
**ESTUDO DE CASOS EM QUE O ATIVISMO JURÍDICO
TRANSNACIONAL INFLUENCIOU A FORMULAÇÃO DE NORMAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL POR MEIO DA LITIGÂNCIA NO
SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

***CASE STUDY IN WHICH TRANSNATIONAL LEGAL ACTIVISM
INFLUENCED THE FORMULATION OF PUBLIC RULES AND
POLICIES IN BRAZIL THROUGH LITIGATION IN THE INTER-
AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM***

MARRIELLE MAIA

Doutora em Política Internacional pela Unicamp, mestre em Relações Internacionais pela UnB, especialista em direitos humanos pela ESMPDFT, Universidade de Essex e Unb. Professora dos programas de pós-graduação e graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

REBECCA PARADELLAS BARROZO

Doutoranda em Direito na Universidade de Coimbra (Portugal), mestre em Relações Internacionais e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

RESUMO

Objetivo: O presente trabalho tem como foco investigar o modo pelo qual o ativismo jurídico transnacional, por meio do sistema de denúncias da Comissão Interamericana de direitos humanos, levou à criação de normas e políticas públicas no Brasil, utilizando como exemplo os casos Maria da Penha Fernandes vs Brasil e Damião Ximenes Lopes vs Brasil.



Metodologia: A investigação empreendida é realizada por intermédio de uma abordagem qualitativa; uma pesquisa de estudo de caso, bem como bibliográfica, mediante a revisão de obras e artigos científicos, bem como documental, devido à revisão de textos legislativos e decisões judiciais, visando extrair o devido aprofundamento da compreensão sobre o ativismo jurídico transnacional.

Resultados: Por meio do estudo dos casos Maria da Penha Maia Fernandes e Damião Ximenes Lopes conclui-se que a atuação do ativismo jurídico transnacional contribui para que mudanças sociais positivas ocorram no Estado demandado, como a elaboração de normas e políticas públicas que protegem grupos vulneráveis contra as violações denunciadas nos casos.

Contribuições: O presente estudo traz como contribuição para a academia e para a comunidade a importância em reconhecer que os resultados obtidos têm a participação de outros fatores internos, como a mobilização de outros grupos com campanhas públicas de denúncia, a atuação da mídia de modo a pressionar o governo e moldar a opinião pública, lobby legislativo, entre outros.

Palavras-chave: sistema interamericano de direitos humanos; ativismo; ONGs; litigância estratégica em direitos humanos.

ABSTRACT

Objective: *This work aims to investigate in which way the transnational legal activism, through the system of denunciations of the Inter-American Commission on Human Rights, led to the creation of norms and public policies in Brazil, using as an example the cases Maria da Penha Fernandes vs Brazil and Damião Ximenes Lopes vs Brazil.*

Methodology: *The research undertaken is carried out through a qualitative approach; a case study research, as well as bibliographic, through the review of works and scientific articles, as well as documentary, due to the review of legislative texts and judicial decisions, aiming to extract due depth of understanding about transnational legal activism.*

Results: *Through the studies of the cases Maria da Penha Maia Fernandes and Damião Ximenes Lopes it is concluded that the action of transnational legal activism contributes to positive social changes occurring in the state demanded, such as the*



elaboration of norms and public policies that protect vulnerable groups against the violations reported in the cases.

Contributions: *This study brings as a contribution to the academy and to the community the importance of recognizing that the results obtained have the participation of other internal factors, such as the mobilization of other groups with public campaigns of denunciation, the performance of the media in order to pressure the government and shape public opinion, legislative lobby, among others.*

Keywords: *Inter-American human rights system; activism; NGOs; strategic human rights litigation.*

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de proteção de direitos humanos (SIDH) foi criado em 1948, com o objetivo de salvaguardar direitos elementares à vida e a dignidade humana nos Estados americanos. O Sistema é composto por dois órgãos, a Comissão Interamericana de direitos humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de direitos humanos.

Uma peculiaridade interessante da Comissão Interamericana é o fato de que qualquer pessoa, grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização podem apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-parte (BICUDO, p.230, 2003). Por meio dessa abertura legal é que organizações não governamentais e outras instituições apresentam denúncias à Comissão como forma de promoverem uma litigância estratégica transnacional ou, nos termos de Cecília Macdowell Santos, um ativismo jurídico transnacional (SANTOS, 2007).

Apesar de o Sistema Interamericano contar com muitos representantes do continente americano, estes, por vezes, mostram-se alheios aos atos que infringem os direitos humanos em seu território, ou simplesmente não cumprem as recomendações da Comissão e da Corte Interamericana em sua completude. No entanto, não se pode dizer que o SIDH ou a litigância estratégica na Comissão



Interamericana têm pouca relevância prática. O presente trabalho visa comprovar essa afirmação. Em um estudo a respeito dos resultados das denúncias levadas à Comissão por ativistas, pôde-se constatar que algumas normas e políticas públicas foram criadas no Brasil após a CIDH reconhecer a culpabilidade do Estado brasileiro em relação à violação denunciada.

Estudos anteriores realizados por doutrinadores também confirmam a veracidade desse asserto (AMORIM, 2009) (PIOVESAN, 2012). Flávia Piovesan afirma, por exemplo, que os casos de violência policial, especialmente aqueles que denunciam a impunidade de crimes praticados por policiais militares, “foram fundamentais para a adoção da Lei n. 9.299/96, que determinou a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares”; da mesma forma, que o caso envolvendo denúncia de discriminação contra mães adotivas “-em face de decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal que negou direito à licença-gestante à mãe adotiva - foi também fundamental para a aprovação da Lei n. 10.421/2002, que estendeu o direito à licença-maternidade às mães de filhos adotivos;” (PIOVESAN, 2012, p. 59)

Para efeitos dessa análise, no presente trabalho realizou-se o exame dos casos Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil e Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, nos quais se observou que o ativismo jurídico no SIDH resultou na criação de leis e de políticas públicas que visam proteger a sociedade das violações em questão. Partimos do entendimento dos direitos humanos como construção normativa e processo político, por essa razão, a relação estratégia entre agentes.

Enfim, considerando a experiência brasileira, a atuação de ONGs no ativismo jurídico transnacional com articuladas estratégias de litigância tem permitido resultados práticos e avanços políticos em direitos humanos. Como afirma Piovesan, “sem os regimes internacionais de proteção dos direitos humanos e suas normas, bem como sem a atuação das networks transnacionais que operam para efetivar tais normas, transformações na esfera dos direitos humanos não teriam ocorrido” (PIOVESAN, 2013, p.442).



2 MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES E DAMIÃO XIMENES LOPES: EXEMPLOS DE CASOS VITORIOSOS

O Brasil é membro fundador da OEA, uma vez que assinou seu tratado constitutivo na data da criação da organização, em 30 de abril de 1948. A adesão brasileira à Convenção Americana sobre Direitos Humanos de novembro de 1969, no entanto, deu-se vinte e três anos depois, em 1992¹, devido ao regime militar instalado no país, de 1964 a 1985.

Com o fim da ditadura militar, o processo de redemocratização levou o governo brasileiro a desejar apresentar uma nova imagem do país internacionalmente e livrar-se das máculas da ditadura, aderindo a diversos tratados de direitos humanos e adotando postura cooperativa em questões sensíveis.

Apesar desse novo posicionamento, críticos observam que, o Brasil, na fase posterior à adesão aos principais instrumentos internacionais de direitos humanos, não respondeu de modo adequado às solicitações da Comissão Interamericana, descumpriu prazos e respondeu petições que contém denúncias de violações graves a direitos humanos de modo genérico e em poucos parágrafos (CAVALLARO, 2002, 485-486).

A despeito disso, experiência brasileira revela que o sistema de peticionamentos ante a Comissão interamericana tem logrado frutos positivos no país, especialmente devido à atuação de ONGs ativistas no seio do SIDH, por meio do ativismo jurídico transnacional. A publicidade das violações de direitos humanos acarreta constrangimento político e moral ao Estado violador, e este se sente compelido a apresentar justificativas a respeito de sua prática.

Ativismo jurídico transnacional, segundo Cecília Macdowell Santos, é o tipo de ativismo

¹Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 27/92 de 1992.



[...] focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais, em fortalecer as demandas dos movimentos sociais; realizar mudanças legais e políticas internas; reestruturar ou redefinir direitos; e/ou pressionar os Estados a cumprir as normas internacionais e internas de direitos humanos. (SANTOS, 2007, p. 28)

A diferença desse tipo de ativismo para os outros é que este é “jurídico”, ou seja, o mecanismo utilizado pelos militantes é o protocolamento de demandas em “cortes internacionais ou instituições quase judiciais”. Além disso, é “transnacional”, uma vez que as instituições jurídicas ou quase jurídicas são de âmbito internacional.

Em uma pesquisa a respeito dos resultados das denúncias levadas à Comissão por ONGs de direitos humanos, pode-se constatar que algumas normas e políticas públicas foram criadas no Brasil após recomendações da CIDH serem encaminhadas ao país. Para comprovar isso, será feito exame de dois casos contra o Estado brasileiro no âmbito do sistema interamericano (e cujos autores são ONGs de direitos humanos) em que se presenciaram mudanças normativas ou criação de políticas públicas no Brasil após o protocolamento dessas ações. Pretende-se provar que, apesar das críticas com relação ao não cumprimento ou cumprimento apenas parcial das recomendações do SIDH pela maior parte dos Estados da região, incluindo o Brasil, a atuação dos grupos de ativismo tem gerado frutos, uma vez que na análise de casos específicos no qual o Brasil figura como violador de direitos humanos é possível identificar que a mobilização em torno das denúncias permitiu repercussões sociais e políticas como mudanças normativas que permitiram a internalização de normas regionais de direitos humanos e proposição de políticas públicas sobre os temas.

Flávia Piovesan, em “Temas de Direitos Humanos” (2012), cita algumas mudanças promovidas por casos submetidos à Comissão Interamericana contra o Brasil em que se presenciou relevante impacto no que tange à mudança de legislação e de políticas públicas de direitos humanos no país. A título ilustrativo, ela faz menção a oito avanços:



a) os casos de violência policial, especialmente denunciando a impunidade de crimes praticados por policiais militares, foram fundamentais para a adoção da Lei n. 9.299/96, que determinou a transferência da Justiça Militar para a Justiça Comum do julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares; b) casos envolvendo tortura e desaparecimento forçado encorajaram a adoção da Lei n. 9.140/95, que estabeleceu indenização aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos; c) caso relativo a assassinato de uma jovem estudante por deputado estadual foi essencial para a adoção da Emenda Constitucional n. 35/2001, que restringe o alcance da imunidade parlamentar no Brasil; d) caso envolvendo denúncia de discriminação contra mães adotivas e seus respectivos filhos - em face de decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal que negou direito à licença-gestante à mãe adotiva - foi também fundamental para a aprovação da Lei n. 10.421/2002, que estendeu o direito à licença-maternidade às mães de filhos adotivos; e) o caso que resultou na condenação do Brasil por violência doméstica sofrida pela vítima (Caso Maria da Penha Maia Fernandes) culminou na adoção da Lei n. 11.340/2006 (“Lei Maria da Penha”), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; f) os casos envolvendo violência contra defensores de direitos humanos contribuíram para a adoção do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; g) os casos envolvendo violência rural e trabalho escravo contribuíram para a adoção do Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo; e h) casos envolvendo direitos dos povos indígenas foram essenciais para a demarcação e homologação de suas terras. (PIOVESAN, 2012, p. 59)

Como se pode observar, não são poucas as ocorrências em que a litigância internacional contribuiu para resultados práticos e mudanças sociais no Brasil. A seguir, analisar-se-á como as demandas contra o Brasil nos casos Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil e Damião Ximenes Lopes vs. Brasil evidenciam essas transformações. Vale ressaltar, mais uma vez, que em ambos os casos houve a participação de ONGs de direitos humanos como petionárias na ação, reforçando a relevância do ativismo jurídico transnacional como transformador de realidades.

2.1 CASO MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES VS. BRASIL

“Sobrevivi, posso contar” é o título da biografia de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de tentativas de homicídio em sua própria casa, cometidas por seu marido, em 1983. Tais atos de violência doméstica deixaram Maria da Penha paraplégica aos 38 anos. O companheiro, por outro lado, permanecia em liberdade



após 15 anos após sua condenação em primeira instância, devido a diversos recursos processuais contra a decisão. Essa impunidade recorrente na justiça brasileira em relação a casos de violência doméstica motivou a CEJIL e a CLADEM (em parceria com a vítima) a apresentarem denúncia sobre esse caso na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Tal ação culminou na “condenação” do Brasil pela Comissão Interamericana, seguida de diversas recomendações. Algumas das quais, como se verá a seguir, foram cumpridas pelo Estado, reforçando a importância do ativismo jurídico transnacional no SIDH no uso das oportunidades políticas para promover a ressignificação das normas jurídicas e ações práticas.

O histórico da luta de organizações de direitos humanos contra a violência doméstica contra a mulher, de modo específico, deu-se principalmente a partir do final dos anos de 1980 e começo dos anos de 1990, passando esse tipo de violação a destacar-se mais do que temas clássicos, como discriminação e falta de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. (KECK; SIKKINK, 1998). Antes disso, no entanto, alguns grupos feministas no Brasil começaram a levantar a bandeira da proteção da mulher contra a violência doméstica, o que contribuiu, por exemplo, para a criação das delegacias da mulher no estado de São Paulo, em 1985. Desde então, as delegacias da mulher multiplicaram-se no estado de São Paulo e em todo o país (SANTOS, 2010, p.157).

Esse novo cenário surgido a partir da década de 1990 contribuiu, também, para que houvesse uma mudança da forma de lidar com a questão da violência contra a mulher no Brasil. Ao ver de Débora Maciel, “o ativismo feminista das décadas anteriores havia se concentrado na denúncia de crimes passionais e da impunidade dos agressores”. No novo contexto, impulsionado pela denúncia ao Brasil na CIDH,

a Campanha da Lei Maria da Penha empunhou bandeira animada por novo *slogan* – ‘Direito das Mulheres a uma Vida Sem Violência’ – substituindo a figura da mulher passiva e vitimizada pela figura da mulher encarnada pelo exemplo de Maria da Penha: sobrevivente de agressões e rotineiras e vitoriosa ao fazer valer direitos violados, exigindo do Estado a reparação dos danos sofridos pelas práticas violentas às quais foi submetida. Por meio



dessa reconstrução simbólica, o problema da violência contra a mulher extravasou definitivamente a esfera privada para se transformar em problema público a ser socialmente sinalizado pela mudança do aparato legal e institucional (MACIEL, 2011, p. 102).

O sistema interamericano possui quatro convenções que tratam de temas específicos. Uma delas é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Segundo o art. 1º do tratado, violência contra a mulher é “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”. O artigo seguinte informa que essas violências físicas, sexuais e psicológicas podem ocorrer “no âmbito da família ou unidade doméstica” ou “na comunidade e cometida por qualquer pessoa”, sendo “perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra”.

Nos termos do art. 7º desse instrumento, os Estados Partes devem adotar “por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência”. Se não o fizerem, “qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte”. O Brasil ratificou a Convenção do Belém do Pará em 1995 e, desse modo, está sujeito a denúncias em relação à violação de direitos contidos nesse tratado.

Segundo Cecília Santos, a adoção desse instrumento pelo Estado brasileiro (e de outros no campo dos direitos humanos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992) abriu caminho para mobilizações jurídicas transnacionais por parte de organizações não governamentais de organizações feministas. Uma destas mobilizações diz respeito ao caso Maria da Penha, “que desempenhou um papel retórico de relevo no momento da formulação e assinatura da Lei 11.340/2006” (SANTOS, 2010, p. 162-163).



Em 20 de agosto de 1998, Maria da Penha Maia Fernandes, o Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e a Comissão Latino-Americana e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) peticionaram ante a CIDH contra a República Federativa do Brasil em relação à violência doméstica sofrida por Maria da Penha e a postura do Estado diante da violação. Os autores alegam que o governo brasileiro tolerou, durante anos, a violência doméstica perpetrada por Marco Antônio Heredia Viveiros (o então marido de Maria da Penha), culminando em agressões e duas tentativas de assassinato em sua casa em maio e junho de 1983. Por mais de quinze anos o Estado não tomou as medidas efetivas necessárias para punir o agressor, apesar de este já ter sido condenado em primeira instância².

Por maioria absoluta de votos da CIDH, o caso não foi submetido à Corte, mas houve a emissão de um relatório contendo recomendações da própria Comissão. O órgão aprovou no dia 19 de outubro de 2000 o informe 15/00, sendo este transmitido ao Brasil em 1º de novembro de 2000. Houve a concessão de dois meses de prazo para o cumprimento às recomendações formuladas. O Estado, no entanto, não concedeu resposta no prazo estipulado (VICENTIM, 2011, p. 223).

Em 13 de março de 2001, após dezoito anos da prática do crime, o relatório final foi enviado ao Estado brasileiro, contendo mais uma oportunidade de cumprimento das recomendações anteriormente instituídas, no prazo pré-estabelecido de um mês. O prazo, uma vez mais, expirou sem resposta do país. Perante os fatos, a Comissão tornou público o relatório e o incluiu no Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA do ano 2000³.

Das recomendações, algumas se destacam como: “completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão”; indenização civil da vítima; e “prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra

² Caso 12.051. Relatório Anual 2000. Disponível em <http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

³Relatório disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>



mulheres no Brasil”. Dentro dessa última categoria é que se encaixa a elaboração da Lei Maria da Penha, de n. 11340/06.

É importante ressaltar que esses três pilares das recomendações (efetiva punição do agressor, indenização da vítima e alteração do comportamento estatal quanto à tolerância da violência doméstica) foram requeridos na petição pelas ONGs que protocolaram a ação (SPIELER, 2011, p.136). Estas não objetivavam apenas a solução do problema para a vítima, mas sim para todas as mulheres que sofrem tais violações no Brasil, por isso o pedido de mudança no comportamento do Estado. As organizações de ativismo, normalmente, ambicionam objetivos maiores, visando salvaguardar os direitos humanos na sociedade como um todo, e não apenas para a vítima do caso.

Segundo Débora Maciel, a decisão da Comissão Interamericana, favorável à denúncia dos ativistas, impulsionou a mobilização nacional pela criação de lei que previsse tipo penal específico para a violência doméstica contra a mulher e trouxesse outras disposições específicas. Na esteira da Campanha global “16 dias pelo fim da violência de gênero”, que acontece no Brasil desde 2003, organizações civis promoveram campanha em favor da criação de legislação específica em matéria de violência doméstica e familiar no país. O resultado foi a promulgação da Lei Maria da Penha, ou Lei n.11.340/06, a qual criou novos tipos penais, políticas públicas e arranjos institucionais no âmbito dos direitos da mulher (MACIEL, 2011, p. 97).

O fracasso dos lobbies legislativos foi um dos fatores que impulsionou a CLADEM e a CEJIL a utilizarem o sistema de denúncias do SIDH como meio para findar a omissão do Estado brasileiro. O ativismo jurídico transnacional, no entanto, não foi o único meio de atuação contra a violência doméstica. Esta foi combinada com a mobilização de outras instituições de sociedade civil no âmbito interno, principalmente após o relatório final da CIDH, em 2001.

A formação do consórcio de organizações para a elaboração de um anteprojeto de lei contra a violência doméstica contra a mulher só ocorreu em 2002,



após a decisão favorável da Comissão Interamericana à demanda de Maria da Penha. O primeiro anteprojeto de lei data de 2004, por consórcio sob a coordenação do CFEMEA (Centro Feministas de Estudos e Assessoria), e entregue à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a qual o enviou ao Legislativo Federal. Este projeto, no entanto, não contemplava alguns itens importantes para o movimento, como o afastamento da competência dos Juizados Especiais Criminais e a criação de novo Juízo competente para apreciar casos de violência doméstica e familiar contra a mulher (MACIEL, 2011, p. 103). Outros anteprojetos foram criados por organizações de direitos humanos após isso.

Apenas em 31 de março de 2004, por meio do Decreto n. 5.030, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial, “que contou com a participação da sociedade civil e do Governo, para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher. O Grupo elaborou uma proposta legislativa, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, no final de 2004”. “Na exposição de motivos do aludido projeto de lei, há enfática referência ao caso Maria da Penha, em especial às recomendações formuladas pela Comissão Interamericana” (PIOVESAN, 2012).

A respeito desse processo, Mércia Souza pontua que:

Nessa conjuntura, houve um esforço conjunto do consórcio das organizações não governamentais – Agende, Advocacy, Cepia, Cfemea, Cladem e Themis e da SPM – que veio fortalecer os vários anos de trabalho do movimento de mulheres com a questão da violência. Em 2004, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial, o qual foi coordenado pela ministra Nilcéa Freire, com o objetivo de elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher. Participaram do citado grupo representantes do Consórcio Feminista em suas reuniões, das quais resultou o anteprojeto de lei n. 4559, encaminhado ao Congresso Nacional (SOUZA, et al. 2010).

Enfim, em 7 de agosto de 2006, foi sancionada a Lei n. 11.340/06 (também conhecida como Lei Maria da Penha). Esta, de modo inédito, criou instrumentos



para reduzir a violência doméstica contra a mulher, estabelecendo medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

O processo de criação da lei Maria da Penha rendeu frutos notáveis. Foram criados os Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres em 2004, abrindo o canal para uma maior pressão política das organizações civis em favor da participação destas nas decisões orçamentárias e no monitoramento da aplicação dos recursos. Houve, também, após a criação da lei, a formação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar; a instalação de departamentos especializados no atendimento de casos de violência doméstica; a formulação de programa de capacitação de agentes públicos sobre a questão da violência de gênero e os novos mecanismos legais (especialmente para servidores do judiciário, juízes, médicos legistas, policiais e delegados); entre outros (MACIEL, 2011, p. 104).

Além disso, a aliança com o Executivo na formulação das políticas públicas expandiu-se para a pressão política sobre o Judiciário. “Para obter a declaração de constitucionalidade da Lei Maria da Penha, a Advocacia Geral da União ajuizou Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nas instâncias do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2007, focalizando os dispositivos da Lei que causaram controvérsias no Judiciário”. Os grupos de ativismo, para reforçar a tese da constitucionalidade da lei, participaram como *amicus curiae* na ação (MACIEL, 2011, p. 104).

No campo da proteção internacional dos direitos humanos, segundo Mércia Cardoso de Souza, a aprovação da Lei Maria da Penha permitiu que o Estado brasileiro cumprisse com a “Recomendação Geral n. 19 do Comitê da CEDAW/ONU que, em sua 29ª Sessão, ocorrida em 2003, recomendou ao Estado brasileiro a elaboração de uma legislação específica sobre violência doméstica contra a mulher” (SOUZA, et al. 2010).

A condenação do Brasil na Comissão Interamericana resultou em três elementos principais: o constrangimento internacional do Estado brasileiro, o que contribuiu para que este reconhecesse que mulheres que sofrem de violência



doméstica necessitam de proteção especial do Estado; o aumento dos movimentos de ativismo que requerem ao Brasil a adoção de novo comportamento ante os casos de violação desse direito e a criação de políticas públicas que visam a proteção dessas mulheres; a criação da Lei n.11.340/06, que resultou em diversos outros elementos, como a formulação de políticas públicas e novos arranjos institucionais visando a proteção da mulher.

Além do ativismo jurídico transnacional, os movimentos internos de defesa do direito da mulher também tiveram importante papel para o estabelecimento de um novo contexto jurídico e institucional pela proteção das mulheres contra a violência doméstica e da inclusão na agenda pública das demandas feministas. Estes representam exemplo de como a pressão sobre o Estado contribui para retirá-lo do espaço de omissão legislativa em relação aos direitos humanos (BARSTED, 2011, p.17).

O caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil demonstra que para avaliar a efetividade de mecanismos de direitos humanos é importante considerar o processo político. Evidencia-se, assim, a SIDH como instancia decisória aberta e incentivadora da participação da sociedade civil. As decisões de seus órgãos ganham relevância no ciclo da mobilização, ou seja, do uso pelos agentes sociais de oportunidades políticas na promoção da ressignificação das normas jurídicas.

2.2 CASO DAMIÃO XIMENES LOPES VS. BRASIL

O caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil foi a primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e o primeiro pronunciamento da Corte sobre violações de direitos humanos de portadores de sofrimento mental.

Damião Ximenes Lopes, desde pequeno, era portador de deficiência mental. Com o passar dos anos, suas crises agravaram-se e este foi levado por sua família para ser internado, em 1995, na Casa de Repouso Guararapes, em Sobral, no Ceará, instituição psiquiátrica credenciada pelo Sistema Único de Saúde (SUS).



Damião, nessa oportunidade, ficou internado por dois meses, e lá começou a fazer uso de medicação, a qual amenizou seus surtos psíquicos. Decorridos os dois meses, a vítima voltou para sua casa e contou à família que a clínica era um local muito violento. A partir de então, sua família, temerosa pela vida de Damião, decidiu que não iria mais interná-lo.

No entanto, após as crises de Damião tornarem-se incontroláveis, e por a família não dispor de recursos para interná-lo em outra clínica, a vítima foi encaminhada novamente para a Casa de Repouso Guararapes, em 1º de outubro de 1999. Em 4 de outubro de 1999, a mãe de Damião chegou à Casa de Repouso para visitá-lo e o encontrou sangrando, com hematomas, com a roupa rasgada, cheirando a excremento, com as mãos amarradas para trás, com dificuldade para respirar e gritando socorro à polícia. A mãe, no entanto, não conseguiu ajuda.

Segundo relatos presentes na sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, Damião Ximenes Lopes faleceu no mesmo dia (4 de outubro), na Casa de Repouso Guararapes, “em circunstâncias violentas, aproximadamente duas horas depois de haver sido medicado pelo Diretor Clínico do hospital, sem ser assistido por médico algum no momento de sua morte, já que a unidade pública de saúde em que se encontrava internado para receber cuidados psiquiátricos não dispunha de nenhum médico naquele momento”. Assim, “não se prestou ao senhor Damião Ximenes Lopes a assistência adequada e o paciente se encontrava, em virtude da falta de cuidados, à mercê de todo tipo de agressão e acidentes que poderiam colocar em risco sua vida” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 32).

O cadáver de Damião apresentava marcas de tortura, hematomas, suas mãos estavam perfuradas e seu nariz tinha marcas provocadas por unhas. O exame de necropsopia não conseguiu identificar a causa da morte de Damião, fator que causou indignação da família da vítima. Os familiares passam a crer que houve manipulação e omissão da verdade no laudo médico.



A casa de Repouso de Guararapes já era conhecida por ser um ambiente em que ocorriam atos de violência contra os pacientes. O Estado já teria conhecimento disso, e a morte de Damião não foi um ato ocorrido ao acaso. Segundo Edilene Bernardes e Carla Ventura, duas mortes violentas ocorreram antes da de Damião e não foram investigadas, e que maus tratos como brigas entre pacientes estimuladas por enfermeiros e a utilização de pacientes para conter fisicamente outro paciente era comum (BERNARDES, VENTURA, 2013, p.120).

Após a morte de Damião, sua família apresentou queixa na Delegacia de Polícia da Sétima Região de Sobral, mas, devido à falta de celeridade das investigações do caso, em outubro de 1999, a mãe de Damião, senhora Albertina Viana Lopes, apresentou denúncia à Coordenação Municipal de Controle e Avaliação da Secretaria de Saúde e Assistência Social sobre a morte de seu filho, e, no mesmo mês, a irmã de Damião, Irene Ximenes Lopes Miranda, apresentou denúncia à Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em que pedia justiça e a punição dos responsáveis pela morte de seu irmão.

Por fim, em 22 de novembro de 1999, a irmã de Damião, Irene Ximenes Lopes, apresentou denúncia sobre o caso ocorrido com seu irmão à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão iniciou a tramitação da petição solicitando ao Brasil que se manifestasse sobre o esgotamento da jurisdição interna, concedendo o prazo de noventa dias para a resposta. Após quase três anos do recebimento da denúncia e diante da inércia do Estado brasileiro, em 9 de outubro de 2002, a Comissão admitiu sua competência para analisar a demanda⁴.

Apesar de Irene Ximenes Lopes ter sido peticionária única em um primeiro momento, a Justiça Global, uma organização não-governamental brasileira de direitos humanos, pediu sua inclusão no processo como co-peticionária um tempo depois⁵.

⁴ Relatório nº 38/02, caso 12.237. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/Brasil.12237.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

⁵ Casoteca latino-americana de direito e política pública. Caso Ximenes Lopes versus Brasil -



No caso em questão, o direito social ferido foi o direito à saúde, um direito de segunda geração. A respeito dessa matéria, a OEA criou, em 1988, o Protocolo de São Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi ratificado pelo Brasil em 1996. O Protocolo trouxe disposições específicas acerca dos direitos sociais, econômicos e culturais, de forma que estes deveriam ser observados mais atentamente pelos Estados-membros da OEA em seus territórios.

No caso Damião Ximenes Lopes, apesar de conter claramente uma violação do direito social à saúde, possui também elementos de violação de direitos civis, como o direito à vida. Pelo fato de os órgãos do SIDH historicamente darem mais pareceres favoráveis a casos de violação de direitos civis e políticos, o caso foi enquadrado como um caso civil e baseou sua denúncia da Convenção Americana somente, e não no Protocolo de São Salvador. Não obstante, as partes não perderam a oportunidade de requerer a reformulação do tratamento da saúde mental no Brasil e a constituição de políticas públicas eficientes nesse âmbito, o que foi concedido pela Corte Interamericana em sua sentença. Nesse contexto, ressalta-se o lugar privilegiado que os tribunais internacionais representam para os embates sobre o significado das normas em disputas sobre casos concretos.

Segundo Flávia Piovesan, por exemplo, decisões que se refiram a direitos sociais tendem a ser entendidas como decisões de cumprimento mais lento pelo Estado. Enquanto nos direitos civis e políticos devem ser concedidos imediatamente pelo país, dado sua auto-aplicabilidade, os direitos econômicos, sociais e culturais, conforme os termos do Protocolo de São Salvador, possuem “realização progressiva”, expressão mal compreendida pela doutrina, conforme defende Piovesan:

A expressão “aplicação progressiva” tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu “General Comment n.03” (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2o, parágrafo 1o, o

Corte Interamericana de Direitos Humanos. Relato e Reconstrução Jurisprudencial. Página 9-10. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/narrativa_final_-_ximenes.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.



Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão “realização progressiva” constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos. (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23) (PIOVESAN, 2009, p.74).

Em março de 2004, os autores encaminharam petição à CIDH na qual afirmavam que era de extrema importância o envio do caso à Corte, pois o Estado brasileiro não havia cumprido satisfatoriamente as recomendações exigidas pela Comissão⁶. Assim, em 30 de setembro de 2004, o órgão submeteu o caso de tortura e morte de Damião Ximenes Lopes à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por fim, condenou o Estado brasileiro no caso em questão, em 4 de julho de 2006. Segundo a sentença proferida pela Corte⁷, o Brasil falhou em sua obrigação de proteger a vida e a integridade pessoal de Damião Ximenes, consagrados nos artigos 4.1, 5.1 e 5.2 da Convenção Americana; proporcionar a sua família o direito às garantias judiciais; e investigar de modo eficiente a violação ocorrida.

Conforme esquematizado pelas autoras Danielle Annoni e Theresa Correia, Corte Interamericana condenou o Brasil a:

Garantir, em um prazo razoável, que o processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos; 2) Publicar, no prazo de seis meses, no Diário Oficial e em outro jornal de ampla circulação nacional, uma só vez, os fatos provados nesta sentença; 3) Continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria; 4) Pagar em dinheiro para as senhoras Albertina Viana Lopes e Irene Ximenes Lopes Miranda e para os senhores Francisco Leopoldino Lopes e Cosme Ximenes Lopes, no prazo de um ano, a título de indenização por dano material, a

⁶ Ibid.

⁷ Sentença disponível na página web da Corte Interamericana de Direitos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>



quantia fixada nesta sentença; 5) Pagar em dinheiro, no prazo de um ano, a título de custas e gastos gerados no âmbito interno e no processo internacional perante o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a quantia fixada nesta sentença, a qual deverá ser entregue à senhora Albertina Viana Lopes; 6) Apresentar relatório a Corte sobre as medidas que adotará para cumprir os dispositivos desta sentença (ANNONI; CORREIA, 2010, p.215).

É importante mencionar que, após aberto o caso na Corte, o órgão ofereceu a oportunidade a Irene Ximenes Lopes e a Justiça Global, demandantes do caso enquanto este estava na Comissão, para apresentar “solicitações, argumentos e provas sobre o caso em epígrafe”. Dessa maneira, destaca-se o ofício⁸ encaminhado pelas partes em 3 de janeiro de 2005, no qual as partes pedem à Corte que determine que o Estado brasileiro adote medidas práticas para erradicar a utilização de “tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, adequando as instituições psiquiátricas brasileiras às condutas estabelecidas por reconhecidos instrumentos internacionais que regulam a matéria”⁹. Nesse sentido, pode-se entender que a condenação da Corte ao Brasil a desenvolver um programa de formação e capacitação para os profissionais da saúde vinculados ao atendimento de saúde mental pode ter tido como influência o pedido da Justiça Global, ressaltando-se, mais uma vez, o papel do ativismo jurídico transnacional no SIDH. Segundo o ofício:

Assim, os peticionários reputam extremamente importante que esta Honorable Corte determine que o Estado brasileiro adote medidas práticas para dar efetividade a sua obrigação legal de fiscalizar as condições de hospitalização das pessoas com doença mental, compreendendo a implementação de sistemas de inspeção eficazes e rigorosos e efetivo controle judicial.

Da mesma forma, é especialmente relevante que o Estado brasileiro adote as medidas cabíveis para erradicar a utilização de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, adequando as instituições psiquiátricas brasileiras às condutas estabelecidas por reconhecidos instrumentos internacionais que regulam a matéria, estabelecendo a definitiva proibição e

⁸ Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/argumentos__representantes.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

⁹ Página 216 do ofício.



sanção dessas práticas abusivas que desrespeitam e violam os direitos humanos¹⁰.

A respeito do cumprimento da sentença pelo Brasil, em 2007, por meio de decreto presidencial de n. 6.185/07, o Estado brasileiro autorizou o pagamento de indenização no valor de duzentos e cinquenta mil reais aos familiares de Damião Ximenes Lopes, referente aos danos materiais e imateriais sofridos. A sentença também foi publicada no Diário Oficial, assim como ordenou a Corte Interamericana. A respeito dos elementos de investigar os fatos em tempo razoável e estabelecer programas de capacitação para profissionais que atuam na área da saúde mental, estes foram parcialmente cumpridos.

Importante mencionar que, na sentença, a Corte também reconheceu (e elogiou) que o Estado brasileiro aplicou algumas medidas de reparação aos familiares da vítima e de mudanças políticas em relação à atenção à saúde mental, antes mesmo da prolação da sentença. O Brasil promoveu desculpa pública aos familiares da vítima, em 2005; o Estado adotou uma série de medidas para melhorar as condições da atenção psiquiátrica nas diversas instituições do Sistema Único de Saúde (SUS); medidas foram adotadas pelo Município de Sobral, como a constituição de comissão para investigar a responsabilidade da Casa de Repouso Guararapes em relação com a morte do senhor Damião Ximenes Lopes, a implementação da Rede de Atenção Integral à Saúde Mental de Sobral, a assinatura de um convênio entre o Programa Saúde na Família e a Equipe de Saúde Mental do Município de Sobral, a criação de Unidade de Internação Psiquiátrica no Hospital Dr. Estevão da Ponte do Município de Sobral, entre outras medidas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, p. 79).

O primeiro ponto a ser destacado como resultado da mobilização em torno da SIDH no caso em análise é a promulgação da Lei n.10.216/01, de 6 de abril de 2001, a qual dispõe sobre a “proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental” (BRASIL,

¹⁰ Página 216 do ofício.



2001). A lei somente foi aprovada após doze anos de tramitação no Congresso Nacional, o que permite afirmar, segundo Rosato e Correia, que o Caso Damião Ximenes Lopes colaborou para agilizar o seu processo de aprovação, com o objetivo de permitir ao Estado brasileiro a apresentar respostas à demanda perante a Comissão (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 105).

O novo modelo assistencial em saúde mental, que surgiu com a Lei n.10.216/01, prevê a estruturação de uma rede de serviços de atenção de base local, com destaque para os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Além do CAPS, outros serviços integram a rede de atenção em saúde mental, como os ambulatórios e clínicas ampliadas, residências terapêuticas (SRTs), os Centros de Convivência, os leitos integrais em hospitais gerais e os leitos em hospitais psiquiátricos, entre outros programas.

O Ministério da Saúde disponibiliza alguns dados sobre a implantação dos programas de saúde mental no Brasil, a exemplo do informativo “Saúde Mental em Dados”, que teve sua última edição em outubro de 2015¹¹. Segundo o documento, no que se refere ao número de CAPS implantados, o governo implantou mais de 2209 unidades no país, o que representa mais que o dobro se comparado ao ano de 2006 (em que existiam 1010). Se analisada a implantação desses centros por região, considera-se que todas as regiões do Brasil possuem uma cobertura “muito boa” de unidades da CAPS, exceto as regiões Norte e Centro-oeste, que têm uma cobertura “boa”. Considerando o Brasil como um todo, a cobertura é de 86% (considerando o parâmetro de um CAPS para cada 100 mil habitantes), o que também é considerada “muito boa”. Pode-se observar, quando analisados os dados, uma evolução rápida na implantação desses centros, uma vez que em 2010, por exemplo, a cobertura no país era de 66% e, em 2015, foi de 86%. Ou seja, um crescimento considerável.

¹¹ Saúde Mental em Dados 12. Disponível em: http://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf



O Brasil também passou a investir no componente “Reabilitação Psicossocial”, que envolve estratégias que contribuem para o protagonismo de usuários dos serviços públicos de assistência psiquiátrica e de seus familiares, por meio da criação de iniciativas como a promoção de trabalho/economia solidária, habilitação, educação, cultura e saúde. Segundo documentos oficiais do governo Brasileiro:

O acesso ao trabalho e à renda para pessoas em situação de desvantagem social tem sido uma questão prioritária para o governo federal, que em 2013 instituiu o Pronacoop Social, programa interministerial com o objetivo de avançar nos marcos legal e jurídico e nas políticas públicas de apoio ao Cooperativismo Social¹².

Ainda sobre a Reabilitação Psicossocial, desde 2005 o Ministério da Saúde destina incentivo financeiro para ações desse programa. “Inicialmente, através da Portaria nº 1.169, de 07 de julho de 2005, repassou incentivos para municípios e estados desenvolverem projetos de inclusão social pelo trabalho”. “A partir de 2012, com a publicação da Portaria nº 132, de 26 de janeiro de 2012, instituiu-se incentivo financeiro de custeio para o desenvolvimento do componente Reabilitação Psicossocial da RAPS”¹³. Cabe ressaltar que houve um grande aumento nos repasses federais destinados ao financiamento destas ações nas últimas chamadas de recursos. Em 2009, por exemplo, repassou-se R\$ 995.000,00, enquanto em 2013, repassou-se R\$ 4.325.000,00¹⁴.

No âmbito da especialização de profissionais da saúde na área, cabe ressaltar o aumento do número de vagas de residência em psiquiatria no Brasil nos últimos anos. Em 2012, existiam 59 vagas no país, enquanto em 2014, esse número saltou para 178 vagas.

¹² Saúde Mental em Dados 12. P. 31. Disponível em: http://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

¹³ Saúde Mental em Dados 12. P. 32. Disponível em: http://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

¹⁴ Ibid.



O documento também informa que, nos últimos anos, houve um processo gradual de redução de leitos nos Hospitais Psiquiátricos do SUS. A razão dessa diminuição, segundo Rosato e Correia, é que o Brasil “optou pelo cuidado em saúde mental no território, desativando os hospitais psiquiátricos paulatinamente e implantando leitos psiquiátricos em Hospitais Gerais para atenção de maior complexidade nessa área” (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 108). Se comparados o número de leitos de saúde mental em Hospitais Gerais em 2010 e em 2014, pode-se concluir que esse número subiu consideravelmente, de 2568 para 4.620.

Apesar dos avanços nas políticas públicas de atenção à saúde mental no Brasil após a denúncia do caso de Damião Ximenes Lopes, o Estado brasileiro ainda não cumpriu de modo satisfatório a recomendação da Corte Interamericana sobre a instalação de programas específicos de formação dos profissionais que trabalham nos serviços de saúde mental. Além disso, não existe ainda um sistema nacional de vigilância para que se evite que mortes em decorrência de violência e maus-tratos ocorram nesses hospitais (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 108).

A Corte compreende que a capacitação de profissionais que trabalham com a área de saúde mental é uma meta ainda não completamente cumprida. Segundo a supervisão feita pela Corte sobre o cumprimento da sentença, em 2010, o Estado necessita:

continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas aquelas pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos na Sentença (parágrafo resolutivo oitavo da Sentença) (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 7-8).

Observamos que assim como em outras situações o cumprimento da sentença por parte do Brasil seria reconhecido pelo SIDH como parcial. É urgente a promoção de melhorias no campo da saúde mental no país, além do cumprimento



integral da obrigação de promoção de cursos para profissionais dessa área, conforme requer a sentença.

Não há dúvidas, no entanto, em afirmar que a formulação de políticas públicas no campo da saúde mental no Brasil ganhou novo impulso a partir da denúncia contra o Estado Brasileiro na Comissão Interamericana pelo caso Damião Ximenes Lopes, uma vez que, após isso, a Lei de Reforma Psiquiátrica foi aprovada e outros mecanismos de garantias de direitos em saúde mental foram estabelecidos.

Os ativistas ao encamparem o caso de Irene Ximenes, uma familiar, se valeram da estrutura normativa do sistema regional de direitos humanos assim como das oportunidades abertas por ele a fim de avançar sua agenda. E ao fazer isso, foi possível inovar tanto nos argumentos apresentados tanto pelos órgãos do SIDH, como dos ativistas, o que permitiu medidas práticas na promoção de direitos sociais no campo da saúde no Brasil.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de denúncias e peticionamentos do SIDH, representa um importante espaço para a mobilização contra a impunidade do Estado em relação a violadores de direitos em seu território e, quando os canais internos estão bloqueados, de chamar a atenção do país para a necessidade de transformações sociais, jurídicas e normativas.

De outro lado, o mecanismo regional de proteção de direitos humanos é também um agente que decide a partir da interação com o Estado e ativistas. Sua capacidade obter *compliance* é uma construção resultado da dinâmica das relações com os Estados e outras instituições regionais. Assim, mesmo que em algumas vezes os Estados-membros do Pacto de São José da Costa Rica mostrem-se omissos em relação aos compromissos assumidos no âmbito da OEA, o sistema tem permitido a promoção transformações no campo da proteção dos direitos humanos.



A experiência brasileira revela que o sistema de petições ante a Comissão Interamericana tem logrado frutos positivos no país, especialmente devido à atuação de ONGs ativistas no seio do SIDH. A publicidade das violações de direitos humanos acarreta constrangimento político e moral ao Estado violador, e este se sente compelido a apresentar justificativas a respeito de sua prática. A ação dos grupos de ativismo jurídico transnacional pode, desse modo, contribuir para transformar uma prática governamental específica ou estimular reformas internas. Nesse sentido é que há a criação de normas e de políticas públicas internas.

A respeito dos resultados encontrados com o estudo dos casos Maria da Penha Maia Fernandes e Damião Ximenes Lopes, conclui-se que de fato a atuação do ativismo jurídico transnacional contribui para que mudanças sociais positivas ocorram no Estado demandado, como a elaboração de normas e políticas públicas que protegem grupos vulneráveis contra as violações denunciadas nos casos. É importante reconhecer, no entanto, que os resultados obtidos têm a participação de outros fatores internos, como a mobilização de outros grupos com campanhas públicas de denúncia, a atuação da mídia de modo a pressionar o governo e moldar a opinião pública, lobby legislativo, entre outros.

Especificamente a respeito do caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil, o ativismo de ONGs no SIDH rendeu frutos como a promulgação da Lei n.11.340/06 e, a partir desta, criou-se novas políticas públicas e arranjos institucionais no âmbito dos direitos da mulher. Exemplos desses mecanismos são os Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres; a formação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar; a instalação de departamentos especializados no atendimento de casos de violência doméstica; a formulação de programa de capacitação de agentes públicos sobre a questão da violência de gênero e os novos mecanismos legais.

No caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, por sua vez, destaca-se a promulgação da Lei n.10.216/01, que foi aprovada após doze anos de tramitação no Congresso Nacional. Isso permite afirmar, segundo alguns autores pontuados na



dissertação, que o Caso Damião Ximenes Lopes colaborou para agilizar o processo de aprovação da lei, com o objetivo de permitir ao Estado brasileiro a apresentar respostas à demanda perante a Comissão. Com a lei surgiu um novo modelo assistencial de saúde mental, estruturado por meio de redes de serviços de atenção de base local.

Os casos revelaram a importância dos mecanismos internacionais na promoção da prevenção e reparação de violações de direitos humanos na esfera nacional. Mostram também que grupos de ativismo jurídico transnacional são agentes extremamente importantes na promoção dessas mudanças, e que a atuação desses grupos tem gerado frutos, uma vez que, em diversos casos, o Estado propôs novas políticas públicas e normas com os mesmos temas das denúncias.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **O Brasil e os Direitos Humanos**: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*. vol. 18, n. 2, 2009, p. 67- 75.

ANNONI, Danielle; CORREIA, Theresa Rachel Couto. Jurisdição e competência no cumprimento de sentença interamericana pelo Brasil: análise do decreto 6.185/2007. **Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**. Fortaleza, v. 1, 2010, p. 197–221.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: Campos, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 13-38.

BERNARDES, Edilene Mendonça; VENTURA, Carla Aparecida Arena. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e os casos de violação dos Direitos Humanos relacionados à Saúde envolvendo o Brasil no período 2003-2010. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 13, n. 13, 2013, p. 107-128.

BICUDO, Hélio. **Defesa dos direitos humanos**: sistemas regionais. *Estudos Avançados*. São Paulo, n. 17 (47), 2003, p. 225-236.



CAVALLARO, James L. Toward Fair Play: a decade of transformation and resistance in international human rights advocacy in Brazil. **Chicago Journal of International Law**. Chicago, v. 3, n. 2, 2002, p. 481-492. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1030551>. Acesso em: 28. nov. 2016.

DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. **Saúde mental e direitos humanos**: 10 anos da Lei 10.216/2001. Arquivos Brasileiros de Psicologia. Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, 2011, p. 114-121.

KECK, Margaret E; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders**: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca and London, Cornell University Press, 1998.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: caso da Campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 26, nº 77, 2011, p. 97-111.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais: proteção no sistema internacional e no regional interamericano. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**. São Paulo, n. 5, 2009, p. 67-80.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14ª Ed. São Paulo:Saraiva, 2013.

PONTES, Maria Vânia Abreu. **Damião Ximenes Lopes**: a "condenação da saúde mental" brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua relação com os rumos da reforma psiquiátrica. 2015. 249f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Psicologia, Fortaleza (CE).

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 8, n. 15, 2011, p. 93-113

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de direitos humanos. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, no 7, ano 4, 2007, p. 27 – 57.

SANTOS, Cecília MacDowell Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 89, 2010, p. 153-170.



SOUZA, Mércia Cardoso De; MENDES, Gabriela Flávia Ribeiro; LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins; SANTANA, Jacira Maria Augusto Moreira Pavão; OLIVEIRA, Magnolia Bandeira Batista de; SILVA, Jaqueline Souza da. **A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e a Lei Maria da Penha.** *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7874. Acesso em: 27.jan. 2017.

SPIELER, Paula. The Maria da Penha Case and the Inter-American Commission on Human Rights: Contributions to the Debate on Domestic Violence Against Women in Brazil. *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 18: Iss. 1, 2011. Disponível em: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol18/iss1/6>. Acesso em: 6. jan. 2017.

VICENTIM, Aline. A trajetória jurídica internacional até formação da lei brasileira no caso Maria da Penha. *Revista Latino americana de Derechos Humanos*, v. 22, n. 1, 2011, p. 209-228.

