

REFLEXÕES SOBRE A RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA: AS INTERSEÇÕES DE INFLUÊNCIA NA DINÂMICA LEGISLATIVA DE APROVAÇÃO DA REFORMA PSIQUIÁTRICA E A TRAMITAÇÃO DO CASO DAMIÃO XIMENES LOPES PERANTE O ESTADO BRASILEIRO

REFLECTIONS OVER SOVEREIGNTY RELATIVIZATION: THE INTERSECTIONS OF INFLUENCE ON THE LEGISLATIVE APPROVAL DYNAMICS OF THE PSYCHIATRIC REFORM AND THE PROCESSING OF THE DAMIÃO XIMENES LOPES CASE AGAINST THE BRAZILIAN STATE*

ADRIANO ALBERTO SMOLAREK**
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA, BRASIL

Resumo: O presente artigo tem por objetivo demonstrar que a relativização da soberania estatal possibilitou o surgimento de uma sociedade internacional vigorosa o bastante para servir como ambiente institucional instrumental para a construção de entendimentos e equalizações de demandas políticas que envolvam atores da Sociedade Civil, Movimentos Sociais, indivíduos e os poderes internos dos estados. Isso se materializa através da dinâmica existente entre o Caso Damião Ximenes Lopes e a dinâmica de aprovação da Reforma Psiquiátrica Brasileira (Lei Federal 10.216/2001) no Poder Legislativo Brasileiro. Para a consecução deste objetivo se utilizará de pesquisa bibliográfica e documental, de viés exploratório, através do método dedutivo. A partir deste método é possível partir das discussões de viés histórico clássicas da política e da estatalidade até o paradigma contemporâneo da porosidade ou mesmo da relativização da soberania estatal frente a Sociedade Internacional, que possibilitará a manifestação de influência internacional nas dinâmicas internas dos estados. A Reforma Psiquiátrica Brasileira (Lei nº 10.216/2001) proposta em 1990, somente conseguiu se materializar com a ocorrência de um fato exógeno à dinâmica de forças ali submetidas: o Caso Damião Ximenes Lopes.

Palavras-chave: Soberania. Estado. Políticas Públicas. Tribunais Internacionais. Reforma Psiquiátrica Brasileira.

Abstract: The purpose of this article is to demonstrate that the relativization of state sovereignty enabled the emergence of an international society vigorous enough to serve as an instrumental

* Artigo recebido em 28/04/2020 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 10/09/2020.

** Doutorando em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil. E-mail: smolarek01@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/7069280488038302>.

institutional environment for the construction of understandings and equalization of political demands involving actors from Civil Society, Social Movements, individuals and the internal powers of the states. This is materialized through the dynamics existing between the Damião Ximenes Lopes Case and the approval dynamics of the Brazilian Psychiatric Reform (Federal Law 10.216 / 2001) in the Brazilian Legislative. To achieve this objective, bibliographical and documentary research be used, with an exploratory bias, through the deductive method. From this method, it is possible to start from the classic historical discussions of politics and stality up to the contemporary paradigm of porosity or even the relativization of state sovereignty vis-à-vis the International Society, which will allow the manifestation of international influence in the internal dynamics of the states. The Brazilian Psychiatric Reform (Law No. 10,216 / 2001) proposed in 1990, was exposed to several commercial and ideological lobbying that prevented its resolution, being materialized with the occurrence of a fact exogenous to the dynamics of forces submitted there: the Damião Ximenes Lopes Case.

Keywords: Sovereignty. State. Public Policy. International Courts. Brazilian Psychiatric Reform.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo demonstrar que a relativização da soberania estatal possibilitou o surgimento de uma sociedade internacional vigorosa o bastante para servir como ambiente institucional instrumental para a construção de entendimentos e equalizações de demandas políticas que envolvam atores da Sociedade Civil, Movimentos Sociais, indivíduos e os poderes internos dos estados. Isso se materializa através da dinâmica existente entre o Caso Damião Ximenes Lopes e a dinâmica de aprovação da Reforma Psiquiátrica Brasileira (Lei Federal 10.216/2001) no Poder Legislativo Brasileiro.

Para tanto, este escrito propõe-se traçar um breve panorama do Estado Moderno com a construção do ideário da soberania como centralização de poder contrário a qualquer outra força estatal externa. Após tal teorização, debruça-se sobre o fenômeno da relativização da Soberania ocorrida ao longo da evolução do Estado Moderno, com ênfase no aspecto da influência exercida pela Sociedade Internacional neste fato. A tal nicho, se ocupará a partir de análise histórica desde os clássicos teóricos do estado até pesquisadores contemporâneos.

Uma vez explicitados os reflexos da relativização, será dada prevalência na análise da Proteção Internacional dos Direitos Humanos, principalmente no que diz respeito a atuação das Organizações Internacionais e Tribunais Internacionais em relação aos Estados.

Uma vez demonstradas, a necessária interligação entre as demandas públicas e as obrigações assumidas pelos estados na seara internacional, muito se discute sobre o dever de cumprimento e de obediência no seguimento dos regramentos ditados no ambiente internacional. Principalmente, no que diz respeito aos sistemas de proteção aos direitos humanos a que os estados

se submetem. Uma das modalidades de efetivação dos *standards* mínimos preconizados pelo Direito Internacional estão as políticas públicas executadas pelo Estado.

Neste escrito, as Políticas Públicas serão abordadas como fenômeno inerente à Ciência Política, no âmbito interno, e que, por estar submetido a uma série de estruturas sociais e políticas conformadoras e elementos de influência, podem ter o seu caminho de implantação acelerado ou estancado. Tal é o caso verificado entre a vagarosa tramitação do Projeto de Lei Federal que implantava a Reforma Psiquiátrica no estado brasileiro, que perdurou por mais de uma década. Submetido a uma conjuntura política e social que conjugava interesses financeiros e privados pela manutenção do *status quo* e por dinâmicas sociais pró humanização do sistema psiquiátrico nacional.

Neste ponto o escrito estabelece e verifica a relação existente entre a tramitação do Caso Damião Ximenes Lopes perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a aprovação da Lei 10.216/2001 (Reforma Psiquiátrica), que foi paciente portador de doença psiquiátrica, morto em virtude de tratamento cruel e degradante no seio de uma instituição privada, credenciada pelo SUS para prestar tratamento psiquiátrico no estado do Ceará, cuja tramitação e posterior condenação ao estado brasileiro mobilizou a dinâmica da luta política pela aprovação da Reforma Psiquiátrica nacional.

Para a consecução deste objetivo se utilizará de pesquisa bibliográfica e documental, de viés exploratório, através do método dedutivo. A partir deste método é possível partir das discussões de viés histórico clássicas da política e da estatalidade para evoluir através da porosidade ou mesmo da relativização da soberania estatal frente a Sociedade Internacional, que possibilitará a manifestação de influência nas dinâmicas internas dos estados.

Deste modo, juntamente com o método dedutivo elege-se a técnica de pesquisa da documentação indireta, tendo como fonte a jurisprudência disponível do caso já mencionado. Como marco teórico para a análise destas fontes primárias utilizam-se os trabalhos de autores consagrados tanto na discussão de teoria política estatal como Jean-Jacques Rousseau e John Locke; como autores de consagrado calibre internacionalista para demonstrar a porosidade da soberania como Norberto Bobbio; Antônio Augusto Cançado Trindade e Wagner Menezes. Por fim, no mesmo sentido, no que tange a discussão inerente às dinâmicas de interseção do Caso Damião Ximenes Lopes no processo de aprovação da Reforma Psiquiátrica Brasileira, os marcos históricos pouco explorados de Paulo Godinho Delgado, autor do Projeto de Lei da Reforma Psiquiátrica Brasileira.

1. O Estado e a Soberania

Admitir que a organização da vida em sociedade deriva de um contrato, na forma de um contrato social, nos leva a admitir, da mesma forma, que os indivíduos teriam substituído a liberdade natural pela liberdade convencional (ROUSSEAU, 2002, p. 24). A vida em ‘Estado de Natureza’ tornou-se opção menos atrativa ante as diversidades que se apresentavam. O Contrato Social, na forma de uma associação ou comunhão de forças se prestaria a “defender e proteger toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e por qual, cada um, unir-se-ia a todos” e que faria com que cada indivíduo não obedecesse senão a si mesmo, e permanecesse tão livre como anteriormente (ROUSSEAU, 2002, p. 24).

O Contrato Social, só estaria verdadeiramente constituído e legitimado através do consentimento, que se manifestaria expressa ou tacitamente pela vontade dos súditos, que constituiriam a comunidade e se submeteriam às decisões tomadas pela vontade geral, exprimida pelas unidades associativas (LOCKE, s/d, p. 61). Ao transferir consentimento ao Pacto, tem origem a instituição que congrega o poder associativo transferido por todos os indivíduos de uma sociedade. Tal instituição desenvolve-se a partir das condições históricas necessárias para declarar que o poder está nos indivíduos, que, organizados, dão vida a um corpo político, a que hoje denominamos Estado (COSTA, 2006, p. 27).

Para possibilitar a regência da vida em sociedade, seria necessário, portanto, centralizar o poder em uma instituição capaz de ditar regras para a convivência social e que fosse capaz de coexistir com as demais instituições análogas, inclusive no plano internacional, isto é, os outros Estados. O Estado, então, institucionalizaria a manutenção do poder e a instrumentalização do pacto com vistas à superação do estado de natureza. Ele se estruturaria com base na soma das forças dos distintos indivíduos da sociedade - Estado Político - e nas suas vontades – Estado Civil, conforme Lucia Cortes Costa (2006, p. 26).

John Locke concebe o Estado na concepção de que o Estado político, reflexo da sociedade, “deve assegurar direitos naturais, regulando as relações entre os homens com base no seu consentimento e como mediador dos conflitos sociais, ao mesmo tempo que deveria garantir as liberdades individuais com base na autoridade das leis” (MENEZES, 2013, p. 53-54).

O Estado Moderno traduz-se na confluência de três elementos principais aceitos pela Ciência Política. O povo, que consiste no elemento pessoal do Estado, isto é, o conjunto de indivíduos que o conforma. Rousseau faz importante distinção “no que concerne aos associados [ao Estado, que] adquirem coletivamente o nome de povo, e se chamam particularmente cidadãos,

na qualidade de participantes na autoridade soberana, e vassallos, quando sujeitos às leis do Estado (ROUSSEAU, 2002, p. 26). O Território, que perfaz o elemento material, a base física e espacial do Estado e sob o qual, este deve ser erigido. E, por último, elemento essencial ao reconhecimento de uma estrutura estatal que seria, conforme Costa “um sistema de poder organizado soberanamente” (2006, p. 29) que se materializaria em uma instituição política que efetuaria o manejo do poder, qual hoje denominamos governo, que pode ser concebido – idealmente – como expressão em menor escala, da soberania, ou seja da vontade geral, do conjunto social (ROUSSEAU, 2002, p. 38). Dos três elementos apontados, é o governo que mais dependeria das estruturas do direito, por razões já expostas, vez que o Estado pode ser concebido, tanto como produtor deste, como também destinatário, submetido à sua égide.

Embora os elementos do Estado sejam geralmente os já mencionados, uma comunidade política não será considerada Estado se o seu governo não for dotado de soberania (MALUF, 1967, p. 36). O poder soberano do estado tem no monopólio do uso da força e na não submissão ao poder de outro ente soberano sua expressão mais nítida e reconhecível. À primeira expressão nomina-se soberania interna e à segunda diz-se soberania externa. No entanto, é preciso ressaltar que existem diversas concepções doutrinárias que buscam concluir sobre sua origem e essência. Cada concepção pode ser relacionada a uma conjuntura histórica e seu respectivo modelo de Estado (MIRANDA, 2011, p. 25). Sobre seus elementos, de acordo com Machado Paupério (1958, p. 31):

Em geral, a soberania é tida como um poder uno (não se admite no mesmo Estado a convivência de duas Soberanias), indivisível (além de ser uma, aplica-se à universalidade dos fatos ocorridos no Estado), inalienável (aquele que a detém desaparece quando fica sem ela, seja o povo, a nação, ou o Estado) e imprescritível (não seria soberania se estivesse limitada por um prazo de duração). Acrescentam-se ainda, como características da soberania, a inviolabilidade (enquanto poder supremo é insuscetível de lesão), a irresponsabilidade (o poder soberano não presta contas a um poder superior porque não reconhece nenhum poder acima do seu) e a indelegabilidade (auto-exercício do poder).

Dentro do chamado Estado Moderno, a soberania é tida como sua causa formal, estando para o Estado assim como a capacidade jurídica está para o indivíduo (PAUPÉRIO, 1958, p. 15-16).

Trata-se, entretanto, de um conceito que não pode ser tomado como absoluto, ante principalmente à sua natureza histórica, proveniente de séculos de evolução conceitual que acompanhou o desenvolvimento do Estado Moderno (MIRANDA, 2011, p. 27) e que já há algum tempo encontra-se em processo de relativização (VASCONCELOS, 2016, p. 32).

2. Soberania e Direito Internacional

A construção do Estado moderno, a materialização dos elementos constituidores do estado e a relativização da soberania são fenômenos que acompanham a evolução das sociedades humanas.

A relativização da Soberania decorre, em uma de suas facetas, da evolução das relações internacionais ao longo da história. A Sociedade Internacional tem nos eventos conhecidos como “Tratados de Paz da Westphália” - celebrados no ano de 1648 e pactuados após violenta guerra que dividiu a Europa entre países cristãos e protestantes - o importante reconhecimento da soberania como elemento inerente às comunidades políticas organizadas, que gozariam de “igualdade soberana” frente, umas às outras, no plano internacional. Isto é, uma sociedade internacional onde, em função de valores e interesses comuns, os Estados vinculam-se a regras e cooperam entre si (MIRANDA, 2011, p. 36). Pontua Lucia Cortes da Costa que “o reconhecimento da soberania nacional exigiu uma esfera de relações supranacionais, criando as relações internacionais e os acordos que legitimam o poder de cada Estado-nação” (2006, p. 29).

A partir daqui é que se sistematiza o Direito das Gentes ou Direito Internacional: como mecanismo de regulamentação mínima das relações internacionais. Neste primeiro momento, como produto da vontade dos Estados de uma Sociedade Internacional, em virtude da prevalência da soberania de cada qual sobre seus pares.

Com toda a evolução histórica experimentada pelo Estado Moderno e a conseqüente teorização das relações internacionais e do Direito Internacional, pôde-se observar que, principalmente no século XX, houve uma falência do modelo até então implantado, cuja centralidade estaria posta no voluntarismo estatal. Este sistema fez com que houvesse uma permissividade do recurso à guerra, da celebração de tratados desiguais, do uso de diplomacia secreta, da manutenção de colônias, protetorados e zonas de influência (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 1040).

Os Estados e, por conseqüência, as relações internacionais experimentaram uma transição. A Sociedade Internacional que se pautava na coordenação de vontades estatais passou, a partir da metade do século XX a creditar no “amadurecimento civilizacional” ou nos termos de Cançado Trindade nas “manifestações de consciência jurídica dos povos” a institucionalização do sistema internacional de estados (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 1043). Esta institucionalização tem sua materialização verificada em três eventos principais: a) na fundação da

Organização das Nações Unidas; b) na proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, e; c) na internacionalização da ordem econômica (MENEZES, 2013, p. 76-77).

A mudança na estrutura do Direito Internacional ocasionou inúmeras consequências. A principal delas consiste no falência da ideia de que a soberania estatal teria prevalência inquestionável ante o direito e às relações internacionais. Após 1945, o Direito Internacional expandiu e se desenvolveu no sentido de comportar não somente regras derivadas da vontade dos Estados, mas também os princípios que acompanham as manifestações da consciência jurídica dos povos que compõem a comunidade internacional. A expansão do Direito Internacional teve por base o retorno da valorização do Direito Natural (e seus respectivos valores universais) e uma maior institucionalização do sistema internacional de Estados (SOUZA, 2014, p. 82).

Tal relativização, somada ao reconhecimento de inúmeros outros sujeitos de Direito Internacional em uma conjuntura que não mais admitia a centralidade estatal, fez surgir a valorização do ser humano enquanto destinatário de regras de caráter universal, como os Direitos Humanos. Norberto Bobbio afirma que no período das declarações de direitos americana e francesa era o Estado que conferia direitos aos cidadãos e os resguardava (BOBBIO, 1992, p. 28-30). No entanto, após as duas grandes guerras mundiais, com a expansão do Direito Internacional e a valorização dos direitos humanos, observa-se um processo de alargamento da cidadania do indivíduo para além de sua nacionalidade, inserindo-a em um plano supranacional em que a violação a direitos fundamentais de um grupo de indivíduos dentro de um Estado passa a ser considerado problema por toda a Sociedade Internacional (MIRANDA, 2011, p. 28). Aqui, se insere como reflexo da expansão das relações internacionais, o surgimento e a diversificação de legislações internacionais (tratados, convenções e afins), sujeitos (organismos, organizações internacionais, tribunais internacionais e afins), que atuam, inclusive, na área de Direitos Humanos.

No âmbito do continente americano, a Organização dos Estados Americanos (OEA), é a Organização Internacional de viés regional que congrega os países deste continente. Historicamente, a OEA adquiriu sua existência e personalidade jurídica internacional através da demonstração coordenada de vontades dos Estados americanos que assinaram durante a Nona Conferência Internacional Americana - em Bogotá (Colômbia), em 1948, com a participação de 21 Estados -, a Carta da Organização dos Estados Americanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, dentre outros documentos importantes.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada meses antes da Declaração Universal, sublinhava o compromisso da região com a proteção internacional dos direitos humanos e preparou o caminho para a Convenção Americana de Direitos Humanos

("Pacto de San José", Costa Rica), que foi adotada em 1969 e entrou em vigor em 1978. Esta última, assinada e ratificada pelo Estado Brasileiro, e portanto, com eficácia no território nacional, desde 06 de novembro de 1992 (Decreto nº 678/1992).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos é um acordo de vontades concertado entre os países do continente americano que prevê uma série de condutas e diretrizes que devem servir como um “mínimo-ético” em matéria de resguardo e proteção em Direitos Humanos. Neste documento é também criado o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, composto por duas instituições (a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos), que contém a missão de, no caso da Comissão, receber as denúncias de violação de Direitos Humanos perpetradas pelos Estados, investigar os fatos e os documentos, e ao cabo de uma audiência para ouvir as partes, emitir relatórios com força vinculante para que os Estados se adequem com a normativa internacional prevista, através da criação de políticas públicas e de diversos tipos de reparações.

No caso de descumprimento ou não-cumprimento do relatório, a Comissão poderá remeter o caso à Corte Interamericana, tribunal internacional, com competência supraestatal, a que os Estados membros da OEA se submetem expressamente, para que este, através de procedimento por ele determinado, diga o direito, julgando Estados por eventuais violações de Direitos Humanos, através de sentença.

O Sistema Interamericano tem se caracterizado como mecanismo cada vez mais consolidado no âmbito deste continente. Ele é reflexo concreto da modificação das estruturas do direito internacional e reflete a relativização da soberania enquanto ente incólume e sagrado. Os países da América Latina em geral, aceitam plenamente as sentenças da Corte, por terem se submetido à ela expressamente. O Brasil, da mesma forma, aceita e se submete à Corte, mas executa apenas parcialmente as sentenças provenientes daquele tribunal. Existem uma série de entraves no poder judiciário brasileiro no que diz respeito à aceitação de uma sentença originária de um ambiente externo à jurisdição doméstica. Este tema, entretanto, não é objeto do presente artigo.

Algumas demandas sociais nacionais foram influenciadas pelo exercício do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, no embate entre o Caso Damião Ximenes Lopes e sua influência na aprovação da Reforma Psiquiátrica Brasileira, conforme se verá.

No entanto, uma vez posto o pano de fundo da discussão internacional proposta, muito se discute na doutrina, sobre os mecanismos de implementação dos mandamentos internacionais, sobretudo os provenientes das Cortes e dos Tribunais Internacionais a que o estado se submete. Para além dos meios de reparação e consentimento simbólico, financeiro e do comprometimento

fiscal ou previdenciário, há também o mecanismo de reparação através da construção ou execução de políticas públicas. É sobre tal aspecto que se discorrerá a seguir.

3. Estado, Direito e Políticas Públicas

Traçado o percurso histórico de discussão acerca do surgimento da instituição estatal, a relativização de sua soberania e a institucionalização do direito internacional, incluindo os mecanismos jurisdicionais como Tribunais Internacionais, passamos a abordar a política pública como objeto e a influência do ambiente externo ao Estado em sua consecução.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública (SOUZA, 2006, p. 25) Citados por Celina Souza, L. M. Mead, define política pública como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” e; L. E. Lynn, sustenta que as políticas públicas são “um conjunto de ações que irão produzir efeitos específicos.” Ambos os autores atribuem preponderância ao papel do governo, na medida em que é a este que recai a responsabilidade de, havendo vontade e os demais requisitos necessários para tanto, desenvolver a política pública. Importante ressaltar, no entanto, que apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não só os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo também exercem seu papel (SOUZA, 2006, p. 25-26).

Apesar da dita preponderância estatal – deixemo-la de lado por um instante - é importante frisar que as políticas públicas são essencialmente multidisciplinares, tendo em vista sua repercussão na economia e nas sociedades, justificando o por que qualquer teoria da política pública necessite explicar as relações entre Estado, política, economia e sociedade. Esta também é a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas partilhem interesses comuns sobre a área, contribuindo para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

Uma ação política realizada por um governo pode ser limitada pela falta de recursos financeiros ou recursos humanos, pela ausência de informação, pelas obrigações decorrentes do direito interno ou do direito internacional, assim como, por conveniência ou resistência de grupos de interesses sociais internos e internacionais. Dentro da área da Ciência Política que se debruça a estudar as Políticas Públicas, inúmeros pesquisadores buscam delimitar os fatores capazes de influenciá-las. Diversas são as estruturas que objetiva ou subjetivamente podem influenciar as políticas. O analista, em função de seus próprios valores seleciona os aspectos objetivos da

realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem a estrutura. E, por exemplo, tais estruturas poderiam estar divididas entre: estrutura formal, composta pelos elementos: “teoria”, práticas e resultados; estrutura substantiva, composta pelos elementos: atores, interesses e regras; estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos; e, estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens (DI GIOVANNI, 2009, p. 19-20).

A formulação das políticas públicas é uma atividade essencialmente política, que envolve os governos e outros atores domésticos e que, em sua origem, na segunda metade do século XX, era considerada como questão que dizia respeito aos assuntos domésticos de cada Estado – e, portanto, uma escolha estatal –, pouco cabendo à atuação de agentes externos. Contudo, na nova configuração da Sociedade Internacional, na qual muitos interesses e questões se tornaram globalizados, “o sistema internacional é cada vez mais vital na modelação das escolhas domésticas de políticas públicas e do desenvolvimento da mesma” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 85).

Na modernidade, as políticas públicas devem ser analisadas dentro de seu contexto de formulação, implementação e avaliação e, neste sentido, muitos estudos recentes têm apontado que o processo e o resultado das políticas públicas têm sido influenciados tanto pelos atores quanto pelas instituições e ideias, que são elementos que fazem parte do contexto de influência das políticas públicas (DI GIOVANNI, 2009, p. 1-32). Dessa forma, estruturas econômicas e sociais, bem como os valores e ideais à elas inerentes, afetam diretamente as ações governamentais.

As políticas públicas, são concebidas pelo sistema político dos Estados. Assim sendo, ser um Estado unitário ou federal pode impactar o modo como as políticas públicas são formuladas e implementadas (SOUZA, 2005, p. 105-121) em decorrência da economia política e do sistema político adotados por um país, as políticas públicas podem receber, ainda, influência dos atores políticos em maior ou menor intensidade; entre os quais se destacam os políticos eleitos, o público objeto da política, a burocracia, os partidos políticos, os grupos de pressão, as organizações de pesquisas ou “think tanks”, os meios de comunicações em massa, os experts e consultores acadêmicos de políticas públicas, entre outros.

No plano internacional, as políticas públicas estão abertas às pressões daquele ambiente. A intensidade dessa pressão vai depender das questões que estão envolvidas, ou seja, qual a sensibilidade para atrair o interesse internacional e qual a abertura do Estado ao sistema internacional.

Hoje, questões como as que envolvem os direitos humanos, o comércio, o controle de armamento e armas nucleares, o tráfico de entorpecentes e o meio ambiente são mais sensíveis ao sistema internacional, bem como, os países que têm como regime político a democracia, estão, teoricamente, mais propícios à maior abertura ao direito internacional. Mas, afirmar que essas questões são sensíveis à pressão do sistema internacional não significa dizer que essa pressão restrinja-se apenas à elas. Em pleno século XXI, é fato que “o sistema internacional não só influencia os setores políticos que são obviamente internacionais, como o comércio e a defesa, por exemplo, mas também setores sem conexão internacional imediatamente aparente, como os serviços de saúde e as pensões para idosos” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 85).

4. Estado Brasileiro e a Reforma Psiquiátrica

Pontuada a questão da relativização da soberania dos estados contemporâneos e feito o necessário retrospecto sobre temas absolutamente necessários à condução da discussão aqui proposta, passamos então a descrever um exemplo de interação entre o Direito Internacional, por meio do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e o Estado brasileiro com impacto sobre política pública da área da saúde, a Reforma Psiquiátrica. Trata-se de um giro copernicano entre a teoria e o caso concreto.

Desde a Revolução Francesa até muito recentemente, a base do tratamento psiquiátrico foi influenciada por internamentos por tempo indeterminado em instituições especializadas conhecidas como “manicômios”. Embora justificada por uma escola psiquiátrica então consolidada, suas práticas foram caindo em desuso ante principalmente à condição desumana e degradante a que submetia os pacientes. Este desacordo derivou de um movimento político-social que ficou conhecido como “desinstitucionalização psiquiátrica”. Tal movimento chegou ao Brasil em 1970 com duas décadas de atraso em relação aos países europeus. Além de que, dada a conjuntura política brasileira daquela época – período da Ditadura Militar - foi implantado um processo de privatização do tratamento de doenças mentais (BARROSO; SILVA, 2011).

Com a delegação do tratamento psiquiátrico às instituições privadas, as denúncias de tratamento desumano, maus-tratos e inúmeras mostras de despreparo institucional foram uma constante e muito pouco dessa política pública foi modificada, ao longo do período ditatorial. As modificações realizadas não afastaram o panorama caótico e pouco eficiente. Esse fato justificou a criação de um movimento primeiramente formado por médicos e profissionais de saúde e

posteriormente, por famílias e militantes políticos, que passaram a reivindicar uma modificação do tratamento dispensado aos portadores de doenças psiquiátricas.

A Constituição Federal de 1988 representou o marco da redemocratização do Estado Brasileiro e a guinada definitiva à instituição e implementação de direitos sociais. A luta antimanicomial, representada por várias instituições e cientistas, presentes nas Conferências Nacionais de Saúde em momentos concomitantes à Assembleia Nacional Constituinte deixou suas marcas no texto constitucional. Especialmente a determinação “Saúde é Direito de Todos e Dever do Estado”, conceito fundante da universalidade do acesso e responsabilidade do Estado, que vieram a constituir o SUS – Sistema Único de Saúde, em 1990 (DELGADO, 2011).

Após a promulgação da Constituição Federal, e da não modificação do padrão para o tratamento psiquiátrico materializou-se, então, a necessidade de uma lei que viesse estruturar, garantir e regulamentar uma política pública de saúde mental, sob uma nova concepção de respeito aos direitos humanos dos portadores de transtornos, com vistas a liberdade e métodos modernos de tratamento; e, que encampasse as pautas do movimento pela Reforma Psiquiátrica. “Como fruto desse debate, e da ação coletiva que ia sendo construída, o deputado Paulo Delgado, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais, apresentou à Câmara, em dezembro de 1989, o projeto de lei que veio a resultar, 12 anos e muitos debates depois, na Lei nº 10.216” (DELGADO, 2011).

O panorama da instituição da reforma ao longo destes anos, no entanto, esteve longe de ser tranquilo. De acordo com Sabrina Martins Barroso e Mônia Aparecida Silva “ao longo de toda a década de 1980 e 1990, os gestores da psiquiatria privada pressionaram politicamente pela manutenção do convênio com o Governo e o não fechamento dos manicômios”, e este fato manteve imobilizada a institucionalização da reforma com postergações diversas na tramitação do projeto de lei nas comissões de pré-análise (BARROSO; SILVA, 2011). Tão evidente é esta influência que a versão aprovada em 2001 baseou-se no substitutivo apresentado pelo então Senador Sebastião Rocha, em que eram suprimidos os artigos que versavam sobre a extinção progressiva dos hospitais psiquiátricos privados.

Significa dizer que a conjuntura política em que o projeto se encontrava não permitia uma resolução efetiva. Por um lado, parlamentares vinculados ao setor da saúde privada que defendiam a manutenção do *status quo* e por outro o movimento antimanicomial formado sobretudo por médicos, profissionais dos serviços de saúde, familiares de pessoas acometidas por doenças psiquiátricas. Este ambiente, em constante corrente de forças, impedia que o tema tivesse um deslinde.

Neste sentido, para desatar este impasse na relação de forças políticas no Congresso Nacional foi necessária a ocorrência de um fato exógeno à demanda que defendia a manutenção do estado de coisas. Somente após 12 anos de tramitação acompanhada por um caminho de mobilização científica, política e social, que a lei 10.216/2001 fora sancionada (BARROSO; SILVA, 2011). Para Pedro Gabriel Godinho Delgado, houve também uma influência exercida pela condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso conhecido como Damião Ximenes Lopes Versus Brasil para que o Estado impulsionasse os players envolvidos na instituição da Lei (DELGADO, 2011).

Damião Ximenes Lopes possuía 30 anos quando, em virtude de transtornos mentais, fora internado em uma instituição psiquiátrica privada credenciada pelo SUS para prestar cuidados psiquiátricos. Quatro dias após adentrar à instituição, veio a falecer em virtude de violência cometida no interior do hospital. Este fato ocorreu em Sobral, Ceará, em outubro de 1999, antes da aprovação da Lei. O fato, aqui apresentado em modo sintético, além de expor a situação crônica da política do tratamento psiquiátrico brasileiro, também violou vários dispositivos da legislação brasileira e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A família da vítima ajuizou demanda perante os tribunais brasileiros e perante o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. A condenação do Brasil que só veio no ano de 2003, após a Lei 10.216, exigiu, dentre vários tipos de reparação, a não repetição das práticas ocorridas em relação ao Senhor Ximenes Lopes e o desenvolvimento de programas de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria, psicologia, enfermagem e auxiliares, 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 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006).

Declara Delgado (2011):

Tal situação era aparentemente um paradoxo: o país que se esforçava para construir uma política de saúde mental ancorada na defesa dos direitos humanos foi justamente aquele levado ao tribunal internacional sobre esse tema, no primeiro caso de afronta aos direitos humanos no campo da saúde mental. A posição brasileira na Corte foi clara: reconheceu a responsabilidade do estado brasileiro na morte do paciente Damião Ximenes. Por razões constitucionais, para esse reconhecimento foi necessária a autorização do Presidente da República e o presidente Lula autorizou a delegação brasileira a tomar essa posição histórica.

No entanto, apesar de histórico, não é do desfecho – condenatório para o Brasil – do Caso Damião Ximenes Lopes que nos interessa neste escrito. Mas sim, que diante de uma barganha entre atores sociais, sociedade civil e governo a reforma psiquiátrica encontrava-se engessada e, por

consequência, o Estado não podia, embora tivesse a aparente intenção de humanizar o tratamento psiquiátrico no Brasil, desenvolver as políticas públicas de atenção nos moldes requeridos.

A referida lei somente foi aprovada após doze anos de tramitação no Congresso Nacional, o que permite afirmar que o Caso Damiano Ximenes [que tramitou no Sistema Interamericano entre 1999 e 2003] contribuiu para acelerar o processo de aprovação da mesma, no sentido de o Brasil dar respostas à demanda internacional apresentada perante a CIDH (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 105). Ou seja, além da mobilização social (científica e política), foi também através da influência exercida pela atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, da vexação causada pela violação das obrigações internas e internacionais, que o Estado brasileiro buscou agilizar a reforma psiquiátrica tendo em vista os requisitos da sentença internacional.

Considerações Finais

A Sociedade Humana consentiu em substituir o estado de natureza atribuindo legitimidade a um pacto social. O consentimento dado, expressa ou tacitamente, criaria um corpo político que congregaria o poder associativo transferido por todos os indivíduos de uma sociedade. A este corpo dá-se o nome de Estado. Este, por sua vez, necessita de um povo, um território e uma instituição política que faça as vezes de gestor do Estado. A partir da existência destes três elementos que o Estado goza de Soberania.

A Soberania que, *a priori*, era tida como dogma absoluto, já não mais o é, após a evolução do Estado Moderno. Na contemporaneidade, diversos fatores contribuíram para a relativização. Entre eles, a existência de uma Sociedade Internacional, que multiplicou sua legislação e seus sujeitos. Dentre tais sujeitos, as organizações internacionais e os tribunais internacionais tem preponderância, na medida em que resguardam a aplicação dos valores universais a que os próprios estados se submetem através da assinatura e ratificação de tratados e convenções internacionais.

O Estado brasileiro participa desta dinâmica. O Caso Damiano Ximenes Lopes julgado pelos dois órgãos que formam o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos demonstra isso. Todavia, conforme se analisou neste escrito, as políticas públicas que compõem campo intrincado da Ciência Política, pode ser influenciada por inúmeros fatores. A Reforma Psiquiátrica é um exemplo de política pública que tramitava a mais de uma década e não chegava ao deslinde.

Diversas frentes de mobilização foram necessárias para que a demanda fosse levada a cabo e pudesse ser implementada no Estado Brasileiro. A influência do Caso tramitado perante o

Sistema Interamericano e o reconhecimento da responsabilidade internacional do Brasil exerceu influência para a aprovação da Reforma Psiquiátrica.

Embora o presente escrito pareça pretencioso, em vista da linha de abordagem apresentada, pouco usual, a verdade é que o esforço de abordar Estado, Soberania, Sociedade Internacional para culminar na influência mútua de todos os elementos se fez necessário.

Para falar de soberania é necessário falar de Estado. Para analisar a relativização da soberania, além do Estado é necessário discutir temas relacionados à Sociedade Internacional. Da mesma e complexa forma, discorrer sobre políticas públicas, seus players e sistema de influências demandou abordar o Estado. E, por fim, abordar a influência da Sociedade Internacional, através dos Tribunais supraestatais que utilizam-se da relativização da soberania dos Estados na instituição de políticas públicas é, por si, tarefa embaraçada, além de inédita, e que justifica o viés proposto.

De maneira geral, o presente artigo demonstrou que a relativização da soberania estatal possibilitou o surgimento de uma sociedade internacional que serviu como ambiente institucional instrumental para a construção de entendimentos e equalizações de demandas políticas que envolvam atores da Sociedade Civil, Movimentos Sociais, indivíduos e os poderes internos dos estados. Este cenário se materializou através da dinâmica existente entre o Caso Damião Ximenes Lopes e a dinâmica de aprovação da Reforma Psiquiátrica Brasileira (Lei Federal 10.216/2001) no Poder Legislativo Brasileiro.

Referências

- BARROSO, Sabrina Martins; SILVA, Mônia Aparecida. Reforma Psiquiátrica Brasileira: o caminho da desinstitucionalização pelo olhar da historiografia. In: *Revista SPAGESP*. vol.12, nº1, Ribeirão Preto, jun. 2011.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 11ª Ed. Trad. De Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus. 1992.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 04 de julho de 2006.
- COSTA, Lucia Cortes da. *Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa, Editora UEPG; São Paulo, Cortez, 2006.
- DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. Saúde Mental e Direitos Humanos: 10 Anos da Lei 10.216/2001. In: *Arquivos brasileiros de psicologia*. vol.63 no.2 Rio de Janeiro, 2011.
- DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. In: *Caderno de pesquisa*, Campinas, nº 82, 2009.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Editora Vozes. Clube do Livro Liberal. Trad. De Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Sem data da edição. Disponível em <http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf>. (Versão E-book)
- MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 4.ed. São Paulo: Sugestões Literárias.
- MENEZES, Wagner. *Tribunais Internacionais: Jurisdição e Competência*. São Paulo: Editora Saraiva. 2013.
- MIRANDA, João Irineu de Resende. *O Tribunal Penal Internacional frente ao Princípio da Soberania*. Londrina: Eduel. 2011.
- PAUPÉRIO, Arthur Machado. *O Conceito Polêmico da Soberania*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 1958.
- 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. In: *SUR*. v. 8, nº 15, dez. 2011.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Edição Eletrônica. Editora Ridendo Castigat Mores. Trad. De Rolando Roque da Silva. 2002. (Versão E-book)

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. In: *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Pública: uma revisão de literatura. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, Henrique Santos Costa de. O Fundamento do Direito Internacional Contemporâneo: O Ser Humano em suas dimensões. MENEZES, Wagner (Organizador). *Direito Internacional Contemporâneo*. Belo Horizonte: Arraes. 2014.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. *Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional: Domesticando o Rinoceronte*. Belo Horizonte: Arraes. 2016.

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
synesis@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=synesis>



SMOLAREK, Adriano Alberto. REFLEXÕES SOBRE A RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA: AS INTERSEÇÕES DE INFLUÊNCIA NA DINÂMICA LEGISLATIVA DE APROVAÇÃO DA REFORMA PSIQUIÁTRICA E A TRAMITAÇÃO DO CASO DAMIÃO XIMENES LOPES PERANTE O ESTADO BRASILEIRO. *Lex Humana*, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2020. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1870>>
