

**A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
COMO INDUTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS
REFLEXOS NA REPARAÇÃO DAS VIOLAÇÕES DE
DIREITOS HUMANOS A PARTIR DAS CONDENAÇÕES
SOFRIDAS PELO BRASIL****THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AS AN INDUCER OF
PUBLIC POLICIES AND ITS IMPACT ON THE REPARATION OF HUMAN RIGHTS
VIOLATIONS BASED ON THE CONVICTIONS SUFFERED BY BRAZIL**

Saulo de Medeiros Torres

Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Constitucional e Tributário, pela Universidade Potiguar. Mestre em Constituição e Garantia de Direitos, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutorando em Direitos Fundamentais e Democracia, pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil.

RESUMO

Este artigo analisa o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) como indutora de políticas públicas no Brasil, a partir das condenações sofridas pelo Estado brasileiro. O objetivo central é compreender como as decisões da Corte IDH influenciam a formulação de políticas públicas voltadas à reparação e à prevenção de violações de direitos humanos. Utilizando o método indutivo e uma abordagem qualitativa, o estudo examina casos emblemáticos, como Ximenes Lopes, Fazenda Brasil Verde e Gomes Lund, destacando as medidas reparatorias e preventivas determinadas pela Corte. A relevância do tema reside na necessidade de compreender como as decisões internacionais podem contribuir para a melhoria das políticas públicas domésticas, garantindo a não repetição de violações e o respeito aos direitos fundamentais. Os resultados evidenciam que as condenações da Corte IDH têm impulsionado mudanças estruturais no Brasil, como a reforma do sistema de saúde mental, o combate ao trabalho escravo e a promoção da memória histórica sobre violações ocorridas durante a ditadura militar, concluindo-se que a Corte IDH atua como agente catalisador de transformações, promovendo a efetivação de direitos humanos e a consolidação do Estado democrático de direito.

Palavras-Chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos. Políticas Públicas. Reparação. Brasil. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Inter-American Court of Human Rights (IA-CHR) as an inducer of public policies in Brazil, based on the convictions suffered by the Brazilian state. The main objective is to understand how the decisions of the Inter-American Court of Human Rights influence the formulation of public policies aimed at repairing and preventing human rights violations. Using the inductive method and a qualitative approach, the study examines emblematic cases such as Ximenes Lopes, Fazenda Brasil Verde and Gomes Lund, highlighting the reparatory and preventive measures determined by the Court. The relevance of the topic lies in the need to understand how international decisions can contribute to the improvement of domestic public policies, guaranteeing the non-repetition of violations and respect for fundamental rights. The results show that the judgments of the Inter-American Court have led to structural changes in Brazil, such as the reform of the mental health system, the fight against slave labor and the promotion of historical memory about violations that took place during the military dictatorship, concluding that the Inter-American Court acts as a catalyst for change, promoting the realization of human rights and the consolidation of the democratic rule of law.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights. Public Policies. Reparations. Brazil. Human Rights.

INTRODUÇÃO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) desempenha um papel crucial na garantia e na promoção dos direitos humanos na América Latina, especialmente ao influenciar a formulação de políticas públicas nos Estados que são condenados por violações desses direitos. Quando um Estado é responsabilizado internacionalmente por uma violação de direitos humanos, a Corte IDH pode determinar uma série de medidas que não apenas visam reparar os danos causados às vítimas, mas também induzem os governos a adotarem políticas públicas preventivas e estruturantes, contribuindo para o fortalecimento do Estado democrático de direito.

Desde a sua consolidação, o sistema interamericano tem sido fundamental para a defesa e à promoção dos direitos humanos no Brasil. Por meio de suas decisões, a Corte IDH não apenas responsabiliza os Estados por violações cometidas, mas também impõe medidas concretas e abrangentes para mitigar os impactos dessas violações. Essas medidas podem incluir desde indenizações financeiras até a implementação de reformas legislativas, administrativas e institucionais que busquem assegurar que os direitos violados não sejam reincididos. O processo de

responsabilização, portanto, ultrapassa a esfera individual das vítimas, promovendo transformações estruturais que impactam toda a sociedade.

Nesse sentido, a capacidade de a Corte IDH determinar medidas de reparação e não repetição revela-se uma ferramenta valiosa para fomentar mudanças estruturais nos Estados-membros. Essas ferramentas podem variar desde a imposição de capacitações para agentes estatais, revisão de legislações incompatíveis com os padrões internacionais de direitos humanos, até a implementação de programas de assistência às vítimas. Tais medidas não apenas promovem a justiça no âmbito individual, mas também evitam que situações semelhantes ocorram novamente, consolidando um ambiente de mais respeito aos direitos fundamentais.

Este artigo pretende analisar os principais impactos dos julgamentos da Corte IDH envolvendo o Brasil na formulação de políticas públicas e na reparação de vítimas de violações de direitos humanos. Para tanto, será estruturado em três seções principais. Na primeira seção, serão abordados o papel e a evolução do sistema interamericano de direitos humanos, destacando sua relação com o Brasil. Na segunda seção, serão analisados os casos concretos julgados pela Corte IDH envolvendo o Brasil e as consequências dessas decisões para a adoção de medidas reparatórias e preventivas. Na terceira e última seção, será discutido como as medidas determinadas pela Corte podem servir para fomentar as políticas públicas a serem implementadas no Brasil.

O objetivo principal deste trabalho é refletir sobre o papel das condenações impostas pela Corte IDH como mecanismos de reparação e de prevenção de violações de direitos humanos no Brasil. A problemática que se busca responder é: De que maneira as decisões da Corte Interamericana podem contribuir para a implementação de políticas públicas que promovam os direitos humanos?

A relevância deste tema está ancorada na necessidade de compreender como as condenações da Corte Interamericana de Direitos Humanos podem influenciar a agenda de formulação das políticas públicas no Brasil. As decisões da Corte, proferidas contra o Estado brasileiro, têm o potencial de catalisar mudanças estruturais e promover uma cultura de mais respeito aos direitos humanos fundamentais. Assim, o foco principal deste trabalho é examinar como as condenações da Corte IDH podem contribuir para a criação ou à influência de políticas públicas domésticas no Brasil, a partir de três casos concretos: Ximenes Lopes, Fazenda Brasil Verde e Gomes Lund.

O estudo utilizará o método indutivo, dado que buscará compreender, a partir de casos concretos julgados pela Corte IDH, as consequências dessas decisões no âmbito das políticas públicas brasileiras. Esse método é apropriado porque permite partir de situações específicas para construir uma visão mais ampla sobre os reflexos das condenações internacionais na promoção dos direitos humanos.

A abordagem será de natureza qualitativa, com uma análise panorâmica de precedentes representativos da Corte IDH envolvendo o Brasil. O levantamento

será feito a partir de fontes primárias, como as sentenças da Corte IDH; e secundárias, incluindo literatura especializada.

I. UM BREVE PANORAMA DO PAPEL DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTROLE DA ATUAÇÃO ESTATAL

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) emergiu como uma resposta normativa e institucional ao trauma coletivo causado pela Segunda Guerra Mundial, complementando o sistema universal de proteção aos direitos humanos inaugurado pela Declaração Universal de 1948. No contexto interamericano, sua criação reflete um esforço coordenado para consolidar um regime baseado na liberdade individual e na justiça social, alicerçado no respeito aos direitos essenciais da pessoa humana. Esse compromisso assumido pelas nações das Américas evidencia uma intenção compartilhada de superar as atrocidades do passado e prevenir violações sistemáticas de direitos no futuro (Piovesan, 2018).

Historicamente, o SIDH evoluiu por meio de quatro etapas fundamentais: A fase inicial, marcada pelos antecedentes históricos, incluiu a adoção da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem em 1948, um documento pioneiro que estabeleceu as bases para o reconhecimento regional dos direitos humanos. Em seguida, a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) representou o início do período de formação do sistema, com a progressiva ampliação de suas competências e responsabilidades (Trindade, 1997).

A consolidação do SIDH ocorreu com a adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em 1969. Esse tratado, que entrou em vigor em 1978, estabeleceu direitos civis e políticos fundamentais, bem como criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), consolidando a infraestrutura jurídica para o monitoramento e à proteção dos direitos no continente. A adesão de 25 Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) até 2012 reforça o alcance e a relevância da Convenção como instrumento central do SIDH, de uma organização que conta com 35 países-membros (Ramos, 2022).

O estágio mais recente dessa evolução, o aperfeiçoamento, reflete-se no fortalecimento da jurisprudência da Corte IDH e na adoção de novos tratados que ampliam a proteção dos direitos humanos. Esse progresso demonstra o dinamismo do SIDH, cuja atuação é orientada não apenas pela garantia de direitos, mas também pela promoção de justiça social e pela defesa das instituições democráticas. Ao estabelecer um sistema integrado de proteção e de responsabilização, o SIDH reforça a coesão regional em torno de valores como a dignidade humana, a liberdade e a igualdade (Mazzuoli, 2011).

Portanto, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos desempenha um papel essencial na construção de uma ordem social justa e inclusiva nas Américas. Ele se apresenta como mecanismo indispensável para a defesa de um regime de liberdade individual e justiça social, resgatando os ideais de solidariedade e de respeito mútuo que devem nortear as relações entre as nações do continente e os direitos de seus cidadãos (Gomes; Piovesan, 2000).

A Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada em 1969 e conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, instituiu dois órgãos centrais para a proteção dos direitos humanos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Esses organismos desempenham papéis complementares na fiscalização e na promoção dos direitos previstos no tratado, consolidando o SIDH como uma estrutura jurídica única e robusta (Coelho, 2008).

A CIDH atua como um órgão de supervisão inicial, recebendo petições individuais ou interestatais que denunciam violações de direitos por parte dos Estados. Além disso, a Comissão realiza visitas *in loco*, emite medidas cautelares em casos de urgência e publica relatórios temáticos e por país, avaliando o grau de cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-partes. Essa função permite uma análise constante da situação dos direitos humanos na região e fornece as bases para ações corretivas, tanto no âmbito nacional quanto internacional (Jayme, 2005).

A Corte IDH, por sua vez, opera como uma instância judicial vinculante, encarregada de julgar casos em que se alega o descumprimento das obrigações assumidas ao ratificar a Convenção Americana. Suas decisões, baseadas em uma interpretação progressista dos direitos humanos, têm caráter obrigatório para os Estados condenados, que são frequentemente instados a implementar reparações, alterar legislações internas incompatíveis com os padrões interamericanos e garantir a não repetição das violações (Gomes; Piovesan, 2000).

A estrutura de fiscalização e de julgamento dentro do SIDH é fundamental para assegurar que os compromissos assumidos pelos Estados não permaneçam apenas no plano teórico, já que se estabelece uma conexão direta entre os instrumentos normativos regionais e sua efetiva aplicação, responsabilizando os Estados-partes pela inobservância das normas ratificadas (Bolfer, 2011).

Esse processo de fiscalização inclui mecanismos como a emissão de medidas provisórias pela Corte IDH em casos de extrema urgência e risco iminente para pessoas ou grupos. Além disso, a jurisprudência desenvolvida pelo sistema promove a harmonização entre as legislações nacionais e os padrões internacionais, criando uma integração jurídica que fortalece os direitos humanos em todo o continente (Piovesan, 2018).

Uma das funções cruciais do SIDH é a prestação de contas, pois é possível o monitoramento e a avaliação de relatórios enviados pelos Estados, para fiscalizar

se estes cumprem suas obrigações internacionais. Por meio dessa supervisão, o SIDH se estabelece como um ator independente que pode influenciar positivamente as políticas públicas relacionadas aos direitos humanos (Pereira, 2006).

O artigo 63, § 1º, da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) é um dos pilares desse mecanismo de responsabilização, conferindo à Corte IDH competência para, ao constatar a violação de um direito ou de liberdade protegido pela Convenção, determinar que o Estado assegure à vítima o pleno gozo do direito violado. Além disso, a Corte é responsável por estipular medidas de reparação que abranjam as consequências da violação, incluindo ações que revertam os danos causados e o pagamento de indenização justa às vítimas (Ramos, 2004).

Quando um Estado-parte falha em prevenir, investigar, punir ou reparar adequadamente a violação de direitos humanos, configura-se a sua responsabilidade perante o SIDH. Essa responsabilidade transcende a dimensão interna e projeta-se no âmbito internacional, evidenciando que a soberania estatal não pode ser utilizada como justificativa para práticas incompatíveis com os padrões internacionais de proteção dos direitos fundamentais (Ramos, 2004).

Um mecanismo que se revela crucial para fiscalização, supervisão e monitoramento da atuação estatal diante dos compromissos assumidos ao ratificar a CADH, como decorrência do princípio do Pacta Sunt Servanda, é o controle de convencionalidade. Em síntese, tal ferramenta consiste na verificação da compatibilidade das normas internas de um Estado com as normas dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Estado é parte, visando garantir que atos normativos não contradigam os padrões internacionais de direitos humanos, assegurando assim a proteção dos direitos fundamentais de seus cidadãos (Ramos, 2004).

O controle de convencionalidade complementa o controle de constitucionalidade ao introduzir um segundo nível de verificação da compatibilidade das normas internas de um Estado. Enquanto o controle de constitucionalidade avalia se as leis infraconstitucionais respeitam os princípios e os direitos garantidos pela Constituição nacional, o controle de convencionalidade analisa se essas mesmas normas estão alinhadas aos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado (Mazzuoli, 2011).

Essa abordagem implica um duplo controle de verticalidade, já que no plano interno exige-se que as leis estejam em conformidade com a Constituição, e no plano externo essas normas devem também respeitar as obrigações internacionais assumidas pelo Estado, criando uma rede de proteção jurídica que eleva os tratados internacionais a um status vinculante, garantindo que os direitos humanos sejam efetivamente observados, independentemente de conflitos normativos ou de lacunas na legislação doméstica (Mazzuoli, 2011).

O controle de convencionalidade destaca-se também na fase de criação de atos administrativos, sejam eles gerais ou individuais. Trata-se de um controle preventivo, que ocorre antes da publicação ou da implementação do ato, com

o objetivo de verificar sua compatibilidade com os tratados de direitos humanos (Gutiérrez Colantuono, 2021).

Esse controle antecedente exige que as autoridades responsáveis pela expedição de atos administrativos analisem, de forma criteriosa, se as normas e as práticas que fundamentam suas decisões estão de acordo com o bloco de convencionalidade, que compreende a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e outros tratados internacionais ratificados pelo Estado. Caso seja identificada uma desconformidade – isto é, uma incompatibilidade entre o ato administrativo e os padrões internacionais de direitos humanos –, as autoridades devem se abster de prosseguir com sua edição ou aplicação (GUSSOLI, 2020).

Essa abordagem preventiva tem impacto significativo, pois impede que práticas administrativas incompatíveis com os direitos humanos gerem efeitos concretos, evitando potenciais violações que poderiam ser mais complexas de corrigir em um momento posterior (GUSSOLI, 2020).

2. AS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Brasil tornou-se parte do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos ao ratificar a CADH, em 1992, por meio da promulgação do Decreto Executivo nº 678, marcando uma mudança significativa na política nacional em relação aos direitos humanos, especialmente após os traumas vivenciados durante o regime militar (1964-1985). A Constituição Federal de 1988 já sinalizava essa transição, com seu eixo central calcado na dignidade da pessoa humana e na proteção ampla dos direitos fundamentais (Piovesan, 2018).

Seis anos após ratificar o Pacto de San José da Costa Rica, em 1998, o Brasil avançou ao reconhecer a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), possibilitando que o Estado brasileiro fosse submetido à análise e ao julgamento por violações aos direitos garantidos pela CADH, consolidando um compromisso soberano com a proteção desses direitos no âmbito internacional. Desde então, a Corte tem desempenhado um papel crucial na responsabilização do Brasil em casos de violações sistemáticas ou pontuais, contribuindo para a promoção da justiça e da memória histórica (Trindade, 2000).

As decisões da Corte IDH possuem efeito vinculante, impondo ao Estado brasileiro o dever de implementá-las em sua totalidade. Quando a Corte estabelece, por exemplo, uma compensação financeira em favor da vítima, essa decisão equivale a um título executivo judicial, devendo ser executada de acordo com os procedimentos previstos no ordenamento jurídico interno. Essa obrigação de implementação é um elemento essencial para garantir a efetividade do sistema interamericano, reforçando a ideia de que os compromissos assumidos pelo Brasil ao aderir à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) não são meras

declarações de intenção, mas sim obrigações legais e políticas de alta relevância, conforme a previsão do art. 68 do mencionado tratado (Jayme, 2005).

Na tabela abaixo feita pelo Conselho Nacional de Justiça, é apresentado um panorama dos casos contenciosos já concluídos, nos quais o Brasil figurava como réu na Corte IDH até 15 de março de 2023. Dessas sentenças, a única que o Brasil não recebeu nenhuma condenação foi no caso Nogueira de Carvalho, nas demais houve alguma determinação de reparações de violações a serem implementadas pelo Estado brasileiro (CNJ, 2023).

Quadro 1 - Esquematização dos casos contenciosos

Casos	Tema	Data (Ano)	Local (Estado)	Data da Sentença
Ximenes Lopes	Homicídio	1999	Ceará	04/07/2006
Nogueira de Carvalho	Homicídio	1996	Rio Grande do Norte	28/11/2006
Escher	Escutas Ilegais	1999	Paraná	06/07/2009
Garibaldi	Homicídio	1998	Paraná	23/09/2009
Gomes Lund (guerrilha do Araguaia)	Desaparecimento Forçado e Homicídio	1973/1974	Goiás (atual Tocantins), Maranhão, Pará	24/11/2010
Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde	Trabalho Escravo	1997/2000	Pará	20/10/2016
Favela Nova Brasília	Homicídios	1994/1995	Rio de Janeiro	16/02/2017
Povo indígena Xucuru	Conflito por Terra	1989	Pernambuco	05/02/2018
Herzog	Tortura/Homicídio	1975	São Paulo	15/03/2018
Fábrica de Fogos de Santo Antônio	Direito a Vida e a Integridade Pessoal	1998	Bahia	15/07/2020
Barbosa de Souza	Homicídio	1998	Paraíba	07/09/2021
Sales Pimenta	Homicídio	1982	Pará	30/06/2022

Fonte: CNJ, 2023

Em 2006, o Brasil foi condenado pela Corte IDH por negligência no atendimento ao paciente Damião Ximenes Lopes, pessoa com deficiência mental, que faleceu enquanto estava internado em uma instituição psiquiátrica privada credenciada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), no estado do Ceará. Esta foi a primeira condenação do Brasil pelo Tribunal e o primeiro caso em que a Corte interveio para proteger os direitos de pessoas com deficiência mental. A decisão não só evidenciou falhas sistêmicas no sistema de saúde mental brasileiro, mas também estabeleceu precedentes fundamentais para o fortalecimento do ordenamento jurídico nacional e a implementação de políticas públicas mais inclusivas (Rosato; Correia, 2011).

A Corte IDH, ao julgar o caso, considerou que o Brasil violou os artigos 4º (direito à vida) e 5º (direito à integridade pessoal) da CADH, entendendo que o Estado falhou em garantir os direitos de Damião, tanto por não prevenir a violência e a negligência que sofreu quanto por não supervisionar adequadamente os serviços prestados pela instituição de saúde destacando que a morte de Damião

não foi um evento isolado, mas resultado de falhas estruturais no tratamento de pessoas com deficiência mental no Brasil (Rosato; Correia, 2011).

No caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos ordenou diversas medidas de reparação, incluindo o pagamento de indenização à família da vítima por danos materiais e imateriais, além de um pedido público de desculpas para reconhecer a responsabilidade do Estado e restabelecer a dignidade da vítima, determinando também a implementação de garantias de não repetição, como o fortalecimento da fiscalização das instituições psiquiátricas e reformas estruturais no sistema de saúde mental, alinhadas aos princípios da reforma psiquiátrica (Rosato; Correia, 2011).

A sentença exigiu também a capacitação de profissionais de saúde mental em direitos humanos e a ampla divulgação do caso por meio da publicação da decisão em veículos oficiais e de grande circulação, promovendo conscientização e prevenindo futuras violações. Essas medidas buscaram não apenas reparar os danos causados, mas também transformar estruturalmente o tratamento de pessoas com deficiência mental no Brasil (Rosato; Correia, 2011).

Outra condenação a ser destacada é o caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, julgado em 2016, envolvendo uma fazenda localizada em Sapucaia, no estado do Pará, expôs a persistência de práticas escravistas no Brasil contemporâneo. A Corte concluiu que trabalhadores rurais foram submetidos a condições desumanas e degradantes, incluindo trabalho forçado, servidão por dívidas e ameaças de violência, práticas que não apenas violaram os direitos das vítimas, mas também evidenciaram a omissão de o Estado prevenir, punir e reparar tais violações (Leal; Hoffmann, 2020).

A decisão afirmou que o Brasil tem responsabilidade internacional por violações de direitos humanos quando falha em prevenir práticas como o trabalho escravo, investigar denúncias, punir os responsáveis e reparar adequadamente as vítimas, especialmente as garantias convencionais da liberdade pessoal, à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial (Leal; Hoffmann, 2020).

Foi ordenado que o Brasil assegurasse reparações materiais e morais às vítimas, incluindo o pagamento dos salários devidos pelo trabalho realizado e a devolução dos montantes subtraídos ilegalmente pelos empregadores. Além disso, determinou-se que o Estado promovesse o reconhecimento público das violações, restituindo a dignidade das vítimas e reconhecendo sua responsabilidade (Leal; Hoffmann, 2020).

A sentença reforçou a obrigação de o Brasil prevenir futuras violações por meio do fortalecimento de mecanismos de fiscalização e repressão ao trabalho escravo, destacando a necessidade de ações estruturais, incluindo a implementação de políticas públicas voltadas à proteção de trabalhadores vulneráveis e a adoção de medidas de fiscalização no meio rural para dismantelar redes de exploração (Leal; Hoffmann, 2020).

Em 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu uma sentença condenatória contra o Estado brasileiro, reconhecendo a responsabilidade estatal por graves violações aos direitos humanos cometidas contra vítimas desaparecidas ou mortas durante o movimento de resistência à ditadura militar no Brasil, destacando a negligência de o Estado investigar os desaparecimentos forçados, punir os responsáveis e proporcionar às famílias o esclarecimento necessário para reparar as violações sofridas (Bernardi, 2018).

Em sua sentença, a Corte condenou o Brasil por não ter realizado investigações eficazes para apurar os fatos, identificar os responsáveis e punir os culpados pelas graves violações cometidas. A falta de investigação e a impunidade, segundo a Corte, violaram os direitos à garantia judicial e à proteção judicial, previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, reforçando a obrigação de o Estado romper com a cultura da impunidade e de garantir o acesso à justiça (Bernardi, 2018).

Dentre as principais medidas ordenadas, destacam-se a continuação das investigações para apurar os fatos e identificar os responsáveis, a realização de atos de reconhecimento público da responsabilidade estatal, incluindo a emissão de uma declaração formal de desculpas às vítimas e a seus familiares. Além disso, a Corte determinou a adoção de medidas de memória, visando preservar a história e garantir que os fatos não sejam esquecidos. Adicionalmente, foram previstas indenizações às vítimas e a seus familiares pelos danos materiais e morais sofridos, bem como a implementação de mecanismos eficazes para garantir a não repetição das violações (Bernardi, 2018).

Foi determinada também a tipificação do crime de desaparecimento forçado no ordenamento jurídico brasileiro, a capacitação das Forças Armadas em matéria de direitos humanos e a adoção de reparações materiais e simbólicas, como indenizações financeiras, atos públicos de reconhecimento da responsabilidade estatal e criação de memoriais para preservar a memória histórica das vítimas (Bernardi, 2018).

4. ALGUMAS REPERCUSSÕES DAS CONDENAÇÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS ENVOLVENDO O BRASIL NO DELINEAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Preliminarmente é relevante iniciar esse tópico trazendo alguns apontamentos sobre a dinâmica jurídica das políticas públicas. Dentre os vários conceitos de políticas públicas que poderiam ser abordados, optou-se por trazer as reflexões de Janriê Rodrigues Reck (2023) e Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006), para servir como ponto de partida de definir as políticas públicas como um conjunto de decisões coordenadas, organizadas em forma de rede, com objetivos predefinidos e conscientemente estabelecidos. Esses objetivos geralmente estão vinculados à

garantia e à promoção de direitos fundamentais e à mudança social planejada, utilizando instrumentos administrativos, modelos de decisão e de organização, além de recursos de tempo, poder e dinheiro.

Essa definição articula-se com a ideia de que as políticas públicas constituem programas de ação governamental, estáveis no tempo e racionalmente moldados, dirigidos à realização de direitos juridicamente relevantes. Esses programas demandam não apenas a alocação adequada de recursos materiais, financeiros e humanos, mas também a garantia de liberdade de escolha e autonomia na aplicação desses recursos, assegurando, assim, condições adequadas para a concretização dos objetivos propostos (Reck, 2023).

Portanto, as políticas públicas podem ser compreendidas em duas perspectivas: como programas governamentais interconectados tendentes a promover e proteger os direitos fundamentais dos cidadãos ou então como ações realizadas pelo Estado, previamente planejadas, que possuem o objetivo de alcançar metas socialmente relevantes para a coletividade, que possam colaborar com a melhoria de problemas de interesse público (Reck, 2023).

A partir das decisões da Corte IDH percebe-se que o Tribunal não apenas julga violações específicas de direitos humanos, mas também pode atuar como agente indutor de políticas públicas. Essa atuação ocorre em um contexto no qual as políticas públicas são entendidas como atividades ou programas destinados a concretizar objetivos de relevância social, muitas vezes relacionados à proteção de direitos fundamentais (Oliveira, 2010).

Nesse sentido, a Corte IDH pode influenciar a formulação de políticas públicas ao determinar obrigações positivas aos Estados para prevenir, investigar e reparar violações de direitos humanos. Essas obrigações frequentemente envolvem a criação ou a avaliação de políticas públicas específicas, com vista a assegurar a não repetição de violações e a promoção de direitos fundamentais em conformidade com os padrões internacionais (Oliveira, 2010).

Ao estabelecer as ações essenciais que um Estado deve adotar para alcançar os resultados desejados, a Corte está influenciando diretamente nos “meios” que esse Estado pode empregar, implicando a indicação, por exemplo, da necessidade de desenvolver programas, implementar políticas públicas ou realizar treinamentos para agentes públicos, tudo visando assegurar que os direitos humanos sejam respeitados e promovidos (Oliveira, 2010).

Um aspecto importante a ser sucintamente tratado também é o ciclo do desenvolvimento das políticas públicas, envolvendo pelo menos quatro fases distintas, cada uma com um papel específico na criação e na execução delas: i) agendamento, ii). formulação, iii). implementação e iv) avaliação (Reck, 2023).

A fase de agendamento define quais temas entram na agenda pública e se tornam objetos de intervenção estatal, podendo ser descrito como os assuntos que a

comunidade política percebe como merecedores de atuação pública, priorizando os problemas que o governo pretende enfrentar (Reck, 2023).

Na fase de formulação, é o momento em que se faz o desenho da política pública, ou seja, define-se como o problema será resolvido, fazendo uma análise cuidadosa das alternativas disponíveis e pela escolha das soluções mais adequadas, sendo o estágio em que o governo traça as estratégias e aloca os recursos para enfrentar questões sociais, econômicas e ambientais, assegurando que as políticas sejam eficazes e atendam às demandas da população (Reck, 2023).

No estágio da implementação, é o momento em que as políticas públicas previamente planejadas são postas em prática por meio da execução de ações concretas, requerendo a preparação de planos detalhados, a organização da estrutura administrativa e a disponibilização dos insumos necessários para alcançar os objetivos definidos. Por fim, na fase de avaliação, tem-se como foco principal identificar os resultados alcançados, as consequências das medidas adotadas e os impactos gerados pela política em questão (Reck, 2023).

Na atuação da Corte IDH, é feita uma análise para verificar se os programas de ação do Estado estão em conformidade com a Convenção Americana e outros tratados de direitos humanos, significando que, embora não crie políticas diretamente, desempenha um papel fundamental na avaliação e na orientação das políticas públicas, influenciando e interferindo na maneira como os Estados cumprem suas obrigações internacionais (Oliveira, 2010).

Quando a Corte IDH toma decisões sobre violações de direitos humanos, essas decisões podem levar os Estados a criar novas políticas para atender às exigências das medidas reparatórias ordenadas ou modificar políticas existentes que não estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos (Oliveira, 2010).

A condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Ximenes Lopes gerou importantes reflexos nas políticas públicas de saúde mental no país, impulsionando iniciativas estruturantes e inovadoras. Desde 2002, o Programa Permanente de Formação de Recursos Humanos para a Reforma Psiquiátrica tem apoiado a implementação de núcleos de formação em saúde mental na rede pública, em parceria com universidades, municípios e estados, reforçando o compromisso com a qualificação técnica nesse campo (Rosato; Correia, 2011).

A sentença também motivou ações locais, como a criação da Rede de Atenção à Saúde Mental (Raism) no município de Sobral, onde ocorreram os eventos que originaram o caso, promovendo uma resposta articulada aos desafios regionais. Em nível federal, o Ministério da Saúde lançou o documento “Saúde Mental e Atenção Básica: o vínculo e o diálogo necessários”, destacando a necessidade de priorizar a formação, incorporar indicadores específicos ao Sistema de Informações da Atenção Básica (SIAB) e fortalecer o planejamento e a avaliação das políticas nessa área (Rosato; Correia, 2011).

Outro reflexo impulsionado pelo cumprimento das medidas de reparação ordenadas pela Corte IDH no caso Ximenes Lopes foi a implementação de mecanismos de estímulo financeiro para a supervisão clínico-institucional, visando aperfeiçoar a gestão e o suporte aos serviços de saúde mental. Entre 2006 e agosto de 2007, mais de 80 unidades receberam recursos para implementar essa qualificação, ampliando-se para mais de 150 unidades até o ano de 2008, reforçando a capacidade dos CAPs de oferecer um atendimento humanizado e integrado às demandas dos usuários (Rosato; Correia, 2011).

O principal legado deixado pelo caso Damião Ximenes foi enfatizar a necessidade de mudança no modelo de atenção à saúde mental, enfatizando que os tratamentos deveriam respeitar a dignidade e os direitos fundamentais dos indivíduos. Essa condenação foi um catalisador para a intensificação do processo de desinstitucionalização, que já vinha sendo promovido pela Reforma Psiquiátrica Brasileira, iniciada na década de 1980 (Rosato; Correia, 2011).

Como resultado, o Brasil passou a priorizar a substituição de hospitais psiquiátricos (manicômios) por Centros de Atenção Psicossocial (CAPs), unidades voltadas para o cuidado em liberdade, com foco no tratamento humanizado e na reintegração social dos indivíduos com adoecimento mental (Rosato; Correia, 2011).

Já em relação ao Caso Fazenda Brasil Verde, foi imposta ao Brasil a obrigação de adotar medidas necessárias para garantir que a prescrição não fosse aplicável ao delito de escravidão e suas formas análogas, já que o ordenamento jurídico brasileiro ainda carece de uma disposição que trate da inaplicabilidade da prescrição a esse crime. A Proposta de Emenda Constitucional nº 14, de 2017, que visava incorporar essa medida, foi arquivada em 21 de dezembro de 2018, sem que houvesse algum novo projeto legislativo com o mesmo propósito, até a data de conclusão desse artigo (Leal; Hoffmann, 2020).

Antes da citada condenação já existia a Agenda Nacional do Trabalho Decente (ANTD) para a coordenação das políticas públicas de combate ao trabalho escravo no Brasil. Ela se destaca como um esforço organizado para articular ações entre diferentes esferas do governo e da sociedade civil, incluindo uma série de diretrizes para a erradicação do trabalho escravo, com especial ênfase na integração de programas que promovam a formação profissional e a geração de renda para as populações mais vulneráveis (Leal; Hoffmann, 2020).

O caso Fazenda Brasil Verde trouxe como perspectiva para as políticas públicas o necessário e contínuo fortalecimento da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, por meio das ações governamentais e da articulação com a sociedade civil para garantir a implementação efetiva das políticas de erradicação do trabalho escravo. A interação entre os programas de erradicação do trabalho escravo e outras iniciativas, como as voltadas à formação profissional e à geração de renda, é uma estratégia fundamental para a sustentabilidade das políticas públicas nesse campo (Leal; Hoffmann, 2020).



No âmbito do caso Gomes Lund, como resposta às obrigações impostas pela Corte IDH, o governo brasileiro criou, em 2009, o Grupo de Trabalho do Araguaia (GTA), com o objetivo de localizar e identificar os restos mortais das vítimas desaparecidas. Outro importante desdobramento das obrigações decorrentes da condenação da Corte IDH foi a criação do Memorial da Anistia Política do Brasil – concebido no âmbito do Ministério da Justiça, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, a prefeitura de Belo Horizonte e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – com o objetivo de se constituir em um espaço de memória e de consciência (Bernardi, 2018).

A criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída pela Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, foi uma resposta direta às demandas internacionais apresentadas pelos peticionários do caso Gomes Lund e às obrigações assumidas pelo Brasil ao ratificar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A CNV, instalada em 16 de maio de 2012, teve como missão examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos ocorridas no período de 1946 a 1988, com foco especial nas práticas de agentes do Estado durante o regime militar (Bernardi, 2018).

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) como indutora de políticas públicas no Brasil, especialmente a partir das condenações sofridas pelo Estado brasileiro. A problemática central que orientou a pesquisa foi: De que maneira as decisões da Corte IDH podem contribuir para a implementação de políticas públicas que promovam os direitos humanos?

A hipótese central que norteou o estudo foi a de que as condenações da Corte IDH, ao impor medidas reparatórias e de não repetição, funcionam como catalisadoras de mudanças estruturais no ordenamento jurídico e nas políticas públicas brasileiras, promovendo uma cultura de mais respeito aos direitos humanos.

Ao longo do trabalho, foi possível constatar que a Corte IDH exerce papel fundamental na promoção de políticas públicas no Brasil, especialmente em áreas sensíveis como saúde mental, combate ao trabalho escravo e justiça de transição. A análise dos casos emblemáticos, como Ximenes Lopes, Fazenda Brasil Verde e Guerrilha do Araguaia, evidenciou que as decisões da Corte não apenas responsabilizam o Estado por violações de direitos humanos, mas também impõem medidas que demandam a reformulação de políticas públicas e a adoção de mecanismos preventivos. Essas decisões têm um efeito transformador, ao exigir do Estado brasileiro a implementação de políticas que garantam a não repetição das violações e promovam a reparação integral das vítimas.

A análise dos casos concretos demonstrou que as decisões da Corte têm impacto significativo na reestruturação de setores como a saúde mental, com a reforma psiquiátrica e a criação de Centros de Atenção Psicossocial (CAPs), e no combate ao trabalho escravo, com o fortalecimento de mecanismos de fiscalização e a promoção de políticas de erradicação. Além disso, no caso da Guerrilha do Araguaia, a condenação da Corte IDH levou à criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), um marco na busca pela memória e justiça em relação às violações cometidas durante o regime militar.

Apesar dos avanços, persistem dificuldades relacionadas à efetivação das políticas públicas, como a falta de continuidade de programas, a insuficiência de recursos e a resistência de setores do Estado em cumprir integralmente as decisões da Corte. Ainda há um longo caminho a percorrer para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz e duradoura, especialmente em um contexto de instabilidade política e econômica.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, Bruno Boti. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o caso da guerrilha do Araguaia: impactos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 22, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/16065>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BOLFER, Sabrina Ribas. **Corte Interamericana de Direitos Humanos**. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2011.

COELHO, Rodrigo Meirelles Gaspar. **Proteção internacional dos direitos humanos: A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a implementação de suas sentenças no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Casos Contenciosos Brasileiros**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/casos-contenciosos-brasileiros/>. Acesso em: 18 de nov. de 2024.

GOMES, Luiz Flavio; PIOVESAN, Flávia. **O sistema interamericano de direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos na ordem jurídica internacional e seus reflexos na ordem constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GUSSOLI, Felipe Klein. Controle de convencionalidade de ofício pela Administração Pública no exercício de sua função típica. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 24,

n. 53, 2020. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7853>. Acesso em: 16 jan. 2025.

GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel. Controle de Convencionalidade nas Administrações Públicas. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura** v. 5, n. 18, p. 237, 2021. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/398>. Acesso em: 16 jan. 2025.

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

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; HOFFMANN, Grégora Beatriz. **Análise do caso “Fazenda Brasil Verde vs. Brasil”**: a atuação da corte interamericana de Direitos Humanos como mecanismo judicial efetivo para a proteção de direitos. Revista Húmus, v. 10, n. 29, 24 Ago 2020. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/13878>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão Jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos**: uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Simone Lavelle Godoy de. **A corte interamericana de direitos humanos e a formulação de políticas públicas**. 2010. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Direito Ambiental) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2010. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/72>. Acesso em: 17 jan. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2022

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agenda-mento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte. Fórum, 2023.

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, dez. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46809>>. Acesso em: 1º jun. 2022.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

Recebido em: 14/02/2025
Aprovado em: 16/03/2025