

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THEO NEPOMUCENO TEIXEIRA

**FIAT JUSTITIA, RUAT COELUM: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TRIBUNAL
PENAL INTERNACIONAL ENQUANTO ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL**

Uberlândia - MG

2024

THEO NEPOMUCENO TEIXEIRA

**FIAT JUSTITIA, RUAT COELUM: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TRIBUNAL
PENAL INTERNACIONAL ENQUANTO ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof (a). Marrielle Maia Alves Ferreira

Uberlândia - MG

2024

THEO NEPOMUCENO TEIXEIRA

**FIAT JUSTITIA, RUAT COELUM: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TRIBUNAL
PENAL INTERNACIONAL ENQUANTO ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Uberlândia, 16 de abril de 2024.

Banca Examinadora:

Marrielle Maia Alves Ferreira – Doutorado (IERI-UFU)

Alexandre Walmott Borges – Mestrado (FADIR-UFU)

Débora Figueiredo Mendonça do Prado – Doutorado (IERI-UFU)

Sandra Aparecida Cardozo – Doutorado (IERI-UFU)

Dedico este trabalho ao meu pai, meu primeiro orientador.

AGRADECIMENTOS

O seguinte trabalho foi fruto de uma pesquisa desenvolvida por mais de dois anos na Universidade Federal Uberlândia. Ali pude contar com o apoio e suporte do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH), da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) e de uma biblioteca devidamente equipada. Importante agradecer também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) pela bolsa concedida ao longo de dois anos de pesquisa.

Agradeço a minha professora e orientadora Marrielle Maia, que vem acompanhando essa jornada desde o início da minha graduação, pelas oportunidades, dicas, incentivos, ensinamentos ao longo dessa trajetória e por me abrir as portas para o campo dos direitos humanos. Agradeço também aos meus amigos e colegas de graduação, Ana Vitória, Arthur, Felipe e Thalita, meus mosqueteiros, e também a Ana Carolina, Diego, Joana, João Vitor, Letícia, Maria Ester e Paulo Henrique. Cada um de vocês contribuiu de diferentes maneiras em minha formação e foram igualmente importantes ao longo da graduação e dos anos de pesquisa oferecendo ajuda e companhia nos melhores momentos e nos mais difíceis.

Agradeço também aos meus Lucas(s), Lucas Carvalho, Lucas Heluy e Lucas Oliveira, eu não teria conseguido sem a amizade, o apoio e o companheirismo de vocês, é um privilégio poder crescer e amadurecer ao lado de vocês. Por fim, e mais importante, agradeço à minha família pelo apoio diário, pelos incentivos e pela torcida. Agradeço às minhas irmãs, Lia e Mel, ao meu pai, Lauro, por ter sempre instigado minha curiosidade e meu lado pesquisador, à minha mãe, Glenda, por me lembrar que só através do trabalho e da dedicação que se alcança e aos meus avós paternos, Poracy e Osvaldo, e maternos, Loiset e Leonardo Galvão, por toda a torcida, entusiasmo e incentivo ao longo desta trajetória.

“Come you masters of war [...]”
You that hide behind walls
You that hide behind desks
I just want you to know
I can see through your masks”
Bob Dylan (1963)

RESUMO

Criado em 1998 e em vigor desde 2002, o Tribunal Penal Internacional (TPI) representou uma inovação para o campo das Relações Internacionais e para o regime de direitos humanos no combate à impunidade e na responsabilização individual. Assim, por ser um ator essencial e representar problemas atuais, buscou-se situá-lo no debate das organizações internacionais com o intuito de responder a seguinte pergunta: desde sua entrada em vigor, a atuação do TPI enquanto OI se mostrou eficaz? Para isso, através de objetivos descritivos e exploratórios, partindo de revisões bibliográficas clássicas e atuais e documentais e se valendo do método interpretativo analítico através de construções generalizantes, seguiu-se uma trajetória lógica apresentando: inicialmente os debates envolvendo as OIs, em seguida um balanço do Tribunal com a elaboração de tabela original e essencial para os estudos do TPI e por fim, partindo de uma definição de eficácia construída ao longo do trabalho, foi analisada a eficácia do TPI às luzes de suas contribuições, críticas apontadas desde sua criação e indicadores de performance da própria instituição. Enfim, como resultados foi confirmada a hipótese da eficácia do TPI, suprimindo, assim, uma lacuna fundamental sobre os estudos da área com uma análise original e inovadora sobre o tema.

Palavras-chave: direitos humanos; eficácia; organizações internacionais; Tribunal Penal Internacional.

ABSTRACT

Created in 1998 and into force since 2002, the International Criminal Court (ICC) represented an innovation in the field of International Relations and for the human rights regime in combating impunity and in the ensure of accountability. Thus, as an essential actor and representing current issues, it sought to position it in the debate of International Organizations (IOs) with the aim of answering the following question: since its entry into force, has the ICC been proven effective as an IO? To this end, through descriptive and exploratory objectives, starting from classical and recent bibliographies and documentary reviews and using the analytical interpretive method through generalizing constructions, a logical trajectory was followed: initially presenting the debates involving IOs, then a balance of the Court with the creation of an original and essential table for ICC studies, and finally, starting from a definition of effectiveness built throughout the work, the effectiveness of the ICC was analyzed in light of its contributions, criticisms pointed out since its creation, and performance indicators of the institution itself. Finally, as results, the hypothesis of the ICC's effectiveness was confirmed, thus filling a fundamental gap in the area's studies with an original and innovative analysis of the topic.

Keywords: human rights; effectiveness; international organizations; International Criminal Court.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Investigações Preliminares	41
Figura 2 - Investigações	42
Figura 3 - Tribunal Penal Internacional	47
Figura 4 - Duração das Fases para os Casos	60
Figura 5 - Caso Katanga	60
Figura 6 - Caso Lubanga	61
Figura 7 - Número de pessoas beneficiadas pela divulgação de eventos	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Casos e Réus do TPI	44
Tabela 2 - Acordos de Cooperação e Engajamento	61
Tabela 3 - Solicitação de Assistência Recebida (RFA)	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Seguranças das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization
GRGB	Geographic Representation and Gender Balance
JIT	Joint Investigation Team
OI	Organização Internacional
OIG	Organização Intergovernamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTP	Office of the Prosecutor
RCA	República Centro Africana
RFA	Request For Assistance
SI	Sistema Internacional
TFV	Trust Fund for Victims
TPI	Tribunal Penal Internacional
TPII	Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia
TPIR	Tribunal Penal Internacional para o Ruanda

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUA EFICÁCIA	17
3 O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL COMO ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL	30
4 A EFICÁCIA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
6 REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

O estudo das organizações internacionais (OIs) é base fundamental para o estudo das Relações Internacionais, uma vez que são considerados atores relevantes para o sistema internacional. Como aponta Herz (2004), por serem resultado da interação entre Estados com vistas à solução ou gerenciamento de questões em uma área ou campo específico das relações internacionais, essas organizações contribuem para as perspectivas de reciprocidade, bem como para maior difusão das normas e regras, e conseqüentemente, maiores perspectivas para que sejam respeitadas.

Consideradas a forma mais institucionalizada de se realizar a cooperação internacional, as OIs são atores parte de regimes e instituições com papel essencial no processo de transformação da ordem global rumo a uma governança global (Herz, 2004; Slaughter, 1997). Se caracterizam quanto às suas funções, tamanho e localização, podendo ser globais ou regionais, com agendas específicas ou diversas e terem a cooperação de uma parcela de países ou parte significativa do sistema internacional (Herz, 2004). A Organização Internacional objeto deste estudo, o Tribunal Penal Internacional (TPI), tem função específica voltada à proteção dos direitos humanos e ao combate à impunidade de crimes contra o direito internacional, é global, tem seu tratado constitutivo aberto à ratificação universal e tem como Estados-membros grande parte do sistema internacional.

No debate teórico do campo de estudos das Relações Internacionais, um dos temas recorrentes é sobre o papel que as Organizações Internacionais desempenham no Sistema Internacional. Sobre isso, insere-se um aspecto relevante da discussão - o da eficácia. O fato de algumas organizações serem consideradas por diferentes autores em diferentes períodos de tempo como eficazes ou ineficazes, falhas ou exitosas, levantam questões sobre o que faz uma organização internacional fracassar, ou até mesmo desaparecer e, por outro lado, ser considerado um sucesso e eficaz no cumprimento das suas normas e regras pelos Estados (Raustiala, 2000).

Apesar da falta de consenso sobre o que determina a eficácia de uma organização, a diversidade de estudos sobre o tema tornam ricos os debates. Alguns, inclusive, se comunicam e se complementam como os de Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), Raustiala (2000) e Sikkink (2017). Para os fins do presente estudo, a definição de eficácia que orientará as análises aqui propostas abrange diferentes contribuições (Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1997; Raustiala, 2000; Sikkink, 2017): cumprir com seus propósitos de criação explicitados em seu tratado ou estatuto, contribuir para a resolução do grande

problema em que se insere internacionalmente com as ferramentas e meios disponíveis e induzir a mudanças de comportamento de encontro à regra.

Com efeito, o Tribunal Penal Internacional é considerado uma das principais Organizações Internacionais atuais, marco para o Direito Internacional e para os Mecanismos de Proteção Internacional dos Direitos Humanos é o Tribunal Penal Internacional (Cardoso, 2012). Criado em 1998 a partir do Estatuto de Roma e em vigor desde 2002 após as sessenta ratificações necessárias, o TPI difere-se dos diversos tribunais de exceção e *ad hoc* criados ao longo do século XX (Nuremberg e Tóquio no pós-Guerra e os da Ex-Iugoslávia e de Ruanda no pós-Guerra Fria) por ser o primeiro e único tribunal de caráter permanente, independente e responsável por julgar indivíduos, e não Estados (Cardoso, 2012).

Assim, com o intuito de combater a impunidade daqueles indivíduos que violam os direitos humanos (especificamente no cometimento de crimes contra a humanidade, crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes de agressão) e ajudar a prevenir tais violações, o TPI conseguiu suprir uma lacuna no sistema internacional e nos mecanismos de justiça penal internacional (Cardoso, 2012). Todavia, como grande parte das organizações, o Tribunal Penal Internacional também é objeto de vários estudos sobre sua atuação e sua eficácia. Pensando nisso, questiona-se: desde sua entrada em vigor, a atuação do Tribunal Penal Internacional enquanto Organização Internacional se mostrou eficaz?

A hipótese aqui colocada é que, desde 2002, a atuação do Tribunal Penal Internacional, com todas as limitações e dificuldades impostas a uma organização internacional, independente e sem o apoio de grandes potências (como Estados Unidos, Rússia e China), se mostrou eficaz, ou seja, cumpre com seus propósitos de criação apresentados no Estatuto de Roma (1998), contribui para o regime dos direitos humanos com sua estrutura singular e única e, apesar de ser o mais difícil de mensurar, se mostra capaz de induzir mudanças de comportamento em direção a norma.

Portanto, considerando a relevância das organizações internacionais para o estudo das Relações Internacionais e a lacuna que o Tribunal Penal Internacional preencheu no Direito Internacional e nos Direitos Humanos no início do século XXI, o estudo da eficácia de tais mecanismos, especificamente do TPI, se mostra pertinente e significativo. Além disso, vale citar que são poucos os trabalhos desenvolvidos com o intuito de se analisar a eficácia do Tribunal Penal Internacional enquanto Organização Internacional, e menos ainda trabalhos nacionais produzidos dentro e do ponto de vista das academias brasileiras. Grande parte da literatura sobre OIs (Barnett; Finnemore, 1999), eficácia dos mecanismos (Raustiala, 2000) e Tribunal Penal Internacional se encontra em línguas estrangeiras (Novak, 2015), além

de se mostrar difusa e específica, analisando aspectos particulares do TPI, ou analisando a eficácia das OIs como um todo (Gutner; Thompson, 2010).

Dessa forma, o seguinte trabalho se mostra original e inovador por se propor a realizar uma análise da eficácia do Tribunal Penal Internacional, a partir de bases teóricas institucionalistas e construtivistas consolidadas no estudo das organizações internacionais e de sua eficácia, bem como de relatórios e indicadores criados e publicados pelo próprio TPI. Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi justamente analisar, através de dados fornecidos pelo próprio Tribunal e interpretações de literatura especializada, de que modo se deu sua criação e institucionalização, a forma como se insere no debate das OIs, além de seu desenvolvimento, casos e investigações desde sua entrada em vigor, para, assim, entender se sua atuação se deu de modo eficaz no sentido acima proposto.

Nesse sentido, a pesquisa seguiu objetivos descritivos e eventualmente exploratórios, para se chegar em uma análise específica sobre a eficácia do objeto de estudo, o Tribunal Penal Internacional, com uma abordagem qualitativa, se valendo elementos quantitativos como expediente argumentativo, ou seja, a partir de produções teóricas e subjetivas sobre o conceito de eficácia e a atuação do TPI, e relatórios e dados objetivos levantados e fornecidos pela instituição. Para isso, optou-se pelo método interpretativo analítico partindo de construções generalizantes e argumentos de autoridade para analisar um objeto específico, o Tribunal, a partir de um enfoque geral sobre a conceitualização de eficácia das Organizações Internacionais, sem se propor a encontrar ou contribuir para uma regra geral de comportamento das OIs, mas sim observar especificamente as particularidades do TPI.

Desse modo, além da *Introdução* e das *Considerações Finais*, foram elaborados três capítulos para os objetivos deste estudo. No primeiro, *Organizações Internacionais e sua Eficácia*, buscou-se situar o campo de estudos das OIs nas Relações Internacionais, bem como as principais definições e construções teóricas do tema, amparado em revisão bibliográfica, especialmente naquelas institucionalistas e construtivistas. Além disso, também através de revisão bibliográfica, foram examinadas as principais interpretações sobre as eficácias das OIs e seus conceitos bases, com o objetivo de se elaborar uma definição de eficácia para ser usada como base para este trabalho.

No capítulo subsequente, *O Tribunal Penal Internacional enquanto Organização Internacional*, foi feito um levantamento e revisão das principais bibliografias sobre o TPI com o objetivo de posicioná-lo dentro do debate das Organizações Internacionais. Em seguida, foi feito um balanço que vai desde as motivações para sua criação, a elaboração de seu Estatuto, as principais controvérsias e seu desenvolvimento ao longo dos seus mais de 20

anos de existência, trazendo os principais casos e investigações. Vale destacar que para melhor compreensão e com a finalidade de suprir uma lacuna no estudo do TPI, também foi elaborada uma tabela de autoria própria com todos os casos e situações do Tribunal desde 2002, com suas respectivas especificações, criando espaço para novos questionamentos e futuras pesquisas sobre o tema.

Por fim, no último capítulo, *A Eficácia do Tribunal Penal Internacional*, partindo da definição já elaborada de eficácia, buscou-se aplicá-la à análise sobre a atuação do TPI, passando pelas principais críticas e realizações do Tribunal. Além disso, com a intenção de enriquecer a análise, foi feita uma revisão documental dos indicadores de performance elaborados e publicados pelo próprio TPI, de modo a complementar a análise de sua eficácia.¹

A conclusão traz evidências e argumentos que corroboram com o entendimento de que é possível afirmar que o TPI tem sido eficaz enquanto Organização Internacional de caráter jurisdicional, apesar de alguns problemas decorrentes das dinâmicas do sistema internacional, como a questão da cooperação e da sua universalidade que também são permeadas por aspectos políticos. Assim, mesmo com a oposição dos Estados Unidos e a dificuldade de angariar novos signatários, o Tribunal, recente quando comparado a outras instituições, consegue cumprir com seus propósitos de criação e conseqüentemente contribuir para o regime dos direitos humanos e induzir mudanças desejadas no comportamento. O TPI continua em sua missão para acabar com a impunidade e prevenir que os piores crimes sejam cometidos (Estatuto, 1998), ou seja, continua a “fazer justiça, mesmo que os céus caiam”, ou do latim, *Fiat Justitia, Ruat Coelum*.

¹ Vale destacar que foram utilizadas para este trabalho tanto as bibliografias clássicas sobre o tema e debates correlatos, quanto aquelas atuais trazendo apontamentos e críticas pertinentes aos anos recentes.

2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUA EFICÁCIA

Em 1997, um ano antes do estabelecimento do Estatuto de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional, Anne-Marie Slaughter, importante professora e pensadora liberal no campo da teoria das relações internacionais, publicou um texto na revista *Foreign Affairs* tratando das mudanças na ordem global do pós Guerra Fria, que coincidentemente se confirmariam após a criação e entrada em vigor do TPI. De acordo com Slaughter (1997), a principal responsável por essa transformação é a revolução tecnológica informacional, que traz consigo a capacidade de expandir as comunicações e empoderar indivíduos e grupos, enquanto reduz a autoridade estatal tradicional, abrindo caminho para um cenário de governança global, ou seja, de resolução cooperativa de problemas através de um conjunto incerto e mutável de variáveis.

Nesse sentido, apesar de destacar que o empoderamento de um ator não estatal não implica necessariamente uma perda de poder para o Estado e que este não vai desaparecer, coloca que o desagregamento deste já é uma realidade e que o processo de globalização contribui para a internacionalização e transferência de parte da autoridade regulatória de nível nacional às instituições internacionais (Slaughter, 1997). Dessa forma, mesmo que sua tese seja a do transgovernamentalismo, é inegável que as Organizações Internacionais têm um papel fundamental nesse processo de transformação da ordem global rumo a uma governança global, especialmente aquelas jurídicas, como é o caso do TPI.

Assim, considerada a forma mais institucionalizada de se realizar a cooperação internacional, segundo Herz (2004), as Organizações Internacionais são atores parte de regimes e instituições que possibilitam a governança global. Apesar de se diferenciarem quanto às suas funções, tamanho e localização, gerando assim uma subcultura própria, todas as OIs apresentam caráter permanente, aparatos burocráticos, orçamento próprio, sede física, servidores públicos internacionais, além de um instrumento jurídico básico que estabelece seus objetivos, estrutura e formas de atuação (Herz, 2004). A título de exemplo, o Tribunal Penal Internacional, organização aqui estudada, tem função específica na área dos direitos humanos, é global e tem como Estados-parte grande parte do Sistema Internacional, com mais de 120 países.

As OIGs [Organizações Intergovernamentais] são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter

personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público (Herz, 2004, p. 15).

Em outros termos, segundo Pevehouse e Borzyskowski (2016), as Organizações Internacionais são “organizações formais, com secretariado permanente e três ou mais Estados membros” (p. 4), criadas em grande parte no pós-Segunda Guerra Mundial com o propósito de reduzir o nacionalismo e o apego aos territórios, fonte de grande parte dos conflitos e com o objetivo final de reduzir custos de transação, ajudar na ação coletiva, prover informações e fazer com que comprometimentos sejam aplicados igualmente àqueles Estados membros da OI em questão. Uma vez que focam na melhoria do ambiente de troca, nas informações e no compartilhamento delas, as organizações estabelecem padrões e monitoramentos que contribuem para seu importante papel na política internacional (Keohane, 2010).

Como os Estados se encontram em um sistema internacional anárquico, é através dos regimes, do multilateralismo e das alianças que há a formação de mecanismos de estabilização do sistema e que contribuem para a formação institucionalizada das OIs (Herz, 2004). Tais organizações suprem a necessidade de um espaço físico para negociação e formalização de projetos e permitem a continuidade dos mecanismos de estabilização que as criaram (Herz, 2004).

Apesar de atualmente as OIs serem uma realidade presente e ativa, o cenário nem sempre foi esse, como supracitado, foi somente com o fim da Segunda Guerra Mundial que estas apresentaram um crescimento substancial, tanto na pluralidade de mecanismos criados, quanto na ampla adesão internacional a elas (Herz, 2004). É um fato que a cooperação internacional entre Estados no pós das grandes guerras é mais extensa e duradoura que em qualquer outros períodos anteriores na história do sistema internacional (Keohane, 1984). Porém, isso só ocorreu devido a condições específicas e o seguimento de certos requisitos:

A existência de Estados soberanos; um fluxo de contatos significativo entre eles; o reconhecimento pelos Estados dos problemas que surgem a partir de sua coexistência e da necessidade da criação de instituições e métodos sistemáticos para regular suas relações” (Herz, 2004, p. 24).

Nessa linha, Keohane (1984) ainda adiciona que, uma vez criadas, o bom processo de funcionamento das OIs depende da harmonia e da cooperação, definidos respectivamente como uma situação em que as políticas dos atores facilitam automaticamente a realização de outros objetivos e como o arranjo de comportamento entre os atores através de um processo de coordenação política de modo que estejam em conformidade com as preferências de outros. Vale destacar que a cooperação ocorre somente naquelas situações em que os atores

percebem conflitos de políticas e de interesses, caracterizando-a como uma reação ao conflito ou ao potencial conflito (Keohane, 1984).

Por fim, antes de se deter nas análises teóricas sobre o processo de criação e comportamento das Organizações Internacionais e como estas se inserem no debate, é preciso compreender como elas adquirem sua legitimidade e autoridade. Apesar da discussão se apresentar novamente quando for tratado da eficácia, da performance e compliance das OIs, o importante até o momento é saber que a legitimidade é atribuída através do procedimento que leva à criação e de seu tema essencial, dependendo da postura dos Estados, enquanto a autoridade se adquire com o reconhecimento de um número significativo de atores, à medida que produzem bens públicos (Herz, 2004).

Cria-se assim um ambiente propício à expectativa de reciprocidade, e o próprio autointeresse dos Estados pode levá-los a se comportar de acordo com normas e regras. Quanto maior a expectativa difundida no sistema de que todos ou quase todos os atores vão respeitar normas e regras, maior a probabilidade de que sejam respeitadas por ator (Herz, 2004, p. 16).

Compreendida as definições iniciais e o modo como as OIs participam do Sistema Internacional, é fundamental introduzir o debate dos regimes internacionais para assim refletir posteriormente sobre as interpretações das diferentes teorias das relações internacionais e avançar no entendimento da eficácia destes mecanismos internacionalmente, especialmente os que dizem respeito aos direitos humanos. De acordo com Krasner (1982) e sua definição clássica e paradigmática, “os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (p. 93) e que podem surgir de forma espontânea (expectativas convergentes), negociada ou imposta. Assim, enquanto os princípios e as normas desenham as características básicas dos regimes, as regras e os procedimentos podem variar e se transformar, sem alterar o regime. Em suma,

As mudanças no interior de um regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisões, mas não de normas ou princípios; as mudanças de regimes envolvem alteração de normas e princípios; o enfraquecimento de um regime envolve ou uma incoerência entre os componentes do regime ou uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros (Krasner, 1982, p. 96).

Ou como coloca Keohane e Nye Jr. (2012):

Os regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e as negociações políticas e econômicas que ocorrem com ele. A estrutura do sistema (a distribuição de recursos de poder entre os estados) afeta profundamente a natureza do regime (o conjunto mais ou menos flexível de normas, regras e procedimentos formais e informais relevantes para o sistema). O

regime, por sua vez, influencia e, em certa medida, governa as negociações políticas e as decisões diárias que ocorrem dentro do sistema (p. 18, tradução própria²).

Todavia, apesar da importância da definição que Krasner dá aos regimes internacionais, essa não é aceita ou empregada de forma homogênea no campo. John Ruggie, por exemplo, entende os regimes como um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros aceitos por um grupo de Estados (Keohane, 1984). Oran Young, por outro lado, entende que a definição de Krasner, apresenta uma lista de elementos difíceis de diferenciar e conceitualizar, com diferenças e elasticidades uma vez aplicadas ao mundo real. Keohane, na mesma linha, busca simplificar em uma nova definição os regimes como instituições com regras explícitas, concordadas pelos Estados e que tratam de conjuntos específicos de questões (Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1997).

O conceito de regime internacional é complexo porque é definido em termos de quatro componentes distintos: princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. É tentador escolher um desses níveis de especificidade, especialmente princípios e normas ou regras e procedimentos, como a característica definidora de regimes (Keohane, 1984, p. 59, tradução própria³).

Apesar das discussões, em síntese, é possível ter os regimes como arranjos construídos por Estados com o objetivo de gerir uma área específica (Herz, 2004). Nesse sentido, as Organizações Internacionais muitas vezes surgem a partir de um regime internacional ou regimes internacionais que se entrelaçam, como é o caso do Tribunal Penal Internacional, inserido nos regimes de direitos humanos, direito humanitário e internacional penal⁴. Assim, uma vez criadas, elas ajudam a assegurar a adesão às regras através da formulação, comunicação, interpretação, legitimação e adaptação destas regras (Krasner, 1982).

É preciso entender, porém, que apesar dos regimes serem instituições internacionais, devendo ser estudados e analisados como tal, não são sinônimos de organizações internacionais e não são obrigatoriamente coexistentes. Segundo Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), os regimes não possuem a capacidade de agir e são específicos por definição, enquanto as OIs podem agir, responder a eventos e podem não apresentar definição

² No original: “International regimes are intermediate factors between the power structure of an international system and the political and economic bargaining that takes place with it. The structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose set of formal and informal norms, rules, and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system.”

³ No original: “The concept of international regime is complex because it is defined in terms of four distinct components: principles, norms, rules, and decisionmaking procedures. It is tempting to select one of these levels of specificity—particularly, principles and norms or rules and procedures—as the defining characteristic of regimes.”

⁴ Apesar de indicarmos aqui três vertentes do direito, apesar das suas especificidades, elas se comunicam na proteção da pessoa humana. Destarte, o regime de direitos humanos abarca esses outros regimes específicos.

específica. Dessa maneira, as OIs possuem uma repercussão e impacto material que garante a elas a capacidade de elaborar e criar novas normas e os mecanismos para garantir a legitimidade destas, bem como difundir categorias e modelos de organização (Herz, 2004).

Destarte, cada teoria das relações internacionais vai analisar de uma forma específica o comportamento dos regimes internacionais e conseqüentemente das Organizações Internacionais. O realismo estrutural, por exemplo, diminui a importância das OIs uma vez que estas são moldadas e limitadas por aqueles Estados que as fundaram e as sustentam, ou como coloca o próprio Waltz, são meros epifenômenos (Dunoff, 2016). De acordo com a teoria, as instituições - regimes e organizações incluídas - não só não tem capacidade de mudar o comportamento dos Estados, como não tem poder para fazer com que suas normas sejam cumpridas, aqueles que o fazem estão somente agindo em consonância com seus interesses nacionais e se valendo das OIs como instrumentos para alcançar seus objetivos (Herz, 2004). Nesse sentido, Dunoff (2016) questiona o porquê dos Estados gastarem tempo e recursos para criarem e manterem as OIs, se estas têm pouco efeito independente, dentro da lógica realista.

Dois argumentos utilizados pela teoria é de que os Estados menores somente aderem às OIs, desde que as grandes potências provenham benefícios coletivos e estes menores possam aproveitar dos mesmos sem grandes esforços e que estes aderem por força e pressão indireta das grandes potências, para não ficarem de fora da “marcha para a cooperação internacional” (Pevehouse; Borzyskowski, 2016). Adiante, será visto a falta de consistência nessas afirmações, uma vez que o próprio Tribunal Penal Internacional cresceu e ganhou adesão internacional de grande parte do sistema internacional, com mais de 120 Estados-parte, com pouco ou nenhum apoio, pressão e benefícios coletivos advindos das grandes potências (destaque à China, Rússia e Estados Unidos).

Em contrapartida, as abordagens liberais e construtivistas focam não só em como os Estados e grupos domésticos moldam as regras e instituições internacionais, mas em como essas regras e instituições são usadas para moldar políticas domésticas (Dunoff, 2016). De acordo com Herz (2004), para os liberais, as relações entre atores egoístas beneficiam a cooperação, já que ações presentes são influenciadas pela concepção de que a interação se repetirá, gerando eventualmente expectativas de cooperação. Como visto anteriormente, as instituições reduzem os custos de transação e os custos de controlar o comportamento dos atores, uma vez que suas estruturas constroem e moldam o comportamento dos Estados (Herz, 2004). Assim, Moravcsik (2000) traz a resposta conciliadora de Keohane para o problema das instituições no debate entre realistas e liberais:

Grupos de interesse público com valores idealistas, talvez organizados de forma transnacional, moldam as preferências subjacentes das grandes potências democráticas, que então utilizam seu poder preponderante para construir e impor normas internacionais de direitos humanos. O idealismo explica a posição das grandes potências; o realismo explica a disseminação das normas (p. 225, tradução própria⁵).

Segundo Keohane (2010), as OIs, muitas vezes pressionadas por Estados ou grupos de interesse, são grandes promotores das normas no sistema internacional, constantemente em busca de novas e reformuladas normas em variadas áreas de interesse comum. Assim, o ponto central se tratando do impacto das normas é observar o agente responsável para promovê-las: as organizações, aquelas que conseguem causar o maior impacto e adesão internacionalmente (Keohane, 2010).

De outro ponto de vista, a abordagem construtivista parte do entendimento de que interesses e identidades dos Estados são produtos da interação social, portanto, rejeitam a concepção de que os interesses estatais existem antes da interação social (Dunoff, 2016). Assim, as Organizações Internacionais oferecem espaços para interação entre Estados e ajudam a construir tanto áreas de questões quanto interesses estatais (Dunoff, 2016).

Ao estudar o modo como a racionalidade dos atores e instituições do sistema internacional são construídas, Herz (2004) e Risse e Ropp (1999) apontam a capacidade que as instituições têm de mudar a definição de interesses e identidades dos Estados e de outros atores através do processo discursivo de argumentação e persuasão. Nesse sentido, para os construtivistas, as OIs, especificamente, são capazes de mudança, adicionando novas atividades em suas agendas, bem como se adaptar, aprender e gerar um espaço de interação para a constituição de novos interesses e identidades (Herz, 2004).

Em síntese,

Os neoliberais enfatizam o (auto)interesse como um motivo para a cooperação entre os estados e também para a criação, bem como o compliance de regimes internacionais. Os realistas destacam como o poder e as considerações sobre a posição relativa de poder afetam o conteúdo, e circunscrevem a eficácia e robustez dos regimes internacionais. Os cognitivistas apontam que tanto a percepção de interesses quanto o significado das capacidades de poder dependem do conhecimento causal e social dos atores (Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1997, p. 211, tradução própria⁶).

⁵ No original: “Public interest groups with idealistic values, perhaps transnationally organized, shape the underlying preferences of democratic great powers, which then deploy their preponderant power to construct and enforce international human rights norms. Idealism explains the position of great powers; realism explains the spread of norms”.

⁶ No original: “Neoliberals stress (self-)interest as a motive for cooperation among states and likewise for the creation of, and compliance with, international regimes. Realists emphasize how power and considerations of relative power position affect the content, and circumscribe the effectiveness and robustness, of international regimes. Cognitivists point out that both the perception of interests and the meaning of power capabilities is dependent on actors' causal and social knowledge.”

Apesar das contribuições das três teorias aqui analisadas no estudo do porquê as OIs são criadas, porquê se expandem ou deixam de existir e qual sua importância, foram poucos aqueles que se detiveram a estudar seu funcionamento e burocracia, como é o caso de Barnett e Finnemore (1999). A partir de um arcabouço construtivista, com apoio do institucionalismo sociológico weberiano, ambos construíram uma análise sobre a racionalidade, autoridade e burocracia das OIs paradigmática para o campo das Relações Internacionais e fundamental para construção deste trabalho (Barnett; Finnemore, 1999).

Barnett e Finnemore (1999) apresentam as OIs como atores autônomos, desafiando a ontologia dos Estados presente nas teorias de RI, uma vez que as entendem como mais do que reflexos dos Estados, com a capacidade de agir autonomamente e se tornarem atores poderosos. Partindo da inspiração weberiana, a autoridade racional-legal que as OIs possuem se traduz em um poder independente dos Estados que as criaram para ser canalizado em alguma direção específica, tendo portanto como efeito constitutivo sua própria autonomia. Em outras palavras, burocracias incorporam um poder normativo de autoridades racional-legal e que geram consequências na forma como tais burocracias produzem e controlam o conhecimento social, tratando assim as OIs como agentes, e não somente parte da estrutura, ou mecanismos (Barnett; Finnemore, 1999).

Dessa forma, tais burocracias traduzem uma racionalidade que implica uma atenção a procedimentos e regras, o que garante sua legitimidade nas sociedades modernas, além de facilitar a cooperação e permitir que essas organizações criem novos atores, deleguem responsabilidades e autoridades entre eles e definam o trabalho que estes irão exercer (Barnett; Finnemore, 1999). Os autores (1999) ainda destacam que as OIs podem eventualmente ser constrangidas e restringidas pelos Estados, mas isso não as coloca como mecanismos passivos e subordinados, continuam sendo atores independentes com agendas próprias, justamente por serem burocracias com autoridade própria e políticas e interesses divergentes dos Estados que as criaram.

Barnett e Finnemore (1999) explicam que o poder das Organizações Internacionais se encontra no fato de se apresentarem como impessoais, tecnocráticas e neutras⁷, não exercendo poder objetivamente, mas servindo aos outros, ação crítica para sua legitimidade e autoridade. Nesse caso, por serem autônomas, detém um controle sobre conhecimentos e informações, classificando-os e organizando-os, o que legitima outras formas de poder, como consertar

⁷ Há controvérsias importantes com relação a essa afirmação, dado o papel eminentemente político desses mecanismos. De toda forma, o reconhecimento da agência das organizações internacionais e seu papel fundamental na mudança de comportamento de outros atores é relevante para os argumentos que o presente trabalho pretende trazer sobre a eficácia do TPI.

significados, rotular contextos sociais e, conseqüentemente, moldar práticas estatais dentro daquilo que definem como aceitável e legítimo (Barnett; Finnemore, 1999).

Nesta perspectiva, o argumento neoliberal de que as OIs existem para resolver problemas e melhorar o cenário e a interação entre os Estados - se uma OI existe é porque resolve algum problema, se não resolve um problema, não precisa existir e pode se dismantelar -, é colocado em cheque. Para Barnett e Finnemore (1999) há muitas OIs que produzem resultados indesejáveis várias vezes e nem por isso deixam de existir ou são punidas, justamente por apresentarem um comportamento particular e constitutivo que difere da maioria das outras abordagens no sistema internacional. O problema para os autores (1999) é que neoliberais e neorealistas possuem uma visão das OIs muito influenciado pelas teorias de mercado e pela centralidade do Estado, porém, ao analisá-las por uma lente sociológica, entendendo-as como “fatos sociais”, têm-se outra resposta sobre como surgem e porque agem como agem:

Organizações respondem não apenas a outros atores que buscam interesses materiais no ambiente, mas também a forças normativas e culturais que moldam a maneira como as organizações enxergam o mundo e conceituam suas próprias missões. Ambientes podem "selecionar" ou favorecer organizações por razões além de comportamento eficiente ou responsivo. Por exemplo, organizações podem ser criadas e apoiadas por razões de legitimidade e adequação normativa, em vez de produção eficiente; podem ser criadas não pelo que fazem, mas pelo que são — pelo que representam simbolicamente e pelos valores que incorporam (Barnett; Finnemore, 1999, p. 703, tradução própria⁸).

Desta forma, a partir da definição do que são OIs e os temas que envolvem esses atores no sistema internacional, é necessário esclarecer a conceituação de eficácia - fator central para esse trabalho -, bem como sua diferenciação e aproximação com outros termos similares. Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997) trazem uma definição sintética e completa, que para os termos desse trabalho, funciona bem como ponto de partida. Para os autores (1997) uma instituição é eficaz na medida em que seus membros cumprem com suas regras e normas e na medida em que alcança certos objetivos e completa determinados propósitos.

Porém, apesar de boa, essa definição ainda deixa algumas lacunas. Sobre isso, Raustiala (2000) elenca as três definições mais utilizadas ao se tratar da eficácia de regimes, instituições e OIs. A primeira mede o grau em que a regra induz a mudanças desejadas de comportamento que promovem os objetivos da regra, a segunda mede o grau em que a regra

⁸ No original: “Organizations respond not only to other actors pursuing material interests in the environment but also to normative and cultural forces that shape how organizations see the world and conceptualize their own missions. Environments can "select" or favor organizations for reasons other than efficient or responsive behavior. For example, organizations may be created and supported for reasons of legitimacy and normative fit rather than efficient output; they may be created not for what they do but for what they are - for what they represent symbolically and the values they embody.”

melhora o estado do problema trabalhado e a terceira mede o grau em que a regra alcança seus objetivos políticos inerentes (Raustiala, 2000). Diante disso, a opção do autor (2000) é pela primeira sentença, pois as últimas duas não implicam a variedade e a complexidade de fatores que podem influenciar na solução. Regra eficaz não é aquela que resolve o problema ou aquela julgada como superior, mas aquela que promove uma mudança desejável no comportamento (Raustiala, 2000).

O problema é que poucas instituições e regras são eficazes nessa definição, produzindo pouco ou nenhuma mudança observável, nesse sentido, Sikkink (2017) chama a atenção, por exemplo, a associação que a eficácia de uma OI tem com a sua legitimidade, ou seja, com a percepção generalizada de que a dinâmica de uma instituição é desejável e apropriada. Assim, como a legitimidade não pode ser atribuída a si próprio, somente por outros (mesmo no caso dos atores mais fortes), a eficácia que um regime, instituição e OI apresentam pode afetar sua visão como desejável, e consequentemente sua legitimidade (Sikkink, 2017).

Outra diferenciação necessária diz respeito ao conceito de *compliance*, muitas vezes confundido e visto como sinônimo de eficácia. De acordo com Raustiala (2000), o *compliance* é somente um dos aspectos na produção de eficácia institucional e corresponde a conformidade do comportamento com a regra. Por ser só um dos aspectos da eficácia, Raustiala (2000) ainda chama a atenção para o fato que baixo nível de *compliance* não indica automaticamente baixo nível de eficácia, por outro lado, alto nível de *compliance* pode demonstrar baixa eficácia. Tal problematização será melhor abordada depois.

Dai (2013), em sua discussão sobre eficácia e *compliance* - entendida da mesma forma acima, mas em outros termos, como o grau em que o comportamento de um Estado se conforma com uma provisão explícita de um acordo internacional - explica que raramente as instituições se valem da força⁹ para incentivar o *compliance*, especialmente em matéria de direitos humanos, fazem isso através da influência e do empoderamento de vítimas e ativistas internacionais. Dai (2013) ainda chama atenção para outro ponto relevante ao se aplicar a eficácia na equação:

O fato de que os tratados de direitos humanos podem ter e têm tido efeitos poderosos na mobilização política em determinadas condições não deve nos levar a esperar de forma irrealista que eles tenham efeitos poderosos uniformemente em todas as circunstâncias. Negar a eficácia das instituições internacionais de direitos humanos porque elas não têm efeito universal e direto sobre os estados é perder oportunidades

⁹ Entendida aqui como *carrots e sticks*, ou seja, *hard power*.

vitais proporcionadas por instrumentos eficazes e de baixo custo para promover mudanças positivas, ainda que incrementais (p. 102, tradução própria¹⁰).

Por fim, outro aspecto importante a ser levantado é a questão da performance de uma Organização Internacional e até que ponto se relaciona com sua eficácia. A performance reflete o comportamento da equipe e dos Estados-membros, uma vez que o termo pode se referir ao ato de se cumprir uma obrigação ou tarefa, ou a forma que tal obrigação é executada (Gutner; Thompson, 2010). Apesar da performance - assim como o *compliance* - poder ser vista como um dos aspectos da eficácia, a diferença entre os dois está no fato que uma organização pode funcionar perfeitamente e com uma burocracia efetiva, porém, se sua proposta final a ser alcançada for demasiado complexa e estiver além de suas capacidades, isso tornaria difícil da organização atingi-la. Isso não implica que a performance não foi boa, mas que os objetivos finais estavam além dos objetivos de performance colocados para tal tarefa (Gutner; Thompson, 2010). Em outras palavras, a OI pode apresentar boa performance, mas sem ser eficaz no alcance dos seus objetivos. Entretanto, não será descartado o uso da performance como ferramenta no desenvolvimento e análise da eficácia, só será usado como um dos vários recursos no processo de mensuração.

Nesse sentido, Gutner e Thompson (2010) explicam que é possível avaliar performance de três formas: com base no processo, com base no resultado e através de uma abordagem intermediária, por meio de efeitos políticos observáveis. Além disso, destaca que uma má performance das OIs pode indicar problemas internos, como uma missão vaga e falta de consenso entre os Estados sobre os problemas a serem resolvidos, bem como problemas externos, como instabilidades e falta de consentimento de atores relevantes (Gutner; Thompson, 2010).

Já que pode ser ferramenta útil na análise da eficácia, vale destacar aqui a análise de Behn (2003) sobre os motivos para se medir performance. As medidas e informações resultadas de coletas e análises de performance podem ajudar a elucidar e complementar questões pertinentes à avaliação de eficácia. Assim, Behn (2003) destaca que se mede a performance por oito razões: 1) Para avaliar e saber como andam as atividades de determinada instituição; 2) para controlar, ou seja, garantir que os funcionários da instituição estão agindo da forma ideal; 3) por questões orçamentárias e para melhor alocar seus recursos; 4) para motivar; 5) para promover, já que se a instituição apresentar bons resultados

¹⁰ No original: “The fact that human rights treaties can have and have had powerful effects on political mobilization under certain conditions should not lead us to expect unreasonably and unrealistically that they should have powerful effects uniformly in all circumstances. To deny the efficacy of international human rights institutions because they do not have universal and direct effect on states is to miss vital opportunities enabled by cost-effective instruments to push for positive, if incremental, change.”

isso deve ser usado a favor, por motivos de convencimento e legitimidade; 6) para celebrar, uma vez que motiva esforços futuros; 7) para aprender, afinal, os resultados apresentam informações relevantes para o processo de aprendizagem, abrindo espaço para se entender o por que a instituição está ou não funcionando e elaborar melhores estratégias; e 8) para melhorar, tido como o fim máximo, indica o que deve ser feito de diferente no futuro (Behn, 2003).

Em suma, com a carga teórica exposta acima e retomando os principais conceitos e diferenciações trabalhados, pode-se chegar em uma definição final para eficácia que aborde os pontos fundamentais e esteja alinhada com as pretensões do seguinte trabalho. Dessa forma, o primeiro ponto a se destacar é que toda discussão ou análise de eficácia é um exercício de comparação, ou seja, só se poder dizer que uma instituição é eficaz se comparada a algo (Sikkink, 2017), portanto, grande parte dos problemas e críticas às OIs partem de um erro.

A depender da escolha de métrica, pode-se chegar a diferentes conclusões sobre legitimidade, eficácia ou o progresso dos direitos humanos. Se eu comparo o Tribunal Penal Internacional (TPI), por exemplo, com meu ideal de justiça, chego em um resultado diferente se caso eu comparasse o mundo hoje, com o TPI, com o mundo pré-1998, quando o tribunal ainda não existia (Sikkink, 2017, p. 17, tradução própria¹¹).

Comparar uma instituição real com seu projeto e existência ideal, evidentemente irá levar a conclusões negativas sobre sua eficácia, portanto, o ideal é uma comparação empírica, ou seja, um cenário com e outro sem aquela instituição, ou ao menos compará-la com outra instituição existente de estrutura e propósitos similares. Caso seja feita uma comparação com o ideal, é importante que esteja presente na análise a distância desse ideal quando a instituição foi criada e se essa distância apresenta uma tendência de diminuição com o passar do tempo (Gutner; Thompson, 2010).

Além disso, é possível sintetizar o amplo leque de conceitos trabalhados na seguinte proposta: uma Organização Internacional é eficaz se cumpre com seus propósitos de criação explicitados em seu tratado ou estatuto, se com as ferramentas e meios disponíveis contribui para a resolução do grande problema em que se insere internacionalmente e se induz a mudanças de comportamento de encontro à regra. Por fim, vale destacar que analisando-se especificamente as OIs, que possuem capacidades e impactos materiais, as medidas de *compliance* e *performance* são ferramentas úteis que contribuem positivamente para a análise.

¹¹ No original: “Depending on the choice of metric, one can arrive at very different conclusions about legitimacy, effectiveness, or the progress of human rights. If I compare the International Criminal Court (ICC), for example, to my ideal of justice, I reach a different evaluation than if I compare the world today, with an ICC, to the world before 1998, when such a court did not exist.”

Nesse sentido, um último aspecto a ser destacado antes de fechar o capítulo é uma breve exposição do quadro de cooperação dos direitos humanos, os desafios apresentados e sua relação com as instituições internacionais, afinal, o objeto em questão é uma OI inserida no regime de direitos humanos. A primeira constatação é a excepcionalidade dos direitos humanos no sistema internacional e no âmbito dos regimes. Poderia se fazer uma análise de uma OI voltada a segurança, ou voltada a economia e circulação de capital e se chegaria em algumas conclusões e comportamentos convergentes. No caso dos direitos humanos não, pesquisas (Dai, 2013) mostram que regimes e tratados de direitos humanos são fracos na indução do comportamento dos Estados, justamente porque os alvos são os governos e aqueles que se beneficiam são os atores domésticos, vítimas da falta de cooperação do governo.

Diferentemente dos outros regimes internacionais, os de direitos humanos não são construídos para se conter problemas externos, mas justamente para questões e atividades internas, assim, tem como característica distintiva justamente o empoderamento dos indivíduos frente aos governos (Moravcsik, 2000). Tendo isso em vista, por que qualquer governo se colocaria a favor de uma autoridade internacional independente, com o único propósito de restringir sua soberania doméstica de forma invasiva e não majoritária? De acordo com Moravcsik (2000), para consolidar e fortalecer instituições democráticas, aumentando assim sua credibilidade e estabilidade frente a ameaças políticas anti-democráticas e para reduzir a incerteza política, quando esta se sobrepõe aos custos de se abrir mão de parte da soberania. É exatamente por isso que a maior parte do apoio às instituições de direitos humanos não vêm das democracias consolidadas ou dos Estados autoritários, mas dos países recém democráticos e potencialmente instáveis (Moravcsik, 2000).

E é na conclusão deste capítulo que se abre espaço para a “evidência para a esperança” (Sikkink, 2017), há várias formas de se tirar a legitimidade e desacreditizar as Organizações Internacionais, especialmente aquelas voltadas à proteção dos direitos humanos, por isso, não basta somente perguntar o que há de errado com os direitos humanos, mas também o que há de certo. Diferente do que se imagina, os direitos humanos não são um produto do Norte Global, os Estados Unidos e o Reino Unido foram os maiores obstáculos para o avanço dos direitos humanos no pós Segunda Guerra Mundial (Sikkink, 2017). Como se verá no capítulo a seguir, as vozes do Sul Global estiveram ativamente envolvidas nas demandas de proteção dos direitos humanos e na construção de instituições que garantissem que tal proteção fosse possível. No espaço deste capítulo, portanto, buscou-se introduzir o debate colocando em pauta os principais temas, conceitos e debates, para que se possa afunilá-los e melhor

elaborá-los a seguir, na investigação da eficácia do Tribunal Penal Internacional enquanto Organização Internacional.

3 O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL COMO ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

Como visto no capítulo anterior, as Organizações Internacionais podem surgir de um regime internacional, e no caso do Tribunal Penal Internacional, surge a partir do regime de direitos humanos (Herz, 2004). De suas características particulares como uma OI, com função específica voltada à proteção dos direitos humanos, alcance global e adesão de grande parte do Sistema Internacional, o TPI também se sustenta nas características comuns das Organizações. Apresenta seu caráter permanente, o que o diferencia de seus antecessores e contemporâneos tribunais *ad hoc* e “híbridos” (Novak, 2015), possui aparato burocrático, orçamento próprio, sede física em Haia, nos Países Baixos, servidores públicos internacionais e um instrumento jurídico, o Estatuto de Roma (Estatuto, 1998).

Apesar de recente, criado em 1998 e em vigor desde 2002, a ideia de se ter um tribunal internacional de caráter permanente e independente não é. A despeito de alguns casos excepcionais de julgamentos internacionais de indivíduos ao longo da história, o primeiro esboço de um tribunal permanente responsável por lidar com questões humanitárias veio em 1872, por sugestão de Gustavo Moynier, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Cardoso, 2012). Por ter encontrado entraves devido à questões de soberania estatal e jurisdição penal internacional¹², sua ideia não chegou a sair do papel (Cardoso, 2012).

Assim, o tema reapareceria somente no século XX, dessa vez com formas mais institucionalizadas em três momentos: no pós-Primeira Guerra Mundial, no pós-Segunda Guerra Mundial e no pós-Guerra Fria (Maia, 2012). Em 1919, com o fim da Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes previu uma corte especial para julgar o Kaiser Guilherme II e outros oficiais alemães, mas acabou não sendo implementado da forma como previsto, com poucos submetidos a julgamento e o Kaiser sequer levado como réu, em favor de questões políticas e de preservação da paz europeia (Maia, 2001). Além disso, importante destacar o Tratado de Sèvres, de 1923, que previa o julgamento dos turcos responsáveis pelo massacre de seiscentos mil armênios, mas que não chegou a ser ratificado e foi substituído pelo Tratado de Lausanne, de 1927, que concedeu anistia aos turcos (Maia, 2012).

Frente aos resultados desastrosos da Segunda Guerra Mundial com impacto para a opinião pública sobre os massacres cometidos, a ideia retornou à agenda, mas em um formato de exceção e seletivo com a criação do Tribunal de Nuremberg e do Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente, também conhecido como Tribunal de Tóquio (Cardoso,

¹² Um mecanismo internacional que alcança pessoas, cidadãos nacionais, levanta aspectos de supranacionalidade de cortes da natureza de um tribunal penal internacional.

2012). No caso de Nuremberg, em 1942, houve o estabelecimento de uma Comissão que previa a criação de um Tribunal Militar Internacional que incorporava somente os crimes de guerra cometidos ao longo do conflito e em 1945, sua Carta constituidora delineou sua jurisdição trazendo também os crimes contra a paz e os crimes contra a humanidade (Maia, 2001). Importante reforçar que o crime de genocídio não foi contemplado, sendo definido em termos legais somente em 1948, com a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (Cardoso, 2012). Como aponta Maia (2012), sobre Nuremberg,

O tribunal serviria a vários objetivos, em primeiro lugar, um processo judicial serviria para evitar hostilidade futura por parte do povo alemão, chamaria a atenção do mundo para as atrocidades cometidas pelos alemães, o que legitimaria a conduta dos aliados durante e depois da guerra e, finalmente, o julgamento providenciaria a responsabilização individual e não do povo alemão pelos crimes cometidos (p. 29).

Apesar de marcos para o Direito Penal Internacional, ambos os tribunais apresentaram problemas. Primeiramente, havia um viés previamente estabelecido com juízes das potências vencedoras com intenção de julgar especificamente os nacionais do Eixo, qualificando assim como uma “justiça dos vencedores”, com a política novamente prevalecendo sobre a justiça (Cardoso, 2012). Além disso, outro problema foi o fato dos delitos serem formulados após os crimes terem sido cometidos, ou seja, com a aplicação do direito tendo se dado de forma retroativa, *ex post facto*. Vale destacar também que, apesar de não ser visto como problema na época, os tribunais incorporaram a pena capital, o que nos olhos de hoje não faz sentido na defesa dos direitos humanos, como sinaliza (Cardoso, 2012).

Ainda assim, os tribunais foram significativos o suficiente para que a recém criada Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) entendesse a necessidade de criar um órgão judicial internacional para julgar os crimes mais graves ao Direito Internacional (Cardoso, 2012). Dessa forma, a proposta de um Tribunal Penal Internacional foi discutida em 1948 na ONU, com a AGNU solicitando à Comissão de Direito Internacional (CDI) um estudo sobre a viabilidade do projeto (Maia, 2001). A CDI concluiu que a proposta era possível e desejável e apresentou seu anteprojeto em 1951 e um modelo revisado em 1953, porém, o clima já estabelecido de Guerra Fria e bipolaridade não permitiram avançar a proposta (Maia, 2001).

As quase cinco décadas marcadas pela Guerra Fria impediram qualquer ação da Organização das Nações Unidas (ONU) ou do Conselho de Segurança (CSNU) em direção a criação de um Tribunal Penal Internacional. Assim, enquanto os blocos capitalista e socialista se envolviam em suas disputas ideológicas e de influência e o CSNU se encontrava estagnado, crimes e violações contra os direitos humanos ocorriam sem qualquer justiça,

como foi o caso do Khmer Vermelho de Pol Pot no Camboja, da Guerra do Vietnã e da Guerra Irã e Iraque (Maia, 2001).

Assim, na década de 1990, com o fim da Guerra Fria e o conseqüente fim da inércia do CSNU, somado a um processo generalizado de democratização dos países, a um maior espaço para os direitos humanos e ao impacto dos conflitos e limpezas étnicas na Bósnia e em Ruanda, houve novamente um impulso à ideia de um tribunal penal internacional (Cardoso, 2012). Inicialmente, devido à urgência dos casos da Bósnia e de Ruanda, foram criados os chamados tribunais *ad hoc*, cortes de competência geográfica e temporal limitadas. No caso da Bósnia, em 1992 o Conselho de Segurança estabeleceu uma Comissão de Peritos para examinar e apresentar uma conclusão sobre a situação. Com base nos resultados apresentados, o CSNU caracterizou a situação como “ameaça à paz e segurança internacionais, bem como se dispôs a fazer cessar os “crimes” e trazer os responsáveis à justiça” (Cardoso, 2012, p. 28), através da resolução 808 de 1993.

Ao aprovar o relatório de Boutros-Ghali, o Conselho de Segurança decidiu estabelecer em definitivo, por votação unânime, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII), em iniciativa copatrocinada por Espanha, Estados Unidos, França, Nova Zelândia, Reino Unido e Rússia. Era a primeira vez que o Conselho criava um órgão subsidiário de natureza judicial (Cardoso, 2012, p. 29)

De acordo com Novak (2015), o TPII - composto por onze juízes, de nacionalidades diversas - teve primazia sobre as cortes nacionais e tinha jurisdição para julgar os crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Por outro lado, o caso de Ruanda, marcado pelo genocídio de mais de oitocentos mil indivíduos e somado a incapacidade agir da ONU, levou a uma iniciativa conjunta dos Estados Unidos e da Nova Zelândia para criar o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR) - análogo ao TPII - através da resolução 955 (Cardoso, 2012). Com sede em Arusha, na Tanzânia e em Haia, nos Países Baixos, o TPIR também teve primazia sobre as cortes nacionais e foi importante por contribuir no desenvolvimento da jurisprudência dos crimes contra a humanidade e genocídio (Novak, 2015). Assim, ambos os casos¹³, representaram avanço, por não serem mais órgãos criados pelos vencedores para julgar o lado oposto, mas um mecanismo de origem internacional e supostamente “neutro” (Cardoso, 2012). Porém, ainda apresentavam problemas, pois foram criados após a prática dos crimes, estavam sujeitos

¹³ Vale ressaltar que ao longo das décadas de 1990 e 2000, houve o estabelecimento de vários tribunais “híbridos” ou “mistos” em Serra Leoa, Camboja, Líbano, Timor Leste, Bósnia e Kosovo, resultado da insatisfação da comunidade internacional como o TPII e com o TPIR (Novak, 2015). O objetivo dos modelos “híbridos” era encurtar a duração dos procedimentos judiciais com respeito ao processo, garantir o envolvimento local e proporcionar eficiência econômica (Novak, 2015).

a influência do CSNU e tinham caráter *ad hoc*, com competência geográfica e temporal limitadas (Cardoso, 2012; Maia, 2001).

Em 1989, por iniciativa de Trindade e Tobago e com o apoio de países caribenhos e latino-americanos, foi enviado um requerimento à AGNU a respeito do combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e outros crimes transnacionais, com base no projeto da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, para o estabelecimento de um tribunal penal internacional (Cardoso, 2012; Novak, 2015). Assim, a Assembleia Geral da ONU solicitou novamente a CDI, que iniciou os trabalhos para viabilizar tal corte (Maia, 2001). Por um período, os trabalhos se estagnaram devido a uma iniciativa dos Estados Unidos de bloquear a iniciativa em razão de sua desconfiança com cortes internacionais devido ao caso “Nicarágua *versus* Estados Unidos” em 1984 e oposição a qualquer tribunal internacional que pudesse reivindicar jurisdição sobre seus nacionais (Maia, 2012).

Apesar disso, a proposta de criação do Tribunal Penal Internacional avançou e foi analisada pela CDI e pela AGNU ao longo da década. Assim, em 1994 a CDI encaminhou projeto à AGNU de estatuto para um futuro tribunal penal internacional e para discutir questões de universalidade, orçamento e complementaridade foi aberto um Comitê especial *ad hoc* (Cardoso, 2012; Maia, 2001). Concluído o mandato desse Comitê, a Assembleia Geral convocou um Comitê Preparatório para preparar um documento consolidado de um estatuto aceitável para o estabelecimento do TPI (Maia, 2001).

Devido a conjuntura internacional favorável, marcada pelo otimismo com as instituições internacionais e movimentos da sociedade civil favoráveis ao combate à impunidade, a proposta avançou rapidamente, com o Comitê Preparatório tendo feito reuniões ao longo dos anos de 1994 a 1998 (Maia, 2012). Assim, convocada pela Resolução 52/160 e ocorrida em Roma nas dependências da Food and Agriculture Organization (FAO), ocorreu-se a Conferência Diplomática de Plenipotenciários para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, entre os dias 15 de junho e 17 de julho de 1998 (Maia, 2001).

Com cento e vinte votos a favor do Estatuto de Roma, vinte e uma abstenções e sete votos contrários ao texto final do documento dos Estados Unidos, China, Líbia, Iraque, Israel, Catar e Iêmen, o texto foi aprovado no dia 17 de julho de 1998 (Maia, 2012).

A criação de uma corte internacional com jurisdição penal, nesse contexto, reveste-se de muitas dificuldades políticas e de grandes complexidades jurídicas, e seu estatuto somente veio a ser discutido em Roma em decorrência da superação de alegação do domínio reservado do Estado, pautado no princípio da soberania, graças ao desenvolvimento das relações internacionais e à expansão da proteção

internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (Maia, 2001, p. 43).

Assim, além das conjunturas externas que favoreceram as negociações, é preciso destacar a participação do *Like-Minded Group*, grupo de países favoráveis à criação de um Tribunal independente com ampla autoridade e jurisdição (Wippman, 2004). Liderados pelo Canadá e por seu ministro das Relações Exteriores, Lloyd Axworthy, o grupo contava com o apoio da Alemanha, Argentina, Noruega, Países Baixos, Senegal e eventualmente apoio generalizado da União Europeia e outras nações africanas (Novak, 2015; Wippman, 2004). Além do *Like-Minded Group* e daqueles que votaram contra o Estatuto, é preciso destacar que o Brasil permaneceu neutro no processo, transitando entre o primeiro e eventualmente apoiando algumas considerações críticas advindas do CSNU (Cardoso, 2012).

Não só isso, mas havia grande ceticismo e medo por parte dos Estados asiáticos e árabes, devido a conflitos internos e precedentes de intervenções ocidentais na região, além de diferenças normativas (Wippman, 2004). A Índia, por exemplo, tradicional líder dos não alinhados e do Terceiro Mundo, se manteve à margem das negociações, cedendo espaço a um maior protagonismo das nações africanas e latino-americanas, devido a sua oposição ao estabelecimento do Tribunal (Novak, 2015). Importante citar que grupos como a Anistia Internacional e o Movimento Federalista Mundial se juntaram em uma Coalizão pelo Tribunal Penal Internacional, se transformando em uma rede composta por mais de 800 organizações, 236 delas representadas na Conferência de Roma, maior que qualquer delegação governamental individual (Novak, 2015).

Uma vez aprovado, o Estatuto de Roma se consolidou como um marco nas Relações Internacionais e no Direito Humanitário. Pela primeira vez foi projetada e aprovada uma organização internacional permanente e independente, com personalidade jurídica própria e vocação universal voltado a julgar aqueles indivíduos (e não Estados) responsáveis por cometer os mais sérios crimes (Cardoso, 2012). Além disso, pensando em minimizar a possibilidade da corte ficar à mercê de fatores políticos, foi também projetada para agir e funcionar fora do sistema ONU, apesar de manterem uma relação estreita e sólida de cooperação¹⁴ (Cardoso, 2012).

Não só isso, mas apresentava outro diferencial, seu caráter complementar, ou seja, diferente dos tribunais *ad hoc* apresentados anteriormente, o TPI favorecia a jurisdição nacional, não substituindo-as, mas as complementando (Understanding, *S.d.*). Desse modo,

¹⁴ O acordo de relacionamento previsto no Estatuto entre o TPI e a ONU foi concluído em 2004, garantindo a cooperação e o compartilhamento de informações entre as partes (Novak, 2015).

prevaleciam os tribunais nacionais devido suas vantagens intrínsecas e para criar uma ordem de preferência, sem sobreposição, com o TPI agindo como último recurso, em caso de incapacidade ou indisposição por parte dos Estados (Cardoso, 2012). Como aponta Maia (2001):

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional consagrou como princípio norteador do relacionamento entre as jurisdições interna e internacional o da complementaridade, ou seja, cabe aos próprios países-membros, internamente, julgar os delitos definidos no Estatuto. Somente quando se verificar a falta de disposição de punir, ou quando se estabelecer um estado de absoluta incapacidade de punir, é que este Tribunal poderá ser acionado (p. 43-44).

Nesse ponto, vale a pena pormenorizar e analisar o Estatuto de Roma (1998), de modo a compreender seu conteúdo no todo. Assim, composto por um Preâmbulo e 128 artigos divididos em 13 partes, o Estatuto (1998), com personalidade e capacidade jurídica internacional, aponta sua missão como reafirmar os Princípios e Objetivos da Carta das Nações Unidas, pôr fim à impunidade dos autores dos crimes em sua jurisdição e prevenir tais crimes. Portanto, apresenta capacidade de investigar, processar e julgar indivíduos acusados de cometer crimes de genocídio (Art. 6), crimes contra a humanidade (Art. 7), crimes de guerra (Art. 8) e crimes de agressão¹⁵ (Estatuto, 1998).

Por falta de consenso, não se chegou à definição dos crimes de agressão, especialmente pela dificuldade na responsabilização individual por crimes de agressão (associada à responsabilização do Estado) e o fato de agressão ser tema de competência do CSNU, como previsto na Carta da ONU (Maia, 2001). Porém, para não representar retrocesso com relação à Nuremberg, foi incluído no Estatuto com a previsão de que fosse aprovada posteriormente uma disposição com a definição do crime e que estivesse compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas (Estatuto, 1998).

Assim, as discussões foram retomadas pela Assembleia dos Estados-parte durante a Conferência de Revisão do Estatuto de Roma, ocorrida em Kampala, Uganda, entre os dias 31 de maio de 11 de junho de 2010 (Understanding, *S.d.*). Dessa forma, o crime de agressão ficou definido como o planejamento, preparação, iniciação ou execução de um ato de uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, incluindo, entre outras coisas, invasão, ocupação militar e anexação pelo uso da força e bloqueio dos portos ou costas (Understanding, *S.d.*). Vale apontar que a Conferência também buscou reafirmar os princípios e os propósitos do TPI e alcançar um acordo sobre o tema de cooperação dos Estados (Cardoso, 2012).

¹⁵ Havia propostas para inclusão de crimes como tráfico de entorpecentes e terrorismo, mas ficaram de fora do documento final, se atendo somente aos chamados *core crimes* (Cardoso, 2012).

Importante também ressaltar que o Estatuto do TPI prevê, de acordo com seu Artigo 11, que o Tribunal só terá competência sobre aqueles crimes cometidos após a entrada em vigor do presente Estatuto, ou seja, não retroagem (outra novidade se comparado aos tribunais anteriores), podendo ter sua jurisdição acionada por Estado-parte, pelo Conselho de Segurança e pela própria Promotoria, como estabelecido em seu Artigo 13 (Estatuto, 1998).

Vale o comentário que o tratado constitutivo do Tribunal contribuiu para a consagração de vários princípios do direito, como o de *Nullum crimen sine lege* (não há crime sem lei ou princípio da legalidade, previsto em seu Artigo 22), a responsabilidade penal internacional individual (Art. 25), exclusão de jurisdição para menores (Art. 26), reconhecendo a situação da criança e do adolescente e a imprescritibilidade (Art. 29) (Estatuto, 1998). Sobre o princípio da legalidade:

Projetado para o futuro, o TPI pré-existiria aos crimes cometidos sob a sua jurisdição, diferenciando-se dos seus “precursores”, os tribunais *ad hoc*, que foram estabelecidos para julgar crimes cometidos antes da sua criação. O TPI nasceu com um “olhar para frente”, podendo atuar somente com relação aos fatos ocorridos após a entrada em vigor do Estatuto, em plena consonância com o princípio do *nullum crimen nulla poena sine lege* (Cardoso, 2012, p. 39).

No que se refere à estrutura de funcionamento, composto por dezoito juízes, o TPI é dividido nos seguintes órgãos: 1) A Presidência (composta por um presidente e dois vices, todos juízes); 2) As três Câmaras: Câmara de Questões Preliminares (3 juízes), Câmara de Julgamento (3 juízes) e Câmara de Recurso (5 juízes); 3) A Assembléia dos Estados-parte; 4) O Registro ou Secretaria; e 5) A Promotoria (Maia, 2001).

Um ponto essencial a se destacar é a possibilidade de participação das vítimas no processo, bem como os mecanismos previstos de reparação (Novak, 2015). Até a criação do TPI, pouco papel e importância havia sido atribuído às vítimas, com os tribunais se mantendo distantes, assim, o Estatuto de Roma previa o que Novak (2015) chama de “terceira via”, ou seja, um modelo participativo em que vítimas, perpetrados e outras partes interessadas pudessem dialogar abertamente.

O Tribunal Penal Internacional vai muito além dos tribunais anteriores ao tentar colocar as vítimas no centro do processo de justiça criminal. Ao contrário dos tribunais internacionais anteriores, como os da antiga Iugoslávia e Ruanda, o Estatuto de Roma permite a participação das vítimas no julgamento e até mesmo fornece assistência jurídica às vítimas para garantir sua representação. Os perpetradores podem ser responsáveis por fornecer restituição às vítimas, e a

Divisão do Registro da Corte administra um fundo fiduciário para beneficiar as vítimas e suas comunidades (Novak, 2015, p. 5, tradução própria¹⁶).

No que tange ao início de funcionamento, o Estatuto previa a sua entrada em vigor após 60 ratificações, o que se deu no dia primeiro de julho de 2002, superando as expectativas mais otimistas por sua velocidade e número de adesões (Cardoso, 2012). Como foi visto, mais de 80% dos países que participaram da Conferência de Roma aprovaram o Estatuto, alcançando a assinatura de 139 países no dia 31 de dezembro de 2000. Com pedido inicial para criação vindo de país caribenho, maior adesão do continente africano e o impulso e coordenação para criação vindo da Europa, Cardoso (2012) aponta que o TPI já nasce com um caráter plurirregional.

Atualmente, 124 países compõem a Assembleia do TPI, destes 33 são africanos e 28 são caribenhos e latino-americanos, fato que coloca a América do Sul como a única sub-região a participar integralmente e a África como a região com maior número de Estados-parte (International, 2024e). No sistema internacional, ainda há pouca adesão de países asiáticos e da Liga dos Estados Árabes. No caso dos BRICS (nas configurações pré 2023), somente Brasil e África do Sul são membros (Cardoso, 2012). Por outro lado, cerca de 90% dos membros da OCDE fazem parte do TPI e de 1999 até 2013 houve uma tendência anual de angariar novas ratificações, após essa data foram registradas quatro ratificações e novos membros: o Estado da Palestina em 2015, El Salvador em 2016, Kiribati em 2019 e Armênia em 2023¹⁷ (International, 2024c).

Antes de abordar os casos e investigações promovidos pela organização jurídica, é importante dedicar um espaço para os casos específicos de participação dos Estados Unidos e dos países africanos, já que serão objeto de análise e crítica no capítulo subsequente. No caso dos Estados Unidos, estes se colocaram a favor inicialmente, participaram da Conferência e das discussões, mas não tiveram demandas importantes incorporadas no Estatuto e votaram contra sua adoção (Cardoso, 2012). Ainda assim, o Presidente Clinton autorizou a assinatura do Estatuto justificando-a como reafirmação do apoio do seu país aos propósitos do Tribunal, porém, indicou que não recomendaria a seu sucessor o envio do Estatuto ao Congresso até

¹⁶ No original: “The International Criminal Court goes much further than previous tribunals in attempting to place victims at the center of the criminal justice proceeding. Unlike prior international tribunals such as the ones for the former Yugoslavia and Rwanda, the Rome Statute allows victim participation at trial and even provides legal aid to victims to ensure their representation. Perpetrators may be liable to provide victims with restitution, and the Registry Division of the Court administers a trust fund to benefit victims and their communities.”

¹⁷ É preciso chamar atenção ao caso da Ucrânia, que não é Estado-membro do Estatuto de Roma, mas mediante as disposições do Artigo 12 do Estatuto, aceitou a jurisdição do TPI em 2014 e 2022, para a investigação de possíveis crimes cometidos em seu território.

que as preocupações americanas fossem satisfeitas (Cardoso, 2012). Como aponta Wippman (2004):

Os Estados Unidos, sob a presidência de Clinton, se mostraram predispostos a apoiar os esforços de criação de um tribunal penal internacional. Tal tribunal era consistente com a atitude geral da Administração Clinton com os direitos humanos e à responsabilização pelos abusos de direitos humanos, e com o apoio dos EUA aos tribunais de crimes de guerra para a Iugoslávia e Ruanda (Wippman, 2004, p. 151, tradução própria¹⁸).

Assim, a Administração Clinton, assinou o Estatuto em 31 de dezembro de 2000, já com a intenção de não ratificar e seu sucessor, George W. Bush, ao interpretar as “falhas” do Estatuto como inaceitáveis, anulou a assinatura da gestão anterior, no dia 3 de maio de 2002, com a justificativa de que o documento contrariava os valores e interesses dos Estados Unidos (Maia, 2012). Posteriormente, como ainda aponta Maia (2012), John Bolton, à época Subsecretário de Estado para o Controle de Armas e Segurança Internacional, enviou carta ao Secretário-geral da ONU, Kofi Annan, anunciando a decisão de anular a assinatura dos Estados Unidos do Estatuto de Roma, muito devido aos planos de invadir o Iraque, como lembra Cardoso (2012).

Embora a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados não contemple a possibilidade de “desassinatura”, conforme ficou conhecida a medida, o instrumento preceitua que o signatário de um tratado deve abster-se da prática de atos que frustrem o seu objeto e a sua finalidade, “enquanto não manifestar sua intenção de não se tornar parte do tratado”. Juridicamente, os EUA não poderiam deixar de figurar como signatário do instrumento, mas a intenção da medida era claramente abrir caminho para a prática de atos contrários aos objetivos do Estatuto. A atitude da administração Bush, com efeito, foi considerada um gesto político de rechaço (Cardoso, 2012, p. 81).

A principal preocupação dos Estados Unidos se dava com a possibilidade de seus soldados que servem no exterior estarem envolvidos em confrontos que podem deixá-los vulneráveis à apresentação de queixas injustificadas (Maia, 2012). Assim, diante da entrada em funcionamento do TPI, propuseram a adoção de cláusula que visava a conceder a imunidade de jurisdição para os integrantes da força de paz, já que a UNMISSET estava para se estabelecer, a Missão referente ao Timor Leste (Cardoso, 2012). Sua proposta foi rechaçada em mais de uma ocasião, uma vez que, segundo Kofi Annan, em momento algum da história da ONU os *peacekeepers* passaram perto dos crimes de jurisdição do TPI, colocando a

¹⁸ No original: “The United States, under President Clinton, was predisposed to support efforts at creating an international criminal court. Such a court was consistent with the Clinton Administration’s overall attitude towards human rights and accountability for human rights abuses, and with US support for the Yugoslavia and Rwanda war crimes tribunals.”

proposta norte-americana como irrelevante e com risco de descrédito para o Conselho (Cardoso, 2012).

Como resposta, os Estados Unidos vetaram o estabelecimento da UNMIBH, Missão referente a Bósnia, adiando-a e iniciaram uma série de ações de oposição ao TPI (Cardoso, 2012). Como apontado por Maia (2012), não bastou somente não ratificar e retirar a assinatura, o governo Bush passou a adotar uma série de medidas efetivas que denotaram clara hostilidade com relação ao Tribunal.

A hostilidade dos Estados Unidos dirigida ao Tribunal Penal Internacional manifestou-se especialmente de três formas: (1) a aprovação de resoluções no Conselho de Segurança restringindo a atuação do Tribunal Penal Internacional; (2) a iniciativa de buscar acordos bilaterais de não entrega de oficiais norte-americanos ao Tribunal Penal Internacional conhecidos como Acordos Bilaterais de Imunidade e (3) a aprovação de legislação doméstica que autorizou o Presidente dos Estados Unidos a usar força militar para obstruir as operações do Tribunal Penal Internacional e a retirar a ajuda financeira e militar para países membros do Tribunal (Maia, 2012, p. 162).

Sobre as resoluções, os Estados Unidos mudaram sua abordagem e conseguiram aprovar a Resolução 1422 no CSNU que solicitava ao TPI que não desse início ou procedesse às investigações, pelo período de um ano, na eventualidade do surgimento de caso envolvendo *peacekeepers* de país não parte do Estatuto de Roma (Cardoso, 2012). Em 2003 a medida foi renovada por mais um ano, desta vez com abstenções e em 2004 não foi colocada em pauta, permitindo finalmente o início das investigações e atividades do Tribunal (Cardoso, 2012).

Já com relação aos tratados bilaterais, apesar do discurso que nenhum Estado foi pressionado a assiná-los, os governos que se manifestaram contrários foram afetados com cortes na ajuda militar, dentre eles, vários países em desenvolvimento se recusaram a firmar os instrumentos, inclusive o Brasil (Cardoso, 2012; Maia, 2012). Consequentemente, os EUA anunciaram a suspensão da ajuda militar a cerca de 50 países, como apresentou a Coalition for International Criminal Court em 2006 e, inclusive, para aqueles que buscavam ingresso na OTAN, a não assinatura do tratado resultou na suspensão do apoio norte-americano para o pleito (Maia, 2012).

Diferentemente dos Estados Unidos, a China e a Rússia¹⁹, apesar de não membros, não confrontaram o TPI, muito pelo contrário, enviam rotineiramente observadores para reuniões e para a Assembleia e seus diplomatas em Haia mantém contato ativo com a Promotoria do TPI (Novak, 2015). Além disso, importante citar que, devido à proximidade com os Estados Unidos, o Japão se encontrou inicialmente receoso em aderir ao Estatuto, mas após a oposição

¹⁹ A Rússia após a atuação do TPI na Geórgia também alterou posicionamento e anulou a assinatura do Estatuto de Roma.

norte-americano se tornar mais comedida no segundo mandato de George W. Bush, o Japão ratificou o documento e se tornou o maior contribuidor do TPI, ultrapassando a Alemanha (Novak, 2015). Israel, por outro lado, inicialmente assinou o Estatuto, mas seguiu os Estados Unidos na “retirada da assinatura” do documento em 2002, indicando que só se juntaria ao TPI após a resolução da crise no Oriente Médio, especialmente devido às suas incursões na Faixa de Gaza (Novak, 2015).

Sob outro enfoque, a participação dos Estados africanos foi muito ativa durante a elaboração do Estatuto de Roma, representada em todas as comissões, participando dos debates e com delegações formadas por ministros e procuradores (Monageng, 2014).

Na própria Conferência de Roma, as declarações mais significativas sobre o Tribunal foram feitas por africanos. Sem o apoio africano, o Estatuto de Roma talvez nunca tivesse sido adotado. Na verdade, a África é a região mais representada na adesão ao Tribunal. A confiança e o apoio vêm não apenas dos governos, mas também de organizações da sociedade civil. O Tribunal também se beneficiou da experiência profissional de africanos, e vários ocupam cargos de alto nível em todos os órgãos do Tribunal. A maioria das investigações do TPI foram abertas a pedido ou após consulta a governos africanos. Outras investigações foram abertas após uma indicação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde os governos africanos também estão representados. Por fim, além de suas investigações formais, o Escritório do Procurador do Tribunal está conduzindo exames preliminares em vários países em quatro continentes (Understanding, *S.d.*, p. 6, tradução própria²⁰).

Porém, com o início das atividades do TPI, por uma escolha estratégica e pragmática, como aponta Cardoso (2012), os primeiros casos foram referentes a países africanos (Uganda, República Democrática do Congo, República Centro-Africana e Sudão) com pouca presença norte-americana, e portanto, menores chances de oposição e hostilidades. A questão é que no caso do Sudão, a emissão do pedido de prisão para Omar Al-Bashir, líder do país à época, levou ao início de uma série de oposições da União Africana e países africanos para não cooperação com o TPI, especialmente do Sudão, que se valeu de uma retórica anticolonialista para condenar as ações do Tribunal como imperialistas e eurocêtricas (Schack, 2021). Assim, as tensões com o continente africano só foram reduzidas em 2011, com a eleição de Fatou Bensouda, gambiana, para a Promotoria do TPI, marcando a saída de Moreno-Ocampo, argentino, do cargo de Promotor (Maia; Dias, 2022). É preciso destacar que, apesar da

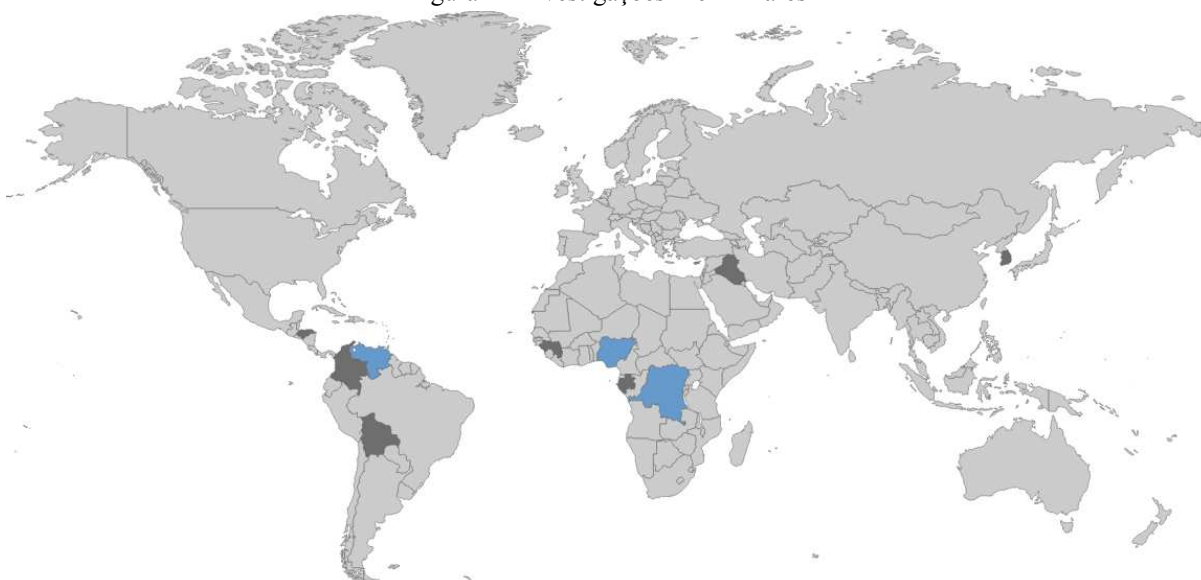
²⁰ No original: “At the Rome Conference itself, the most meaningful declarations about the Court were made by Africans. Without African support the Rome Statute might never have been adopted. In fact, Africa is the most heavily represented region in the Court’s membership. The trust and support comes not only from the governments, but also from civil society organizations. The Court has also benefited from the professional experience of Africans and a number of Africans occupy high-level positions in all organs of the Court. The majority of ICC investigations were opened at the request of or after consultation with African governments. Other investigations were opened following a referral by the United Nations Security Council, where African governments are also represented. Finally, in addition to its formal investigations, the Court’s Office of the Prosecutor is conducting preliminary examinations in a number of countries across four continents.”

alteração da Promotoria, o TPI ainda enfrenta problemas políticos com relação ao continente africano, especialmente devido à quantidade de casos envolvendo nacionais de países do continente, assim como a dificuldade que o Tribunal encontra de romper com pressões das grandes potências²¹ (Maia; Dias, 2022).

Sobre as investigações e casos conduzidos pelo TPI desde sua entrada em vigor em 2002. No caso das investigações preliminares, atualmente (2024b), o TPI possui três em andamento. Na Nigéria, houve a conclusão por parte da Promotoria, em 2020, de que há base para crer que crimes de guerra e crimes contra a humanidade foram cometidos especialmente pelas Forças de Segurança Nigerianas e por membros do Boko Haram (o próximo passo, portanto, é a abertura das investigações). Na Venezuela, foi feita sob pedido do governo venezuelano em 2020 em resposta à investigação que já vem ocorrendo no país para investigar membros das forças oficiais venezuelanas. Por fim, a mais recente, recebida em 2023 do governo da República Democrática do Congo (International, 2024b).

Vale destacar que, desde sua entrada em vigor, além das três investigações preliminares em andamento, o TPI se envolveu em outras oito, mas que foram concluídas e não tiveram procedimento por questões de complementaridade ou falta de base concreta. São eles: Coreia do Sul (2014), Honduras (2015), Comores (2017), Gabão (2018), Iraque/Reino Unido (2020), Colômbia (2021), Guiné (2022) e Bolívia (2022) (International, 2024b).

Figura 1 - Investigações Preliminares



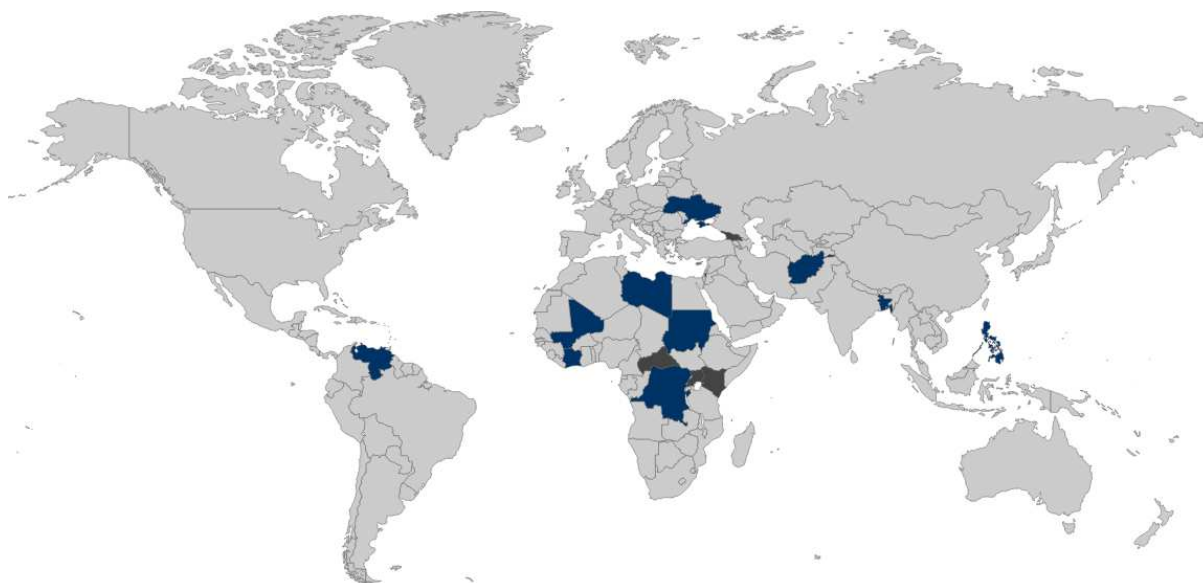
Fonte: International (2024b)

²¹ É o caso da primeira situação do TPI investigada fora da África, na Geórgia, que levou a retirada da assinatura da Rússia do Estatuto de Roma, em 2016 (Maia; Dias, 2022).

Já no caso das situações sob investigações, o Tribunal tem cinco já concluídas e doze em andamento. Das concluídas, são elas: 1) Uganda, aberta em 2004 e concluída em 2023, com a ocorrência de crimes de guerra e crimes contra a humanidade no contexto do conflito entre o Exército de Resistência do Senhor e as autoridades nacionais de Uganda; 2) Duas envolvendo a República Centro Africana, a primeira aberta em 2007 e concluída em 2022, com a ocorrência de crimes de guerra e crimes contra a humanidade no contexto do conflito que assolou o país a partir de 2002 e a segunda aberta em 2014 e concluída em 2022, com a ocorrência dos mesmos crimes e mesmo contexto, desta vez a partir de 2012; 3) Quênia, aberta em 2010 e concluída em 2023, com a ocorrência de crimes contra a humanidade no contexto das eleições nacionais de 2007 e 2008; e 4) Geórgia, aberta em 2016 e concluída em 2022, com a ocorrência de crimes de guerra e crimes contra a humanidade no contexto de conflito armado internacional em 2008 (International, 2024d).

Com relação às aquelas em andamento, são elas: 1) República Democrática do Congo, aberta em 2004 devido a suspeita de ocorrência de crimes de guerra e crimes contra a humanidade; 2) Darfur, no Sudão, aberta em 2005 devido a suspeita de ocorrência de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade; 3) Líbia, aberta em 2011 devido a suspeita de ocorrência de crimes de guerra e crimes contra a humanidade; 4) Costa do Marfim, aberta em 2011 devido a suspeita de ocorrência de crimes dentro da jurisdição do Tribunal; 5) Mali, aberta em 2013 devido a suspeita de ocorrência de crimes de guerra; 6) Burundi, aberta em 2017 devido a suspeita de ocorrência de crimes contra a humanidade; 7) Estado da Palestina, aberta em 2021 devido a suspeita de ocorrência de crimes dentro da jurisdição do Tribunal; 8) Bangladesh/Myanmar, aberta em 2019 devido a suspeita de ocorrência de crimes dentro a jurisdição do Tribunal cometidos contra a população Rohingya; 9) Afeganistão, aberta em 2020 devido a suspeita de ocorrência de crimes contra a humanidade; 10) Filipinas, aberta em 2021 devido a suspeita de ocorrência de crimes dentro da jurisdição do Tribunal; 11) Venezuela, aberta em 2021 devido a suspeita de ocorrência de crimes contra a humanidade; e 12) Ucrânia, aberta em 2022 devido a suspeita de ocorrência de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (International, 2024d).

Figura 2 - Investigações



Fonte: International (2024d)

Uma vez compreendidos quais são as situações em investigações, em andamento e concluídas, é preciso prosseguir para os casos e réus, uma vez que o Tribunal Penal Internacional é voltado para a investigação, processo e julgamento de indivíduos acusados de cometer crimes dentro de sua jurisdição (Estatuto, 1998). Para evitar a repetição e com o intuito de deixar a compreensão mais visual e direta, foi elaborada uma tabela com todos os casos, cada um dos réus, os crimes cometidos ou supostamente cometidos, o estágio de cada um dos procedimentos e dos réus, bem como a ligação com a sua respectiva investigação, para que o leitor possa relacionar com as situações apresentadas acima (International, 2024a).

Portanto, a título de explicação, são 51 réus distribuídos nos 31 casos do Tribunal Penal Internacional com relação às situações do Quênia, Darfur (Sudão), República Centro Africana I e II (RCA I e II), República Democrática do Congo (R.D. Congo), Líbia, Uganda, Costa do Marfim, Georgia e Mali. Para deixar a tabela mais limpa e objetiva, no lugar dos crimes foram colocados os seus artigos referentes no Estatuto, portanto: crimes de genocídio (Art. 6), crimes contra a humanidade (Art. 7) e crimes de guerra (Art. 8). Além disso, optou-se por manter os termos originais nas colunas de “Estágios do Réu”²² e “Procedimentos”²³ (International, 2024a).

²² Case Closed, At large, Convicted, In ICC custody e Acquitted, em tradução própria correspondem, respectivamente, a Caso Concluído ou Fechado, Em liberdade ou foragido, Condenado, Sob custódia do TPI e Absolvido.

²³ Case Closed, Pre-Trial, Trial e Reparation/Compensation, em tradução própria correspondem, respectivamente, a Caso Concluído ou Fechado, Julgamento Preliminar, Julgamento e Reparação/Compensação.

Tabela 1 - Casos e Réus do TPI

RÉUS	CASOS	CRIMES	ESTÁGIO DO RÉU	PROCEDIMENTO	SITUAÇÃO
Abu Garda, Bahar Idriss	Abu Garda	Art. 8	Case Closed	Case Closed	Darfur, Sudão
Ag Abdoul Aziz, Al Hassan	Al Hassan	Art. 7 e 8	In ICC custody	Trial	Mali
Al Bashir, Omar Hassan Ahmad	Al Bashir	Art. 6, 7 e 8	At large	Pre-Trial	Darfur, Sudão
Al Faqi Al Mahdi, Ahmad	Al Mahdi	Art. 8	Convicted	Reparation/Compensation	Mali
Al-Senussi, Abdullah	Gaddafi	Art. 7	Case Closed	Pre-Trial	Líbia
Al-Werfalli, Mahmoud Mustafa Busayf	Al-Werfalli	Art. 8	Case Closed	Case Closed	Líbia
Ali, Mohamed Hussein	Kenya	Art. 7	Case Closed	Case Closed	Quênia
Ali Abd-Al-Rahman, Ali Muhammad	Abd-Al-Rahman	Art. 7 e 8	In ICC custody	Trial	Darfur, Sudão
Arido, Narcisse	Bemba et al.	Art. 70	Case Closed/Convicted	Case Closed	RCA
Babala Wandu, Fidèle	Bemba et al.	Art. 70	Case Closed/Convicted	Case Closed	RCA
Banda Abakaer Nourain, Abdallah	Banda	Art. 8	At large	Trial	Darfur, Sudão
Barasa, Walter Osapiri	Barasa	Art. 70	At large	Pre-Trial	Quênia
Bemba Gombo, Jean-Pierre	Bemba	Art. 7 e 8	Acquitted	Case Closed	RCA
Bemba Gombo, Jean-Pierre	Bemba et al.	Art. 70	Case Closed/Convicted	Case Closed	RCA
Bett, Philip Kipkoech	Bett	Art. 70	At large	Pre-Trial	Quênia
Blé Goudé, Charles	Gbagbo and Blé Goudé	Art. 7	Case Closed/Convicted	Case Closed	Costa do Marfim
Gaddafi, Muammar Mohammed Abu Minyar	Gaddafi	Art. 7	Case Closed	Pre-Trial	Líbia
Gaddafi, Saif Al-Islam	Gaddafi	Art. 7	At large	Pre-Trial	Líbia
Gbagbo, Laurent	Gbagbo and Blé Goudé	Art. 7	Case Closed/Convicted	Case Closed	Costa do Marfim
Gbagbo, Simone	Simone Gbagbo	Art. 7	Case Closed	Case Closed	Costa do Marfim
Georgiyevich Sanakoev, David	-	Art. 8	At large	-	Georgia
Gicheru, Paul	Gicheru	Art. 70	Case Closed	Case Closed	Quênia
Guchmazov, Gamlet	-	Art. 8	At large	-	Georgia
Harun, Ahmad Muhammad	Harun	Art. 7 e 8	At large	Pre-Trial	Darfur, Sudão
Hussein, Abdel Raheem Muhammad	Hussein	Art. 7 e 8	At large	Pre-Trial	Darfur, Sudão
Jerbo Jamus, Saleh Mohammed	Banda	Art. 8	Case Closed	Trial	Darfur, Sudão
Katanga, Germain	Katanga	Art. 7 e 8	Convicted	Reparation/Compensation	R.D. Congo
Kenya, Uhuru Muigai	Kenya	Art. 7	Case Closed	Case Closed	Quênia
Khaled, Al-Tuhamy Mohamed	Khaled	Art. 7 e 8	Case Closed	Pre-Trial	Líbia
Kilolo Musamba, Aimé	Bemba et al.	Art. 70	Case Closed/Convicted	Case Closed	RCA
Kony, Joseph	Kony	Art. 7 e 8	At large	Pre-Trial	Uganda
Kosgey, Henry Kiprono	Ruto and Sang	Art. 7	Case Closed	Case Closed	Quênia
Lubanga Dylio, Thomas	Lubanga	Art. 8	Convicted	Reparation/Compensation	R.D. Congo
Lukwiya, Raska	Kony	Art. 7 e 8	Case Closed	Pre-Trial	Uganda
Mangenda Kabongo, Jean-Jacques	Bemba et al.	Art. 70	Case Closed/Convicted	Case Closed	RCA
Mayramovich Mindzaev, Mikhail	-	Art. 8	At large	-	Georgia
Mbarushimana, Callixte	Mbarushimana	Art. 7 e 8	Case Closed	Case Closed	R.D. Congo
Mokom Gawaka, Maxime Jeoffroy Eli	Mokom	Art. 7 e 8	Case Closed	Case Closed	RCA II
Mudacumura, Sylvestre	Mudacumura	Art. 8	At large	Pre-Trial	R.D. Congo
Muthaura, Francis Kirimi	Kenya	Art. 7	Case Closed	Case Closed	Quênia
Ngaissona, Patrice-Edouard	Yekatom and Ngaissona	Art. 7 e 8	In ICC custody	Trial	RCA II
Ngudjolo Chui, Mathieu	Ngudjolo Chui	Art. 7 e 8	Acquitted	Case Closed	R.D. Congo
Nouradine Adam, Mahamat	-	Art. 7 e 8	At large	-	RCA II
Ntaganda, Bosco	Ntaganda	Art. 7 e 8	Convicted	Reparation/Compensation	R.D. Congo
Odhiambo, Okot	Kony	Art. 7 e 8	Case Closed	Pre-Trial	Uganda
Ongwen, Dominic	Ongwen	Art. 7 e 8	Convicted	Reparation/Compensation	Uganda
Otti, Vincent	Kony	Art. 7 e 8	Case Closed	Pre-Trial	Uganda
Ruto, William Samoci	Ruto and Sang	Art. 7	Case Closed	Case Closed	Quênia
Said Abdel Kani, Mahamat	Said	Art. 7 e 8	In ICC custody	Trial	RCA II
Sang, Joshua Arap	Ruto and Sang	Art. 7	Case Closed	Case Closed	Quênia
Yekatom, Alfred	Yekatom and Ngaissona	Art. 7 e 8	In ICC custody	Trial	RCA II

Fonte: elaboração própria com base em International (2024a)

Como é possível observar, não há situação de julgamentos envolvendo crimes de agressão, porém, há julgamentos que incorporaram o Art. 70, de ofensas contra a administração da justiça. Importante destacar que Omar Al Bashir é o único dos réus acusado de três crimes: genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Além disso, importante chamar atenção para: 1) os duplos Estágios de um mesmo Réu, situações em que

devido a absolvição ou a condenação levou a conclusão do caso; e 2) Situações em que o Estágio do Réu está fechado ou concluído, mas os Procedimentos não. Apesar de cada caso possuir suas particularidades, esta situação geralmente se dá quando o caso ainda está ocorrendo, mas um dos réus faleceu. É possível ver isso no Caso Kony, com os procedimentos em fase de *Pre-Trial*, ou Julgamento Preliminar, mas alguns dos réus com caso concluído devido a falecimento, com exceção de Joseph Kony, foragido (International, 2024a).

Por último, outro aspecto interessante a se perceber na tabela são os quatro casos em que há os réus, mas não há caso, nem estágio dos procedimentos. Isso se dá pelo paradeiro dos réus e reflete questões políticas já comentadas, como a importância que a cooperação dos países tem para o bom funcionamento do TPI. Por exemplo, há poucas informações sobre Guchmazov e Mindzaev, até mesmo falta de fotos, provavelmente por serem cidadãos russos e pela conseqüente tentativa russa de blindar ações e investigações do Tribunal que possam recair sobre seus nacionais (International, 2024a).

Dessa forma, é possível através da tabela depreender-se sobre várias questões trabalhadas, como as questões envolvendo a África, a cooperação das grandes potências e até mesmo informações e análises específicas de casos particulares do TPI, atuando como uma ferramenta útil para o balanço das atividades do Tribunal, bem como para avaliação de sua eficácia.

4 A EFICÁCIA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Depois de entender o que são as Organizações Internacionais, como os debates e teorias se situam a respeito, as maneiras de se olhar e examinar a eficácia de uma OI e por fim, recortar a análise para uma OI específica, o Tribunal Penal Internacional, chega-se agora ao objetivo final do trabalho: avaliar a eficácia do TPI nos termos já estabelecidos, apresentar os principais argumentos e críticas que pautam o tema na literatura, bem como analisar e responder cada um deles e ao mesmo tempo trazer também os indicadores de performance produzidos pelo próprio órgão. Espera-se desse modo compreender o conceito de eficácia aplicada, responder a pergunta orientadora e confirmar ou rejeitar a hipótese colocada.

A partir dos estudos de Raustiala (2000), Gutner e Thompson (2010) e Sikkink (2017) chegou-se ao conceito de eficácia como cumprir com seus propósitos de criação explicitados em tratado, contribuir para a resolução do grande problema em que se insere internacionalmente com as ferramentas e meios disponíveis e, assim, induzir a mudanças de comportamento que vão de encontro à regra. Além disso, das ferramentas apresentadas que podem ajudar a complementar o conceito, serão utilizadas as medidas de performance e os resultados apresentados pelo próprio Tribunal (Report, 2023).

Para a finalidade de análise, os propósitos de criação do TPI conforme o apresentado no Estatuto de Roma (1998), são: colocar fim à impunidade dos autores dos crimes (genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão) e contribuir para a prevenção de tais crimes (Estatuto, 1998). Sobre a indução a mudanças de comportamento, apesar de ser a forma mais difícil de analisar (Raustiala, 2000), será visto como pode ocorrer de forma direta e indireta.

A mera existência do TPI já foi suficiente para afetar a condução de negociações internacionais, alterando e contribuindo no apoio ao *compliance* e internalização das normas do direito penal internacional (Horowitz; Noam; Shany, 2014). Essa grande inflexão no início do século XXI foi o seu avanço com relação aos tribunais *ad hoc*, marcados por competência temporal e geográfica limitadas, justiça seletiva e influência de governos (Maia, 2001) na responsabilização e proteção de indivíduos com um Estatuto consolidado e apto a lidar com futuros problemas. Pela primeira vez, foi atribuída à Promotoria de uma corte internacional a competência de abrir investigações para diferentes situações (Bensouda, 2012).

Nesse sentido, desde sua entrada em vigor, o Tribunal já apresenta resultados indiretos que demonstra sua potência e singularidade, com seus casos reverberando e influenciando a opinião pública e *policymakers* ao redor do mundo, sem contar o papel de promover

mudanças domésticas a partir de sua jurisprudência, mas também da necessidade dos Estados-membros adequarem suas legislações domésticas segundo as normas estabelecidas no tratado internacional.

Bensouda (2012) avalia que o só o início do julgamento de Thomas Lubanga já foi suficiente para acionar um debate sobre crianças soldados e recrutamento infantil muito além da República Democrática do Congo, alcançando países como Colômbia ou Sri Lanka e gerar mudanças, no caso de medidas legislativas já tomadas no período pelo Nepal e Somália.

Outra forma de enxergar essa influência indireta, dessa vez nos anos recentes, é através de estatísticas de pesquisa *online* recolhidas e construídas pela plataforma do Google:

Figura 3 - Tribunal Penal Internacional



Fonte: Google Trends (2024)

A imagem acima mostra as tendências de pesquisa mundiais do termo *International Criminal Court*²⁴ do dia primeiro de janeiro de 2022 ao 18 de março de 2024. O primeiro pico à esquerda se relaciona com o início da guerra na Ucrânia, em fevereiro de 2022, o segundo e mais elevado, refere-se a emissão do pedido de prisão para Vladimir Putin, em março de 2023 e o último à direita, refere-se a ação da África do Sul contra Israel por suposto genocídio na Faixa de Gaza.

Depreendemos dos dados que, assim como a opinião de Bensouda (2012), a sombra do TPI importa, ou seja, indiretamente o Tribunal tem força e capacidade de influenciar a política internacional e a condução de assuntos públicos, além de dissuadir. Além disso, à luz do princípio da complementaridade, a ampla divulgação e presença do Tribunal internacionalmente cria uma pressão para os países resolverem seus problemas, para que não tenham sua soberania flexibilizada por órgão externo (Cardoso, 2012). Nesse sentido, opção pela complementaridade, cria a sombra de um “vigia externo” que pode agir se perceber falta de ação ou vontade por parte do Estado, tal processo faz parte da ação eficaz do TPI.

²⁴ Tribunal Penal Internacional em tradução própria

Por outro lado, diretamente, o Tribunal tem hoje uma estrutura fruto de décadas de experiência e aprendizado no aperfeiçoamento de um mecanismo de atuação próprio, sem imitar ou rearranjar outro mecanismo de justiça internacional ou nacional, com muitos dos procedimentos e etapas tomados resultado de erros, correções e vivências práticas (Gurmendi, 2018). Sobre as reparações, por exemplo, o mecanismo foi construído na prática, simultaneamente ao andamento dos casos Lubanga, Katanga, Bemba e Al Mahdi (Gurmendi, 2018). Ou o sistema de procedimentos, resultado da construção de (i) uma estrutura de diálogo com os Estados, por meio de grupos especializados²⁵, com o intuito de se aperfeiçoar, através da identificação dos problemas e evitar incertezas e (ii) de um manual prático²⁶ que serviria de modelo para casos futuros (Gurmendi, 2018).

Outro ponto estrutural do Tribunal Penal Internacional que faz parte de sua estratégia e que garante sua ação eficaz é o departamento para proteção e participação das vítimas e testemunhas, mecanismo próprio e exclusivo da organização, bem como suas infraestruturas em campo, especialmente em países africanos, que oferecem suporte às investigações e ajudam na participação e reparação das vítimas e na proteção e relocação de testemunhas (Blattmann; Bowman, 2008). Destaca-se também os programas e esforços de divulgação do Tribunal pelas agências em campo e pela *Outreach Unit of the Public Information and Documentation Section of the Registry*, que ajuda a estabelecer comunicação sustentável, esclarecer percepções e entendimentos errados sobre a instituição e habilitar comunidades sobre os procedimentos judiciais (Blattmann; Bowman, 2008).

Visto isso, no caso da indução a mudanças de comportamento em direção à regra, segundo Dai (2013), as instituições internacionais de direitos humanos, por serem relativamente mais fracas comparadas às outras, exercem seus poderes através da influência, empoderando aqueles ligados às causas e situações de direitos humanos. Assim, parte do problema ao se analisar a eficácia das OIs vem das perguntas erradas, o que leva a conclusões enganosas sobre o tema, muitas vezes rejeitando a relevância das OIs e sua capacidade de indução a mudanças. É preciso não só analisar como o TPI consegue influenciar os Estados diretamente, através de seus mecanismos próprios, mas como o TPI influencia esses Estados indiretamente através de grupos de interesses e mecanismos domésticos (Dai, 2013).

Para entender esse processo, Risse e Ropp (1999) elaboraram um modelo de socialização, o modelo espiral (*spiral model*), para explicar as condições nas quais os atores domésticos passam a internalizar regras e normas dos regimes de direitos humanos, nesse

²⁵ *Study Group on Governance e Working Group on Lessons Learn*

²⁶ *Chambers Practice Manual*

caso, do Tribunal Penal Internacional. Com base no estudo de vários países²⁷ e seus respectivos processos de socialização, os autores (1999) chegaram em um modelo composto por várias fases, que demonstra que o processo de incorporação e socialização de tais normas, e conseqüentemente de mudanças de comportamento dos atores rumo aquelas, é gradual e lento, resultado de influência, pressões, *advocacy* e ativismos internacionais e domésticos.

Na primeira e mais longa fase, têm-se um Estado que reprime e viola os direitos humanos, mas nega que o faça (Risse; Ropp, 1999). Para a próxima fase, toda a rede internacional de *advocacy* precisa conseguir manter a situação denunciada na agenda internacional, para que eventualmente o Estado seja forçado a fazer concessões táticas, o que aos poucos cria espaço para que a oposição doméstica inicie seu processo de mobilização (Risse; Ropp, 1999). Sob pressão externa da rede internacional e dos atores estatais e não-estatais e pressão interna da oposição, o Estado dá início a uma “liberalização controlada”, com as normas de direitos humanos ganhando status prescritivo, para eventualmente deixar de ser contestada e passar a ser institucionalizada domesticamente (Risse; Ropp, 1999). Por fim, a pressão continua para a última fase, *rule-consistent behavior*, um comportamento em consonância com a norma, alterando por completo o comportamento do Estado.

A partir do modelo de Risse e Ropp (1999) é possível perceber porquê uma definição de eficácia que compreendesse somente a indução a mudanças de comportamento em direção à norma seria de difícil análise e comprovação. Afinal, apesar de simples e etapista, na prática é um processo que leva anos, envolve a pressão e trabalho em conjunto de Estados, do ativismo internacional e de todo o regime de direitos humanos, com o TPI sendo somente um dos atores nesse processo. Além disso, raramente é um processo homogêneo, havendo avanços e atrasos em diferentes áreas, com etapas estagnadas e fatores que se colocam além do controle dos atores instabilizando os quadros.

Porém, apesar das dificuldades e percalços, o modelo tem comprovação empírica (Risse; Ropp, 1999) e quando aplicado à trajetória do TPI, percebe-se que o órgão é fundamental para esse processo, tanto diretamente com seus mais de 120 membros e casos e investigações abertas contribuindo para o fim da impunidade e prevenção dos crimes, quanto indiretamente no processo de institucionalização doméstica das normas de direitos humanos. Ou seja, contribui pressionando para que os países intensifiquem seu processo “espiral” (Risse; Ropp, 1999) e o próprio TPI nem tenha necessidade de atuar, já que atua sob o

²⁷ Indonésia, Quênia, Tunísia, Uganda, Filipinas, Chile, Marrocos, Guatemala, Polônia, Tchecoslováquia e África do Sul.

princípio da complementaridade, assim, de modo passivo o TPI é eficaz e contribui para o avanço e universalização dos direitos humanos.

Outro ponto interessante a se destacar, com base na percepção de eficácia de Raustiala (2000) e nas fases do modelo espiral de Risse e Ropp (1999), é a possibilidade de enxergar a eficácia do TPI por meio da mudança através da negação, termo original e cunhado para este trabalho que se refere aos casos em que um Estado ou líder precisa se justificar por seus atos, fazendo referência às acusações e citando o Tribunal Penal Internacional em discursos, ainda que de forma negativa. Mesmo que suas ações práticas não estejam em consonância à regra, a mudança já pode ser sentida, mesmo que parcialmente. O Estado e os líderes sabem que aqueles que defendem a norma, nesse caso o TPI, acompanham suas palavras. Assim, se valendo da justificativa de não ser signatário do Tribunal (muitas vezes com justificativas baseadas na garantia da soberania), objetivamente a mudança não seria observável, porém, só o fato de citar e saber que é observado por aqueles signatários e que estão em consonância a norma já gera a pressão mínima suficiente para que tais mecanismos não sejam ignorados, que estejam presentes nos discursos e nas mesas de formulação de políticas públicas e eventualmente levem a um *rule-consistent behavior* (Risse; Ropp, 1999).

Por outro lado, apesar do que foi colocado acima e a consonância com a definição de eficácia apresentada, somente isso não basta, é preciso também dar atenção às críticas feitas ao TPI, ponderando sua validade e até que ponto os problemas elencados afetam a sua eficácia. Tal processo, é fundamental, pois como aponta Gutner e Thompson (2010), ao invés de serem elogiadas por suas contribuições, as OIs enfrentam inúmeros ataques de críticos que as veem como ineficazes e capazes de exacerbar os problemas que deveriam corrigir. Portanto, entender a eficácia do Tribunal Penal Internacional é entender também as críticas tecidas a ele.

Provavelmente a crítica mais repetida sobre o TPI diz respeito ao seu suposto funcionamento enviesado e seletivo, agindo basicamente como uma ferramenta imperialista em processos contra lideranças da África (Phooko, 2011). Como participantes ativos no processo de elaboração do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, a crítica e a oposição de alguns países africanos ao TPI se intensificou após a situação de Darfur, quando o Tribunal encontrou base para crimes cometidos por Omar Al-Bashir, líder do Sudão no período e emitiu seu pedido de prisão (Schack, 2021). Como resposta, o governo do Sudão expulsou ONGs do país, se recusou a cooperar com a corte e iniciou uma campanha política para colocar o TPI como racista contribuindo para a perda de confiança pública da OI na África (Schack, 2021). Como aponta Sikkink (2017), uma das formas de se tirar a legitimidade de

instituições de direitos humanos é retratá-las como estrangeiras e antinacionais, representando interesses conflitantes.

Governos repressivos podem achar útil desviar críticas de suas próprias práticas de direitos humanos, ecoando críticas acadêmicas que afirmam que as preocupações com os direitos humanos têm origem no Norte Global e são impostas ao Sul Global como uma forma de imperialismo cultural ou político (Sikkink, 2017, p. 9, tradução própria²⁸).

A partir daí, uma série de análises e questionamentos pós-coloniais foram levantados a respeito de possíveis vieses da corte, já que os casos iniciais do TPI diziam respeito só a situações africanas: Uganda, República Democrática do Congo, República Centro-Africana e Sudão (Novak, 2015). Entretanto, é preciso levar em consideração que muitos países africanos não contam com sistemas judiciais para processar e julgar casos referentes aos delitos sob a jurisdição do TPI (Cardoso, 2012) e que todos os procedimentos do TPI estavam de acordo e conformidade com seu Estatuto, incluindo os casos contra chefes de Estado, portanto, por que criticar o Tribunal por fazer exatamente aquilo que foi criado para fazer? Segundo Monageng (2014),

O Tribunal Penal Internacional não apenas combate a impunidade punindo os perpetradores. O Estatuto de Roma também permite que as vítimas participem ativamente nos processos judiciais e solicitem reparações. As vítimas podem apresentar provas, questionar testemunhas, contestar a admissibilidade das provas das partes, etc. Além disso, um Fundo Fiduciário para Vítimas está fornecendo assistência humanitária a dezenas de milhares de vítimas africanas afetadas pelos crimes sob a jurisdição do TPI. Muitas vezes me pergunto se alguém já parou para buscar as opiniões das inúmeras vítimas que foram afetadas pelos supostos crimes em massa que o Tribunal Penal Internacional está tentando julgar. Alguma vez nos colocamos no lugar delas? Para muitos deles, o Tribunal Penal Internacional pode ser a única via viável para buscar justiça pelos males que sofreram (Monageng, 2014, p 19, tradução própria²⁹).

É preciso destacar também que as críticas, muitas das quais sustentadas por uma discussão decolonial perderam força com a ampliação dos casos investigados pela promotoria do TPI para além da África, no continente americano, europeu e asiático. Após a queda de Al-Bashir, o novo governo voltou a cooperar com o TPI, bem como outros países africanos (Schack, 2021). Além disso, como aponta Cardoso (2012), a saída de Moreno-Ocampo da

²⁸ “Repressive governments may find it useful to deflect criticism of their own human rights practices by echoing academic criticisms saying that human rights concerns originated in the Global North and are imposed upon the Global South as a form of cultural or political imperialism.”

²⁹ “The International Criminal Court does not only fight impunity by punishing perpetrators. The Rome Statute also enables the victims to participate actively in the judicial proceedings and to apply for reparations. Victims can lead evidence, question witnesses, challenge admissibility of parties’ evidence etc. Furthermore, a Trust Fund for Victims is extending humanitarian assistance to tens of thousands of African victims that have been affected by the crimes under the ICC’s jurisdiction. I have often wondered whether anybody has paused to seek the views of the countless victims who have been affected by the alleged mass crimes that the International Criminal Court is trying. Do we ever put ourselves in their shoes? For many of them, the International Criminal Court may be the only viable avenue to see justice done for the wrongs they have suffered”

Promotoria em 2012, assumida por Fatou Bensouda, juíza gambiana, garantiu maior legitimidade para o TPI aos olhares africanos.

Uma segunda crítica que recebe atenção, é a de que o TPI não conseguirá ser eficaz ou sequer legítimo enquanto não tiver o apoio das grandes potências, com destaque aos Estados Unidos (Gordin, *S.d*). Gordin, *S.d*, chega inclusive a argumentar que o TPI estaria fadado ao mesmo destino da Liga das Nações, que não conseguiu impedir a Segunda Guerra Mundial. Sobre essa afirmação, vale chamar atenção para a confusão entre uma organização de direitos humanos, com função específica, com outra geral, com propósitos de segurança coletiva e criada em outra época, há um século, momento em que sequer se consideraria um cenário internacional tão diverso em termos de novos atores e mecanismos multilaterais. Além disso, a não participação dos EUA nas duas se dá por motivos diferentes, pois enquanto não concordam com a jurisdição e princípios do Estatuto de Roma, no caso da Liga, não queriam comprometer a Doutrina Monroe e seu isolacionismo das questões europeias (Maia, 2012).

Walker (2004), lembra que uma jurisdição universal, como a que o TPI se propõe, pode eventualmente recair sobre cidadãos norte-americanos potencialmente inocentes, já que o Estatuto de Roma cria riscos de um julgamento injusto e processos politicamente motivados. Um exemplo que o autor (2004) coloca é o processo “político” de escolha do Promotor, já que algum nacional de país não parceiro dos EUA pode assumir e investir contra os EUA (o que valeria o contrário, já que um nacional pró-EUA poderia assumir e investir contra países contrários). Além disso, o processo de eleição que Walker (2004) caracteriza como “politicamente motivado” corresponde a uma eleição por maioria absoluta da Assembleia dos Estados-parte.

Walker (2004) ainda destaca que os Estados Unidos têm tropas em vários países do mundo, o que os torna mais vulneráveis, e que se retirarem as tropas o mundo ficaria em risco e mais crimes poderiam ser cometidos. Assim, uma das exigências norte-americanas para apoiarem é que haja uma adaptação no Estatuto, especificamente no Artigo 12, para as tropas americanas fora de seu território (Walker, 2004). Desde o início das negociações os Estados Unidos não eram favoráveis a ideia de um tribunal que pudesse julgar seus nacionais (Maia, 2012), porém, se uma emenda ao Artigo 12 é o que basta para aderir, a emenda então não servirá de nada, pois uma vez ratificado, os EUA estarão sujeitos à jurisdição da corte e a situação continuará a mesma.

Importante chamar atenção que o Tribunal entrou em vigor há mais de 20 anos e ao longo desses anos, conseguiu entregar um trabalho e performance em constante evolução, diversificando seus casos, realizando os julgamentos de forma imparcial e de acordo com o

Estatuto, realizando prisões e contribuindo para o fim da impunidade. O TPI não só fez isso sem o apoio dos Estados Unidos, como teve de lidar com diversas medidas norte-americanas que visavam desestabilizar sua ordem, como visto no capítulo anterior com a “legislação anti-Tribunal Penal Internacional” (Maia, 2012), e recentemente, com esforços para barrar as investigações no Afeganistão³⁰, com a revogação do visto da Promotora Fatou Bensouda em 2019 e a Ordem Executiva de Trump, com um série de sanções econômicas que tinham como alvos potenciais entidades ligadas ao TPI em 2020 (Schack, 2021).

Indo além da África e dos Estados Unidos, vale destacar duas críticas colocadas por Blattmann e Bowman (2008) que impedem a eficácia do Tribunal: 1) A falta de cooperação e universalidade do Estatuto; e 2) O direito fundamental do acusado de ser julgado sem atraso indevido. Sobre o primeiro, realmente é um problema que o Tribunal, assim como toda OI, enfrenta, porém, que não desafia a eficácia específica do TPI. Com mais apoio e cooperação, poderia ser mais eficaz (e grande parte das estratégias atuais do Tribunal se voltam para conquistar aqueles países que ainda não ratificaram o Estatuto), mas com a participação de mais de 120 Estados, já consegue entregar bons resultados e se encaixar na definição aqui proposta. Com relação à segunda crítica, por ser um artigo de 2008, o problema da demora dos julgamentos já vem sendo corrigidos, especialmente depois de 2014, com será visto, com os indicadores de performance.

Por último, Pevehouse e Borzyskowski (2016) apontam que um dos argumentos utilizados pelos realistas é de Estados menores somente aderem às OIs, quando as grandes potências se colocam como provedoras de benefícios coletivos e estes menores possam aproveitar dos mesmos sem grandes esforços. Além disso, há aqueles que apontam que Estados pequenos e fracos somente aderem às OIs por força e pressão indireta das grandes potências, uma vez que estas têm a capacidade de mudar o status quo e aqueles receiam em ficar de fora do processo de cooperação internacional (Pevehouse; Borzyskowski, 2016).

No caso do Tribunal Penal Internacional, tal afirmação não poderia ser mais equivocada, afinal, foi criada por proposta de um arquipélago do Sul Global, conseguiu se consolidar no sistema internacional como uma instituição de direitos humanos (aquelas mais fracas, como já analisado), sem o apoio das grandes potências, como China e Estados Unidos, independente e desatada do Sistema ONU e contando em sua maioria com o apoio de países africanos e latino-americanos, além, claro, do Canadá e da União Europeia (Wippman, 2004).

³⁰ Apesar dos problemas, não deixou de investigar a situação do Afeganistão e nem de tratar do possível envolvimento de cidadãos americanos no caso, como pode ser visto no informe escrito por Maia e Teixeira (2021): <https://www.opeu.org.br/2021/12/28/presenca-dos-eua-no-afeganistao-e-as-investigacoes-do-tpi/>.

Além disso, um país comprometido com a democracia, mas com fortes desafios e instabilidade internas que podem se agravar no futuro, são os maiores apoiadores das instituições de direitos humanos, ou seja, são os países recém democráticos e potencialmente instáveis que se apresentam como entusiastas para a criação de tais OIs (Moravcsik, 2000).

Dessa maneira, visto as proposições apresentadas sobre a eficácia do TPI com base no conceito estabelecido, bem como as principais críticas ao organismo e suas validades, parte-se para a última parte da análise da eficácia, com a exploração e investigação dos indicadores de performance do Tribunal. Assim, para uma análise completa da eficácia do Tribunal Penal Internacional enquanto Organização Internacional, não basta apenas olhar para interpretações externas e respondê-las, é importante buscar fontes que demonstrem o próprio entendimento do objeto estudado sobre suas ações e performances, de modo a refletir na conclusão final de sua eficácia como um todo, com exemplos empíricos e práticos. Nesse contexto, desde 2014 o Tribunal Penal Internacional vem trabalhando na construção de indicadores chaves para medir e aferir sua performance e conseqüentemente colher resultados objetivos e subjetivos sobre o tema (Third, 2017).

Apesar de Gutner e Thompson (2010) criticarem o levantamento de dados e análises de eficácia a partir de fontes da própria organização, uma vez que aquela está diretamente ligada a quem faz e com qual propósito, o chamado “eye of the beholder”, trazendo vieses e perspectivas particulares, destaca-se a importância do material para uma medição completa da atuação e dos resultados apresentados pelo TPI, agregando perspectivas internas e externas sobre o objeto. Em consonância com a análise de Behn (2003), a produção de relatórios de performance pelo TPI é válida para os propósitos aqui apresentados pois permite saber como anda a performance da organização, ajuda a garantir o funcionamento ideal da mesma, ajuda em uma melhor alocação de seus recursos, contribui para o processo de aprendizagem da mesma e indica possíveis caminhos para um aperfeiçoamento da organização. Além disso, destaca-se que bons resultados apresentados pelos relatórios também são importantes como ferramenta de motivação e divulgação do TPI, convencendo outros atores de sua importância e fortalecendo sua legitimidade no âmbito internacional.

Dessa forma, foram utilizados quatro relatórios sobre os indicadores de performance do TPI, sendo o primeiro de 2017 basicamente uma revisão do que foi acordado e produzido desde 2014, quando a partir das demandas dos Estados parte, passou-se a colher dados e elaborar os primeiros indicadores. Em seguida, com os relatórios e os indicadores já

completos e organizados, buscou-se analisar os documentos de 2020, 2021 e 2022³¹ apresentando as principais informações, metas, objetivos e resultados apresentados, além de demonstrar uma evolução qualitativa na produção e conteúdo dos relatórios em si. Destaca-se que foram utilizados somente os resultados, dados e tabelas sobre a performance do TPI do relatório de 2022, justamente por ser o mais recente e por apresentá-los de forma mais clara e objetiva.

Por fim, com o intuito de apresentar os planos futuros do Tribunal e suas metas para os anos seguintes no que concerne a sua performance e consequentemente a análise aqui posta sobre sua eficácia, foram apresentados e analisados os três planos estratégicos elaborados para os anos de 2023 a 2025. O primeiro para a Promotoria (2023), o segundo para a Secretaria (2023) e o terceiro para o Tribunal como um todo (2023). Vale colocar que há um quarto plano estratégico para ser aplicado em conjunto pelo Trust Fund for Victims (TFV), mas que não foi incluído na análise deste trabalho por não ser parte da composição estrutural do Tribunal, e portanto, de pouca serventia para os objetivos aqui almejados.

Importante chamar atenção também a um ponto relevante e diferencial dos relatórios apontados por Jones (2020), pois o TPI não é a primeira instituição a se sujeitar a monitoramentos de performance, mas é a primeira a publicar esses indicadores de modo a disponibilizar para o público os dados finais das medidas elaboradas, o que indica um comprometimento com a transparência, legitimidade e autoridade, contribuindo para a percepção generalizada de sua eficácia enquanto Organização Internacional.

Entendido isso, o primeiro aqui analisado é o terceiro relatório sobre o desenvolvimento dos indicadores de performance do TPI, sucedido pelo de 2015, que após o pedido de elaboração de indicadores pelos Estados membros, identificou as necessidades e pelo de 2016, que elaborou os primeiros indicadores, buscou complementar os indicadores elaborados e colher os dados necessários para cumprir com os indicadores criados (Third, 2017). A ideia central era juntar esforços internos para, através da mensuração da performance, melhorar a eficiência e a eficácia do Tribunal, além de responder às demandas dos Estados membros de desenvolver indicadores quantitativos e qualitativos sobre a atuação e os resultados do TPI (Third, 2017). Para isso, chegou-se a conclusão que os objetivos críticos referentes a performance do TPI correspondiam à: (i) Procedimentos rápidos, justos e transparentes em todas as etapas; (ii) Liderança e administração eficazes; (iii) Garantia de

³¹ Não se utilizou o relatório de 2023 por este ainda não ter sido publicado. A expectativa é que seja publicado em meados de 2024, próximo da data em que foi publicado o relatório de 2022 (2 de junho de 2023).

segurança adequada para o trabalho, incluindo daqueles em risco por envolvimento com o TPI; e (iv) Acesso garantido das vítimas à corte (Third, 2017).

Irá se perceber que apesar de não apresentar a complexidade dos relatórios posteriores, este terceiro de desenvolvimento (2017) apresenta as bases para os que virão. Nesse sentido, traz indicadores para cada um dos quatro objetivos apresentados acima. Para o primeiro, são as análises qualitativas e quantitativas das sete fases procedimentais dos julgamentos (*Confirmations; Trial Preparation; Trial; Trial deliberations; Sentencing; Reparations; Final appeals of judgements against convictions and/or sentencing decisions*), bem como quatro indicadores inéditos em 2017: número de páginas nos anexos e dados de moções apresentadas por outros que não as partes envolvidas; decisões e ordens comunicadas oralmente e via email; participação das vítimas; e alteração de terminologia, “evidência no tribunal” para “evidência submetida”.

Para o segundo, os indicadores criados tratam da implementação de orçamento, aquisições, recursos humanos, maior número de avaliações de desempenho, distribuição geográfica dos funcionários (objetivo de aumentar a representatividade dos países) e balanceamento de gênero (Third, 2017). Para o terceiro objetivo a medição se daria através de indicadores de segurança física e ativa e segurança de informações (Third, 2017). Por fim, para o quarto e último, indicadores sobre a participação significativa das vítimas, reparações e assistência, presença em campo do TPI e divulgação e informação pública (Third, 2017).

Vale destacar que o relatório (2017) ainda trata da questão da transparência ao garantir também indicadores sobre o percentual de decisões públicas e confidenciais e o percentual de tempo em audiências públicas e confidenciais. Além disso, usa como base para a construção do relatório os casos e julgamentos em andamento à época, no caso: Ongwen; Ntaganda; Gbagbo e Blé Goudé; Al Mahdi; e Bemba et al. (Third, 2017). A título de comentário, o caso Lubanga por exemplo, teve sua confirmação em março de 2006 e sua sentença em julho de 2012, ou seja, seis anos para se concluir (excluindo as apelações e reparações da análise) (Third, 2017). Há quem possa criticar a demora do processo, mas como visto acima, os procedimentos são marcados por sete fases e no caso Lubanga, cada fase durou em média 1 ano e 3 meses (Third, 2017). Além disso, é preciso lembrar que trata-se de uma Organização Internacional julgando um nacional e o prendendo, caso único e inédito no Sistema Internacional. O tempo em que foi feito, com todas as dificuldades que poderiam se impor no caminho, representa um avanço na defesa dos direitos humanos e na luta contra a impunidade jamais antes vista.

O segundo relatório aqui trabalhado é o de 2020, inovador por ser o primeiro de caráter fechado, sem apresentar questões e informações basilares ainda em construção. Nesse sentido, o *Report of the Court on Key Performance Indicators 2020* foi marcado pela elaboração do Plano Estratégico do Tribunal (ICCSP), colocado em pauta no relatório de 2019. Tal plano foi marcado por três pilares centrais e que serviriam de base também para os relatórios de 2021 e de 2022: (i) Objetivos de performance Judicial e da Promotoria; (ii) Objetivos de Cooperação e Complementaridade; e (iii) Objetivos Organizacionais de performance (Report, 2021).

Antes de mais nada, destaca-se que os casos citados e utilizados como base foram os seguintes: Ntaganda, Al Hassan, Yekatom e Ngaissona, Lubanga, Katanga, Al Mahdi, Gbagbo e Blé Goudé, Bemba e Ongwen (Report, 2021). Além disso, visando melhorar a eficiência, o *2020 Report* passou a adotar prazos para a deliberação de certas questões e etapas procedimentais, por exemplo, 10 meses para a entrega da decisão sob o Artigo 74 e 4 meses para aquelas sob o Artigo 76. Importante citar também que no caso do segundo pilar, Objetivos de Cooperação e Complementaridade, apesar de haver uma certa dependência nas circunstâncias externas e de atores externos e uma dificuldade de averiguação, por exigir elementos qualitativos e subjetivos, o *Report (2021)* foi o primeiro a trazer indicadores nessa área.

Por possuir esse caráter inovador e fechado quando comparado aos anteriores, muito é trabalhado nos aspectos novos do Relatório (2021), como a criação de um banco de dados interno para guardar e acompanhar os pedidos de cooperação e ajuda recebidos das partes interessadas, com dados quantitativos sobre o número de pedidos, de partes interessadas, de respostas e tempo para execução, por exemplo. De acordo com o Relatório (2021), os números e banco de dados permitem ver um aumento nos últimos anos na quantidade de pedidos de assistência, o que indica reconhecimento da necessidade e valorização do Escritório da Promotoria nas investigações de nível nacional, além de caminhos para elaboração de estratégias para reduzir o tempo de resposta aos pedidos.

Por fim, é preciso colocar que novos aspectos qualitativos foram incorporados à análise, como relatórios, declarações, políticas, recomendações e pesquisas populacionais, bem como novos aspectos quantitativos, como volume de atividades, número de casos com apoio e auxílio (Report, 2021). No terceiro pilar, acessibilidade foi adicionada com um dos indicadores, assim como aqueles já presentes e citados anteriormente: implementação de orçamento, aquisições, recursos humanos, segurança física e ativa e segurança de informações (Report, 2021). O documento (2021) ainda destaca que as pesquisas para o desenvolvimento

de indicadores de sucesso da eliminação das lacunas de impunidade ainda estão em pesquisa e que a representação geográfica e de gênero ainda é prioridade, com planos para a aproximação com os países menos representados, criação de oportunidade para estes nacionais e estabelecimento de um programa de mentoria feminino, para dar prioridade e facilitar seus desenvolvimentos na carreira.

Ainda seguindo o Plano Estratégico do Tribunal (ICCSP) apresentado no relatório de 2020, o *Report of the Court on Key Performance Indicators 2021* reformula e amplia os objetivos gerais, com foco nas áreas judiciais, de complementaridade, cooperação e organizacional, com um refinamento, melhora e expansão dos dados e análises. A partir de 2021 mudou-se a data de publicação do relatório para abranger os 12 meses do ano e não 10 meses, como anteriormente acontecia. Importante chamar atenção para a mudança na estrutura gráfica dos relatórios, com mais tabelas, mais gráficos e mais explicações, com o intuito de deixar mais intuitiva e direta a percepção sobre os resultados alcançados, além da usual atualização dos casos e andamentos das sete fases procedimentais, com a inovação de incorporar atualizações das situações com investigações abertas ou em fase preliminar (Report, 2022).

Nesse sentido, diversos avanços nos indicadores e em seus resultados foram feitos, houve um aumento exponencial das atividades judiciais, com 400% de aumento na transcrição e tradução das atividades realizadas, bem como aumento da ajuda individual às testemunhas e às vítimas, o aumento da procura de vítimas e a consequente ajuda e apoio da corte, fatos que implicam confiança e eficácia dos sistemas do TPI de garantir o acesso aos seus mecanismos, bem como proteção àqueles em situação de risco (Report, 2022). Além disso, é importante citar que todos os avanços apresentados no relatório foram realizados em meio a pandemia global da COVID-19, ou seja, mesmo com as adversidades apresentaram-se os resultados positivos.

Ainda há dificuldades no âmbito cooperacional referentes a pedidos da defesa e da proteção a testemunhas e dificuldade no desenvolvimento de indicadores para cooperação e complementaridade, por depender de fatores externos e interação com outros atores independentes, além de dependerem de elementos qualitativos e subjetivos, como citado anteriormente (Report, 2022). Apesar disso, as reparações e assistências avançaram, devido a introdução de vários programas destinados a tal fim, bem como a parceria e melhora da representatividade dos Estados membros, como foi o caso do trabalho em conjunto do TPI com a Europol, Reino Unido, Itália e Holanda em uma investigação a respeito de crimes

cometidos contra migrantes e refugiados líbios no ano de produção do relatório (Report, 2022).

Por último, o Relatório (2022) tratou individualmente das situações, explicando porque determinadas investigações preliminares foram concluídas, como a da Colômbia em 2021 e porque outras continuam abertas, como a da Venezuela, de modo a apresentar seu *modus operandi* na colaboração e cooperação com os Estados membros. Destacou a alta performance no acesso às informações, canais e meios online do TPI e garantiu novas inovações para o relatório de 2022, uma vez que estava em elaboração o novo plano estratégico de melhoria da eficácia e performance do TPI a ser aplicado entre 2023-2025 já citado (Report, 2022). Portanto, explicam que o relatório do ano seguinte assumiria um caráter de transição entre o plano prévio e o novo a ser implementado (Report, 2022).

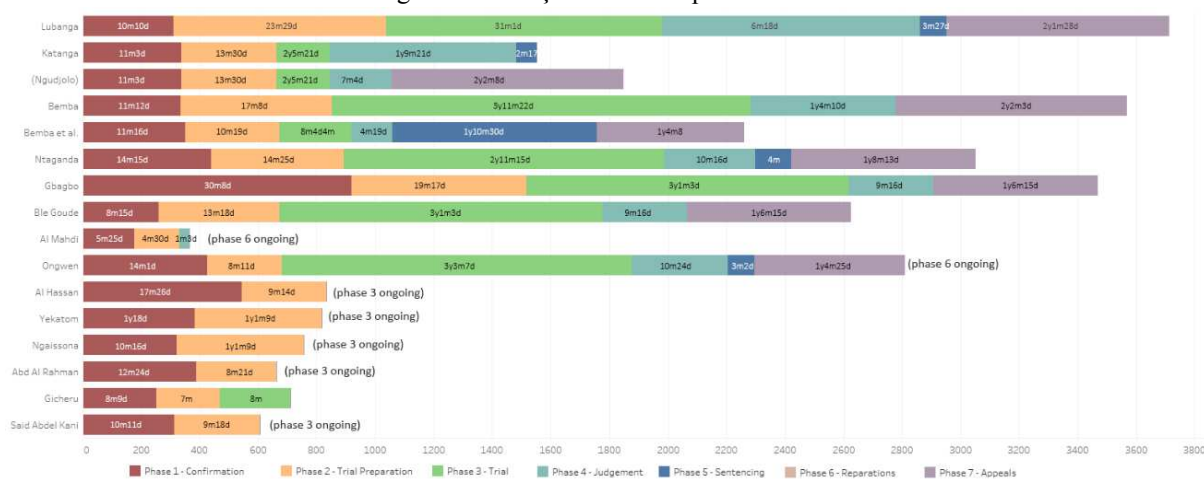
Assim, publicado em junho de 2023, o *Report of the Court on Key Performance Indicators 2022* serviria como uma extensão do Plano Estratégico 2019-2021 e transição para o plano seguinte. Além da melhora visual significativa já percebida no documento de 2021 e repetida em 2022, houveram avanços significativos na área judicial, com atualização dos casos, investigações e reparações, reabertura das investigações nas Filipinas e na Venezuela, fim das investigações preliminares na Colômbia e apoio ao governo e a justiça do país, adesão da Promotoria (OTP) na *Joint Investigation Team* (JIT), para a situação da Ucrânia e da Líbia (esta última com a prisão e extradição para Itália e Holanda de dois suspeitos de crimes contra vítimas, sequestro e tráfico humano, em outubro de 2022) e nova iniciativa para aumentar o apoio do OTP para as autoridades nacionais, em consonância com o Estatuto de Roma (Report, 2023).

Importante destacar os desenvolvimentos positivos em termos de presença, disseminação de informações, engajamento da mídia, conformidade e esforços para melhorar a representação geográfica, bem como o aumento das visitas ao Tribunal, aumento das visitas no site e nas redes sociais e melhora na disseminação e transparência, o que indica maior interesse do público no assunto, maior conhecimento sobre a existência e capacidades do TPI e maior impacto no sistema internacional (Report, 2023). Além disso, houve melhora na representatividade dos Estados, em busca de um equilíbrio entre aqueles super representados e aqueles sub representados, diminuição no tempo médio de resposta a medidas de segurança, de 60 minutos em 2021 para 12 em 2022, o que indica melhora na eficiência operacional e redução no risco de violações de segurança, além de trazer detalhado, como de costume, os dados atualizados para cada uma das sete fases procedimentais em andamento (Report, 2023).

Antes de partir para os dados, vale chamar atenção para outras áreas com informações levantadas e que servem imensamente para o cálculo e percepção da performance do Tribunal, e consequentemente, agregam na análise de sua eficácia. Nos anexos, por exemplo, apresentam-se os indicadores calculados e com dados referentes a tempo de corte, transcrição, tradução e interpretação nas salas de julgamento para as línguas oficiais do tribunal, além de outras relacionadas às nacionalidades envolvendo os casos (Report, 2023). Há também número de indivíduos que receberam apoio do TPI, número de acusações em cada um dos julgamentos em andamento, participação das vítimas, número de moções da promotoria, defesa, vítimas e outras nos casos, número de testemunhas, número de páginas dos julgamentos e número de páginas dos anexos oficiais (Report, 2023).

Enfim, é interessante se trazer a linha do tempo dos julgamentos às reparações, com o tempo de duração em todas as fases, para todos os julgamentos do TPI (Report, 2023). Chama a atenção a disparidade na duração de cada um dos casos e fases (caso Lubanga com mais de sete anos de duração e caso Ntaganda com menos de um ano) o que dificulta a elaboração e análise de um padrão para o comportamento da corte em cada uma das fases e exigindo um olhar específico para cada um dos casos, de modo a distinguir suas particularidades e unicidades (Report, 2023).

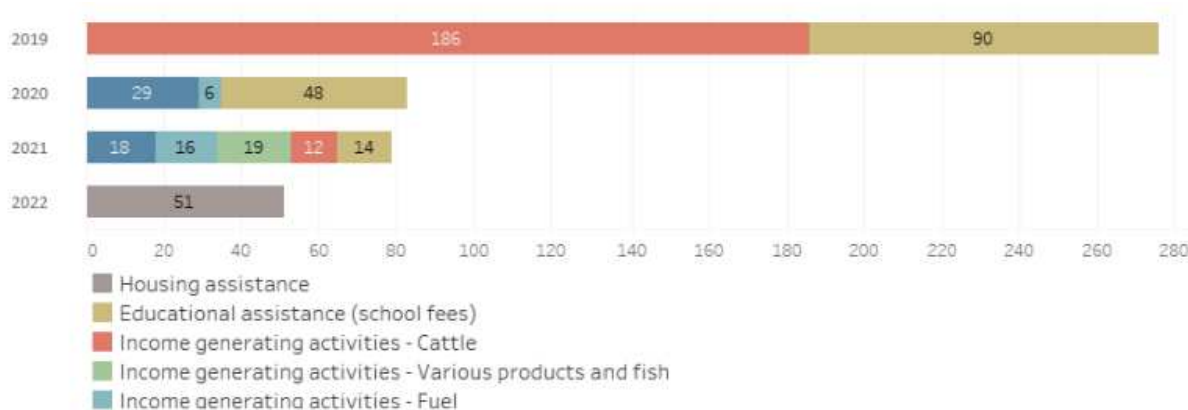
Figura 4 - Duração das Fases para os Casos



Fonte: Report (2023)

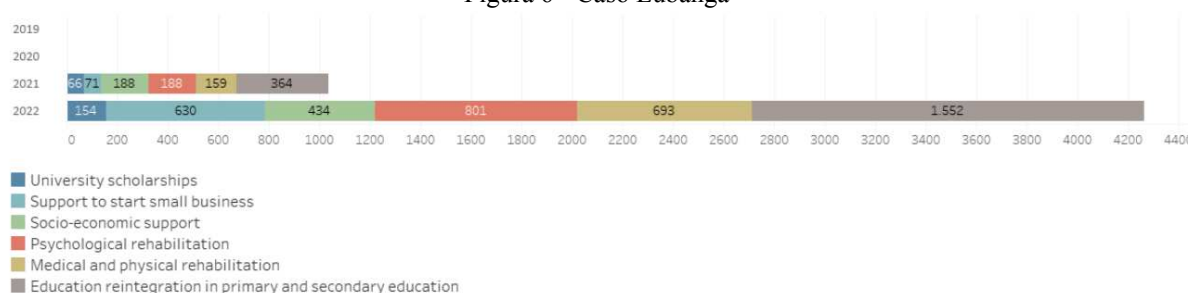
Além disso, chama atenção também as reparações analisadas em número de vítimas e beneficiários do programa por ano (2019 a 2022). Abaixo os quadros referentes aos casos Katanga e Lubanga respectivamente:

Figura 5 - Caso Katanga



Fonte: Report (2023)

Figura 6 - Caso Lubanga



Fonte: Report (2023)

Por fim, abaixo duas tabelas e um gráfico referentes a questões de cooperação e divulgação do TPI, a primeira sobre acordos de cooperação e adesão de novos Estados ao Estatuto de Roma de 2020 a 2022, a segunda sobre os pedidos de ajuda e assistência feitos ao OTP por autoridades nacionais e outros parceiros e o último apresentando o número de pessoas beneficiadas por eventos divulgados, como conferências, workshops e reuniões, de modo a promover o diálogo e divulgar as atividades e trabalhos do TPI (Report, 2023).

Tabela 2 - Acordos de Cooperação e Engajamento

Indicator	2020	2021	2022
Number of new cooperation agreements in negotiation or concluded	2	4	4

Indicator	2020	2021	2022
Number of States ratifying or taking steps to ratify the Rome Statute	1	1	2

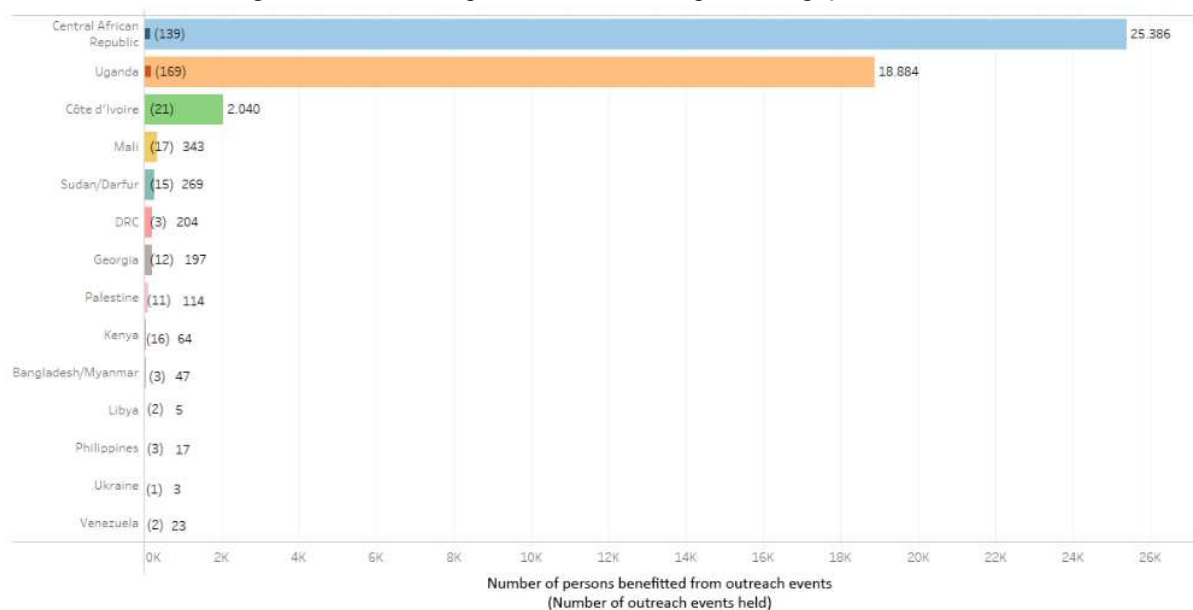
Fonte: Report (2023)

Tabela 3 - Solicitação de Assistência Recebida (RFA)

Total number of RFAs received by the OTP during the reporting period	16
% of RFAs provided with a substantive response within 3 months of receipt.	100%
Average time needed to provide incoming RFAs with a substantive response.	37 days

Fonte: Report (2023)

Figura 7 - Número de pessoas beneficiadas pela divulgação de eventos



Fonte: Report (2023)

Apresentados os relatórios de performance, vale dedicar alguns parágrafos a respeito das estratégias elaboradas pelo Tribunal para os anos 2023-2025. Parte de uma estratégia conjunta, cada um dos planos tem parâmetros próprios, mas alinhados entre si, com o objetivo de deixar os trabalhos mais dinâmicos, eficientes e próximos àqueles impactados, além de marcar o início do mandato de promotor de Karim A.A. Khan KC, indicando os ideais da nova promotoria à frente do TPI para otimizar o funcionamento da corte (Office, 2023). Destaca-se que os três planos, *Office of the Prosecutor Strategic Plan*, *Strategic Plan of the International Criminal Court* e *Registry Strategic Plan*, foram publicados em conjunto, em 13 de junho de 2023³² e que pela primeira vez, cada um dos indicadores estão ligados diretamente às respectivas metas (International, 2023).

De acordo com o documento da Promotoria, esta se encarrega na nova estratégia de conduzir investigações preliminares, investigações e processos dos crimes sob a jurisdição do Tribunal de forma independente, imparcial e eficaz, em cooperação com os Estados parte e grupos de interesse (Office, 2023). Assim, para a realização foram elaboradas 10 metas estratégicas, cada uma ligada a vários indicadores chave de performance, para avaliar e acompanhar a implementação do plano: 1) Entregar resultados na sala de julgamento; 2) Reforçar os esforços das autoridades nacionais para combater a impunidade; 3) Fazer do OTP um líder tecnológico global; 4) Aproximar a justiça das comunidades e aprofundar o engajamento com a sociedade civil; 5) Renovar o quadro político do OTP, reforçando seu

³² Há um quarto Plano Estratégico, elaborado para o *Trust Fund for Victims* (TFV), mas que não interessa aos objetivos deste trabalho por ser uma instituição separada dos órgãos do TPI.

papel global com o apoio de Conselheiros Especiais da Promotoria (*Special Advisers*); 6) Garantir investigações e processos eficazes de Crimes Sexuais Baseados em Gênero (SGBC) e Crimes Contra Crianças (CAC); 7) Aumentar a presença em campo do OTP, para identificação e coleta de informações, maior visibilidade e acessibilidade, reduzir custos e melhorar a habilidade de resposta; 8) Melhorar a eficiência no trabalho e garantir recursos e pessoal adequados do OTP; 9) Fortalecer o apoio global nos trabalhos da Promotoria; e 10) Melhorar o ambiente de trabalho e garantir uma cultura de trabalho respeitosa (Office, 2023).

No caso da Secretaria, por ser peça chave e neutra para todos os órgãos do Tribunal e fornecedora primária de serviços administrativos para suporte à missão geral do TPI, tem como metas estratégicas elaboradas dois pontos centrais: 1) maior eficiência e fornecimento de serviços mais eficazes em todas as áreas, refletindo uma cultura de melhoria contínua; e 2) maior engajamento dos funcionários da Secretaria por meio da promoção da cultura organizacional e dos valores desejados, bem como da melhoria da representação geográfica e do equilíbrio de gênero (GRGB) (Registry, 2023). Destaca-se que para a primeira meta foram elaborados seis objetivos prioritários para alcançar e 17 indicadores para mensuração e para a segunda, quatro objetivos prioritários e 14 indicadores para mensuração (Registry, 2023). Cada indicador elaborado tem uma base média de alcance dos últimos anos e uma meta percentual para se chegar até o final do plano em 2025 (Registry, 2023).

Por fim, há o Plano Estratégico do Tribunal como um todo, que tem como missão as mesmas diretrizes presentes em seu Estatuto: julgar os crimes mais graves de preocupação para a comunidade internacional, complementar às jurisdições nacionais com o objetivo de pôr fim à impunidade e prevenir tais crimes (International, 2023). O documento destaca que a missão é executada através das investigações preliminares, investigações, procedimentos judiciais e procedimentos de reparação e aponta para as influências internas e externas que impactam a missão e seus valores: alta e crescente carga de trabalho em um ambiente volátil; cooperação e apoio político; universalidade; recursos; supervisão externa e Revisão Independente de Especialistas (IER) (International, 2023).

Para isso, assim como o da Promotoria, foram elaboradas 10 metas a serem seguidas ligadas a 27 indicadores específicos e mensuráveis: 1) aumentar a agilidade e eficiência das atividades centrais do Tribunal, preservando a independência, imparcialidade e os mais elevados padrões legais e de qualidade em seus procedimentos, e protegendo a segurança e o bem-estar das pessoas envolvidas, em particular vítimas e testemunhas; 2) avançar no desenvolvimento da abordagem do Tribunal em relação às vítimas em todas as fases do processo judicial, incluindo as reparações; 3) aprimorar a integração de gênero em todos os

aspectos do trabalho do Tribunal; 4) promover o apoio político e desenvolver modalidades de cooperação e suporte operacional para todas as partes no que diz respeito a exames preliminares, investigações, proteção de testemunhas, execução de mandados de prisão e procedimentos judiciais; 5) discutir e elaborar com Estados e outros interessados novas estratégias para aumentar a capacidade do Sistema do Estatuto de Roma, incluindo a promoção de sua implementação doméstica e outras medidas de complementaridade pelos Estados Partes; 6) fortalecer o profissionalismo, dedicação e integridade em todas as operações do Tribunal; 7) garantir um ambiente de trabalho seguro e protegido centrado no bem-estar e desenvolvimento dos funcionários; 8) alcançar mais igualdade em GRGB, especialmente nos postos mais altos; 9) gerenciar recursos de maneira eficaz, coerente, transparente, responsável e adaptável, de modo a refletir a cultura de melhoria contínua, e desenvolver a sustentabilidade e resiliência do Tribunal contra riscos identificados; e 10) construir uma estratégia para a conclusão de situações sob investigação (International, 2023).

Apresentado cada um dos documentos, destaca-se que até o momento, o relatório referente à performance do ano de 2023 não foi publicado, portanto, o de 2022 é aquele que apresenta os dados mais recentes. Além disso, a análise dos três relatórios referentes ao novo plano estratégico do TPI permite maiores entendimentos sobre o caminho que a corte deseja trilhar, bem como pontos fortes produzidos anteriormente a serem mantidos e problemas anteriores a serem corrigidos.

Uma crítica interessante levantada por Jones (2020) trata da preocupação sobre se os indicadores podem empobrecer ou simplificar demais termos e conceitos que estudiosos dos direitos humanos demoraram tanto para elaborar e chegar em consensos, em detrimento do objetivo de se mensurar e quantificar toda sua performance. Por se tratarem de relatórios e indicadores recentes, é difícil ainda perceber se há ou não um impacto significativo na literatura sobre o tema, a hipótese que se coloca aqui é que são baixas as chances do cenário de Jones (2020) se concretizar, já que os indicadores não se propõem a substituir análises e pesquisas de direitos humanos, mas as complementam, apresentando ferramentas novas a serem submetidas a testes e análises generalizadas que podem abrir novas possibilidades para o campo de estudos.

Dessa forma, o que se tentou fazer aqui ao trazer o desenvolvimento dos relatórios e os documentos em si foi agregar materialidade à análise, afinal, apresentar conjuntamente as proposições teóricas e críticas como foi feito em primeiro lugar, juntamente com indicadores quantitativos e qualitativos produzidos pelo próprio TPI garante uma pluralidade ao trabalho e uma percepção do impacto que pontos positivos e negativos da corte podem apresentar em

suas atividades e ações. É preciso novamente destacar a evolução dos relatórios produzidos, com mais informações, mais dados e um desenvolvimento do material claramente perceptíveis, com tabelas e estatísticas bem elaborados nos últimos relatórios, o que indica um bom uso do banco de dados que vem sendo construído pela Corte de forma organizada e estruturada.

Assim, os documentos e relatórios de performance se apresentam como ferramentas úteis no propósito do trabalho, já que ajudam a confirmar aspectos essenciais para o entendimento da eficácia do Tribunal Penal Internacional, assim como promovem a instituição e influenciam comportamentos confirmando sua autoridade e legitimidade no sistema internacional. Além disso, sua produção e constância desde sua proposta em 2014 até o que indicaria o fim do atual Plano Estratégico em 2025 (a ser substituído pelo de 2026 se houver) indicam o comprometimento do Tribunal com sua legitimidade, eficácia e performance, na busca de se aproximar dos Estados e corrigir aquele que é visto como seu principal problema, a falta de universalidade e cooperação.

Nesse sentido, talvez o único fator que possa afetar significativamente a eficácia do TPI é a cooperação, mas não é exclusivo do Tribunal e sim dos mecanismos de direitos humanos que deve e está sendo corrigido por pressões públicas, por exemplo, como visto no *spiral model* (Risse; Ropp, 1999). Dessa forma, entende-se que nos termos estabelecidos, o Tribunal Penal Internacional pode ser considerado uma Organização Internacional eficaz, isso porque como apresentado no capítulo anterior, nos casos e investigações do Tribunal e nas análises deste capítulo, o TPI vêm conseguindo por fim a impunidade daqueles que violam os direitos humanos dentro de sua jurisdição, contribui na prevenção dos crimes ao induzir mudanças de comportamento e se insere positivamente no regime de direitos humanos como uma Organização Internacional consolidada, sem precedentes e *sui generis*.

Além disso, é preciso lembrar do apontamento de Sikkink (2017), que uma instituição não deixa de ser eficaz porque é possível imaginar uma outra ideal preferível, pelo contrário, é eficaz por ser melhor que qualquer outra instituição que pudesse ser estabelecida na realidade. Nunca se imaginaria que uma organização como o TPI, voltada para a proteção dos direitos humanos e ao combate à impunidade, sem o apoio das grandes potências, pudesse chegar aonde chegou e agir da forma como agiu. O problema não é o Tribunal em si, mas aqueles líderes e indivíduos, que inebriados pelo poder e pela impunidade se resguardam atrás de aparelhos institucionais soberanos, enquanto violam os direitos humanos e cometem as piores atrocidades (Sikkink, 2017).

Portanto, novamente, a conclusão a que se chega é que nos termos apresentados, apesar de alguns obstáculos que o Tribunal ainda precisa enfrentar, como o problema da cooperação e adesão universal do Estatuto, entende-se que o Tribunal Penal Internacional apresenta um comportamento eficaz enquanto Organização Internacional. Consequentemente, feita a comparação empírica nos termos adequados, é preferível um sistema internacional com o Tribunal Penal Internacional do que um sem o Tribunal Penal Internacional. É preferível o mundo pós-1998.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal Penal Internacional pode ser considerado o maior e mais recente avanço no campo dos direitos humanos, da justiça internacional e do direito humanitário. Pela primeira vez na história, um projeto que permeia as decisões políticas há mais de um século, foi posto em prática: um tribunal internacional permanente e independente com competência para julgar indivíduos responsáveis pelas maiores atrocidades (Cardoso, 2012). Pela primeira vez, a impunidade de líderes e militares que se blindam em sua soberania, sob a lógica da impessoalidade das ações dos Estados, foi ameaçada (Maia, 2001).

Criado em 1998 e entrado em vigor em 2002 após atingir o mínimo de 60 ratificações, o TPI se diferenciou dos tribunais de exceção e *ad hoc* anteriores justamente por seu caráter independente e permanente (Cardoso, 2012). Além disso, é visto com um marco no campo dos direitos humanos e do Direito Humanitário por representar um avanço na responsabilização individual e na consolidação de uma série de princípios do direito, como o princípio da legalidade, da imprescritibilidade e da irretroatividade (Maia, 2001).

Assim, entendida a importância, relevância e atualidade do TPI, o estudo de sua eficácia se mostra pertinente e significativo. Não só isso, mas vale citar que a falta de trabalhos desenvolvidos com o intuito de se analisar a eficácia do Tribunal Penal Internacional enquanto Organização Internacional e que tenham origem nas academias brasileiras ou ao menos sejam traduzidos para o público representam lacuna a ser preenchida prementemente. Grande parte da literatura sobre OIs, sua eficácia e aplicações específicas ao Tribunal Penal Internacional se encontra em línguas estrangeiras e sem tocar no recorte apresentado por este trabalho.

Dessa forma, a partir de objetivos descritivos e exploratórios, buscou-se investigar o Tribunal Penal Internacional como uma Organização Internacional e entender se ao longo de seus mais de 20 anos de existência e atuação sua ação se demonstrou eficaz, suprimindo assim uma lacuna acadêmica fundamental. Para isso, partindo de revisões documentais e bibliográficas clássicas e atuais de perspectiva institucionalista e construtivista, procurou-se entender o que são e como funcionam as OIs, elaborar um conceito de eficácia com base em literatura consolidada, montar um balanço do Tribunal Penal Internacional e por fim, aplicar os conceitos trabalhados em uma análise original e inovadora que buscasse entender a eficácia do TPI enquanto Organização Internacional.

Portanto, através de um processo interpretativo analítico, partindo de generalizações e argumentos de autoridade sobre as OIs, seus comportamentos e sua eficácia, buscou-se chegar

em uma análise original e inovadora sobre a eficácia do Tribunal Penal Internacional enquanto uma OI, através dos três capítulos teóricos e analíticos aqui elaborados. Assim, recortou-se o objeto e foi tratado posteriormente do TPI, elaborando um balanço sobre sua criação, institucionalização e resultados. Para isso, destaca-se a relevância e a originalidade da tabela elaborada sobre os estudos atual e posteriores sobre o Tribunal, apresentando todos os casos, situações e réus desde sua entrada em vigor, bem como suas respectivas acusações e estágios.

Por fim, no último capítulo, procurou-se retomar os temas trabalhados nos dois anteriores bem como a definição de eficácia elaborada a ser aplicada na análise específica do TPI. Desse modo, sua eficácia foi justificada de modo original através de práticas e resultados diretos e indiretos, com a apresentação e resposta às principais críticas ao Tribunal e concluiu-se a análise com o levantamento dos documentos de performance produzidos pelo TPI, amparado na explicação de Behn (2003) sobre a importância de se medir performance.

Assim, a conclusão alcançada confirma a hipótese apresentada na Introdução, com a eficácia do Tribunal enquanto OI confirmada a partir da definição e da análise elaborada a partir de interpretações e críticas ao TPI e da interpretação dos documentos de performance produzidos pela própria organização. Vale destacar que o TPI enfrenta problemas, sendo o principal deles a questão da cooperação, mas pesando os avanços e alterações da ordem de governança global causada pelos mecanismos de direitos humanos e sua particularidade quando comparado a outros regimes e OIs, a conclusão ainda permanece a mesma.

Isso não significa que a instituição deve se estagnar ou cair em inércia, os direitos humanos estão em constante evolução e transformação, e se tratado da violação deles, é preciso sempre estar atento. É justamente por isso que o TPI continua a elaborar seus planos estratégicos (International, 2023), para que continue a se transformar e melhorar seus mecanismos, garantindo sua atividade e performance no combate à impunidade e à prevenção dos crimes de sua jurisdição. Como aponta Sikkink (2017), a área dos direitos humanos é marcada por retrocessos, mas também por muitos avanços, assim, partindo de um método, definição de termos e comparações empíricas é possível chegar a conclusão da eficácia de seus mecanismos e instituições. A tendência a se pensar que o mundo piora e que os direitos humanos são ineficientes se dá justamente porque se importa mais hoje com os direitos humanos como nunca antes, com o mundo inteiro prestando atenção nas diversas violações que ainda ocorrem (Sikkink, 2017).

Portanto, mesmo com os problemas e inclusive dificuldades impostas por potências, como os Estados Unidos, este trabalho lembra que o Tribunal Penal Internacional há de

continuar e resistir, afinal, não basta somente perguntar o que há de errado com os direitos humanos, mas também o que há de certo (Sikkink, 2017), há de ser feita a justiça, nem que caiam os céus, ou *Fiat Justitia, Ruat Coelum*.

6 REFERÊNCIAS

- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organization. **International Organization**, Cambridge, v. 53, n. 4, p. 699-732, outono 1999.
- BEHN, Robert D. Why Measure Performance?: Different Purposes Require Different Measures. **Public Administration Review**, Cambridge, v. 63, n. 5, p. 586-606, set./out. 2003.
- BENSOUDA, Fatou. Looking Back, Looking Ahead: Reflections from the Office of the Prosecutor of the ICC. **Washington University Global Studies Law Review**, United States, v. 11, n. 2, p. 437-444, 2012.
- BLATTMANN, René; BOWMAN, Kirsten. Achievements and Problems of the International Criminal Court: A View From Within. **Journal of International Criminal Justice**, United Kingdom, v. 6, p. 711-730, 2008.
- CARDOSO, Elio. **Tribunal Penal Internacional: Conceitos, Realidades e Implicações para o Brasil**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- DAI, Xinyuan. The “compliance gap” and the efficacy of international human rights institutions. *In*: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (ed.). **The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance**. United States: Cambridge University Press, 2013. cap. 5, p. 85-102.
- DUNOFF, Jeffrey L. The Law and Politics of International Organizations. *In*: COGAN, Jacob Katz; HURD, Ian; JOHNSTONE, Ian (ed.). **The Oxford Handbook of International Organizations**. United Kingdom: Oxford University Press, 2016. cap. 3, p. 60-90.
- ESTATUTO de Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf. Acesso em: 03 mar. 2024.
- GORDIN, Matthew. Can the International Criminal Court be Effective Without Support From the Major Powers?. **Leadership and Democracy Lab**, [s. l.], [s. d.]. Disponível em: https://www.democracylab.uwo.ca/research/opeds/can_the_international_criminal_court_be_effective_without_support_from_the_major_powers.html. Acesso em: 5 mar. 2024.
- GURMENDI, Silvia Fernández de. Enhancing the Court’s Efficiency: From the Drafting of the Procedural Provisions by States to their Revision by Judges. **Journal of International Criminal Justice**, United Kingdom, v. 16, p. 341-361, 2018.
- GUTNER, Tamar; THOMPSON, Alexander. The politics of IO performance: A framework. **International Organization**, Cambridge, n. 5, p. 227–248, 31 jul. 2010.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. United States: Cambridge University Press, 1997.
- HERZ, Mônica. **Organizações Internacionais: história e práticas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.
- HOROVITZ, Sigall; NOAM, Gilad; SHANY, Yuval. The International Criminal Court. *In*: SHANY, Yuval. **Assessing the Effectiveness of International Courts**. United Kingdom: Oxford University Press, 2014. p. 272-302.

INTERNATIONAL Criminal Court, 2024a. Defendants. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/defendants>. Acesso em: 19 mar. 2024.

INTERNATIONAL Criminal Court, 2024b. Preliminary Examinations. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/situations-preliminary-examinations>. Acesso em: 19 mar. 2024.

INTERNATIONAL Criminal Court, 2024c. States Parties - Chronological list. Disponível em: <https://asp.icc-cpi.int/states-parties/states-parties-chronological-list>. Acesso em: 19 mar. 2024.

INTERNATIONAL Criminal Court, 2024d. Situations under investigations. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/situations-under-investigations>. Acesso em: 19 mar. 2024.

INTERNATIONAL Criminal Court, 2024e. The States Parties to the Rome Statute. Disponível em: <https://asp.icc-cpi.int/states-parties>. Acesso em: 19 mar. 2024.

INTERNATIONAL Criminal Court Strategic Plan 2023-2025. ICC-CPI. [s.l.], 13 jun. 2023. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-08/2023-strategic-plan-icc-v.2.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

JONES, Annika. Measuring Performance and Shaping Identity: Performance Indicators and the International Criminal Court. **Journal of International Criminal Justice**, Oxford, v. 18, p. 825–850, 2020.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. **Power and Interdependence**. 4. ed. United States: Longman, 2012.

KEOHANE, Robert O. Stephen D. Krasner: Subversive Realist. **Annual Meeting of the American Political Science Association**, New Hampshire, set. 2010.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185-205, primavera 1982.

LEGRO, Jeffrey W. Which Norms Matter?: Revisiting the "Failure" of Internationalism. **International Organization**, United States, v. 51, n. 1, p. 31-63, inverno 1997.

MAIA, Marrielle. **Tribunal Penal Internacional**: Aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementaridade. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2001. 262 p.

MAIA, Marrielle. **O Tribunal Penal Internacional na Grande Estratégia Norte-Americana (1990-2008)**. Brasília: Funag, 2012.

MAIA, Marrielle; DIAS, Taynara. A Dupla Agência do Tribunal Penal Internacional e a Resistência Africana ao Legado da Colonialidade: A Complexa Relação entre os Países Africanos e o Mecanismo Internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 115, p. 271-298, 2022.

MONAGENG, Sanji Mmasenono. Africa and the International Criminal Court: Then and Now. In: WERLE, Gerhard; FERNANDEZ, Lovell; VORMBAUM, Moritz (ed.). **Africa and the International Criminal Court**. Hague: T.M.C. Asser Press, 2014. cap. 2, p. 13-20.

MORAVCSIK, Andrew. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. **International Organization**, Massachusetts, v. 54, n. 2, p. 217–252, primavera 2000.

NOVAK, Andrew. **The International Criminal Court**: An introduction. Switzerland: Springer, 2015.

OFFICE of the Prosecutor Strategic Plan 2023-2025. ICC-CPI. [s.l.], 13 jun. 2023. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-08/2023-strategic-plan-otp-v.3.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

PEVEHOUSE, Jon; BORZYSKOWSKI, Inken von. International Organizations in World Politics. *In*: COGAN, Jacob Katz; HURD, Ian; JOHNSTONE, Ian (ed.). **The Oxford Handbook of International Organizations**. United Kingdom: Oxford University Press, 2016. cap. 1, p. 3-32.

PHOOKO, Moses Retselisitsoe. How Effective the International Criminal Court Has Been: Evaluating the Work and Progress of the International Criminal Court. **Notre Dame Journal of International, Comparative & Human Rights Law**, United States, v. 1, p. 182-209, 1 maio 2011.

RAUSTIALA, Kal. Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation. **Case Western Reserve Journal of International Law**, Cleveland, v. 32, n. 3, p. 387-440, 2000.

REGISTRY Strategic Plan 2023-2025. ICC-CPI. [s.l.], 13 jun. 2023. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-08/2023-strategic-plan-registry-v.2.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

REPORT of the Court on Key Performance Indicators. ICC-CPI. [s.l.], 11 dez. 2020. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-06/2020-Report-of-the-Court-on-Key-Performance-Indicators.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

REPORT of the Court on Key Performance Indicators 2021. ICC-CPI. [s.l.], 09 maio 2022. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-05/2021-Report-of-the-Court-on-Key-Performance-Indicators.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

REPORT of the Court on Key Performance Indicators 2022. ICC-CPI. [s.l.], 02 jun. 2023. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-06/2022-Report-of-the-Court-on-KPIs.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C. International human rights norms and domestic change: conclusions. *In*: **The Power of Human Rights**: International Norms and Domestic Change. United States: Cambridge University Press, 1999. cap. 8, p. 234-278.

SCHACK, Marc. Coercion at the ICC: A Rationalist International Relations Perspective. **Journal of International Criminal Justice**, Oxford, v. 19, p. 979–998, 2021.

SIKKINK, Kathryn. **Evidence for Hope**: Making Human Rights Work in the 21st Century. United Kingdom: Princeton University Press, 2017.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New World Order. **Foreign Affairs**, United States, v. 76, n. 5, p. 183-197, set./out. 1997.

THIRD Court's report on the development of performance indicators for the International Criminal Court. ICC-CPI. [s.l.], 15 nov. 2017. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/171115-Third-Report-performance-indicators-ENG.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

UNDERSTANDING the International Criminal Court. ICC-CPI. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/PIDS/docs/UICCGeneralENG.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

WALKER, Andrew J. When a Good Idea Is Poorly Implemented: How the International Criminal Court Fails to Be Insulated from International Politics and to Protect Basic Due Process Guarantees. **West Virginia Law Review**, United States, v. 106, p. 245-304, jan. 2004.

WIPPMAN, David. The International Criminal Court. *In*: REUS-SMIT, Christian. **The Politics of International Law**. United States: Cambridge University Press, 2004. cap. 7, p. 151-188.