma manter a classificação original da solução do caso, ou seja, como meritória, por mais que tenha havido uma solução amistosa *a posteriori*. Como ocorreu nos seguintes Casos: 12.632 da Argentina, 11.725 do Chile, 12.249 de El Salvador, 9.903 dos Estados Unidos, 11.625 da Guatemala, 9.111 da Guatemala, e 11.607 do Paraguai. A referida classificação deveria ser modificada, pois o ulterior consenso faz cair por terra a impositividade inicial típica da solução meritória.

Em outras situações, ocorreu o contrário. E nesses casos, por mais que tenha se iniciado o cumprimento da demanda por meio de uma recomendação da CIDH, em tendo havido um acordo

posterior, a Comissão 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 10.855 da Guatemala.

De uma forma ou outra, é importante sobrelevar que os casos que sofreram tal transmutação *kafkaniana* não ostentaram incremento considerável na taxa de cumprimento total dos casos. Diz-se isso pois nenhum dos casos mencionados ostentou o *status* de cumprido totalmente no relatório de seguimento, o que indica que a complexidade desses desenhos pode ter sido mais determinante para o seu não cumprimento total do que a mudança da forma de solução. Até porque é possível que a amplitude negocial fique seriamente vinculada aos preceitos já desenhados na solução de mérito anterior, o que não permite tamanha discricionariedade.

5.4. Designs e ferramentas de políticas públicas

5.4.1. Desenho de políticas públicas

A **política pública humanitária**, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, é conceituada como sendo a soma de esforços do governante, de pessoas naturais e de organizações (inclusive supranacionais), em determinado local e tempo, através do uso racional de ferramentas específicas e adequadas, para a resolução de questão envolvendo aplicação de direitos humanos, tendo em mira a reparação das vítimas e a não repetição de fatos semelhantes.

Depreende-se de tal conceito que não é possível falar em solução de casos da CIDH sem que, implicitamente, exista determinada política pública. Em adição, não há política pública humanitária sem o compromisso de que haverá a soma de esforços de agentes e de corporações internas (relacionadas à própria estrutura do Estado) voltadas ao atingimento desse relevante objetivo humanitário. Por isso, é essencial compreender que a mera solução do caso, no âmbito da Comissão, não induz à real concretização

da política pública; ela depende do trabalho que o governante vai realizar internamente como empreendedor político.

De qualquer sorte, a primeira fase para o atingimento dessa meta é que haja um projeto equilibrado e desenhado previamente pela CIDH, ou mesmo pelo consenso entre o representante do país violador e a vítima da violação (ou por quem faça suas vezes), contendo ferramentas adequadas e pertencentes a uma ou mais categorias.

Por isso, não só no caso de soluções amistosas, mas também no caso das decisões de mérito, todos os esforços devem ser orientados para que o desenho seja adequado e, portanto, não se torne impeditivo para a concretização da política pública humanitária pelo Chefe de Estado ou Chefe de Governo.

A literatura especializada até traz um desenho ideal do **ciclo de política pública**, formado por cinco estágios¹¹: montagem da agenda, formulação de políticas (instrumento e desenho), tomada de decisão política, implementação e avaliação. É claro que não há um rito imutável, porquanto as fases desse ciclo costumemente se entrelaçam e podem, inclusive, acabar se sobrepondo.



11 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.

Ordinariamente, uma política pública deveria se iniciar quando o governo reconhece um problema público como sendo também politicamente relevante e o coloca na agenda. Contudo, não é bem o que acontece no âmbito das soluções oriundas da CIDH.

Na verdade, o governante só costuma agir quando da existência de uma demanda internacional posta e, então, vê-se impulsionado a formular amistosamente aquela solução, sob pena de ter contra si um desenho de uma política pública impositivo formulado pela CIDH. Ou seja, a fase de agenda só surge após a deflagração da lide no âmbito internacional ou quando a solução do caso já está delineada (recomendação). Portanto, o senso de prioridade acerca da implementação de tal desenho de política pública é fruto de uma pressão exógena do organismo internacional, o que obriga que esse tema figure na agenda do país, e não permite deliberação prévia suficiente no âmbito interno.

É possível notar, então, que uma das fases mais importantes do ciclo da política pública humanitária diz respeito ao seu **desenho** (formulação), ou seja, de qual forma e com quais instrumentos essa política pública será formada. Só depois que ela é formulada é que passa pelo crivo da agenda política, o que constitui uma **inversão do procedimento** esperado.

Grosso modo, a formulação do *design* da política pública internacional é semelhante a uma planta executiva ou uma maquete de projeto arquitetônico. Não é incomum que a planta já venha pronta (precipuaemente nas decisões meritórias), sendo que o Estado precisa se desdobrar para tentar fazer aquele projeto se concretizar no mundo real. O problema é que há inúmeros fatores que contam em desfavor dessa implementação, dentre eles recursos e necessidade de convencer parceiros a executarem o plano.

Se os desenhos já vierem vinculados a determinadas ferramentas, caberá pouca margem de discricionariedade aos agentes internos para escolherem os métodos menos custosos de implementação. Por isso, o estudo e a compreensão dessas ferramentas vinculativas são de suma importância em um contexto de concretização das políticas públicas. Se escolhidas de forma

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

Essas ferramentas, (...) em conjunto, constituem o conteúdo da caixa de ferramentas a partir da qual os governos devem escolher na construção ou criação de políticas públicas. O desenho de políticas eleva a análise e a prática da escolha de instrumentos de políticas - especificamente ferramentas para implementação de políticas - a um foco central de estudo.¹²

Há várias **ferramentas** que podem ser utilizadas no desenho de uma política pública, as quais não estão previstas taxativamente em uma lista ou em instrumento normativo da CIDH. Para suprir tal lacuna, esses instrumentos serão aqui agrupados em diferentes tipologias e gêneros ideais visando a facilitar a compreensão dos leitores.

As ditas ferramentas não encerram em si uma única peculiaridade, de forma tal que não é totalmente correto restringi-las a um único gênero. Serão levadas em conta as características preponderantes desses instrumentos, ou seja, se são prevalentemente econômicos, informacionais, coercitivos ou de organização. Interessante, portanto, que sejam utilizados **tipos ideais**, e não descrições perfeitas e taxativas da realidade.

De toda sorte, adequado saber tais taxonomias, porquanto auxiliam na demonstração do leque multifacetado dos tipos de instrumentos que se tem à disposição quando do desenho de uma política pública (*policy design*).

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

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

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, retendo 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.¹³

Com inspiração nesse processo de categorização, passou-se a investigar se havia semelhante padrão nas medidas 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 verdadeiramente de ferramentas.

O resultado desse trabalho de catalogação foi surpreendente. As determinações da CIDH (ou medidas previstas em acordos) mantinham um padrão certo, o que permitiu sua conceituação como autênticas ferramentas de políticas públicas.

Detectar essas *ferramentas* no relatório de seguimento da CIDH foi de suma importância pois, ao se notar que os desenhos das políticas públicas (amistosas ou meritórias) eram formados por um conjunto homogêneo de ferramentas, foi possível mensurar a quantidade delas em cada *design* e, também, analisar seu índice de cumprimento.

5.4.2. Taxonomia das ferramentas

A leitura do relatório de seguimento da CIDH, bem como dos respectivos documentos petitorios de submissão de violações à Comissão, trouxe à tona a necessidade de se categorizarem as medidas que reiteradamente apareciam nos desenhos das soluções.

13 HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2013, p. 129.

Tal trabalho propedêutico permitiu evidenciar que há um rol implícito de ferramentas que está colocado à disposição do *policy designer* quando da construção dos desenhos de soluções dos casos. Não há regras expressas que obriguem os *players* ao uso dessas tipologias no *design*, mas, na prática, não se fuge desse rol.

O fato de o relatório de seguimento da CIDH não trazer as terminologias próprias da literatura de políticas públicas pode ser um indicativo de que a visão dos agentes e das organizações que formatam esses desenhos é a de que as medidas acordadas ou recomendadas são simples obrigações e deveres voltados aos países violadores, e não verdadeiras políticas públicas humanitárias, o que seria um grave equívoco.

Cada uma dessas ferramentas de política pública gira em torno de certos **gêneros de intervenção social**. Ilustrativamente, existem ferramentas de política pública que usam a informação como aporte para realização de uma mudança social necessária (campanhas publicitárias), enquanto outras utilizam a distribuição de riqueza para tanto (isenção de tributos para determinado gênero). Destarte, 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 medidas genéricas de não repetição. Sublinhe-se, por oportuno, que todas as ferramentas do modelo NATO interamericano têm um viés de não repetição de violações semelhantes.

Não se nega que a construção de uma **tipologia** adequada para categorizar as ferramentas de políticas públicas em gêneros não é algo totalmente novo. O que esse estudo fez foi lapidar a doutrina já existente, aperfeiçoando o modelo para o presente contexto.

Nem no modelo NATO, bem como no presente **modelo NATO interamericano**, as ferramentas são livres da interferência dos atributos afetos aos instrumentos de outras categorias ou gêneros. 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). Inexiste, portanto, um puro e hermético gênero de ferramentas, mas sim um entrelace necessário entre todas elas. Levou-se em consideração o que há de preponderante em cada uma delas para se alcançar a classificação mais escorreita.

Uma das dificuldades é a complicação de se subsumir as medidas contidas no relatório de seguimento da CIDH a esse novel rol de ferramentas do modelo NATO interamericano. Afinal, alguns dos pontos recomendados ou acordados (de cada um dos casos) trazem uma construção tão complexa que é difícil saber, de pronto, quais e quantas ferramentas são necessárias para atender àquele ponto em específico.

Por exemplo, existe recomendação para o governante realizar uma investigação cabal sobre a violação; todavia, bem como uma alteração legislativa permitindo essa investigação. Nesse caso, contabilizaram-se duas ferramentas de autoridade, quais sejam a A.5 (investigação) e A.7 (medida legiferante).¹⁴

Com ou sem limitações, as classificações oriundas do modelo NATO interamericano facilitaram sobremaneira a mensuração da efetividade das ferramentas e, por consequência, permitiram avaliar quais são tão complexas que tornam os custos de implementação do desenho difíceis de serem arcados pelo governante.

5.4.3. Quantificação de ferramentas

A quantificação real dos custos e das barreiras reais a que os governantes estão sujeitos ao tentarem implementar cada uma das ferramentas do desenho de política pública exigiria a entrevista de cada um dos governantes para saber os obstáculos

14 Nesse sentido encontra-se a recomendação feita pela CIDH ao Estado da Jamaica no bojo do Caso 12.418: "Adotar as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para levar a cabo uma investigação exaustiva e imparcial das violações dos direitos humanos cometidas contra o Sr. Gayle, para identificar, processar e punir todas as pessoas responsáveis por essas violações de direitos".