

Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: o Brasil e o caso Damião Ximenes

*Ludmila Cerqueira Correia**

RESUMO. O delineamento da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos, e, especificamente, a aplicação desta no Brasil. Analisa-se a responsabilidade internacional do Brasil por violação de direitos humanos no caso Damião Ximenes, primeiro caso brasileiro julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Palavras-chave: Corte Internacional de Direitos Humanos. Violação dos direitos humanos. Responsabilidade internacional.

1 Introdução

O tema da responsabilidade no Direito Internacional, e, mais especificamente, no Direito Internacional dos Direitos Humanos remete à discussão acerca do movimento de internacionalização dos direitos humanos, deflagrado no Pós Guerra, em resposta às atrocidades cometidas ao longo da Segunda Guerra Mundial.

Com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, começa a ser delineado o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de importantes tratados de proteção dos direitos humanos, de alcance global (ONU) e regional (sistemas europeu, interamericano e africano). Os sistemas global e regional, inspirados pelos valores e princípios da referida Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional.

Vale salientar que os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos, e, ainda, que cabe ao indivíduo que sofreu violação de direito, a escolha do aparato mais favorável.

Ademais, estes sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, com a finalidade de proporcionar a maior efetividade possível na proteção e promoção dos direitos humanos.

* Aluna do Programa de Pós-Graduação Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos.

No caso do Brasil, apenas com o processo de democratização, iniciado em 1985, que este passa a ratificar os principais tratados de proteção dos direitos humanos. Com a Constituição de 1988 – que consagra os princípios da prevalência dos direitos humanos e da dignidade humana – o Brasil passa a se inserir no cenário de proteção internacional dos direitos humanos.

Nesse cenário, cabe ressaltar que a crescente internacionalização dos direitos humanos passa a invocar os delineamentos de uma cidadania universal, da qual emanam direitos e garantias, internacionalmente assegurados. E, nesse sentido, é importante frisar que o estudo da proteção internacional aos direitos humanos está intimamente ligado ao estudo da responsabilidade internacional do Estado.

Registre-se, ainda, a importância da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos no sentido de reafirmar a juridicidade do conjunto de normas voltado para a proteção dos indivíduos e para a afirmação da dignidade humana. Além disso, ressalte-se o caráter preventivo das regras de responsabilização ao Estado infrator, pois estas podem evitar que novas violações de direitos humanos ocorram, conforme se verá a seguir.

Sendo assim, o objetivo deste texto é analisar o instituto da responsabilidade internacional, que zela pelo respeito dos Estados às normas internacionais, se atendo à responsabilidade do Estado por violação de direitos humanos, tomando como base, o primeiro caso brasileiro julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2 Responsabilidade no Direito Internacional

Ao estudar o tema da responsabilidade internacional, verifica-se que esta decorre do direito costumeiro, e, cada vez mais, da jurisprudência dos tribunais internacionais, tanto os estabelecidos por tratados multilaterais quanto os tribunais arbitrais (FERREIRA, 2001, p. 22). Essa jurisprudência reconhece a responsabilidade internacional do Estado como sendo um princípio geral do Direito Internacional, qual seja: a violação de normas internacionais atribuível a um Estado gera para este responsabilidade internacional e o conseqüente dever de reparação.

Nesse sentido, assinala André de Carvalho Ramos (2004, p. 71) que

a responsabilidade do Estado consolidou-se no Direito Internacional graças a uma série de casos internacionais que atestou a existência de um princípio de Direito Internacional reconhecido pelos Estados de responsabilização e reparação de fatos internacionalmente ilícitos.

Vale ressaltar que o referido princípio surgiu, por sua vez, do reconhecimento pelos tribunais internacionais do conceito geral de que o

responsável pela quebra de um contrato assume a obrigação de reparar os danos causados, adotado pela quase totalidade dos ordenamentos jurídicos nacionais (FERREIRA, 2001, p. 22).

Uma outra questão que deve ser considerada é que o regime da responsabilidade internacional do Estado foi ampliado para proteger os cidadãos e cidadãs contra os arbítrios de um Estado estrangeiro. Essa vertente veio a se constituir no precedente direto do atual regime de proteção internacional dos direitos humanos. Além disso, registre-se que tal regime ainda não foi codificado em nenhum instrumento internacional. Na verdade, o que existe é um projeto de convenção sobre responsabilidade internacional do Estado, de 2001, no âmbito da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, que possui 58 artigos.

De acordo com André de Carvalho Ramos (2004, p. 69),

A responsabilidade internacional do Estado é, de regra, apresentada como sendo uma obrigação internacional de reparação em face de violação prévia de norma internacional. Nesse sentido, a responsabilidade internacional é uma verdadeira obrigação de reparar os danos oriundos de violação de norma do Direito Internacional.

Assim, sempre que houver a responsabilização internacional de um Estado, haverá a obrigação de reparação dos danos por este causados.

A responsabilidade internacional pode ocorrer em três âmbitos, quais sejam: o Legislativo, por atos ou omissões do Poder Legislativo; o Administrativo, por atos ou omissões de autoridades e funcionários dos órgãos estatais; e o Judiciário, por denegação de justiça ou por uma má administração da justiça. Nesse sentido, a jurisprudência da Corte Interamericana é clara ao determinar que qualquer dos poderes do Estado pode praticar atos violatórios que determinarão a responsabilidade internacional.

Um exemplo disso é o voto do Juiz Cançado Trindade no caso *“La Ultima Tentación de Cristo”*: *“cualquier acto u omisión del Estado, por parte de cualquier de los Poderes – Ejecutivo, Legislativo o Judicial – o agentes del Estado, independientemente de su jerarquía, em violación de um tratado de derechos humanos, genera a responsabilidad internacional del Estado Parte em cuestión.”*

Ademais, o Estado não pode alegar que o agente público agiu por conta própria ou em desrespeito à legislação interna, para, assim, evitar a imputação da responsabilidade internacional. Nesse aspecto, deve-se registrar que a responsabilização internacional do Estado por ato de particulares é verificada tanto no caso de conduta de agentes estatais agindo a título privado (como particulares) quanto no caso de conduta de agentes estatais no momento do ato de particulares (RAMOS, 2004, p. 162).

Frise-se que o comportamento de “particulares” não é imputável ao Estado desde que aqueles não tenham atuado por conta dele próprio. O Estado será juridicamente responsável se seus órgãos podiam ter atuado para prevenir ou reprimir o comportamento ilícito dos particulares (obrigação de diligência). Assim, o que se verifica para a responsabilização do Estado é se seus órgãos foram omissos na ocasião da realização dos atos de particulares. Ao deixar de cumprir essa obrigação de investigar e punir os autores individuais das violações, ainda que particulares, o Estado está incorrendo em responsabilidade internacional.

Um outro aspecto que deve ser considerado é que em responsabilidade internacional, a intenção ou motivação são irrelevantes. Nas palavras de André de Carvalho Ramos (2004, p. 90), “a responsabilidade internacional nasce a partir da infração à norma de conduta internacional por meio de ação ou omissão imputável ao Estado, sem que haja qualquer recurso a uma avaliação da culpa do agente-órgão do Estado.”

Verifica-se, assim, a aplicação da teoria objetiva na responsabilização internacional. Ainda nas palavras de André de Carvalho Ramos (2004, p. 90), “A responsabilidade objetiva é caracterizada pela aceitação da ausência da prova de qualquer elemento volitivo ou psíquico do agente. Bastaria a comprovação do nexos causal, da conduta e do dano em si”. Desse modo, a responsabilidade internacional do Estado funda-se no resultado do dano e no nexos causal entre a conduta do Estado e a violação de obrigação internacional. Nesse caso, são três os elementos da responsabilidade internacional do Estado: fato ilícito, resultado lesivo e nexos causal entre o fato e o resultado lesivo.

O fato ilícito internacional é gerado por uma ação ou omissão, imputável ao Estado de acordo com o Direito Internacional, sendo essa ação ou omissão uma violação de obrigação internacional previamente existente. Sendo assim, constata-se dois elementos do fato ilícito: a imputação e a ilicitude. Desse modo, o estabelecimento da responsabilidade internacional de um Estado requer a análise do fato tido como violador de direitos em dois aspectos: se é o fato ilícito e se o fato é imputável ao Estado tido como violador.

Importante assinalar, ainda, a obrigação de reparação. O Estado-Parte violador tem o dever de assegurar uma reparação adequada dos danos causados à vítima e a seus familiares. Caso isso não ocorra, o Estado também estaria incorrendo em responsabilidade internacional.

Nesse âmbito, é válido ressaltar que os Estados-Partes da OEA, ao ratificarem a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, codificaram o princípio de direito internacional de que a declaração de responsabilidade internacional gera o dever de reabilitar a situação anterior à violação do direito, quando possível, e reparar os danos causados com a violação. Segundo a Corte Interamericana, essa reparação se rege pelo direito internacional – e não pelo

direito interno – em todos os seus aspectos: seu alcance, sua natureza, suas modalidades e a determinação dos seus beneficiários.

A Corte deixou clara, assim, a especificidade da reparação devida pela violação de normas da Convenção Americana: trata-se de um procedimento internacional de reparação a graves violações de direitos humanos, e não de uma simples ação de danos e prejuízos de direito civil interno. Nesse sentido, a Corte declararia reiteradas vezes que as insuficiências do direito interno não poderiam constituir obstáculo para a aplicação das distintas modalidades de reparação reconhecidas pelo direito internacional. Acerca de tais modalidades, pode-se citar a restituição, a indenização e a satisfação.

Enfim, é importante salientar que o órgão internacional que constata a responsabilidade internacional do Estado não possui o caráter de um tribunal de apelação ou cassação. Nesse aspecto, para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, as instâncias internacionais não reformam a decisão interna, mas sim condenam o Estado infrator a reparar o dano causado.

3 Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos

O Direito Internacional dos Direitos Humanos configura-se como o conjunto de direitos e faculdades que garantem a dignidade da pessoa humana e beneficiam-se de garantias internacionais institucionalizadas (RAMOS, 2004, p. 48).

Como bem acentua Flávia Piovesan (2006, p. 4-5),

Perceber-se-á que, em face das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional passou a reconhecer que a proteção dos direitos humanos constitui questão de legítimo interesse e preocupação internacional. Ao constituir tema de legítimo interesse internacional, os direitos humanos transcendem e extrapolam o domínio reservado do Estado ou a competência nacional exclusiva.

Com a ação internacional, verifica-se uma maior visibilidade das violações de direitos humanos, desencadeando o risco do constrangimento político e moral ao Estado infrator. Isso tem permitido alguns avanços na proteção dos direitos humanos. Ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, o Estado é praticamente obrigado a se justificar acerca das suas práticas, o que tem auxiliado na modificação ou na melhoria de uma determinada prática governamental, no que se refere aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para alterações internas.

Quando um Estado reconhece a legitimidade das intervenções internacionais na questão dos direitos humanos e, em resposta a pressões

internacionais, altera sua prática com relação à matéria, fica reconstituída a relação entre Estado, cidadãos e atores internacionais.

O sistema internacional invoca um parâmetro de ação para os Estados, legitimando o encaminhamento de denúncias se as obrigações internacionais são desrespeitadas. Neste sentido, a sistemática internacional estabelece a tutela, a supervisão e o monitoramento do modo pelo qual os Estados garantem os direitos humanos internacionalmente assegurados.

Os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, ao consagrarem parâmetros mínimos a serem respeitados pelos Estados, apresentam um duplo impacto: são acionáveis perante as instâncias nacionais e internacionais. No campo nacional, os instrumentos internacionais conjugam-se com o direito interno, ampliando, fortalecendo e aprimorando o sistema de proteção dos direitos humanos, sob o princípio da primazia da pessoa humana. No campo internacional, os instrumentos internacionais permitem invocar a tutela internacional, mediante a responsabilização do Estado, quando direitos humanos internacionalmente assegurados são violados.

Observa-se que, originalmente, o regime da responsabilidade internacional do Estado referia-se apenas a disputas entre Estados. Porém, com a evolução das relações internacionais, surgiu uma nova vertente de disputas no Direito Internacional, na qual o prejuízo deixava de ser diretamente do Estado para ser de um dos nacionais do mesmo. Desse modo, o mencionado regime foi ampliado para proteger os cidadãos e cidadãs de um Estado contra os arbítrios de um Estado estrangeiro (FERREIRA, 2001, p. 22-23).

De acordo com Patrícia Ferreira (2001, p. 24),

Com a criação e a ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados provocaram uma transformação radical no regime da responsabilidade internacional. A partir de então, a responsabilidade internacional deixou de proteger apenas os interesses e reparar os danos e prejuízos causados por disputas internacionais Estado X Estado ou por um Estado contra o nacional de outro. Agora, pela primeira vez, incorre em responsabilidade internacional o Estado que viola um dispositivo internacional que protege o direito de seus próprios nacionais.

É importante frisar que a natureza objetiva das obrigações de proteção de direitos humanos consagra o indivíduo como principal preocupação da responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos (RAMOS, 2004, p. 48).

Verifica-se também que quando os tratados de direitos humanos se referem ao dever do Estado de garantir os direitos declarados, não mencionam o elemento “culpa” para caracterizar a responsabilidade internacional do Estado. (RAMOS, 2004, p. 91)

Segundo André de Carvalho Ramos (2004, p. 92),

A jurisprudência das instâncias internacionais de proteção de direitos humanos é farta em assinalar o predomínio da teoria objetiva da responsabilidade internacional do Estado. A razão disso está na necessidade de interpretar os dispositivos internacionais de direitos humanos em benefício do indivíduo, como fruto da natureza objetiva dessas normas.

Assim, não importa se houve culpa, basta que uma violação de direitos humanos tenha resultado de uma inobservância por parte de um Estado de suas obrigações de forma direta ou por pessoas com apoio do poder público. O fundamento da responsabilidade está na constatação, pura e simples, de um eventual comportamento que não esteja de acordo com a norma internacional.

Nesse diapasão, o mencionado autor (2004, p. 410) conclui:

A responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos é, inegavelmente, uma responsabilidade objetiva. O cerne deste instituto está no dever de reparação que nasce toda vez que houver uma violação de uma norma internacional. Basta a comprovação do nexo causal, da conduta e do dano em si.

Para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Estado tem a responsabilidade primária no tocante à proteção de direitos, tendo a comunidade internacional, a responsabilidade subsidiária, quando as instituições nacionais se mostrarem falhas ou omissas na proteção de direitos. Nesse caso, ressalte-se que o objetivo maior da tutela internacional é propiciar avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos.

Ademais, é importante ressaltar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos vem desenvolvendo uma jurisprudência consistente acerca das conseqüências jurídicas da responsabilidade internacional pela violação de direitos garantidos pela Convenção Americana. Nesse sentido, o artigo 63.1 da referida Convenção contém previsão acerca da responsabilidade internacional do Estado e da conseqüente reparação dos danos causados.

Desse modo, ao ratificarem a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, os Estados-Partes da OEA codificaram o princípio de direito internacional de que a declaração de responsabilidade internacional gera o dever de reabilitar a situação anterior à violação do direito, quando possível, e reparar os danos causados com a violação (FERREIRA, 2001, p. 30).

Por fim, é válido reiterar lição trazida por André de Carvalho Ramos (2004, p. 410):

A responsabilidade internacional do Estado baseia-se no resultado lesivo e no nexo causal entre a conduta do Estado e a violação de obrigação internacional, sem espaço para averiguação da culpa ou dolo

do agente-órgão do Estado, facilitando a concretização da responsabilidade estatal e a conseqüente reparação aos indivíduos vítimas de violações de direito humanos.

4 O Brasil e a responsabilidade internacional por violação de direitos humanos

O professor Cançado Trindade (1998, p. 83) afirma que

Em razão da coexistência de instrumentos internacionais de proteção dotados de bases jurídicas distintas [...], todos os Estados (inclusive os que não ratificaram os tratados gerais de direitos humanos) encontram-se hoje sujeitos à supervisão internacional no tocante ao tratamento dispensado às pessoas sob sua jurisdição.

O renomado autor (1998, p. 84) coloca, ainda, que hoje, nenhum Estado encontra-se eximido de responder, por seus atos e omissões, a denúncias de violações de direitos humanos perante órgãos de supervisão internacional, e o Brasil não tem feito exceção a isso.

A partir da Constituição Federal de 1988, importantes tratados internacionais de direitos humanos foram ratificados pelo Brasil: a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; o Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004; e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantis, também em 27 de janeiro de 2004.

Acrescente-se que, em 03 de dezembro de 1998, o Estado Brasileiro, finalmente, reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio do Decreto Legislativo nº 89/98. Isso ampliou e

fortaleceu as instâncias de proteção dos direitos humanos internacionalmente assegurados.

Desse modo, é recente o alinhamento do Brasil à sistemática internacional de proteção dos direitos humanos.

Nesse diapasão, uma questão que deve ser ressaltada é a necessidade de se combinar a sistemática nacional e internacional de proteção, à luz do princípio da dignidade humana, pois, dessa forma, os direitos humanos assegurados nos instrumentos nacionais e internacionais passam a ter uma maior importância, inclusive, com o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização do Estado.

Ao examinar os casos de violação de direitos humanos no Brasil que foram levados ao exame da Comissão Interamericana (PIOVESAN, 2006, p. 277-314), verifica-se que todos eles requerem o controle internacional, solicitando uma resposta internacional em razão do descumprimento de obrigações contraídas no âmbito internacional.

Conforme assinala Flávia Piovesan (2006, p. 279), “De acordo com o direito internacional, a responsabilidade pelas violações de direitos humanos é sempre da União, que dispõe de personalidade jurídica na ordem internacional.” Assim, o Estado brasileiro não pode invocar os princípios federativo e da separação dos poderes para afastar a responsabilidade da União em relação à ofensa de obrigações internacionalmente assumidas.

Desse modo, no caso que será apresentado a seguir, é o Estado brasileiro que está sendo julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, pois é a União que tem a responsabilidade internacional na hipótese de violação de obrigação internacional em matéria de direitos humanos que se comprometeu a cumprir (PIOVESAN, 2006, p. 280).

Importante destacar também que o futuro da proteção internacional dos direitos humanos em relação ao Brasil depende, em grande parte, das medidas nacionais de implementação. Além da adequação do ordenamento jurídico interno à normativa de proteção internacional, faz-se necessário priorizar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à garantia e proteção dos direitos humanos, bem como o aperfeiçoamento dos mecanismos internos de monitoramento da implementação desses direitos humanos.

Isso enfatiza o caráter subsidiário da responsabilidade internacional, ou seja, que a ação internacional é sempre uma ação suplementar, constituindo garantia adicional de proteção dos direitos humanos.

Cabe registrar, ainda, a importância da participação dos atores sociais para a defesa e proteção dos direitos humanos no Brasil, não só no âmbito interno, mas também no âmbito internacional, ao propor ações internacionais perante os órgãos do sistema global e regional de proteção dos direitos humanos. Com o intenso envolvimento da sociedade civil, os instrumentos

internacionais constituem um poderoso mecanismo para reforçar a proteção dos direitos humanos e o regime democrático no país, a partir dos delineamentos de uma cidadania ampliada, capaz de combinar direitos e garantias, nacional e internacionalmente assegurados.

Ademais, um outro aspecto de relevante pertinência, é trazido por Flávia Piovesan (2006, p. 313), que coloca que

A experiência brasileira revela que a ação internacional tem também auxiliado a publicidade das violações de direitos humanos, o que oferece o risco do constrangimento político e moral ao Estado violador, e, nesse sentido, surge como significativo fator para a proteção dos direitos humanos. Ademais, ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, o Estado é praticamente “compelido” a apresentar justificativas a respeito de sua prática.

É o que se verá no caso a seguir apresentado, em que o Brasil foi denunciado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos por familiares de vítima de violações de direitos humanos.

5 O caso Damião Ximenes

Inicialmente, é válido observar que não foi possível o acesso ao desenvolvimento de todo o caso processado pela Corte. Assim, a análise se reduzirá a uma sinopse dos fatos constantes na comunicação, no relatório produzido pela Comissão Interamericana e em documentos do Governo brasileiro, levando em consideração os direitos violados e os atores sociais envolvidos a exercer a advocacia do Direito Internacional dos Direitos Humanos no caso em tela.

O caso Damião Ximenes é o primeiro caso brasileiro a ser julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA). O Estado brasileiro é acusado de ação e omissão pela morte de Damião Ximenes Lopes nas dependências da Casa de Repouso Guararapes, no interior do Ceará, em 1999. A referida clínica de saúde mental integrava a rede privada credenciada ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Em outubro de 1999, Damião Ximenes Lopes – na época, com 30 anos – foi internado pela mãe, Albertina Ximenes, para tratamento psiquiátrico na Casa de Repouso Guararapes, a única clínica psiquiátrica da região de Sobral, no interior do Ceará. Ele morreu três dias depois do seu internamento. De acordo com denúncia da família, Damião sofreu maus tratos, tortura e foi atendido de forma negligente pelos médicos e enfermeiros da referida Casa de Repouso, o que ocasionou a sua morte. A clínica foi descredenciada do SUS e hoje está desativada.

Logo após a morte de Damião Ximenes da Silva, a família ajuizou ações criminal e civil indenizatória contra o proprietário da clínica – ambas ainda não julgadas – e petição contra o Estado brasileiro perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

No caso em tela, dois pontos estão em discussão: se o Brasil violou os direitos estabelecidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, por meio de atos de seus agentes - a Casa de Repouso Guararapes, seus médicos e demais funcionários -, e se estas violações decorreram da falha em prevenir, investigar e punir. Os autores da ação alegam que, como Estado Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Brasil violou artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos sobre direito à vida, direito à integridade pessoal, direito às garantias judiciais e direito à proteção judicial.

O presente caso foi analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que decidiu pela admissibilidade da petição¹, e depois encaminhado à Corte, a quem cabe julgar os países signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos que reconheceram a competência jurisdicional da Corte, entre os quais, o Brasil. A ação tem como autores a própria Comissão, a irmã de Damião, Irene Ximenes Lopes, e o Centro de Justiça Global – organização não-governamental dedicada à defesa e à promoção dos direitos humanos no Brasil.

O Brasil teve três oportunidades² para dar informações à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a acusação de omissão pela morte de Damião Ximenes Lopes nas dependências da mencionada Casa de Repouso, porém, segundo o relatório nº 38/02 da Comissão, datado de 9 de outubro de 2002, o Brasil "não apresentou nenhuma resposta aos fatos alegados pela peticionária e tampouco questionou a admissibilidade da petição".

Ademais, de acordo com o mencionado relatório, a irmã de Damião, Irene Ximenes Lopes, alegou que o Estado não estava cumprindo sua obrigação de investigar e responsabilizar os culpados pela morte de seu irmão. Também sustentou que o governo brasileiro era responsável por permitir o funcionamento de uma clínica que "dispensa tratamento cruel e desumano aos seus pacientes".

Em dezembro de 2003, a Comissão fez recomendações ao Estado brasileiro no sentido de investigar a fundo e adotar medidas para que novos casos como esse não viessem a ocorrer. Também determinou que fosse reforçado o monitoramento e a supervisão desse tipo de serviço, conforme informações do coordenador de relações internacionais da Justiça Global, Carlos Eduardo Gaio. Ele acrescenta, porém, que "O governo não cumpriu as

¹ De acordo com o Relatório nº 38/02 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

² Idem.

recomendações e, por isso, a Comissão encaminhou o caso à Corte Interamericana”.

Registre-se que o Governo do Ceará concedeu à mãe de Damião Ximenes uma pensão no valor de um salário mínimo, que começou a ser paga no início de 2004, “por uma questão de humanidade, de sensibilidade”, como esclarece o procurador-adjunto da Procuradoria Geral do Estado, Raul Araújo³.

No que se refere ao julgamento do caso, o mesmo teve, de um lado, a organização não governamental Justiça Global, representando a família de Damião, e de outro, o governo brasileiro, representado por uma equipe de advogados dos ministérios e da Advocacia-Geral da União (AGU). A família queria que o governo assumisse a responsabilidade pela morte de Damião, investigasse e punisse os responsáveis, garantisse a não repetição de maus-tratos a pessoas com transtornos mentais e pagasse uma reparação pecuniária.

A primeira audiência do julgamento aconteceu no dia 30 de novembro de 2005, em San José, na Costa Rica, com apresentação de alegações finais e depoimento de testemunhas de defesa e acusação.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Advocacia-Geral da União, o Ministério da Saúde e o Ministério das Relações Exteriores, ao elaborar a defesa do Brasil perante a Corte, alegaram⁴ que o país está mudando o tratamento psiquiátrico, substituindo o modelo de exclusão da internação por processos alternativos.

Enfim, o Estado brasileiro reconheceu responsabilidade parcial no caso da morte de Damião Ximenes Lopes, durante o julgamento que ocorreu nos dias 30 de novembro e 01 de dezembro de 2005 na Corte Interamericana de Direitos Humanos. A atitude de reconhecer parcialmente a responsabilidade do Estado brasileiro no caso foi avaliada pela Corte Interamericana como ética, responsável e construtiva⁵. Os petionários também reconheceram como positivo o posicionamento. Participaram do julgamento, pela delegação do governo brasileiro, o coordenador do Programa de Saúde Mental do Ministério da Saúde, Pedro Delgado, o vice-prefeito do Município de Sobral, José Clodoveu, a assessoria internacional da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, representantes da Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores e da Advocacia-Geral da União.

De acordo com o Secretário Adjunto da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Mário Mamede, o Brasil foi condenado

³ Conforme consta no *clipping eletrônico* da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará - SESA, de 07/01/2006: www.saude.ce.gov.br/clipping/modules.php?name=News&file=article&sid=5488

⁴ De acordo com nota da assessoria de imprensa da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

⁵ Conforme nota da Assessoria de Comunicação Social da Advocacia-Geral da União, publicada em 02/12/2005.

a pagar pensão à família de Damião e a fazer melhorias no atendimento psiquiátrico.

É válido salientar que na audiência, foram colhidos depoimentos de testemunhas e houve o debate oral entre as partes. A sentença do mérito seria proferida nos três meses seguintes às audiências. Ocorre que, até hoje, não se tem notícia da mesma.

O Brasil foi acusado de violar quatro artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos: o 4º (direito à vida), o 5º (direito à integridade física), o 8º (direito às garantias judiciais) e o 25 (direito à proteção judicial). O reconhecimento da responsabilidade parcial do Estado no caso refere-se aos artigos 4º e 5º, já que a violação do direito à vida e à integridade física foi consequência da insuficiência, à época do ocorrido, de resultados positivos na implementação das políticas públicas de reforma dos serviços de saúde mental que possibilitassem procedimentos de credenciamento e fiscalização mais eficazes de instituições privadas de saúde. Tal situação, de acordo com o reconhecimento, não corresponde ao atual grau de evolução e implementação das políticas públicas na área de saúde mental e direitos humanos dos pacientes, tanto no local dos fatos como em todo o território brasileiro.

Segundo informações da Advocacia-Geral da União⁶, a Comissão Interamericana ainda pretende obter a condenação do Estado brasileiro por violação dos artigos 8º e 25, porém, a AGU contestou o pedido de condenação por ofensa a tais artigos do Pacto de San José.

Para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, as providências já adotadas e aquelas em andamento demonstram que o Estado brasileiro tudo fez e continua fazendo para a investigação, responsabilização, reparação e não-repetição dos fatos. Entre as ações citadas à Corte está o fechamento da clínica onde ocorreu a morte de Ximenes, a tramitação na justiça estadual de ações criminais e civis contra os funcionários e proprietários da clínica, a concessão de pensão mensal vitalícia em favor da mãe da vítima (determinada por lei estadual em 2004), e a inauguração do primeiro Centro de Atenção Psicossocial da cidade de Sobral, batizado de “Damião Ximenes Lopes”, como demonstração de que o Estado brasileiro já vem procurando reparar simbolicamente a memória de Damião. Estes foram os argumentos apresentados na defesa formulada pela AGU.

Nesse sentido, a defesa do Brasil destacou os avanços na implementação da política de saúde mental, que enfatiza os direitos humanos das pessoas com transtornos mentais e a não-internação, com base em décadas de atuação dos movimentos da luta antimanicomial e da reforma psiquiátrica. A Lei nº 10.216/2001, que determinou a reforma no sistema de saúde mental no Brasil, foi orientada pela percepção de que as instituições manicomiais, como teria sido

⁶ Idem.

o caso da clínica onde Damião foi morto, representavam fontes de violações de direitos humanos das pessoas ali internadas.

De acordo com informações da AGU, o atual sistema prioriza o atendimento residencial ou ambulatorial dos pacientes e não mais a privação de sua liberdade. O município de Sobral, em particular, é hoje considerado modelo em termos de política de saúde mental no Brasil, tendo recebido o prêmio David Capistrano da Costa Filho de “Experiências Exitosas na Área da Saúde Mental”, o que atesta as transformações ocorridas desde o acontecido.

Desse modo, o presente caso abre um precedente para outras pessoas, também vítimas da omissão da justiça brasileira, a recorrerem aos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Além disso, percebe-se que a ação internacional referente ao caso Damião Ximenes contribuiu para a melhoria dos serviços de assistência psiquiátrica oferecidos no Brasil, com base na garantia dos direitos humanos das pessoas com transtornos mentais, conforme colocado acima. Isso confirma o entendimento de Flávia Piovesan (2006, p. 313-314), para a qual, “A ação internacional e as pressões internacionais podem, assim, contribuir para transformar uma prática governamental específica, no que se refere aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas.”

6 Conclusões

Em face do exposto, verifica-se que a necessidade de assegurar uma garantia efetiva aos direitos humanos leva a uma ampliação e a um aprofundamento do duplo dever de prevenção e repressão frente a todos os indivíduos sob a jurisdição de um Estado.

A obrigação de “garantia” situa, finalmente, o Estado frente às suas próprias responsabilidades em relação tanto com seus agentes ou funcionários “à margem da lei”, como em relação com as pessoas consideradas como simples particulares.

Ao aderir ao aparato internacional de proteção, bem como às obrigações dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos humanos são respeitados em seu território.

Reafirma-se, assim, o princípio geral de direito internacional, pelo qual a violação de normas internacionais atribuível a um Estado gera para este responsabilidade internacional.

Nesse diapasão, um aspecto relevante diz respeito aos posicionamentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos a ela submetidos. Verifica-se que a Corte vem contribuindo de forma ativa e consistente para a evolução do regime da responsabilidade internacional do Estado, fazendo com

que o mesmo venha a concorrer, cada vez mais, para a proteção internacional dos direitos humanos.

Mesmo sendo recente a jurisprudência da Corte, o sistema interamericano se consolida como relevante e eficaz estratégia de proteção dos direitos humanos quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas.

Nesse sentido, ressalte-se, também, a importância do monitoramento pela Comissão Interamericana e pelos Estados-partes da Convenção do cumprimento das recomendações da Comissão aos Estados acionados internacionalmente. A efetiva fiscalização do cumprimento das recomendações da Comissão por parte dos Estados-partes da Convenção se insere dentro do objetivo geral do Direito Internacional dos Direitos Humanos de alcançar a efetiva proteção dos direitos humanos. Observa-se que o monitoramento do comportamento do Estado tem efeito preventivo.

Cabe frisar que o avanço na área do Direito Internacional dos Direitos Humanos tem se devido, em grande parte, à conscientização e mobilização constante da sociedade civil, acompanhadas da sensibilidade das instituições públicas para com a prevalência dos direitos humanos.

Ademais, os instrumentos internacionais de proteção constituem fortes mecanismos para a promoção do efetivo fortalecimento da proteção dos direitos humanos no âmbito nacional, reafirmando, assim, a importância dos mecanismos de proteção internos.

7 Referências

BRASIL. Lei nº 10.216/2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. v. I e II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

_____. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1998.

FERREIRA, Patrícia Galvão. Responsabilidade Internacional do Estado. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto. (Org.) *Direitos Humanos Internacionais: avanços e desafios no início do século XXI*. Recife: 2001.

GOMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Responsabilidad en derecho internacional; Culpa y derechos humanos. In: *Derechos humanos en el Sistema Interamericano*. México: Porrúa; UNAM, 2000.

JAYME, Fernando G. *Direitos Humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. (Org.) *Manual de Direitos Humanos Internacionais: acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Temas de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. *Direitos humanos em juízo*. São Paulo: Max Limonad, 2001.