

2025

6^o

RELATÓRIO NACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

USP

NEV

 fflch



Universidade de São Paulo

Carlos Gilberto Carlotti Junior – Reitor

Maria Arminda do Nascimento Arruda – Vice-Reitora



Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Adrián Pablo Fanjul – Diretor

Silvana de Souza Nascimento – Vice-Diretora



Núcleo de Estudos da Violência (NEV)

Marcos César Alvarez – Coordenador

Bruna Gisi – Vice-Coordenadora

Victor Blota – Vice-Coordenador

Sérgio Adorno – Coordenador Científico CEPID/FAPESP

Paulo Sérgio Pinheiro – Pesquisador Emérito



Centro Observatório das Instituições Brasileiras (COI)

Prof. Dr. Enrique Ricardo Lewandowski – Presidente

Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda – Vice-Presidente

Equipe desta Publicação

Coordenação Geral: Marcos César Alvarez e Paulo Sergio Pinheiro

Organização / Coordenação do Projeto: Marcos César Alvarez, Maria Gorete Marques de Jesus, Fernando Salla, Renato Alves e Gustavo Higa

Redação: Adélia Benetti de Paula Capistrano; Adriana Alves; Alderon Costa; Amanda Medina; Ana Penido; André Alcantara; Assis da Costa Oliveira; Bruna Gisi; Bruno Paes Manso; Camila Nunes Dias; Caren Ruotti; Carolina Piai Vieira; Daniel Adolpho Daltin Assis; Debora Piccirillo; Deise Benedito; Fernando Salla; Giane Silvestre; Helena Cacciaccaro Tabarino; Inessa Silva de Oliveira; Júlia Lima; Leandro Santos Rodrigues; Lucia Helena Rangel; Luiz Kohara; Marcelo Semer; Marcos César Alvarez; Maria Gorete Marques de Jesus; Mayara de Souza Gomes; Natalia Martino; Paloma Gomes; Paulo Sérgio Pinheiro; Pedro Benetti; Rafael Modesto; Renato Alves; Rodrigo Lentz; Thais Lemos Duarte; Valdênia Paulino Lanfranchi; Vitor Souza Lima Blotta

Revisão: Glauco Faria e Cristina Uchôa

Projeto Gráfico: Ou Design & Concepção

Editoração: Rogério Fernando Ferreira

Financiamento

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Projeto “Construindo a democracia no dia-a-dia: direitos humanos, violência e confiança institucional” (CEPID-FAPESP - Processo nº 2013/07923-7).

DOI: 10.11606/9788575065631

6º RELATÓRIO NACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

NEV
Núcleo de Estudos da
Violência (NEV-USP)

 **fflch**
FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo, 2025

Catálogo na Publicação (CIP)
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
Charles Pereira Campos – CRB-8/8057

U58

Universidade de São Paulo. Núcleo de Estudos da Violência [recurso eletrônico]: 6º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil / Coordenação Geral: Marcos César Alvarez, Paulo Sergio Pinheiro; coordenação do projeto: Marcos César Alvarez ... *[et. al.]*; redação: Adélia Benetti de Paula Capistrano ...*[et. al.]*. -- São Paulo: FFLCH: NEV, 2025. 10.190 Kb; PDF.

Vários autores

ISBN 978-85-7506-563-1
DOI: 10.11606/9788575065631

1. Direitos Humanos (violação) - Brasil. 2. Direitos Humanos – Sistemas de privação de liberdade. 3. Organizações criminosas. 4. Direitos – povos originários. I. NEV: Núcleo de Estudos da Violência.

CDD 323.0981 U58nev



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada

NEV

Núcleo de Estudos da
Violência (NEV-USP)

6^o RELATÓRIO NACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Núcleo de Estudos da Violência
(NEV-USP) em parceria com a
Comissão Arns e Associação
Nacional de Pós-graduação
e Pesquisa em Ciências
Sociais (ANPOCS) e Reitoria
da Universidade de São Paulo

Sumário

PREFÁCIO AO VI RELATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS	9
<i>Maria Armanda do Nascimento Arruda</i>	
APRESENTAÇÃO	11
<i>Marcos Cesar Alvarez Fernando Salla Renato Alves</i>	
I – DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA	19
1. A INCOMPLETUDE DA DEMOCRACIA NO BRASIL E O RETROCESSO DOS DIREITOS HUMANOS	20
<i>Paulo Sérgio Pinheiro</i>	
2. DA ESPERANÇA AO ESPANTO: OS DIREITOS HUMANOS E O LEGISLATIVO NA NOVA REPÚBLICA	31
<i>Pedro Benetti</i>	
3. PROBLEMATIZANDO O CONTROLE CIVIL SOBRE A VIOLÊNCIA	42
<i>Ana Penido Rodrigo Lentz</i>	
II – DIREITOS HUMANOS E SISTEMAS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE	53
1. O PRESENTE SUPERA O PASSADO? DILEMAS DA TORTURA NO BRASIL	54
<i>Thais Lemos Duarte Mayara de Souza Gomes Maria Gorete Marques de Jesus Natalia Martino</i>	
2. SITUAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: PERSISTÊNCIAS AUTORITÁRIAS E RECRUDESCIMENTO PUNITIVO	67
<i>Camila Nunes Dias</i>	
3. OBSTÁCULOS CONTEMPORÂNEOS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA JUSTIÇA JUVENIL E NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIROS	80
<i>Bruna Gisi</i>	
4. O ENCARCERAMENTO EM MASSA: QUANDO JUÍZES VIOLAM DIREITOS HUMANOS	96
<i>Marcelo Semer Maria Gorete Marques de Jesus</i>	
5. UM LONGO PASSADO PELA FRENTE: RETROCESSO E PERSPECTIVAS DE RESISTÊNCIA NO CAMPO DA SAÚDE MENTAL BRASILEIRA	107
<i>Daniel Adolpho Daltin Assis Adélia Benetti de Paula Capistrano</i>	
III – ESTADO, ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E MILÍCIAS	126
1. PCC E MILÍCIAS: A BUSCA POR LUCRO E ORDEM NO MERCADO DO CRIME	127
<i>Bruno Paes Manso</i>	

IV – DIREITOS DOS POVOS ORIGINÁRIOS	138
1. POVOS INDÍGENAS, COVID-19 E COLONIALIDADE EM PANDEMIA NO BRASIL	139
<i>Assis da Costa Oliveira Lucia Helena Rangel</i>	
2. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO DIREITO ORIGINÁRIO AO TERRITÓRIO A PARTIR DO TEMA 1031 EM JULGAMENTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF	154
<i>Paloma Gomes Rafael Modesto</i>	
V – DIREITOS DAS MULHERES	168
1. DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NO BRASIL: AVANÇOS, RETROCESSOS E CONSTANTES DESAFIOS	169
<i>Debora Piccirillo Giane Silvestre</i>	
VI – RACISMO	179
1. LIBERDADE, IGUALDADE & FRATERNIDADE – CADÊ VOCÊ? ALGUNS PONTOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS	180
<i>Deise Benedito</i>	
2. A REVOLUÇÃO DOS HUMILDES	195
<i>Adriana Alves</i>	
VII – DIREITOS SOCIAIS: MORADIA	201
1. DIREITO À MORADIA E DIREITOS HUMANOS	202
<i>Luiz Kohara</i>	
2. SEM DIREITOS, DESPOSSUÍDOS E INVISIBILIZADOS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA, UMA VIOLAÇÃO À DIGNIDADE HUMANA	216
<i>Alderon Costa Júlia Lima</i>	
VIII – DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS	229
1. NA LINHA DE FRENTE E SEM RETAGUARDA: A URGÊNCIA DE UM PROGRAMA DE ESTADO PARA PROTEÇÃO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS	230
<i>Valdênia Paulino Lanfranchi André Alcantara</i>	
IX – EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS	249
1. A IMPORTÂNCIA DE UMA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NAS ESCOLAS: DESMONTES E RESISTÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE VALORES DEMOCRÁTICOS, SOLIDÁRIOS E DE RESPEITO MÚTUO	250
<i>Caren Ruotti Carolina Piai Vieira Inessa Silva de Oliveira Leandro Santos Rodrigues Amanda Medina Helena Cacciaccarro Tabarino Vitor Souza Lima Blotta</i>	

PREFÁCIO AO VI RELATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS

Maria Arminda do Nascimento Arruda¹

Publicado desde 2000, o *Relatório Nacional de Direitos Humanos*, agora em sua sexta edição, reafirma o compromisso do Núcleo de Estudos da Violência – NEV – com a defesa do Estado Democrático de Direito. De fato, a problemática dos direitos humanos, nas suas mais diversas expressões, mescla-se à afirmação dos princípios democráticos, cujo reconhecimento implica a aceitação da diversidade, a afirmação social da equidade, o reconhecimento dos valores superiores da solidariedade. Sem sombra de dúvida, o padrão civilizatório das sociedades é tributário desse conjunto de práticas que se abrigam sob a égide dos direitos humanos, cujos defensores encontram-se em permanente confronto com todas as concepções regressivas. Nessa perspectiva, o *Relatório de Direitos Humanos* elucida, por meio das contribuições e pesquisas nele presentes, a diversidade e complexidade do problema, mas erige-se em instrumento poderoso de orientação de políticas públicas, sem deixar a condição de libelo contra as iniquidades existentes no Brasil. Eis aí a extrema importância do documento.

Composto por nove partes – Direitos humanos e democracia, Direitos humanos e sistemas de privação de liberdade, Estado, organizações criminosas e milícias, Direitos das mulheres, Direitos dos povos originários, Racismo, Direitos sociais: moradia, Defensores de direitos humanos, Educação e direitos humanos – a obra organiza-se segundo andamento do geral para o particular, ou seja, do tratamento da substância do fenômeno às suas manifestações mais particulares, finalizando com uma proposta educativa e, por fim, com um Pós-fácio. Em cada seção, o tema é abordado por pesquisadores especializados no assunto. Percebe-se, portanto, a preocupação de situar primeiro o problema, para depois construir visadas prismáticas.

O capítulo escrito por Paulo Sérgio Pinheiro na abertura da obra dedica-se a situar a construção da pauta dos direitos humanos no Brasil, os seus avanços, sobretudo as suas hesitações, uma vez que à progressão seguem-se retrocessos. O autor mapeia as iniciativas mais notáveis, desde a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* da ONU, em 1948, da qual o Brasil foi signatário, até o conjunto de ações fundamentais na área dos direitos, especialmente criadas no bojo da democratização do país, após o fim do regime instaurado em 1964. Os marcos são perspicuos: em 1985, o presidente do Brasil José Sarney assinou a *Convenção Contra a Tortura*, subscreveu o *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*, da ONU, projetos que

¹ Vice-reitora da Universidade de São Paulo e Vice-presidente do Centro Observatório das Instituições Brasileiras (COI/USP)

não haviam recebido apoio do regime anterior, mas que foram confirmados em seguida pelo Congresso Nacional; a Constituição de 1988 garantiu os direitos nas esferas civil, política e social, incorporou novas pautas e estendeu o seu alcance; na Conferência Mundial de Viena, em 1993, a participação de organizações da sociedade civil brasileira foi expressiva; em 1996, o Governo Fernando Henrique Cardoso lançou o *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Desde então, como assinala Paulo Sérgio Pinheiro, os governos posteriores fortaleceram e ampliaram as políticas de direitos, até 2016, quando o impeachment da Presidente Dilma Rousseff interrompeu o processo institucional, cujo governo, não por casualidade, fortaleceu os trabalhos da *Comissão da Verdade*, que investigava os crimes políticos praticados pela Estado autoritário entre 1964-1985. Os trinta anos de avanço das políticas de direitos humanos e o seu recuo durante os governos de Michel Temer, sobretudo do seu sucessor Jair Bolsonaro, revelam a relação inextricável entre normalidade democrática e os direitos, embora sejam testemunhos das dificuldades de preservação do ideário.

A compreensão dessas hesitações desborda a esfera imediata, pois implica elucidar as formas de realização da sociedade moderna no Brasil, explicitamente, os dilemas e impasses que acompanharam a experiência da modernização, tema de reflexão de gerações de intelectuais brasileiros. As análises de Florestan Fernandes em *A revolução Burguesa no Brasil*, acrescidas do tratamento que conferiu à herança escravista, são paradigmáticas. Segundo o sociólogo, nossa modernização não se fez acompanhar das conquistas civilizatórias. Contrariamente, as camadas sociais modernizantes aliaram-se ao estamento e às oligarquias, cujo efeito perverso resultou na perda de impulso transformador dos atores modernos e na revivescência transformada, na caricatura dos agentes herdeiros do passado já superado. A mescla resultante dessa combinação de contrários produziu uma sociedade refratária aos avanços civilizatórios, que privatizou o exercício do poder e as funções do Estado, fenômeno sintetizado por Florestan na noção de autocracia. Esta relação privatista do universo público guarda, naturalmente, relações com a herança da escravidão. A persistência desses valores herdados, mas transformados na dinâmica da modernização, elucida as resistências de uma sociedade frente a propostas civilizatórias. Aos avanços seguem-se os recuos impenitentes.

O *Relatório Nacional de Direitos Humanos*, organizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – NEV USP –, é contribuição incontornável à compreensão dos desconcertos do nosso país.



APRESENTAÇÃO

Marcos Cesar Alvarez¹ | Fernando Salla | Renato Alves²

Desde o ano 2000, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) tem periodicamente produzido, com informações das organizações da sociedade civil e dos governos, relatórios sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil. Ao longo deste período, foram publicadas cinco edições dos relatórios³ com dados sobre a situação tanto dos direitos econômicos e sociais, como também dos direitos civis e políticos. Com estes relatórios, o NEV/USP tem buscado combinar pesquisa científica, disseminação de conhecimento para o grande público, além de colaborar com as políticas públicas voltadas à promoção e proteção dos direitos dos cidadãos.

Desde o primeiro relatório de Direitos Humanos, o Núcleo de Estudos da Violência contou com a parceria de uma organização da sociedade civil que foi a Comissão Teotônio Vilela. No presente relatório, demos continuidade à essa combinação tendo agora a parceria com a Comissão Arns (Comissão de Defesa dos Direitos Humanos “Dom Paulo Evaristo Arns”), com a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e a Reitoria da Universidade de São Paulo.

A maioria dos relatórios até aqui produzidos se destaca pela volumosa apresentação de dados. De certo modo, esses relatórios preenchiam as lacunas na produção e acesso às informações existentes no plano federal, estadual e mesmo municipal. Por serem bastante descritivos, tornavam-se fontes de informação tanto para organizações da sociedade civil, como até mesmo para os governos.

Ao longo dos anos, no entanto, as agências governamentais e as organizações da sociedade civil passaram a disponibilizar mais e melhores dados, o que possibilitou ao NEV/USP repensar o formato de seus relatórios. É neste sentido que caminha a atual proposta do Relatório de Direitos Humanos do NEV/USP. Assim, ao invés de agregar e de compilar dados, este novo relatório passa a ser menos descritivo e ter natureza mais analítica. Com isso, busca-se fomentar o debate público, dando a devida dimensão aos avanços e recuos pelas quais tem passado a pauta dos direitos humanos e as ameaças à democracia na recente conjuntura política brasileira.

¹ Professor da Universidade de São Paulo e Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

² Pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

³ Ver link <https://nev.prp.usp.br/relatorio-de-direitos-humanos>

Os textos com as análises sobre os mais diversos temas relacionados à situação dos direitos humanos no Brasil são de autoria de especialistas e de militantes. Produzidos entre os anos de 2021 e 2023, expressam a pluralidade de pontos de vista, como requer o ambiente democrático em favor da promoção e da proteção aos direitos humanos. Como textos autorais, não refletem necessariamente o posicionamento institucional, seja do NEV/USP, seja das instituições parceiras dessa iniciativa: Comissão Arns; ANPOCS; Reitoria da Universidade de São Paulo.

O relatório reúne versões de textos publicados em ambiente virtual e alguns outros textos inéditos, em português e em breve em inglês. Muitos dos textos foram transformados em podcasts⁴, que podem ser ouvidos nas mais diferentes plataformas de *streaming*, como também serviram como base para a série ANPOCS/NEV: Direitos Humanos e Violência, gerando um conjunto de debates online que podem ser acessados pela plataforma Youtube⁵.

Dentre os vários temas tratados nesta edição estão: desafios às instituições democráticas; racismo; situação dos direitos humanos das mulheres; condição das pessoas em situação de rua; atuação dos defensores de direitos humanos; demarcação de terras indígenas; saúde mental; direito à moradia; o papel do Judiciário na defesa dos direitos humanos; sistema prisional; educação em direitos humanos; justiça juvenil e sistema socioeducativo; tortura.

Muitos outros temas relevantes no debate sobre a situação dos direitos humanos no Brasil – como o direito ao trabalho; situação das populações LGBTQIA+; violência no campo; direitos ambientais; violência eleitoral, entre outros – não puderam ser contemplados nesta versão, mas com outras sugestões comporão as próximas edições do Relatório.

■ A trajetória dos Direitos Humanos no Brasil

O Brasil tem uma longa tradição internacional no debate sobre os direitos humanos no plano legislativo. A própria elaboração da Declaração Universal, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, envolveu a participação de representantes do país nas discussões preliminares a respeito dos princípios fundamentais que deveriam constar no documento.

Desde então, o Estado brasileiro assumiu outros compromissos, como a adesão à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 1984, reforçando o objetivo de promover a igualdade de gênero, e ratificou a Convenção Americana sobre

⁴ <https://nev.prp.usp.br/relatorio-de-direitos-humanos/>

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=nAMfpZc553I&t=1s>

Direitos Humanos em 1992, sujeitando-se à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em seguida, participou ainda da Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, 1993, e ratificou, em 2006, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, possibilitando a apresentação de queixas individuais ao Comitê contra a Tortura.

Internamente, no entanto, a concretização destas e de outras normas construídas em território nacional encontraram diversos obstáculos. Dentre eles, talvez o principal seja a curta vivência democrática, já que o Brasil, ao longo de todo o século XX, conviveu com períodos de regimes autoritários e outros em que a democracia era mais formal do que efetiva.

Após o encerramento do último período ditatorial no país, não foram plenamente contemplados os mecanismos e processos por meio dos quais uma sociedade busca refletir e superar um passado caracterizado por violações aos direitos humanos e abusos praticados por agentes do Estado.

Os fundamentos da justiça de transição, que implicam no direito à memória e à verdade, na reparação àqueles que sofreram abusos por parte do Estado, a responsabilização penal de quem praticou e ordenou tais crimes e a reforma das instituições de segurança, não foram aplicados em sua plenitude e o legado desse desacerto se faz presente no cotidiano da sociedade brasileira.

A transição democrática, negociada e inconclusa, permitiu que parte daqueles que haviam feito parte da repressão continuassem em estado de negação do passado histórico com base em um alegado "perdão" concedido pela Lei de Anistia de 1979.

Mesmo a instalação da Comissão Nacional da Verdade, mecanismo fundamental para o entendimento e a elucidação das violações da ditadura brasileira, só foi instalada quase 30 anos após o início da redemocratização. Em parte, pela pressão criada pelo julgamento do Caso Gomes Lund, finalizado em 2010 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra a República brasileira, sobre os desaparecidos na Guerrilha do Araguaia.

Uma vez produzido o relatório da Comissão, com 2 mil páginas, nas quais foram apontados 377 responsáveis por crimes cometidos no período de 1964 a 1985, grupos agiram para deslegitimar todo o processo, ao negar as inúmeras provas, documentos e testemunhos levantados que desvendavam como funcionavam os aparelhos da repressão, as detenções arbitrárias e a prática de tortura, os desaparecimentos forçados e as execuções sumárias praticados pelo regime.

Parte significativa da sociedade brasileira esqueceu convenientemente ou, de fato, nunca

teve acesso ao que foi a ditadura. Isso permitiu com que os seus defensores, que no início da redemocratização se sentiam pouco à vontade para defender o regime autoritário, passassem a ter orgulho público, louvando-o em manifestações, nos veículos de mídia e mesmo admitindo violações de direitos humanos, supostamente justificadas pelo fato de terem sido praticadas contra "subversivos".

Após as mobilizações políticas e sociais que culminaram com o *impeachment*, em 2016, da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), a democracia e a agenda de proteção aos direitos humanos no Brasil passaram por inéditos ataques e retrocessos. O processo de enfraquecimento das políticas públicas na área, iniciado já no governo Michel Temer (2016-2017), foi aprofundado na gestão de Jair Bolsonaro (2018-2022) que extinguiu ministérios e secretarias importantes na promoção dos direitos humanos, além de restringir a ampla participação social em conselhos e conferências. Agiu especialmente contra a promoção da igualdade e a proteção dos direitos das mulheres, dos negros e da comunidade LGBTQIA+, ao desmantelar políticas de inclusão nessa área. Desestruturou políticas ambientais, afrouxando a fiscalização na área, possibilitando o aumento do desmatamento, em especial no Cerrado e na Amazônia, e a invasão de territórios indígenas com o avanço dos garimpos ilegais, nítida ameaça às comunidades locais e à biodiversidade.

Denúncias sobre a existência de um "gabinete do ódio", que atuaria especialmente nas redes sociais, ajudaram a compor um ambiente de perseguições políticas, ataques à imprensa e a jornalistas e disseminação das assim chamadas *fake news*. Todo esse contexto ainda foi agravado pela desastrosa gestão na área da saúde durante a pandemia da Covid-19, na qual mais de 700 mil pessoas perderam a vida, de acordo com dados oficiais, deixando outras centenas de milhares convivendo com o luto e as sequelas causadas pelo coronavírus.

Este relatório, por meio de seus textos, busca manter viva a memória daquilo que aconteceu neste período em que os direitos humanos foram frequentemente violados, de forma concreta e também simbólica. Ao trazer análises e estimular reflexões sobre o que se passou e o legado com o qual o Brasil terá que lidar, pretende-se tanto evitar o apagamento e/ou esquecimento do que ocorreu no país durante este período como também apontar os permanentes desafios para democracia e as políticas dos direitos humanos no futuro.

■ O VI Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos

O artigo que abre esta publicação é do Professor Paulo Sérgio Pinheiro, cofundador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP), que aborda

a relação entre a redemocratização e os avanços na área dos direitos humanos no pós-ditadura, com a implementação de uma política de Estado para a área. Contudo, destaca, esse processo foi interrompido em 2016 e, a partir da eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, ao sofrer uma série de retrocessos ainda maiores. O pesquisador ressalta a necessidade de se articular a resistência e a mobilização da sociedade civil para proteger a democracia e os direitos humanos.

Pedro Benetti, por sua vez, traça um voo panorâmico sobre aproximadamente três décadas da vida republicana brasileira, ao retratar as disputas entre forças políticas, principalmente parlamentares, que defendem perspectivas distintas sobre os direitos humanos e também aquelas que se opõem à concretização destes direitos. O período recente aponta ainda para o desafio de encontrar novos caminhos e uma atualização dos repertórios de luta.

A complexa relação entre civis e militares no contexto político brasileiro, em especial durante o governo Bolsonaro, dão a tônica do artigo de Ana Penido e Rodrigo Lentz. Entre os pontos abordados, estão questões atuais como a militarização do Estado, evidenciada pelo número crescente de militares em cargos ministeriais de alto escalão naquela gestão, e a politização das forças armadas.

É fundamental afastar-se da ideia da tortura como algo meramente individual, que ocorre em lugares e momentos específicos. O artigo escrito por Thais Lemos Duarte (*in memoriam*), Mayara de Souza Gomes, Maria Gorete Marques de Jesus e Natalia Martino pontua que se trata de uma prática que resulta de aspectos sociais gerais, voltados à subordinação de determinados segmentos sociais. Para as autoras, estudiosas e militantes sobre o tema, a prática de tortura consiste em um problema estrutural, mas também é usado como instrumento de gestão de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive nas instituições prisionais.

O crescimento da população carcerária agrava as condições desses espaços, afetando sua estrutura física e habitabilidade, incluindo as condições de alimentação, higiene e acesso a serviços essenciais. Tanto que o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema, ao destacar a violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. Este cenário é tema do artigo de Camila Nunes Dias.

Ainda no âmbito da privação de liberdade, Bruna Gisi discute os obstáculos à efetivação dos direitos humanos na Justiça Juvenil e no sistema socioeducativo brasileiros. Um desafio que se torna ainda maior em um contexto no qual existe um aumento do caráter das políticas de controle da criminalidade e dos discursos contrários aos direitos humanos, com pressão por redução da maioria penal e altas taxas de letalidade policial que atingem especialmente os adolescentes.

O artigo de Marcelo Semer com Maria Gorete Marques de Jesus discute o papel dos juízes no encarceramento em massa no Brasil. Ao condenar, em massa, pessoas por tráfico de drogas com base em evidências frágeis e em estereótipos, os julgadores contribuem para o aumento da população carcerária e para a perpetuação das situações de violação dos direitos humanos no cárcere, entre outros efeitos.

Olhando para os efeitos do cárcere para fora de seus muros, Bruno Paes Manso descreve como se deu a ascensão e a consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) e das milícias no Brasil. Ambos os grupos atuam nas lacunas deixadas pelo Estado e, apesar das diferenças, compartilham a busca pelo lucro e a regulamentação do mercado do crime, simbolizando ainda o fracasso das políticas públicas de segurança pública.

Apesar de avanços legislativos ao longo dos anos, a desigualdade de gênero continua sendo um problema grave no país. Debora Piccirillo e Giane Silvestre trazem um retrato deste cenário, ressaltando o aumento de vítimas de feminicídio, agravado pelo desmonte de políticas públicas, em âmbito federal, relacionadas à efetivação dos direitos das mulheres.

Daniel Adolpho Daltin Assis e Adélia Benetti de Paula Capistrano analisam o processo de retrocesso da reforma psiquiátrica brasileira, que começou em 2016 e se intensificou com o governo de Jair Bolsonaro, com medidas como a redução do financiamento para os serviços de atenção psicossocial, a consolidação das comunidades terapêuticas como um dos pontos principais das políticas públicas sobre drogas e a tentativa de extinguir estratégias de atenção à saúde mental das pessoas em conflito com a lei.

Os povos indígenas estiveram entre os principais alvos da gestão de Jair Bolsonaro à frente da Presidência da República e a pandemia da Covid-19 agravou ainda mais um cenário histórico de violação de direitos. Assis da Costa Oliveira e Lucia Helena Rangel descrevem a conjuntura vivenciada pelos povos indígenas ao longo deste período em relação aos seus direitos ao território e à saúde.

Paloma Gomes e Rafael Modesto discutem os direitos dos povos indígenas sob a ótica do julgamento do marco temporal. Destacam ainda a história do povo Xokleng, um dos mais antigos povos indígenas do Brasil, cuja trajetória é marcada pela resistência e pela luta em defesa da preservação de sua cultura e de seu modo de vida.

Conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a dignidade humana engloba respeito e proteção da integridade física e emocional de cada pessoa e deve ser plena. Ainda que o Brasil tenha a obrigação de garantir esses direitos fundamentais, isso ainda é uma realidade distante para a população negra. Deise Benedito aponta, em seu artigo, a

necessidade de se lutar, todos os dias, para transformar este cenário.

No mesmo sentido, Adriana Alves aponta, a partir de sua experiência de vida, que a democracia brasileira ainda é um projeto incompleto, marcado por desigualdades e discriminações, sobretudo contra negros e negras. Mesmo com os avanços obtidos nas últimas décadas, o assim chamado racismo estrutural continua impedindo que a população negra alcance a plena cidadania.

O acesso à moradia como direito social para a população de baixa de renda ainda está longe de ser uma realidade no país. Luiz Kohara destaca que é essencial a elaboração de uma política habitacional massiva e perene, com participação popular e produção de habitação de diferentes modalidades, para dar início a um processo que solucione esta questão histórica.

Alderon Costa e Júlia Lima abordam o contexto das pessoas em situação de rua, invisibilizadas em diferentes esferas e vítimas de incontáveis violações de direitos. O texto traz detalhes do panorama atual, agravado pela crise econômica e sanitária, decorrentes da pandemia, e aponta experiências e práticas intersetoriais que podem ser adotadas como políticas públicas.

O aumento das violações contra defensores e defensoras de direitos humanos (DDHs) no Brasil é tema do artigo escrito por Valdênia Paulino Lanfranchi e André Alcântara. Eles explicam o funcionamento do Programa de Proteção de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos do governo federal e a precariedade com que ele atuou na gestão Bolsonaro.

Historicamente, inúmeros movimentos lutam pela institucionalização da educação em direitos humanos no país. No entanto, nos últimos anos, as pautas ditas conservadoras têm obtido força, configurando-se como um obstáculo para sua aplicação. Caren Ruotti, Carolina Piaí Vieira, Inessa Silva de Oliveira, Leandro Santos Rodrigues, Amanda Medina, Helena Cacciacarro Tabarino e Vitor Souza Lima Blotta descrevem a complexidade deste desafio.



A democracia e a defesa dos direitos humanos estão em processo permanente de construção e não só a realidade brasileira, mas os cenários latino-americano e global mostram isso. Este Relatório pretende contribuir para preservar as memórias dos obstáculos e das lutas desse passado recente. É um passo fundamental para se caminhar no presente rumo a um futuro no qual não se repitam as fórmulas autoritárias tão recorrentes no passado do país.



DIREITOS

HUMANOS

E

**DEMO
CRA
CIA**

1. A INCOMPLETUDE DA DEMOCRACIA NO BRASIL E O RETROCESSO DOS DIREITOS HUMANOS

Paulo Sérgio Pinheiro¹

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, ocorreu em um bom *timing* para o Brasil, pois o país acabara de voltar à democracia depois da ditadura do Estado Novo, de 1937 a 1945.

Apesar do retorno à democracia, no período de 1946 até o golpe de 1964, a Declaração não tivera nenhuma influência. Havia uma voz ou outra de juristas ou os internacionalistas, mas nem a sociedade nem o Estado brasileiro levaram em conta os preceitos da Declaração.² Não havia referência aos direitos humanos, por exemplo, em como a polícia atuava ou em como eram administradas as prisões nos estados.

Nós acordamos para os direitos humanos na ditadura militar, especialmente nos dez últimos anos, entre 1974 e 1985, onde o conhecimento sobre os crimes dos agentes militares cada vez mais se adensara.

Mas estávamos em boa companhia no sistema internacional porque, apesar da criação da Comissão de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas, em 1946, sob a presidência de Eleanor Roosevelt, depois da redação da Declaração Universal, não houve, nas três primeiras décadas, nenhum monitoramento de direitos humanos. Por que? Pelo temor de que o racismo contra os negros estadunidenses provocasse uma avalanche de queixas e denúncias no âmbito da Comissão.

As denúncias de violações somente começaram a ser investigadas a partir de 1979, quando foi nomeado um relator especial da ONU sobre a ditadura de Pinochet. Quase ao mesmo tempo, foi criado pela CDH um grupo de trabalho sobre o racismo na África do Sul. A partir daí foram criados mandatos de relatores especiais: primeiro, sobre a situação de direitos humanos em países e, depois, os temáticos.

¹ Professor da Universidade de São Paulo, Ministro da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (2001-2003) e pesquisador Associado do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

² Ver sobre esses temas nesse período um dos únicos estudos existentes, Battibugli, Thaís. *Polícia, Democracia e Política em São Paulo - 1946 - 1964*. São Paulo, Editora Humanitas, 2010.

O que acontece no Brasil depois da volta ao governo civil, inicialmente em 1985 e, depois, sob governo constitucional de 1988? O Estado brasileiro vai assumir a gramática dos direitos humanos, sem praticar o *denial*, a negação das violações. Assim, o ano de 1985 foi, ao mesmo tempo, a volta para o governo civil e o início de uma política de Estado de direitos humanos. A partir de então, independente dos partidos que estivessem no governo, os textos baseados na Declaração, nos pactos internacionais e nas convenções que se seguiram, eram logo subscritos e ratificados pelo Congresso Nacional.

O Brasil foi um dos primeiros a subscrever a Convenção contra Tortura, quando o presidente José Sarney falou na Assembleia dos Direitos Humanos, em 1985, assim como subscreveu o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que a ditadura não assinara. Esses textos foram em seguida ratificados pelo Congresso Nacional, graças à atuação principalmente dos parlamentares Severo Gomes, Fernando Henrique Cardoso e Eduardo Suplicy.

Depois, no governo Itamar Franco, foi realizada a primeira assembleia das entidades de direitos humanos no Itamaraty, quando Fernando Henrique Cardoso era chanceler. Foi algo muito emocionante, pois pela primeira vez ONGs e defensores de direitos humanos pisavam no Ministério das Relações Exteriores.

Sai justamente daí a participação intensa da sociedade civil brasileira na Conferência Mundial de Viena, em 1993 – ONGs brasileiras de afrodescendentes, mulheres, crianças, indígenas, LGBTs, um largo arco de entidades de direitos humanos que se reuniam, durante todos os dias da conferência, com a delegação do governo brasileiro, há pouco saído da ditadura. Vivi aquilo, como um grande momento. A declaração e o Programa que saíram da conferência, em grande parte graças ao embaixador brasileiro Gilberto Sabóia, presidente do comitê de redação, definia a democracia como o sistema político mais capaz de proteger os direitos humanos e afirmando sua indivisibilidade entre direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Uma das prescrições recomendadas pelo Programa de Viena foi a criação de Programas Nacionais de Direitos Humanos. Então, iniciado o governo Fernando Henrique, assumiu-se como tarefa a preparação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O PNDH 1, lançado em 1996, teve como relator o eminente cientista político e ativista de direitos humanos, Paulo de Mesquita Neto, cuja falta lamentamos todo dia. Em 2002, se seguiu o PNDH 2, onde, pela primeira vez, o Estado brasileiro apoiava políticas afirmativas dos direitos da população negra. E depois, no governo Lula, com Paulo Vannuchi como ministro de Direitos Humanos, foi feito o PNDH 3, no qual foram publicados os prefácios dos PNDHs anteriores, denotando a continuidade da política de Estado de direitos humanos.

Todos os governos brasileiros, sem exceção, aprofundaram a política de Estado de direitos humanos até o governo da presidenta Dilma Rousseff, que instalou a Comissão Nacional da Verdade. Com a publicação do seu relatório em 2014, ficou claro que as violações de direitos humanos, as prisões arbitrárias, os sequestros, os desaparecimentos, os assassinatos e as torturas faziam parte da política de Estado da ditadura, na qual o vértice era o general presidente da República. Os principais chefes de tortura, como o coronel Ustra, estavam lotados no gabinete do ministro do Exército.

Desgraçadamente a impunidade para aqueles crimes e violações dos direitos humanos cometidos pelos agentes da ditadura militar foi consagrada, inicialmente, por meio de uma autoanistia e, depois, em 2010, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, de costas para a humanidade, confirmou essa anistia, contrariando as normas do direito internacional que definem a nulidade jurídica de tais autoanistias.



E onde nós aterrissamos depois de todo esse percurso? Nós aterrissamos no golpe de estado jurídico-parlamentar do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e na instalação de numa plataforma de governo antipopular pelo presidente interino Michel Temer, cuja primeira decisão é muito simbólica: extinguir o ministério dos Direitos Humanos. Se alguém tinha dúvidas sobre a má-fé e os objetivos reais do *impeachment*, os primeiros dias de governo do presidente interino foram extremamente reveladores. Nesse governo se iniciou o retrocesso em todas as conquistas realizadas na esteira da Constituição de 1988. Para os direitos humanos, é difícil encontrar uma área onde não tenha havido atraso: aumento das mortes entre a população negra, principalmente entre adolescentes e jovens pobres mortos pela polícia; proteção ao meio ambiente; defesa da Amazônia e de suas populações; proteção dos povos indígenas; luta contra a homofobia, o racismo e desigualdades de gênero; direitos trabalhistas; congelamento dos orçamentos em saúde e educação e demais áreas sociais, entre outras.

Logo depois, em 2018, as eleições presidenciais sagraram um governo de extrema direita que, por sua vez, interrompe a política de Estado de direitos humanos. Na transição política da ditadura para a democracia, sabíamos que o fim da ditadura não era o começo da democracia, que o autoritarismo não desaparece com a transição, nem no Estado, nem na sociedade. Mas, de qualquer modo, subestimamos a força do autoritarismo na sociedade que reemergiu com a chegada da extrema direita ao Poder Executivo.

■ “DESDEMOCRATIZAÇÃO” DA DEMOCRACIA

Em consequência da instalação de um governo de extrema direita, o momento no Brasil é crítico. Durante mais de 30 anos houve avanços do Estado de direito e da política de Estado de direitos humanos, permitindo alargar a “democratização da democracia”³, levados em conta os interesses objetivos das classes populares. Gradual e seguramente o governo visou a anular as garantias conquistadas na vertente da Constituição de 1988, que passaram a ser postas em cheque na área dos direitos humanos, aprofundando um processo de “desdemocratização” da democracia, destituindo especialmente as classes populares de seus direitos e esvaziando seus espaços de participação política nas decisões de governo.

O programa de destruição da política de Estado de direitos humanos, além de ser entendida como uma conspiração internacional, é fundamentalmente contra as conquistas econômicas das baixas classes médias e mais pobres alcançadas especialmente nos governos Lula e Dilma⁴.

O desmantelamento da promoção, defesa e gozo efetivo dos direitos humanos tende a assumir proporções épicas. Os projetos que compõem a pauta conservadora evidenciam um trabalho gradual e seguro de desmonte das conquistas dos direitos estabelecidos sob a égide da Constituição de 1988. Os alvos desta operação de retrocesso são amplos e diversos: visam aos direitos das crianças e adolescentes, na proposta que reduz a maioria penal e naquela da redução da idade para o ingresso no mercado de trabalho; flexibilizam a definição de trabalho escravo; buscam revogar o Estatuto do Desarmamento; criam novos obstáculos para a demarcação de terras indígenas; modificam o Estatuto da Família, recusando o reconhecimento das relações homoafetivas; modificam a lei de atendimento às vítimas de violência sexual, dificultando o aborto; e, sobretudo, promovem a restrição e punição a manifestações políticas e sociais e violações de privacidade, encapsuladas na Lei Antiterrorismo.

O Ministério da Justiça, em agosto de 2020, elaborou um dossiê, criminalizando o antifascismo, numa criminosa iniciativa de ressuscitar os execráveis dossiês de espionagem política da ditadura militar. Não é por mero acaso que o governo de extrema-direita construiu o dossiê contra os antifascistas: no fascismo italiano a oposição foi eliminada com leis fascizantes e, antes de mais nada, com a repressão que abateu sobre o movimento antifascista.⁵

3 A noção de “democratização da democracia” foi inspirada em Ramonet, Ignacio, “Democratizar a democracia”, La Jornada, 10.11.2005, <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Democratizar-a-democracia/6/34949>

4 Matteotti, Giacomo, “Discurso alla Camera dei Deputati”, 31 gennaio 1921 cit. Abeltaro, Marco. *Mussolini e il fascismo*. Milano, Solferino, 2018, p.139.

5 No fascismo italiano, milhares de pessoas consideradas pelo governo como antifascistas foram processadas pelo Tribunal Especial de Defesa do Estado e presas por sua polícia política, a *Organizzazione per la Vigilanza e la Repressione dell'Antifascismo* (OVRA), fundada por Mussolini. Diante de tais ameaças, outras tantas pessoas foram ainda obrigadas a se exilarem no exterior. De fevereiro de 1927 a julho de 1943, 15.800 pessoas foram levadas ao Tribunal Especial, 12.330 foram confinadas e 160.000 foram postos sob vigilância especial. No total, foram 27.735 pessoas encarceradas e 42 condenadas à morte. Se tratavam de comunistas, socialistas, democratas liberais, católicos e sem partido (ver Abeltaro, op.cit., p.88-89).

Felizmente, o Supremo Tribunal Federal, numa decisão histórica - de 9 votos a 1, em 21 de agosto de 2020, proibiu o Ministério da Justiça de fazer esses relatórios sobre o que alguns cidadãos pensam e agem, proibindo sua distribuição.

■ **Bolsonaro e a destruição das instituições democráticas**

O líder incontestado desse processo de “desdemocratização” da democracia é o presidente da República, Jair Bolsonaro. Desde a campanha eleitoral e durante todo seu governo, Bolsonaro serviu a seus partidários uma dieta de agressão e de racismo. O chefe de governo entendeu que eufemismos não eram mais necessários quando se tratasse de atacar ou humilhar mulheres, negros, quilombolas, indígenas, homossexuais, japoneses, nordestinos, fazendo causa comum com os movimentos de extrema direita.⁶

Bolsonaro repetidamente atacou os fundamentos democráticos do Estado no Brasil. Após ser alvo de fortes críticas por sua participação em um ato público em que defendia uma intervenção militar no país, confessou: “O pessoal geralmente conspira para chegar ao poder. Eu já estou no poder. Eu já sou o presidente da República”. Completando, em outro momento, afirmou: **“Eu sou, realmente, a Constituição”**.⁷ Assume, ao fazer tal afirmação, “que é a lei aquele que faz e infringe a lei como lhe agrada”. Autointitulando-se representante da “lei e da ordem” ataca sistematicamente e com total impunidade as leis que constitucionalmente deveria defender.⁸

Durante mais de um ano, o governo de extrema direita no Brasil tem realizado com afinco seu programa de destruição das garantias das instituições democráticas. Bolsonaro insufla crises entre os poderes. Baixa atos administrativos para inibir investigações envolvendo a sua família. Participa de manifestações pelo fechamento do Congresso e do Supremo Tribunal Federal. Manipula a opinião pública e até as Forças Armadas, propagando a ideia de um apoio⁹ incondicional dos militares como blindagem para os seus desatinos. Enfim, o presidente deixa de governar para se dedicar ensaios golpistas.¹⁰

Enquanto o país vive um calvário, em razão da ausência de políticas para enfrentar as

6 Shatz, Adam, “Why go high? Adam Shatz on America’s defective democracy”, *London Review of Books*, vol.45,n. 22, 19 November 2020.

7 Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/democracia-e-liberdade-acima-de-tudo-diz-bolsonaro-apos-participar-de-ato-pro-golpe.shtml>

8 Butler, Judith, “Is the show finally over for Donald Trump?”, *The Guardian*, 5.11.2020 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/nov/05/donald-trump-is-the-show-over-election-presidency>

9 Comissão Arns, “O presidente perdeu a condição de governar”, *Folha de S Paulo*, 17.5.2020, p.3 | <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/05/o-presidente-perdeu-a-condicao-de-governar.shtml>

10 Idem.

consequências da pandemia, os resultados desastrosos de sua abordagem negacionista para o Coronavírus são agora patentes. O Brasil é o segundo país no mundo, só ultrapassado pelos EUA, em número de mortes da Covid 19. A característica de Bolsonaro é sua inabilidade fatal para confrontar a realidade, sendo flagrantemente irresponsável: qualifica a Covid 19 como um mero resfriado; lidera protestos contra *lockdown*; demite dois ministros da Saúde e nomeia um general da ativa, paraquedista, para o cargo no qual simplesmente atua como um pau-mandado do chefe de governo, para aplicar seus *diktats* negacionistas da pandemia

Nenhum ator político eleito no período constitucional depois da Constituição de 1988 se pôs como objetivo destruir as políticas públicas, construídas desde a redemocratização em 1985 e especialmente pela Constituição de 1988, visando se tornar um autocrata. Bolsonaro foi claro num jantar na embaixada do Brasil em Washington, em 17 de março de 2020, quando disse: **“O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa.** Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz”.¹¹

Bolsonaro assim nos fez adentrar na escalada do autoritarismo de extrema direita presente em vários países do mundo. Não se trata do mesmo autoritarismo da ditadura do Estado Novo ou da ditadura militar de 1964. Com outros líderes autoritários (Andrzej Duda, na Polônia; Viktor Orban, na Hungria; Trump, nos Estados Unidos; e com seus países epígonos como Filipinas e Israel), Bolsonaro compartilha com esses outros governos autoritários de extrema direita o perfil de “xenofóbicos, homofóbicos, paranóicos, autoritários e desdenhosos da democracia liberal. Operacionalmente, eles subvertem instituições independentes – o Judiciário, o serviço público, a mídia e as instituições acadêmicas. O grande alvo almejado é deter um poder incontestável.”¹² A ambição de Bolsonaro parece ser o de criar uma autocracia: um regime no qual o governante está acima da lei ou que a vontade do governante é a lei.

■ A incompletude da democracia

Pesquisas de opinião têm demonstrado a consolidação do apoio a toda essa pauta, à qual deve ser somada a alta satisfação dos brasileiros com a inação do governo federal em relação à pandemia da Covid-19. Expressiva satisfação com o “e daí?”, que corresponde

11 Alencar, Kennedy, “Bolsonaro está desconstruindo o Brasil”, 2019, <https://www.blogdokennedy.com.br/bolsonaro-esta-desconstruindo-o-brasil/>. Na mesma ocasião, o presidente da República atacou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, criada por lei em 1995, substituindo quatro de seus sete membros. Fez isso após mentir a respeito das conclusões da Comissão da Verdade e sobre um desaparecido de 1964, Fernando Santa Cruz, pai do presidente da OAB, Felipe Santa Cruz.

12 Wolff, Martin, “Alarm signals for our authoritarian age”, *Financial Times*, 21.7.2020 <https://www.ft.com/content/5eb5d26d-0abe-434e-be12-5068bd6d7f0>.

ao *che me ne frego di tutto*, mussoliniano, pouco me importa, “porque todos temos” que morrer. Os alvos dessa necropolítica, o largo contingente pobre e em extrema pobreza, são os mesmos que aplaudem este governo de extrema direita e seu auxílio emergencial – e nem percebem que só recebem tal auxílio graças ao Congresso e às oposições.

O discurso do presidente se reflete nas práticas atualmente em voga nas redes sociais que, utilizando-se de argumentos absurdos, indistintamente mistura diferentes problemas e apresenta fatos inverificáveis. Tende também a simplificar a realidade, reduzindo-a a casos particulares, sobre os quais busca focar suas narrativas.

O governo de extrema direita pretendendo ficar firmemente no poder tem necessidade, efetivamente, de uma constante mobilização ideológica e propagandística, e tem a necessidade, sobretudo, de um inimigo contra o qual os contingentes da nação possam cerrar fileira. Na fase atual, o inimigo parece ainda ser difuso: são as esquerdas; os comunistas; os defensores do meio ambiente; os defensores de direitos humanos; os povos indígenas; os intelectuais; os universitários¹³. A equação proposta é simples: os patriotas são as forças que apoiam o chefe de governo, os esquerdistas não são patriotas e, não sendo patriotas, são os inimigos do Brasil¹⁴. Ou, como formulado em seu último comício para presidente da República, na Avenida Paulista, a uma semana da eleição: “Petralhada, vai tudo vocês para ponta da praia. Vocês não terão mais vez em nossa pátria porque eu vou cortar todas as mordomias de vocês. Vocês não terão mais ONGs para saciar a fome de mortadela. Será uma limpeza nunca vista na história do Brasil”.¹⁵ Fazia assim referência a uma base naval na Restinga de Marambaia (RJ), outrora importante entreposto do tráfico negreiro, onde teriam sido torturados e executados opositores do regime militar.

Como explicar esse apoio tão grande da população brasileira, unindo os mais pobres e carentes à plutocracia branca em torno de uma plataforma que enterra a política de Estado virtuosa de direitos humanos, construída a duras penas no Brasil durante os mais de 30 anos da vigência da Constituição de 1988? Dentre as inúmeras razões, a mais forte é constatarmos que “por seu conteúdo socioeconômico, a democracia absolutamente não se concretizou real e inteiramente, mas continuou formal.”¹⁶ E poderíamos caracterizar, nesse sentido, que o governo de extrema direita e o largo apoio popular como “cicatrizes de uma democracia que não foi consolidada, que está incompleta”.¹⁷

13 Albetaro, op.cit.,p.100

14 Albetaro, op.cit.,p.125

15 Ver <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/bolsonaro-fez-referencia-a-area-de-desova-de-mortos-pela-ditadura.shtml>

16 Adorno, Theodor. W. *Le nouvel extremisme de droite*. Paris, Climats, 2019. p.23-24. Ver também Pinheiro, Paulo S., “O novo extremismo de direita”, Comissão Arns, 20.10.2020. <https://comissaoarns.blogosfera.uol.com.br/2020/10/20/o-novo-extremismo-de-direita/>

17 Idem, p.24

A meu ver, no Brasil, três fatores principais aqui expõem a incompletude da democracia vislumbrada na Constituição de 1988 – o racismo, a desigualdade e a violência ilegal do Estado – compondo, no seu conjunto, um estado de coisas inconstitucional.

O Brasil é um país racista, os governos democráticos, em trinta anos de plena constitucionalidade, não conseguiram debelar, apesar de políticas afirmativas e cotas raciais, o *apartheid* que prevalece em todos os espaços da vida da população negra. Não pode haver democracia consolidada com negras e negros sendo aqueles que são os mais executados nas periferias das metrópoles pelas PMs; os de maior número entre os reclusos; escassamente presentes nos lugares de poder, como o Executivo, o Legislativo, Judiciário, o Ministério Público, as universidades, altos oficiais das Forças Armadas e das polícias, apesar de serem a maioria, constituindo atualmente 56% da população brasileira. São permanentemente alvos do racismo na sua vida quotidiana: em relação aos brancos, possuem os piores trabalhos, recebem salários inferiores e sentenças mais pesadas pelos mesmos crimes, configurando um estado de coisas que, além de inconstitucional, é no mínimo torpe e imoral.

O Brasil continua sendo um dos seis países mais desiguais no mundo. Os governos democráticos, apesar de terem retirado milhões da extrema pobreza, não conseguiram efetivamente tornar menos desigual a sociedade brasileira: os 1% mais ricos concentram 28,3% da renda total do país. O Brasil fica somente atrás do Catar, onde a taxa é de 29%. Segundo a Oxfam, os seis mais ricos do Brasil – Lemann (AB Inbev), Safra (Banco Safra), Hermmann Telles (AB Inbev), Sicupira (AB Inbev), Saverin (Facebook) e Ermirio de Moraes (Grupo Votorantim) – concentram juntos, a mesma riqueza que os 100 milhões mais pobres do país, ou seja, a metade da população brasileira (207,7 milhões).

Desde que os Estados nacionais foram constituídos, a violência contra os cidadãos esteve presente. Porque o Estado é uma entidade contraditória que, por um lado, concentra a capacidade de fazer o bem para a população e, por outro, é o detentor da violência com a qual pode oprimir os cidadãos. As declarações universais, tanto a americana como a francesa, propuseram limitar as violações contra os cidadãos, defendendo quem precisa de proteção. A declaração que melhor expressa essa defesa foi a Declaração Universal de 1948, seguida pelos pactos internacionais e convenções que tornaram essa defesa cada vez mais precisa. O Estado de direito que delas emanou não nos deve fazer esquecer que o Estado, antes de mais nada, é uma instância de dominação.¹⁸

18 Rousseau, Dominique, “La peur de la mort remet aux commandes le principe de sécurité contre le principe de liberté”, *Le Monde*, 20.10.2020: “L’idée d’État de droit avait fini par faire oublier que l’État est d’abord une instance de domination; elle avait cru repousser loin dans les consciences la représentation de l’État «*monstre froid*», comme le désignait Nietzsche. La crise opère sur le mode d’un retour du refoulé: le droit n’était que l’apparence civilisée d’un État qui reste pure expression de la puissance”.

O núcleo duro da segurança pública, escrito pela ditadura, subsistiu à constituinte de 1988, contribuindo tanto para o altíssimo nível de letalidade policial, como para a impunidade dos crimes cometidos pelos agentes do Estado durante a ditadura. As polícias militares do Rio de Janeiro e São Paulo são as campeãs mundiais em execuções extrajudiciais. Nenhum país nos bate. Apesar do empenho de vários governos estaduais e do governo federal em estabelecer planos e reformas para a segurança pública, o extermínio de pobres, principalmente adolescentes e jovens negros, não foi eliminado.

Países do Cone Sul que puniram os criminosos das ditaduras têm melhores condições de resistir ao surto autoritário do que aqui, onde o Supremo Tribunal Federal garantiu, em 2010, a impunidade para os crimes cometidos pelo Estado brasileiro durante as ditaduras militares.

Em nosso caso, para agravar ainda mais a fragilidade do Estado sob o ataque das hostes da extrema direita, conjugada à tolerância de uma junta militar informal de 10 ministros militares e um general vice-presidente eleito, persiste, além da incompletude de nossa democracia, a ilusão de que as instituições democráticas estão fortes, quando, ao contrário, se constata que Congresso Nacional, Tribunais Superiores e Ministério Público assistem ao desmonte de seus poderes pelo Poder Executivo, quase sem resistência. Processo este que se soma à incapacidade das oposições em se organizarem em frente ampla contra o governo de extrema direita.

Há uma tendência de se afirmar, a título de tranquilizar a consciência, que em toda democracia existe um resíduo de incorrigíveis e de loucos, uma *lunatic fringe*, uma parcela lunática da população.¹⁹ Mas é um profundo equívoco circular usar essa afirmação como forma de consolo diante das ameaças que irrompem no dia a dia, por parte da extrema direita, na sociedade e no governo. Não se deve subestimar o chefe de governo nem os movimentos de extrema direita em razão de seu baixo nível intelectual ou de seu baixo nível de teoria. Isso seria uma prova de total ausência de visão política, levando a crer que “eles estão condenados ao fracasso”. Subestimar o chefe de governo por suas expressões chulas e grosseiras é um erro, pois são parte de um método que possui objetivos muito claros.²⁰

Os brasileiros e as brasileiras que de boa-fé atendem ao “mito” somente terão condições de se descolar da extrema direita se virem possibilidades efetivas de serem integrados à economia, de terem seus laços sociais reparados e de terem debeladas a violência ilegal do Estado, o *apartheid* da maioria negra brasileira, a desigualdade e a concentração de renda.

19 Vide, por exemplo, capa da revista *Isto É*, 18.11.2020, ano 43, n.2653, em que o presidente é feito um coringa de Batman criminoso, classificado como “inconsequente, irresponsável, insano”.

20 Ver Devega, Chauncey “Historian Timothy Snyder on Trump’s war on democracy: He is deliberately “hurting white people”; Yale historian Timothy Snyder’s new book documents Trump’s “sad populism” and America’s “Road to Unfreedom”, 9.5.2018; <https://www.salon.com/2018/05/09/timothy-snyder-on-trumps-campaign-against-democracy-he-is-deliberately-hurting-white-people/>

Além do combate político através de meios políticos, deve-se enfrentá-lo no seu terreno mais específico. Há necessidade de construir as bases de uma política unitária que deve caracterizar a resistência ao governo de extrema direita²¹ e seu projeto de “desdemocratização” da democracia. Caso isso não ocorra, por incapacidade das oposições de formarem uma frente, a liderança do atual chefe de governo se tornará cada vez mais virulenta e poderosa.

A larga comunidade de intelectuais, universidades, defensores de direitos humanos, jornalistas, partidos políticos, movimentos em defesa de vítimas de violações de direitos e de ataques por parte do governo, tem grave responsabilidade para impedir a reconstrução, em curso, de um Estado autoritário pelo governo. Nunca é demais lembrar que “A maneira como as coisas evoluirão e a responsabilidade por essa evolução depende, em última instância, de nós mesmos”.²²

Mais do que nunca, a atenção sistemática da sociedade civil para a conjuntura presente e para ações articuladas das entidades de defesa de direitos humanos é crucial. É essencial que as entidades de direitos humanos se mantenham num estado de alerta para prevenir e impedir uma escalada do autoritarismo e da violência. É necessário que monitoremos todas as medidas tomadas para atacar a sociedade civil, para restringir as liberdades públicas e enfraquecer o Estado de direito. Pois, afinal, o Estado de direito é o indicador que revela na prática como funciona a ordem constitucional e contribuirá para impedir retrocessos na proteção dos direitos humanos. Uma luta diária que deve emergir, pois permanente deve ser a defesa da democracia, dos direitos e das liberdades.

Diante desta ofensiva contra nossa constitucionalidade e contra direitos arduamente conquistados, entendemos ser necessário defender as exigências e regras da democracia e nos pronunciar sobre estes projetos de legislação, francamente regressivos, que se referem, muitos deles, a temas e áreas de investigação que têm sido aprofundados por nossas pesquisas. Esse desmonte de direitos agride diretamente nossas convicções e valores democráticos. Assim, entendemos dever romper o silêncio para, por meio de um debate público, contribuir para a sustentação e ampliação destes direitos e o aprofundamento de nossa convivência democrática.



Nota dos editores: Para que a liberdade de opinião seja garantida, este texto reflete a visão do autor, não refletindo necessariamente o posicionamento institucional tanto do Núcleo de Estudos da Violência

21 Albetaro, *op.cit.*, p.90

22 Adorno, *op.cit.*, p.70

(NEV/USP) como da Comissão Arns (Comissão de Defesa dos Direitos Humanos “Dom Paulo Evaristo Arns”), parceira nessa iniciativa.

2. DA ESPERANÇA AO ESPANTO: OS DIREITOS HUMANOS E O LEGISLATIVO NA NOVA REPÚBLICA

Pedro Benetti¹

“Já raiou a liberdade
A liberdade já raiou
Esta brisa que a juventude afaga
Esta chama que o ódio não apaga
Pelo universo é a evolução
Em sua legítima razão”²

Em fevereiro de 1989 o carnaval do Rio de Janeiro foi decidido pelo critério de desempate. Venceu a Imperatriz Leopoldinense, que teve menos notas descartadas ao longo da apuração. O samba-enredo “Liberdade, Liberdade! Abra as asas sobre nós” rapidamente se converteu em sucesso popular, ainda que a imagem a marcar os desfiles daquele ano tenha vindo da segunda colocada, Beija-Flor de Nilópolis. Após censura via ordem judicial, a pedido da Arquidiocese do Rio de Janeiro, Joãozinho Trinta, que assinou o enredo “Ratos e urubus, larguem minha fantasia”, cobriu o Cristo Redentor que ia no carro abre-alas com plástico preto e pendurou uma faixa onde se lia: “mesmo proibido, olhai por nós”.

O desfile de 1989 expressa as contradições de um país que chegava, enfim, ao cabo de um longo processo de transição, cujo ato final se daria em dezembro daquele ano, com a primeira eleição direta para a Presidência da República desde 3 de outubro de 1960. A luxuosa celebração do centenário republicano venceu os farrapos que denunciavam a miséria do país, mas mesmo o samba da Imperatriz foi apropriado como hino por permitir um grito entalado na garganta em anos anteriores. O canto da liberdade misturava alívio e esperança, ainda que na escola ao lado ainda fosse lembrada a persistência de fantasmas da cidadania brasileira, como a censura e a pobreza.

Passados 30 anos, a Estação Primeira de Mangueira sagrou-se campeã incontestável do carnaval de 2019, com o enredo “História pra ninar gente grande”, no qual o jovem carnavalesco Leandro Vieira se propunha a contar páginas esquecidas ou removidas da história oficial

¹ Professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisador associado do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

² Trecho do samba Heróis da Liberdade, cantado pelo Império Serrano no carnaval de 1969. No trecho, a palavra “evolução” substitui a original “revolução”, cortada pela censura do regime militar.

brasileira. A exaltação dos diversos momentos de resistência dos setores subalternos da sociedade brasileira parecia, como nos casos anteriores, sintetizar o espírito do tempo. Se antes a Sapucaí cantava um misto de esperança, alívio e preocupação, agora o canto mesclava angústia, medo, tensão e o chamado para reunir forças frente a um futuro visto com certo pessimismo. Embora tais emoções sejam frequentemente descartadas dos exercícios de análise política, sempre centrados na razão dos atores, nos parece importante considerá-las para além da mera adjetivação desabonadora. Mais do que resquícios do atraso ou sintomas de uma política irracional, esperança e medo foram motores fundamentais de importantes transformações institucionais no curso das últimas três décadas.

No período compreendido entre os dois desfiles que lembramos, se desenvolveu e entrou em crise a Nova República. Mas o que este breve ensaio pretende apresentar não é uma trajetória linear de ascensão e queda de um regime cuja legitimidade, em algum momento, esteve assentada na associação entre democracia, cidadania e direitos humanos. Pelo contrário. O que pretendemos é demonstrar, através de breve análise circunscrita ao ambiente parlamentar, como diferentes tendências políticas estiveram em permanente disputa, mesmo quando houve impulso majoritário na direção da construção de arcabouço legal e institucional mais próximo à linguagem internacional dos direitos humanos. Em outras palavras, trabalharemos a ideia simples de que em nenhum momento houve consenso acerca do avanço de pautas ligadas aos direitos humanos e de que a contradição foi marca permanente do mais recente período democrático. As forças que agora parecem colocar em xeque os avanços democráticos que sucederam à Constituição de 1988 não são absolutamente novas nem representam o despertar de atores adormecidos ao longo dos últimos 30 anos. Elas portam discursos e visões de mundo que foram atualizadas, em diferentes momentos, por diferentes atores políticos, de maneira a ampliar o espaço de perspectivas punitivistas e restritivas à cidadania. Isso não quer dizer que as disputas entre as forças políticas tenham sido sempre equilibradas e que as décadas que analisamos tenham presenciado em igual intensidade a articulação de plataformas contrárias aos direitos humanos.

Para retratar brevemente estas tensões entre defensores e detratores dos direitos humanos, limitaremos nossa intervenção a alguns pontos da vida parlamentar brasileira na Nova República. Outros caminhos poderiam ser seguidos para analisar o mesmo problema de ângulos diferentes, mas a brevidade do ensaio requer que escolhas e recortes sejam feitos. Assim, serão apresentados alguns momentos considerados representativos do papel exercido pelo Congresso Nacional e pelos representantes eleitos na ampla discussão acerca dos Direitos Humanos na sociedade brasileira.

A esperança: incerteza e construção democrática

Se o ano de 1989 pode ser considerado um dos marcos importantes da superação do autoritarismo no Brasil, é preciso levantar a ressalva de que o processo foi longo, permeado por avanços e recuos. A distensão anunciada pelo próprio regime em 1974 se arrastou por mais de uma década, o que deu espaço a momentos de maior ou menor tensão, mais ou menos esperança. De modo geral, a literatura especializada aborda a transição institucional como período de enorme incerteza, quando ainda não estão claros os contornos que o novo regime assumirá, uma vez superado o antigo. A crise da ditadura militar de 1964 resultou de diversos fatores, desde o esgotamento econômico até o aumento da pressão internacional nos estertores da Guerra Fria. Não obstante essa multiplicidade de causas a concorrerem para o desgaste dos militares no poder, é ponto pacífico que parte expressiva das críticas ao regime autoritário, tanto no nível doméstico como no internacional, tinha como tema central o das graves violações aos direitos humanos. Associações profissionais, como a OAB e a ABI, acadêmicos, ex-militantes da luta armada, assim como organizações não-governamentais e campanhas internacionais de solidariedade denunciaram amplamente a censura, as prisões arbitrárias, a tortura e o desaparecimento de opositores a mando dos generais. Mesmo a tensão entre o presidente americano Jimmy Carter e o brasileiro Ernesto Geisel se expressou nesses termos, por meio de críticas à postura do regime com relação aos direitos humanos.

Não é de se surpreender, portanto, que este problema tenha assumido lugar de protagonismo no processo de transição. Em alguma medida, a linguagem da frente de opositores ao regime militar associava a própria passagem à democracia com a garantia, proteção e promoção dos direitos humanos. A definição do que estes significavam partia, frequentemente, de um vocabulário corrente em organizações internacionais intergovernamentais e não-governamentais. Esperava-se, nesse momento, que a remoção dos entraves à livre circulação da informação despertaria a população brasileira de um sono profundo, causando horror e indignação frente ao arbítrio exercido pelos militares nas décadas anteriores. Bastaria que os jornais pudessem publicar os absurdos da perseguição a todo tipo de diversidade social, que os dissidentes pudessem relatar o que passaram nas prisões e sessões de tortura para que se produzisse um amplo consenso em repúdio à violência e, consequentemente, em favor dos direitos humanos. Não foi exatamente o que ocorreu.

O processo de transição se deu em meio a grave crise econômica no país, sentida sobretudo nas grandes cidades, que haviam passado por acelerado processo de crescimento na década anterior. A rápida urbanização do Brasil consta dentre as causas do crescimento da criminalidade a partir de meados dos anos 1970, coincidindo com o período da transição política. Em função do longo tempo no qual se processou a passagem de um regime

político a outro, no momento em que se elaborou a nova Constituição, entre 1987-1988, já se percebiam as pressões de setores conservadores em favor de políticas mais duras no enfrentamento do relativamente novo fenômeno da violência urbana.

No que tange aos direitos humanos, o papel do Poder Legislativo no momento de construção do novo regime foi ambíguo. O Congresso Nacional assumiu lugar central na transição na medida em que foi escolhido pelos militares como interlocutor privilegiado para a condução do distensionamento. Também a oposição apostara na valorização do Parlamento a partir das eleições de 1974, quando a expressiva vitória do MDB sugeriu a possibilidade de derrota dos militares por dentro das instituições em funcionamento. Com a decisão de uma Assembleia Nacional Constituinte parlamentar, composta pelos deputados e senadores eleitos em 1986 e 1982, cresceu o protagonismo do Legislativo no processo. Apesar da elevada pressão popular sobre os trabalhos constituintes, a maioria dos representantes tinha construído seu patrimônio político sob as regras do regime anterior. Eram figuras endógenas ao sistema. Assim, o texto final expressa essa contradição entre perspectivas que dialogam com a visão de mundo das elites militares e civis até então dominantes e os impulsos democratizantes das forças que ganharam espaço a partir das mobilizações que cresceram desde a segunda metade dos anos 1970.

Na Constituição Federal de 1988, os direitos humanos aparecem no Título II – Dos direitos e garantias fundamentais, que se subdivide em cinco capítulos: (I) direitos e deveres individuais e coletivos; (II) direitos sociais; (III) direitos da nacionalidade; (IV) direitos políticos e (V) dos partidos políticos. Se mesmo os regimes autoritários preservaram o formalismo jurídico, relacionando em suas constituições algumas das clássicas garantias liberais aos cidadãos, no caso da Carta de 1988 o rol de proteções contra o arbítrio do Estado aumentou significativamente. Ao incorporar uma linguagem de proteção aos direitos humanos, consagrada internacionalmente em declarações e pactos, o Brasil buscava resolver uma hipoteca do período 1964-1985, mostrando ao mundo o compromisso com uma democracia ampliada e ao mesmo tempo garantindo à sua própria cidadania o afastamento do risco golpista e do retorno autoritário. Pretendia-se assim impor limites estritos à violência institucionalizada. O discurso construído a partir da ideia de segurança nacional é progressivamente abandonado no corpo da Constituição em nome da defesa da cidadania. A defesa do Estado cede lugar à segurança pública, mecanismo de proteção do cidadão.

Contudo, quando se analisa o Título V do texto constitucional de 1988, nota-se a continuidade de uma estrutura montada entre 1967 e 1969, no auge da repressão política. Tal estrutura desconsiderou boa parte dos debates que se processaram na sociedade no decorrer da transição, que se ocuparam do esforço de conceber alternativas para o sistema de segurança pública e defesa do Estado herdados da ditadura. A Subcomissão de Defesa

do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-B) ficou sob relatoria de Ricardo Fiuza (PFL-PE), figura próxima aos militares. Após 18 encontros, o colegiado aprovou um texto que, em grande medida, preservava o desenho institucional das burocracias responsáveis pelo uso da força no Brasil. Dentre os principais argumentos mobilizados pelos defensores dessa estrutura destacam-se (1) a defesa da tradição brasileira, que torna necessária a rejeição de modelos trazidos de fora, bem como a defesa de arranjos consolidados ao longo do tempo no país; e (2) a prerrogativa de que os profissionais da área de segurança sejam os únicos ouvidos na definição da organização legal e burocrática das instituições repressivas do Estado. Limitava-se, dessa maneira, a diversidade de vozes a pensarem o tema da segurança, produzindo significativa desconexão entre partes importantes da mesma Carta Constitucional. Enquanto os direitos humanos eram destacados como espírito transversal do texto, algumas das instituições responsáveis por sua garantia preservavam a configuração anterior, quando haviam sido protagonistas de graves violações.

■ A normalidade entre avanços e resistências

As décadas que sucederam à transição democrática seguiram a tônica da contradição antes mencionada. Enquanto novos instrumentos foram construídos para avançar agendas ligadas aos direitos humanos, persistiu o incômodo com a insistente violência e com o papel desempenhado pelas próprias instituições policiais na recorrência de graves violações à cidadania. Se nos momentos iniciais da abertura houve a percepção de que as violações seriam superadas e de que grande consenso se construiria em torno da superação da violência promovida pelo Estado, ainda na década de 1980 ficara claro que os impulsos democratizantes conviveriam com a atualização de discursos contrários aos direitos humanos. O resultado da constituinte revelara que algumas estruturas eram mais resistentes do que se imaginava e que havia atores dispostos a disputar cada aspecto das transformações em marcha na sociedade e no Estado brasileiros. É simbólico que a primeira proposta de emenda constitucional apresentada no Poder Legislativo após a promulgação da nova carta tenha sido justamente a que defendia a instituição da pena de morte no país. É como se seu autor, Amaral Netto (PDS-RJ), quisesse lembrar que a Constituição Cidadã não enterraria por si só o passado.

Ainda assim, a balança entre construção e desconstrução de instrumentos legais e institucionais dedicados aos direitos humanos pesou em favor dos defensores de políticas protetivas ao longo dos anos 1990 e 2000. No período em que a Nova República funcionou com maior estabilidade política, as iniciativas legislativas que portavam uma visão mais restritiva da cidadania tiveram pouco espaço para prosperar. Por mais que no nível das políticas de segurança pública seguissemos observando um padrão constituído com base

na militarização e no enfrentamento violento do crime organizado, no campo parlamentar o período foi marcado pelo avanço de uma série de iniciativas que colocavam os direitos humanos em lugar de protagonismo.

Destacamos como exemplo o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, e que teve no Congresso Nacional o espaço fundamental de sua formulação. O estatuto foi iniciativa legislativa que tinha o objetivo de regulamentar o artigo 227 da Constituição, referendado por emenda popular com mais de um milhão de assinaturas. A mobilização de atores da sociedade civil em torno do tema atravessou a década de 1980 e teve na campanha “Criança Prioridade Nacional”, de 1987, um de seus momentos altos. Dessa articulação na constituinte surgiu o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), em março de 1988, que se tornou o principal interlocutor da sociedade civil junto ao Congresso Nacional durante a elaboração e tramitação do ECA.

Em fevereiro de 1989, como resultado de um grupo de redação que sistematizou e compatibilizou as propostas do Fórum DCA e de diversos outros atores como a Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo, a Assessoria Jurídica da Funabem e representantes do UNICEF, o deputado Nelson Aguiar e a deputada Benedita da Silva apresentaram à Câmara dos Deputados o primeiro Projeto de Lei denominado “Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude”. Em abril de 1990 o projeto foi votado no Senado e voltou à Câmara, onde foi relatado pela deputada Rita Camata e aprovado. Ao longo das décadas seguintes foram aprovadas diversas legislações de teor semelhante, como os estatutos da juventude (2013), do idoso (2003), da pessoa com deficiência (2015), da igualdade racial (2010) – estes com maior participação do Poder Executivo nas discussões. Estes são apenas alguns exemplos de legislações protetivas que colocaram os debates de direitos humanos no centro das atividades parlamentares. Tais debates se institucionalizaram progressivamente a partir de 1995, quando foi criada a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em funcionamento até hoje.

Mas mesmo nas duas décadas de funcionamento mais estável do regime democrático da Nova República mantiveram-se ativas forças políticas que tinham no centro de sua plataforma a demanda por crescente endurecimento penal no combate de um rol cada vez maior de condutas consideradas criminosas. Criminalização de condutas e endurecimento das penas aplicadas em caso de transgressão foram dois eixos importantes da atuação de muitos representantes no período. Destacam-se, nesse sentido, as diversas propostas de emenda constitucional destinadas a reduzir a idade de responsabilização penal. Outras legislações também atualizaram, a cada ano, a reafirmação das punições severas como instrumentos de combate à violência que crescia no país durante o período. Em boa parte

dos discursos estabelecia-se uma associação entre a ampliação de direitos, decorrente da institucionalização de políticas de proteção e promoção dos direitos humanos, e um ambiente de maior permissividade com o desvio e o crime. Quase sempre, as iniciativas legislativas desta natureza responderam a algum evento social com ampla repercussão, como no caso dos assassinatos do menino João Hélio (2007) ou da atriz Daniela Perez (1992).

Vale notar que no mesmo ano de 1990 em que o ECA foi promulgado, o Legislativo aprovou por expressiva maioria da Lei de Crimes Hediondos (nº8072/90), cuja iniciativa partira do Poder Executivo. A nova lei estabelecia um regime de pena mais duro para os condenados em determinados crimes e reivindicava a relação entre maior punição e garantia da segurança. A campanha popular conduzida para a emenda desta legislação, em 1994 (nº8930/94), no contexto do assassinato de Daniela Perez, foi emblemática do crescimento deste discurso em diferentes espaços sociais, ecoado também no Legislativo.

O referendo no qual a população brasileira decidiu pelos limites da política de restrição ao armamento civil (2005) foi outro ponto no qual a agenda legislativa encontrou a circulação mais ampla de discursos sobre violência, criminalidade e punição. Ao longo dos debates acerca do Estatuto do Desarmamento (2003), bem como no contexto do referendo que decidiu sobre um de seus pontos, muitos foram os argumentos que ofereciam explicações de ordem moral para a violência no país, percebendo o incremento das punições e até mesmo a autodefesa armada como únicos caminhos possíveis para o enfrentamento do mal. Novamente as políticas de proteção e promoção dos direitos humanos eram criticadas como parte do problema, na medida em que criavam a ilusão de soluções para os conflitos sociais que não passassem pelo uso da força e de instrumentos repressivos.

Assim como no período anterior, de construção do regime democrático, nos momentos de maior estabilidade do arranjo da Nova República seguiu a tendência de incremento na institucionalidade relativa à proteção e promoção dos direitos humanos. Mesmo com os percalços e resistências mencionados, a tônica foi de expansão dos mecanismos e da retórica que associava consolidação democrática com a ampliação e garantia de direitos. As diversas PECs em favor da redução da maioria penal ou mesmo a vitória do Não no referendo sobre desarmamento tiveram poucas consequências concretas do ponto de vista legislativo, ainda que tenham somado à circulação e ao fortalecimento de perspectiva de mundo mais restritivas à cidadania e, certamente, críticas aos direitos humanos.

Para fora das portas do Congresso, no entanto, cresceram discursos contrários aos direitos humanos, que defendiam um Estado mais violento no combate à criminalidade. Diversos foram os governadores eleitos a partir de plataformas de armamento das polícias e enfrentamento mais duro do crime nas grandes capitais. Os discursos assentados no

medo da violência se tornaram moeda corrente na política brasileira, o que determinou a conformação das políticas de segurança pública em boa parte dos estados da federação. A dificuldade de impor controles institucionais sobre o uso da força por agentes do Estado permaneceu um problema sensível da democracia brasileira ao longo de todo o período. O aumento expressivo do encarceramento (com elevado percentual de presos provisórios) e o uso constante das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) foram sintomas da persistência e atualização de estruturas que pareciam condenadas no momento da transição. A organização e expansão da chamada bancada da bala, a partir de 2003, refletiu, no âmbito parlamentar, movimentos que se processavam em outras esferas do Estado e da sociedade civil. O grupo de congressistas que se uniu em torno da defesa de pautas corporativas das instituições repressivas do Estado, do aumento de penas para criminosos e da criminalização de novas condutas, se tornou cada vez mais importante nas últimas duas décadas e, não por acaso, esteve no centro da atual crise institucional que assola o país.

■ O espanto: a Nova República em crise

Ao nos aproximarmos do terreno da conjuntura política mais recente, torna-se mais difícil estabelecer marcos temporais e definir quais são os eventos decisivos. Mesmo no caso da transição, ponto inicial da nossa narrativa, há diversos momentos considerados como os mais decisivos, dependendo de quem analisa. Há quem tome o primeiro governo civil (1985), a Constituição de 1988 ou a primeira eleição direta para a Presidência (1989) como marcos para o fim da ditadura e começo da Nova República. Quando nos referimos à atual crise, o problema se agrava. Não sabemos ainda os desdobramentos da sucessão de eventos que desde 2013 (ou 2014, 2015, 2016?) nos dá a sensação de um tempo acelerado, em que transformações significativas estão em curso. Entre uma ruptura institucional definitiva com o arranjo da Nova República e a reorganização das bases sociais e institucionais do regime democrático em funcionamento no país desde os anos 1980, há uma série de possibilidades intermediárias que talvez não sejamos capazes de antecipar no momento. Mas independentemente da extensão que venham a adquirir as transformações em curso ao longo dos próximos anos e das próximas décadas, podemos desde já caracterizar os anos 2010 como um período marcado pela ascensão de discursos contrários aos direitos humanos e de retrocessos na institucionalidade relativa à sua proteção e promoção.

No âmbito legislativo, a eleição do deputado pastor Marco Feliciano (PSC-SP) para a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em março de 2013, sinalizou a onda de retrocessos que se avizinhava. Pela primeira vez desde a criação deste espaço, em 1995, setores críticos às políticas de ampliação da cidadania e valorização da diversidade

disputavam e conquistavam sua liderança. O deputado se notabilizara por posições violentas contra grupos LGBTQI+ e contra grupos religiosos de matriz africana. Nas eleições de 2014 e 2018, discursos dessa natureza ampliaram seu espaço no Congresso Nacional, com o crescimento da chamada bancada da bala, composta sobretudo por representantes oriundos das forças repressivas do Estado.

Outro indicativo da mudança no Legislativo, em sintonia com a maior circulação de discursos contrários aos direitos humanos na sociedade brasileira de modo geral, foi a aprovação, em 2015, da proposta de emenda constitucional destinada a reduzir a maioria penal por parte da Câmara dos Deputados. Em quase todos os anos de funcionamento do Legislativo desde a redemocratização, parlamentares apresentaram propostas para a redução da maioria penal, mas nenhuma havia chegado a plenário antes de 2015. Ainda que a aprovação tenha sido obtida em votação conturbada, com uma série de manobras regimentais por parte da presidência da Casa, foi a primeira vez em que – contra orientação do governo, é importante frisar – o Poder Legislativo votou matéria de tamanha sensibilidade para organizações e atores institucionais ligados às pautas de direitos humanos. Mas esta votação foi muito além da enorme relevância do tema em discussão. Trata-se do primeiro ensaio para a formação de um bloco parlamentar que jogaria papel decisivo na ruptura precoce do mandato conferido pelas urnas à presidenta Dilma Rousseff em 2014. O então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), escolhera uma matéria no campo dos direitos humanos para confrontar o Poder Executivo e para testar a coesão do grupo de deputados que constituía a maioria qualificada de três quintos, necessária à contestada deposição da mandatária do país.

O bloco de mais ou menos 320 parlamentares formado nessa ocasião seguiria atuante ao longo de toda a legislatura 2015-2019, aprovando uma série de medidas que, embora não possam ser consideradas matérias de direitos humanos em sentido stricto, dizem respeito às possibilidades de ampliação da cidadania no Brasil, como no caso da limitação de investimentos públicos em setores sociais. A vitória de Jair Bolsonaro (PSL-RJ) nas eleições presidenciais de 2018, marcadas por forte intervenção do Poder Judiciário, representou, até o momento, o ponto máximo dessa articulação entre crítica aos direitos humanos e desconstrução democrática. Com ele, inaugura-se um novo momento da agenda legislativa, no qual temas como o incentivo ao armamento de civis e a redução dos controles institucionais sobre a atuação dos agentes de segurança pública ganharam centralidade.

■ Conclusão

Este breve ensaio pretendeu realizar um voo panorâmico sobre aproximadamente três décadas de vida republicana no Brasil. O período foi analisado sob a ótica da tensão entre

iniciativas de construção de instituições e discursos de valorização dos direitos humanos, tomados como fundamentos para a realização da democracia no país, e a atualização de discursos contrários aos direitos humanos, centrados na articulação entre violência e corrupção moral, o que demandaria a ampliação de instrumentos punitivos por parte do Estado e mesmo da sociedade. Para cumprir este objetivo, recuperamos alguns pontos da atividade parlamentar ao longo das décadas em questão. Observamos, assim, como se manteve acesa a crítica aos direitos humanos, mesmo nos momentos em que esta ocupava posição minoritária no Legislativo brasileiro.

Por ora, parece inócuo o exercício de sentenciar o caráter positivo ou insuficiente da democracia inaugurada nos anos 1980. Num momento em que segue impossível antecipar os desdobramentos da atual crise, os balanços devem ser cuidadosos, escapando à tentação de colocar um ponto final na experiência da Nova República. Não obstante, é seguro afirmar que entramos numa nova fase da vida política nacional. O primeiro presidente que não iniciou sua vida pública durante a última ditadura militar é justamente o primeiro a organizar certo saudosismo em relação ao período autoritário. Trata-se, certamente, de uma ruptura em relação aos seus antecessores. No Congresso, começam a proliferar críticas à Carta de 1988, percebida por alguns como excessivamente garantista ou engessada. Como procuramos demonstrar ao longo do texto, as críticas ao espírito democrático da Constituição Cidadã não são exclusividade da conjuntura mais recente, mas sua intensidade atual permite questionar sobre o papel do Legislativo brasileiro em relação aos direitos humanos no futuro próximo.

O pessimismo da atualidade condensa uma série de processos que não se limitam ao ambiente institucional. Também na sociedade brasileira e em outros níveis do Estado estão em marcha movimentos e discursos que ampliam a crítica a acordos que imaginávamos quase consensuais há menos de vinte anos atrás. Os porquês dessa desconstrução devem constituir tema de outros ensaios, das discussões de militantes, analistas e pesquisadores. A título de hipótese, vale a sugestão de que mesmo os avanços institucionais em matéria de direitos humanos não foram capazes de eliminar as profundas desigualdades que marcam a formação social brasileira, bem como incidir decisivamente sobre seu principal marcador, o racismo. A tensão entre defensores e críticos dos direitos humanos pode ser relida, assim, nos termos da disputa entre os que advogam a impossibilidade de realizar a democracia sem atuar sobre essa questão central da desigualdade e aqueles que, de formas sempre atualizadas, repõem uma perspectiva hierárquica de nossa sociedade, interpretando os lugares sociais como naturais e os movimentos como subversão. Nessa chave, é a punição e a violência que podem repor a ordem. Levando em consideração a profusão de dados que apontam o caráter racialmente estruturado de nossa desigualdade, surpreende o quão fechado o Congresso brasileiro se demonstrou em relação à questão racial, mesmo nos momentos em que contribuiu para a construção da institucionalidade relativa aos direitos humanos no país.

Os trinta anos que separam os títulos da Imperatriz e da Mangueira foram suficientes para transformar, na sociedade, uma perspectiva que exaltava a “Isabel heroína, que assinou a lei divina” para a lembrança de que “não veio do céu, nem das mãos de Isabel, a liberdade”. Mas no campo das instituições o ritmo das mudanças tem sido sempre mais lento. Talvez não sejam excludentes as ideias de que os atuais retrocessos são, a um só tempo, reação dos que nunca desejaram mudanças nessa estrutura hierárquica e decepção dos que esperaram a materialização da igualdade no tempo mais curto de suas vidas. Entre o espanto, a decepção e o medo, precisamos encontrar os caminhos para, também de nossa parte, atualizarmos os repertórios de luta que nos permitam mais uma vez — para lembrar Paulo Freire — esperar.

Referências

- ADORNO, Sergio. Direitos Humanos. In OLIVEN, Ruben George *et al.* A Constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores Anpocs, 2008. p.191-224
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul; LESSA, Renato. Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República. Rio de Janeiro: Editora Vértice, 1989.
- DO RIO CALDEIRA, Teresa Pires. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia. A democracia no Brasil. São Paulo: Vértice, 1988.
- SALLA, Fernando Afonso; TEIXEIRA, Alessandra; MARINHO, Maria Gabriela SMC. Contribuições para uma genealogia da pena de morte: desnudando a “índole pacífica” do povo brasileiro. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 11, nº. 21, p. 41-71, 2019.
- SOUZA, Marco Antônio. 25 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: História, Política e Sociedade in MOREIRA, Jacqueline de Oliveira; GOTIJO, Maria José; OLIVEIRA, Rodrigo Torres (Orgs.) Estatuto da Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2016. p.14-31

3. PROBLEMATIZANDO O CONTROLE CIVIL SOBRE A VIOLÊNCIA¹

Ana Penido² | Rodrigo Lentz³

Há cerca de cinco anos, analistas do mundo todo consideravam a democracia brasileira como consolidada, algo que se expressava na “inequívoca” volta dos militares aos quartéis. Durante a tramitação do impeachment da presidenta Dilma Rousseff no Congresso, o equívoco permaneceu em razão do comportamento discreto/sorrateiro adotado pelo segmento militar diante da crise. Mesmo durante o governo Temer, quando militares foram estabelecidos como os fiadores do governo, caso do general Etchegoyen, que recebeu o Gabinete de Segurança Institucional reativado, a confiança no segmento castrense permaneceu, como se expressa na adesão unívoca à declaração do general Villas Bôas de que o Brasil parecia uma nau sem rumo.

Passados três anos de governo do capitão Bolsonaro e do general Mourão, marcados por profundas crises que devastam a nação – sanitária, econômica, política, ambiental, energética e moral –, explicitou-se o comprometimento de segmentos armados com um projeto de poder. Em razão da constante ameaça autoritária capitaneada pelo governo, as perguntas transformaram-se. “Vai ter golpe? Ou um golpe dentro do golpe? Teremos eleições em 2022? Seus termos serão semelhantes às eleições de 2018? E se perderem a eleição, os militares aceitarão o resultado? O vencedor, se for civil, conseguirá tomar posse? Teremos um novo Capitólio? Uma quartelada? Ou será tudo apenas retórica e flerte de lideranças isoladas e frágeis? Uma versão contemporânea da velha coerção como moeda política da instituição militar na disputa pelo poder no Brasil, sempre em níveis variados de cooperação com as elites oligárquicas?”

Em linhas gerais, o trauma da ditadura de segurança nacional (Lentz, 2021) e do terrorismo de Estado atormenta a inacabada e precária democracia brasileira, na esteira da crise das democracias liberais do século XXI. Nesse emaranhado de incertezas, surgem diversas tentativas de explicação da problemática relação entre civis e militares. Neste texto, problematizam-se duas hipóteses de interpretação da relação entre militares e o governo Bolsonaro: a primeira é o governo das milícias, narrada por Bruno Paes Manso (2020); a segunda, da ascensão do Partido Militar, articulada por diversos analistas. Consideram-se

1 Este artigo é uma versão revisada do capítulo intitulado “Bolsonaro e governo Bolsonaro” do livro no prelo da editora Expressão Popular “República de segurança nacional: militares e política no Brasil”, de Rodrigo Lentz, 2021.

2 Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social e do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES)

3 Professor da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social e do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES)

essas explicações pertinentes e abrangentes, daí a necessidade de tencioná-las.

A relação das forças armadas e das “forças de segurança” com o governo é premente, visto que essas instituições cuidam das armas do Estado e estão historicamente associadas ao uso da violência dentro e fora da lei, no âmbito doméstico e internacional, para acessar ou se manter no poder. Um dos exemplos correntes da militarização do Estado é o número crescente de militares da ativa e da reserva ocupando postos em diversos ministérios do atual governo, com números que variam entre 6 e 12 mil cargos, conforme a fonte. Outra face da mesma moeda, a politização da caserna, pode ser mensurada nas candidaturas. Entre 2010 e 2020, mais de 25 mil militares e policiais concorreram a cargos eletivos, sendo 87% por partidos de direita; 1.860 foram eleitos.

Além das forças oficiais, há que se ter em mente as forças armadas ilegais, como as chamadas milícias, associadas a grupos de extermínio formados em sua maioria por agentes da segurança pública com atuação no mercado criminoso e que dominam territórios no estado do Rio de Janeiro, berço político da família Bolsonaro. Além disso, a política governamental de incentivo ao armamento da população dobrou o número de armas registradas em circulação – de 637 mil em 2017, para 1,2 milhão em 2021, segundo registros da Polícia Federal, órgão regulador. Já nos clubes de caçadores, atiradores desportivos e colecionadores (CACs), regulados pelo Exército brasileiro, o número de armas registradas saltou de 225 mil, em 2019, para 496 mil, em 2020. Na capital do país, esse aumento foi de mais de 500% em menos de três anos – de 25 mil em 2017, para 227 mil em 2020.

O livro-reportagem *República das Milícias* descreve uma mentalidade milicianiana que ascendeu politicamente, estabelecendo uma continuidade em movimento da lógica política dos “porões da ditadura”. Em síntese livre, o autor descreve a milícia como uma organização paramilitar, formada em sua maioria por policiais que “governam” determinados territórios pela imposição de uma ordem conservadora, visando garantir segurança à população local. Em troca, são cobradas taxas de moradores e comerciantes, assim como variadas atividades econômicas ilegais são diretamente exploradas ou reguladas, buscando lucro individual. Por legitimidade, ações assistenciais e recreativas miram produzir consentimento à autoridade milicianiana, exercida pela violência, sobretudo execuções, somente possíveis por sua capilaridade no aparelho de Estado, tanto no Executivo quanto no Legislativo e no Judiciário, que garante impunidade.

Justificada na moral de uma guerra do bem contra o mal – encarnados em grande parte nos traficantes de drogas ilícitas (associados à esquerda) – as milícias passaram a fazer parte da economia criminal em franca expansão desde a década de 1980. Do tráfico de armas à venda de gás, um governo tirânico ligado aos esquadrões da morte e aos empresários dos jogos de azar

teria expandido seu projeto político local em nível estadual e finalmente nacional, difundindo sua influência através das instituições do Estado – inclusive das Forças Armadas, das classes sociais e de outros estados nacionais. Eis a “Era Bolsonaro”: a República das milícias.

Uma primeira problematização necessária é a noção de milícia, em rápida mutação. Segundo Duarte (2009), é possível traçar cinco fases desses grupos armados irregulares:

- i) 1ª fase - década de 1970, eram chamadas de “polícia mineira” e “grupos de extermínio”, formados por membros de forças de segurança, todos com treinamento militar e pertencentes a instituições do Estado, atuando como uma polícia informal de segurança pública;
- ii) 2ª fase - década de 1990, essa “polícia mineira” passou a “proteger” os territórios da terceira fase de expansão das facções criminais no estado, baseada nas periferias urbanas e centrada no varejo de drogas ilegais nesses territórios;
- iii) 3º fase - a partir de 2006, com apoio aberto de agentes públicos, a “polícia mineira” passou a ser definida como “milícia”, atuando enquanto “grupos de autodefesa” de policiais e ex-policiais engajados na guerra às drogas, e esboçando um projeto político de representação institucional;
- iv) 4º fase - entre 2008 e 2011, instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), presidida pelo deputado estadual Marcelo Freixo (PSOL), que revelou uma extensa organização criminosa formada por policiais civis, militares estaduais (PM) e federais (FA), investigadas por uma força tarefa do Ministério Público e Polícia Civil. A coerção de parte do aparelho de Estado desmantelou os grupos milicianos mais poderosos e visíveis;
- v) 5ª fase - a partir de 2011, os “sobreviventes” passaram a se orientar pela discrição, usando expedientes como o desaparecimento de corpos, sem abdicar do “projeto político”. Ocuparam territórios onde estão as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), até então coordenados pelo Comando Vermelho.

Em resumo, há consenso de que não existem milícias sem agentes do Estado e sem algum nível de representação política. Para além disso, começam as divergências.

Na leitura de Manso, as milícias estariam acima e contra a autoridade regular do Estado. Sob essa perspectiva, por exemplo, o assassinato de Marielle Franco e Anderson é entendido como uma “evidente afronta” ao Exército, com o general Braga Netto tendo sido “humilhado” pela audácia dos autores do crime. Ainda sob essa perspectiva, a ampliação do poder das milícias poderia, num cenário hipotético, ser entendida como uma ameaça ao monopólio da violência estatal, na formulação clássica de Weber.

Em sentido oposto, Duarte questiona o quanto o “crime organizado” concorreria com o Estado, surgindo fruto de sua “ausência”. Na realidade, essas organizações heterogêneas do mercado criminal seriam fruto da ação do Estado, que em suas bordas pluraliza autoridades regulatórias por diferentes métodos, “jurisdições” e códigos de comportamentos, apesar da lei. Seria justamente nessas margens que práticas ilegais do Estado – como tortura, execução sumária, desaparecimento, ocultação de cadáveres – podem operar como parte da política de segurança pública e de manutenção de uma ordem interna nas relações entre classes. Dessa maneira, a atuação das milícias não representa uma “afronta” estrutural à autoridade estatal. Pelo contrário, pode ser entendida como uma força auxiliar, cumpridora do trabalho sujo da violência estatal.

No início do governo Bolsonaro, o monopólio da força do Estado como objeto de disputa entre as forças militares e milicianas foi uma hipótese levantada por um conjunto de intelectuais, incluindo os autores deste texto. É forçoso reconhecer que isso não ocorreu, o que tem impactos na compreensão da conjuntura e mesmo em termos teóricos, uma vez que os modelos de controle civil sobre a força dedicam-se exclusivamente às forças armadas, e não ao controle sobre a violência em sentido lato (instituições e armamentos).

Há também que se problematizar o entendimento da cultura milicianas como uma continuidade da “linha-dura” e dos “porões da ditadura”, em contraposição a segmentos militares “brandos”. As tensões entre diferentes grupos militares na disputa pelos rumos do governo jamais redundaram no rompimento de uma profunda coesão ideológica. Como indicam memorando sigiloso do diretor da CIA, em 11 de abril de 1974, para o secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, o ditador Geisel e a cúpula militar do governo decidiram continuar com as execuções sumárias contra “subversivos perigosos, sob certas condições”. Naquele ano, segundo o general Milton Tavares de Souza, chefe do Ciex de Médici, 104 brasileiros haviam sido executados sumariamente, no bojo dos “métodos extraleais” destinados a inimigos. Logo, o terrorismo de Estado obedecia a uma cadeia hierárquica que tinha em seu topo o general escolhido entre seus pares naquele momento. É claro que problemas disciplinares nessa hierarquia existiam, mas essas punições jamais se referiram à prática de terrorismo de Estado. Nem ontem, nem hoje, conforme as notícias que tratam de uma das áreas de reserva de domínio que as forças armadas mantiveram com a transição: o Judiciário militar.

Um parêntese importante quanto ao tema: tanto os militares federais (forças armadas) quanto os militares estaduais (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) estão submetidos ao Código Penal Militar e ao Código de Processo Penal Militar, aplicados pela Justiça Militar (primeira instância) e pelo Superior Tribunal Militar (segunda instância). Não raras vezes, é esse corpo judicial formado por 2/3 de oficiais militares que assegura o

“respaldo jurídico” para os produtos criminais das milícias, de abusos de autoridade e de graves violações de direitos humanos. O projeto de lei que prevê o excludente de ilicitude nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem torna o cenário ainda mais opaco. Analisar empiricamente o papel desse Judiciário não só na cultura miliciana, mas no governo tirânico das periferias, parece fundamental e uma lacuna importante a ser preenchida.

Para além da “retaguarda jurídica”, é necessário analisar a dimensão da justificação moral/ideológica. As milícias até muito recentemente riscavam uma clara linha moral: a defesa do “cidadão de bem”, aversão ao comércio de drogas ilícitas, cristianismo conservador combinado com valores capitalistas (como lucro e felicidade individual), e a violência enquanto método para o disciplinamento local. Como sugere Manso, enquanto na época da ditadura se lutava “pela defesa da pátria”, a polícia teria passado “a matar além do limite em nome do ‘cidadão de bem’”.

Aliás, essa autonomia moral com respaldo institucional é própria da formação histórica da organização militar no Brasil. A tortura era admitida no processo penal militar até meados de 1910 (Código de Lipe). É, no mínimo, historicamente controverso presumir que “as táticas de violência e tortura policial foram replicadas e aperfeiçoadas nos porões da ditadura, aproximando das Forças Armadas a banda podre da polícia” (Manso, 2020, p.122). Como Manso menciona, a prática de extermínio como política informal de segurança pública no meio urbano remete a 1957, justamente quando um general do Exército – Amaury Kruel – era o chefe de polícia do Distrito Federal (atual cidade do Rio de Janeiro). Neste prelúdio, os empresários dos jogos de azar passaram a ser integrados no sistema de informações, tudo nas margens e como parte informal do Estado. Quase quarenta anos depois, a “gratificação faroeste” (aumento de até 150% na remuneração para aqueles militares estaduais que matassem mais em serviço) e as promoções por bravura (em “combates” contra o crime) foram instituídas justamente quando um general do Exército – Nilton Cerqueira – estava à frente da Secretaria de Segurança Pública (RJ).

Aqui, aponta-se outra lacuna geral dos estudos sobre milícias, o impacto da hierarquia militar para angariar adesão ampla dos membros da instituição a projetos políticos de seus membros, sejam da ativa ou da reserva, assim como protegê-los em caso de punições. Dito de outra forma, até que ponto a cultura miliciana não é um subproduto da cultura militar brasileira, sobretudo de suas organizações e instituições? E das relações de poder historicamente construídas com oligarquias regionais e internacionais?

É nessa direção que caminham as hipóteses que articulam interesses instrumentais e organizacionais para explicar a “volta dos militares” à política, que tem como subproduto a eleição de Bolsonaro. Variada gama de intelectuais tem se debruçado a formular interpretações

centradas no ativismo militar, dentre os quais destacamos a noção de Partido Militar – uma organização de lideranças militares para fazer política dentro e fora da organização.

Marcelo Pimentel (2020), tenente-coronel do Exército que foi para a reserva em 2018, aponta que dos 17 generais-de-exército da reunião do Alto Comando que debateu, em fevereiro de 2016, a deposição institucional da presidente, 15 estão engajados na política, em sua maioria no governo Bolsonaro: um vice-presidente, quatro ministros de estado, um ministro do Superior Tribunal Militar, um embaixador, três presidentes de empresas estatais, um presidente de fundo de pensão estatal, um secretário de segurança pública, três secretários-executivos ou similares. Em números, 88% do Alto Comando do Exército de 2016 está na política. É esse grupo de generais que, utilizando a posição de comando da instituição militar, instrumentaliza politicamente a mesma e dirige Bolsonaro nas principais questões estratégicas e em momentos de crises. No enquadramento de Pimentel, esse Partido Militar reuniria “memória histórica e vocação institucional; base ideológica; pautas de interesse coletivo e corporativo específico; direção ‘partidária’ encarregada da distribuição de poder; controle do governo em direção, sentido e intensidade; quadros ‘partidários’ – formação de lideranças; e base eleitoral e militante” (2021, p. 128). Como o “a palavra convence e o exemplo arrasta”, a liderança organizada de generais na política estaria engajando os militares em geral a um grupo político de natureza hegemônica – o Partido Militar.

Piero Leirner (2020) não emprega o termo Partido Militar, mas identifica um grupo seletivo de generais, com formação em forças especiais e operações psicológicas, que se engajou na “guerra híbrida” adaptada para o contexto brasileiro, num processo que dissolve as fronteiras entre as ciências políticas e militares. Para Leirner, operacionalmente este grupo de generais “articulou certos procedimentos, visões, e viabilizou uma movimentação do conjunto da tropa” (2021, p.79) ao menos desde 2013.

Nessa busca por compreender os militares e o governo Bolsonaro, uma terceira abordagem sobre o Partido Militar é a de Ana Penido e Suzeley Kalil, inspirados na formulação de Oliveiros Ferreira sobre o partido fardado. Esse olhar tem como hipótese que o Partido Militar não tenha, de fato, “morrido” depois da ditadura, mas apenas hibernado em sua cíclica “crise de identidade”, se reorganizando e acumulando forças, até voltar à cena. Com existência e organicidade similar a um partido de tipo gramsciano, esse partido teria se reengajado politicamente em função – dentre outros fatores – dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas), as Missões de Paz, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem e, periféricamente, a Comissão Nacional da Verdade.

O Partido Militar (ParM) une as diferentes vontades individuais em um discurso coletivo partidário fortemente ideológico e, para isso, cuida da educação política dos seus quadros.

Não é monolítico, ou homogêneo, mas é bastante coeso. O partido representa os interesses corporativos, priorizando políticas públicas e a ocupação de cargos pela sua própria base, mas também participa, direta ou indiretamente, de eleições e interpreta a Constituição segundo seus interesses, desejando massificar na sociedade seus entendimentos sobre o país. Seu núcleo duro é permanente, e não ocasional ou reflexo de regimes políticos, sendo responsável por estabelecer alianças e fazer articulações políticas que, em algum momento, aumentam seu poder. Seus aliados principais, e a ele subordinados, são aqueles oriundos das forças de segurança (policiais, bombeiros, militares reformados, ex-funcionários de empresas de segurança privada etc.) filiados a distintos partidos políticos, especialmente aqueles classificados à direita no espectro político. A estrutura organizativa do ParM repete a das FA, baseada na hierarquia e disciplina, e se aproveita de estruturas estatais para o seu funcionamento. Por isso, é um partido com alta disciplina partidária e processos decisórios simples e hierarquizados, comandado por generais do Exército que transmitem suas opiniões políticas ou ocupam estruturas partidárias de cima para baixo, numa lógica piramidal. Generais da reserva desfrutam de especial protagonismo por deterem maior liberdade de ação. O ParM transfere para a política raciocínios de guerra e paz, amigo e inimigo, o que impacta profundamente o sistema político. Por fim, diferente de qualquer outro partido político, o ParM mantém relações diretas com a força das armas. (Penido, Kalil, 2021, p.21)

Cabe apontar um efeito colateral negativo do uso do termo: a naturalização da ideia de que militares poderiam construir representações partidárias como outros segmentos sociais – trabalhador vota no Partido dos Trabalhadores, militar vota no Partido Militar. Esses autores trabalham ainda com a ideia de que o Partido Militar dita a política para os demais setores de segurança que se politizaram – o partido fardado – e influencia um círculo mais amplo militarizado da sociedade, mas que não pertence a instituições formais, como os CACs e as milícias.

Uma das possibilidades metodológicas para avaliar essa hipótese é a ocupação de cargos de confiança no governo. Considerando um amplo espectro de instituições da organização militar no Brasil – Exército, Marinha, Aeronáutica, Polícias Militares e Bombeiros Militares – a distribuição desses cargos entre membros dessas instituições, com recortes de patentes, é fundamental para compreender a relação entre o governo Bolsonaro e as forças armadas, assim como com as demais instituições militares e civis destinadas à segurança pública nos dois níveis, todos apontados como base social do “bolsonarismo” no interior do Estado. Ademais, levando em conta que as milícias cariocas são formadas em sua maioria por militares estaduais e policiais civis do Rio de Janeiro, foi possível testar empiricamente a hipótese da “República das milícias”. Por fim, um diagnóstico dessa ocupação também questiona a hipótese de sequestro das forças armadas e das PMs por Bolsonaro e, por consequência, das milícias cariocas.

Dos atuais 2.930 militares da ativa das forças armadas em cargos de confiança, dos 8.450 militares da reserva das forças armadas em cargos de “tarefa de tempo certo” e dos militares que ocupam 61% das estatais (controle direto ou indireto) no governo Bolsonaro, afinal, quem manda e quem obedece?

Os dados analisados por Penido e Kalil (2020) indicam um predomínio do oficialato das forças armadas, sobretudo do Exército, nos principais cargos de confiança no governo. Segundo dados fornecidos pelo ministério da Casa Civil em 2020, a “cozinha do Planalto” (Casa Civil, Secretaria de Governo, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria Geral da Presidência da República, Gabinete Pessoal do Presidente da República e Gabinete de Segurança Institucional) conta com 341 militares e “forças de segurança” em altos cargos de confiança. Destes, em cada dez, oito são militares das forças armadas. Da mesma forma, apenas dois dos oito em cada dez militares no núcleo íntimo do governo são praças, o que revela um predomínio do oficialato, e não das baixas patentes em torno de Bolsonaro. Além disso, dos dois em cada dez militares no governo que são vinculados às “forças de segurança”, a ampla maioria advém da PM do Distrito Federal, e não da do Rio de Janeiro, base miliciana e que conta com apenas um militar nessa “cozinha”. Diferentemente do que ocorre com os militares das forças armadas, 42% dos militares da PM são praças e não há nenhum coronel ou tenente-coronel. Por fim, nenhum comissionado é da Polícia Civil. Por enquanto, os dados indicam que o Partido Militar assume uma posição de direção diante de outros agrupamentos do partido fardado, incluindo aí a Polícia Militar carioca.

Nessa relação orgânica, ainda pende de explicação as relações entre dois grupos aparentes, militantes do mesmo Partido Militar. De um lado, Heleno, Ramos, Mourão e Braga Netto formam o núcleo dirigente e hegemônico do governo Bolsonaro. De outro, Etchegoyen, Santos Cruz, Rego Barros e Rocha Paiva se movem em sentido alternativo. Os dois grupos comungam ideologicamente, mas aparentam divergir na política de alianças, análise conjuntural e táticas a serem adotadas. Em ambos, as motivações para o engajamento podem variar entre conveniência (turma da boquinha), convivência (mal menor) e inércia (seguem a maioria), neste caso se constituindo em militares militantes políticos. Seja na cúpula ou na base, pairam incógnitas como: qual o programa político desse partido? Até que ponto ele é autônomo e distinto das organizações militares estaduais? Assenta-se também uma certeza: militares voltaram para o poder com a intenção nítida de nele permanecer.

Por fim, uma questão importante que também demanda maiores investigações empíricas. Esses militares militantes representariam um objetivo político institucional, ainda que fabricado por métodos históricos conhecidos – falsas informações e ameaças imaginárias para gerar coesão interna. Em termos claros, quais os objetivos estratégicos institucionais estão sendo perseguidos e implicam na adesão do Comando das Forças ao governo? Primeiro, isso

implica em testar a hipótese de que a instituição aderiu ao governo, ainda que indiretamente e sob as condições de uma aliança com outros “centros de poder”. Segundo, saber qual é a política “do” Exército que orientou essa adesão. Afinal, como deixou claro Mourão, “O Exército não é apolítico, é apartidário. O Exército tem de fazer política. Óbvio que a política em torno dos interesses nacionais e, em particular, dele, do Exército” (Folha de S. Paulo, 2021). Seriam as “entregas” de Bolsonaro para esse setor – como o aumento orçamentário, a reforma da previdência e reestruturação da carreira, a criação de novas estatais militares, o novo campus da ESG, a nova escola para doutrinação civil (Escola Superior de Defesa), o acordo militar com os EUA e novo status na Otan – os atuais objetivos nacionais da instituição militar? Ou, ainda, o atual pensamento político dos militares brasileiros permanece herdeiro da Guerra Fria (agora reeditada entre EUA e China), identificando como ameaças políticas o nacional-trabalhismo, como ameaça cultural o “politicamente correto”, e como ameaça social a politização das desigualdades?

A verdade é que são muitas as incógnitas, e poucos os estudos empíricos. Entretanto, considerando a formação histórica dessas relações e os elementos conjunturais disponíveis hoje, é possível apontar três cenários no âmbito militar prováveis para a próxima década. O primeiro é que a expansão de poder da organização militar no Estado brasileiro será mantida, desestabilizando a já insuficiente democracia. O segundo é o recuo da expansão desse poder militar para os níveis do governo Temer, mantendo o *deep state* militar na presidência (GSI) e o controle da inteligência civil pelas forças armadas, além da nunca civilianizada política de defesa. O terceiro, o menos provável: sem GSI, com uma inteligência civil desmilitarizada, redução drástica das operações de Garantia da Lei e da Ordem e outras formas de atuação militar domésticas, e aumento do interesse na elaboração e fiscalização da política de defesa e da política militar por parte do Congresso e da opinião pública.

Outros cenários são possíveis e, do ponto de visto democrático, necessários. Nesse sentido, partindo das regras do jogo, uma política militar que revise valores, tradições e comportamentos da organização militar no Brasil se mostra fundamental para a sobrevivência de um governo democrático, de um Estado democrático e de um regime político democrático. No primeiro quesito, o Brasil é principiante. Nos demais, uma promessa.

Referências

- DUARTE, Thaís Lemos. Facções criminais e milícias: Aproximações e distanciamentos propostos pela literatura. BIB, São Paulo, n. 90, 2019 (publicada em setembro de 2019). p. 1-16.
- LERNER, Piero. Da campanha à conquista do Estado: os militares no capítulo da guerra híbrida brasileira. Em: MARTINS FILHO, João Roberto. Os militares e a crise brasileira. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2020.
- MANSO, Bruno Paes. A república das milícias: Dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.
- PIMENTEL, Marcelo. “A palavra convence e o exemplo arrasta”. Em: MARTINS FILHO, João Roberto. Os militares e a crise brasileira. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2020.
- PENIDO (O.), Ana A.; MATHIAS, Suzeley K. Ação política do Partido Militar no Brasil sob Bolsonaro. Anuário Latino americano de Ciências Políticas y Relaciones Internacionales, v.11, 2021. p.63-82.
- PENIDO (O.), Ana A.; MATHIAS, Suzeley K.. Pensando a educação de militares na democracia. In: MARTINS FILHO, João Roberto (Org.). Os militares e a crise brasileira. 1. ed.: Alameda, 2021, v. 1. p. 219-240.
- PENIDO (O.), Ana A.; LENTZ, Rodrigo. O partido militar e as FFAA no governo Bolsonaro – Parte III. Tricontinental, 22 jun. 2020.
- PENIDO (O.), Ana A.; MATHIAS, Suzeley K.; RODRIGUES, Jorge. As Forças Armadas no governo Bolsonaro. Tricontinental, 14 abr. 2020.



DIREITOS

HUMANOS

E

SISTEMAS DE

PRIVA

ÇÃO

DE

LIBERDADE

1. O PRESENTE SUPERA O PASSADO?

DILEMAS DA TORTURA NO BRASIL

Thais Lemos Duarte¹ | Mayara de Souza Gomes² |
Maria Gorete Marques de Jesus³ | Natalia Martino⁴

Escopo das discussões⁵

Vivemos em uma sociedade marcada por desigualdades, em que certas violências dirigidas a determinados grupos são tratadas de forma naturalizada e, não raro, são estimuladas e aplaudidas. A tortura é um exemplo delas, sendo importante trazer tal prática ao olhar público de forma perene. Caso contrário – tal como vem sendo feito, mais explicitamente, nos últimos anos, em razão dos posicionamentos do governo federal –, corremos o risco não só de banalizá-la, como de perpetuá-la, afetando, em especial, pessoas já vulneráveis do ponto de vista social e econômico, como pobres e negros.

Em atenção a isso, a proposta deste texto é trazer reflexões para fomentar o debate sobre tortura no país. Esperamos que o aqui exposto ajude a estabelecer o tema como prioridade no âmbito público e, inclusive, auxilie na análise sobre o papel assumido pelas instituições e governos ao enfrentamento da prática. Para isso, iniciamos nosso percurso analítico com uma discussão sobre os motivos pelos quais o debate relativo aos direitos humanos no Brasil é tão rechaçado, fomentando um pano de fundo desafiador ao combate à tortura. Em seguida, buscamos expor como a prática tem se perpetuado em nossa sociedade e quais são as diferentes conceituações do ato em termos legais e sociológicos. Por fim, identificamos os órgãos estruturados no Brasil para conter a tortura e analisamos suas formas de atuação, para terminarmos com considerações sobre passos a serem percorridos para efetivamente erradicarmos a prática.

1 Pesquisadora do Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP - UFMG)

2 Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Segurança, Violência e Justiça da UFABC (SEVIJU/UFABC)

3 Professora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

4 Pesquisadora do Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP - UFMG)

5 Parte das discussões realizadas neste texto foram efetuadas em Jesus & Duarte (2020), bem como no artigo de opinião “Por que precisamos falar sobre tortura?”, publicado no Justificando, em janeiro de 2021, disponível em: <https://www.justificando.com/2021/01/21/por-que-precisamos-falar-sobre-tortura/>

■ Percepções sobre direitos humanos no cenário nacional

Há muitos desafios em torno da pauta de prevenção à tortura e o principal deles é reverter o imaginário sobre o tema. Isso porque, em boa medida, é possível analisar que a perpetuação da tortura em nossa sociedade é fruto do modo como determinados grupos enxergam certos direitos, em especial os civis, como os direitos à vida e à dignidade. Teresa Caldeira (1991) examinou como os direitos humanos foram, no contexto brasileiro, convertidos no senso comum a “direitos de bandidos”, sendo tratados de forma pejorativa e, portanto, considerados ilegítimos. Para a autora, pelo menos três pontos precisam ser mobilizados para explicar a visão preponderante sobre a questão no país.

O primeiro está ligado à identidade da população privada de liberdade, geralmente sujeita a históricas e contínuas formas de violações. Se durante a ditadura civil-militar (1964-1985) o adjetivo “político” adicionado à identidade de “preso” poderia conferir dignidade a grupos militantes, muitas vezes provenientes das classes médias urbanas, no período pós-redemocratização, as pessoas em situação de privação de liberdade passaram a ser, em sua grande maioria, aquelas já discriminadas por razões raciais ou econômicas. A privação de liberdade reforça essas distinções e, diante do pouco valor atribuído a estes sujeitos, a tortura por eles sofrida deixa de gerar a comoção que o contexto anterior muitas vezes proporcionava. Em segundo lugar, tem-se que os direitos humanos básicos, conforme demandados no período de redemocratização, eram notadamente direitos individuais. Como tais, tinham o *locus* da sua reivindicação não no Poder Executivo, como as pautas coletivas por saúde ou educação, mas no Poder Judiciário. Como o mundo jurídico é compreendido por determinados grupos no Brasil como privilégio, sobretudo, como resultado de dificuldades de acesso à justiça, tal tipo de caracterização foi também transferida aos direitos humanos. Assim, as lutas por direitos básicos de pessoas privadas de liberdade passaram a ser retoricamente transformadas em “privilégios de bandidos” em discursos políticos conservadores.

Liga-se a isso a terceira razão destacada por Caldeira (1991) sobre o valor negativo atribuído aos direitos humanos. Os direitos sociais brasileiros representaram historicamente uma conquista estendida a grupos vulneráveis. No entanto, muitos desses direitos sociais foram conquistados no Brasil ao mesmo tempo que outros direitos eram mitigados ou extintos durante regimes de exceção. Isso se identifica especialmente em relação aos direitos individuais – direito à liberdade de expressão, à associação e tantos outros – que passaram também a serem associados a privilégios. Logo, o ato de garantir direitos mínimos a certas populações se configura, nessa narrativa, como a promoção de benefícios a grupos não “merecedores”.

Embora as ações de prevenção à tortura sejam usualmente atreladas tão só a medidas destinadas a garantias de “suspeitos” do sistema de justiça criminal e de criminosos, é imprescindível que nos dissociemos dessa perspectiva. Na seção a seguir, aprofundaremos esse debate.

■ Contexto de perpetração da tortura no Brasil

Ainda que seja marca de relações historicamente estabelecidas no país (Jesus, 2010), há uma espécie de reconhecimento público de que a tortura foi utilizada como instrumento de gestão de determinados grupos sociais pelo Estado durante o período da ditadura civil-militar⁶. À época, enquadrados pela Lei de Segurança Nacional, certos perfis de presos sofreram severas violências físicas e psíquicas por se contraporem ao regime imposto. Livros como “Brasil: Nunca Mais”, de Arns (1985), denunciaram publicamente os atos atrozes cometidos por agentes públicos contra pessoas que reivindicavam liberdade, redução das desigualdades e justiça social.

Com a transição democrática iniciada em 1985⁷, a Constituição Federal de 1988 se firmou como marco normativo nacional, indicando-se que mecanismos e iniciativas institucionais democráticas e plurais assumiriam prevalência frente às violências historicamente perpetradas. Celebrada como “Constituição Cidadã”, o documento legal estabeleceu uma série de direitos mínimos e universais que movimentaram as estruturas governamentais e institucionais dos anos seguintes. Avanços no acesso a políticas públicas de áreas como saúde e educação têm nesse marco constitucional um importante ponto de inflexão. Alguns problemas estruturais, porém, persistiram, como a violência do Estado. Logo, certos princípios e direitos preconizados na Constituição Federal revelam-se como algo distante da realidade social brasileira até hoje.

Nesse sentido, práticas de tortura e outras formas de violência permanecem ainda como parte indissociável da realidade de milhares de pessoas. Órgãos como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) denunciam os casos de violência estatal ocorridos em prisões e em outros estabelecimentos onde as pessoas têm seu direito de ir e vir cerceados. Em um de seus relatórios anuais (2015-2016)⁸, por exemplo, o MNPCT expôs situações de espancamentos, queimaduras, choques elétricos nos genitais,

6 Cabe frisar que embora a tortura tenha sido utilizada em outros contextos sociais e políticos anteriores ao período da ditadura civil-militar, essa discussão só ganhou relevo a partir deste período, sobretudo, porque os presos políticos se diferenciavam da massa de “vagabundos”, “bandidos” que historicamente estavam e ainda são sujeitadas a ações ilegais e violentas por parte do Estado.

7 Em 1985, um civil, José Sarney, assumiu a Presidência da República depois de três décadas de governos militares. As eleições diretas para o cargo, porém, só vieram em 1989.

8 Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-relatorio-anual-2015-2016.pdf>

afogamento, sufocamento com saco plástico, entre outras práticas geradas por atores estatais contra indivíduos privados de liberdade, os quais apresentam dificuldades de reagir a um ato violento e denunciá-lo. A execução de tais práticas se revela como um ataque paradigmático à dignidade humana, arrancando a existência de sua inerente condição coletiva para projetá-la a um isolamento imposto, carente de qualquer proteção (Mendiola, 2014). A tortura se converte em meio de animalização do indivíduo, inaugurando um cenário em que o torturado é uma espécie de infra-humano. Ou seja, a pessoa torturada não é mais um sujeito, transfigurando-se apenas em um corpo que recebe a violência e padece perante o ato violador.

Como proposto pelo MNPCT, as práticas violentas cometidas pelo Estado precisam ser divulgadas, tipificadas legalmente e responsabilizadas. No entanto, apesar de essenciais, esses passos não necessariamente são suficientes à eliminação da tortura. Em atenção a isso, nos últimos anos, organizações da sociedade civil brasileira têm apontado que devemos nos afastar da ideia de a tortura ser algo meramente individual, ocorrida em espaços e momentos específicos. Precisamos compreender a prática como resultado de aspectos sociais gerais, voltados à subordinação de determinados grupos, sejam estes compostos por pessoas privadas de liberdade ou não (Gomes, 2017). A Pastoral Carcerária (2016), por exemplo, tem afirmado que, em uma sociedade cujas relações se pautam por desigualdades de diversas naturezas, a tortura é instrumento de gestão, em especial usada contra classes social e economicamente vulneráveis.

Nesse mesmo sentido, Caldeira (2000) destaca que a tortura no Brasil é vista como um “sistema de vingança” que usa a dor e as intervenções no corpo como meio de criar ordem. Se os atos de controle estatal mobilizados contra indivíduos considerados “perigosos” não são percebidos como cruéis, impera uma noção social de impunidade e de descrença em relação a um ideal de recuperação. Ou seja, predomina nas interações sociais a perspectiva de que a infligência do sofrimento através dos corpos serve como ferramenta de desenvolvimento moral. A dor produziria conhecimento, disciplinamento e ordem, devendo ser perpetrada não apenas aos taxados como “criminosos” pelo sistema de justiça, mas a muitos outros segmentos sociais.

Tal “sistema de vingança” tem raízes profundas, não sendo produzido por um grupo sobre outro. Paulo Sérgio Pinheiro (1991) sustenta a hipótese de que a ascendência exercida pelas elites do poder se deveu, em grande medida, à legitimação popular. Esse domínio, vigente historicamente em nossa sociedade, pode ser explicado por nossas veias autoritárias, as quais são mantidas através das relações cotidianas interpessoais, bem como são marcadas, tanto na esfera familiar quanto na pública, pela violência, intolerância e hierarquia. Logo, o “autoritarismo socialmente implantado” (Pinheiro, 1991), que institui as relações sociais

nacionais, ajuda a perpetuar a violência de Estado, defendida por diferentes classes exatamente porque apenas grupos específicos são atingidos por essas violações.

Por conseguinte, as noções sobre tortura devem ser deslocadas do seio individual de ação, sendo trazidas ao âmbito da construção de políticas públicas e, no limite, das relações sociais (Duarte & Jesus, 2020). As experiências de prevenção à tortura exigem, então, medidas complexas e estruturantes, capazes de transformar os alicerces das interações de nosso país. Mas em que medida as definições legais existentes tanto em âmbito nacional quanto internacional sobre tortura permitem fornecer um olhar estrutural ao problema? A próxima seção busca responder a esse questionamento.

■ Definições legais sobre tortura e seus limites

Embora seja prática marcante desde os tempos mais recuados da história, estando explicitamente condenada pelo artigo V da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a tortura só veio a ser definida juridicamente em 1984, através da Convenção Contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes das Nações Unidas (ONU) (Comparato, 2010). Além de abarcar essa normativa, o Brasil dispõe de outras referências legais sobre o crime, como as relativas à Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1989, e a Lei Federal 9.455, de 1997. As três normas não são necessariamente díspares, mas apresentam nuances significativas.

De acordo com o artigo 1º da Convenção da ONU, a tortura é definida como qualquer ato cometido por agentes públicos ou por atores no exercício da função pública pelo qual se inflige intencionalmente a uma pessoa dores ou sofrimentos graves, físicos ou mentais, a fim de: a) obter informação ou confissão; b) de castigá-la por um ato que praticou ou que se suspeite que tenha desenvolvido; c) intimidar ou coagir; ou d) por qualquer razão baseada em algum tipo de discriminação.

Por sua vez, o artigo 2º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura apresenta uma tipificação mais extensiva, admitindo-se que o ato seja desenvolvido com vistas a anular a personalidade da vítima, prática não indicada na previsão das Nações Unidas.

“todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou qualquer outro fim. Entender-se-á também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de métodos tendentes a

anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica” (Brasil, 1989, artigo 2º)

Embora tenha anteriormente abarcado essas normas em seu arcabouço legal, a criminalização da tortura no Brasil apenas se efetivou em 1997. Apesar das históricas lutas sociais em torno do tema, a Lei 9.455 foi promulgada a “toque de caixa” (Jesus, 2010), muito em consequência da comoção popular ensejada pela divulgação de imagens de policiais militares torturando moradores da região de Diadema em 1997, em São Paulo. Até então, os casos denunciados eram julgados com base na Lei de Abuso de Autoridade (Lei 4.898/65) ou como lesão corporal e maus tratos. A tortura era apenas citada como agravante do Código Penal, por exemplo, como qualificadora de crime de homicídio.

A Lei Federal 9.455/1997 tipifica como tortura:

“constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento psíquico ou mental com a finalidade de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceiros; para provocar ação ou omissão de natureza criminosa; em razão de discriminação racial ou religiosa” (Brasil, 1997).

A prática é punida com pena de reclusão de dois a oito anos, aumentando-se de um terço até um sexto se cometida a) por agente público; b) contra criança, gestante, portador de deficiência, adolescente ou maior de 60 anos; e c) mediante sequestro. O crime é inafiançável e não suscetível de graça ou anistia.

Alguns comentários devem ser feitos a partir da tipificação nacional sobre tortura. Em primeiro lugar, a legislação brasileira definiu o crime como tipo comum e não próprio – conforme abordado pelos tratados internacionais –, podendo ser cometido por agente privado, ou seja, pessoas que não exercem atividade pública, como policiais e agentes penitenciários. Pesquisas indicam que essa característica da norma impacta no modo como o sistema de justiça analisa os casos de tortura (Jesus, 2010), pois os fatos ocorridos em âmbito privado estão mais sujeitos à apuração e condenação, em detrimento de atos cometidos por agentes públicos (Calderoni; Jesus, 2015; Salla; Jesus; Jesus, 2016).

De maneira semelhante, o legislador também optou por não detalhar a tortura, tornando-a um tipo penal aberto, cuja definição depende em boa medida do aplicador da lei, de sua discricionariedade (Jesus, 2010). Isto é, inexistiu uma descrição completa do que efetivamente seja tortura, fornecendo a possibilidade de o intérprete da norma definir, a

partir de sua percepção, quais casos se enquadram ou não como a prática e, portanto, se são efetivamente passíveis de punição (Jesus; Gomes, 2021). Soma-se a isso que a decisão desses agentes provém de um sistema de justiça criminal historicamente marcado pela reprodução e aprofundamento de históricas desigualdades sociais, perpetuando-se os elementos apontados por Caldeira (1991).

Para além desses aspectos, a caracterização da tortura como tão só um ato cometido por um sujeito contra outro impede compreender o problema como algo estrutural, conforme discutimos nas seções anteriores. Logo, é muito importante mobilizar outras conceituações sobre a prática, as quais, porém, também se encontram diluídas na norma. Neste aspecto, uma noção importante é a de “omissão”, o que, conforme Luciano Maia (2006, p. 152), está previsto em duas situações: por um lado, “quem, tendo o dever de evitar a prática da tortura, omite-se” e, por outro, “quem, tendo o dever de apurar a prática da tortura, omite-se”. Entretanto, propomos um avanço em relação a esse conceito ao indicar que a “omissão” pode atingir outros níveis de relações, não se restringindo a “não ação” sobre situações de violência localizadas. A “omissão” pode dizer respeito, por exemplo, a não execução de políticas públicas básicas em determinados territórios marginais (Das & Poole, 2008), o que acaba por não só perpetuar, como também aguçar desigualdades, mantendo-se as relações sociais violentas.

Em resumo, a partir dos dispositivos normativos existentes, em geral, o esforço de tipificação da tortura se torna muito mais pontual, delimitado a cenários, ocasiões e atores específicos. Com efeito, o sistema de justiça criminal invisibiliza a tortura, bem como dilui e relativiza a responsabilidade do Estado sobre a questão, projetando com maior força fatos que, embora graves, poderiam receber outro tipo de tratamento penal, como os cometidos por atores privados (Jesus, 2010; Gomes, 2017).

■ Políticas de combate e prevenção à tortura

Nos primeiros anos de 2000, ocorreu a visita do Relator da ONU contra a tortura, Sir Nigel Rodley, seguida da emissão de um relatório ao Estado brasileiro contendo trinta recomendações (Rodley, 2001). Esse documento serviu de pano de fundo à política nacional construída ao longo dos anos seguintes. Seu mote era de que a tortura seria erradicada, caso fossem adotadas estratégias que limitassem a sua perpetração⁹. Nesta mesma linha, em 2002, a Organização das Nações Unidas publicou o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT).

9 Em boa medida, essa concepção se conecta à abordagem da Criminologia, cujo objeto central seria a vítima, investigando como estilos de vida e oportunidades geradas por certos indivíduos influenciam a probabilidade de vitimização (Cohen; Kluegel; Land, 1981). Conforme Beato, Peixoto e Andrade (2004), os fatores que mais motivariam o risco de alguém sofrer algo seriam a exposição, a proximidade entre a vítima e o agressor, a capacidade de proteção, os atrativos das vítimas e a natureza dos delitos.

Tanto o Relatório de Rodley como o OPCAT fomentaram a ideia de que os potenciais perpetradores de tortura somente praticam atos de violência em contextos particulares, contra sujeitos determinados, ao compreender que os ganhos superam os custos marginais, como a possibilidade de ser responsabilizado (Jesus & Duarte, 2020). O monitoramento constante das ações dos agentes do Estado seria uma estratégia dissuasória da tortura, ao mesmo tempo em que publicizaria os possíveis atos violentos e arbitrários. Neste sentido, o OPCAT definiu alguns conceitos-chave, como “monitoramento preventivo” e “locais de privação da liberdade”, além de ter criado o Subcomitê de Prevenção à Tortura (SPT). Previu também que seus países signatários deveriam criar um “Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura”. Esses órgãos seriam instituídos por lei e compostos por membros escolhidos de forma independente. Tendo em vista essas diretrizes da ONU, a partir da Lei 12.847 de 2013¹⁰, criou-se no Brasil o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT). Essa legislação também instaurou dois órgãos importantes à mobilização dessa política: o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e o MNPCT.

O CNPCT é composto por 23 membros, escolhidos e designados pelo presidente da República, sendo 11 representantes de órgãos do Poder Executivo federal e 12 de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil. Tem o papel de: a) avaliar, acompanhar e propor melhorias às ações, aos programas, aos projetos e aos planos de prevenção e combate à tortura; b) analisar os projetos de cooperação firmados entre o governo brasileiro e organismos internacionais; c) apoiar a criação de comitês ou comissões semelhantes na esfera estadual e distrital; d) participar da implementação das recomendações do MNPCT; e) subsidiar o MNPCT com dados e informações. Ainda, também é responsável pela seleção dos 11 peritos que compõem o MNPCT.

Por sua vez, o MNPCT é fruto do OPCAT, do qual o Brasil é signatário desde 2007¹¹. É composto formalmente por peritos independentes e autônomos, cuja função central é realizar visitas regulares, sem aviso prévio, a espaços de privação de liberdade em todo o país, como prisões, centros socioeducativos, instituições de longa permanência, hospitais psiquiátricos etc. Ao término das inspeções, seus membros redigem relatórios e propõem recomendações a serem enviadas às autoridades, estaduais e federais, responsáveis direta ou indiretamente por aspectos concernentes à privação de liberdade.

Conforme Duarte & Jesus (2020), o MNPCT encontra-se vinculado à estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pertencente ao Poder Executivo Federal. Para exercer suas funções, o ente depende de expedientes deste Ministério, tais como estrutura física, recursos humanos e insumos materiais. Além deste aspecto, a legislação de criação

10 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm

11 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm

do órgão nacional de prevenção à tortura não contemplou outros dispositivos importantes à garantia de sua autonomia, pois deixou parte de sua estruturação para ser regulamentada por decreto, como o de nº 8.154/2013, e por outros atos da administração pública, como os proferidos em Diário Oficial, todos frágeis politicamente. Os cargos concedidos aos membros do MNPCT, por exemplo, não são previstos por lei, estando dispostos em norma alterável por ato da Presidência da República, sem a obrigatoriedade de passar pelo crivo do Congresso Nacional (Angotti et al., 2018).

Esse tipo de estruturação do MNPCT o deixa em posição de fragilidade, pois, a depender de circunstâncias políticas, as suas rotinas podem estar sujeitas à discricionariedade dos gestores públicos (Duarte & Jesus, 2020). Não obstante, em junho de 2019, o governo Bolsonaro lançou o Decreto nº 9.831, cujo efeito foi mudar a estrutura de cargos em comissão do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, alterando o Decreto nº 8.154/2013. Tal norma desconsiderou a atividade desenvolvida pelos membros do MNPCT como assalariada, identificando-a como prestação de serviço público não remunerado. Não podendo ser exercida por pessoas vinculadas a redes, entidades da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa, todos os integrantes anteriores ao decreto foram imediatamente exonerados. Em reação, o Sistema de Justiça nacional reviu meses depois essa decisão, mas, ainda assim, é possível afirmar que a política de prevenção à tortura brasileira é frágil, pautada por fortes tensionamentos.

Além do MNPCT e CNPCT, há uma série de outros atores que apresentam atribuições fundamentais ao enfrentamento da tortura, não necessariamente tendo como foco os espaços de privação de liberdade: a) comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura¹²; b) ouvidorias de polícia, do sistema prisional e de órgãos do Executivo; c) órgãos do Poder Judiciário com atuação nas áreas de infância, de juventude, militar e de execução penal; d) comissões de direitos humanos dos poderes legislativos federal, estaduais, distrital e municipais; e) promotorias do Ministério Público com atuação no controle externo da atividade policial e nas áreas da infância e juventude e execução penal; f) defensorias públicas; g) conselhos da comunidade e conselhos penitenciários; h) corregedorias de polícia e dos sistemas penitenciários; i) conselhos de direitos humanos; j) conselhos tutelares e conselhos de direitos de crianças e adolescentes; j) organizações da sociedade civil.

Embora devam agir cada um de acordo com suas competências e esferas de atribuição, segundo a Lei 12.847/2013, todos esses órgãos podem integrar o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Assim, conseguem empreender esforços conjuntos ao combate e prevenção à tortura no Brasil.

¹² Atualmente, há Mecanismos Estaduais no Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraíba e Rondônia. Em alguns estados há iniciativas para implementação desses órgãos, mas ainda não foram constituídos.

Contudo, cabe destacar que existe uma relação quase paradoxal entre a política estipulada pela ONU de prevenção à tortura – seguida pelo Brasil – e a dimensão histórico-social da violência institucional no país. Ao compreender a tortura como um crime localizado no tempo e no espaço, bem como restrito a determinados atores, o MNPCT atua, especialmente para reparar as unidades de privação de liberdade (Jesus *et al.*, no prelo). Isto é, as ações de prevenção à tortura propostas pelo órgão versam sobre o funcionamento do próprio estabelecimento fiscalizado, não necessariamente transcendendo-o. De fato, nossa proposta aqui não é desqualificar as ações do MNPCT, indicando-o como inócuo. Ao contrário, em nosso contexto, é essencial reforçar órgãos cuja pauta é a prevenção à tortura. Entretanto, é importante destacar que, caso se atenha a um mote de ação baseado em um olhar mais tradicional sobre a tortura, o MNPCT pode reforçar o funcionamento regular dos estabelecimentos de privação de liberdade, tornando contínua a dinâmica de gestão da dor e do sofrimento (Mallart, 2016), sob o manto da reforma humanizadora das instituições (Marques, 2018).

De todo modo, seria ingênuo pensar que, sozinhos, o MNPCT e os outros órgãos constituidores do SNPCT seriam capazes de prevenir a tortura, travando uma luta contra as desigualdades históricas, constituintes do contexto de formação nacional. Temos ciência de que a ação de tais atores será sempre limitada, ainda que de extrema importância. Contudo, alijar-se da perspectiva que analisa a tortura como um crime localizado é essencial à qualificação das tarefas de enfrentamento à tortura. Em atenção a isso, no próximo tópico, discutimos alguns percursos necessários à erradicação da prática no Brasil.

■ Caminhos a percorrer

A partir das considerações acima, é possível notar como o enfrentamento à tortura no país exige uma visão mais profunda a respeito de dilemas sociais históricos. Como há um longo percurso pela frente no processo pela erradicação da prática, é necessário pensar em ações públicas de curto, médio e longo prazo. Sabendo que vivemos em uma sociedade que crê que determinados direitos são privilégios, precisamos passar por mudanças sociais substanciais para que não nos tornemos cúmplices das violências de hoje, tampouco reféns de estruturas reprodutoras de violências cotidianas.

No curto prazo, é essencial que algumas ações corriqueiras sejam inibidas. Os programas policiais, o reforço público da tortura como política de Estado, a banalização e indiferença do sistema de justiça criminal etc. precisam ser revertidos. Do mesmo modo, os órgãos de prevenção e combate ao ato devem ultrapassar a mera conceituação legal e das Nações Unidas, compreendendo a tortura como algo que não será revertido com simples

reformas institucionais ditas humanizadoras. Ainda, tais atores devem ter financiamento contínuo, autonomia funcional e apoio oficial para realizar suas atividades. De igual maneira, as denúncias de tortura devem ser devidamente tratadas pelos órgãos competentes, as vítimas precisam se sentir confortáveis em expor os atos sofridos e serem protegidas, assim como devem ser promovidas medidas efetivas de reparação e de não repetição da prática.

Sem desmerecer a sua importância, tais ações resolvem apenas problemas pontuais. Por isso, as medidas de médio e de longo prazo devem se pautar por mudanças de nossas estruturas sociais e econômicas. Um passo nessa direção é garantir condições de vida digna a todos os grupos sociais, sem diferenciação. A implantação e/ou reforço de determinadas políticas como, entre outras, renda mínima, pleno emprego, reforma agrária, habitação de qualidade, educação e saúde universais devem fazer parte do nosso dia a dia. Lutar por tais ações é buscar reduzir nosso quadro de desigualdades, garantindo que um menor número de pessoas se encontre em posição de vulnerabilidade e, assim, esteja menos suscetível à violência estatal. Ainda, ao diminuir a assimetria das relações, espera-se ensejar uma mudança de cultura capaz de promover interações mais democráticas e respeitadoras da dignidade humana.

Esses pontos devem ser lidos como passos mínimos e sólidos à prevenção à tortura no Brasil. Temos um caminho longo, árduo e nebuloso pela frente, sobretudo, em decorrência dos posicionamentos correntes do governo federal sobre a questão. No entanto, a redução de desigualdades estruturais não pode sair do nosso foco de ação, sob o risco de realizarmos medidas reformistas que, no limite, em um curto espaço de tempo nos farão perceber que pouco superamos o passado.

Referências

ANGOTTI, B.; FILHO, J.; JESUS, M. G. M. Enfrentando la tortura en Brasil: balance de los desafíos de la política de prevención y combate a la tortura. In: SCHUTTENBERG, M; IRRAZABAL, G. Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal. Temperley: Tren en Movimiento, 2018. p. 359-379.

ARNS, P. E. Brasil nunca mais. 41. ed. São Paulo: Vozes, 1985.

BEATO, C.; PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V. Crime, oportunidade e vitimização. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 55, p. 73-89, 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092004000200005>

- CALDERONI, V.; JESUS, M. G. M. de. Julgando a tortura: análise de jurisprudência nos tribunais de justiça do Brasil (2005-2010). São Paulo: ACAT- Brasil/Conectas/NEV-USP/IBCCRIM/ Pastoral Carcerária, 2015.
- CALDEIRA, T. P. R. Direitos Humanos ou “privilégios dos bandidos”? Desventuras da democratização no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 30, p. 162-174, 1991.
- CALDEIRA, T. P. R. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.
- COHEN, L. E.; KLUEGEL, J. R.; LAND, K. C. Social inequality and predatory criminal victimization: an exposition and test of a formal theory. *American Sociological Review*, v. 46, n. 5, p. 505-524, 1981.
- COMPARATO, F. K. Rumo à Justiça. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DAS, V.; POOLE, D. El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 27, p. 19-52, 2008.
- DUARTE, T.; JESUS, Maria Gorete Marques de. Prevenção à tortura: uma mera questão de oportunidade aos mecanismos latino-americanos? *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 8 (15), 134-152, 2020. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2020.15.134-152>
- GOMES, Mayara de S. Isso é tortura? Disputas, consensos e narrativas na construção social do crime de tortura na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2017.
- JESUS, M. G. M. de. O crime de tortura – uma análise dos processos criminais na cidade de São Paulo. São Paulo: IBCCRIM, 2010.
- JESUS, M. G. M.; DUARTE, T. L. Tortura? Como o mecanismo nacional preventivo brasileiro conceitua e analisa práticas de tortura em espaços de privação de liberdade. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 22, n. 55, p. 228-260, 2020.
- JESUS, M. G.; GOMES, M. S.; DUARTE, T. L. (no prelo). Tortura como oportunidade? Limites para responder um problema estrutural.

- JESUS, M. G.; GOMES, M. S. “Nem tudo é o que parece: a disputa semântica sobre a tortura no sistema de justiça criminal”. *Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 14, p. 361-378, 2021.
- MAIA, L. M. Do controle judicial da tortura institucional: à luz do direito internacional dos direitos humanos. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós- Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- MALLART, F. As pílulas e a prisão: produção e gestão do sofrimento. *Le Monde Diplomatique*, ed. 104, 2016. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/as-pilulas-e-a-prisao-producao-e-gestao-do-sofrimento/>
- MARQUES, Adalton. Humanizar e expandir: uma genealogia da segurança pública em São Paulo. São Paulo: IBCCRIM, 2018.
- MENDIOLA, I. Habitar lo inhabitable: la practica político-punitiva de la tortura. Barcelona: Ballaterra, 2014.
- PASTORAL CARCERÁRIA. Tortura em tempos de encarceramento em massa. São Paulo: Pastoral Carcerária – CNBB, 2016.
- PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista USP*, (9), p. 45-56, 1991. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i9p45-56>.
- RODLEY, N. Report of the Special Rapporteur, Sir Nigel Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2000/43. Addendum. Visit to Brazil. E/CN.4/2001/66/Add.2. Genebra: UN Economic and Social Council, 2001. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/437371?ln=en>.
- SALLA, F.; JESUS, J.; JESUS, M. G. M. Investigação e processamento de crimes de tortura em Goiânia, Curitiba e Belo Horizonte. In: PARESCHI, A. C. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C. (orgs.). *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*. 1. ed. Brasília: SENASP, Ministério da Justiça, v. 6, p. 111-148, 2016.

2. SITUAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL: PERSISTÊNCIAS AUTORITÁRIAS E RECRUDESCIMENTO PUNITIVO

Camila Nunes Dias¹

Introdução

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema carcerário brasileiro, ao indicar a ocorrência de “violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica”. Na mesma declaração, o STF registrou ainda que as “penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios converter-se-iam em penas cruéis e desumanas”, ao violar “dispositivos constitucionais², normas internacionais reconhecedoras dos direitos dos presos³ e normas infraconstitucionais como a Lei de Execução Penal (LEP 7.210/1984) e a Lei Complementar (LC 79/1994)”⁴. A “formalização” da inconstitucionalidade do sistema prisional brasileiro corrobora e, de certa forma, ecoa uma longa história de denúncias de violências, abusos, arbitrariedades e violações que há décadas são expostas, dentre outros, por presos, egressos, familiares, ativistas dos direitos humanos e pesquisadores.

O sistema carcerário brasileiro é o palco de uma das mais dramáticas e perversas continuidades políticas que a redemocratização do país estabeleceu com o período autoritário do regime militar, ao deixar praticamente intocada a estrutura violadora de direitos e transgressora das normas constitucionais que caracterizam os espaços de aprisionamento. A violência das prisões brasileiras se apresenta através de manifestações dramáticas nos movimentos de contestação pública – como as rebeliões e motins – e, principalmente, no cotidiano silencioso das violações, privações múltiplas e torturas que atravessam a vivência carcerária na sua “normalidade” perversa.

Se é verdade que o sistema carcerário brasileiro sempre foi violento e violador de direitos, também é forçoso reconhecer que nas últimas três décadas a violência tem se tornado mais

1 Professora da UFABC, pesquisadora do NEV-USP.

2 Artigos: 1º, III; 5º, III, XLVII, XLVIII, XLIX, LXXIV; e 6º.

3 Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes e Convenção Americana de Direitos Humanos.

4 Por meio da Lei de Execução Penal e da Lei Complementar nº. 79 se institui o Fundo Penitenciário Nacional. Conforme: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm#Sistema%20carcer%C3%A1rio:%20estado%20de%20coisas%20inconstitucional%20e%20viola%C3%A7%C3%A3o%20a%20direito%20fundamental%20-%206>. Consulta em 04/11/2020. LEP refere-se à Lei de Execução Penal (nº. 7.210, de 1984) e LC à Lei Complementar (nº. 79, de 1994), que instituiu o Fundo Penitenciário Nacional.

expressiva e mais visível. Em parte, essa maior visibilidade decorre do aumento exponencial do encarceramento, que tem como desdobramento a superlotação carcerária e, em parte, resulta da maior cobertura da imprensa, capaz de atuar com mais liberdade a partir da transição democrática, e também pela atuação de familiares de presos que, por meio dos movimentos de luta por direitos, denunciam as violações ocorridas no cotidiano dos cárceres brasileiros.

O acentuado crescimento da população carcerária deteriora ainda mais profundamente as condições destes espaços, seja em termos da sua estrutura física e das condições de habitabilidade, seja em termos da distribuição de itens básicos para a sobrevivência, como alimentação e materiais de higiene básica ou a prestação de serviços fundamentais para essa população, como a assistência médica, jurídica, social e o acesso à educação e ao trabalho⁵.

Evidentemente, o aumento da população carcerária é um fenômeno que está diretamente relacionado ao funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e à engrenagem racial e socialmente seletiva que o movimenta. Neste sentido, prioridades na política de segurança pública com foco no policiamento ostensivo, na prisão em flagrante (em detrimento ao uso de técnicas mais sofisticadas de investigação), associadas à atuação seletiva do Ministério Público e do Judiciário, conformam as condições em que se produzem a calamidade carcerária brasileira⁶. Nesta análise, contudo, vamos propor algumas reflexões visando apenas a ponta final desta complexa máquina de capturar, selecionar e demarcar pessoas portadoras de traços específicos (os quais apresentaremos na primeira seção), a prisão.

■ Um quadro geral das prisões brasileiras

O gráfico abaixo, extraído do mais recente Anuário publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁷, retrata o crescimento da população prisional brasileira nos últimos 20 anos. A tendência de aumento constante ao longo de todo o período, incluindo uma curva mais acelerada entre 2014 e 2016, levou o Brasil a atingir a 3ª posição mundial no ranking de países que apresentam a maior população carcerária, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Outra observação importante que se pode fazer ainda a partir deste gráfico é a ‘profissionalização’ do sistema penitenciário brasileiro, considerando-se a proporção cada vez menor de presos sob custódia das polícias.

5 Este trecho do texto foi publicado inicialmente no periódico colombiano *El Espectador*, em coautoria com Camila Lopes Felizardo:

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/las-prisiones-brasilenas-en-pandemia-la-ausencia-de-informacion-y-el-drama-de-los-familiares/>

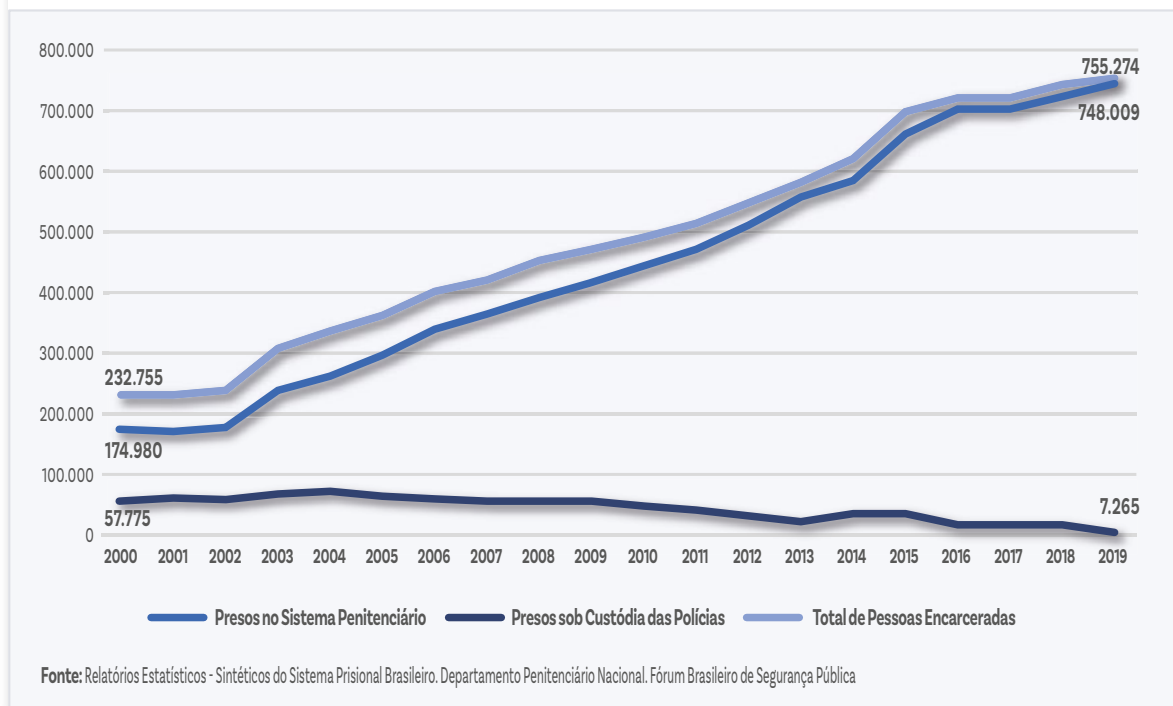
6 Para uma análise mais voltada ao funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro ver: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13444.pdf>

7 14º. Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>

GRÁFICO 59

Evolução da população prisional
Brasil 2000-2019



Fonte: Reproduzido do 14º. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 – Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pág. 292⁸.

Todavia, em que pese a expansão de um parque carcerário “especializado” e relativamente autônomo em relação às polícias, em quase todos os estados brasileiros – o que ressalta uma tendência geral, mas não absoluta, haja vista que há diferenças enormes entre os estados da federação – esse processo não redundou em melhores condições de habitabilidade dos espaços prisionais. Em outras palavras, melhor infraestrutura e maior atendimento das necessidades básicas dos presos, como, por exemplo, alimentação, itens de higiene ou atendimento à saúde, atendimento jurídico e assistencial, não provocaram mudanças substantivas. Ao contrário, em decorrência da própria superpopulação carcerária, derivada da política de intensificação do encarceramento, houve uma ampliação das más condições de vida, da precariedade e da vulnerabilidade da população privada de liberdade. Além disso, há que se destacar que o aumento no número de presos não foi acompanhado do crescimento da infraestrutura, especialmente, do número de servidores. Consequentemente, a participação de grupos criminais partilhando com o Estado a gestão dos espaços prisionais ganhou força e se tornou fator preponderante na manutenção da ordem prisional

8 Esse gráfico e a figura reproduzida abaixo, relativa à idade da população carcerária, foram retirados do 14º. Anuário de Segurança Pública. Nesta publicação não há gráficos e tabelas correspondentes aos demais dados apresentados aqui, motivo pelo qual apresentaremos em forma de texto, conforme explicação contida na nota seguinte.

Atualmente, aproximadamente 80% dos presos estão em regime fechado⁹. Deste total, destaca-se que cerca de 30% estão em prisão provisória, isto é, sequer foram ainda julgados¹⁰. Ainda sobre este grupo, mais de 95% são do sexo masculino. Observa-se ainda que, entre 2000 e 2014, houve um crescimento de 567,4% do número de mulheres encarceradas, enquanto, para o mesmo período, o aumento do número de homens presos foi de 220%.

Curiosamente, o Infopen Mulheres¹¹ publicado em 2014 aponta que 5,8% das pessoas presas eram mulheres, enquanto os dados de 2020 indicam menos do que 5%. Com dados do Infopen, o Gráfico apresentado no site do Depen¹² apresenta uma tendência de crescimento constante do número de mulheres presas até 2016, mas uma ligeira queda entre 2016 e 2018, seguida de algo que parece ser uma tendência de alta, embora seja um período muito curto para se afirmar qualquer tendência.

As explicações mais plausíveis para a ligeira redução entre 2016-2018 – ou estabilidade proporcional com uma desaceleração do ritmo de encarceramento de mulheres – talvez possa residir nas várias iniciativas que buscaram reduzir o aprisionamento de mulheres mães ou gestantes. A despeito desta ligeira redução, a comparação com os dados de 2014 e 2019 é fundamental para observar que a quantidade absoluta de mulheres privadas de liberdade continua muito grande. Esses números são ainda mais alarmantes quando se considera que a quase totalidade dessas mulheres está encarcerada por crime não violento. Do total de mulheres encarceradas, 76% foram presas pela lei de drogas e crimes contra o patrimônio, neste último caso, sem distinguir entre roubo e furto. Além disso, é essencial atentar-se para a tendência de aumento que se vislumbra no período mais recente. Uma possível hipótese para este crescimento seria o esgotamento das medidas que inicialmente visavam a reduzir o encarceramento de mulheres.

Em relação à composição racial, a população carcerária é majoritariamente negra, com pretos e pardos conformando, em 2019, 66% do total. Em comparação a 2014, este mesmo grupo representava 61,6% do total da população carcerária. Pelos dados disponíveis, percebe-se uma sobre-representação da população negra entre os encarcerados. Contudo, é preciso destacar que a coleta desta informação apresenta inúmeros problemas, indicando forte

9 Essas informações foram retiradas do último Infopen apresentado em que, diferentemente dos anos anteriores, os dados não foram consolidados em relatório, apenas disponibilizados no modo de “tabela dinâmica” no site do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Por essa razão, optamos por trazer destes dados que são os mais atualizados, mas, expô-los apenas no formato de texto. O link para visualização dos dados tal como apresentados pelo Depen é:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZlLWI4M2ItNDU2ZmlyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRI0GRhNmJmZThlMSJ9>

10 Há um enorme volume de trabalhos acadêmicos e relatórios de pesquisa sobre a questão da prisão provisória no Brasil. Dentre eles, destacamos: <https://nev.prp.usp.br/publicacao/priso-provisoria-e-lei-de-drogas/>

11 Infopen é o sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro. Existente desde 2004, o sistema é atualizado pelos gestores dos estabelecimentos e sintetiza informações tanto sobre os estabelecimentos penais como da população prisional. <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>

12 Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão do Ministério da Justiça que, entre outras atribuições, mantém o Infopen. <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>

probabilidade de subnotificação, conforme já apontam pesquisas específicas a respeito da questão racial. Ou seja, é provável que a composição da população privada de liberdade seja ainda mais fortemente representada pela população negra¹³ do que mostram os números oficiais disponíveis.

Lamentavelmente, os dados mais recentes divulgados pelo Depen não informam o grau de instrução da população privada de liberdade. Contudo, se consideramos os dados de 2014 – e não há razão para supor que haja uma diferença muito grande entre aqueles dados e os atuais –, eles nos trazem a acachapante marca de que 75% dos presos apresentam até (ou seja, no máximo) o ensino fundamental completo. Em outras palavras, no máximo, possuem oito anos de estudo. Dentre esses, não é pequena a proporção daqueles que podem ser enquadrados como analfabetos.

A despeito dos assombrosos dados relativos ao grau de instrução e à omissão de informações mais recentes relativas a esta questão, o Infopen 2020 traz os dados sobre a quantidade de presos que participavam de atividades educacionais nas prisões. Desta forma, conforme os dados divulgados em 2020 e que se referem a 2019, o total de presos envolvidos em alguma atividade educativa é 123.653, ou seja, 16,5% do total da população prisional brasileira. Destes, 14.790 estão em atividades de alfabetização (12,0%), 40.386 no ensino fundamental (32,7%), 19.077 no ensino médio (15,4%), 796 no ensino superior (0,6%) e 3.979 em cursos profissionalizantes (3,2%). O Depen informa, ainda, que 17.416 presos estavam em “atividades complementares” (14,1%) e 27.208 em “remição pelo estudo e pelo esporte” (22,0%)¹⁴.

O retrato apresentado através dos dados oficiais revela certa continuidade das tendências que se verificam nas últimas décadas, com poucas ou inexpressivas indicações de mudanças nas políticas carcerárias ou de transformações mais profundas na condição das prisões. As reversões ou lampejos de reversões de tendências observadas – no caso do encarceramento de mulheres, por exemplo – parecem ser pontuais, ocasionais e vulneráveis a mudanças dos ventos políticos que atingiram fortemente o Brasil nos últimos anos, especialmente, nos últimos três anos.

Desta forma, é preciso situar continuidades e descontinuidades. Se é verdade que as condições carcerárias atuais expressam uma continuidade autoritária e violadora de direitos de determinados segmentos da população, fato que só podemos compreender se observarmos aspectos históricos da formação do Brasil e de nossa estrutura social – em especial, o passado colonial e escravista que funda as bases nas quais se estruturam nossas

13 Ver, por exemplo, a pesquisa coordenada por Jacqueline Sinhoretto: SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil. Disponível em: http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0010/1092/Mapa_do_Encarceramento_-_Os_jovens_do_brasil.pdf Acesso em: 20/03/2017

14 Como os dados apresentados não são acompanhados de relatórios analíticos, como ocorria em anos anteriores, não sabemos o que concretamente seriam as categorias “atividades complementares” e “remição pelo estudo e pelo esporte”.

desigualdades – é também importante salientar que determinados contextos políticos apresentam oportunidades para aprofundar tais assimetrias, fortalecendo mecanismos de opressão, produzindo e atualizando clivagens raciais, sociais e de gênero. O atual contexto político brasileiro pode ser considerado, neste aspecto, um solo bastante fértil para que discursos e práticas que apontem para um recrudescimento das condições já precárias das prisões brasileiras ganhem espaço e avancem ainda mais.

Neste sentido, alguns elementos políticos mais recentes podem ser lidos a partir desta conjuntura, como a aprovação do conjunto de leis, que ficou conhecido como “pacote anticrime”, e o esvaziamento de comissões, comitês e todo tipo de lócus que contava com a participação da sociedade civil, especialmente aqueles cujo objetivo é acompanhar ou fiscalizar a atuação do Estado na garantia dos direitos de determinadas populações, como a população carcerária.

Por fim, a pandemia de Coronavírus também trouxe outros desafios à garantia de direitos básicos das pessoas privadas de liberdade e de seus familiares, ampliando as oportunidades para aprofundar as já abissais desigualdades e recrudescer ainda mais as violações dos direitos básicos das pessoas presas.

■ O governo Bolsonaro e os retrocessos nos direitos da população encarcerada

A equação social e política que conforma uma determinada situação carcerária é complexa e envolve uma multiplicidade de elementos culturais, políticos, institucionais, estruturais e conjunturais, diferentes níveis de governo, transpassando o âmbito de atuação dos três poderes da República. Envolve também uma pluralidade de atores com lógicas de atuação mais ou menos articuladas e mais ou menos independentes umas das outras e, ainda, segmentos políticos e profissionais portadores de interesses e valores corporativos diversos. Isso significa que não conseguimos atrelar de forma direta e objetiva governos de tendência política à esquerda, à direita ou de centro a uma determinada condição carcerária. Além do pacto federativo que atribui aos estados a responsabilidade principal nas políticas prisionais e, desta forma, conforma uma heterogeneidade em termos das políticas de segurança pública e carcerárias, somados com todos os elementos mencionados antes, conforma-se um emaranhado social difícil de organizar de forma a construir hipóteses e relações de causalidades específicas envolvendo determinados governos ou partidos políticos e as condições carcerárias brasileiras.

No caso da população carcerária, historicamente o Brasil apresenta traços culturais

socialmente disseminados que apontam para uma rejeição do discurso dos direitos humanos, notadamente quando se trata da questão prisional e da atuação policial, com a associação da defesa dos direitos humanos à defesa de “bandidos”. As frases “direitos humanos para humanos direitos”, “está com pena, leva pra casa” são alguns exemplos deste traço cultural que inúmeras pesquisas apontam como presentes na sociedade brasileira¹⁵.

Nos últimos cinco anos, pode-se perceber que o Brasil vive um fortalecimento de discursos e narrativas políticas claramente contrários aos discursos dos direitos humanos, elevando esses traços culturais que já eram identificados na sociedade brasileira a novos patamares políticos e sociais. A eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2018, é emblemática neste sentido e coroa o fortalecimento das narrativas que explicitamente se opõem às políticas de garantias de direitos de várias populações vulneráveis, dentre as quais destaca-se claramente a população carcerária, já tratada pelo presidente como “bandidos” em inúmeras situações.

Há dezenas de manifestações públicas do agora presidente que o colocam como opositor às garantias constitucionais aos acusados de praticar crimes¹⁶ ou às pessoas privadas de liberdade. Como exemplo, na ocasião da divulgação dos últimos dados do Depen, relativos a 2019 e que apresentava um aumento de 3,89% no total de pessoas privadas de liberdade no Brasil, o presidente escreveu numa rede social: “Significa 3,89% a menos de bandidos levando terror à população”¹⁷.

É óbvio que com este posicionamento político do mandatário brasileiro, a probabilidade de um recrudescimento das péssimas condições carcerárias é alta, haja vista que o direcionamento político do governo federal certamente estará orientado por premissas expressas pelo chefe do Executivo. Contudo, em decorrência do pacto federativo e considerando a diversidade política encontrada nos diversos estados da federação, era de se esperar que o impacto mais visível, até este momento, da postura do atual governo brasileiro ocorresse na legislação, através de “pacotes de leis” encaminhados pelo governo ao Congresso Nacional e na decomposição que o governo de Jair Bolsonaro vem tentando efetivar em diversos comitês, comissões e outros espaços de controle, fiscalização ou acompanhamento de políticas públicas que têm a sociedade civil como parceiros importantes. Em relação à população carcerária, apontamos dois casos especiais que merecem atenção: o chamado “pacote anticrime”, enviado pelo Ministério da Justiça ao Congresso Nacional, e o desmonte

15 O Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) apresenta um grande arcabouço de pesquisas a respeito deste tema, os quais podem ser acessados através do site institucional: <http://www.nev.prp.usp.br/>

16 Aqui, várias exceções se verificam no que diz respeito às inúmeras acusações e investigações em andamento contra seu filho, Flávio Bolsonaro, e de amigos ou aliados, como no caso de Fabrício Queiroz. Nestes casos específicos, o presidente se posicionou de forma diferente do que faz, em geral, a respeito de operações policiais de combate ao crime e prisão de criminosos. Na ocasião da prisão do então foragido da justiça, Fabrício Queiroz, o presidente considerou a “prisão espetacular” e disse que parecia que estavam prendendo o maior bandido da face da Terra”. Ver:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-06/bolsonaro-queiroz-nao-estava-foragido-e-prisao-foi-espetacular>

17 Ver <https://www.focus.jor.br/bolsonaro-comemora-aumento-do-numero-de-presos-no-pais-menos-de-bandidos-levando-terror-a-populacao/>

da participação da sociedade civil em comitês e comissões de controle e fiscalização.

O “pacote anticrime”, na sua versão original, foi construído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, conduzido pelo então ministro Sergio Moro, e apresentado logo no início da gestão do presidente Jair Bolsonaro, em fevereiro de 2019. Promovendo uma série de alterações no Código Penal, no Código de Processo Penal, na Lei de Execução Penal, na Lei de Crimes Hediondos, dentre outras, o “pacote anticrime” foi a principal aposta política do ex-juiz Sergio Moro¹⁸. Entre a apresentação da proposta original pelo Ministério da Justiça e a tramitação no Congresso Nacional ocorreram inúmeras idas e vindas, tanto do Congresso quanto do Executivo, críticas de diversas entidades a muitos pontos do pacote. Desde a sua versão original, o pacote como um todo é portador de um viés punitivista, ampliando a punição e os controles estatais sobre os acusados de crimes e condenados. Durante a tramitação, uma série de mudanças ocorreram tanto da parte do Congresso Nacional como vetos do presidente Jair Bolsonaro¹⁹.

De maneira geral, a versão final do “pacote anticrime” constituída em texto legal através da Lei n. 13.964/19²⁰, incide sobre a situação carcerária, de maneira direta, através dos seguintes pontos:

- amplia, de 30 para 40 anos, o tempo máximo de cumprimento de pena privativa de liberdade;
- veda a progressão de regime, liberdade condicional ou outros benefícios para condenados na Lei de Organizações Criminosas na “hipótese” de haver elementos comprobatórios de manutenção do vínculo com a organização;
- estabelece vários agravantes para o crime de roubo e de furto qualificado que implicam em aumento do tempo da pena de prisão;
- altera a Lei de Crimes Hediondos, com a inserção de diversos tipos penais nesta legislação especial, o que aumenta o tempo de condenação e restringe benefícios para esses tipos penais;
- impõe o início do cumprimento de pena em estabelecimentos penais de segurança máxima (como as penitenciárias do Sistema Penitenciário Federal) aos condenados por organização criminosa e estende o tempo máximo de permanência nestes estabelecimentos que se caracterizam pelo isolamento celular do preso;

18 Uma análise mais completa dos efeitos que o pacote apresentado pelo MJSP em fevereiro de 2019 poderia causar no sistema prisional pode ser encontrada no capítulo “Dobrando a aposta na produção do caos: encarceramento como diretrizes do projeto “anticrime”, por DIAS, Camila & DE VITTO, Renato e disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submiss%C3%A3o-Epub1.pdf>

19 Os vetos do Presidente Jair Bolsonaro estavam em votação no Congresso Nacional em março de 2021.

20 A Lei aprovada pelo Congresso e promulgada após vetos do presidente Jair Bolsonaro pode ser consultada na íntegra aqui: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm

- restringe as visitas familiares aos presos no Sistema Penitenciário Federal e limita a possibilidade de visitas íntimas apenas para os presos “colaboradores” (aqueles que estabelecem acordos de delação premiada com autoridades judiciárias ou com o Ministério Público).

Exposto de maneira sintética e objetiva, tem-se como evidente que os pontos listados acima irão agravar as condições carcerárias, uma vez que implicam, de maneira geral, um tempo maior de permanência na prisão. Contudo, como a lei entrou em vigor apenas em 2019, os dados de que dispomos até o momento ainda não contemplam seus efeitos. No entanto, é certo que, infelizmente e na contramão do que vem acontecendo em inúmeros outros países, teremos oportunidade de observar os impactos da aplicação do “pacote anticrime” na população carcerária nos próximos anos. A tendência é de aumento da pressão sobre o Sistema Penitenciário Federal e da ampliação, ainda maior, do superencarceramento e da população privada de liberdade.

Além da legislação, é preciso apontar que as investidas do governo Bolsonaro sobre conselhos, comitês, comissões e colegiados similares, com participação relevante de segmentos da sociedade civil, também produziram impactos sobre o sistema carcerário. Neste sentido, é emblemático da tônica desse governo o avanço sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Este órgão foi criado em 2013, atendendo ao compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro, em 2007, com a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da Organização das Nações Unidas (ONU). Suas atribuições são fiscalizar, acompanhar, relatar violações aos direitos e práticas de tortura em instalações de privação de liberdade (casas de detenção, penitenciárias, instituições de detenção disciplinar militar, socioeducativas, hospitais psiquiátricos e abrigos para idosos).

Em junho de 2019, portanto ainda nos seus seis primeiros meses de mandato, o presidente Jair Bolsonaro simplesmente exonerou os peritos que compunham o MNPCT e determinou que aqueles que os substituíssem não fossem remunerados²¹. Trata-se de uma clara e explícita investida autoritária sobre um órgão de Estado, com funções essenciais na garantia de direitos de populações privadas de liberdade. Apesar de autoritária, a medida foi anulada, em liminar, poucos meses depois²². Essa não foi a primeira nem a última vez que o governo Bolsonaro tentou esvaziar, destruir ou impedir a participação da sociedade civil. Avanços autoritários similares já tinham sido observados em colegiados de diversos órgãos e entidades.

21 <https://ponte.org/favoravel-a-tortura-bolsonaro-esvazia-mecanismo-de-combate-a-tortura/>

22 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-08/liminar-anula-exoneracao-de-peritos-de-orgao-de-combate-tortura>

Sistema carcerário brasileiro e a pandemia: a distância entre as medidas recomendadas e medidas adotadas

Em resposta às demandas de vários setores da sociedade, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²³ elaborou orientações aos órgãos do Poder Judiciário, através da Recomendação 62/CNJ de 17/03/2020, para enfrentar e tentar reduzir os riscos relacionados à pandemia da Covid-19 nas prisões²⁴.

Foram cinco os pontos principais abordados na recomendação: 1. redução do fluxo de ingresso no sistema prisional; 2. medidas de prevenção na realização de audiências judiciais nos fóruns; 3. suspensão excepcional da audiência de custódia, mantida a análise de todas as prisões em flagrante; 4. ação conjunta com os órgãos do Poder Executivo estaduais para a elaboração de planos de contingência; 5. suporte aos planos de contingência deliberados pelas administrações penitenciárias dos estados em relação às visitas. O texto considera que a manutenção da saúde das pessoas privadas de liberdade, especialmente devido à situação de confinamento e superlotação nos presídios brasileiros, é essencial para a garantia da saúde coletiva e da segurança pública e destaca a importância da adoção de medidas preventivas para zelar pela saúde dos profissionais que atuam no sistema prisional.

Quanto às medidas recomendadas para a redução do fluxo de ingresso no sistema prisional, o CNJ sugere: 1. reavaliação de prisões provisórias; 2. a concessão de saídas antecipadas ou 3. prisão domiciliar às pessoas que cumprem pena em regime aberto e semiaberto. As três orientações acima são destinadas, especialmente, às mulheres gestantes, lactantes ou mães, idosos, indígenas e outras pessoas que pertençam ao grupo de risco à Covid-19. Além disso, fazem parte destes grupos, sobretudo, pessoas que estejam encarceradas em estabelecimentos prisionais com superlotação carcerária e presos provisórios, acusados de crimes não violentos.

As recomendações do CNJ não têm caráter impositivo/obrigatório perante os órgãos do Poder Judiciário local ou para as administrações das prisões e, portanto, nem sempre é observado o cumprimento das orientações. No caso da Recomendação 62, nota-se que, em geral, há fortes resistências quanto ao cumprimento das recomendações que impliquem na diminuição do número de pessoas encarceradas, seja pela redução do fluxo de entrada nas prisões, seja pela antecipação da soltura daqueles que estavam presos.

23 O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão do Poder Judiciário brasileiro cujo objetivo principal, conforme informado na própria página do CNJ, é “aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual”. Para saber mais: <https://www.cnj.jus.br/>

24 O site “Covid nas prisões” reúne informações a respeito das medidas adotadas pelos diferentes órgãos públicos a respeito, decisões judiciais, dados sobre contágios e óbitos nas prisões etc. Ver: <https://www.covidnasprisoas.com/>

As medidas adotadas pelos órgãos estaduais, em geral – a despeito da autonomia dos estados na política penitenciária – giraram em torno da suspensão da saída temporária dos presos em regime semiaberto, da suspensão das visitas, dos atendimentos de advogados, das atividades educacionais, laborativas e de assistência religiosa. Com a suspensão das visitas, houve uma alteração das regras para o envio e recebimento dos itens de higiene básica e alimentos que tradicionalmente são enviados pelos familiares aos presos (popularmente conhecidos como “jumbo”), sendo que passaram a ser recebidos exclusivamente através de correspondência e não mais pela entrega de modo presencial nas unidades prisionais.

Além disso, os profissionais de saúde que atuam nos estabelecimentos prisionais foram orientados a priorizar a identificação e o monitoramento da saúde de custodiados pertencentes aos grupos de risco – tais como idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras comorbidades preexistentes – que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio, com especial atenção para diabetes, tuberculose, doenças renais, HIV e coinfeções. Os casos suspeitos ou confirmados de Covid-19 entre os custodiados deveriam ser notificados, conforme orientação do Ministério da Saúde.

Apesar das recomendações e das medidas efetivamente tomadas – e, certamente, em razão daquelas que não foram acatadas – não demorou para que a Covid-19 atingisse o sistema carcerário. A despeito da falta de dados oficiais confiáveis, da subnotificação, da ausência de testagem, da escassez de informação e da falta de transparência sobre o que ocorre atrás dos muros das prisões – agravada profundamente pela suspensão de visitas e outras atividades presenciais – a ONG Conectas Direitos Humanos apontou que o Brasil ocupava o 2º lugar em número de pessoas privadas de liberdade contaminadas pela Covid-19. Testando apenas 8,34% dessa população e apresentando um total de 35 mil contaminados (dados se referem até novembro de 2020), o Brasil se posiciona atrás apenas dos Estados Unidos, cujo registro de contaminados chegou a 155 mil dentre as pessoas privadas de liberdade²⁵. Além disso, inúmeras reportagens jornalísticas têm chamado atenção para surtos de contaminação em diversas unidades prisionais de todo o país e para o elevado número de mortos²⁶, notadamente entre os agentes penitenciários²⁷.

A falta de informações, de transparência, de acesso aos cárceres, de acesso à saúde pelas pessoas privadas de liberdade, a ausência de testes e de profissionais de saúde que

25 Conforme nota publicada em:

https://www.conectas.org/noticias/brasil-tem-a-segunda-maior-contaminacao-por-covid-19-em-prisoas?gclid=CjwKCAjw9r-DBhBxEiwA9qYUpZWAsC1_k30Tgi647-U0QT1AoL9XMBGRcrWT466AnZDbWHKhmfdUhoCsOEQAvD_BwE

26 Fonte: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/11/nmero-de-mortes-por-covid-19-nas-prises-registra-aumento-de-190-pontos-percentuais.ghtml>

27 Para o caso de São Paulo, uma das reportagens mais recentes pode ser acessada aqui: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2021/04/05/sistema-prisional-de-sp-teve-100-mortes-por-covid-19-desde-marco-de-2020.htm>

caracterizam as prisões brasileiras nos permitem tecer reflexões sobre os efeitos concretos da pandemia nas prisões que são provavelmente muito mais graves e mais perversos do que sugerem as autoridades. Familiares de pessoas que estão em privação de liberdade clamam por ajuda para ter acesso às informações sobre aqueles que se encontram nos cárceres²⁸. As suspensões das saídas de presos e das visitas de familiares, como praticamente as únicas medidas tomadas para prevenir a contaminação, colocam por sobre os ombros das pessoas privadas de liberdade e de seus familiares todo o ônus da prevenção, agravando ainda mais as condições já deploráveis de cumprimento da pena nas prisões brasileiras e produzindo ainda mais sofrimento e incertezas em pessoas cujas trajetórias de vida já são, em regra, marcadas pela violação de direitos básicos por parte do Estado.



Com o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, com uma população que chega a quase 800 mil pessoas privadas de liberdade em condições bastante ameaçadoras à integridade física e que colocam em risco a saúde dos presos – por conta da aglomeração, da ausência de espaço para circulação de pessoas e de ar, da falta de água, de saneamento etc. – a chegada da pandemia da Covid-19 ao Brasil provocou enorme preocupação de entidades que atuam no sistema carcerário e, principalmente, de familiares de presos. Conforme foi apontado, apesar das recomendações do CNJ, as medidas efetivamente adotadas nos estados giraram em torno apenas da intensificação das restrições à saída de presos e da entrada de visitantes. Portanto, provocaram um efeito imediato de corte brusco de comunicação das pessoas privadas de liberdade com seus familiares. Essa situação tem provocado enorme sofrimento nos familiares de presos, pela total ausência de informações sobre o estado de saúde e das condições do cárcere, ao mesmo tempo que intensifica as angústias e incertezas da população privada de liberdade em relação às condições de seus familiares, diante das trágicas notícias que se acompanham nos telejornais todos os dias.

Da mesma forma, a interrupção das inspeções realizadas pelas entidades competentes, como Defensoria Pública e outras, contribui de maneira decisiva para agravar as incertezas sobre os cárceres, intensificar a ruptura de comunicação entre presos e familiares, provocando um perverso vácuo de informações básicas num momento de tamanha gravidade como o que se vive na pandemia. Esse cenário, situado no contexto político e social mais amplo cujos contornos foram aqui apresentados, aponta para maiores e mais profundos desafios no que

²⁸ A esse respeito ver:

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/las-prisiones-brasilenas-en-pandemia-la-ausencia-de-informacion-y-el-drama-de-los-familiares/>

diz respeito à garantia de direitos básicos para a população privada de liberdade.

Para evitar os gigantescos retrocessos que se explicitam, é fundamental a ação articulada envolvendo as mais diversas entidades da sociedade civil comprometidas com a luta pelos direitos humanos, as universidades, as organizações e organismos internacionais e, essencialmente, os movimentos que reúnem familiares de pessoas privadas de liberdade e que vivenciam mais diretamente, na sua experiência cotidiana, os efeitos do autoritarismo e da sistemática violação de direitos por parte do Estado.

Essa articulação dos diversos segmentos da sociedade civil é crucial para acionar os órgãos que constitucionalmente detêm a prerrogativa e a obrigação de fiscalizar as condições das prisões e de tomar medidas legais cabíveis para os casos de descumprimento de normas fundamentais. A omissão ou a falta de clareza acerca de como estão sendo realizados os trabalhos de fiscalização autônoma e independente de órgãos como Defensoria Pública, Ministério Público e das Varas de Execução penal é inaceitável diante do cenário atual de extremas vulnerabilidades, incertezas e total falta de informação.

A persistente violação de direitos básicos da população carcerária e de seus familiares só pode ser compreendida se observarmos os vários componentes que produzem essa situação e garantem a sua continuidade: a seletividade das polícias e dos atores do sistema de justiça criminal; as arbitrariedades que operam violências institucionais que recaem sobre os corpos das populações mais vulneráveis, notadamente, negros e pobres; a omissão, complacência e conivência dos órgãos cuja atribuição central é fiscalizar e tomar medidas efetivas e concretas em casos de irregularidades. A articulação dos segmentos da sociedade civil precisa envolver todos os órgãos historicamente comprometidos com o monitoramento da persistente situação de violação de direitos dentro dos cárceres, exigir que cumpram com suas obrigações e, talvez, seja o momento de confrontar responsabilidades coletivas e individuais.

3. OBSTÁCULOS CONTEMPORÂNEOS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA JUSTIÇA JUVENIL E NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIROS

Bruna Gisi¹

A reflexão sobre a situação dos direitos humanos nos sistemas de Justiça Juvenil e Socioeducativo possui uma peculiaridade. No caso das medidas para crianças e adolescentes que cometeram atos infracionais, as normativas de direitos humanos não operam somente como instrumentos de controle, mas informam a própria criação do sistema. A construção de um sistema especializado para a responsabilização de adolescentes que cometeram atos infracionais (no Brasil e em muitos outros países) é produto da incorporação pelas leis locais das legislações internacionais de direitos humanos. O desenho legal desses sistemas traz, assim, a promessa de uma forma de responsabilização penal inteiramente concebida a partir do enquadramento dos direitos humanos. Consequentemente, produzir um diagnóstico da situação atual desses sistemas nos permite refletir sobre os desafios que se colocam para a adoção desse enquadramento.

O objetivo deste texto é avançar na reflexão sobre esses desafios e, portanto, na compreensão mais abrangente das implicações dos princípios dos direitos humanos quando pensamos em medidas de responsabilização penal. A reflexão será orientada por um diagnóstico construído a partir da sistematização de parte dos dados existentes a respeito da situação contemporânea dos sistemas de justiça juvenil e socioeducativo brasileiros e da principal alteração legislativa do período recente (a lei do Sinase). O diagnóstico será estruturado a partir do lugar ocupado pela privação de liberdade nesses sistemas. Ainda que essa seja somente uma das dimensões relevantes, ela teve papel central na criação do sistema especializado para adolescentes autores de atos infracionais e está diretamente relacionada à incorporação das normativas internacionais de direitos humanos.

Ainda que a justiça especializada para menores tenha surgido no final do século XIX² e se expandido pelo mundo no início do século XX, o desenvolvimento de um sistema específico para a responsabilização de adolescentes autores de atos infracionais foi, com frequência, o resultado das críticas ao caráter tutelar e discricionário do modelo original da justiça juvenil. Esse modelo foi criticado justamente por favorecer a violação de direitos fundamentais

¹ Professora da Universidade de São Paulo e Vice coordenadora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

² O primeiro Tribunal especializado para menores foi inaugurado em Illinois nos Estados Unidos em 1899 (Cf. Platt, 1997; Trepanier, 1999).

das crianças e adolescente. O marco dessa virada foi a Convenção sobre os Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1989. Instrumento de direitos humanos mais aceito da história, a convenção foi ratificada por 196 países e teve papel central no direcionamento das reformas promovidas na justiça juvenil ao redor do globo.

O Brasil assumiu protagonismo nesse processo de reforma no sistema de justiça juvenil com a incorporação da doutrina da proteção integral na Carta Constitucional de 1988 e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ainda em 1990, no contexto de retomada do regime democrático e dos direitos e garantias individuais e sociais no país. Acompanhando o movimento de outros países, desde 1927 há no Brasil a previsão legal de um sistema de justiça especializado que retirava os menores de 18 anos do sistema de justiça criminal. Esse sistema, no entanto, não separava as medidas, procedimentos e instituições destinados às situações de violação de direitos daqueles previstos para autores de atos infracionais. Tanto no Código de Menores de 1927 quanto no Código de 1979, as situações de pobreza e abandono, tidas como causas potenciais da delinquência, justificavam a internação de crianças e adolescentes por longos períodos. É somente com a aprovação do ECA em 1990 que medidas específicas para adolescentes autores de atos infracionais são criadas e que se estabelecem limites claros à intervenção estatal (Méndez, 2006; Sposato, 2006).

Ao longo dos seus mais de 30 anos de existência, o ECA tem sido celebrado como um importante instrumento na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Em consonância com o que estabelece a Convenção, o estatuto reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e determina a prioridade absoluta da garantia dos direitos dessa parcela da população. O novo enquadramento legal dado ao sistema de justiça juvenil teve efeitos importantes em seu modo de funcionamento, mas desafios ainda se colocam ao direcionamento dessas alterações para a promoção de direitos dos adolescentes autores de atos infracionais.

O que o debate público e as pesquisas têm demonstrado é que existem duas lógicas contrárias aos direitos humanos que operam no modo de funcionamento prático do sistema: o chamado “menorismo” (Cifali et al. 2020) e a lógica punitiva (Cf. Almeida, 2014; Gisi, Chies, 2021). Essas lógicas não devem ser vistas necessariamente como tendências opostas de operação do sistema, mas lógicas que se combinam de maneiras complexas, criando obstáculos à promoção dos direitos humanos. Ainda que a primeira lógica remeta à origem da justiça especializada e pareça uma reminiscência do passado e a segunda descreva um processo contemporâneo, ambas colaboram, por mecanismos distintos, para a ampliação do controle social repressivo de parcelas específicas da população de adolescentes. Neste texto, buscarei demonstrar essa ideia com uma análise de dados oficiais sobre as medidas socioeducativas e das alterações legislativas.

■ Privação de liberdade

Entre as alterações mais significativas promovidas pela Convenção e depois pelo ECA na estruturação dos sistemas de justiça juvenil e socioeducativo brasileiros está a mudança de concepção sobre a institucionalização. Observar o que acontece com a medida de internação permite compreender o princípio que fundamenta as alterações nesses sistemas e a criação de um modo de intervenção específico para autores de atos infracionais.

Na justiça de menores criada em 1927, havia um grande projeto de institucionalização (Cf. Alvarez, 1989) que previa a internação em diferentes tipos de instituição como medida de proteção, tratamento e correção do “menor”. Era um modo de intervenção previsto em especial para os menores abandonados – menores sem condições materiais de existência, vítimas de maus-tratos, mas também “vadios, mendigos e libertinos” (Art. 28-30). No caso dos “delinquentes” menores de 14 anos, a internação só se aplicava àqueles que fossem “abandonados, pervertidos ou em perigo de o ser” (art. 68 e 69). No caso dos maiores de 14 anos, essa condição aumentava o tempo de internação. Aqui, a dimensão “corretiva” e assistencial da medida se sobressaía em relação a sua função retributiva. Não é a condição de “delinquente”, mas a de “abandonado ou pervertido” que amplia o tempo de institucionalização.

No Código de Menores de 1979, a centralidade da internação como forma de tratamento é reduzida. A legislação estabelece que as medidas devem visar a integração sociofamiliar e que a internação (Art. 14) só deve ser aplicada quando as demais medidas forem “inviáveis”. A internação, no entanto, aparece como uma das medidas de proteção, aplicável não somente aos autores de infração penal, mas também àqueles com “desvio de conduta”. Além disso, o código de 1979 retira o limite máximo de tempo de internação, podendo o menor ficar internado até completar 21 anos (Art. 41).

Com a Convenção e demais normativas internacionais ligadas a ela, a institucionalização passa a ser definida como “privação de liberdade”. A partir de então, a dimensão negativa da internação, a privação do direito à liberdade de crianças e adolescentes se torna proeminente. A Convenção traz explicitamente que a privação de liberdade de crianças deve ser efetuada somente como último recurso (em casos de infrações cometidas com violência contra a pessoa ou de reiteração de infrações graves) e pelo menor tempo possível (Art. 37). Com relação a esse aspecto, a Convenção consolida a perspectiva já explicitada nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e Juventude (“Regras de Beijing”) de 1985 e reforçada nas Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção dos Menores Privados de Liberdade (“Regras de Havana”) de 1990.

Essa alteração profunda da concepção sobre a institucionalização pode ser associada tanto ao processo histórico mais amplo de declínio do ideal de reabilitação da prisão (Cf. Garland, 2008), quanto às constantes denúncias de diferentes formas de violência e violação de direitos das crianças e adolescentes em instituições de internamento. No caso brasileiro, as denúncias de maus-tratos acompanharam a história das instituições de menores e fundamentaram todos os projetos de reforma do sistema. Desde as instituições vinculadas ao antigo Serviço de Assistência a Menores até os complexos institucionais das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febems), todas as instituições foram criticadas pela proximidade com a lógica penitenciária, pela ausência de condições de reeducação e pela recorrência de casos de violência e maus tratos (Cf. Rizzini, 2004, Faleiros, 2011; Paula, 2011, Schuch, 2005).

O ECA incorpora plenamente a perspectiva das normativas internacionais, estabelece garantias processuais e direitos individuais e restringe a medida de internação como último recurso em casos de atos infracionais cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, ou de reiteração de outras infrações graves (Art. 122). A medida é também restrita aos adolescentes e tem limite máximo de três anos. O ECA promove a separação entre as medidas protetivas e as medidas socioeducativas e, com isso, institui um sistema especializado de responsabilização de autores de atos infracionais. Como destacado, a dimensão coercitiva e repressiva da institucionalização ganha destaque e, com isso, deixa de ser considerada meio de proteção e assistência.

Ainda do ponto de vista legal, a perspectiva inaugurada no Brasil com o ECA será consolidada com a aprovação da lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (Lei n. Nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012). A construção do Sinase é resultado da avaliação de diversos atores do campo de que o ECA não rompia inteiramente com a lógica dos Códigos de Menores, permitindo grande margem de discricionariedade durante a execução das medidas socioeducativas (Cf. Frasseto, 2006). Com o propósito de tornar mais objetivos os parâmetros para a execução das medidas, o Sinase detalha os objetivos das medidas socioeducativas e princípios que regem a sua execução. No detalhamento dos princípios de execução das medidas socioeducativas, fica ainda mais evidente o rompimento com os Códigos de Menores e a visão da intervenção estatal como potencialmente nociva para o adolescente: legalidade; excepcionalidade da intervenção judicial; prioridade a práticas ou medidas restaurativas; proporcionalidade em relação à ofensa cometida; brevidade da medida; individualização; mínima intervenção; não discriminação; e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2012, Art. 35).

Como é possível observar, as leis que regulam contemporaneamente os sistemas de justiça juvenil e socioeducativos no Brasil incorporam a perspectiva dos direitos humanos

desenvolvida nas normativas internacionais e estabelecem a necessidade de limitar ao máximo possível o recurso à privação de liberdade. É importante destacar que essa perspectiva se opõe não somente à visão tutelar e “menorista” de que a institucionalização possa ser adotada como medida de proteção e tratamento, mas também à visão – associada ao processo conhecido como “virada punitiva” (Cf. Garland, 2008; Wacquant, 2001; Sozzo, 2017) – que defende a adoção do encarceramento como forma de retribuição e repressão ao crime.

Esse não é o direcionamento estabelecido pelas legislações brasileiras. Ainda que o Sinase reconheça a dimensão necessariamente coercitiva das medidas socioeducativas, os princípios elencados acima recolocam a determinação de limitação do uso da privação da liberdade. Expressão tanto do “menorismo” quanto do ‘punitivismo’, o uso da medida de internação pode ser analisado como um importante indicador da situação atual dos direitos humanos nessa área.

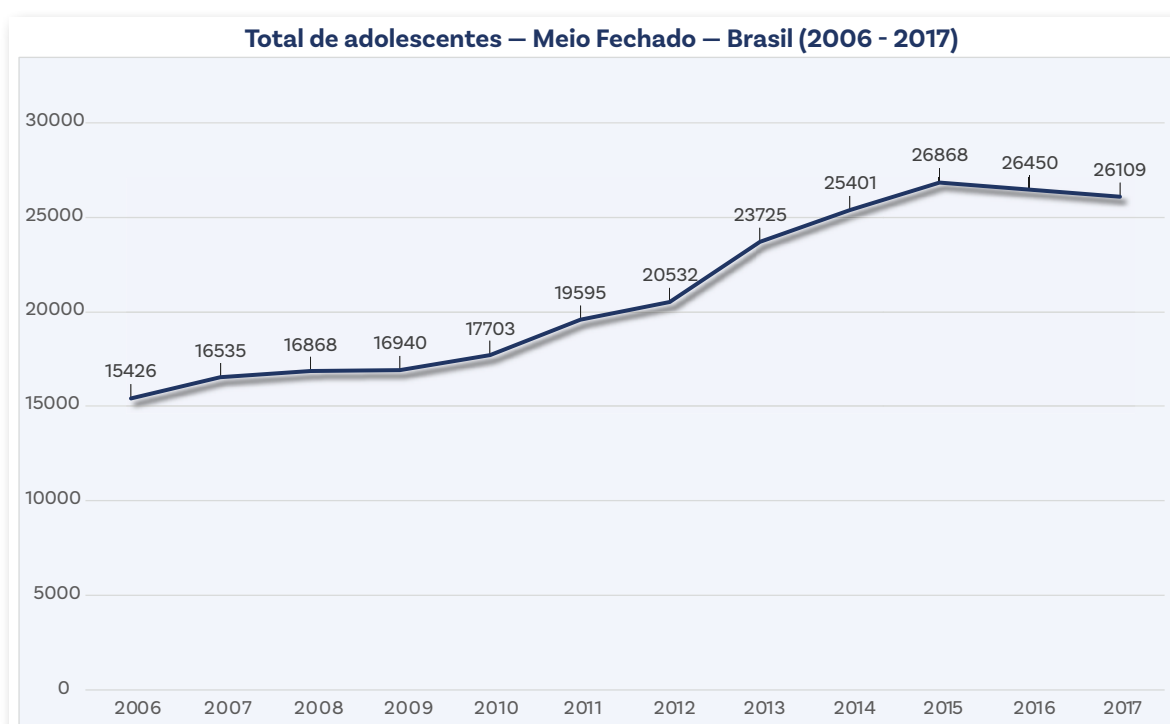
■ Dados oficiais sobre o sistema socioeducativo

O principal desafio em produzir um diagnóstico preciso da situação dos sistemas de justiça juvenil e socioeducativo brasileiros é lidar com a escassez e a má qualidade dos dados oficiais disponibilizados sobre o funcionamento do sistema. Contrariando o que estabelece o Sinase, não existe no país um sistema de dados públicos detalhados sobre o sistema socioeducativo e os dados mais recentes publicados pelo Levantamento Sinase são de 2017 (Cf. Gisi & Vinuto, 2020). A falta de transparência do sistema de justiça juvenil e da execução das medidas socioeducativas já constitui em si um problema para a garantia dos direitos, pois impede que a sociedade civil exerça o papel de fiscalização do sistema.

De qualquer forma, os dados disponíveis nos últimos anos pelo levantamento Sinase nos dão algumas pistas a respeito do uso que o sistema de justiça tem feito da medida de internação. Uma primeira informação relevante é a distribuição dos adolescentes sob intervenção entre as medidas socioeducativas em meio fechado (com restrição ou privação de liberdade) e as medidas socioeducativas em meio aberto (sem restrição ou privação de liberdade). Uma das estratégias defendidas para reduzir o recurso à privação de liberdade é a adoção das medidas ditas “comunitárias”. Se observamos os dados do Quadro 1, observamos que, em 2017, a maioria absoluta dos adolescentes cumpria medidas em meio aberto: somente 18,2% do total dos adolescentes estava em restrição ou privação de liberdade.

Total de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativas – Meio Fechado e Meio Aberto – Brasil – 2017			
Meio Fechado = 26.109			
Internação	17.811	12,4%	18,2%
Semiliberdade	2.160	1,5%	
Internação Provisória	4.832	3,4%	
Atendimento Inicial	937	0,7%	
Internação Sanção	306	0,2%	
Medida Protetiva	63	0,0%	
Meio Aberto = 117.207			
Liberdade Assistida	47.277	33,0%	81,8%
Prestação de Serviço à Comunidade	32.452	22,6%	
LA + PSC	37.478	26,2%	
Total	143.316	100%	

Esse dado pode ser um indício de que a perspectiva normativa do ECA e do Sinase de que as medidas “comunitárias” devem ser privilegiadas tem direcionado as decisões judiciais. É preciso, no entanto, observar outras informações para tentar qualificar esse dado. Abaixo apresento a série histórica do número de adolescentes em restrição ou privação de liberdade entre 2006 e 2017.

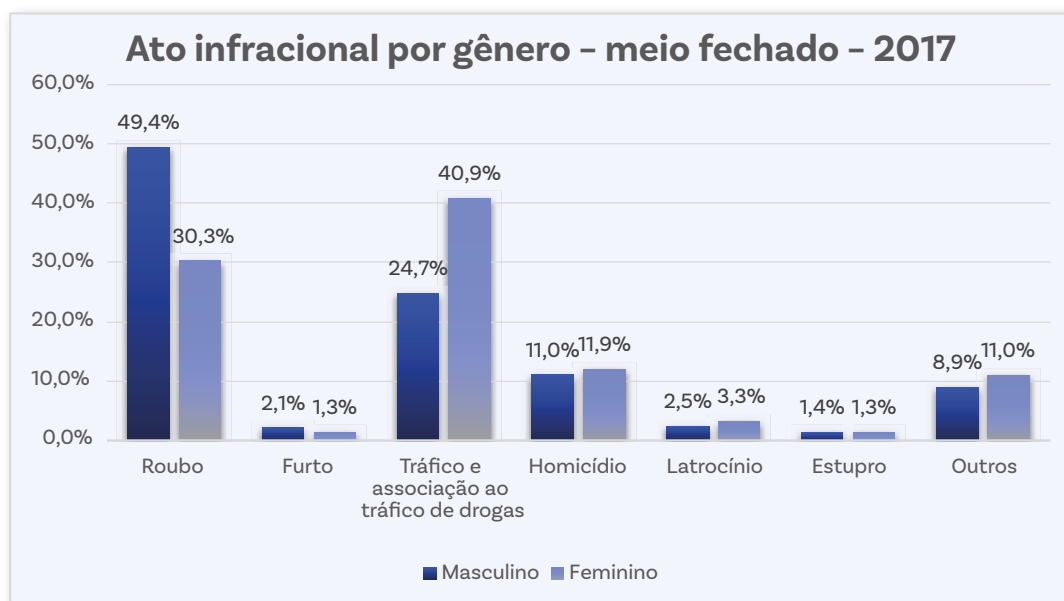


Podemos observar um crescimento quase contínuo ao longo dos anos, com uma pequena queda em 2017 e crescimento acumulado de 69% no período. Se compararmos os dados sobre o número de adolescentes internados em 1996 (4.245), apresentados no Levantamento

Sinase de 2009, com o total de 2017, o crescimento acumulado foi de 515%.

Além da série histórica, é preciso considerar que a situação varia muito entre os estados. Tomando a taxa por 100 mil adolescentes³ como parâmetro, enquanto a média nacional é 85⁴, o número chega a 652 no estado do Acre, 302 no Rio Grande do Norte, 201 no Distrito Federal e 173 no Espírito Santo. São Paulo, o estado que concentrava mais de 40% dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em 2017, também tinha a quinta maior taxa relativa, com 150 por 100 mil.

Somente a informação sobre a distribuição dos tipos de medida não permite, assim, afirmar que a medida de internação tem sido substituída pelas medidas em meio aberto. Seria possível imaginar que o crescimento observado é o resultado do aumento no número de crimes cometidos por adolescentes com violência contra a pessoa ao longo do tempo. No entanto, os dados sobre o tipo de ato infracional cometido pelos adolescentes mostram que crimes associados ao tráfico de drogas e roubo representam 74,1% dos adolescentes e 71,2% dos adolescentes privados de liberdade. Ainda que o crime de roubo envolva violência contra a pessoa, trata-se de um crime de tipo patrimonial.



Outro indicador do uso possivelmente excessivo da medida de internação foi o que podemos chamar do “experimento” produzido pela situação da pandemia da Covid-19. No início da crise sanitária, em 17 de março de 2020, o Conselho Nacional de Justiça lançou a Recomendação nº 62 em que sugeria aos juízes e juízas do país que adotassem medidas preventivas à propagação da infecção pela Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça

³ Como as medidas socioeducativas podem ser cumpridas até o jovem completar 21 anos, considerou-se a população entre 12 e 20 anos para o cálculo da taxa – dados do Censo do IBGE 2010

⁴ A taxa por 100 mil habitantes é 12.

criminal e juvenil no país. No caso do estado de São Paulo – que tem produzido boletins estatísticos quase semanais desde 2013 – é possível observar uma redução de 42% entre 2019 (8.043) e novembro de 2020 (4.690). Esta redução pode ser um indicativo que havia muitos casos de adolescentes que não precisariam estar privados de liberdade.

Além dos indicadores quantitativos a respeito do possível uso excessivo da privação de liberdade pelo sistema de justiça, considerando o interesse na situação dos direitos humanos de adolescentes em medidas socioeducativas, é preciso considerar também os indicadores qualitativos que envolvem as condições em que a internação é executada (Cf. Cunneen et al. 2017). Dados produzidos pelo CNJ no início dos anos 2010 demonstram que a aprovação do ECA não significou o fim das situações de violações de direitos em centros de internação. Foram identificadas unidades superlotadas, casos de abuso sexual, mortes, agressão e castigo físico por funcionários e um grande número de unidades consideradas insalubres (CNJ, 2012; 2015)

Conforme mencionado, não existem informações detalhadas da situação das unidades de internação nos diferentes estados ao longo dos anos. Uma informação importante apresentada nos levantamentos Sinase diz respeito ao número de óbitos de adolescentes em medidas restritivas ou privativas de liberdade. Em 2017, foram registrados 46 óbitos em unidades socioeducativas. A gravidade da situação se acentua quando observamos a causa dos óbitos registrados: 17 por homicídio, 4 por “conflito interpessoal”, 6 por asfixia e 3 por conflito generalizado, 1 suicídio, 1 acidente de trânsito e somente 1 por doença.

Outro dado relevante publicado recentemente pelo Conselho Nacional do Ministério Público (2019) é o índice de lotação das unidades. Como podemos observar no quadro abaixo, em 2018, a superlotação era um problema significativo dos sistemas socioeducativos. A média nacional da taxa de ocupação é de 112%, com casos graves como os de Pernambuco, Acre, Sergipe, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. São dados preocupantes, pois a chance de que os direitos fundamentais dos adolescentes não estejam sendo garantidos aumenta muito em unidades superlotadas.

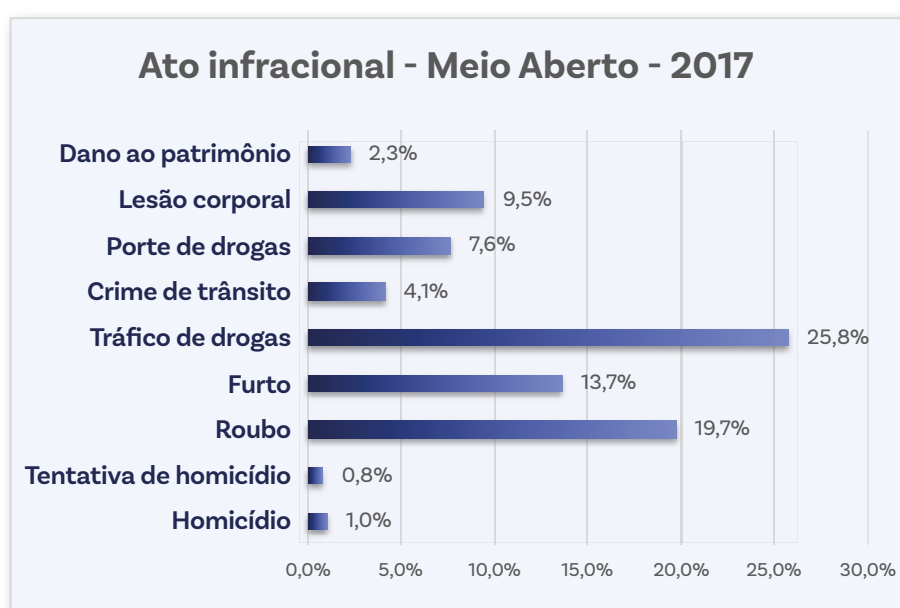
Demanda e oferta de vagas - Internação por UF - 2018				
UF	Vagas	Número de adolescentes	Vagas livres	Índice de lotação
Rondônia	200	159	41	79,5%
Acre	271	523	-252	193,0%
Amazonas	100	67	33	67,0%
Roraima	55	67	-12	121,8%
Pará	337	305	32	90,5%
Amapá	84	68	16	81,0%
Tocantins	42	31	11	73,8%
Maranhão	201	204	-3	101,5%
Piauí	129	103	26	79,8%
Ceará	528	528	0	100,0%
Rio Grande do Norte	163	139	24	85,3%
Paraíba	279	366	-87	131,2%
Pernambuco	702	1.469	-767	209,3%
Alagoas	254	189	65	74,4%
Sergipe	101	172	-71	170,3%
Bahia	4.65	566	-101	121,7%
Minas Gerais	1.123	1.090	33	97,1%
Espírito Santo	533	735	-202	137,9%
Rio de Janeiro	889	1.423	-534	160,1%
São Paulo	6.911	6.770	141	98,0%
Paraná	648	718	-70	110,8%
Santa Catarina	160	158	2	98,8%
Rio Grande do Sul	612	992	-380	162,1%
Mato Grosso do Sul	225	194	31	86,2%
Mato Grosso	88	78	10	88,6%
Goiás	385	290	95	75,3%
Distrito Federal	676	682	-6	100,9%
Brasil	16.161	18.086	-1925	111,9%

Ainda que não seja possível fazer um diagnóstico preciso do uso que o sistema de justiça tem feito da privação de liberdade e das condições das unidades de internação com os dados existentes, as informações apresentadas sinalizam que essa medida não tem sido aplicada somente como último recurso. Ainda é preciso verificar o que aconteceu nos últimos três anos para saber se a queda em 2017 se consolidou como uma nova tendência e se os efeitos da Resolução n. 62 do CNJ podem ser observados nos demais estados e se perdurarão depois de encerrada a crise sanitária.

Meio aberto

Ainda que o uso da privação de liberdade seja um importante indicativo da adequação do sistema de justiça juvenil à perspectiva dos direitos humanos, um diagnóstico deste sistema precisa considerar também as medidas em meio aberto, forma de intervenção aplicada à grande maioria dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, mais de 80% em 2017. Ao incluir essa parcela dos adolescentes, a dimensão do sistema socioeducativo brasileiro se amplia significativamente: a taxa de adolescentes sob intervenção socioeducativa por 100 mil adolescentes sobe de 85 para 467. No caso do estado do Acre a taxa sobe para 1.624 e em São Paulo para 1.000/100 mil adolescentes.

Os dados sobre o uso da privação de liberdade indicam que as medidas comunitárias podem não estar sendo usadas como substitutas da internação, mas como medidas para casos de adolescentes que não seriam internados. Se observamos os dados sobre o tipo de ato infracional que motivou a intervenção, temos indicativos para pensar que as medidas em meio aberto atingem um grupo distinto de casos. Ainda que roubo e tráfico de drogas permaneçam entre os principais, outros crimes que não aparecem entre os adolescentes que cumprem medidas de internação são também relevantes.



Ainda que a medida de liberdade assistida já estivesse prevista nos Códigos de Menores e que, na década de 1980, os serviços de liberdade assistida tenham começado a se estruturar em estados como São Paulo (cf. Paula, 2011), com a aprovação do ECA, as medidas em meio aberto ganham novo status. A perspectiva sobre a medida de internação como privação de liberdade torna as medidas em meio aberto a alternativa desejável para a responsabilização de adolescentes autores de atos infracionais.

Considerando que as ações previstas na execução da liberdade assistida envolvem, em grande medida, a garantia de direitos sociais dos adolescentes (promoção social, escolarização e profissionalização), cria-se uma ambiguidade com relação às medidas protetivas, previstas para os casos em que os direitos de crianças e adolescentes foram ameaçados ou violados (Cf. Munhoz, 2019). O que distingue a medida socioeducativa de liberdade assistida é o seu caráter compulsório para o adolescente e a imposição pelo sistema de justiça como sanção. O que as pesquisas demonstram é que essa configuração produz uma situação na qual os direitos do adolescente passam a ser tratados pelo Judiciário como deveres e como requisitos para o encerramento da medida (Munhoz, 2019; Paula, 2011). Outra dimensão dessa ambiguidade destacada pelas pesquisas é o risco de criminalização da pobreza, pois se trata de medida socioeducativa aplicável exclusivamente aos adolescentes que requerem promoção social, inserção profissional e escolar (idem).

O que essas discussões indicam é que não é simples avaliar as medidas em meio aberto da perspectiva dos direitos humanos. Ainda que essas medidas devam ser fortalecidas como alternativas à privação de liberdade, não é possível afirmar que a ampliação de seu uso seja um movimento necessariamente contrário à tendência punitiva do sistema. É preciso lembrar que as medidas “comunitárias” também implicam em expansão do sistema de justiça juvenil e consequentemente do controle e vigilância dos adolescentes sob intervenção (Cate, 2016).

A passagem pelo sistema de justiça, ainda que a medida tenha como propósito a inclusão social e a garantia de direitos, é um evento significativo na carreira moral dos adolescentes acusados da prática infracional, vinculado a processos de estigmatização (Goffman, 1986; 1991). O ato de classificação operado pelas instituições da justiça juvenil e do sistema socioeducativo altera a imagem de si e o tipo de circunstâncias com as quais os adolescentes precisam lidar, tendo efeitos produtivos na formação de grupos que compartilham identidades sociais estigmatizadas.

■ Avanços e desafios

No mesmo sentido de grande parte dos diagnósticos realizados sobre os sistemas de justiça juvenil e socioeducativo brasileiros, é possível dizer que a perspectiva dos direitos humanos foi incorporada de modo significativo pelas legislações brasileiras especializadas. Ainda que existam disputas a respeito da adequada interpretação do ECA (Cf. Almeida, 2016) que atualizam os embates que estiveram na sua formulação (Cf. Cifali, 2019), tanto o Estatuto quanto o Sinase fazem avançar a incorporação dos princípios fundamentais das

normativas internacionais de direitos humanos. É necessário ressaltar que no Brasil e nos demais países da América do Sul – diferentemente de países do Norte Global⁵ – as reformas legais mantiveram as crianças e os adolescentes fora do sistema de justiça criminal (Cf. Beloff, 2015). Também cabe destacar os avanços no sentido da garantia de direitos individuais dos adolescentes acusados da prática de atos infracionais e as limitações impostas ao uso da privação de liberdade pelo ECA e pelo Sinase.

No entanto, como bem destaca Goshe (2015, p. 43), para avaliar adequadamente os efeitos de reformas legais, é preciso considerar as condições sociais, políticas, e ideológicas que interagem com essas reformas nos diferentes contextos e podem produzir consequências não intencionais. No caso brasileiro, é preciso considerar a intensificação do caráter repressivo e punitivo das políticas de controle da criminalidade e a força dos discursos contrários aos direitos humanos. Ainda que crianças e adolescentes permaneçam afastados da justiça criminal, esse contexto punitivo se manifesta nas produções legislativas a favor da redução da maioria penal que têm ganhado força nos últimos anos (Cf. Campos *et al.* 2015; Bennetti, 2017)⁶ além das altas taxas de letalidade policial. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021 mostram que, em 2020, 7,4% das mortes resultantes de intervenção policial foram de adolescentes entre 12 e 17 anos. Estudo do Comitê Paulista de Prevenção de Homicídios na Adolescência sobre o estado de São Paulo mostra que entre 2015 e 2020, das 5.153 mortes resultantes de intervenção policial, 24% foram de pessoas com idade inferior a 19 anos. E a violência policial não atinge todos os adolescentes da mesma maneira: em 2019, para a faixa etária entre 15 e 19 anos, a taxa de mortes por intervenção policial por cem mil habitantes era de 5,63 para negros e 2,41 para não-negros.

Assim, para avaliar a força do direcionamento punitivo no modo de funcionamento dos sistemas de justiça juvenil e socioeducativo é preciso considerar não só as decisões dos atores que operam esse sistema, mas também o contexto em que essas decisões são tomadas. A grande proporção de adolescentes internados por roubo e tráfico de drogas pode ser indicativo de que a privação de liberdade tem sido utilizada como instrumento de repressão e controle deste tipo de criminalidade e não de modo excepcional, como último recurso em casos graves.

É preciso ressaltar que não há uma formulação normativa clara que permita estabelecer

5 Diversos autores, em pesquisas sobre a justiça juvenil contemporânea, demonstraram um movimento punitivo muito significativo em países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e França com a possibilidade, em alguns deles, de que crianças e adolescentes fossem julgados e punidos como adultos (Muncie, 2008; Piñero, 2006; Bailleau, 2002; Sallé, 2018; Feld, 1997). Estudos recentes têm indicado uma reversão desse processo com queda no número de adolescentes privados de liberdade no sistema (Cate, 2016; Goshe, 2015; Cunneen *et al.* 2018).

6 Em 2015, a Câmara dos Deputados aprovou a PEC 171 de 1993, que reduz a maioria penal para 16 anos nos casos de crimes graves [<https://www.camara.leg.br/noticias/467647-camara-aprova-em-2o-turno-reducao-da-maioridade-penal-em-crimes-graves/>] e em 2020 a Secretaria Nacional da Juventude do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) emitiu parecer favorável à aprovação da PEC nº 32 de 2019 que reduz a responsabilidade penal para 14 anos em casos de crimes hediondos.

qual o lugar da privação de liberdade em uma forma de responsabilização de adolescentes autores de atos infracionais alinhada com a perspectiva dos direitos humanos. Ainda que a excepcionalidade e a brevidade sejam princípios importantes, o risco dos esforços de classificação dos casos pela gravidade do ato é – ao contrário do que se deseja – reforçar a carga punitiva da internação e a identificação de adolescentes perigosos (Cf. Such, 2005).

Nesse cenário, o fortalecimento das medidas socioeducativas em meio aberto como alternativas à privação de liberdade ganha destaque, mas pode resultar em outro risco. O uso ampliado das medidas em meio aberto como forma de garantir os direitos dos adolescentes autores de atos infracionais ignora o caráter sancionatório das medidas socioeducativas e seus efeitos no controle e vigilância dos adolescentes. Aqui o risco é atualizar a lógica tutelar do “menorismo” que permitia que medidas que violam direitos individuais fossem adotadas como forma de proteção de crianças e adolescentes. Uma das consequências não intencionais produzidas pelo contexto punitivo é o reforço do estigma dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. Nesse caso, a execução da medida ‘na comunidade’ pode tornar as consequências do processo de estigmatização ainda mais presentes no cotidiano do adolescente.

O que o diagnóstico indica é que para avançar a perspectiva dos direitos humanos na orientação do funcionamento do sistema, é preciso aplicar o princípio estabelecido pelo Sinase em consonância com as normativas internacionais da excepcionalidade da intervenção judicial e da mínima intervenção. As medidas socioeducativas não podem ser consideradas nem como instrumento de controle da criminalidade, nem como meio de integração social dos adolescentes, mas como último recurso para casos excepcionais.

References

- ALMEIDA, Bruna Gisi Martins de Almeida. A racionalidade prática do isolamento institucional: um estudo da execução da medida de internação em São Paulo. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Tese (Doutorado). São Paulo, 2016.
- ALVAREZ, Marcos. A emergência do código de menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Sociologia. Dissertação (mestrado). São Paulo, 1989.

- BAILLEAU, Francis. La justice pénale de mineurs en France ou l'émergence d'un nouveau modèle de gestion des illégalismes. *Déviance et Société*, vol. 26, n.3, 2002, p. 403-421.
- BELOFF, Mary and LANGER, Máximo. Myths and Realities of Juvenile Justice in Latin America. In: Franklin E. Zimring, Maximo Langer and David S. Tanenhaus (Eds.). *Juvenile Justice in Global Perspective*. New York, USA: New York University Press, 2015, pp. 198-248.
- BENETTI, Pedro Rolo. *Em Defesa da Ordem: Debates Parlamentares sobre a Violência no Brasil da Nova República*. 2017. Tese de doutorado
- BRASIL, Código de Menores (1927). Decreto Nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927.
- BRASIL, Código de Menores (1979). Lei Federal Nº 6.697, 10 de outubro de 1979.
- BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Lei Federal 8.069 de 13/07/1990.
- BRASIL, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativa. Lei Federal Nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. Redução da maioria penal e Congresso Nacional: Crimes violentos, mídia e populismo penal. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, 2015 (13). p. 358-378.
- CATE, Sarah. Devolution, not decarceration: The limits of juvenile justice reform in Texas. *Punishment & Society*, v. 18, n. 5, 2016. p. 578-609.
- CIFALI, Ana Claudia; CHIES-SANTOS, Mariana; ALVAREZ, Marcos César. (2020), "Justiça juvenil no Brasil: continuidades e rupturas." *Tempo social*, v. 23, n. 3, 197-228. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.176331>.
- CIFALI, Ana Claudia. *As disputas pela definição da Justiça Juvenil no Brasil: atores, representações sociais e racionalidades*. Tese (Doutorado em Ciências Criminais), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.
- CUNNEEN, Chris; GOLDSON, Barry; RUSSELL, Sophie. Human rights and youth justice reform in England and Wales: A systemic analysis. *Criminology & Criminal Justice*, v. 18, n. 4, 2018. p. 405-430

- FELD, Barry C. Abolish the juvenile court: youthfulness, criminal responsibility, and sentencing policy. *Journal of Criminal Law and Criminology*. v. 88, n. 1, 1997.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.
- FRASSETO, Flávio Américo. A execução da medida socioeducativa de internação: primeiras linhas de uma crítica garantista. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Org.). *Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: Ilanud, 2006.
- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GISI, Bruna; VINUTO, Juliana. Transparência e garantia de direitos no sistema socioeducativo: a produção de dados sobre medidas socioeducativas. *Boletim IBCCRIM*, Ano 28, N. 337, dezembro 2020.
- GOFFMAN, Erving. *Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates*. London: Penguin Books, 1991.
- GOFFMAN, Erving. *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. New York: Simon & Schuster, 1986.
- GOSHE, Sonya. Moving beyond the punitive legacy: Taking stock of persistent problems in juvenile justice. *Youth Justice*, v. 15, n. 1, 2015. p. 42-56.
- HAINES, Kevin; CASE, Stephen. The future of youth justice. *Youth justice*, v. 18, n. 2, 2018. p. 131-148.
- MÉNDEZ, Emilio García. Evolução histórica do Direito da Infância e da Juventude. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Org.). *Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: Ilanud, 2006.
- MUNCIE, John. The 'punitive' turn in juvenile justice: cultures of control and rights compliance in western Europe and the USA. *Youth Justice*, v. 8, n. 2, 2008. p 107-121.

- MUNHOZ, Sara Regina. Registros de uma liberdade vigiada. A construção documental da adolescência infratora nas medidas socioeducativas em meio aberto. *Runa*, v. 40, n. 2, 2018. p. 257-272.
- PAULA, Liana de. Liberdade assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Tese (doutorado). São Paulo, 2011.
- PIÑERO, Verónica B. The semantics of repression: linking, opposing, and linking again rehabilitation and protection of society. *Revue Générale de Droit*, v. 36, 2006. p. 189-263.
- PLATT, Anthony M. Los ‘Salvadores del Niño’ o la invención de la delincuencia. Coyoacán: Siglo Veintiuno Editores, 1997.
- RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.
- SALLÉE, Nicolas. Rehabilitation within a punitive framework: responsabilization and disciplinary utopia in the French juvenile justice system. *Youth justice*, v. 17, n. 3, 2017. p. 250-267.
- SCHUCH, Patrice. Práticas de Justiça: uma etnografia do “Campo de Atenção ao Adolescente Infrator” no Rio Grande do Sul, depois do Estatuto da Criança e do Adolescente. UFRGS, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (Tese de doutorado), 2005.
- SOZZO, Máximo. Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução. In: Sozzo, Máximo (Org.). Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.
- SPOSATO, Karyna Batista. Princípios e garantias para um direito penal juvenil mínimo. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Org.). Justiça adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: Ilanud, 2006.
- TRÉPANIER, Jean. Juvenile Courts after 100 years: past and present orientations. *European Journal on Criminal Policy and Research*, n. 7, 1999, pp. 303-327.
- WACQUANT, Loïc. As Prisões da Miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001

4. O ENCARCERAMENTO EM MASSA: QUANDO JUÍZES VIOLAM DIREITOS HUMANOS

Marcelo Semer¹ | Maria Gorete Marques de Jesus²

O Judiciário tem tido papel relevante no encarceramento em massa e, em certa medida, colaborado com uma política de segurança pública voltada para a lógica de que a segurança da população é garantida pela prisão. A inobservância na qualidade do trabalho policial e de situações de violência desse agente acaba esvaziando o papel dos juízes de se atentarem para as garantias constitucionais.

O artigo pretende discutir em que medida a atuação dos juízes impacta consideravelmente no número de pessoas privadas de liberdade no país. Para isso, trazemos reflexões que realizamos em nossos trabalhos de pesquisas: *Sentenciando tráfico* (Semer, 2020) e *A verdade jurídica nos processos de tráfico de drogas* (Jesus, 2018).

O papel dos magistrados no encarceramento em massa é, sem dúvida, um tema que precisa ser amplamente discutido na esfera pública, sobretudo quando falamos de prisões que apresentam as piores condições de lotação, salubridade, alimentação, saúde e cuja tortura, difusa e sistemática, persiste dia a dia (Pastoral Carcerária, 2016; 2018; 2020). De acordo com dados do Infopen 2019, o Brasil possui uma população prisional de 773.151 pessoas privadas de liberdade em todos os regimes, sendo 3º lugar no ranking de países com maior número de pessoas presas no mundo.

Com a pandemia, o que já era ruim ficou ainda pior, com a impossibilidade de visitas de familiares e de organizações a esses espaços. Não foram poucos os casos de violência, com um aumento de 70% das denúncias de tortura, segundo a Pastoral Carcerária (2020). As decisões dos juízes, quando mantém pessoas presas, não apenas contribuiu para o aprofundamento dessas violações, mas coloca em risco todos os valores e fundamentos tão centrais presentes em nossa Constituição, nos tratados internacionais dos quais o país é signatário, de todo o compromisso com a dignidade humana que o Poder Judiciário necessita ter.

Nesse sentido, é preciso renovar o compromisso do Poder Judiciário, de que não se pode cair no “canto da sereia” da ordem a qualquer custo, sobretudo quando isso representa abrir mão

1 Desembargador do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo e Membro da Associação Juízes para a Democracia.

2 Professora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pesquisadora associada do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

daquilo que significa a sua própria existência: promover justiça, proteger direitos, garantindo a presunção de inocência. O Judiciário é o guardião da Constituição e dos direitos humanos.

O atual imperativo prisional é um fenômeno que se desdobra em meio a mudanças políticas, econômicas e sociais vivenciadas no mundo (Wacquant, 2007; Garland, 2006; Alexander, 2010). No Brasil, além dessas mudanças, temos nossos legados históricos, sobretudo autoritários (Semer, 2020). A questão da segurança pública vem ganhando cada vez mais centralidade, com um significativo aumento de destinação orçamentária do poder público para esse setor (idem).

Apesar de o aumento do encarceramento se associar a uma ideia de desmonte de políticas sociais e abandono do Estado de Bem Estar Social pela literatura sobre a temática, no Brasil, o que vimos foi um aumento da população prisional justamente num período de expansão de medidas governamentais redistributivas (com programas sociais) e direitos das minorias (com adoção de políticas afirmativas). Essa questão parece vinculada ao modelo de política criminal/penal adotada nesse período (Azevedo et al., 2015). Esse ponto, inclusive, foi destacado em pesquisas desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos da Violência e nos Relatórios Nacionais de Direitos Humanos, que viam a consolidação da democracia brasileira pós-ditadura, com ampliação do compromisso do Brasil com dispositivos de proteção a direitos humanos e inserção dessa temática na formulação de políticas públicas (PNDH, 2010), convivendo com o crescimento da violência policial, extermínios, tortura, enfim, a persistência de graves violações de direitos humanos (NEV-USP, 2009; NEV-USP, 2012). No Brasil, foram justamente nos períodos dos “governos de centro-esquerda” que se ampliaram os mecanismos que viabilizaram o alargamento do chamado Estado Penal, destacando que a centralização da pauta da segurança é incorporada com o “agravante de nosso extenso legado autoritário” (Semer, 2020, p.53).

Um exemplo do modelo político penal adotado pelo Estado brasileiro corresponde à Lei 11.343/2006. Apesar das discussões legislativas focarem na importância da saúde, ampliando o tratamento dos usuários e uma melhor diferenciação entre o usuário e o pequeno, médio e grande traficante, assim como o tráfico internacional, o resultado foi exatamente o oposto, um aumento exponencial de pessoas presas por incriminação de tráfico de drogas, sobretudo com o aumento da pena mínima de três para cinco anos, que impactou significativamente nesse encarceramento em massa (Campos, 2019).

Estudos que analisam decisões judiciais têm exposto de maneira detalhada e analítica como juízes e juízas justificam suas motivações para condenar, absolver ou desclassificar a incriminação de tráfico de drogas imputadas às pessoas presas sob essa alegação, com uso de expressões, linguagens e adjetivações que transbordam o mundo do Direito, tomados

por um pânico moral e um estado de negação combinado com um populismo penal e com o legado autoritário brasileiro (Semer, 2020). A questão do grande encarceramento se combina à discricionariedade do juiz (idem, p. 63).

O pânico moral consiste na ampliação de sentimentos como medo e insegurança, amplificando certos fenômenos sociais como perigosos e ameaçadores à ordem social (Cohen, 2011). A mídia tem papel central na produção desse pânico, que é estimulado, intensificado e dimensionado a determinados grupos da sociedade, o que pode produzir uma “crença generalizada”. Outro efeito do pânico moral é a intensificação do populismo penal, na ideia de que o recrudescimento e intensificação punitivos seriam remédios adequados para lidar com o perigo constantemente anunciado, o que impacta em mudanças em políticas legais e sociais, “com sensíveis reflexos na atividade judiciária” (Semer, 2020).

Assim como a população, os agentes aplicadores da lei também são suscetíveis aos efeitos do pânico moral, com a diferença de que eles terão um papel importante na reprodução e amplificação desse fenômeno. Os magistrados não apenas utilizam crenças generalizadas em suas decisões (como a extrema e generalizada gravidade do tráfico de drogas), como contribuem para a reprodução dessas mesmas crenças. Os juízes nutrem a expectativa de que suas decisões apresentam relevância social quando decidem pela manutenção da ordem pública e legitimidade das instituições, sobretudo de justiça e segurança pública: “A prisão do acusado é necessária para o restabelecimento da ordem pública e para a credibilidade da justiça” (Jesus, 2018, p. 201).

No caso da política de drogas, a questão do pânico moral é avassaladora. No Brasil a “guerra às drogas” produz estereótipos e crenças generalizadas que proliferam ainda mais a violência e o encarceramento. O “traficante” torna-se um inimigo social que deve ser combatido a qualquer custo. Há uma sensação estimulada de que é preciso suspender garantias constitucionais para manter a ordem social, daí uma brecha para que juízes possam atuar sem considerar direitos fundamentais das pessoas acusados (Semer, 2020, p.106).

O estado de negação conduz a um ocultamento de sofrimentos e atrocidades que poderiam ser questionados e repudiados pelos juízes. A violência policial, por exemplo, é algo que deveria ser considerado durante as audiências. No entanto, quando a pessoa presa menciona que sofreu agressões, não há uma preocupação do magistrado em se apurar essa denúncia. Muitas vezes, essa narrativa é ignorada, ou tratada como uma extravagância, quase uma teoria da conspiração. Nesses contextos, percebe-se o estado de negação, em que os juízes se recusam a olhar a violência e, mesmo quando a consideram, a desqualificam. A naturalização dessa violência é um dos principais mecanismos do estado de negação (Semer, 2020, p.124).

Considerando que temos uma das polícias mais violentas do mundo, é relevante problematizar o fato dos juízes desconsiderarem esse importante dado no momento de analisarem os casos, sobretudo aqueles com denúncias de abusos policiais. Somente para termos uma ideia da letalidade da polícia brasileira, de acordo com o Monitor da Violência³, cerca de 3.148 pessoas foram mortas por policiais somente no primeiro semestre de 2020 em todo o país, lembrando que estávamos já em momento de pandemia, o que correspondeu a um aumento de 7% ao registrado no mesmo período do ano anterior, contabilizadas em 2.934 mortes.

Outro ponto importante que precisa ser considerado no modelo punitivo brasileiro é o legado autoritário, que acumula “escravismo-absolutismo-dependência-ditadura, que formatam não apenas o arcabouço legal, como, e principalmente, as práticas do cotidiano” (Semer, 2020, p. 130). O sistema de justiça criminal brasileiro carrega em si as marcas de uma sociedade extremamente hierarquizada e desigual, reproduzindo na esfera penal a estratificação social (Lima, 1989, 2004, 2010; Misse, 2010). Aqui prevalece a presunção de culpa, a lógica da eficiência e o ilimitado espaço para a construção da verdade jurídica, que valida “elementos informativos colhidos na investigação como se prova fossem se sobrepondo às formalidades desnecessárias, no caso, próprio exercício do contraditório” (Semer, 2020, p. 141).

Na leitura das sentenças, os argumentos mobilizados pelos juízes inserem uma série de juízos de valor no tráfico de drogas, que ele motivaria todo o tipo de outros crimes, atribuindo-se a esse tipo de delito a degradação da família e da sociedade. Com relação às provas, praticamente todas provêm da palavra do policial. O lastro que garante o uso do testemunho policial na incriminação de tráfico de drogas se baseia na chamada “presunção de legitimidade” ou “fé pública”. Apesar de ser matéria típica de direito administrativo, os magistrados alegam essa presunção para lastrear o testemunho policial como prova no processo penal (Semer, 2020, p.189). A narrativa policial é recepcionada pelos magistrados com “presunção de veracidade”, num repertório de crenças que pressupõe uma ação ilibada dos agentes em sua atuação, não havendo motivação para agressões e violência, a crença no saber policial, mobilizado inclusive pelos juízes em suas manifestações e recomendações, a crença de que vão atuar de acordo com a lei e de que prendem pessoas que deveriam ser presas (Jesus, 2018).

A ausência de outras provas fortalece as narrativas policiais como centrais para os desfechos dos processos de tráfico de drogas, sendo consideradas suficientes para a condenação (Campos, 2019; Jesus, 2018; Semer, 2020). Para fazer seu trabalho, o juiz precisa ignorar ou “fazer vista grossa” à inconsistência da prova produzida pela polícia.

3 <https://nev.prp.usp.br/projetos/projetos-especiais/monitor-da-violencia/>

Outro ponto que gera questionamentos com relação ao uso de testemunho policial como prova no processo de tráfico de drogas é o fato dela se tornar o pilar de sustentação de uma única versão, o que torna qualquer outra mentirosa. Confissão informal, por exemplo, é uma situação em que policial alega que a pessoa confessou o tráfico. Mesmo que o preso negue em juízo, é a confissão que vai permanecer no processo, justamente porque se lastreia no testemunho policial.

Mesmo nos casos em que há testemunhas de defesa, há uma tendência em desqualificá-las. Tudo que o é mobilizado na fase processual é aproveitado do inquérito policial, havendo uma valorização do que foi produzido na fase policial (fase inquisitorial) e um descrédito daquilo que é produzido na fase processual (fase acusatória). O juiz tem o papel fundamental de ser “o fiel da paridade das provas”, “além de fiscal de sua regularidade”. Quando se ampara no testemunho policial e se sustenta nessa narrativa para validar toda a prova processual, o juiz se distancia de sua função primordial (Semer, 2020).

Em situações em que há sinais de violência policial, além de não se atentar para a apuração desse relato, o juiz não desconsidera o conteúdo da prova, que pode ter sido resultado de violência. Ao analisarmos a construção discursiva presente nas decisões dos juízes e juízes que atuam na justiça criminal, percebemos uma série de elementos fundamentais que nos ajudam a compreender de que maneira os magistrados tomam para si um outro papel, que não é o de garantir o direito de presunção de inocência e a prisão como exceção. Os juízes se afastam da função primordial de se atentar aos casos em concreto e assumem o papel de não apenas ratificar o trabalho policial, rastreá-lo de legalidade, somando a isso possíveis abusos e violências, mas também de fazerem um certo tipo de “justiça”, associando o uso da prisão à sua tarefa primordial. As consequências disso não estão restritas ao encarceramento exorbitante, mas também impactam a atuação dos próprios policiais. Se os juízes tendem a acreditar cegamente nos policiais do que nas pessoas presas, esses agentes ganham um poder imenso nas ruas. Não só isso, podem dispor da força excessiva e da barganha na realização das prisões.

■ Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito

Quando os juízes suspendem seu papel de garantir direitos e se submetem aos apelos sensacionalistas, abrem mão da condição de exercer seu poder. Quando se omitem diante das torturas e se aproveitam dos elementos do inquérito policial na fase processual, os juízes se distanciam de sua competência constitucional de processar e julgar. Sucumbidos ao pânico moral, ao clamor público e às razões de Estado, o Judiciário torna-se quase dispensável.

No Estado Democrático de Direito, juízes e promotores apresentam os meios para questionar tais narrativas policiais, tendo entre prerrogativas o controle externo da atividade policial e a proteção de garantias de direitos. No entanto, as acomodações desses agentes àquilo que é trazido pelos policiais, o repertório de crenças que sustenta tais narrativas como verdadeiras, constrói um “campo de imunidade” para os próprios policiais, ocultando situações que podem envolver o uso de violência, ilegalidades, abusos etc (Jesus, 2018).

Pesquisa coordenada por Fernando Salla (2016) demonstrou que os casos de tortura envolvendo policiais dificilmente são apurados ou investigados, sendo raros os casos que chegam a ser processados e julgados. O estudo descreve que o Ministério Público e o Poder Judiciário não atuam no sentido de esclarecer esses casos, limitando-se apenas a avaliar a legitimidade ou não da ação dos policiais, acolhendo o argumento dos agentes de que houve “uso moderado da força”.

Outros questionamentos que seriam importantes de serem feitos à atuação policial são aqueles motivados por racismo, preconceito ou as mais variadas formas de discriminações. A “atitude suspeita”, por exemplo, é compreendida como algo que justifica abordagens policiais, mas o que esses agentes chamam de “atitude suspeita”? Isso não é objeto de questionamento pelos operadores do direito (Jesus, 2018).

Ao legitimar tais prisões, aderindo às narrativas policiais, os juízes enfraquecem o seu próprio poder de fiscalizar e controlar o trabalho policial, que se torna elástico entre uma ação legal, ilegal e arbitrária.

Outro ponto pouco refletido pelos juízes diz respeito à produtividade policial. Para cumprir suas metas, os policiais podem recorrer à prisão de pessoas mais vulneráveis à sua ação como forma de “produzirem” segurança pública, cujo indicador central tem sido justamente a realização de prisões em flagrante (Jesus, 2018). Políticas de segurança pública orientadas pela lógica da guerra (“guerra ao crime”; “guerra às drogas”) estabelecem “como critério de produtividade policial o número de prisões, inclusive com a atribuição de prêmios” (Coelho, 2014, p.115), o que pode resultar em prisões arbitrárias, flagrantes forjados, condução sistemática ao cárcere de pessoas com antecedentes criminais, ou segmentos mais vigiados pelas forças policiais. E essa produtividade parece alinhada com a mesma lógica que circula no Poder Judiciário. A questão da eficiência da justiça como forma de manter a ordem e, conseqüentemente, o controle da criminalidade, tem sido central. Nutrindo a ideia de que a sua função é combater a criminalidade, os juízes se afastam da posição de garantidores do direito.

Mas a posição do juiz como epicentro das garantias, devemos lembrar, é basilar no Estado Democrático de Direito. O desenho formatado pelo constituinte de 1988 consolidou os

fundamentos do Estado liberal (ampliando as liberdades, ao impor restrições mais severas à sua castração — a proibição da censura, por exemplo), fincou as bases do Estado Social (por meio da constitucionalização de direitos como educação e saúde, como mecanismos para a redução das desigualdades) e assentou a dignidade da pessoa humana no coração da República. Ao lado desta consolidação institucional, reconheceu o princípio da inafastabilidade da jurisdição, ou seja, de que nenhuma lesão ou ameaça a lesão de direito possa ser subtraída da apreciação judicial. Os direitos fundamentais funcionam assim, como explica Novais (2006), como *trunfos contra a maioria*, ideia básica da democracia constitucional. Por estes motivos, a postura do juiz que se alheia a garantir os direitos para preservar a ordem ou adere ao pânico moral como pretexto para menosprezá-los, fugindo a seu papel contramajoritário, ajuda a implodir esse sofisticado edifício de garantias.

Ao servir de correia de transmissão da atuação policial, como uma espécie de centroavante de um time que compartilha com a promotoria e a mídia, o juiz se demite da função prioritária que a Constituição lhe incumbiu. E faz isso cotidianamente, quando reconhece a palavra do policial como dotada de presunção de legitimidade, o agente em si como uma premissa de idoneidade (e, portanto, incapaz de mentir, de agredir, de manipular etc), e assim dispensa qualquer forma de controle, como, por exemplo, na exigência de prévias e fundadas suspeitas para o ingresso policial nas residências, ou na supervalorização dos elementos colhidos no inquérito, sem a presença do promotor, do defensor e de si próprio, muitas vezes como elemento central de uma condenação praticamente terceirizada.

A adesão à verdade policial não raro resulta de uma análise puramente pragmática, explicitada quando o promotor admite que há duas opções: aderir à palavra do policial ou absolver o réu (Jesus, 2018), construindo assim uma decisão que parte do final, para ser justificada, muitas vezes, por mera aparência. A fundamentação, que é exigida como elemento de democratização da decisão (Magalhães, 2001), acaba não tendo papel maior do que o retórico e assim também se esvazia o papel protetivo.

Não raro, ainda, o juiz adere ao pânico moral, e com isso abre mão da possibilidade de garantir esses *trunfos contra a maioria*, quando aplica penas de forma estereotipada, julga o crime em tese mais do que o réu, tratado como um inimigo público que não merece, nem mesmo, os privilégios que a lei lhe garante. Ou quando adere ao desvio na fixação dos regimes de cumprimento de pena, sobretudo a exacerbação desmotivada do regime fechado, que, especialmente em São Paulo, viria a ser reconhecido em uma inusitada intervenção do Superior Tribunal de Justiça no acolhimento de Habeas Corpus coletivo, para mudança generalizada de penas, com a concessão, por salvo-conduto, do acesso ao regime aberto, previsto em lei, mas negado nos julgamentos com fundamentações inconciliáveis. Entre os argumentos deduzidos pelo relator, ministro Rogério Schietti Cruz, no HC 596.603/

SP, a crítica contundente a “uma política estatal que se poderia, não sem exagero, qualificar como desumana, desigual, seletiva e preconceituosa. Tal orientação, que se forjou ao longo das últimas décadas, parte da premissa equivocada de que não há outro caminho, para o autor de qualquer das modalidades do tráfico – nomeadamente daquele considerado pelo legislador como de menor gravidade –, que não o seu encarceramento.”

O juiz condenador e encarcerador pode até ganhar certa popularidade e prestígio pessoal, convites à mídia e acesso aos camarotes exclusivos, quiçá até cargos de governo, mas condenado a condenar exerce seu protagonismo com submissão, quando não apela despudoradamente para a busca do apoio da opinião pública durante o próprio julgamento, mobilizando o contato direto que a deriva populista emula (Garapon, 1997).

De outra parte, a reação corporativista à criação do Juiz das Garantias, mecanismo que tem condições de atenuar distorções na colheita da prova e sua avaliação, sobretudo criando uma espécie de *muralha da China* entre elementos do inquérito e prova judicial, é uma mostra de que a função de garantia atribuída ao juiz – como decorrência natural dos comandos constitucionais – lhes aparenta profundamente incômoda. E que a tutela de direitos fundamentais ainda não se insere entre as prioridades para uma fatia extremamente significativa da carreira. O mecanismo do Juiz das Garantias tem aptidão para corrigir algumas das distorções aqui mencionadas, como os desvios do sistema acusatório, impedindo que o juiz se reconheça como um complemento à acusação e, ao mesmo tempo, valorizando a instrução processual, já que o processo penal é sempre judicial, policial é apenas o inquérito. Mas, surpreendentemente, depois de obter maioria em um Congresso extremamente conservador e passar incólume à caneta de um presidente que tem a morte como horizonte político, especialmente, mas não só, na segurança pública, o instituto do Juiz das Garantias veio a ser suspenso justamente pelo Judiciário, em uma canetada do ministro Luiz Fux, ainda não submetida ao plenário. Simbolicamente, essa fuga do juiz de sua função de garantia tem uma representatividade expressiva sobre a violação de direitos humanos.

O ânimo de encarcerar inutilizou os tímidos avanços da Lei 11.343/06, e tem agora um infeliz encontro com as penas infladas da Lei Anticrime, cuja interpretação deve seguir a mesma trajetória da Lei de Drogas: os dispositivos draconianos são aplicados de imediato e de forma integral; os mecanismos garantistas sofrem hercúlea resistência e, quando sobrevivem, se incorporam de forma apenas fragmentada. Graças a esse descompromisso judicial, o garantismo no Brasil se agregou à categoria das leis que não colam. Ou como se dizia literalmente em nosso passado escravista, que, aliás, explica muito desse comportamento, uma “lei para inglês ver”.

O momento dramático que estamos vivendo em nosso país, com a crise política, social e econômica, aprofundada pelo contexto pandêmico, nos exige, mais do que nunca, que poderes como o Judiciário retomem e fortaleçam suas ações sob égide dos direitos humanos, primando pelo bem maior que é a vida e a dignidade humana. Todos os esforços são necessários para repactuarmos nosso compromisso com esses valores. Sem esse comprometimento, findaremos em nossas históricas e cruéis medidas autoritárias e mortais para boa parte da população.

Referências

ALEXANDER, Michelle. *The new Jim Crow: Mass incarceration in the age of colorblindness*. New York: The New Press, 2010.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas, Rev. Ciênc. Soc.*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, Mar. 2015.

CAMPOS, Marcelo. *Pela metade: a lei de drogas do Brasil*. Editora Annablume. 2019.

COELHO, Luís Carlos Honório de Valois. O direito à prova violado nos processos de tráfico de entorpecentes. In: SHECAIRA, Sergio (org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, p. 105-130, 2014.

COHEN, Stanley. *Folk Devils and Moral Panics*. Londres: Routledge, 2011.

CONNECTAS. *Tortura blindada, como as instituições do sistema de justiça perpetuam a violência na audiência de custódia*. São Paulo, 2017.

GARAPON, Antoine. *Juez y Democracia. Uma reflexión muy actual*. Tradução para o espanhol de Manuel Escrivá de Romani. Barcelona: Flor de Viento, 1997.

GARLAND, David. *A cultura do controle*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GOMES FILHO, Antonio Magalhães. *A motivação das decisões penais*. São Paulo: RT, 2001.

JESUS, Maria Gorete Marques. A Verdade jurídica nos processos de tráfico de drogas, Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

LIMA, Roberto Kant de. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, p. 65-84, 1989.

LIMA, Roberto Kant de. Direito civil e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? São Paulo em Perspectiva, v. 1, n. 18, p. 49-59, 2004.

LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. Anuário Antropológico/2009 - 2: 25-51, 2010.

MISSE, Michel et al. O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRSJ; BOOKLINK, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis. Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria. Coimbra, 2006.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. 5º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil. Relatório. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, 2012.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. 9º Relatório do Núcleo de Estudos da Violência Universidade de São Paulo, Programa CEPID FAPESP N° do Processo 98/14262-5, 2009. Disponível no site: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down241.pdf>

PASTORAL CARCERÁRIA. A pandemia da tortura no cárcere. JÚNIOR, José Coutinho; GONÇALVES, Lucas; BALAN, Mayra; SANTOS, Clariane (Orgs). Pastoral Carcerária - CNBB, 2020.

PASTORAL CARCERÁRIA. Relatório sobre tortura: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para prevenção da tortura. São Paulo. 2010

PASTORAL CARCERÁRIA. Tortura em Tempos de encarceramento em massa. FILHO, Paulo César Malvezzi (Org) Pastoral Carcerária - CNBB, 2016.

PASTORAL CARCERÁRIA. Tortura em Tempos de encarceramento em massa II. FILHO, Paulo César Malvezzi; VALENTE, Rodolfo de Almeida (Orgs.) Pastoral Carcerária - CNBB, 2018.

SALLA, F.; JESUS, J.; JESUS, M. G. M. Investigação e processamento de crimes de tortura em Goiânia, Curitiba e Belo Horizonte. In: PARESCHI, A. C. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C. (orgs.). Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública. 1. ed. Brasília: SENASP, Ministério da Justiça, v. 6, p. 111-148, 2016.

SEMER, Marcelo. Sentenciando tráfico. O papel dos juízes no grande encarceramento. 2ª edição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

WACQUANT, Loic. Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

■ 5. UM LONGO PASSADO PELA FRENTE: ■ RETROCESSO E PERSPECTIVAS DE RESISTÊNCIA NO CAMPO DA SAÚDE MENTAL BRASILEIRA

*Daniel Adolpho Daltin Assis |
Adélia Benetti de Paula Capistrano*

■ Introdução

A constitucionalização da saúde no Brasil, em 1988, abriu caminhos para uma nova política de saúde mental. Simultaneamente e de modo convergente à sanitária, a Reforma Psiquiátrica, normatizada nacionalmente a partir da Lei nº 10.216/01 (BRASIL, 2001), expressa a reorientação dos serviços e estratégias de atenção psicossocial para que se desenvolvam com centralidade nos direitos do sujeito com transtornos mentais, de acordo com seus modos e estilos de vida, desejos e projetos de autonomia. Protagonista na mobilização reformista desde os anos 1970, a luta antimanicomial – composta de movimentos formados por trabalhadores, militantes e estudantes do tema, usuários dos serviços e seus familiares – priorizou a libertação dos moradores dos hospitais psiquiátricos – serviços historicamente caracterizados por meios e fins asilares – com vista ao seu fechamento. Tomados como asilares porque praticavam – e alguns dos que perduram ainda praticam – internações menos terapêuticas e mais enclausurantes e torturantes.

Ocorre que a agenda político-institucional do segmento de defesa dos direitos das pessoas com transtornos mentais deveria não somente enfrentar a desestruturação dos hospitais psiquiátricos a partir da libertação das pessoas encerradas em seus interiores, mas também garantir que novos públicos não fossem institucionalizados, tarefa que começa a ser assumida na virada do século. Para ambos vetores de luta por direitos, foi imprescindível a ampliação de redes de serviços de base comunitária e dinâmica democrática, em um movimento policêntrico também nomeado desinstitucionalização (Rotelli, 2001; Nicácio, 2004; Braga, 2019).

Com a derrocada democrática brasileira em 2016 e seu aprofundamento a partir de 2019, a Política Nacional perdeu tração ao mesmo tempo em que, desde então, em nível federal, investe-se energia em práticas de atenção contrarreformistas, como: aceleração da regulamentação e financiamento das comunidades terapêuticas, tentativa de extinguir estratégias de atenção à saúde mental das pessoas em conflito com a lei, criação de serviços

especializados médico-centrados, revigoração do financiamento a hospitais psiquiátricos, e a baixa na transparência decorrente da ausência de dados nacionais sobre o cenário da política no país.

Nesse sentido, o comando único da Política Nacional de Saúde Mental, única política social que lida com práticas de privação de liberdade, tem perdido esteio no enfrentamento à estratégia secular de isolamento, no bojo de um assolamento mais amplo que desvirtua as dimensões teórico-conceitual, jurídico-política, técnico-operacional e sociocultural da Reforma Psiquiátrica (Amarante, 1998; Arbex, 2019). A seguir, apresentaremos dados que configuram o processo revisionista em saúde mental, em curso no país.

■ Cenário nacional

Apresentar dados nacionais em uma série histórica é tarefa desafiadora, ainda mais quando se trata de ações, serviços e estratégias basilares da Reforma Psiquiátrica brasileira, voltada, em primeira hora, a confrontar um século e meio de tortura e negligência em hospitais psiquiátricos por todo o território brasileiro. Desde o ano 2000, foram promulgadas leis e portarias referentes a serviços residenciais para pessoas egressas de internações de longa permanência (BRASIL, 2000), serviços de atenção como os Centros de Atenção Psicossocial - CAPS (BRASIL, 2002), benefícios como o auxílio-reabilitação psicossocial (BRASIL, 2003), entre outras estratégias; em suma, um conjunto de recursos cuja agregação culmina na publicação da Portaria GM/MS nº 3.088/2011, que institui a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) (BRASIL, 2011a). Com ela, nota-se a abrangência da proposta de uma política de Estado planejada conforme diferentes níveis de complexidade, desde a atenção básica até a hospitalar. A RAPS tem como proposta a criação e ampliação de diferentes pontos de atenção para pessoas em sofrimento mental e com demandas decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas, em uma rede integrada e articulada que considere especificidades loco-regionais, com ênfase em serviços com base comunitária que se adequem às necessidades de usuários e familiares e atuem na perspectiva territorial. Suas diretrizes explicitam o respeito aos direitos humanos, a necessidade de se garantir autonomia e liberdade das pessoas, e o direito de o sujeito se vincular a processos de promoção de cuidado integral e democrático.

A partir da normatização da RAPS, ocorre um aprimoramento mais rigoroso das ações ofertadas pela política, anunciando uma possível última grande fase de avanço da reforma psiquiátrica no país até o momento, a desacelerar significativamente a partir de 2016. É desse período, por exemplo, a alteração da lógica de funcionamento dos leitos em hospitais gerais com centralidade na psiquiatria, para se imprimir um modelo orientado pelo cuidado

multiprofissional (leitos em saúde mental) em Serviço Hospitalar de Referência (BRASIL, 2012). Incrementam-se os recursos para acesso dos antigos moradores de hospitais psiquiátricos (primeiro grande público da reforma psiquiátrica) ao Serviço Residencial Terapêutico (BRASIL, 2011b) e aos CAPS (BRASIL, 2011c). Esses e outros exemplos de ações de desenvolvimento da política de saúde mental brasileira são retratados em documentos de gestão que, tal qual a própria política, ganham expressão somente até 2015. Nesse sentido, vamos priorizar anunciar dados relativos à última década, com ênfase nos últimos cinco anos, para melhor cobrir a lacuna de dados oriunda desse último quinquênio. É o que vemos a seguir, com dados gerais sobre oferta de estratégias (2010 – 2020).

Tabela 1 – Componentes da RAPS entre 2010-2020

Componentes da	Coluna 1	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Estratégias de Desinstitucionalização	1. Leitos em Hospitais Psiquiátrico	32735	32284	29958	28248	25988	22536	19624	17559	16091	14305	13929
	2. PVC - número de beneficiários	3635	3961	4156	4245	4349	4394	4445	4299	4458	4520	4292
	3. SRT	550	625	625	267	289	362	489	579	621	684	797
Atenção Hospitalar	4. Leitos em Hospitais Geral		3910	3910		4620	1005	1160	1335	1460	1632	1809
Atenção Psicossocial	5. CAPS	1620	1742	1937	2062	2209	2328	2457	2553	2583	2660	2749
Atenção Residencial	6. Unidades de Acolhimento			10	14	34	47	55	61	62	67	70
Atenção Básica	7. Atenção Básica - Cobertura ESF		54,63%				62,50%					63,62%
	8. Atenção Básica - Cobertura NASF	98	111	126	218	295	338	343	389	441	445	436
	9. Atenção Básica - Cobertura na Rua			54	88	126	144	157	173	181	187	169*

Qual a distância entre os dados e as ações? Os dados conseguem nos dar pistas para analisar o que ocorre na “mudança de ventos” da política de Estado? Somente em parte. Uma análise descontextualizada dos dados pode indicar a ocorrência de continuidade da política: diminuição constante de leitos em hospitais psiquiátricos; aumento de, ao menos, 100 CAPS habilitados por ano até 2016, desaceleramento até 2019 e retomada em 2020; taxa constante de habilitação de leitos de saúde mental em hospital geral e serviço residencial terapêutico (SRT); e continuidade da garantia do Programa De Volta Pra Casa (PVC)¹. De forma distinta, a habilitação de Unidades de Acolhimento (UA), serviços de alta complexidade que iniciavam sua implementação em 2012, passou de 55 em 2015 para 70 em 2020. Ou seja, em cinco anos, foram habilitadas apenas 15 UA.

Os dados apresentados sobre o componente Atenção Básica talvez sejam os que mais dão visibilidade à mudança da política: em 2015, a cobertura de Estratégia de Saúde da Família (ESF) era de 62,50%. Cinco anos depois, em 2020, constata-se tímido aumento para 63,62%. Enquanto isso, os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), que, em 2015, estavam na

¹ Destaca-se que ocorre mudança na contagem de SRT em 2013: antes, eram contabilizados os serviços com incentivo financeiro de implantação, a partir de 2013 são os já habilitados. De forma semelhante, a partir de 2015, são contabilizados os leitos de saúde mental em hospital geral, enquanto até 2014 eram leitos psiquiátricos.

marca de 338 equipes, passaram para apenas 436 em 2020 – e completamente subtraídos de lastro administrativo-institucional, conforme veremos mais adiante. Em 2019, ocorre mudança no modelo de financiamento da atenção básica, o que implica a falta de estímulo às gestões municipais e estaduais para a implantação e manutenção desses serviços (Meneses e Reis, 2020).

Tabela 2 - População prisional por modalidade de medida de segurança 2010-2019

Ano	Masc/Fem/Total	Medida de Segurança - Internação	Medida de Segurança - Tratamento ambulatorial
2010	Masc	3120	527
	Fem	250	353
	Total	3370	880
2011	Masc	2981	463
	Fem	266	228
	Total	3247	691
2012	Masc	2691	527
	Fem	206	256
	Total	2897	783
2013	Masc	2888	524
	Fem	238	261
	Total	3126	785
2014	Masc	2765	351
	Fem	182	144
	Total	2947	495
2015	Masc	2657	402
	Fem	198	40
	Total	2855	442
2016	Masc	2712	266
	Fem	275	13
	Total	2987	279
2017	Masc	2384	472
	Fem	180	27
	Total	2564	499
2018	Masc	2251	564
	Fem	182	25
	Total	2433	589
2019	Masc	3924	244
	Fem	185	6
	Total	4109	250

Agora, às voltas com a situação das pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei, em análise dos dados acima, chama a atenção a queda expressiva da quantidade de pessoas submetidas ao tratamento ambulatorial entre 2010 e 2016, mesma direção em que se movimentam os números do contingente em regime de internação. Ou seja, para ambas as modalidades, houve uma queda absoluta justamente nos anos de vicejo da RAPS, ampliação de programas de redução de danos e novas experiências no campo das drogas, como o Programa De Braços Abertos e similares no país².

Outro importante destaque é a diferença numérica havida entre os distintos públicos, o que nos apresenta duas situações possíveis: o sistema penal tem sua seletividade primária (quando da elaboração da lei penal) operada por abuso de escolhas por reclusão – em vez de detenção – como tipo de pena de prisão; as malhas penais (agências policiais e judiciais) preferem, significativamente, sujeitos que cometeram crimes apenados com reclusão³.

De modo geral, o fato de teórica e legalmente o tema de pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei ser de difícil avanço por parte da sociedade brasileira, e a evidente inexpressividade estatística da população em medida de internação frente ao universo total encarcerado, desestimulam produções institucionais de levantamento de dados mais pormenorizados sobre essa realidade. Prova disso, o Censo dos Estabelecimentos de Custódia e Tratamento Psiquiátrico de 2011 (Diniz, 2013) foi o primeiro levantamento qualificado de abrangência nacional em 90 anos de existência dos estabelecimentos de custódia e tratamento psiquiátrico destinados ao cumprimento das medidas de segurança de internação. Nesse ano de 2021, o modelo institucional alcança seu centenário à luz de apenas aquele Censo. Contudo, novos estudos regionais têm conseguido demonstrar algumas mudanças no interior do sistema, como o aumento de pessoas internadas em razão de crimes associados ao uso de drogas (Assis, 2019). A crescente flutuação das pessoas submetidas à medida de segurança de internação também tem como efeito o aumento da dificuldade de se produzir informações em um cenário administrativo de histórica baixa qualidade de produção de dados.

2 Mais adiante detalhado, o Programa De Braços Abertos foi um conjunto de ações de garantia de direitos relacionados à educação, saúde e geração de renda, capitaneados pelo direito à moradia, em desenvolvimento na cidade de São Paulo entre 2014 e meados de 2017. Outras capitais criaram programas semelhantes na mesma época.

3 Conforme o artigo 97 do Código Penal, são submetidas à medida de tratamento ambulatorial as pessoas que cometam crimes apenados com detenção, e à de internação aquelas cuja prática seja punida com reclusão. Nota-se que o modelo de tratamento em nada dialoga com as necessidades em saúde do sujeito.

■ Confronto de paradigmas e projetos de Estado

Ao tempo em que ações de contrarreforma são orquestradas em nível federal desde 2016, as consagradas estratégias de atenção psicossocial encontram promissora guarida tanto nos municípios e estados cuja gestão se mantém alinhada à Reforma Psiquiátrica, como na profícua agenda internacional de defesa dos direitos da pessoa com deficiência. Em 2008, a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2008) inaugurou a normatização de novo paradigma de atenção ao público: o modelo social da deficiência, internalizado no Brasil pela promulgação, sete anos depois, da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - LBI (BRASIL, 2015), que altera significativamente o campo dos direitos civis e políticos de seu público. Temas como a “Liberdade e a segurança pessoal” (art. 14), “Proteção da integridade da pessoa” (art. 17), “Vida independente e inclusão na comunidade” (art. 19), “Mobilidade pessoal” (art. 20), “Liberdade de expressão e de opinião e acesso à informação” (art. 21), “Respeito à privacidade” (art. 22), “Participação na vida política e pública” (art. 29), ao lado de direitos de natureza coletiva, são exemplos de novos direitos que orientam o inédito paradigma. Já no âmbito da LBI, além dos direitos acima relacionados, ainda encontramos, explicitamente, a proteção do “direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto” (art. 85). O avanço do modelo social da deficiência abre possibilidades de novo momento de aprofundamento radical da Reforma Psiquiátrica, tendo em vista que são normatizados direitos que não se bastam na esfera sanitária (como previstos na lei nº 10.216/01), mas invadem, generalizadamente, os âmbitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ademais, por força constitucional, coloca-se em xeque inclusive a previsão de internação psiquiátrica forçada prevista na Lei da Reforma Psiquiátrica.

No contexto interno e em específicas condições, segmentos reiteradamente estigmatizados como a população adulta e adolescente com transtornos mentais em conflito com a lei passaram ao largo da Reforma Psiquiátrica até 2014. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação, Internação Provisória e Semiliberdade - PNAISARI (BRASIL, 2014a) e a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP (BRASIL, 2014b) preenchem uma crescente lacuna histórica concernente à anterior negligência do Estado em relação aos direitos desse público, inclusive os pertinentes à saúde mental. Se no sistema socioeducativo, a política prevê profissionais de saúde mental para realizar ações estratégicas em ponte entre unidades socioeducativas e redes de serviços de saúde, no sistema prisional, além de equipe da mesma natureza, conta-se, ainda, com a Equipe de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei - EAP (BRASIL, 2014c), responsável também por interlocuções e articulações junto ao Poder Judiciário, à tramitação processual e aos agenciamentos junto

aos serviços de outras políticas públicas. Em suma, ambas as políticas propõem a ruptura do modelo de institucionalização, pelo qual se desenvolviam serviços diversos tão-somente no interior dos estabelecimentos, sendo os únicos ofertados aos sujeitos privados de liberdade.

A desinstitucionalização de pessoas moradoras de hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (HCTP) também é uma breve experiência que vem se ampliando com conquistas importantes, como o fechamento do HCTP Heitor Carrilho, em 2013, primeiro estabelecimento do modelo (data de 1921). Enquanto as normas penais perduram anacrônicas e autoritárias, junto com as sanitárias e de direitos humanos também avançam as judiciais: a Resolução CNJ nº 113/2010, que “dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança” (BRASIL, 2010) e a Recomendação CNJ nº 35/2011, que trata especificamente sobre a devida “atenção aos pacientes judiciais e a execução da medida de segurança” (BRASIL, 2011d) expressam o quão solidária é a corresponsabilidade dos Poderes da República na condução do tema. Assim é que, atualmente, tem vigência a primeira Consultoria Nacional promovida pelo Conselho Nacional de Justiça na interface entre saúde mental e cárcere, com o fim de se qualificar a atuação judicial na porta de entrada, permanência na prisão e porta de saída, pela congruência com os princípios e diretrizes da reforma psiquiátrica e do modelo social da deficiência⁴.

A Portaria GM/MS nº 2840/2014, que cria o Programa de Desinstitucionalização (BRASIL, 2014d), torna-se a primeira norma especificamente voltada para a estratégia em hospitais psiquiátricos. Assim, novos investimentos técnicos e aportes financeiros foram previstos para estados e municípios interessados em dar andamento ao desmonte de suas estruturas manicomiais seculares, em simbiótica construção de redes de serviços e estratégias de atenção psicossocial de base comunitária. No entanto, uma vez publicada havia dez meses do início do esfacelamento da gestão federal da política de saúde mental⁵, sua intenção não residiu na agilidade política e burocrática dos entes federativos ao ponto de serem financiadas novas equipes de desinstitucionalização.

No mesmo ano de 2014, localiza-se no município de São Paulo a abertura do Programa De Braços Abertos, inspirado no modelo de moradia integrada ao direito à cidade denominado *housing first*, oriundo de países europeus em reação aos efeitos das crises econômicas dos anos 2000, dentre eles, a ampliação do contingente populacional em situação de rua (Kinoshita et al. 2017; Alves, Pereira e Peres, 2020). Após o pioneiro programa paulistano, outros foram criados em algumas capitais brasileiras, sempre com o mesmo desígnio: garantir a essa população direitos de moradia, trabalho e geração de renda, educação e

4 Atenção à saúde mental para garantia de direitos mobiliza 18 iniciativas no CNJ. 10 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atencao-a-saude-mental-para-garantia-de-direitos-mobiliza-18-iniciativas-no-cnj/>

5 A 5 de outubro de 2015, o então deputado federal Marcelo Castro (PMDB) recebe o patronato do Ministério da Saúde, que sai das mãos de gestão progressista para, até o momento, não mais retornar (cf. <https://www.camara.leg.br/deputados/74460/biografia>).

saúde, como pilares de um modelo integrado de ações e bens ofertados para um propósito autonomista de convivência com a rua ou saída dela. Contudo, cada qual a seu tempo sofreu, a partir de 2016, um desinvestimento político que culmina na ausência de programas em funcionamento na atualidade.

A partir dessas e outras ações lastreadas nos princípios da Reforma Psiquiátrica, é possível constatar que o Estado brasileiro, em perene interação socioestatal com os movimentos antimanicomiais, pôde garantir, desde a redemocratização de fins dos anos 1980 até 2016, uma blindagem à política nacional de saúde mental, o que se explica pela sucessão de ações, ao longo de 25 anos, de criação, desenvolvimento e fortalecimento das bases da política. A seguir, temos uma nova configuração de crescente negligência dos deveres federais com relação àquela perspectiva.

■ O atraso do retrocesso

A ofensiva contra a Reforma Psiquiátrica que, até o momento, ocupa com êxito as cadeiras mandatárias federais, tem início em 2015, com a entrega da gestão do Ministério da Saúde ao PMDB, em fracassada estratégia do governo de então de não soçobrar frente à crescente crise político-institucional. Estávamos a dois meses de o pedido de impeachment contra a então presidenta Dilma Rousseff ser admitido pela presidência da Câmara dos Deputados. Pela primeira vez, desde a constitucionalização democrática, um médico manicomial tomava assento na condução da política nacional de saúde mental. Ex-diretor de hospital psiquiátrico do Rio de Janeiro recomendado para fechamento por avaliação seriada do Ministério da Saúde, em 2004 (BRASIL, 2007), Valencius Wurch acena para o giro contrarreformista que assolaria o país daí em diante. Neste momento, ocorre a maior ocupação que o Ministério da Saúde já presenciou: a Ocupação Fora Valencius teve proporções inéditas de acontecimentos para a seara administrativa federal. Com a sala ocupada pelos movimentos antimanicomiais e de direitos humanos, por cerca de 120 dias a atuação do novo coordenador ficou comprometida, até que, associada a interlocuções dentro e fora do governo federal, a ocupação chegou ao seu objetivo: a exoneração do coordenador⁶.

Vacante até 2017, nesse ano, a coordenação nacional recebeu como novo gestor um psiquiatra defensor de tratamento de eletroconvulsoterapia (ECT) e entusiasta da patologização da criminalização juvenil⁷, que iniciou uma expressiva planificação dos projetos de contrarreforma psiquiátrica no país, por meio da alteração nos âmbitos orçamentário (em

6 Cf. <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/movimentos-sociais/a-saida-de-valencius-e-uma-importante-conquista-dos-movimentos-sociais/17707/>

7 Cf. <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonarista-e-defensor-do-eletrochoque-coordenara-saude-mental-no-ministerio-da-saude/>

favor de estratégias conservadoras e moralistas de tratamento em saúde mental ao passo do desinvestimento nas redes substitutivas), da força de trabalho (maior centralidade na profissão médica) e nos parâmetros de capacidade de redes de serviços (Cruz, Gonçalves e Delgado, 2020).

De todas as alterações de rota a partir de 2016, o giro contrarreformista ganhou maior acento com a retomada do financiamento dos leitos em hospitais psiquiátricos. A Portaria GM/MS nº 3.588/2017 realiza o encontro do serviço extinto com a rede que o extinguiu: “hospital psiquiátrico especializado” é estabelecimento inserido na RAPS (BRASIL, 2017). Com isso, a norma exclui o hospital psiquiátrico da estratégia de desinstitucionalização e incrementa seu orçamento com reajuste de até 62% para as internações psiquiátricas. Ainda assim, a Inspeção Nacional realizada em Hospitais Psiquiátricos, em 2018, confirma as típicas violações de direitos humanos e agrega informações sobre ocorrência de novos tipos de violência institucional (Conselho Federal de Psicologia, 2019). A política preconizada pela nova gestão ainda estabelece a compra de serviços privados como eletroconvulsoterapia e estimulação magnética transcraniana, e inaugura a articulação intersetorial com os Ministérios da Justiça e Desenvolvimento Social com o exclusivo fim de custear comunidades terapêuticas (CTs) (Nunes et al. 2019), fato que abre um novo capítulo na história da saúde mental no Brasil.

É imperioso situar as comunidades terapêuticas nesse ínterim entre 2010 e 2020. De serviço historicamente financiado por fontes privadas (em grande parte, contribuição de fiéis religiosos ou pagamento do usuário no ato do serviço prestado) a serviço emblematicamente defendido pelo governo federal, é a partir de 2012 que se torna objeto de edital da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, do Ministério da Justiça⁸ (Senad/MJ). Os alarmes midiáticos acerca do uso de *crack*, ao final da década de 2000, criam a última grande onda conservadora acerca do assunto, que ainda tem expressiva tração política até os dias atuais, dada a renovação de fôlego a partir de 2016⁹. Cabe salientar que, antes de adentrarem à Senad, as representações das comunidades terapêuticas batiam, insistentemente, à porta do Ministério da Saúde. Sobretudo no momento de se normatizar a RAPS (BRASIL, 2011a), quando lograram êxito dado que elas se tornaram um dos 22 pontos de atenção psicossocial. Contudo, a regulamentação por meio da Portaria GM/MS nº 131/2012 (BRASIL, 2012) vaticinaria o jargão “ganhou, mas não levou”: ao longo dos anos de gestão progressista, nunca conseguiram financiamento da saúde, já que as condicionalidades não eram cumpridas pelos municípios que se associavam à ressonante demanda por comunidades terapêuticas.

Sem vocalização suficiente no interior do Ministério da Saúde, os representantes das

8 Cf. <https://www.confenact.org.br/?p=151>

9 Um episódio típico das cíclicas movimentações de especulação imobiliária nos grandes centros urbanos ocorre nos anos 2006-2009, quando o alvo se torna único: usuários de *crack* e as denominadas *cracolândias*. São diversos os estudos que demonstram os interesses imobiliários como força motriz do enrijecimento governamental em face da ocupação das ruas de centros de cidade negligenciados pelo próprio Poder Público (Alves e Pereira, 2021).

comunidades conseguiram desenvolver agendas cada vez mais perenes no âmbito do Ministério da Justiça. Essa tônica – ou falta de – guiou a crescente promiscuidade entre representantes do serviço e a pasta, de modo que, em 2019, a temática ser corporificada na renovada Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do novo Ministério da Cidadania, que assume as respectivas questões do antigo Ministério do Desenvolvimento Social. É nomeado secretário o até então coordenador nacional de saúde mental. Na medida em que os quadros políticos e o marco normativo atravessam a Esplanada, ganham relevo, sob a orquestração também do Conselho Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Conad) – com nova composição pelo Decreto 9.926/19 (BRASIL, 2019)¹⁰ –, costuras financeiras que consolidam as comunidades terapêuticas como ponto gravitacional das políticas públicas sobre drogas que, agora, já possuem maiores envergadura política e estofo orçamentário para conduzir o assunto em todas as demais políticas, inclusive saúde mental.

Se, nessa década, incongruências, equívocos teóricos e discursos conservadores propalados sob o apelo ao enfrentamento ao uso de *crack* invadem a agenda da saúde mental, emerge, como estratégia interna ao saber psiquiátrico, uma releitura dos serviços especializados: a criação do CAPS IV¹¹ propõe o restabelecimento da centralidade do cuidado no serviço (e não na pessoa), a desterritorialidade sanitária e o descompromisso com a atuação em rede, pois concentra, entropicamente, os saberes, as ferramentas e os procedimentos institucionais aos quais são reduzidas as necessidades dos usuários. Ademais, reforça as teses da existência de *cracolândias* e da causalidade relacionada tão-somente a um uso problemático de drogas. De outro lado, encontramos um desmonte do modelo de financiamento que tem como itinerário, entre outros percalços, o “teto dos gastos” veiculado na Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016) e a mudança da lógica de execução de despesas capitais e correntes nos serviços da atenção básica – que dilui em apenas duas contas bancárias, sem rubrica, a verba destinada aos serviços, fluxo totalmente submetido ao crivo do gestor municipal do momento¹².

Assim é que, nos últimos cinco anos, são obnubiladas as ações da atenção básica, despotencializadas as estratégias da atenção psicossocial de média complexidade e, na alta complexidade, trocados os vetores dos recursos direcionados a serviços hospitalares gerais e dos destinados a hospitais especializados. Já a política de drogas coopta as gestões de

10 Até então, mesmo sendo objeto de aparelhamentos e esvaziamentos, o CONAD tinha composição significativamente mista, entre membros da sociedade civil e do Estado. O decreto extingue absolutamente os assentos da sociedade civil.

11 Nos termos da Portaria GM/MS n. 3.588/2017, o Centro de Atenção Psicossocial tipo IV (CAPSad IV) deve atender a municípios com mais de 500 mil habitantes e capitais, localizar-se em “cenas abertas de uso de drogas” (art. 50-B) e ser referência para urgências psiquiátricas, atributos que lhe conferem proximidade com ambulatorios especializados, completamente desvinculados dos territórios dos usuários, fortalecimento da idéia das cenas de uso como cenas de guerra e estranhamento, e retomada da atenção médico-centrada.

12 O modelo anterior de financiamento apresentava destinações orçamentárias rubricadas, eram submetidas a uma relação imbricada com o planejamento prévio das ações em saúde. Isso garantia um fluxo contra-osmótico, isto é, um percurso de dinheiro encaminhado a setores com pouca concentração de demanda ou pouca força política, porém, com necessidade de aporte. É o caso de estratégias desenvolvidas por meio dos NASF, equipes de matriciamento da atenção à saúde, inclusive psicossocial.

assistência social, secundarizando o conhecimento sanitário. De toda forma, enquanto a gestão federal da política de saúde mental segue o caminho retratado no retrovisor da história brasileira, resta a esperança de os territórios e municípios agarrarem-se em suas próprias trajetórias de construção democrática de políticas públicas e, criativamente, reinventá-las.

Referências

- ALVES, Y. D. D.; PEREIRA, P. P. G.; PERES, P. S. Nascimento, vida e morte de uma política pública: uma etnografia do programa de braços abertos. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ds5Zrm3RqvnPPQpxv9Tzhxn/?lang=pt>
- AMARANTE, P. (Ed.). Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.
- ARBEX, Daniela. Holocausto brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2019
- ASSIS, D. A. D. Justiça, psiquiatria e outras drogas: instituições fissuradas pelo manicômio judiciário. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/18466>
- BRAGA, C. P. A perspectiva da desinstitucionalização: chaves de leitura para compreensão de uma política nacional de saúde mental alinhada à reforma psiquiátrica. Saúde e Sociedade, v. 28, p. 198-213, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/pnKZnGdZWfWYm56pc8WcdVt/?lang=pt> . Acesso em: nov/2021.
- BRASIL. Portaria nº 106 de 11 de fevereiro de 2000. Brasília: 2000. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/marco/10/PORTARIA-106-11-FEVEREIRO-2000.pdf>
- BRASIL. Lei 10.216 de 06 de abril de 2001. Brasília: 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.708.htm
- BRASIL. Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002. Brasília: 2002. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html

BRASIL. Lei nº 10.708 de julho de 2003. Brasília: 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.708.htm

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde/DAPE. Saúde Mental no SUS: acesso ao tratamento e mudança do modelo de atenção. Relatório de Gestão 2003-2006. Brasília: janeiro de 2007, 85p. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_saude_mental_2003-2006.pdf

BRASIL. Decreto Legislativo n. 186, de 2008. Brasília: 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-186-2008.htm

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 113 de 20 de abril de 2010. Brasília: 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_113_20042010_25032019154646.pdf

BRASIL. Portaria GM/MS nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Brasília: 2011a. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html

BRASIL. Portaria nº 3090 de 23 de dezembro de 2011. Brasília: 2011b. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3090_23_12_2011_rep.html

BRASIL. Portaria nº 3089 de 23 de dezembro de 2011. Brasília: 2011c. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3089_23_12_2011_rep.html

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 35 de 12 de julho de 2011. Brasília: 2011d. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/recomendacao/recomendacao_35_12072011_22102012170144.pdf

BRASIL. Portaria nº 148 de 31 de janeiro de 2012. Brasília: 2012. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/marco/10/PORTARIA-148-31-JANEIRO-2012.pdf>

BRASIL. Portaria nº 131, de 26 de janeiro de 2012. Brasília: 2012. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0131_26_01_2012.html

BRASIL. Portaria nº 1.082, de 23 de maio de 2014. Brasília, 2014a. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1082_23_05_2014.html

- BRASIL. Portaria interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014. Brasília: 2014b. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html
- BRASIL. Portaria nº 94, de 14 de janeiro de 2014. Brasília, 2014c. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0094_14_01_2014.html
- BRASIL. Portaria nº 2.840, de 29 de dezembro de 2014. Brasília: 2014d. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2840_29_12_2014.html
- BRASIL. Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015. Brasília: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Brasília: 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- BRASIL. Portaria nº 3588 de 21 de dezembro de 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.926 de 19 de julho de 2019. Brasília: 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9926.htm
- CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP), MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT), CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP), MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). Hospitais Psiquiátricos no Brasil: Relatório de Inspeção Nacional. 2ª ed. Brasília, DF: março, 2020. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/03/relatc393rio-nacional-hpversc3a3o-revisada.pdf>>
- CRUZ, Nelson Falcão de Oliveira; GONÇALVES, Renata Weber; DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. Retrocesso da reforma psiquiátrica: o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016 a 2019. Trabalho, Educação e Saúde, v. 18, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/j6rLVysBzMQYyFz6hgQqBH/abstract/?lang=pt>
- DINIZ, D. A custódia e o tratamento psiquiátrico no Brasil: censo 2011. Letras Livres; Editora da UnB, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15170>

- KINOSHITA, R. T. et al. Saúde Mental e De Braços Abertos. Organização Pan-Americana da Saúde, Secretaria Municipal de Saúde da cidade de São Paulo. Inovação e Direito à Saúde na cidade de São Paulo (2013 a 2016). Brasília: OPAS, p. 61-70, 2017. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34091/OPASBRA17011-por.pdf?sequence=5&isAllowed=y#page=63>
- MENESES, S.; REIS, S. Novo financiamento da atenção básica: possíveis impactos sobre o Nasf-AB. CEBES, 2020. Disponível em: <http://cebes.org.br/2020/02/novo-financiamento-da-atencao-basica-impactos-sobre-o-nasf-ab/>
- NICÁCIO, Fernanda; DE SOUSA CAMPOS, Gastão Wagner. A complexidade da atenção às situações de crise: contribuições da desinstitucionalização para a invenção de práticas inovadoras em saúde mental. Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo, v. 15, n. 2, p. 71-81, 2004. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/the-4405> . Acesso em: novembro/2021
- NUNES, M.O. et al. Reforma e contrarreforma psiquiátrica: análise de uma crise sociopolítica e sanitária a nível nacional e regional. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4489-4498, Dez. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001204489&lng=en&nrm=iso
- ROTELLI, Franco, et al. A instituição inventada. In: NICÁCIO, F. (Org.). Desinstitucionalização. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 89-99, 1990.

Referências Tabelas

TABELA 1:

Hospital psiquiátrico (1):

2010-2014: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados-12, ano 10, n. 12. Informativo eletrônico [Internet]. 2015. <https://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf>

PVC (2); Atenção Básica (7, 8 e 9); Hospital psiquiátrico 2015-2020:

2010-2020: DESINSTITUTE, RENATA WEBER (org.). Painel Saúde Mental: 20 anos da Lei 10.216/01 – Brasília : [s.n.], 2021. – 84 p. – ISBN 978-65-996043-0-0. Disponível em: <https://desinstitute.org.br/noticias/painel-saude-mental-20-anos-da-lei-10-216/>

SRT (3)

2010-2012: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados 11. Ano VII, nº 11, outubro de 2012. Disponível em: <https://desinstitute.org.br/noticias/saude-mental-em-dados-acesse-as-edicoes-eletronicas-de-2006-a-2015/>

2013-2014: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados-12, ano 10, n. 12. 2015. Disponível em: https://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf

2015: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde mental no SUS: cuidado em liberdade, defesa de direitos e rede de atenção psicossocial. Relatório de gestão 2011-2015. Brasília, 2016. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/junho/27/Relat--o-2011-2015---.pdf>

2016-2018: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018. Brasília, 2019. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_anual_gestao_rag_2018.pdf

2019: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2019. Brasília, 2020. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_ministerio_saude_2019.pdf

2020: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2020. Brasília, 2021. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_MS_2020.pdf

Leitos em Hospital Geral (4)

2011: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados 11. Ano VII, nº 11, outubro de 2012. Disponível em: <https://desinstitute.org.br/noticias/saude-mental-em-dados-acesse-as-edicoes-eletronicas-de-2006-a-2015/>

2012: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados 11. Ano VII, nº 11, outubro de 2012. Disponível em: <https://desinstitute.org.br/noticias/saude-mental-em-dados-acesse-as-edicoes-eletronicas-de-2006-a-2015/>

2014: Referência: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados 12. Ano 10, nº 12, outubro de 2015. Disponível em: https://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf

2015: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde mental no SUS: cuidado em liberdade, defesa de direitos e rede de atenção psicossocial. Relatório de gestão 2011-2015. Brasília, 2016. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/junho/27/Relat--rio-Gest--o-2011-2015---.pdf>

2016 - 2019: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2019. Brasília, 2020. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_ministerio_saude_2019.pdf

2020: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2020. Brasília, 2021. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_MS_2020.pdf

CAPS (5)

- 2010-2015: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde mental no SUS: cuidado em liberdade, defesa de direitos e rede de atenção psicossocial. Relatório de gestão 2011-2015. Brasília, 2016. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/junho/27/Relat--rio-Gest--o-2011-2015---.pdf>
- 2016-2018: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018. Brasília, 2019. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_anual_gestao_rag_2018.pdf
- 2019: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2019. Brasília, 2020. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_ministerio_saude_2019.pdf
- 2020: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2020. Brasília, 2021. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_MS_2020.pdf

Unidades de Acolhimento (6)

- 2012-2013: DESINSTITUTE, RENATA WEBER (org.). Painel Saúde Mental: 20 anos da Lei 10.2016/01 – Brasília : [s.n.], 2021. – 84 p. – ISBN 978-65-996043-0-0. Disponível em: <https://desinstitute.org.br/noticias/painel-saude-mental-20-anos-da-lei-10-216/>
- 2014: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Mental em Dados-12, ano 10, n. 12. Informativo eletrônico [Internet]. 2015. Disponível em: <https://www.mhinnovation.net/sites/default/files/downloads/innovation/reports/Report_12-edicao-do-Saude-Mental-em-Dados.pdf>
- 2015: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde mental no SUS: cuidado em liberdade, defesa de direitos e rede de atenção psicossocial. Relatório de gestão 2011-2015. Brasília, 2016. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/junho/27/Relat--rio-Gest--o-2011-2015---.pdf>
- 2016-2018: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018. Brasília, 2019. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_anual_gestao_rag_2018.pdf

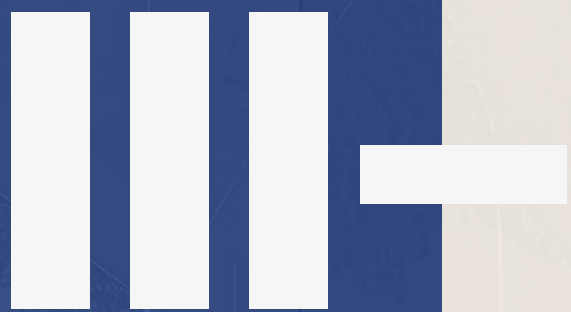
2019: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2019. Brasília, 2020. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_ministerio_saude_2019.pdf

2020: BRASIL. Ministério da Saúde. Relatório de Gestão 2020. Brasília, 2021. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_MS_2020.pdf

TABELA 2:

BRASIL. INFOPEN - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Relatórios analíticos. Ministério da Justiça, Brasília, 2020. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>>

BRASIL. INFOPEN - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Relatórios sintéticos. Ministério da Justiça, Brasília, 2020. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/relatorios-sinteticos>



ESTADO,

ORGANIZAÇÕES

**CRIMI
NOSAS E
MILÍCIAS**

1. PCC E MILÍCIAS: A BUSCA POR LUCRO E ORDEM NO MERCADO DO CRIME

Bruno Paes Manso¹

Dois anos depois do massacre de 111 presos no Carandiru, em 1992, o governo do estado de São Paulo mudou sua política penitenciária. Para cumprir a promessa de demolir a prisão que concentrava mais de 7 mil presos no mesmo espaço, palco da maior tragédia da história paulista, o governo passou a construir dezenas de unidades menores, para 700 presos, que se multiplicaram e se espalharam por todo o estado. O Primeiro Comando da Capital (PCC), criado em 1993, um ano após o massacre, soube crescer nesse mundo novo que se formava atrás dos muros e das grades.

Nas celas superlotadas, com verbas públicas insuficientes para a garantia da ordem e dos direitos dentro dos presídios, coube aos próprios presos inventar e estabelecer uma nova forma de governança nessas unidades, que acabou criando normas de relacionamento para orientar o comportamento dos integrantes desses grupos. A partir desse novo controle criado do interior do sistema penitenciário, conforme se consolidava e ampliava o número de integrantes, o PCC passou a desempenhar, no decorrer dos anos, o papel de agência reguladora do mercado criminal paulista, estabelecendo protocolos e regras que tornaram esse ambiente profissional e previsível, com menos riscos e perigos para os envolvidos.

A chegada dos celulares no interior dos presídios e o ingresso do PCC no ramo da venda de droga permitiram que essas regras e procedimentos definidos pela rede do PCC passassem a contribuir para a ação de seus integrantes no mercado ilegal de forma mais profissional e lucrativa.

Diminuíram os conflitos e a desordem que haviam marcado os territórios periféricos de São Paulo em decorrência das disputas entre pequenos grupos e quadrilhas por mercado e poder na rede criminal paulista – que promoviam círculos de vinganças de longa duração. A construção dessa governança pode ser identificada na diminuição das taxas de homicídios, a despeito dos avanços das atividades criminais, que se tornaram mais lucrativas e menos violentas e autodestrutivas.

Essa nova governança na rede criminal de São Paulo estabelecida pelo PCC e a consequente profissionalização dessas atividades contribuiu para que integrantes da facção alcançassem

¹ Pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

as fronteiras do continente e acessassem fontes no mercado atacadista de drogas em grandes mercados produtores e distribuidores de droga. A construção dessa autoridade que regulamenta e controla comportamentos e procedimentos individuais a partir dos presídios ajudou, portanto, a transformar atividades do modelo de negócio criminal em São Paulo, que passou a concentrar capital e atividades no atacado das drogas, deixando o varejo em segundo plano, assim como os conflitos territoriais.

No Rio de Janeiro, ao longo de sua história recente, nunca houve um grupo hegemônico a dominar a cena criminal do estado. Desde o começo dos anos 80, quando o Comando Vermelho passou a atuar no comércio varejista de drogas, o controle dos territórios da cidade e do mercado criminal por grupos armados passou a ser disputado entre grupos rivais, como Terceiro Comando e Amigos dos Amigos, que passaram a estabelecer uma corrida armamentista onde territórios passaram a ser controlados por grupos fortemente armados em disputas constantes.

Os conflitos, que causavam homicídios nos bairros pobres e aterrorizavam a população do Rio com tiroteios e balas perdidas, caracterizaram a dinâmica violenta das disputas por poder e mercado na cena fluminense. Integrantes das polícias passaram a descobrir formas de ganhar dinheiro e poder com esse cenário caótico. Arregos (corrupção paga a autoridades pelo tráfico), venda de armas e munição no mercado paralelo, operações policiais de guerra que passavam para a opinião pública a mensagem distorcida de que o trabalho policial era uma rotina de disputas cotidianas contra um suposto inimigo.

O novo modelo de negócio paramilitar – que passou a ser chamado e conhecido como milícias – surgiu e se fortaleceu a partir dos anos 2000, inicialmente, ao se apresentar como um antídoto para o controle territorial exercido pelos grupos de traficantes. Cresce e se fortalece em corporações historicamente ligadas aos negócios com o crime e a contravenção.

Favorecidos pela participação ativa de policiais, agentes penitenciários e militares, os paramilitares – muitas dessas lideranças eram moradoras da zona oeste do Rio e tinham ligações com as regiões e com associações de moradores locais – que assumiram também a governança nesses territórios, ganhando dinheiro a partir de uma ampla diversidade de receitas em atividades criminosas – entre elas extorsão a moradores e comerciantes, venda de terrenos em áreas protegidas por legislação ambiental, venda de imóveis irregulares, gás, internet, água, cigarro pirata e, com o tempo, também drogas.

Apesar das diferenças, ambos os tipos de grupos – PCC e milícias – se fortaleceram na medida em que conseguiam construir uma autoridade capaz de definir regras, traçar pactos e acordos que definiram um novo padrão de relacionamento entre os integrantes do mercado

criminal destas cidades. A tentativa de cumprir esse papel de governança e de agente regulador do mercado criminal é o que assemelha esses grupos, apesar das peculiaridades na forma de construção dessas autoridades e das dinâmicas e das particularidades dos negócios de cada uma delas.

Em ambos os casos, a violência armada aparece como instrumento primordial para que esses grupos exerçam essa autoridade e imponham certas regras entre seus pares e até entre seus competidores. Esses grupos criminosos, portanto, acabam atuando nos espaços de sombra, onde o Estado não consegue ser o fiador de uma ordem legal, ampliando portas para o surgimento e fortalecimento de agências reguladoras nesses espaços.

Coube aos grupos armados como PCC, CV e milícias cumprirem esse papel de definir regras, garantir a ordem e a previsibilidade em espaços e redes onde as instituições do Estado eram frágeis ou ausentes. A autoridade desses grupos, porém, longe de representar o interesse coletivo, passaria a beneficiar sobretudo os interesses dos integrantes dos membros desses grupos e de seus negócios criminosos. Quanto mais frágeis seus rivais, maior sua capacidade de exercer o poder. Quanto mais frágeis as instituições, ou quanto menor o interesse das mediações de atrapalhar as atividades dessa cena criminal, mais forte o poder desses grupos.

■ Urbanização, crime, violência e ordem

Entre o fim dos anos 50 e começo dos 60 estão os registros da formação dos primeiros grupos de extermínio e esquadrões da morte no Rio de Janeiro e em São Paulo. Na resposta atabalhoada e criminosa de representantes das instituições do Estado, a violência e o extermínio podiam ser vistos e usados como instrumentos para garantir a segurança e a ordem. As cidades cresciam de forma improvisada, causando sensação de insegurança e medo para uma população amedrontada.

Os grupos paramilitares homicidas ganham diferentes formatos, composições e nomes. Dos esquadrões da morte à Scuderie Le Cocq, irmandade de policiais presente em diversas capitais brasileiras, aos vigilantes dos grupos de extermínio na Baixada Fluminense e os justiceiros das periferias de São Paulo, as histórias dos policiais e sociedade civil em sua sanha de limpeza social e racial como resposta à desordem eram descritas pela imprensa local gerando, ao mesmo tempo, apoio e indignação – esta última, nunca suficiente para impedir de vez a ação desses e de outros grupos.

As cidades não estavam prontas para lidar com essa transformação concentrada que se iniciou a partir dos anos 40 com um intenso processo de urbanização. A criação de bolsões

de pobreza nas periferias e nos morros vai pegar uma sociedade e instituições totalmente despreparadas, o que as levam a agir sem planejamento para lidar com a mudança e tentar controlar os riscos.

O estigma vai orientar as políticas públicas e de segurança. Durante o regime militar e depois, ao longo do período democrático, as autoridades investiriam e apostariam no patrulhamento ostensivo nos territórios pobres, vistos como lugares perigosos e sem lei, promovendo um tipo de policiamento centrado no aprisionamento em flagrante de jovens pouco importantes na estrutura criminal e nos homicídios de jovens suspeitos, pobres e negros, moradores dos morros e favelas.

A atuação das forças de segurança e a estratégia da guerra ao crime – fortalecida ao longo dos anos 60 e 70, quando havia disposição para conflitos abertos com os grupos guerrilheiros – teriam um papel decisivo nos rumos das cidades em formação. Mesmo depois do fim da ditadura, durante a redemocratização, uma das prioridades das forças de segurança era proteger os cidadãos daqueles novos moradores vistos como imprevisíveis e perigosos – e de seus descendentes, herdeiros dos mesmos estigmas.

O crescimento desses bairros gerou sensação de medo e de impotência para lidar com a desordem, trazendo para a realidade urbana medos atávicos que faziam parte da história brasileira, como se o atraso – associado ao contexto rural – não tivesse condições de conviver com o moderno, a não ser mediante um controle violento e ostensivo.

■ A violência como instrumento de ordem

A ação violenta de grupos paramilitares e de vigilantes contra criminosos e suspeitos convivia nos bairros pobres com a organização política e a pressão articulada de movimentos populares junto a governos democráticos nos anos 80. Em São Paulo, essa dinâmica foi liderada pelos sindicatos e pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, que serviram para a formação dos partidos populares, como o dos trabalhadores. No Rio de Janeiro, as associações de moradores e os governos democráticos estabeleceram uma relação mais personalista e clientelista, dando margem ao fortalecimento político de grupos e autoridades territoriais.

As políticas públicas nas cidades foram sendo lentamente direcionadas a esses bairros pobres, marcados pela segregação e por desvantagens sociais acumuladas. A presença de equipamentos públicos e a urbanização sempre esbarravam nos limites fiscais e no relativo desinteresse das instituições em enfrentar o problema de forma prioritária.

A ação violenta das polícias e os limites estabelecidos para as perspectivas profissionais e de consumo dos moradores criavam espaços opressivos, que seriam determinantes para a formação das identidades urbanas masculinas violentas, que seria uma entre outras a surgir durante o processo de democratização.

O “sistema”, dessa forma, deixava poucas alternativas para aqueles inconformados com o destino miserável e previsível que os aguardava. Em vez de abaixar a cabeça e se conformar com as injustiças da vida, o crime surgia como uma forma de confrontar o sistema, mesmo que isso custasse a vida e a liberdade daqueles que optassem por essa trajetória. O ethos guerreiro, nesse sentido, seria uma reação suicida e inconformada produzida pela estrutura social que tratava esses grupos como inimigos, como se os seduzisse a ingressar nesse confronto suicida. Produzia assim um retrocesso civilizacional, a incentivar os indivíduos a bandear para o crime por não aceitarem passivamente as injustiças reservadas a eles nas cidades por representantes de um Estado criminoso e que não os representa.

Assim como os bandidos sociais das sociedades camponesas e rurais descritos por Hobsbawn, os bandidos criminosos nas cidades não buscam meramente a obtenção de benefícios materiais com suas ações. Estão dispostos a confrontar o sistema e a sociedade, apavorar os ricos, tensionar as estruturas, numa mistura de raiva e vingança semelhante à dos jihadistas no Oriente Médio e os cangaceiros no Brasil rural do século passado.

Ao contrário dos movimentos políticos, reacionários, revolucionários, contudo, esses grupos não propõem um modelo alternativo de sociedade. Querem, acima de tudo, uma forma de reverter a situação de miséria e de subserviência, mesmo que momentaneamente, confrontando e desafiando as regras do jogo. São também conservadores, pensam no presente imediato e não no futuro, não querem mudar a regra do jogo, mas sim desobedecê-las. Nesse sentido, se assemelham muito ao cangaço, que cresceu e floresceu na sociedade agrária e decadente do sertão nordestino entre 1870 e 1940.

No caso do cangaço, tão interessante quanto sua longa vigência é seu fim nos anos 40. Acaba junto com a intensificação do processo de migração das zonas rurais para as cidades. Como se a possibilidade de buscar uma outra vida nos grandes centros urbanos aparecesse como uma válvula de escape ao imobilismo das sociedades rurais e afrouxasse as travas e barreiras do sistema agrário local. Como se a chance de arriscar a sorte na cidade abrisse uma nova possibilidade, um outro caminho até então inexistente, para fugir do destino do campo sem a necessidade de enfrentar o risco suicida de afrontar os jagunços e os coronéis à bala.

Em 1940, 69% da população brasileira morava no campo e 31% nas cidades, proporção que se inverteu em 2010. Nada menos do que 84% das pessoas foram viver nos centros

urbanos. Essa transformação atingiu profundamente a sociedade brasileira nas esferas social, econômica, política e cultural. Os entraves sociais, as injustiças e as humilhações provocadas pelo “sistema” seriam mais agudas nas periferias das grandes cidades.

■ Mercado de drogas

A reação violenta dos grupos criminais urbanos, contudo, vai se estruturar aos poucos, diante de uma fonte inesgotável dos lucros vinda do mercado das drogas, um produto amplamente consumido e valorizado no contexto social urbano do pós-anos 60. A popularização da cocaína nas cidades depois dos anos 80 aumentou ainda mais o volume de vendas, criando oportunidades de negócios para os empreendedores criminais dispostos a se arriscar.

No mercado de drogas paulista, a venda varejista nunca dependeu do domínio do território. A distância entre os consumidores mais endinheirados levava os vendedores a ter mais flexibilidade para ir até os pontos de venda fora das favelas, criando estruturas mais flexíveis, bem diferentes dos mercados do Rio, onde o controle dos territórios para a venda varejista determinou a estratégia de vendas.

Em São Paulo, nos anos 80 e 90, quando a cidade era ainda uma das capitais mais violentas do Brasil, as disputas entre grupos nos territórios era uma herança de conflitos de poder entre grupos locais iniciados com os justiceiros, que podiam estar vinculados a grupos de comerciantes, que podiam estar associados a policiais e a diversos empreendedores que podiam ganhar dinheiro com o crime – incluindo o tráfico de drogas.

Os conflitos geravam vinganças e disputas intermináveis que se alimentavam e tragavam para a cena da violência jovens que assumiam os conflitos dos amigos mortos, em ciclos de vingança que pareciam intermináveis e que atingiam diversos territórios, principalmente nos bairros mais pobres.

A força do PCC decorre justamente por surgir com uma proposta de mediar esses conflitos autodestrutivos que vinham desestabilizando os territórios e a carreira dos criminosos. O mote “o crime fortalece o crime”, apontando o Estado e os policiais como os inimigos principais, foram a direção apontada para mudar comportamentos e formas de agir nesse mercado. O controle do sistema penitenciário, por onde passam aqueles inseridos nessa carreira, onde a cobrança para o cumprimento das regras podia ser feita de forma efetiva, se mostrou eficiente.

A dinâmica dos conflitos no Rio de Janeiro vai ser diferente. A formação do Comando Vermelho ainda no final dos anos 70 e a estratégia de venda varejista de drogas a partir do controle do território foi se consolidando ao longo dos anos 80 e 90, criando rivalidades importantes, também baseadas nos territórios – como o Terceiro Comando na década de 80 e depois os Amigos dos Amigos nos 90, em configurações que sofriam sucessivas mudanças e promoviam disputas recorrentes.

O policiamento ostensivo, principalmente depois nos anos 90, vai se concentrar em operações policiais nos morros, que promoviam tiroteios e homicídios com armamento pesado e fuzis, chegando a usar tanques e helicópteros. As balas perdidas disparadas nesses conflitos provocavam mortes trágicas, envolvendo crianças e moradores que ficavam no meio do fogo cruzado.

Esse contexto de conflitos abertos entre grupos rivais e policiais no meio da cidade ajudava a criar na opinião pública a sensação de que a polícia era indispensável para que o Rio não ficasse nas mãos do crime, ampliando o capital político das polícias. Por mais defeitos que tivessem – uso de violência excessiva, ligação com criminosos e contraventores etc – nenhum governo assumiria o desafio de uma reforma profunda nas corporações sob pena de perder o controle da cidade e do estado.

Uma dessas tentativas, iniciadas em 1999 pelo subsecretário de Segurança e antropólogo Luiz Eduardo Soares durante o governo de Antony Garotinho, acabou levando à demissão dele e de seu grupo cerca de um ano depois dos trabalhos terem se iniciado.

Dessa maneira, sob o frágil ou quase inexistente controle das autoridades, muitos policiais podiam seguir ganhando dinheiro no crime. Muitas das armas e munições de calibre pesado eram vendidas para os traficantes com a mediação de policiais e militares. Também faziam parte da rotina os chamados “arregos”, cobrados pelos policiais para permitir a venda de drogas nesses bairros e evitar operações. Cabia ao Estado, sobretudo, evitar que a desordem dos bairros pobres transbordasse para os bairros mais ricos e urbanizados.

O governo informal desses territórios – a lei e a ordem local, a mediação de conflitos, e a regulamentação de muitos negócios informais – foi sendo assumido por esses grupos armados que se sustentavam a partir da venda de drogas. Conforme o tempo passava e mais estruturada e racional se tornavam essas redes de comercialização, maior ficava o poder territorial desses grupos.

Essa tensão permanente provocada pelas facções armadas e pelas polícias, que atuava mais como um elemento a acirrar os conflitos em vez de apaziguá-los, vai produzir o contexto

apropriado para o surgimento dos grupos paramilitares e de seus modelos de negócio que se popularizariam principalmente depois dos anos 2000. Os paramilitares vão se apresentar como uma solução capaz de impedir o avanço das facções nos negócios que eles dominavam.

O processo é semelhante ao que ocorre em outros países aterrorizados com a violência produzida pelo tráfico de drogas, como México e Colômbia. Os paramilitares tiram proveito deste medo para expandir seus negócios criminosos, ao mesmo tempo que se apresentam para a opinião pública como representantes da ordem contra o crime. Dessa forma, passam a disputar o controle dos territórios com as facções de drogas, contando com a complacência das instituições do Estado, que seguem priorizando o combate aos territórios controlados pelo tráfico.

■ Conclusão

Apesar das diferenças importantes entre as dinâmicas das duas maiores cidades brasileiras, tanto em São Paulo como no Rio os grupos se organizaram para ganhar dinheiro com o crime e para exercer o papel de agência reguladora desses mercados. Agem sobretudo nas brechas deixadas pelo governo, incapaz de garantir o monopólio legítimo da força em defesa das leis e do Estado de Direito. O PCC conseguiu o papel de mediador de conflitos no mundo do crime com relativo sucesso em São Paulo, algo que as milícias ainda não conseguiram no Rio, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos.

Em São Paulo, a força do PCC cresceu em decorrência da frágil presença do Estado no interior dos presídios. São Paulo triplicou suas unidades e chegaria a mais de 170 em 2020. Um milhão de pessoas passaram pelos presídios paulistas ao longo de 30 anos, um sistema que se caracterizava pela quantidade de vagas insuficiente e pela superlotação, falta de recursos para alimentação adequada, sempre complementada pelos jumbos com roupas e alimentos levados pelos familiares dos presidiários.

Para administrar esse barril de pólvora atrás de muros e grades, diante dos limites fiscais do governo paulista, os presídios passaram com o tempo a ser governados pelos próprios presos, a partir da ideologia pragmática e racional do PCC. Quanto mais gente passava pelo interior das cadeias controladas pelo PCC, mais forte se tornava o discurso e a influência dos chefes da facção dentro e fora dos presídios.

Governando o cotidiano de 90% do sistema penitenciário paulista, segundo dados do próprio Ministério Público paulista, o PCC passou a estabelecer protocolos para relacionamento entre integrantes de atividades criminosas dentro e fora do sistema. As regras eram uma

forma de mitigar o sofrimento daqueles que optavam pela carreira criminal, aumentando as possibilidades de lucro no crime e diminuindo a imprevisibilidade proporcionada pela falta de regras e a imprevisibilidade que os conflitos fratricidas entre criminosos proporcionava.

No Rio de Janeiro, a tentativa de governar esse lucrativo mercado criminoso ocorreu principalmente nos territórios. Nos anos 80 e 90, grupos criminosos que ganhavam dinheiro com a venda de drogas disputavam território e mercados. As polícias se aproveitavam para lucrar financeiramente e politicamente dessa imensa confusão.

A partir dos anos 2000, os paramilitares passam a entrar nessa disputa territorial e mudam a dinâmica dos conflitos. A boa relação com os batalhões da Polícia Militar, delegacias e com autoridades de segurança permite que eles avancem territorialmente.

Alianças feitas entre as milícias com quadrilhas como o Terceiro Comando Puro tornam o grupo ainda mais forte, tendo como principal inimigo o Comando Vermelho. A união entre paramilitares, Terceiro Comando Puro e governo – que passa a concentrar oficialmente as operações policiais em áreas dominadas pelo Comando Vermelho – parece direcionar o grupo a uma hegemonia semelhante à vista em São Paulo, o que significaria aumento nos lucros criminais e redução dos riscos.

É uma configuração mais propensa a conflitos por contar com a presença de quadrilhas armadas e rivais, cujo poder e faturamento tendem a crescer com a fragilização do opositor. A diferença com o Rio se tornou marcante principalmente ao longo dos anos 80 e 90. Enquanto no Rio, as diferentes organizações do tráfico desenvolviam seu modelo de negócio a partir do controle territorial armado, em São Paulo o varejo da droga nunca dependeu do controle territorial, já que parte das vendas eram feitas em bares e pontos de venda. Isso não impedia os conflitos nos territórios mais pobres, com pequenos grupos disputando poder de forma violenta, o que tornava a cidade de São Paulo uma das mais violentas do Brasil e do Mundo.

O PCC surge dentro das prisões nesse contexto de autoextermínio. Inicialmente, depois do Massacre do Carandiru, passa a fortalecer seu poder pelo domínio dos presídios ao exterminar os grupos dissidentes nos presídios de São Paulo. A legitimidade dessa nova autoridade vai se relacionar com um discurso sedutor que estabelecia como meta promover a paz no crime, aumentando os ganhos e diminuindo os riscos entre seus participantes.

Os criminosos, segundo esse discurso, em vez de se matarem entre si, deveriam se voltar contra o verdadeiro inimigo dos pobres – o “sistema”, representado na figura das autoridades de segurança, principalmente os policiais militares. “O crime fortalece o crime” era o mote

principal do grupo. Esse quadro foi favorecido no caso paulista devido ao fato do modelo de negócio de venda de drogas em São Paulo nunca ter dependido do controle territorial armada dos bairros pobres para a venda varejista.

IV – DIREITOS

DOS POVOS

**ORIGI
NARI
OS**

1. POVOS INDÍGENAS, COVID-19 E COLONIALIDADE EM PANDEMIA NO BRASIL

Assis da Costa Oliveira¹ | Lucia Helena Rangel²

Introdução

Os povos indígenas no Brasil têm enfrentado, nos últimos anos, um acirramento das violações a seus direitos constitucionais por parte do Estado e da sociedade. Com a chegada da pandemia da Covid-19, o que se passou a classificar como emergência sanitária foi ressignificado pelos movimentos indígenas, em particular a Articulação dos Povos Indígenas no Brasil (Apib), como uma emergência indígena³ frente às ameaças de genocídio trazidas pela doença e pelas ações e omissões governamentais.

A pandemia exacerbou os interesses e práticas anti-indígenas com o objetivo de intensificar a mercantilização dos territórios indígenas e de seus recursos naturais e humanos. Quando mais proteção sanitária e territorial às pessoas e coletividades indígenas deveria ser ofertada pelo Estado brasileiro, o que ocorreu foi justamente o contrário: a fragilização intencional das políticas e normativas indigenistas e ambientais; o acirramento de dicotomias coloniais/modernas entre indígenas “aldeados” e “cidadinos” para justificar exclusões e racismos institucionais; e, a produção de reiterados discursos, sobretudo por autoridades públicas, de fomento à invasão, impunidade e usurpação neoliberal das terras indígenas, e de negacionismo no enfrentamento da pandemia.

Com isso, vemos avançar os usos políticos da racialização dos sujeitos operando como métrica das relações de poder e da instrumentalização da pandemia para fins coloniais/modernos. Quijano (2014) trabalha com o indicativo de que a globalização neoliberal provocou uma profunda reconfiguração do padrão de poder vigente⁴, com a aceleração da desnacionalização das sociedades-Estados, a reconcentração mundial do controle de recursos e de mecanismos de poder público, além da expansão da ideologia social “que deslegitima la asociación entre las ideas de individuos libres y de igualdad social... hasta la deseabilidad de sociedades jerárquicas” (2014, p. 623).

¹ Professor da Universidade Federal do Pará.

² Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

³ Existe um site específico para o acompanhamento e o apoio à emergência indígena. Conferir pelo link: <https://apiboficial.org/emergenciaindigena/>

⁴ Colonialidade do poder é a concepção teórica introduzida por Aníbal Quijano para explicar o padrão mundial de poder instaurado e desenvolvido a partir da invasão e invenção da América Latina e da racialização dos seus povos.

Apesar de publicado em 2014, este é um texto originalmente publicado em 1997, mas poderia muito bem sintetizar a situação vivenciada hoje no Brasil e em outros contextos do mundo, com uma mudança: o “fato social total” hoje em dia não é mais a globalização neoliberal – ainda vigente, ainda que mais tendenciosa para um recrudescimento devido aos imperativos dos nacionalismos econômicos e políticos –, antes sim a pandemia do novo Coronavírus e os usos feitos dela para a revitalização do padrão colonial/moderno de poder, o que resultou na ampliação das desigualdades sociais, das mortes evitáveis pela doença e dos discursos de ódio à diversidade da humanidade.

Colonialidade em pandemia é o termo que usamos para caracterizar nosso estado societário atual. Não se trata, a nosso ver, de uma nova faceta da colonialidade do poder. Trata-se de um novo catalisador ou combustível (a pandemia) usado para potencializar o padrão de poder vigente, e escancarar as políticas socioestatais de genocídio contra os povos indígenas e de mercantilização extrema da natureza durante a e com suporte na situação pandêmica, e na transformação dos riscos sanitários desta em instrumentos de controle político, dominação econômica e flexibilização de direitos.

A situação pandêmica e a doença em si da Covid-19 são usadas como instrumentos da tecnologia de governo na produção intencional do genocídio indígena. Está resumida em uma expressão que ficou muito conhecida: “passar a boiada”. Como relatou Ricardo Salles, ex-ministro do Meio Ambiente, durante reunião ministerial no dia 22 de abril de 2020, o direcionamento da atenção da sociedade e da imprensa aos problemas sanitários gerados com a pandemia seria uma “excelente oportunidade” para acelerar a flexibilização das normativas de proteção ambiental e dos direitos indígenas⁵. Assim, a pandemia é racializada, e seus danos, mortes e exclusões a determinados grupos racializados são utilizados como ferramentas de dominação do poder colonial/moderno.

Neste artigo, objetivamos analisar alguns aspectos da colonialidade em pandemia produzida contra os povos indígenas no território brasileiro desde a chegada do novo Coronavírus. O que está em discussão aqui são os usos políticos da condição pandêmica para acirrar as violações de direitos aos povos indígenas e o avanço das frentes neoliberais, religiosas e militaristas sobre seus territórios e modos de vida.

Com base em pesquisa documental e bibliográfica e entrevistas, analisamos, neste artigo, dois focos centrais desta questão: os impactos no direito à terra e nos territórios indígenas, com especial atenção ao avanço da exploração ilegal e da precarização dos órgãos de fiscalização, além da discussão no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal de medidas que podem trazer retrocessos aos direitos constitucionais dos povos indígenas, o

5 Integra da fala do ex-ministro está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BWDemNNMbeU>

impacto mais direto da Covid-19 na saúde e condições de vida dos povos indígenas, e a análise das estratégias de enfrentamento propostas pelo governo federal e pelas organizações e povos indígenas. Com isso, acreditamos que seja possível traçar um quadro conjuntural, ainda que historicamente fundado, de como os povos indígenas continuam a *padecer nas* e a *resistir* às múltiplas formas de perpetuação do caráter pandêmico da colonialidade no território brasileiro.

■ Territórios adoecidos pela ganância das frentes coloniais com amparo do governo

Durante o período pandêmico, as terras indígenas foram barbaramente atacadas e desrespeitadas. Desde 2019, início deste governo, as invasões de terras indígenas tiveram um aumento cada vez maior⁶, proporcional ao crescimento do desmatamento em diversos biomas brasileiros, sobretudo na Amazônia⁷. Os invasores sentiram-se apoiados pelo governo federal assim como pelos governos estaduais e, especialmente, pelos municipais.

As estratégias das invasões seguem uma sequência verificada nos últimos anos: grileiros invadem; derrubam árvores; vendem madeira; ateiam fogo; e, vendem lotes de terras como se fossem legais. Até mesmo prefeituras realizam loteamentos dentro de áreas indígenas. Ou então, os próprios fazendeiros ateiam fogo para ampliar seus pastos e plantações, assim como os madeireiros fazem derrubadas e constroem estradas clandestinas para escoar a madeira ilegal. Garimpeiros instalam garimpos clandestinos, promovendo inúmeros estragos: derrubam matas, contaminam o ar e as pessoas com vírus e as águas com mercúrio, emitem fumaça e poeira, causando diversos danos à saúde de crianças, idosos e de toda a população de aldeias próximas. Também traficantes de drogas invadem terras em busca de abrigos distantes ou mesmo para garimpagem ilegal. Além de outros invasores predatórios atrás de caça, pesca e outros recursos naturais. Quando são confrontados, os invasores alegam que

6 O Relatório de Violência Contra os Povos Indígenas, elaborado pelo Conselho Indígena Missionário (Cimi), indica que “em 2019 houve o registro de 256 casos de “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio” em pelo menos 151 terras indígenas, de 143 povos, em 23 estados. Confirmando antecipação feita pelo Cimi, em setembro do ano passado, por ocasião do lançamento do seu relatório anterior, esses dados revelam uma realidade extremamente preocupante: somente no ano passado houve um aumento de 134,9% dos casos relacionados às invasões em comparação com os registrados em 2018. Isso representa mais que o dobro dos 109 casos registrados em 2018” (2020, p. 6).

7 A série histórica de monitoramento do desmatamento na Amazônia revela que os dois piores anos foram, justamente, os de gestão federal do presidente Jair Bolsonaro. Como indica a matéria no portal UOL: “O desmatamento continua avançando na Amazônia brasileira, com área devastada próxima ao recorde registrado no último ano de referência, de agosto a julho, segundo dados oficiais divulgados nesta sexta-feira (6). Nos últimos 12 meses, a maior floresta tropical do planeta perdeu 8.712 km², 5% a menos que os 9.126 km do período anterior, entre agosto de 2019 e julho de 2020, o máximo registrado desde que o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) começou a publicar esses dados em 2015” (2021, s/p).

suas atividades não são mais ilegais, que cumprem as sugestões e incentivos do governo⁸. Muitas vezes chegam na calada da noite, ateando fogo e provocando pavor para expulsar a comunidade de um determinado local. E retornam diversas vezes.

No Maranhão, a Polícia Federal passou a investigar fraudes sobre Planos de Manejo Florestal cometidas por servidores da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Eram ações de servidores que acobertavam a exploração ilegal de madeira em áreas de proteção ambiental e terras indígenas. O objetivo da associação criminosa era desmatar mais áreas florestais em terras indígenas e federais, para gerar mais dinheiro para empresas rurais e servidores públicos. Houve um dano ambiental de mais de 148.000 metros cúbicos de desmatamento.

Os impactos na vida social dos *Yanomami* foram muito graves durante o ano de 2020. A presença garimpeira, estimada em 20 mil pessoas (APIB, 2020), caracteriza-se pela circulação de pessoas armadas e pela disseminação de bebidas alcoólicas e drogas ilícitas, e gera conflitos entre indígenas e garimpeiros. Isso incide também no aumento de conflitos internos e dos riscos de disseminação pelo novo Coronavírus. As consequências ambientais também são severas, além da contaminação dos principais cursos d'água, o garimpo significa retirada de vegetação nativa, acúmulo de lixo e detritos, afastando e reduzindo espécies animais. Há, assim, uma coincidência entre a presença garimpeira e o agravamento da situação sanitária da população indígena. A presença de invasores, especialmente os garimpeiros que mantêm contato com indígenas, pode ser o principal vetor para a entrada e a transmissão de doenças.

Os impactos ambientais e as condições de vida nos garimpos provocam aumentos exponenciais dos casos de malária entre a população. Dados do Cimi (2021) mostram que as mortes de *Yanomami* contaminados pelo Coronavírus frequentemente se deram por comorbidades, principalmente pela malária. A Hutukara Associação *Yanomami* “Hay” e entidades indigenistas denunciaram e qualificaram informações sobre a presença do garimpo e encaminharam as denúncias para os órgãos públicos. O MPF entrou com diversas Ações Cíveis Públicas e, decorrentes delas, existem duas decisões judiciais no âmbito da Justiça Federal, obrigando a União a reativar as Bases de Proteção Etnoambiental e retirar e combater a presença do garimpo dentro da área indígena. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) acatou em 2020 o pedido de medidas cautelares protocolado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) para proteção sanitária a favor dos

8 Um dos atos explícitos de apoio governamental as ações ilegais de garimpeiros em terras indígenas foi a reunião fora da agenda oficial do ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, com indígenas e garimpeiros ilegais que praticam esta atividade em Jacareacanga, oeste do Pará, mais precisamente dentro da Terra Indígena Munduruku, onde há estimativa de que haja 442 garimpos ilegais instalados (Modelli, 2021). A referida reunião não teve ata e tampouco lista de presença, e o grupo participante foi transportado de Jacareacanga, no dia anterior, em um avião da Força Aérea Brasileira (Portal G1, 2020).

membros dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana⁹.

Levantamentos feitos pelo Cimi e Greenpeace constataram invasões de terras indígenas já homologadas na Amazônia e loteamentos ilegais em cinco estados: Acre, Amazonas, Maranhão, Pará e Rondônia. Das dez terras indígenas mais desmatadas na região, quatro registram denúncias de loteamentos ilegais: Apyterewa, Cachoeira Seca, Ituna-Itatá e Tricheira Bacajá, todas no Pará. O território Ituna-Itatá, de 142 mil hectares e onde vivem indígenas isolados, sofreu pressão de políticos locais que defendem a redução da área, sendo que 94% desta terra está registrada em nome de proprietários privados no Cadastro Ambiental Rural (CAR), configurando-se em sobreposição territorial vedada pela Constituição Federal de 1988, conforme o artigo 231, parágrafo 6º.

Aliás, em diversos estados, como Maranhão, Rondônia e Mato Grosso, inúmeros registros no CAR foram realizados dentro de terras indígenas; embora estes não confirmem registro de propriedade, servem aos contraventores de instrumento de reivindicação de legalização da grilagem. O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou Ação Civil Pública contra a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), avaliando que a Instrução Normativa nº 9/2020 da Funai, que estabelece a Declaração de Reconhecimento de Limites em relação aos imóveis privados, acabou por incentivar a grilagem, pois permite que posseiros tenham uma declaração emitida pela Funai atestando que os limites de um determinado imóvel não estão dentro de terra indígena homologada. Além do que, para a Funai, só são terras indígenas aquelas que foram demarcadas e homologadas. Mais da metade das 1.298 terras indígenas apresentam alguma pendência do Estado para finalização do processo demarcatório, além do que, 536 terras estão sem providência nenhuma para demarcação (Cimi, 2020). É por isto que os invasores sentem amparo em suas ações criminosas. Isto não deveria justificar a violência empregada contra os indígenas, no entanto, o ódio instigado contra eles aflorou de maneira brutal nesses dois anos e meio de gestão federal de Jair Bolsonaro.

Sem se importar com os ataques aos povos indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais, nem com a destruição ambiental e com os prejuízos que tudo isso possa causar, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é parceiro de todos os crimes ambientais em vigor no território brasileiro: desmatamento, garimpo, incêndios, poluição do ar e das águas. E também é responsável por todas as violências impostas por agentes apoiados pelo poder público: invasões de terras, loteamentos e venda ilegal de produtos naturais. Por outro lado, há um apoio incondicional às atividades ilegais e à ganância de proprietários privados que

9 Trata-se da Resolução n. 25/2020 da CIDH. Como exposto na alínea a da decisão contida no referido documento, a CIDH exige que o Estado brasileiro “adote as medidas necessárias para proteger os direitos à saúde, à vida e à integridade pessoal dos membros dos povos indígenas Yanomami e Ye'kwana, implementando, de uma perspectiva culturalmente apropriada, medidas preventivas contra a disseminação da COVID-19, além de lhes fornecer atendimento médico adequado em condições de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, de acordo com os parâmetros internacionais aplicáveis” (CIDH, 2020, p. 12).

agem com violência contra comunidades indefesas, além da expressa intenção de desfazer todas as leis que protegem os povos indígenas da violência genocida da ganância capitalista neoliberal, e protege a todos nós pela preservação do meio ambiente e a mitigação dos impactos da mudança climática. Tudo isso está em risco.

Assim, é inegável que o acirramento dos conflitos territoriais contra os povos indígenas tem ocorrido *durante a e com o uso político* da pandemia da Covid-19 pelas frentes de expansão capitalista, com amparo das instâncias governamentais, sobretudo do governo federal. Como resume Mondardo, trata-se de um projeto genocida em curso, em que o “Estado incentiva e favorece as medidas liberais em favor do agronegócio, das mineradoras, das propriedades rentistas, expropriando os povos e as comunidades tradicionais dos seus territórios ancestrais” (2020, p. 85).

Contra este avanço genocida sobre os territórios ancestrais, os povos indígenas e suas organizações sociais e outras parcerias têm se mobilizado para promover diferentes estratégias de enfrentamento e de denúncias das atrocidades vivenciadas. A última delas, ocorrida no dia 9 de agosto de 2021, é a denúncia de responsabilização do presidente Jair Bolsonaro no Tribunal Penal Internacional, acusando-o por genocídio e crimes contra a humanidade nas suas ações e omissões em relação aos povos indígenas¹⁰. Os povos indígenas, e certamente boa parte da sociedade brasileira, esperam que medidas como esta possam resultar no reconhecimento dos crimes patrocinados pelo Estado brasileiro e na devida responsabilização de seus mandantes, de modo a impor limites institucionais à insanidade colonial/moderna que vem se utilizando da pandemia para produzir políticas de morte e extermínio em massa dos povos indígenas e outros grupos sociais.

■ Saúde, colonialidade e pandemia(s)

Até o dia 10 de agosto de 2021, o Comitê Nacional de Vida e Memória Indígena e a Apib confirmaram o falecimento de 1.166 indígenas¹¹ por complicações decorrentes da Covid-19, a contaminação de 58.017 indígenas pelo novo Coronavírus e a presença desta

10 Como detalhado em uma matéria jornalística de Gortázar (2021): “[a] acusação de genocídio contra Bolsonaro baseia-se, segundo a denúncia, no fato de que desde sua posse como presidente há quase três anos adotou ‘uma política anti-indígena explícita, sistemática e intencional’ que transformou ‘os órgãos e as políticas públicas, antes dedicados à proteção dos povos indígenas, em ferramentas de perseguição’ dessa minoria com a intenção de ‘criar uma nação sem indígenas’. E, a partir daí, os advogados detalham inúmeras decisões, decretos, leis... que, segundo a denúncia, têm levado ao aumento do desmatamento, incêndios e atividades ilegais em terras indígenas. A medida mais perniciosa para os indígenas que vivem na Amazônia e no resto do Brasil é na realidade uma omissão. Bolsonaro está cumprindo a promessa que fez na campanha de não dar proteção legal a mais nenhum centímetro de terra indígena.”

11 É preciso lembrar, como aponta a Apib, até para humanizarmos o cotidiano da tragédia da pandemia, que “[m]uito mais do que números, foram nossos pajés, nossas rezadeiras e rezadores, parteiras, anciões e anciãs, cacicas e caciques que partiram. Perdemos os nossos velhos que guardavam as lembranças da memória de nossa ancestralidade, guardiões do conhecimento, dos cantos, das rezas, da nossa espiritualidade” (2020, p. 05). Portanto, são perdas que afetam diretamente a coletividade, em cada povo.

doença em 163 dos 305 povos indígenas no Brasil, ou 53% do total¹².

O número de pessoas indígenas contaminadas representa quase 7% dos 817.963 indivíduos identificados no último Censo, de 2010, já bastante defasado e sem indicativo de renovação. Entre os povos mais afetados, estão os Xavante (79 mortos) Terena (65 mortos) e Kokama (59 mortos). Mas nenhum deles supera o povo do SI, sigla para Sem Identificação, em um total de 464 pessoas, as quais foram mortas duas vezes: pela Covid-19 e pela exclusão do direito ao reconhecimento étnico no registro do óbito, quase sempre pela falta de dados sobre a cidade onde ocorreu a morte nas informações prestadas pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), só constando o termo genérico de indígena.

O fato de obtermos tais dados de organizações indígenas e não de órgãos ligados ao Ministério da Saúde, como a Sesai, é uma primeira constatação das negligências estatais no enfrentamento da Covid-19. Como apontam Oliveira e Sousa (2021) e Mondardo (2020), há uma nítida subnotificação da contaminação de indígenas pelo novo Coronavírus na base de dados da Sesai, dado o método fragmentado de trabalho do órgão com os povos indígenas, isto é, de só atender as pessoas de terras indígenas tituladas.

Por certo, o problema central é anterior à emergência da pandemia, trata-se da configuração do subsistema de saúde indígena¹³ em distritos sanitários e conselhos tripartites organizados a partir da distribuição das terras indígenas no território nacional, com maior concentração nas regiões Norte e Centro-Oeste. Logo, a atenção primária em saúde para os povos indígenas estruturou-se com base na titulação das terras¹⁴, desconsiderando a presença indígena no espaço urbano e os fluxos migratórios, resultando em uma demanda urbana, crescente no período pandêmico, que não consegue acesso diferenciado aos serviços de saúde e aos registros étnicos nos dados oficiais.

Aliado a isto está o negacionismo governamental na gestão do enfrentamento da crise sanitária. Segundo Fernandes *et al.* (2020), o negacionismo do presidente Jair Bolsonaro (Sem partido) decorre de um conjunto de posturas e discursos pessoais, sobretudo em seus

12 O panorama geral da Covid-19 nos povos indígenas no Brasil pode ser acompanhado no endereço eletrônico: https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/

13 O Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas foi criado pela Lei n. 9.836/1999, dez anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988.

14 O que também foi de fundamental importância para garantir o alinhamento institucional da política de saúde indígena aos territórios étnicos e não às demarcações administrativas dos entes públicos. A questão é pensar como aperfeiçoar esta política pública para que também faça o atendimento diferenciado com base no direito à autoidentificação das pessoas indígenas, com base na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, de 1989, e com vigência no Brasil pelo Decreto n. 5051/2004.

perfis em redes sociais¹⁵, de contraposição às recomendações médicas e da Organização Mundial da Saúde. Além disso, houve e há um antagonismo às políticas de isolamento social promovidas por governos estaduais e municipais, a disseminação de informações falsas sobre a Covid-19 e a “recomendação de medicamentos que são questionados pela ciência como eficazes no tratamento da doença” (Fernandes et al., 2020, p. 04), em especial a cloroquina e hidroxicloroquina.

O negacionismo governamental fomentou a produção e a difusão de falsas informações sobre a Covid-19 e suas formas de enfrentamento, que circularam de maneira temerária em muitas comunidades indígenas, levadas, sobretudo, por missionários neopentecostais, e que acabaram por dificultar ou retardar o processo de vacinação das pessoas indígenas. Situações assim foram vivenciadas na Terra Indígena Araribóia, do povo Guajajara, na Terra Indígena Jamamadi, do povo Jamamadi, no Amazonas, e em diferentes povos da região do Tapajós, no Pará, em todos estes casos, resultando em uma rejeição de muitos indígenas para tomarem a vacina devido às informações falsas.

Mas, fundamentalmente, este negacionismo impediu o acesso a informações confiáveis sobre o cenário nacional da pandemia devido à restrição feita pelo Ministério da Saúde, em 8 de junho de 2020, com a modificação da forma de divulgação diária dos números de contágio e óbito decorrentes da Covid-19. Isto motivou a criação de um Consórcio de Veículos de Imprensa para assegurar a produção de dados confiáveis sobre a pandemia em contato direto com as secretarias estaduais de saúde. Um mês antes, os povos indígenas, reunidos na Assembleia Nacional de Resistência Indígena, nos dias 8 e 9 de maio de 2020, decidiram pela criação do Comitê Nacional pela Vida e Memória dos Povos Indígenas, cuja principal função é produzir dados sobre a pandemia vivenciados por pessoas e povos indígenas em terras indígenas e no contexto urbano, e denunciar as ações e omissões genocidas do governo federal.

No relatório Nossa luta é pela vida: Covid-19 e os Povos Indígenas, divulgado pela Apib em novembro de 2020, procurou-se sistematizar a forma como o negacionismo científico foi utilizado para reforçar os interesses anti-indígenas do governo federal, de modo a intensificar as situações de vulnerabilização e violações de direitos indígenas, configurando-se no quadro contemporâneo da *colonialidade em pandemia*.

Um primeiro aspecto evidenciado no relatório da Apib (2020) é a presença de um padrão

15 Fernandes et al. realizaram uma análise do conteúdo das postagens do presidente da República em seu perfil no Instagram entre os dias 6 de março e 16 de abril de 2020, bem no início da pandemia. Após a análise e categorização das inúmeras postagens, chegaram à conclusão de que “fica perceptível o negacionismo científico como narrativa predominante nas postagens de Bolsonaro no Instagram. Ao mesmo tempo em que o presidente reforça o uso da Hidroxicloroquina, mesmo sem comprovação científica, e se opõe ao isolamento social, não faz uso de sua página na rede social para informar números de contágios e mortos pela doença no Brasil, bem como pesquisas que vêm sendo desenvolvidas no País” (2020, p. 16).

de contaminação dos povos indígenas com o Sars-CoV-2, relacionado a dois fluxos de interação social: um deles, o de contaminação por meio de profissionais da saúde e outros agentes indigenistas que ingressaram nos territórios indígenas sem os cuidados prévios de testagem e equipamentos de proteção individual¹⁶; o outro é consequência do avanço da “boiada neoliberal” sobre os territórios e povos indígenas no período da pandemia, sobretudo com a intensificação do garimpo e desmatamento ilegais, e a dependência trabalhista do agronegócio de pessoas indígenas, em que a presença de pessoas não-indígenas nos territórios ou a interação social em ambientes de trabalho em frigoríficos e fazendas do agronegócio fomentaram o alastramento do vírus. Isto, por certo, impulsionado pela fragilização intencional das políticas de fiscalização ambiental.

Apesar da posterior melhoria nas condições de trabalho aos profissionais de saúde do subsistema indígena, muito em decorrência das pressões dos movimentos indígenas e do Supremo Tribunal Federal – em ação judicial que questionava a omissão do Estado no enfrentamento da pandemia no contexto dos povos indígenas –, o fato é que estas duas modalidades de contaminação dos povos indígenas com o novo Coronavírus continuam a ser as predominantes. Até por isso, há uma nítida percepção de que a pandemia da Covid-19 foi usada por agentes estatais e sociais como um pretexto para o acirramento das violações dos direitos indígenas, em especial os direitos à saúde, à vida e ao território.

A partir de denúncias da Apib e de outras organizações indígenas, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada no Congresso Nacional para apurar os atos do governo federal no enfrentamento da Covid-19, tem identificado diversas situações de venda de vacinas, que deveriam ter sido destinadas aos povos indígenas, para garimpeiros situados ilegalmente em terras indígenas, como ocorreu na Terra Indígena Yanomami, tendo por “moeda de troca” o ouro ilegalmente garimpado nestas terras. Também houve denúncia de que uma comitiva interministerial do governo federal entregou 66 mil comprimidos de cloroquina para incentivar o suposto tratamento de indígenas de nove etnias localizados nas Terras Indígenas Yanomami e Raposa Serra do Sol, em Roraima.

Um segundo aspecto identificado no referido relatório foi a postura deliberada do governo federal de restrição à capacidade financeira e institucional dos órgãos indigenistas no enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas. Segundo a Apib (2020), isto está comprovado no fato de, até o mês de dezembro de 2020, a Fundação Nacional do Índio

16 Padrão evidenciado desde o primeiro caso de contaminação pela Covid-19 em um povo indígena, o *Kokama*, em março de 2020, em que um jovem Agente Indígena de Saúde (AIS) foi infectado depois de ter contato com um médico da Sesai que voltou de férias de São Paulo, então epicentro inicial da contaminação, para seu local de trabalho, sem prévia testagem. Segundo a APIB: “[o] caso da jovem AIS Kokama, na região do Alto Rio Solimões, no Amazonas, é um exemplo da fragilidade da estruturação das medidas sanitárias adotadas nas rotinas do Subsistema... Dessa forma, uma pessoa se deslocando desde São Paulo, foco principal da transmissão no país naquele momento, deveria ser testada com RT-PCR e realizar quarentena antes de atender a população indígena” (2020, p. 11).

(Funai) só ter gastado 52% do orçamento destinado ao enfrentamento da pandemia e os valores executados na política de saúde indígena terem tido uma redução de 100 milhões de reais em relação ao mesmo período de 2019.

A redução da capacidade de custeio e intervenção do Estado nas políticas indigenistas vai na contramão do estabelecido na Lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020, que foi aprovada e entrou em vigência devido à pressão política dos movimentos indígenas e de povos e comunidades tradicionais, e que estruturou as bases do Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos Territórios Indígenas. Para além do fato do Plano e da Lei só terem se materializado em julho de 2020, depois de mais de quatro meses de situação pandêmica – o que reforça o cenário de negligência governamental – as suas medidas continuam a ser implantadas sem a participação efetiva dos povos indígenas por meio de suas entidades representativas, violando o que preceitua o artigo 5º da referida Lei.

Ao mesmo tempo, a Apib (2020) reforça o fato de o presidente da República ter vetado 22 itens que estavam presentes no Projeto de Lei nº 1.142/2020, que deu origem à Lei, e ainda que o Congresso Nacional tenha derrubado 16 dos 22 vetos, entre os vetos mantidos está justamente uma medida que garante orçamento para a implementação das ações previstas. Para o monitoramento do cumprimento do plano, um painel interativo foi criado e é gerenciado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Nele, constam as seguintes informações (apuradas até 10 de agosto de 2021): 322.508 cestas básicas distribuídas pela Funai, entre 14 de maio de 2020 e 25 de abril de 2021¹⁷; e, sobre a vacinação, com uma meta de 413.739 pessoas, consta que a primeira dose foi aplicada em 341.393 pessoas (78,17% do total) e a segunda dose em 278.954 pessoas (63,87% do total), além da dose única em 1.081 pessoas indígenas (0,25% do total)¹⁸.

Os dados disponibilizados pelo governo federal são fragmentados e incompletos. Por um lado, só apresentam informações de uma (as cestas básicas) das dezesseis medidas para o enfrentamento da Covid-19 no contexto indígena, presente na Lei nº 14.021/2020, especificamente no artigo 5º e seus incisos. Para além da quantidade de cestas básicas entregues às famílias indígenas, é necessário saber: 1) Como ocorreu e vem ocorrendo a universalização do acesso à água potável para com os povos indígenas? 2) Qual a quantidade de materiais de higiene, limpeza e desinfecção distribuídos por povo indígena, incluindo o contexto urbano? 3) Quais os investimentos realizados nas equipes multiprofissionais para melhoria da segurança e da qualidade do serviço oferecido? 4) Quantos testes rápidos e RT-PCRs foram realizados com pessoas indígenas? 5) De que modo ocorreu e vem ocorrendo

17 Dados disponíveis pelo link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJmJlMzA1NjQtdMDQ2Yy00OGUyLWEzYTktMDI3YjBjYjY3MTc0IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>

18 Informações acessíveis pelo link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJmJlNTQ2NjdiMjltNzFmYi00MDg3LTlkMjktOGI2YTnkMWIwYjZliiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9&pageName=ReportSection2710d29ab4c8d313062c>

a organização do atendimento de média e alta complexidade para pessoas indígenas nos centros urbanos? 6) Quais materiais informativos foram produzidos e para quais povos foram repassados, incluindo, também, a quantidade e a análise da eficácia de comunicação de seu conteúdo? 7) Por fim, quanto recurso financeiro foi efetivamente dispendido na execução destas medidas e qual a previsão de ser executada no decorrer na situação pandêmica, e para os próximos anos?

Todas estas perguntas precisam ter os dados que possam balizar qualquer resposta adequada em acesso público para assegurar o direito à transparência das informações. Não se trata de o governo federal responder e ter o controle único dos dados, a resposta em si é só parte da exigência de disponibilização de um conjunto de informações e documentos que possibilitem à sociedade a avaliação democrática das medidas executadas ou não. Até mesmo os programas emergenciais de transferência de renda, como o Auxílio Emergencial, não disponibilizam informações sobre o acesso de pessoas indígenas e, mais do que isso, em seu desenho institucional e público-alvo, tratam de forma tangencial, para não dizer invisível, as especificidades dos povos indígenas (Oliveira e Sousa, 2020).

Aliás, isto também ocorre porque, mesmo já estando em agosto de 2021 (com mais de 18 meses de pandemia em curso), até agora o governo federal ainda não consolidou o Plano Geral de Enfrentamento da Covid-19 para Povos Indígenas, cujo teor foi judicializado pela Apib no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709. A quarta versão do referido Plano (quarta!), apresentada pelo governo federal, foi parcialmente aprovada em março de 2021, em decisão do ministro-relator Luís Roberto Barroso. O gargalo principal está na inoperância do governo na definição de um plano de desintrusão de invasores das terras indígenas, cuja última decisão judicial, já do plenário do STF, determinou a obrigatoriedade da elaboração pelo poder público para posterior retirada dos invasores. Ora, esta inoperância governamental é, em si, a constatação do lado que o governo federal se coloca no enfrentamento da pandemia, e de como reluta em atuar de maneira repressiva com agentes econômicos que tem tratado, ao longo de toda pandemia, como parceiros para o avanço ilegal da exploração econômica em detrimento das vidas indígenas. Os usos políticos da pandemia, uma vez mais, são explicitados nas omissões governamentais.

Por outro lado, e para além das medidas implementadas pelo poder público, os povos e as organizações indígenas, desde o início da pandemia, têm promovido iniciativas próprias de controle da mobilidade por meio de barreiras sanitárias autogestionadas. Em Pernambuco, isto ocorreu na Terra Indígena Pankararu, do povo Pankararu, mesmo com a crescente ameaça de invasores que desrespeitam a medida adotada pelo povo (APIB, 2020). Também, no Mato Grosso do Sul, os povos Guarani e Kaiowá, com uma população de 51 mil pessoas, montaram

74 barreiras sanitárias na forma de barricadas, com a mobilização das comunidades para manutenção destes postos de controle e para a conscientização comunitária em assegurar a permanência nas aldeias (Mondardo, 2020).

Além disso, há de se fazer menção às centenas de profissionais indígenas que estão atuando na linha de frente no enfrentamento da Covid-19. Estes profissionais, entre os quais estão médicas/os, enfermeiras/os, técnicas/os de enfermagem, AIS e agentes indígenas de saneamento (Aisan), entre muitos outros, são parte das equipes multiprofissionais da Sesai e formados, em sua grande maioria, por jovens com formação acadêmica oportunizada pelas ações afirmativas universitárias.

Em alusão à primeira pessoa indígena infectada pela Covid-19 em serviço, a jovem AIS do povo Kokama, é fundamental o reconhecimento da coragem e da capacidade destes profissionais indígenas e os retornos que, com isso, proporcionam aos seus povos e organizações indígenas, ainda que as condições laborais não sejam as mais adequadas, a começar pelo acesso aos equipamentos de proteção individual.

O caráter pandêmico da colonialidade avança a passos largos no território brasileiro, mas junto com ele também crescem os atos de resistência dos povos indígenas e da sociedade em geral, objetivando a responsabilização dos agentes genocidas e a mudança radical da forma como o Estado trata a pandemia e os povos indígenas.

■ Considerações finais

Nosso intuito ao longo deste artigo foi apresentar um quadro geral, por certo parcial, da conjuntura vivenciada pelos povos indígenas ao longo do período da pandemia em relação aos seus direitos ao território e à saúde. A palavra que melhor expressa este cenário é a de genocídio, nos termos propostos pela Apib:

Quando falamos a palavra GENOCÍDIO, nos dirigimos ao conjunto de ações e posicionamentos do governo Bolsonaro que colaboram com o adoecimento e morte de milhares de pessoas no Brasil. Entre os povos indígenas, o GENOCÍDIO está presente na nossa história desde a invasão europeia até os dias de hoje (2020, p. 16).

Não se trata de novidades para os povos indígenas, antes, sim, de continuidades renovadas nas ações e omissões do governo federal e de outras instâncias do Estado. Estas continuidades demonstram que o regime colonial/moderno está mais vivo do que nunca, mesmo que num

Estado que se reconhece como democrático e plural, como o Brasil.

Não resta dúvida de que a pandemia da Covid-19 tem sido usada com finalidades políticas por agentes estatais e econômicos para avançar com seus intentos anti-indígenas e, com isso, causar danos irreparáveis às pessoas, comunidades e organizações indígenas, além do meio ambiente, por extensão. São lógicas de pensar a humanidade cada vez mais restritas na concepção da “humanidade válida de ser reconhecida na dignidade humana”. Porém, são também práticas e negligências que estão, cada vez mais, sob julgamento da sociedade e das instâncias jurídico-políticas para se cobrar a devida punição e reparação.

No caso dos povos indígenas, é inevitável a relação entre território e saúde para pensar tanto as vulnerabilizações intencionalmente provocadas durante o período pandêmico, quanto o protagonismo dos povos nas lutas por suas vidas individuais e coletivas. Isto tem ocorrido por meio das barreiras sanitárias autogestionadas – e, agora, homologadas pelo STF, na ADPF 709, tornando-as, também, obrigação estatal – e da presença dos profissionais indígenas nos serviços de saúde, além de toda a mobilização empreendida pelos povos e organizações indígenas para cobrar apenas o que está contido nas normativas que regem o Estado brasileiro, isto é, a assistência à saúde com garantia de serviços culturalmente adequados e acessíveis para todas as pessoas indígenas, independente se vivem nos espaços urbanos e/ou nas aldeias indígenas.

É esta resistência indígena que promove espectros de descolonização do Estado, ainda que imersa em um contexto bastante adverso de retrocessos jurídico-institucionais e fomento do ódio à diversidade. Por isso, e ao lado da palavra genocídio, achamos que outra palavra também simboliza este percurso conjuntural indígena: a esperança, que se nutre das relações e dos conhecimentos ancestrais, da história colonial/moderna de resistência indígena aos diferentes intentos genocidas do Estado e da sociedade, e aponta para novos caminhos que devem ser trilhados, ainda durante o período pandêmico, para assegurar o respeito aos modos de vida e aos direitos coletivos dos povos indígenas.

Referências

- Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib). *Nossa luta é pela vida: Covid-19 e Povos Indígenas – O enfrentamento das violências durante a pandemia*. Brasília: Apib; Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena, 2020.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). *Resolução n. 35/2020 – Medida Cautelar n. 563/2020 – Membros dos Povos Indígenas Yanomami e Ye'kwana em relação ao Brasil*. San José: CIDH, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/35-20MC563-20-BR-PT.pdf>
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI). *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas – Dados de 2019*. Brasília: Cimi, 2020.
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI). *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas – Dados de 2020*. Brasília: Cimi, 2021. (No prelo)
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Greenpeace. *Relatório Regional Norte I do Cimi, em parceria com Greenpeace*. Manaus: Cimi; Greenpeace, set. 2020. (mimeo)
- Fernandes, Carla Montuori et al. A pós-verdade em tempos de Covid-19: o negacionismo no discurso do governo no Instagram. *Liinc em Revista*, 16(2), e5317, pp.1-18, dez. 2020. Doi: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5317>
- Gortázar, Naiara Galarraga. Bolsonaro é denunciado por genocídio em Haia, em processo guiado por advogado indígena. *El País*, 09 ago. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-08-09/bolsonaro-e-denunciado-por-genocidio-em-haia-em-processo-guiado-por-advogado-indigena.html>
- Modelli, Laís. Explosão do garimpo em terra indígena deixa 4 lições sobre como a devastação avança na Amazônia. *Portal G1*, 27 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2021/06/27/munduruku-explosao-do-garimpo-em-terra-indigena-deixa-4-lico-es-sobre-como-a-devastacao-avanca-na-amazonia.ghtml>
- Mondardo, Marcos. Povos indígenas e comunidades tradicionais em tempos de pandemia da Covid-19 no Brasil: estratégias de luta e resistência. *Finisterra*, LV(115), pp. 81-88, 2020. Doi: <https://doi.org/10.18055/Finis20364>

Oliveira, Luiz Antônio de; Sousa, Helder Ferreira de. Indígenas e Covid-19 no Piauí: ausências de políticas, invisibilização e desinformação no nordeste brasileiro. *Revista Albuquerque*, 13(25), pp.46-62, jan.-jun. 2021. Doi: <https://doi.org/10.46401/ardh.2021.v13.12223>

Portal G1. Governo suspende ações contra garimpos ilegais em terra indígena no Pará após visita de ministro. 06 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/08/06/defesa-suspende-acoes-de-combate-aos-garimpos-ilegais-em-terra-indigena-apos-visita-de-salles.ghtml>

Quijano, Anibal. Estado-nación, ciudadanía y democracia. Em: Quijano, Aníbal. *Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidade/descolonialidad*. Buenos Aires: Clacso, pp. 605-624, 2014.

UOL. Desmatamento na Amazônia está perto de seu nível recorde. 06 ago. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2021/08/06/desmatamento-na-amazonia-esta-perto-de-seu-nivel-recorde.htm>

2. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL:

UMA ANÁLISE DO DIREITO ORIGINÁRIO AO TERRITÓRIO A PARTIR DO TEMA 1031 EM JULGAMENTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF

Paloma Gomes | Rafael Modesto¹

O julgamento que definirá os rumos da demarcação dos territórios indígenas no Brasil

Em 22 de fevereiro de 2019, o Plenário do Supremo Tribunal Federal – STF, por unanimidade, reconheceu a repercussão geral da matéria discutida no Recurso Extraordinário – RE nº 1017365, que tem por objeto um pedido de reintegração de posse movido contra o povo Xokleng, em Santa Catarina, envolvendo uma área reivindicada – e já identificada e delimitada – como parte de seu território tradicional.

Para os ministros, a permanência dos graves conflitos agrários envolvendo as comunidades indígenas, a demandar a demarcação de terras ou o respeito às terras já demarcadas, e o pleito, por não-índios, que detêm a titularidade dessas áreas, demonstra a inexistência de pacificação da matéria.

Desde então, a Corte se debruça sobre o caso, buscando uma definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras do art. 231 do texto constitucional (Tema 1031) que estabelece em seu *caput*:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Conflitam neste julgamento a teoria do indigenato e a tese do marco temporal. Na teoria do indigenato, tem-se que a proteção constitucional da posse indígena decorre de um direito

¹ Advogados e assessores jurídicos do Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e do Povo Xokleng.

originário e congênito e que, por ser anterior à própria Constituição (Silva, 2000), deve ser protegido e demarcado, quando demonstrada por laudo antropológico a tradicionalidade da ocupação por determinada comunidade indígena.

Assim lecionou João Mendes Júnior, em 1912, sobre a tese do indigenato, quando reinava no Brasil conflito por terras indígenas:

Não quero chegar até o ponto de afirmar, como P. J. Proudhon, nos *Essais d'une philosophie populaire*, que – “o indigenato é a única verdadeira fonte jurídica da posse territorial”; mas, sem desconhecer as outras fontes, já os filósofos gregos afirmavam que o indigenato é um título congênito, ao passo que a ocupação é um título adquirido (Mendes Júnior, 1912, pg. 58).

Significa dizer que há uma grande diferença entre as terras do indigenato, conceitualmente, e títulos de propriedade adquiridos. A primeira não se pode colocar sob efeitos de transação, enquanto a segunda, apartadas às originárias indígenas, se sujeitam ao mercado de terras e às sucessões civis. Nessa linha de raciocínio, nenhuma terra indígena pode ser objeto de segunda posse, tornando-se nula caso ocorra. Justamente o que fez valer o constituinte originário, no § 6º, do art. 231 da CF/88, determinando que são nulos os títulos de propriedade incidentes sobre terras de tradicional ocupação – as terras do indigenato.

E segue Mendes Júnior:

Conquanto o indigenato não seja a única verdadeira fonte jurídica da posse territorial, todos reconhecem que é, na fase do Alvará de 1º de abril de 1680, “a primeira, naturalmente e virtualmente reservada”, ou, na frase de Aristóteles (Polit. I, n. 8), – “um estado em que se acha cada ser a partir do momento do seu nascimento”. Por conseguinte, o indigenato não é um fato dependente de legitimação, ao passo que a ocupação, como fato posterior, depende de requisitos que a legitimem.

O indígena, primariamente estabelecido, tem a *sedum positio*, que constitue o fundamento da posse, segundo conhecido texto do jurisconsulto Paulo (Dig., tit., de aq. vel. amitt. posses., L. 1), a que se referem SAVIGNY, MOLITOR, MAINZ e outros romanistas; mas, o indígena, além desse *jus possessionis*, tem o *jus possidendi*, que já lhe é reconhecido e preliminarmente legitimado, desde o Alvará de 1º de

Abril de 1680, como direito congênito. Ao indigenato, é que melhor se aplica o texto do jurisconsulto Paulo: - quia naturaliter tenetur ab eo qui insistit. (Mendes Júnior, 1912, pg. 58).

Para José Afonso da Silva (2000), que também se debruçou sobre a matéria, temos que:

O INDIGENATO. Os dispositivos constitucionais sobre a relação dos índios com suas terras e o reconhecimento de seus direitos originários sobre elas nada mais fizeram do que consagrar e consolidar o indigenato, velha e tradicional instituição jurídica luso brasileira que dita suas raízes já nos primeiros tempos da Colônia, quando o Alvará de 1º de abril de 1680, confirmado pela Lei de 06 de junho de 1755, firmara o princípio de que, nas terras outorgadas a particulares, seria sempre reservado o direito dos índios, primários e naturais senhores delas (Silva, 2000, p.831).

De outro lado, na tese do marco temporal, a proteção da posse indígena estaria atrelada à existência de uma ocupação física, e não tradicional, à data de 05/10/1988, ou da configuração do renitente esbulho, demonstrado por meio de conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição.

Segundo o entendimento do STF, firmado no caso Raposa Serra do Sol (Petição n. 3.388), terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são aquelas:

[...] demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as “imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar” e ainda aquelas que se revelarem “necessárias à reprodução física e cultural” de cada qual das comunidades étnico-indígenas, “segundo seus usos, costumes e tradições” (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). Terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade (BRASIL/STF, 2010).

Daí que surge a grande controvérsia, pois que os ruralistas sustentam que na Pet. 3388/RR a Corte teria fixado a tese do marco temporal, enquanto os indígenas e aliados sustentam o contrário.

■ O Caso Xokleng - Recurso Extraordinário 1017365

Em 2009, a Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (Fatma)² propôs uma Ação de Reintegração de Posse em face da Fundação Nacional do Índio (Funai) e de “um grupo de indígenas invasores”, para reaver área da qual detinha título de propriedade.

A Fatma alega ser possuidora de uma área de 80.006 m², localizada na Linha Esperança-Bonsucesso, distrito de Itaió (SC), e que essa reserva teria sido invadida por aproximadamente 100 índios.

A Funai demonstrou que a área em questão está abrangida pelos efeitos da Portaria nº 1182/2003, do Ministério da Justiça, que declarou de posse permanente dos grupos indígenas Xokleng, Kaingang e Guarani a Terra indígena Ibirama-La Klãnõ, com superfície aproximada de 37.108 ha, localizada nos municípios de Doutor Pedrinho, Itaiópolis, José Boiteux e Vitor Meireles, em Santa Catarina.

O processo chegou ao Supremo por meio de um Recurso Extraordinário apresentado pela Funai. Por ter sido reconhecida a Repercussão Geral do tema, a decisão que for proferida neste caso será obrigatoriamente seguida pelas instâncias inferiores do Judiciário nos casos que versarem sobre a posse indígena, e vinculará também a administração pública federal.

■ Do esbulho e da violência: a história do povo Xokleng

Apesar de o julgamento afetar diretamente o povo Xokleng, somente na última instância do Judiciário o povo passou a participar diretamente do RE nº 1017365, após solicitar seu ingresso perante a Corte e ser admitido no processo como litisconsorte necessário, para trazer os mais importantes elementos de sua história, especialmente sobre o esbulho territorial e as violências a que foram submetidos.

² A Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – FATMA adquiriu nova denominação, passando a se chamar INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA – IMA.

Nesse sentido, é importante lembrar que um acordo envolvendo o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), celebrado em 20/09/1914, reservou aos Xokleng cerca de 37 mil hectares de terras – numa espécie de demarcação, sem assessoria de critérios técnicos. Contudo, posteriormente, esse acordo deixou de ser respeitado e parte significativa das terras teriam sido desmembradas, sem o consentimento dos indígenas.

No ano de 1926 houve uma drástica redução da Terra Ibirama La-Klãnõ, sendo nesse período o primeiro ato de esbulho territorial. Dos 37 mil hectares, a área foi reduzida para apenas 20 mil ha, o que foi associado a atos de extrema violência.

Outra redução ocorreu em 1952, conforme descreve o laudo pericial antropológico, elaborado por Alessandra Schmitt, nomeada para realização de perícia na Ação Civil Originária nº 1.100 (fls. 3.185) em tramitação do STF:

Em 1952 este mesmo tipo de pressão gerou a desanexação de 6 mil hectares da Terra Indígena – as áreas da Barra da Prata, Rio Bruno e Rio Denecke –, considerando a existência, então, de madeireiros e agricultores “intrusa” naquela região³. Isso ocorreu através de acordo firmado entre o governo federal, através da 7ª Inspetoria do Serviço de Proteção aos Índios – SPI e o governo estadual de Santa Catarina, através da Diretoria de Terras e Colonização de Santa Catarina – DTC/SC, que alterou os limites descritos no Decreto de 15 de 1926, reduzindo a extensão da Terra Indígena para 14.048,88 hectares. (Laudo Antropológico, ACO 1.100, fls. 3.185).

Em agosto de 1954, o indígena Brasília Priprá viajou sem o consentimento do chefe de posto ao Rio de Janeiro, onde ficava a sede do SPI, e denunciou os maus-tratos e a invasão da terra indígena. Ao retornar para o território, foi assassinado pelo então chefe de Posto, Eduardo Hoertan⁴.

A partir de 1970 os Xokleng sofreram novos impactos com a construção da Barragem Norte, que resultou na interferência direta no modo de vida indígena. O estudioso do Povo Xokleng, professor Silvio Coelho dos Santos, descreveu o que precedeu à perda de parte substancial do território e que, “(...) vivendo nas encostas do planalto e nos vales litorâneos, [os Xokleng] viram suas terras serem gradativamente ocupadas pelos brancos. Nesse processo, sofreram

3 As primeiras ocupações não indígenas nestas áreas, na década de 1940, foram agricultores que arrendavam terra do Posto Indígena, pagando o arrendamento na forma de víveres e dinheiro. Posteriormente, no início da década de 1950, a entrada de madeireiros e mais agricultores fugiu do controle da administração do Posto.

4 SANTOS, Silvio Coelho. *Índios e brancos no Sul do Brasil* – a dramática experiência dos Xokleng, 973:236.

as consequências de decisões políticas e econômicas, em regra executadas a fio de facão e a tiros de escopeta por experimentados caçadores de índios, os bugreiros⁵”.

Acrescenta ainda:

Os Xokleng despertaram o interesse dos imigrantes, desde o primeiro momento. Vistos como motivo de insegurança pelos colonos e obstáculo ao “progresso” pelas empresas de colonização, centraram um debate que levou o governo a criar o Serviço de Proteção aos Índios, em 1910. Alvos das atenções do novo Serviço, vivenciaram nos primeiros anos de convívio na reserva de Ibirama a perda de dois terços da população originalmente contatada (SANTOS, 1997, pg. 09).

E, para demonstrar a tragédia a que foram submetidos os Xokleng, conclui o autor com o depoimento colhido de um “bugreiro”:

Segundo um depoimento que obtive do bugreiro Ireno Pinheiro, em 1972, na localidade de Santa Rosa de Lima, afugentavam-se os índios “... pela boca da arma. O assalto se dava ao amanhecer. Primeiro, disparavam-se uns tiros. Depois passava-se o resto no fio do facão. O corpo é que nem bananeira, corta macio. Cortavam-se as orelhas. Cada par tinha preço. Às vezes, para mostrar, a gente trazia algumas mulheres e crianças. Tinha que matar todos. Se não, algum sobrevivente fazia vingança. Quando foram acabando, o governo deixou de pagar a gente. A tropa já não tinha como manter as despesas. As companhias de colonização e os colonos pagavam menos. As tropas foram terminando. Ficaram só uns poucos homens, que iam em dois ou três pro mato, caçando e matando esses índios extraviados. Getúlio Vargas já era governo, quando eu fiz uma batida. Usei Winchester. Os índios tavam acampados num grotão. Gastei 24 tiros. Meu companheiro, não sei. Eu atirava bem⁶.

5 SANTOS, Sílvio Coelho dos. **Os índios Xokleng: memória visual**. -Florianópolis: Ed. da UFSC; [Itajaí]: Ed. da UNIVALI, 1997 – pg. 09.

6 SANTOS, 1997, pg. 28.

Produto da CPI do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), instaurada em 1967, o Relatório Figueiredo⁷ expôs os crimes que foram cometidos em face aos povos indígenas do Brasil, sem que se possa avolumar as atrocidades⁸.

Os mais comuns identificados foram os de dilapidação do patrimônio, como esbulho possessório e apropriação da renda indígena e trabalho escravo, associados, em caso de “rebeldia”, aos crimes físicos como, por exemplo, os estupros, cárcere privado, esmagamento de tornozelo pelo “tronco”, amputação e até mesmo casos de crucificação e morte.

Reconhecendo essa trágica história e também a ocupação tradicional do território, em 2003 o Ministério da Justiça declarou de posse permanente dos grupos indígenas Xokleng, Kaingang e Guarani a Terra Indígena Ibirama-La Klãnõ.

Como se vê, seria perversa a exigência de comprovação da posse indígena em 1988 para a demarcação das terras tradicionais e contrária à própria Constituição Federal, como pretendem os que defendem a tese do marco temporal. Isso porque a história do país não permite esquecer que diversos povos indígenas foram expulsos com violência das terras que ocupavam há séculos.

■ O marco temporal como afronta à Constituição Federal. Cláusulas Pétreas e o Princípio da Vedação ao Retrocesso em matéria de Direitos Humanos

Como referido acima, duas teses estão em jogo no processo que discute o direito territorial do Povo Xokleng, de Santa Catarina. Temos certo, de pronto, que a tese defendida por setores ruralistas e do agronegócio, o chamado marco temporal, é inconstitucional por afronta direta ao que está previsto no art. 231 e parágrafos da Constituição Federal.

Tivemos a oportunidade de abordar no primeiro tópico as raízes que nortearam, do ponto de vista material, o tema da posse indígena no Direito Constitucional brasileiro, no caso, a teoria do indigenato consagrada desde o Alvará Régio, em 1680, bem como na Carta de 1934 e mantida nas Constituições de 1937, 1946 e também na de 1988, que reconhece o caráter originário e congênito das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, não restrita a um

7 Composto por 7.429 folhas em 29 volumes, o material abrange as atividades do Serviço de Proteção aos Índios – SPI (1964 a 1968) e contém informações relevantes sobre a situação das populações indígenas – então atendidas pelo SPI – em relação a saúde, educação e economia desses povos.

8 Disponível em: <http://museudoindio.gov.br/divulgacao/noticias/225-museu-do-indio-organiza-e-disponibilizarelatorio-figueiredo>. Acessado em: 17.09.2019.

suposto “marco temporal” para a sua proteção.

Embora protegida pelo art. 231 da CF e reafirmada em diversos julgados, a posse tradicional indígena vem sendo objeto de propostas legislativas que buscam flexibilizá-la ao incorporar a tese do marco temporal como se esta fosse a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à matéria.

Exemplo é o PL 490 de 2007, o qual teve parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) pela constitucionalidade e juridicidade da matéria tratada no PL que alberga o marco temporal.

Ocorre, no entanto, que o previsto nos artigos 231 e 232 da nossa Carta Política de 1988 é protegido pela imutabilidade, uma vez que os dispositivos tratam de direitos e garantias individuais elencados pela Assembleia Constituinte como cláusulas pétreas, previstas em um complexo e bem definido estatuto jurídico-constitucional da causa indígena⁹.

Vejamos o art. 60, § 4º da CF/88 sobre o tema:

Art. 60 (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação de poderes; IV – **os direitos e garantias individuais.**

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as cláusulas pétreas traduzem “a vontade da Assembleia Constituinte de retirar do poder constituinte reformador – parlamentares que compõem as sucessivas legislaturas – a possibilidade de alterar determinado conteúdo da Constituição em razão de sua importância. Para alterar conteúdo disposto em cláusulas pétreas, é preciso promulgar uma nova Constituição”¹⁰.

Pode-se invocar ainda outra razão adicional para considerar o direito a terras indígenas como cláusula pétrea. É que a interpretação constitucional deve dialogar com o Direito Internacional, especialmente no campo dos Direitos Humanos. O diálogo entre fontes normativas e entre cortes contribui para aperfeiçoar o Direito Constitucional,

⁹ Embora se apliquem aos índios os direitos fundamentais previstos na Constituição, o estatuto jurídico da causa indígena, contidos nos artigos 231 e 232, carrega em si mesmos todos os direitos previstos na Magna Carta. Isso em função do reconhecimento da organização social, que abrange o direito oral, consuetudinário dos povos originários, bem como seus sistemas de justiça.

¹⁰ Vide mais em: <https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87921-cnj-servico-o-que-sao-as-clausulas-petreas>. Acessado em 27.08.2019.

abrindo-o a novos argumentos e horizontes, e aproximando-o dos ideais emancipatórios que são comuns ao constitucionalismo democrático e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esta postura de “cosmopolitismo ético” é demandada pela própria Constituição, que contempla relevantes aberturas para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em preceitos como o seu art. 5º, §§ 2º e 3º¹¹.

O que se soma ao que estamos a falar sobre cláusulas pétreas é a impossibilidade de o sistema de justiça operar retrocessos em matéria de direitos humanos e de conquistas sobre direitos fundamentais. O que está previsto na Carta de 1988 são direitos indisponíveis e, por isso mesmo, não são passíveis de anacronismos.

Nessa linha de raciocínio, a Corte Constitucional, no ARE 639.337, de relatoria do Ministro Celso de Mello, assim já se posicionou sobre a proibição do retrocesso:

(...). O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, **no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos**, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, **o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar** – mediante supressão total ou parcial – **os direitos sociais já concretizados.**” (ARE-639337- Relator(a): Min. Celso de Mello).

Daí é dizer que nem o Legislativo, nem o Judiciário e nem o Executivo podem promover ações que causem retrocesso na matéria indígena. Nesse sentido, é evidentemente incompatível a tese do marco temporal com a Constituição Federal, afrontando-a material e formalmente.

Portanto, a Suprema Corte tem uma grande responsabilidade em manter inalteradas as

11 Idem.

conquistas presentes na Constituição Federal de 1988, diante do princípio da vedação do retrocesso, evitando assim que o Congresso Nacional conjure direitos positivados no texto constitucional em cláusulas pétreas, como os são os direitos indígenas.

■ 4. Dos retrocessos na política indigenista no Brasil

Ao tempo em que o Supremo aprecia o caso envolvendo a posse e a ocupação tradicional indígena, à luz do artigo 231 da CF, sem ainda ter definido a tese sobre o tema, a administração pública vinha incorporando a tese do marco temporal, com a aplicação automática das 19 condicionantes definidas na Pet 3388 (Caso Raposa Serra do Sol)¹², e expedindo atos normativos que flexibilizam o direito possessório indígena, em claro desrespeito à Suprema Corte.

É o caso do Parecer nº 001/2017, elaborado pela Advocacia-Geral da União (AGU) e aprovado pela Presidência da República, dotado de caráter vinculante a toda a Administração Pública Federal. Nele, estava prevista a institucionalização da tese do marco temporal e a impossibilidade de redimensionamento de terras indígenas já demarcadas, independentemente de fraude, vício ou dolo na demarcação a ser revisitada.

Com base no referido parecer, a Funai passou a rever procedimentos administrativos de demarcação de terra indígena, desistir de ações judiciais sobre o tema e negar assistência e políticas públicas a comunidades que estivessem em terras ainda não regularizadas¹³.

Após pedido formulado pelo povo Xokleng no RE 1.017.365, o ministro Edson Fachin, suspendeu os efeitos do parecer e determinou à Funai que se abstinhasse de rever todo e qualquer procedimento administrativo de demarcação de terra indígena. A decisão gerou segurança e estabilidade jurídica aos povos indígenas. Contudo, a pacificação da matéria só se dará quando a Corte finalizar o julgamento do caso.

Em análise desta decisão, foi elaborado novo instrumento normativo pela AGU, o Parecer nº 00763/2020, que tem sido utilizado como argumento pela Funai para manter a interrupção dos processos de demarcação de terras indígenas.

¹² No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, a Corte estabeleceu, para aquele caso, 19 condicionantes ou salvaguardas institucionais para, segundo o julgado, garantir plena efetivação do que foi decidido. Contudo, as condicionantes não são vinculantes, como também ficou definido pelo STF, mas a administração pública, por vários meios, tentou implementar as condicionantes como norma generalizante, o que prejudicaria um sem número de comunidades indígenas, em proveito tão somente de grupos ruralistas.

¹³ Áreas ainda não homologadas, sendo esta a última fase do processo administrativo de demarcação, por meio de decreto presidencial. Após a homologação, dá-se o registro no cartório de imóveis da comarca onde se situa a área demarcada. Ainda, a área é registrada na Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Conforme consta do Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil - Dados de 2020¹⁴, publicado anualmente pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), o cenário é realmente de paralisação da política indigenista:

“Com o pior desempenho desde o fim da ditadura militar, o governo de Jair Bolsonaro não demarcou e nem ao menos iniciou nenhum processo de demarcação de terra indígena ou quilombola. O presidente da República continua cumprindo a sua promessa eleitoral de ‘não demarcar um centímetro de terra indígena’ – ainda que regularizar e proteger as terras indígenas seja uma obrigação constitucional do poder Executivo. Como fez com outros órgãos federais, militarizou a Funai e nomeou um delegado para presidir o órgão indigenista.

Em maio de 2020, por meio de decisão liminar no âmbito do processo de repercussão geral que definirá o futuro das demarcações de terras indígenas, o relator do caso no STF, ministro Edson Fachin, suspendeu a aplicação do Parecer 001/2017 da Advocacia-Geral da União (AGU). O parecer vinha sendo o principal instrumento utilizado pelo governo para a aplicação da tese inconstitucional do marco temporal, voltada a restringir e inviabilizar as demarcações de terras indígenas. Apesar da suspensão, as demarcações de terras seguiram paralisadas.”¹⁵

Além disso, atos normativos expedidos pela atual gestão da Funai flexibilizam ainda mais os direitos indígenas, a exemplo da Instrução Normativa 09/2020, que permite a certificação de propriedades privadas sobre terras indígenas não homologadas, desconsiderando aquelas que estão em procedimento administrativo de demarcação e áreas com restrição de uso devido à presença de povos isolados.

Outro exemplo é a Resolução nº 04/2021 da Funai, que definiu critérios de “heteroidentificação” para aferir quem seria indígena no Brasil, violando a Constituição Federal e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, que asseguram a proteção à autodeclaração e à consciência coletiva e individual de pertencimento a determinada etnia. Vale destacar que a referida resolução foi suspensa, de ofício, pelo ministro Luís Roberto Barroso, que em decisão proferida na ADPF 709, reafirmou que “a identidade de um grupo como povo indígena é, em primeiro lugar, uma questão sujeita ao autorreconhecimento pelos membros do próprio grupo. Ela não depende da homologação do direito à terra. Ao contrário, antecede o reconhecimento de tal direito”.

14 <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>

15 Pág. 65 do relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil - Dados de 2020 - Conselho Indigenista Missionário - Cimi

Por fim, importante destacar a Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 01/2021, Funai/Ibama. A norma insere no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizadas em terras indígenas a possibilidade de exploração das riquezas do território por meio de composição mista. Seria uma espécie de parceria entre indígenas e não-indígenas, o que é impraticável pela previsão constitucional da exclusividade do usufruto das terras indígenas.

Compreendemos que longe de conferir maior transparência e segurança jurídica ao procedimento de licenciamento ambiental, a referida INC privilegia e estimula a exploração dos territórios por não-indígenas, por meio de uma suposta cooperação/colaboração. No entanto, a Constituição Federal é taxativa ao prever que o usufruto é direito exclusivo dos povos indígenas, não se admitindo eventuais mitigações.

■ 5. Conclusão

Desde o dia 8 de junho de 2021, estiveram em Brasília mais de 7.000 indígenas de pelo menos 172 povos para defender o direito à vida e aos seus territórios, nos acampamentos que denominaram de “Levante pela Terra” e “Luta pela Vida” e também na “II Marcha das Mulheres Indígenas – Mulheres originárias, reflorestando mentes para a cura da Terra”.

O fato de a maior mobilização indígena dos últimos trinta anos ocorrer em plena pandemia do Coronavírus é um indicativo do estado atual de pressão a que estão submetidos os povos indígenas do Brasil, sofrendo ataques em seus territórios e vendo seus direitos constitucionais em risco de retrocesso. Daí que, como mencionado, o processo da Terra Indígena Ibirama-Laklãnõ terá um julgamento histórico. Não apenas por ter o condão de traçar os rumos da política de demarcação de terras no Brasil, mas também por todo o seu simbolismo.

As mobilizações indígenas ocorridas em 2021 colocaram em pauta no país a história de extermínio dos povos indígenas na apropriação de suas terras e a omissão do Estado na realização e defesa dos seus direitos.

Por isso mesmo, é certo que os povos originários aguardam decisão do Supremo que garanta seus direitos constitucionais, que possuem status de cláusula pétrea, e impeça retrocessos quanto à matéria, para julgar inconstitucional a tese do marco temporal e reafirmar a vontade soberana do constituinte originário.

O indigenato, bem como todos os conceitos dos artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988, deve ser integralmente preservado, para garantia do futuro dos povos indígenas nas suas terras de ocupação tradicional, bem como para a preservação das suas culturas, línguas, crenças e tradições, usos e costumes, bem como seu direito à diferença.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. ACO 1100 – Carta do Povo Xokleng. Brasília, 2018.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. RE nº 1.017.365. Relator Ministro Edson Fachin. Decisão monocrática: 2021.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639.337. Relator Ministro Celso de Mello. Plenário: 2011.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. CNJ serviço: o que são cláusulas pétreas. Acessado em 21.07.2021. Vide mais em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-sao-as-clausulas-petreas/>.

MENDES JÚNIOR, João. Os Indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912.

SANTOS, Sílvia Coelho. Índios e brancos no Sul do Brasil – a dramática experiência dos Xokleng, 973:236.

SANTOS, Sílvia Coelho dos. Os índios Xokleng: memória visual. Florianópolis: Ed. da UFSC; [Itajaí]: Ed. da Univali, 1997

SARMENTO, Daniel. Nota Técnica sobre constitucionalidade da PEC 215. Disponível em: <http://www.gta.org.br/wp-content/uploads/2013/09/2013-Nota-T%C3%A9cnica-do-MPF-sobre-a-PEC-215.pdf>. Acessado em 28.08.2019.

SCHMITT, Alessandra. Laudo Antropológico: Demarcação Terra Indígena Ibirama La-Klãnõ. Florianópolis, 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Editora Malheiros, 18.^a edição, 2000.

V — DIREITOS

DAS

**MU
LHE
RES**

1. DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NO BRASIL:

AVANÇOS, RETROCESSOS E CONSTANTES DESAFIOS

Debora Piccirillo | Giane Silvestre¹

A Constituição Federal de 1988 trouxe diversos avanços para os direitos humanos e a cidadania no Brasil, inclusive no que diz respeito aos direitos das mulheres. Marcada pela participação popular, a Carta de 1988 recepcionou muitas demandas dos movimentos de mulheres, a começar pelo reconhecimento da igualdade entre os gêneros, a proibição da discriminação no mercado de trabalho, e o compromisso do Estado em coibir a violência nas relações familiares (Brasil, 1988; Piovesan, 2008). Apesar dos avanços obtidos com a redemocratização, as relações de gênero na sociedade brasileira continuam a seguir uma hierarquização que posiciona as mulheres em uma condição de submissão perante os homens. Com isso, convivemos com a perpetuação das desigualdades no acesso a direitos básicos como saúde, educação, segurança, marcada ainda pela violência de gênero e doméstica. Somado a isso, as diferenças de oportunidades e desigualdades salariais no mercado de trabalho mostram o quão distantes estamos de garantir a cidadania plena às mulheres brasileiras. O reflexo mais brutal dessa relação marcada por tantas diferenças baseadas no gênero é a violência que, de certa forma, materializa de forma cruel a crença da inferioridade das mulheres e de seus direitos.

Sinais de avanço

Desde a promulgação da Constituição até os dias atuais, a violência em relações familiares ou íntimas, baseada nas expectativas de gênero, permaneceu como uma constante nas relações sociais. Porém, não há como negar a existência de alguns avanços no enfrentamento da questão, como a criação de mecanismos jurídicos e normativos para abarcar as complexidades das relações de gênero. Também houve uma mudança no entendimento público de que a violência praticada por parceiros íntimos no âmbito doméstico é uma questão de segurança pública, ainda que tal concepção já existisse nos movimentos feministas antes da redemocratização. Devido à demanda popular, já em 1985 foi criada a primeira delegacia da mulher no estado de São Paulo, com o objetivo de investigar crimes cuja vítima seja do sexo feminino (Pasinato e Santos, 2008). Em 2006,

¹ Pesquisadoras do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

foi promulgada a lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, com o objetivo de coibir a violência contra as mulheres, em alinhamento com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (OEA, 1994). Mais recentemente, em meio a intenso debate, foi promulgada a lei 13.104, de 2015, que inseriu a categoria “feminicídio” como uma das qualificadoras do homicídio no Código Penal nos casos em que o crime ocorre em função do gênero² da vítima.

A criação de diferentes dispositivos legais evidencia, por um lado, que há uma preocupação pública em lidar com a questão da violência de gênero contra as mulheres; por outro lado, mostra que a igualdade prometida na Constituição Federal ainda não foi efetivada no dia a dia das mulheres brasileiras. De 2016 a 2021 houve um aumento de 46% de novos casos registrados de violência contra a mulher no Brasil e 44% de aumento nos casos de feminicídio (Videira, 2022). Segundo Videira (2022), estes dados mostram a falha do Estado em garantir a segurança e os direitos das mulheres no Brasil, assim como a pouca efetividade das medidas protetivas de urgência, previstas na Lei Maria da Penha.

■ Gênero e raça: a urgência do olhar interseccional

Além do aumento constante nos casos de violência de gênero, os dados disponíveis demonstram que há uma intersecção entre gênero e raça que precisa ser melhor estudada. Das 1.371 vítimas de feminicídio no país em 2021, 62% eram negras e 81,7% foram mortas pelo companheiro ou ex-companheiro (FBSP, 2022). Outro ponto importante de considerar é o aumento dos casos de estupro e estupro de vulnerável, e a dificuldade que as mulheres e meninas ainda encontram em obter o aborto legal em casos de gravidez decorrente de estupro³, evidenciando mais uma forma de violação aos direitos das mulheres. Destaca-se ainda que as mulheres e meninas negras são as principais vítimas de estupro de vulnerável, indicando mais uma vez como a violência de gênero é atravessada pelo racismo (FBSP, 2022).

Pesquisadoras da área apontam como é fundamental que o reconhecimento da intersecção entre gênero, raça, classe e demais marcadores sociais esteja presente não só na compreensão do problema, mas também na formulação de políticas públicas (Pasinato,

2 A versão final do texto da lei fala em “em razão do sexo feminino” e “menosprezo ou discriminação à condição de mulher” e não em condição de gênero. O debate em torno dos termos utilizados foi intenso durante todo o processo de votação da lei, uma vez que ao falar em “sexo feminino” e “condição de mulher” ficam ocultas as hierarquias de gênero que permitem e justificam esse tipo de violência. Para mais detalhes em torno dessa discussão, ver Oliveira, 2017.

3 Um caso emblemático ocorreu em 2020, no Espírito Santo. Uma menina de 10 anos, vítima de estupro, não conseguiu realizar o aborto legal no Hospital Universitário de Vitória e precisou viajar 2 mil quilômetros para realizar o procedimento no Recife, onde foi hostilizada por grupos religiosos antiaborto que a chamaram de “assassina”. Ver: <https://www.uol.com.br/universa/reportagens-especiais/a-saga-de-uma-crianca-para-fazer-aborto-no-brasil/#page2>

2011; Kyrillos e Stelzer, 2021). É necessária uma avaliação das particularidades de cada território e da população ali presente para compreender as dinâmicas em torno dessas violências de gênero e poder propor soluções que atinjam o cerne do problema. Reconhecer que mulheres negras, indígenas e migrantes possuem particularidades que precisam ser endereçadas pelas políticas públicas não significa dizer que mulheres brancas ou de classe social mais alta estejam imunes às violências de gênero como violência doméstica, estupro ou feminicídio. Mas sim que certos grupos são ainda mais vulneráveis à violência e à violação de direitos.

Há estudos que mostram que mulheres negras têm mais dificuldades de terem suas queixas atendidas em serviços de saúde e estão mais sujeitas a sofrer violência obstétrica (Venturi e Godinho, 2013). Também são as mulheres negras aquelas que mais recebem atendimentos inadequados em delegacias e juizados, que não reconhecem a existência da intersecção entre raça e gênero, deixando de lado aspectos fundamentais para a garantia de direitos das mulheres negras (Silveira, 2013). Isso mostra que as mulheres negras enfrentam mais entraves à efetivação de seus direitos do que as mulheres brancas. Existem ainda dificuldades estruturais, uma vez que algumas cidades não possuem delegacia especializada ou, quando existe, fica situada em local de difícil acesso para as mulheres em situação de pobreza (Silva, 2008). Dessa forma, desigualdades regionais e estruturais acabam intensificando ainda mais a vulnerabilidade dessas mulheres.

A dificuldade no acesso aos serviços da rede de proteção influencia, inclusive, as estatísticas que orientam a produção de políticas públicas. Pesquisa recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023) apontou que 45% das mulheres que sofrem algum tipo de violência de gênero não buscam nenhum tipo de ajuda e apenas 14% procuraram uma delegacia especializada. Entre os motivos alegados para não buscar ajuda na polícia, as mulheres afirmam que conseguiram resolver o problema sozinhas, ou que não acreditam que a polícia poderá ajudar, o que, entre outras coisas, mostra a falta de confiança na instituição pública em solucionar este tipo de conflito.

■ Anos de retrocessos

Não bastasse a existência das dificuldades culturais, estruturais e regionais brevemente narradas, os últimos cinco anos foram especialmente desafiadores para a garantia da segurança e da vida das mulheres no Brasil. Com função primordial no desenho de políticas públicas de prevenção à violência e na elaboração de diretrizes aos estados, o governo federal, sob o mandato de Michel Temer, excluiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, criado por sua antecessora, Dilma Rousseff. Já sob

o mando de Jair Bolsonaro, a pauta dos direitos das mulheres foi relegada a segundo plano e inserida em uma agenda conservadora, que constantemente questionou e ameaçou a garantia de direitos⁴ já conquistados há décadas.

O arranjo ministerial da gestão de Jair Bolsonaro incluiu a área de política das mulheres na mesma pasta que tratou de Direitos Humanos, Família, Igualdade Racial, Crianças e Adolescentes, Idosos e Pessoas com Deficiência. Com isso, além de agregar pautas e necessidades extremamente distintas em um mesmo ministério e, conseqüentemente, em um mesmo orçamento, o então governo tirou da agenda prioritária de ação as políticas de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres.

O desfinanciamento das políticas de proteção às mulheres também foi um marco da referida gestão. De acordo com dados oficiais, a verba destinada ao então Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) no ano de 2020 (primeiro ano com o orçamento elaborado inteiramente pelo governo de Jair Bolsonaro) foi de 100,7 milhões de reais. Em 2021 este valor caiu para 30,6 milhões de reais e, em 2022, a cifra destinada à pasta foi de 9,1 milhões de reais, o que representa um corte de 90% entre 2020 e 2022. Esta verba é destinada a políticas e programas que atendem mulheres vítimas de violência doméstica, com serviços de saúde e assistência social, como as unidades da Casa da Mulher Brasileira⁵.

É importante lembrar que o ano de 2020 foi marcado pelo início da pandemia da Covid-19 e as medidas de isolamento social adotadas em todo país tiveram um impacto muito forte na vida das mulheres, para além das questões relacionadas à própria doença. Segundo dados levantados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)⁶, em 2020, o MMFDH deixou de executar 70% dos recursos previstos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Esse percentual correspondia, à época, a um montante de 103,1 milhões de reais (dado corrigido pela inflação), que não chegou aos estados e municípios para financiar a rede de atendimento às mulheres.

O sistema de segurança pública também dedica pouco investimento e atenção às ações e programas de fiscalização das medidas protetivas garantidas pelo sistema de justiça brasileiro, o que contribui para que casos de violência doméstica evoluam para feminicídios. Não é incomum que vítimas de feminicídio já tivessem obtido medidas protetivas que, sem a devida fiscalização, se tornaram inefetivas. Em que pese o crescimento de grupos de fiscalização e monitoramento das medidas protetivas dentro das polícias militares estaduais

4 <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/09/ministra-damara-alves-agiu-para-impedir-aborto-de-crianca-de-10-anos.shtml>

5 <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/cmb>

6 <https://www.inesc.org.br/orcamento-para-combater-violencia-contra-mulheres-piorou-ano-a-ano-com-pior-cenario-para-2023/>

e guardas civis municipais nos últimos anos, este contingente ainda é insuficiente para suprir a demanda por fiscalização.

Para além das medidas diretas de desfinanciamento, ações do governo de Jair Bolsonaro em outras áreas também impactaram diretamente a vida e a segurança das mulheres brasileiras. Uma delas foi a política deliberada de flexibilização do acesso às armas de fogo e munição por meio de decretos presidenciais. A presença de uma arma de fogo dentro de uma casa pode representar um risco à vida de muitas mulheres, sobretudo daquelas que já se encontram em um ciclo de violência doméstica, pois estudos apontam⁷ que a arma de fogo é o principal instrumento usado pelos autores de mortes de mulheres.

Também é importante destacar a ascensão de movimentos conservadores observada neste período. Tais grupos possuem discursos que defendem a manutenção da desigualdade de gênero nas relações sociais, naturalizam a submissão das mulheres e a violência doméstica como um instrumento de dominação e superioridade masculina. E não é uma coincidência que tais movimentos tenham ganhado força justamente no período do governo de Jair Bolsonaro. O próprio ex-presidente estampou manchetes⁸ de jornais diversas vezes que propagavam discursos que defendiam a desigualdade salarial entre homens e mulheres, faziam apologia ao turismo sexual no Brasil, além de agressões públicas a jornalistas mulheres. Quando figuras de autoridade, como um presidente, propagam falas discriminatórias e ofensivas, não deixam de emitir um sinal à sociedade sobre a aceitação e manutenção destas formas de discriminação no meio social. Desta forma, a propagação de ideais misóginos, aliada à facilidade de acesso às armas, ajuda a criar um ambiente social em que os homens agressores sentem-se amparados e no direito de impor sua vontade sobre a vida das mulheres.

■ Perspectivas e caminhos possíveis

No âmbito legislativo, algumas iniciativas indicam que há uma pressão da sociedade civil para que a violência de gênero seja enfrentada efetivamente, nas suas mais diversas manifestações. A Lei nº 14.245/2021, conhecida como Lei Mariana Ferrer, visa proteger e garantir a dignidade das vítimas de violência sexual durante o processo judicial, proibindo constrangimentos e humilhações por parte de juízes, advogados e demais autoridades. A lei foi resultado da forte comoção e indignação da sociedade brasileira pela forma como a modelo, que dá nome à lei, foi tratada pelas autoridades judiciárias durante a audiência judicial de um processo em que figurava como vítima de estupro de vulnerável.

7 <https://apublica.org/2022/10/feminicidio-armamentista-calibres-liberados-por-bolsonaro-sao-usados-para-matar-mulheres/>

8 <https://oglobo.globo.com/politica/relembre-declaracoes-com-ofensas-as-mulheres-feitas-pelo-presidente-a-familia-bolsonaro-25423642>

Mas a garantia dos direitos humanos das mulheres em sua plenitude precisa ultrapassar a esfera jurídico-legal e adentrar o cotidiano de todas e todos, nas práticas e comportamentos diários. Daí a necessidade da conscientização e letramento na temática da igualdade de gênero, que precisa ser discutida e ensinada desde a infância, para que seja possível desconstruir a ideia de que diferenças biológicas justificam desigualdades sociais.

Além disso, a efetiva garantia dos direitos previstos na Constituição Federal depende de diversos fatores e, principalmente, da articulação entre diferentes instituições e atores. A promoção dos direitos das mulheres precisa ser uma política pública intersetorial e o olhar para as questões de gênero precisa ser transversal, isto é, não pode ser assunto exclusivo de secretarias específicas da mulher. É preciso que haja um alinhamento de áreas como Saúde, Educação, Segurança Pública, Emprego e Habitação, dentre outras, para a produção de políticas públicas que se atentem às questões de gênero e às necessidades de cada grupo, afinal, a vivência das mulheres não é uniforme e, como já dito, as vulnerabilidades atingem de forma desigual diferentes perfis de mulheres.

Um caminho para a construção desse olhar intersetorial passa pela formação e sensibilização de servidores públicos em todas as áreas para a temática do gênero, passando pelo reconhecimento dos direitos das mulheres em todas as esferas da vida. Estudos mostram que mesmo em serviços especializados, como a delegacia da mulher, existem servidores que reproduzem discursos e práticas machistas e de culpabilização da vítima pela situação de violência, por exemplo (Silva, 2008; Tavares, 2015). Daí a necessidade de atualizações e formações contínuas acerca da temática e o reconhecimento e valorização de boas práticas.

Nesse sentido, vale mencionar a iniciativa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) que desde 2018 pesquisa e documenta⁹ boas práticas ao redor do país que visam a defesa dos direitos humanos das mulheres e o combate à violência de gênero no âmbito das agências de segurança e justiça. Destacaram-se iniciativas como as Patrulhas Maria da Penha, que visam monitorar e garantir o cumprimento das medidas protetivas de mulheres vítimas de violência doméstica; os grupos reflexivos de homens autores de violência doméstica; os projetos de educação e disseminação da Lei Maria da Penha em escolas, como o Maria vai à Escola de Roraima; e programas de capacitação para o combate à violência obstétrica (FBSP, 2019). Vale destacar também programas que adotam a intersetorialidade e inovam em suas práticas, como o programa Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que visa o enfrentamento da violência contra a mulher por meio de ações preventivas e integradas à política de saúde. O programa oferece formação sobre o tema da violência contra a mulher para uma rede de agentes comunitárias/os de saúde que atuam nos territórios com visitas

9 <https://casoteca.forumseguranca.org.br/>

periódicas às famílias cadastradas nas Unidades Básicas de Saúde, dentro da Estratégia da Saúde da Família (FBSP, 2019¹⁰).

As diferentes iniciativas, de âmbitos municipal e estadual, mostram que a discussão sobre igualdade de gênero já faz parte do dia a dia de algumas instituições, mas precisam ser melhor estruturadas por meio de investimento, elaboração de diagnósticos e constante diálogo intersetorial.

As diversas iniciativas que têm surgido, tanto nas propostas de legislações quanto nas campanhas e projetos de intervenção, apontam para uma maior compreensão por parte da população brasileira de que a violência de gênero precisa ser enfrentada e contida. Ainda assim, é necessário alcançar outros setores da sociedade, que se mantêm fechados para o princípio da igualdade protegido pela Constituição Federal.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: 2006.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: 2015.

FBSP. Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça. Série Casoteca, v. 2, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

¹⁰ <https://casoteca.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/09/casoteca-2019.pdf>

FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022, Ano 16, 2022.

FBSP. Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil - 4ª Edição. 2023.

INESC. Nota técnica: análise do orçamento das políticas públicas para as mulheres - 2019 a 2021. 2022. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/03/8-de-Marco_Orcamento.docx.pdf

KYRILLOS, Gabriela; STELZER, Joana. Uma análise interseccional de gênero e raça sobre as medidas adotadas em prol da eficácia da CEDAW no Brasil. Cadernos Pagu, v. 61, 2021.

OLIVEIRA, Clara. De “razões de gênero” a “razões de condição do sexo feminino”: disputas de sentido no processo de criação da lei do feminicídio no Brasil. Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017.

PASINATO, Wânia. “Femicídios” e as mortes de mulheres no Brasil. Cadernos Pagu, v. 37, p. 219-246. 2011.

PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília McDowell. Mapeamento das delegacias da mulher no Brasil. São Paulo: PAGU, Unicamp, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Igualdade de gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. Os alicerces da redemocratização. Brasília, DF: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, v. 1, p. 349-377, 2008.

SILVA, Marieve Pereira da. Representações sociais de mulheres negras sobre violência doméstica e o processo de denúncia e não-denúncia. Dissertação (Mestrado em Enfermagem). Universidade Federal da Bahia, Escola de Enfermagem. Salvador, 2008.

SILVEIRA, Raquel. Interseccionalidade gênero/raça e etnia e a Lei Maria da Penha: discursos jurídicos brasileiros e espanhóis e a produção de subjetividade. Tese (Doutorado em Psicologia Social e Institucional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Psicologia. Porto Alegre, 2013.

TAVARES, Márcia. Roda de Conversa entre mulheres: denúncias sobre a Lei Maria da Penha e descrença na justiça. Revista Estudos Feministas, v. 23, n. 2, p. 547-559, 2015.

VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau (orgs.). Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições SESC SP, 2013.

VIDEIRA, Renata. Medidas protetivas de urgência e o princípio da vedação à proteção insuficiente: uma questão de eficácia dos direitos fundamentais da mulher. In: FBSP, Anuário Brasileiro de Segurança Pública, p. 152 - 160, 2022.



VI-RA

CIS

MO

1. LIBERDADE, IGUALDADE & FRATERNIDADE – CADÊ VOCÊ?

ALGUNS PONTOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS

Deise Benedito¹

As três palavras de ordem da Revolução Francesa de 1789: liberdade, igualdade e fraternidade sempre estiveram distantes da população negra. Os ideais que envolvem os três termos são reconhecidos ou construídos conforme a própria experiência da vida humana em sociedade. Porém, pensando em um país como o Brasil, erguido sobre a égide da violência, da tortura, dos maus tratos, da ausência da liberdade, do controle dos corpos de africanos escravizados, expõem-se diversas barreiras à sua plena execução, lembrando que, no apogeu dos movimentos que antecederam a Revolução Francesa e na própria Revolução Francesa, esses ideais não atingiam os milhões de africanos escravizados nem, tampouco, os povos indígenas que foram dizimados.

Por estes motivos, é fundamental compreender alguns artigos da Declaração Universal de Direitos Humanos, a declaração máxima do direito à existência. Bem como versar acerca dos direitos da população ex-escravizada e de seus descendentes, que foram sendo constituídos e desconstituídos, e que, na atualidade, é necessário defender e não apenas proclamar.

Após o triste episódio do Holocausto Judeu, os líderes políticos das grandes potências vencedoras criaram, em 26 de junho de 1945, em São Francisco, a ONU (Organização das Nações Unidas). À nova organização recém-criada foi confiada a tarefa de evitar uma Terceira Guerra Mundial e de promover a paz entre as nações, além de alavancar os “direitos naturais”.

Neste sentido, um dos primeiros atos da Assembleia Geral das Nações Unidas foi a proclamação, em 10 de dezembro de 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo primeiro artigo orienta: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotadas de razão e de consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”.

A Declaração Universal afirma o conjunto de direitos das revoluções burguesas, entre eles, os direitos de liberdade, ou direitos civis e políticos, e os estende a uma série de sujeitos.

¹ Graduada em Direito – Especialista em Relações Étnico-Raciais, Mestre em Direito – área de concentração Criminologia (UnB) – Ex-Perita do Mecanismo Nacional de Prevenção a Tortura-MNPCT.

Contudo, no que tange à população negra e indígena, esses direitos são sistematicamente violados, como os direitos à terra, moradia, demarcação de terras indígenas, transitar, não discriminação etc.

Assim, reuni alguns artigos da Declaração de Direitos Humanos, os quais são sistematicamente violados e que, a meu ver, são de extrema relevância para ilustrar que, quando se trata de direitos humanos, ainda vivemos sob a ideia de que certos humanos são mais ou menos humanos do que outros e, por consequência, é evidente a naturalização da desigualdade de direitos, acompanhada pela discriminação racial. A população negra está consolidada como portadora de humanidade incompleta, sendo impossibilitada de desfrutar do gozo pleno dos direitos humanos.

■ **Direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (artigo III)**

A chegada da nova Constituição em 1988 trouxe o direito à vida e à segurança no Estado Democrático de Direito. Entretanto, a década de 90 do século XX, no Brasil, foi marcada por chacinas em todo território nacional. No ano de 1990, onze jovens foram assassinados, sendo sete menores de 18 anos, na Favela de Acari, no Rio de Janeiro. Em 1992, o Massacre do Carandiru² resultou em 111 mortos. No ano de 1996, a Chacina de Eldorado dos Carajás³ levou a óbito 21 pessoas.

Em 1993, no Rio de Janeiro, foram assassinados oito moradores de rua, incluindo seis crianças e adolescentes, enquanto dormiam ao relento nas escadas da Igreja da Candelária⁴, localizada no Centro do Rio de Janeiro. Ainda em 1993, 22 pessoas da mesma família foram exterminadas dentro de suas residências, na favela de Vigário Geral, no Rio de Janeiro. No ano de 1994, 13 pessoas foram assassinadas por policiais militares, na favela Nova Brasília, no Rio de Janeiro. Houve inúmeras chacinas nesse estado, no início dos anos 2000: favela do Maracanã, 2003; favela do Borel, 2005; Baixada Fluminense, 2005, e a chamada “Chacina do Pan”, 2005, que resultou na morte de 19 pessoas durante uma operação policial no Complexo do Alemão.

No ano de 2006, na capital de São Paulo, ocorreu um dos mais terríveis conflitos entre o

2 No dia 2 de outubro de 1992, a rebelião dos presidiários do pavilhão 9 da Casa de Detenção de São Paulo foi reprimida pela invasão de tropas da Polícia Militar e resultou na maior chacina da história das penitenciárias brasileiras, com a morte de 111 detentos. Apesar de diversos esforços da sociedade civil, os processos de responsabilização disciplinar, criminal, civil e internacional iniciados após o massacre foram interrompidos ou permanecem sem conclusão.

3 No dia 17 de abril de 1996, cerca de 1,5 mil pessoas estavam acampadas na curva do S, em Eldorado do Carajás, sudeste do Pará, em forma de protesto. O objetivo era marchar até a capital Belém e conseguir a desapropriação da fazenda Macaxeira, ocupada por 3,5 mil famílias sem-terra. Um total de 155 policiais militares estiveram envolvidos na operação, que deixou 21 camponeses mortos, 19 no local do ataque, e outros dois que faleceram no hospital.

4 Em 23 de julho, à 1h da manhã, um grupo de policiais à paisana chegou ao entorno na Igreja da Candelária, simulando levar comida para os 72 meninos e meninas de rua que dormiam sob as marquises dos prédios e abriram fogo contra eles.

PCC, facção criminosa surgida no interior do sistema prisional paulista, e as forças policiais do estado, em que, em menos de uma semana, mais de 500 pessoas foram mortas, muitas delas com sinais de execução, o que ficou conhecido como os “crimes de maio”⁵. Em 2015, considerada a maior chacina do estado de São Paulo, 18 pessoas foram mortas e seis foram feridas nas cidades de Osasco e Barueri em intervalo de apenas três horas. Ainda em 2015, em Salvador, ocorreu a execução sumária de 12 jovens por policiais militares, conhecida como Chacina do Cabula⁶. No ano de 2017, dez pessoas foram assassinadas em ato de reintegração de posse em Redenção, Pará. Esse tipo de conflito, pelo direito à terra, representa grande desafio a ser superado no Brasil, devendo se transformar em luta permanente pela manutenção da vida.

A violência em nosso país demonstra o desgaste da legitimidade das instituições democráticas, voltadas principalmente para a mediação de conflitos. O grande obstáculo é superar os efeitos nefastos do colonialismo, do escravismo e do vigente neocolonialismo, tanto no campo quanto na cidade, frente à ineficácia de governantes que autorizam chacinas e estimulam a violência, propagando o apagamento das culturas, das línguas, das religiosidades e o direito de existir em plenitude.

Durante a pandemia da Covid-19, no Rio de Janeiro, inúmeras organizações da sociedade civil moveram ação contra a letalidade policial. Participaram deste processo Educafro, Justiça Global, Redes da Maré, Conectas, Movimento Negro Unificado, Iser (Instituto de Estudos da Religião), Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, Coletivo Papo Reto, Coletivo Fala Akari, Rede de Comunidades e Movimento Contra a Violência, Mães de Manguinhos, Observatório de Favelas, Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (Geni/UFF), Maré Vive, Instituto Marielle Franco, Conselho Nacional de Direitos Humanos, CESeC (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania) e Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Mais recentemente, o Movimento Mães de Maio também passou a fazer parte da ação como *amicus curiae*.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635 foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), com a pretensão de que fossem reconhecidas e sanadas graves lesões a princípios fundamentais constitucionais, decorrentes da política de segurança pública

5 Em 15 de maio de 2006, após a onda de ataques contra agentes de segurança do Estado, iniciada na noite do dia 12, o Primeiro Comando da Capital (PCC) deixou a população da maior metrópole da América do Sul atônita, amedrontada, acuada. Em razão do pânico motivado pelas mortes em série, escolas, estabelecimentos comerciais, empresas fecharam mais cedo. Até fóruns criminais e o Ministério Público dispensaram seus funcionários e abreviaram o expediente. Trabalhadores refugiaram-se em suas casas. A cidade se calou. O saldo dos ataques daquele mês de maio revela um quadro de violência sem precedentes no Brasil, que justifica o pânico em São Paulo. Entre os dias 12 e 21, foram 564 mortos em todo o estado, entre eles, 59 agentes públicos. Muitos dos homicídios com características de execução sumária ainda não foram esclarecidos pela polícia nem punidos pela Justiça. Em um único fim de semana, 94 presídios se rebelaram e incontáveis ônibus foram incendiados por bandidos em diversas cidades paulistas. Tudo sob comando do PCC.

6 A Chacina do Cabula aconteceu no dia 6 de fevereiro de 2015 em Salvador, quando nove policiais militares mataram 12 jovens negros, que, segundo a polícia, eram suspeitos de integrar uma quadrilha que planejava um roubo em um banco da região. A PM também alegou legítima defesa, já que teriam reagido a disparos de arma de fogo supostamente iniciado pelas vítimas. A Chacina do Cabula revela a falência da política de segurança pública vigente não somente no estado da Bahia, mas em todo o país.

do estado do Rio de Janeiro, marcada pela excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

Em suma, foi proposto que o estado do Rio de Janeiro elaborasse plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contivesse medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

A ADPF 635 aborda alguns temas importantes, entre eles, o fim do uso dos blindados aéreos em operações policiais, a proteção à comunidade escolar, a garantia do direito à participação e ao controle social nas políticas de segurança pública, o acesso à justiça e à construção de perícias e de provas que incluam a participação da sociedade civil e de movimentos sociais como uma das ferramentas principais na resolução das investigações de casos de homicídios e desaparecimentos forçados.

Diversas tratativas estão sendo tomadas em conjunto aos órgãos de segurança para a criação de sistema de comunicações das operações policiais que efetivamente atenda à decisão do STF. No entanto, infelizmente, não foram cumpridos os protocolos exigidos, culminando em terríveis chacinas.

O que é possível observar é que o direito à vida e à segurança não são respeitados. As chacinas em nosso país tornaram-se rituais de execução de pessoas, na sua maioria, negras e pobres, consideradas inimigas e indesejáveis, inadequadas ao convívio social.

Segundo dados do Fórum Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2021, 76,2% das vítimas de homicídio eram negras. O número de pessoas negras mortas entre 2009 e 2019 foi de 405.811. Para Achille Mbembe⁷, trata-se de política que não mais pensa em controlar corpos, mas, sim, eliminar do corpo social sujeitos que, desprovidos de status político, não têm mais espaço no sistema.

■ Proibição da escravidão e do tráfico de escravos (artigo IV)

De acordo com o artigo 149 do Código Penal, o trabalho análogo ao escravo é aquele em que seres humanos estão submetidos a trabalhos forçados, jornadas tão intensas que podem causar danos físicos, condições degradantes e restrição de locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto.

7 MBEMBE, Achille. Necropolitics. Public Culture, v. 15, n. 1, 2003, p. 14. Tradução livre. Disponível em: https://warwick.ac.uk/fac/arts/english/currentstudents/pg/masters/modules/postcol_theory/mbembe_22necropolitics22.pdf.

Em 2021, uma idosa foi resgatada e considerada pelo Ministério do Trabalho como o caso mais longo de situação análoga à escravidão registrada no Brasil, pois ficou 72 anos isolada. A mesma situação ocorreu com outra idosa, resgatada em 2021, em Lauro de Freitas, na Bahia, que passou 54 anos de sua vida submetida a condições análogas à escravidão. Há como agravante o fato do homem negro, jovem, morador de zona rural, ficar mais exposto aos riscos do trabalho escravo, podendo perder a sua liberdade.

■ Proibição da tortura e do tratamento cruel (artigo V)

Em diversas sociedades antigas, como Egito, Índia, Grécia, Roma e China, a prática de tortura se fez presente. Em tempos históricos mais próximos, é possível observá-la no Direito Germânico e no Direito Canônico da época medieval, sem falar da sua ocorrência nos tempos moderno e contemporâneo. No Brasil, após a invasão dos europeus, os primeiros povos submetidos à tortura e ao tratamento desumano foram os povos indígenas, incluindo mulheres, idosos, jovens e crianças.

Com o advento do processo da escravização da população africana, a tortura contra os corpos escravizados foi amplamente impulsionada, visando à obtenção da subordinação e à correção de comportamentos considerados insurgentes contra ordens impostas. O escravagismo impunha a aplicação de castigos físicos, incluindo amputação de órgãos, estupro contra mulheres e meninas, sob a égide de que tais corpos eram considerados torturáveis, tornando-se modelo a ser seguido até os dias de hoje.

Em 1770, Esperança Garcia Mulher – negra, escravizada –, sabendo ler e escrever, envia carta ao governador do Piauí, denunciando a tortura e os maus tratos contra seus filhos e marido em outra fazenda, provocando dor e sofrimento intenso, o que é tido como o primeiro *Habeas Corpus* impetrado no Brasil.

Durante o século XVII, a tortura e os tormentos, em geral, foram instrumentos de obtenção de confissão, punição e controle ideológico contra os ainda considerados desviantes da fé cristã e ameaça ao poder do rei:

as perseguições espalharam-se como peste. Mulheres, moças e até crianças eram torturadas com agulhas enfiadas sob as unhas, assando-se-lhes os pés ao fogo e esmagando-se-lhes as pernas sob grandes pesos até que a medula espirrasse dos ossos, a fim de obrigá-las a confessar orgias repelentes com os demônios... Na década de

1620 foram queimadas cerca de mil feiticeiras por ano nas cidades alemãs de Würzburg e Bamberg e, por volta da mesma época, dizia-se que a praça central da cidade de Wolfenbüttel dava a aparência de uma pequena floresta, tantas eram as estacas⁸.

No século XVIII, uma obra condenatória da prática da tortura demarcou o procedimento e o Direito Penal no Ocidente. Trata-se do livro “Dos delitos e das penas”, de Cesare Beccaria. No capítulo 18 do seu livro, ele aponta:

Um homem não pode ser chamado culpado antes da sentença do juiz, e a sociedade só pode retirar-lhe a proteção pública após ter decidido que ele violou os pactos por meio dos quais ela lhe foi concedida. Qual é, pois, o direito, senão o da força, que confere ao juiz o poder de aplicar uma pena a um cidadão, enquanto perdure a dúvida sobre sua culpabilidade ou inocência? Não é novo este dilema: ou o delito é certo ou incerto; se é certo, não lhe convém outra pena que não a estabelecida pelas leis, e são inúteis os tormentos, pois é inútil a confissão do réu; se é incerto, não se deve atormentar um inocente, pois é inocente, segundo as leis, um homem cujos delitos não estejam provados. Mas digo mais: é querer subverter a ordem das coisas exigir que um homem seja ao mesmo tempo acusador e acusado, que a dor se torne o cadinho da verdade, como se o critério dessa verdade residisse nos músculos ou nas fibras de um infeliz.⁹

No Brasil, durante o Império, a Constituição de 1824 garantiu, no artigo 179, a extinção das punições físicas. Os escravizados mantidos no Brasil, no período colonial, tinham suas penas decididas pelo código legal português, o livro V das Ordenações Filipinas.

Na esfera privada, a responsabilidade pelo castigo era do senhor. No final do século XVII, a tutela da punição começou a mudar: um alvará proibiu que senhores de escravos usassem instrumentos de ferro nos castigos e que condenassem os escravizados ao cárcere privado. A coroa portuguesa se preocupava não só com a estabilidade social – punições muito severas poderiam causar levantes –, mas também com o controle do sistema escravista, limitando a autoridade dos senhores ao poder real.

No dia 15 de outubro de 1886, o Parlamento brasileiro aprovou a criação da lei que aboliu a aplicação da pena de açoites em escravos. A nova norma legal revogou o artigo 60 do Código

8 GOULART, Valéria. *Tortura e prova no Processo Penal*, 2002, p. 31.

9 BECCARIA, Cesare, *Dos delitos e das penas*, p. 69.

Criminal e a lei de 10 de junho de 1835, na parte em que instituía a sentença de açoites para os cativos julgados pelos tribunais do Império. Na prática, isso significava que os escravos só poderiam ser condenados, a partir de então, às penas de prisão, prisão com trabalho, galés e de morte. Tratava-se, assim, de medida que diminuía as distâncias entre as normas criminais voltadas para os escravos. Apenas dois anos antes da escravidão foram abolidos os castigos por meio de açoites.

Assim, a prática da tortura está comumente relacionada aos castigos físicos que eram aplicados contra a população escravizada como forma de punição, com caráter exemplar, além de destacar a relação de poder. Esses expedientes intentavam conformar as pessoas por meio da manutenção da sujeição estrutural e do controle do Estado. Todavia, mesmo com a abolição, os corpos negros “livres” foram direcionados à miséria.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a prática da tortura contestava a plena vigência do Estado Democrático de Direito, o qual reflete o sentido civilizatório das relações entre Estados e entre cidadãos e suas autoridades no âmbito do Estado Nacional. Neste sentido, uma série de iniciativas foi implementada, na intenção de extinguir a prática da tortura nos procedimentos institucionais de diversos Estados. Convenções Internacionais e acordos foram assinados por governos do mundo todo¹⁰. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF) afirmou que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” (art. 5º, inc. III), considerando crime inafiançável sua prática (art. 5º, inc. XLIII).

Ainda segundo o artigo 1º da Convenção da ONU, a tortura é definida como qualquer ato cometido por agentes públicos ou atores no exercício da função pública pelo qual se inflija intencionalmente a uma pessoa dores ou sofrimentos graves, físicos ou mentais, a fim de obter informação ou confissão; de castigá-la por ato que cometeu ou que se suspeite que tenha cometido; intimidar ou coagir ou; por qualquer razão baseada em algum tipo de discriminação.

O Artigo 2º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura conceitua tortura nos seguintes termos: todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou qualquer outro fim. Entender-se-á também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica. Por sua vez, a Lei Federal 9.455/1997 tipifica

10 Por exemplo, dois grandes sistemas foram elaborados após a Segunda Guerra Mundial para difundir e garantir os direitos individuais e coletivos: um sistema global, ligado às Nações Unidas, e os sistemas regionais de direitos humanos – o africano, o europeu e o interamericano (OEA). Assim, temos: a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), a Carta das Nações Unidas (1945), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). De outra parte, existem os documentos especiais, como a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

como tortura: constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento psíquico ou mental com a finalidade de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceiros; para provocar ação ou omissão de natureza criminosa; em razão de discriminação racial ou religiosa.

As construções políticas, iniciativas e ações brasileiras apontaram para a necessidade de formação de um Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT). Assim, o Brasil aprovou a Lei nº 12.847/2013, que o instituiu, ao mesmo tempo em que o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT).

Mesmo com elevado arcabouço jurídico no Brasil, no que se refere à prática de tortura, há brutais violações de direitos sofridas por pessoas presas, relegadas a condições sub-humanas, sujeitas à conjuntura de vida degradante, em espaços insalubres, superlotados, com privação de água, falta de acesso à saúde, alimentação de péssima qualidade, dentre diversas outras formas de desrespeito.

Desse modo, a prisão serve como fator criminógeno, principalmente, no que se refere a novos métodos de tortura: por meio de comida de péssima aparência e qualidade, ambiente sem ventilação necessária, ausência e controle de água, ausência e controle de absorventes higiênicos, ausência de cobertores no frio e ventiladores no calor das celas, onde há impossibilidade de distanciamento, falta de limpeza adequada e de fornecimento de material de higiene pessoal. No que tange à pandemia da Covid-19, destaca-se a proibição de visitas dos familiares e a ausência de informações sobre estes, proporcionando o rompimento de vínculos, como novos procedimentos de tortura. Cabe evidenciar que a sobrerrepresentação de pessoas negras no sistema prisional reflete o racismo estrutural e institucional dos órgãos públicos de controle.

■ **Direito de ser reconhecido como pessoa (artigo VI)**

O pós-abolição assegurou a prática do racismo que opera estruturalmente na formação social e capitalista brasileira. O sistema de segurança pública atua explicitamente pela lógica dos períodos da colonização e escravização, passando pela vigilância ostensiva e pelo controle territorial da população negra. Este, de forma estratégica, funciona como mecanismo definidor de lugares existenciais onde essa população é totalmente desprovida do direito a ser reconhecida como pessoa.

Com a atual ofensiva do conservadorismo, apresentam-se as desigualdades advindas do período colonial escravista que são reeditadas e têm como resultado profundas violações de direitos humanos, as quais dilaceram e despotencializam essas populações, em particular, os jovens negros.

O sistema de justiça criminal brasileiro estabelece conexão com o passado escravista, que se perpetua com a existência do racismo institucional e estrutural. Uma das suas engrenagens é dirigida para a opressão, visando à manutenção das desigualdades proporcionadas pela hierarquização racial. O preconceito racial, uma das piores formas de violência, não apresenta a visibilidade necessária para que possa ser identificado.

No Brasil, o preconceito assume sua amplitude no cotidiano. O racismo tem suas estratégias alteradas de acordo com as circunstâncias. Por meio da sua “invisibilidade”, instala-se e produz os efeitos necessários sem ser percebido. Estamos vivenciando momentos nebulosos na esfera da segurança pública, principalmente, no que se refere às abordagens policiais. Faz-se necessária uma prática mais democrática, em que haja o reconhecimento dos abordados como cidadãos. Inúmeras vezes os agentes do Estado reproduzem o preconceito racial.

O ato de abordar é o primeiro contato do policial com a população. A abordagem tem como princípio orientar ou esclarecer. Ser reconhecido como pessoa aponta a necessidade de respeito, precipuamente, pelos órgãos da segurança pública. Neste sentido, cabe indicar os efeitos quando se problematiza a instrumentalização de política criminal racista, que faz uso especificamente de dispositivos de reconhecimento facial, com o fim de combater a “criminalidade”, implantados em cinco estados do Brasil.

Esses dispositivos vêm acompanhados por desigualdades raciais na medida em que o Estado não adota ações eficazes para o combate ao racismo e às desigualdades. Torna-se indispensável pensar as dinâmicas raciais nesse contexto e a presença do racismo nas próprias redes sociais. A predisposição do Estado em vigiar, controlar, organizar, fiscalizar e punir, por meio de dispositivos tecnológicos falhos, tem levado jovens negros inocentes à prisão.

No ato da prisão, na condição de detento provisório ou mesmo em cumprimento de pena, será, mais uma vez, reafirmada a negação de direitos, além do aprofundamento de vulnerabilidades. Como egresso, pode-se perceber a morte social de negras e negros, por conta do estigma social, que lhes nega a condição humana e o alcance da cidadania. Na pandemia, os estabelecimentos penitenciários se transformaram em câmaras de gás.

Igualdade perante a lei (artigo VII)

Cabe ao Estado a implementação dos direitos, à sociedade civil organizada monitorá-lo e demandar dele a garantia destes, por meio dos movimentos sociais. É a luta pela efetivação dos direitos humanos, para além das perspectivas teóricas, que reforça a necessidade do reconhecimento da persistência de práticas discriminatórias em nossa sociedade. A tentativa de execução desses direitos, principalmente no que se refere à aplicação da lei, no cotidiano da população negra e pobre, vai determinar o seu potencial alcance.

Adorno (1995)¹¹ demonstra como o preconceito habita as relações entre os negros e o sistema judiciário penal e conclui que negros são mais presos em flagrante delito do que os brancos e, em comparação, estes aguardam o julgamento em liberdade condicional em maior proporção do que aqueles. Isso comprova que os negros são mais perseguidos e autuados pela autoridade policial, o que aponta a discriminação racial na justiça criminal. Além disso, enfrentam maiores barreiras ao acesso à justiça criminal, têm dificuldade em exercer o direito da ampla defesa, assegurado pela Constituição, e são condenados em maior proporção do que os brancos. Vários fatores corroboram com a caracterização desta realidade, como os obstáculos impostos pelo conservadorismo do Poder Judiciário e o corporativismo da magistratura, que acaba por interferir nas ações de seus agentes, de modo a comprometer e restringir os direitos dos cidadãos.

Dados sobre o sistema prisional brasileiro confirmam que a guerra às drogas é a narrativa central dessa engrenagem de aprisionamento. O tráfico lidera as tipificações para o encarceramento. Da população prisional masculina, 26% está presa por tráfico, enquanto que, dentre as mulheres, 62% delas estão encarceradas por essa tipificação. Dessas pessoas, 54% cumprem penas de até oito anos, o que demonstra que o aprisionamento tem sido a única decisão diante de pequenos delitos. Os indicadores sociais de pobreza e exclusão, impostos às pessoas negras, estão apresentados nos mais diversos contextos, com a presença da discriminação racial enquanto processo gerador de violência, desigualdade e exclusão!

Proibição da prisão ou detenção arbitrária (artigo IX)

É notória, na história social brasileira, a violência perpetrada pelos agentes do Estado contra a população negra. Assim, é possível observar o descumprimento da Constituição Federal desde a sua promulgação em 1988, ocasião dos 100 anos da Abolição

¹¹ Sérgio Adorno é coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Adorno (1995, p. 52) observou que entre os réus negros os índices de analfabetismo e desemprego eram maiores em relação aos réus brancos e concluiu que os cidadãos negros são, em média, mais pobres do que os brancos.

da Escravatura. Mesmo que a CF determine a prevalência da igualdade, bem como a preservação de direitos nela assegurados, estes são descumpridos. A atividade policial, que visa garantir a segurança pública, por inúmeras vezes, contribui para o crescimento elevado da seletividade penal.

As pessoas negras detidas de forma arbitrária frequentemente também são destituídas do acesso a bons advogados, assim como a suas próprias famílias. Na prisão, inúmeras vezes são sujeitas a tortura e outras formas de tratamento cruel. O Brasil é signatário de inúmeros tratados e convenções que visam a proibição de detenção arbitrária.

O artigo 9º do Acordo Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o artigo 6º da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, o artigo 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo 5º da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos garantem o direito da pessoa à liberdade e à segurança, assim como outros instrumentos legais que envolvem: os Princípios Básicos para a Proteção de Todas as Pessoas sob qualquer Forma de Detenção ou Prisão, adotado pela Assembleia Geral em 1988; a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, adotada pela Assembleia Geral em 1992; os Princípios Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias e Sumárias, recomendados pela resolução 1989/65 do Conselho Econômico e Social.

A tendência preocupante observada no Brasil é que a privação de liberdade está sendo usada como primeiro recurso, em vez de último, como exigido por normas internacionais de direitos humanos. A história da violência praticada por agentes do Estado contra seus cidadãos é também a história do racismo. Nela, hierarquias têm sido perpetuadas, ainda que a CF, desde sua promulgação, determine a prevalência da igualdade incondicional de direitos.

A atividade policial, embora também possua objetivo formalmente descrito – garantir segurança pública –, acaba tendo papel de destaque na reprodução de distorções estruturantes de nossa sociedade. Por meio de informações oficiais e públicas, resta confirmado que forças de segurança têm contribuído decisivamente com o fenômeno da seletividade penal, o qual, por sua vez, possui reflexos inequívocos no perfil da população carcerária, predominantemente negra e jovem.

■ Direito de ser presumido inocente até que sua culpabilidade seja provada (artigo XI)

O Decreto nº 145, de 11 de junho de 1893, por exemplo, passou a determinar a prisão correcional de “mendigos válidos, vagabundos ou vadios, capoeiras e desordeiros”, enquanto que o Decreto nº 3475, de 4 de novembro de 1899, “negava o direito à fiança aos réus ‘vagabundos ou sem domicílio’”¹². O sistema penal atual está estruturado na exploração e exclusão de corpos negros do meio social. O racismo ganha suporte pelo próprio aparato estatal que, por meio de normas e leis aprovadas de acordo com o rito adequado, é reproduzido “enquanto prática política e como ideologia”¹³ e permite a segregação sem que se fale nela de maneira explícita.

Uma vez que o racismo faz parte da estrutura do Estado brasileiro, o que se tem é a reprodução de preconceitos nos meios tecnológicos, como percebido no reconhecimento facial. Desse modo, verifica-se que, sim, se não observadas algumas medidas de precaução, o uso de tecnologias de reconhecimento facial automatizado pode colaborar profundamente para a perpetuação do racismo nas estruturas sociais do Brasil. Em razão disso, é necessário, em primeiro lugar, transparência nos sistemas de auditoria dos algoritmos de aprendizagem, a fim de identificar possíveis vieses de discriminação.

Isto posto, ser considerado culpado está presente desde o momento da abordagem policial, devido à atitude suspeita, quando da ocorrência de furto ou roubo. Na presença da autoridade policial, o reconhecimento facial do padrão branco como culpado é praticamente nulo, não implica na reprodução do racismo, na potencialidade de empreender o encarceramento da população branca por considerá-la culpada.

O que causa estranheza é a incapacidade dos aparelhos em reconhecer rostos brancos, o que implica na generalização do negro como culpado. De fato, conforme o exposto, o uso de câmeras com boa resolução e qualidade pode ser fundamental para menor índice de imprecisão no momento do uso do reconhecimento facial automatizado.

Por outro lado, no que se refere a ser presumido inocente, o Poder Judiciário brasileiro, com raras exceções no seu quadro de magistrados que atuam nas varas criminais, tem atuado em conformidade com os objetivos traçados pelo Estado, os quais, muitas vezes, coincidem com as metas elaboradas por um grupo, detentor do poder político e econômico, que conta

¹² FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e projeto genocida do estado penal brasileiro*. 2006. 145 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006, p. 69.

¹³ ALMEIDA, Sílvio. Op. cit., p. 108.

com representantes em todas as esferas de atuação estatal, estes oriundos de famílias tradicionais, aristocratas e com viés escravagista.

As sentenças judiciais e as suas motivações, que resultam na condenação, variam conforme a classe, a formação profissional, a idade e a ideologia política e social dos juízes, que se reflete na visão tradicional ainda predominante nos cursos jurídicos e na prática cotidiana do direito. A moderna doutrina tem enfatizado que o juiz, na qualidade de agente incumbido da interpretação e da aplicação do direito, deve colaborar para que se cumpram os objetivos descritos no artigo 3º da Constituição Federal do Brasil, entre os quais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Pressupõe-se que os juízes tenham boa formação técnico-acadêmica e sólido embasamento moral, que os tornam aptos a desempenhar a função jurisdicional de maneira justa e, portanto, não discriminatória. Porém, infelizmente, a realidade é muito diferente. A cor da pele, o local da abordagem, o bairro, a região, o território podem conferir, de partida, a ideia de periculosidade.

■ Liberdade de locomoção e residência (artigo XIII)

Falar sobre liberdade de locomoção é falar sobre a forma que, historicamente, a polícia tem exercido controle sobre a população negra desde a abolição da escravidão, com repressão de condutas pela legislação da época, como o curandeirismo e a capoeiragem.

A ausência da liberdade de locomoção e do direito à moradia é a face mais visível da atuação do racismo estrutural. Quando se fala em liberdade de locomoção, trata-se do ato de ir e vir, inúmeras vezes reprimido por abordagens, tanto da Polícia Civil quanto da Militar, uma vez que, embora haja diferenças de organização administrativa e de especificidade de funções, o papel de ambas, em essência, é o mesmo: a repressão da criminalidade.

A história explicita que a atuação policial se dá preferencialmente em bairros de periferia, onde se concentra a população mais pobre. Existe, portanto, espaço em que, segundo ideologia discriminatória, há maior concentração de criminosos, sendo o local de maior atuação da repressão policial, onde a liberdade de locomoção é questionada. No que se refere à moradia, inúmeras vezes, ser negro passa a ser fator que impede a locação de um imóvel, a depender do lugar que se pretenda residir.

Todos esses direitos fazem parte da dignidade humana, que é valor supremo, abarcando valor moral, ético e espiritual, intangíveis, e devem ser garantidos como princípio, pois combinam aspectos morais e sociais. A dignidade humana engloba necessariamente respeito e proteção da integridade física e emocional de cada pessoa e deve ser plena.

No entanto, em nosso país, há grande dificuldade na garantia dessas prerrogativas para muitos. Já, neste momento, cabe aqui ressaltar que a população negra, desde a chegada ao continente, teve a sua dignidade negada, com lesões sanguíneas. O racismo, a discriminação, a indiferença e a falta de acesso a políticas públicas transformam-se em açoite, que ainda estala nas costas da população negra, sob a penumbra da falsa liberdade concedida, sem elementos de promoção da dignidade humana.

Esses direitos não atingiram os territórios das favelas. É preciso insistir que a igualdade se consagre na formulação das leis, que deve respeitar a todos, de maneira indiscriminada, bem como na aplicação dessas, para que haja a promoção da igualdade, garantida na Constituição e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O artigo 5º da Constituição de 1988 afirma que todos são iguais perante a lei. É difícil imaginar esta igualdade diante das mazelas que atingem a população negra, as quais este país se dispôs a efetivar. No decorrer da história da humanidade, diversos documentos confirmam a existência dessa preocupação pela preservação da dignidade humana, entre eles, a Carta Mandinga, proclamada no continente africano em 1222, importante documento histórico que mostra que os conceitos de liberdade, fraternidade e igualdade não foram cunhados na Europa.

Ainda, faz-se importante destacar alguns artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que se evidenciam direitos fundamentais que deveriam ser assegurados à população negra e indígena do Brasil.

No ano de 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos – na qual eu estive presente e participei de diversas reuniões com a sociedade civil de inúmeros países – teve papel fundamental para o Plano de Ação e a Declaração de Viena. Estabeleceram-se os seguintes termos:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de modo justo e equitativo, com o mesmo fundamento e a mesma ênfase. Levando em conta a importância

das particularidades nacionais e regionais, culturais e religiosas, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais (Art. 5º Conferência Mundial de Direitos Humanos, 1993).

O Brasil tem a obrigação de garantir esses direitos fundamentais ao cidadão. Tivemos um passado escravista por mais de três séculos. Para chegar nesses termos atuais, variadas lutas foram travadas, muitas vidas foram interrompidas e seguem sendo ceifadas. Para que se possa alcançar a plenitude máxima da existência e a garantia dos direitos das futuras gerações, batalhas devem ser travadas todos os dias para que os direitos de todos, sem distinções, sejam reafirmados.

Ainda, torna-se fundamental que a igualdade se consagre. O artigo 5º da Constituição Federal assegura a inviolabilidade do direito à vida, mas é indispensável certificar que esse direito não é apenas o direito à sobrevivência, mas o direito à existência digna.

Por fim, sublinho que a conquista da universalidade da saúde e o aumento da democratização do ensino não têm conseguido sustentar a igualdade e promover a superação da pobreza e da miséria. Torna-se necessário, para além do discurso antirracista, a união de forças para vencer as barreiras e articular a construção de nação que valorize o ser humano em sua essência e magnitude, independentemente de orientação sexual, idade, opção religiosa e cor de pele. Devemos reconhecer no outro a extensão mais extraordinária de nós mesmos.

Referências

ADORNO, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 43, p. 45-63, nov. 1995.

ALMEIDA, Silvio. Racismo Estrutural Op. cit., p. 108.

BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas, p. 69.

FLAUZINA, Ana Luiza. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e projeto genocida do estado penal brasileiro. 2006. 145 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006, p. 69.

GOULART, Valéria. Tortura e prova no Processo Penal, 2002, p. 31.

MBEMBE, Achille. Necropolitics. *Public Culture*, v. 15, n. 1, 2003.

2. A REVOLUÇÃO DOS HUMILDES¹

Adriana Alves²

Meu nome é Adriana Alves, sou uma mulher preta, muito alta e ostento um orgulhoso *blackpower* recém-assumido. Sou filha de um egresso do sistema prisional que se tornou motorista de ônibus (o seu José, já falecido) e de uma empregada doméstica (a dona Ana). Ambos estudaram somente até o que hoje conhecemos como ensino fundamental I. Nasci e me criei na periferia paulistana. Essa trajetória improvável explica meu nervosismo e encantamento por estar em tão importante companhia nessa mesa hoje.

Antes de iniciar minha fala, gostaria de honrar aqueles e aquelas que me precederam. O faço na figura de duas mulheres poderosas: a professora Eunice Prudente, da Faculdade de Direito, cuja trajetória me inspira desde que entrei na universidade ainda como aluna, em 1999, e minha irmã gêmea, Luciana Alves, pró-reitora adjunta de assuntos estudantis na Unifesp, uma das primeiras estudiosas da branquitude brasileira e minha professora nos assuntos da luta antirracista.

Na USP me formei bacharel em Geologia. Uma linda ciência, infelizmente pouco conhecida, que objetiva a compreensão dos processos evolutivos que definem e moldam nosso planeta. Hoje sou professora livre-docente do Instituto de Geociências e coordeno a área Mulheres, Relações Étnico-raciais e Diversidades da recém-instituída Pró-reitoria de Inclusão e Pertencimento.

Minha área de especialidade é a petrologia ígnea e em minha pesquisa mais recente investigo a relação existente entre vulcões e eventos de extinção em massa. Para atingir tais objetivos, analiso amostras de rocha, popularmente conhecidas como pedras. O título da minha fala é, portanto, um trocadilho entre a geologia que faço e o famoso poema.

Sim, há pedras no caminho da plena democracia. Entretanto, para a geóloga que sou, tais pedras representam uma oportunidade única de estudo e compreensão de como chegamos a esse ponto. A investigação minuciosa dessas pedras pode apontar mudanças que nos ajudem a consolidar a democracia de modo a superar as iniquidades e a garantir o pleno direito de todos os cidadãos e cidadãs brasileiros.

¹ Apresentação da professora doutora Adriana Alves na aula aberta Universidade pública e democracia, no dia 15 de agosto, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. O texto foi cedido pela autora para integrar o Relatório Nacional de Direitos Humanos.

² Geóloga e professora do Instituto de Geociências (IGC) da USP

Minha preocupação com as causas sociais, e mais tarde raciais e de gênero, começou cedo. Peço licença para ler uma redação que escrevi em novembro de 2002 para minha candidatura a uma vaga de estágio em mineração:

Os últimos fatos da história política brasileira trouxeram à baila o velho paradigma, condições de preparo versus chances de ascensão. Nossa sociedade foi tomada de um súbito, e até exacerbado, otimismo acerca da possibilidade (agora óbvia) de vitória de pessoas que são uma combinação de caracteres estatisticamente desencorajadores.

O Brasil é um país de grandes inteligências. Não as inteligências dos grandes centros de pesquisa ou dos colégios renomados, mas sim a inteligência criativa, simples e até instintiva das favelas, do sertão e das comunidades mais pobres em geral.

Iludem-se aqueles que acham que seu sucesso se deve apenas à sua capacidade de raciocínio e ao talento que lhes é intrínseco. Vários Josés e Marias famintos e sem esperanças poderiam ser tão ou até mais brilhantes que qualquer um de nós, caso lhes fossem dadas oportunidades simples como acesso ao estudo, alimentação de qualidade e sobretudo respeito e credibilidade.

Há muito a capacidade e o brilhantismo dos humildes era assunto apenas para cientistas sociais e algumas poucas entidades filantrópicas. As eleições renovaram em todos os brasileiros a esperança e a certeza de que todo seu esforço para manter os filhos na escola e dar-lhes uma vida digna, a despeito de todas as dificuldades e estatísticas, pode ser recompensado caso a elite e os dirigentes desse país mantenham em mente as imagens dos muitos Luizes Inácios que poderiam hoje estar relegados à marginalidade. Só então a revolução dos humildes seria possível.

Se soubéssemos que os tempos de avanços notórios no acesso à educação e no pacto coletivo para a extensão de direitos sofreriam um revés 16 anos depois, talvez tivéssemos antevisto caminhos alternativos para a nossa democracia, caminhos que evitassem esse desfecho distópico em que nos encontramos.

É preciso revisitar os predicados da nossa democracia das últimas décadas, mas, para

tanto, expresso aqui duas ressalvas sobre o meu discurso: o farei apenas do meu lugar de fala, mulher preta de origem periférica, e resgatarei muito rapidamente alguns dos aspectos históricos das relações raciais brasileiras.

Há quem diga que o politicamente correto vem matando o senso de humor no Brasil. A esses respondo que os que brigam pela liberdade de falar o que bem entendem estão, em realidade, lutando pelo direito de livre ofender. Há homens que dizem não saber mais como se dirigir às mulheres sem causar reclamações e conclamam as benesses de tempos passados das relações de gênero. A esses eu respondo que estão lutando pelo direito de livre assediar.

Há quem diga que negros e negras são estridentes, raivosos e lamuriosos e que a pauta identitária está se tornando insuportável. A esses dedico a pequena digressão que se segue.

Se meus antepassados se consideravam apenas pessoas antes de sua escravização em massa, descobriram cedo que seriam objetificados apenas como pretos. O que era adjetivo se tornaria substantivo condicionante da qualidade de vida de seus descendentes. Os direitos dos quais gozamos agora foram conquistados um a um, luta a luta por aqueles que nos antecederam. Se num primeiro momento os escravizados perderam por completo sua referência humana, ainda hoje negros e negras lutam pelo exercício de sua plena cidadania. Ainda lutamos por uma humanidade que nunca chegou por completo (para alguns, nosso peso deve ser medido em arrobas). Lutamos por uma liberdade que para nós é ainda frágil e está a uma batida policial de distância.

Aqueles que clamaram por sua liberdade, ganharam em troca o abandono de seus filhos recém-nascidos e de seus idosos, via leis que, de tão cruéis, parecem sequer terem sido pensadas por seres humanos. Quando a tão almejada liberdade enfim chegou, meus ancestrais passaram a ser paradoxalmente considerados inaptos aos trabalhos que já exerciam e foram abandonados à própria sorte em um Estado que se eximiu de lidar com o passivo social da escravidão.

Seguimos lutando. Lutamos pelo direito ao voto, pelo acesso aos sistemas de ensino e de saúde, pelo direito à propriedade, pela descriminalização de nossas práticas religiosas e manifestações culturais.

Mais recentemente, os clamores pela democratização do acesso à educação culminaram em um dos principais avanços da sociedade brasileira: o sistema de cotas sociorraciais no ensino superior público.

Comparo a adoção tardia das cotas raciais nas universidades estaduais paulistas à tardança

brasileira em aderir ao movimento abolicionista que já dominava o mundo mais de 50 anos antes da abolição no Brasil. Enquanto instituições federais adotaram a reserva de vagas desde o início dos anos 2000, USP e Unicamp o fizeram apenas próximo de 2020.

Na atual conjuntura política, negros e negras correspondem a 16% dos senadores e senadoras, 24% dos deputados e deputadas, 32% de prefeitos e prefeitas e 47% de vereadores e vereadoras. Da mesma maneira do que é observado para indicadores econômicos e educacionais, nossa distribuição na política define um padrão degradê, com posições de maior prestígio dominadas por pessoas brancas. Tais números significam que várias das políticas públicas voltadas à nossa população são formuladas a partir de um lugar de condescendência. A partir das concessões que a branquitude concorda em fazer, e não a partir da articulação, colaboração e diálogo com a população negra brasileira.

O quadro em nosso Poder Judiciário é igualmente desesperador: representamos apenas 12% dos magistrados, mas somos 66,7% da população carcerária. Mesmo para uma cientista das exatas que exige pelo menos três pontos para a definição de uma correlação, para mim é impossível não traçar relações de causa e efeito entre esses dois números.

Poder-se-ia pensar que a situação seria diferente nas instituições públicas de ensino... Temo dizer que — pelo menos no ensino superior — isso está longe de ser verdade. A título de exemplo, cito a Universidade de São Paulo, minha segunda casa há 23 anos, e seus exíguos 2% de docentes autodeclarados negros e negras. Neste foro, o que tomamos como ciência uspiana é, em realidade, uma ciência com forte viés de raça (e também de gênero, sobretudo na área das ciências exatas). Isso tem impedido o florescimento de talentos, a formulação de novas teorias, produtos e políticas que contemplem o todo da população brasileira.

As pedras no caminho da plena democracia, portanto, são muitas e, no que tange à breve análise aqui apresentada, a solução passa inevitavelmente pela diversidade, pela valorização das diferenças. Não apenas de raça e gênero, tal qual pontuei em minha fala, mas também é necessário promover a efetiva inclusão, escuta e diálogo com as comunidades indígenas, com a população LGBTQIA+, as pessoas com deficiências... Que esses grupos tenham espaço não apenas para fazer chegar suas pautas, mas que sejam também convidados a participar da elaboração e implementação de políticas que levem em conta as particularidades de suas lutas.

Que aquela redação escrita há 20 anos encontre o caminho da obsolescência nos próximos anos.

As universidades fizeram um excelente trabalho em tingir sua população discente de povo. É hora dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário fazerem o mesmo. Não nos peçam para silenciar ou esperar. Para nós, tudo é urgente!

Que o processo de redemocratização do Brasil (pois é disso que se tratarão os próximos anos da reconstrução da nossa política) seja feito à luz do que nos indicam as pedras no caminho da plena democracia! Que a composição do futuro governo represente de fato a diversidade de corpos, mentes e realidades do Brasil. Que não cometamos os mesmos erros dos últimos anos, sob pena de perdermos aquilo que nos é mais caro: nosso Estado Democrático de Direito.

Como muito bem nos lembra a campanha da Coalizão Negra por Direitos:

“Enquanto houver racismo, não haverá democracia”.

VII – DIREITOS

SOCIAIS:

**MO
RA
DIA**

1. DIREITO À MORADIA E DIREITOS HUMANOS

Luiz Kohara¹

Introdução: violações do direito à moradia

É parte do cotidiano dos brasileiros conviverem ou assistirem nos noticiários cenas catastróficas como: famílias perderem casas e bens e outras perderem vidas sob os escombros, nos períodos de chuva; bairros populares soterrados por lamas tóxicas, devido ao rompimento de barragens da mineração; favelas, ocupações, edifícios ou moradias destruídos por incêndios; jovens, em particular, os negros, brutalmente assassinados e crianças atingidas por balas perdidas nas periferias de cidades brasileiras.

Há tragédias silenciosas e invisibilizadas incorporadas à paisagem urbana e tratadas pela sociedade e Estado com certa naturalidade: crianças brincando junto a esgotos que correm a céu aberto; famílias residindo em cortiços insalubres a preços elevadíssimos, comprometendo mais de 60% da renda familiar; famílias vivendo em situação de exílio pelas dificuldades de acesso aos transportes públicos nas distantes periferias das grandes cidades; famílias e comunidades brutalmente despejadas de suas moradias; áreas de mananciais ocupadas por moradias sem saneamento; pessoas e famílias em situação de rua dormindo nos espaços públicos das cidades, totalmente expostas às inúmeras violências e outras condições que impedem o desenvolvimento humano.

Em geral, todas essas tragédias e catástrofes estão fortemente associadas à ausência de moradia digna dos mais pobres, os quais contraditoriamente convivem nas mesmas cidades que possuem bairros e condomínios luxuosos e moderníssimos centros comerciais, que simbolizam a força econômica de uma das maiores economias do mundo e como nossas cidades são excludentes e injustas.

O grave problema da moradia vem de uma concentração de riqueza histórica nas mãos de poucas famílias que reproduz as desigualdades sociais, econômicas e raciais e pela falta de política pública de produção habitacional e de melhoria urbana dirigida às famílias de menor renda, de forma massiva e permanente. A mercantilização desenfreada da terra urbana e a especulação imobiliária são, também, fatores determinantes dessa injustiça e violação dos direitos humanos, produzidos pela lógica hegemônica do sistema econômico e

¹ Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, colaborador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Brasil

do desenvolvimento urbano no Brasil. Vale observar que os espaços das cidades brasileiras estão distribuídos conforme as classes sociais e expressam as desigualdades sociais e raciais existentes, com a segregação socioterritorial das famílias de trabalhadores/as de baixa renda.

Como consequência da Covid-19, índices de letalidade, contaminação e rebaixamento de renda foram extremamente superiores nas áreas urbanas com menos infraestrutura e serviços públicos quando comparados a outras áreas da cidade; além disso, essa situação foi agravada pela falta de ações e coordenação ministerial e pela sistemática desconsideração das recomendações de autoridades sanitárias e, até mesmo, sabotagens, por parte do governo federal no enfrentamento desta pandemia².

O acesso à moradia digna é fundamental para a efetivação da dignidade humana, da justiça social e da democracia.

■ O que dizem a ONU e a Constituição Federal de 1988

O Estado brasileiro é signatário de inúmeros acordos internacionais, além de possuir marcos regulatórios sobre a garantia de acesso à moradia digna a todas as pessoas que vivem no país.

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem reconhecido e reafirmado, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a importância da moradia digna a todos os seres humanos do planeta em vários documentos, assembleias e conferências. O Comentário Geral nº 4, de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, estabelece que a moradia adequada ou digna, segundo documentos internacionais ou nacionais, não se circunscreve apenas a quatro paredes e um teto, mas destaca sete elementos balizadores, a saber:

- **Segurança da posse** que garanta a proteção legal contra despejos forçados, pressões e outras ameaças;
- **Disponibilidade de materiais, serviços e infraestrutura**, como água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, meios para armazenamento de alimentos e coleta de lixo;

2 “Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma ‘estratégia institucional de propagação do coronavírus’”, texto de Eliane Brum. El País Brasil [Internet], jan. 2021; Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html>>. Acesso em: 6 nov. 2021

- **Economicidade** no custo da moradia, o qual não deve comprometer o exercício de outras necessidades básicas dos ocupantes;
- **Habitabilidade** que proporcione um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde e riscos estruturais e de doenças;
- **Acessibilidade** que atenda às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos de forma que assegure acesso para pessoas idosas, crianças, deficientes físicos e outras que apresentem limitações;
- **Localização** deve ser acessível ao trabalho, a serviços de saúde, escolas, creches e a outras instalações sociais distantes de áreas poluídas ou de outros riscos à saúde;
- **Adequação cultural** quanto à forma de construção da habitação, aos materiais utilizados e às políticas em que se baseiam, possibilitando apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural dos ocupantes e assegurando, também, o acesso às tecnologias modernas.

A Constituição Federal de 1988 tem entre os princípios fundamentais a cidadania, a dignidade humana e a igualdade. No artigo 6º, reconhece-se a moradia como um dos direitos sociais fundamentais e de responsabilidade da União, estados e municípios: *São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal referentes à política urbana, regulamentada pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 –, estabelecem normas de ordem pública e de interesse social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Nesse sentido, traz instrumentos para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, de forma que deveria favorecer a ampliação de terra urbana para moradia de interesse social.

A Lei Federal nº 11.124/05 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), sendo também elaborado o Plano Nacional de Habitação (Planab) para o período de 2009 a 2023, com o objetivo principal de implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Além das inúmeras legislações e programas estaduais e municipais, também foram desenvolvidos planos em diversas áreas para a efetivação da moradia digna.

Todos esses avanços nos marcos legais são resultados de mobilizações sociais de diversos setores da sociedade, destacadamente, dos movimentos populares de moradia.

Em 2003, no início de sua gestão, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (2003 a 2010), criou o Ministério das Cidades, trazendo para a esfera federal, de forma integrada: o enfrentamento dos problemas urbanos nas áreas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, planejamento territorial e regularização fundiária, com seus respectivos planos específicos, a expressiva ampliação orçamentária e o processo de participação social. Em 2019, com a mudança da gestão federal, o Ministério das Cidades foi extinto; como consequência do drástico corte do orçamento dos programas urbanos, por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi encerrado e substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, que desde o início sofre falta de recursos.

■ Dimensionamento do problema da moradia

Entre 2016 e 2019, com base dos dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação João Pinheiro (FJP) aprimorou metodologias e fez revisão conceitual para o dimensionamento do problema da moradia no Brasil, com novos indicadores, distinguindo-os em **déficit habitacional e inadequação do domicílio**.

Os dimensionamentos do déficit habitacional e da inadequação do domicílio estão baseados nos dados de cada município do Brasil, fundamentais para planejar as políticas públicas urbanas. Em 2019, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE, o Brasil possuía 72,395 milhões de domicílios; no Censo de 2010, o IBGE identificava 6,097 milhões de domicílios vazios.

O déficit habitacional é composto pelos componentes: **habitação precária** (habitação improvisada – como carros, barcos, barracas e outras que apresentam riscos), **coabitação** (duas ou mais famílias coabitam em uma mesma moradia, não por opção, mas para diminuir o custo) e **ônus excessivo com aluguel** (famílias com até 3 SM que comprometem mais de 30% da renda familiar com aluguel).

Déficit Habitacional – Necessidade de novas unidades	
Componentes	Total – Déficit Habitacional
(1) habitação precária (habitação improvisada – como carros, barcos, barracas e outras que apresentam riscos),	5,876 milhões de domicílios. Sendo: 5,044 milhões estão em área urbana e 832 mil, em área rural.
(2) coabitação (duas ou mais famílias coabitam em uma mesma moradia, não por opção, mas para diminuir o custo)	
(3) ônus excessivo com aluguel (famílias com até 3 SM que comprometem mais de 30% da renda familiar com aluguel).	

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2016/2019³.

O déficit habitacional representa somente parte da necessidade de oferta habitacional, visto que o ônus excessivo com o aluguel urbano é o principal componente do déficit habitacional, com 3,035 milhões de domicílios, o que representa 51,7% do total do déficit do país. Esse ônus vem aumentando a cada ano, porque a valorização imobiliária tem apresentado índice muito superior ao da renda familiar dos brasileiros; esse componente depende da política macroeconômica para melhoria da renda, do controle público em relação à especulação imobiliária e das políticas de enfrentamento da pobreza.

Em 2019, o déficit habitacional era constituído por 89% de famílias com rendimentos inferiores a três salários mínimos, sendo que 60% do déficit eram de domicílios com mulheres responsáveis pela família.

A inadequação do domicílio formada pelos componentes: **falta de infraestrutura urbana** (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica), **inadequação edilícia** (sem habitabilidade, ausência de banheiro, cobertura e piso inadequados) e **inadequação fundiária** (insegurança na posse ou conflitos fundiários) traz o número de moradias as quais não apresentam condições desejáveis para a moradia digna, mas que podem ser solucionadas através de intervenções sem necessidade de construção de novas unidades habitacionais.

³ Déficit Habitacional no Brasil – 2016/2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

Inadequação do Domicílio	
Componentes	Dimensionamento Total
(1) falta de infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica)	24,893 milhões de domicílios apresentavam pelo menos um dos componentes da inadequação.
(2) inadequação edilícia (sem habitabilidade, ausência de banheiro, cobertura e piso inadequados)	
(3) inadequação fundiária (insegurança na posse ou conflitos fundiários)	

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2016/2019⁴.

O IBGE conceitua como **aglomerado subnormal** o conjunto de domicílios, com mais de 50 unidades habitacionais, ocupado de forma irregular em terrenos vazios – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas; em geral, de forma desordenada, caracterizam-se pela falta de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais são mais conhecidos como favelas, comunidades, loteamentos irregulares, ocupações, mocambos e palafitas, entre outros.

Aglomerados Subnormais (favelas, comunidades, loteamentos irregulares, ocupações, mocambos e palafitas)	
Distribuídos	734 municípios
Nº aglomerados subnormais	13.151 aglomerados subnormais
Total de domicílios / pessoas	5.127.747 domicílios / mais de 15 milhões de pessoas residem nos aglomerados subnormais

Fonte: IBGE, 2019⁵.

Nos últimos anos, os aglomerados subnormais tiveram crescimento expressivo em relação ao número de municípios e aglomerados que dobraram e o número de domicílios teve um crescimento de 60% entre 2010 e 2019.

As cidades de Belém (PA) e Manaus (AM) possuem mais da metade dos domicílios ocupados em aglomerados subnormais, 55,5% e 55,3% respectivamente. A cidade de Salvador (BA) possui 41,8% e São Luís (MA), 32,4% dos domicílios ocupados nos aglomerados subnormais.

4 Inadequação de Domicílios no Brasil – 2016/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorio_inadequacao_2016_2019_versao_2.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

5 Aglomerados Subnormais. Classificação Preliminar e Informação de saúde para o enfrentamento à Covid-19, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

Em relação ao total de domicílios, a cidade de São Paulo possui 529.921 domicílios em aglomerados subnormais, Rio de Janeiro, 453.571, Salvador, 375.291, Manaus, 348.684 e Belém, 225.577. Os domicílios em aglomerados subnormais estão presentes nas grandes, médias e pequenas cidades em todo o Brasil.

Os dados do déficit habitacional, da inadequação do domicílio e em aglomerados subnormais trazem a dimensão do problema da moradia no Brasil, que atinge mais de 1/3 da população brasileira, isto é, aqueles que não possuem moradia digna.

■ Tragédias anunciadas

O Brasil, que já foi exemplo para o mundo no enfrentamento à pobreza extrema e à fome, desde 2015, os índices voltaram a crescer, sendo agravada ainda mais a condição de miserabilidade pelos erros da inação e falhas do governo federal no combate à pandemia da Covid-19. Conforme a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Penssan)⁶, 19,1 milhões de pessoas estavam passando fome, isto é, não tinham o que comer e 43,4 milhões de pessoas não contavam com quantidade suficiente de alimentos no país que alimenta o mundo. Vale reforçar que quando a tragédia da fome é explicitada, significa que outras necessidades fundamentais também não estão sendo atendidas, como a moradia digna.

O dimensionamento do problema da moradia mostrou que parcela expressiva dos brasileiros está exposta aos riscos de perderem a vida e/ou terem a dignidade humana ainda mais violentada devido à condição inadequada da moradia; esta situação é ainda mais agravada pelo racismo e pelas discriminações de gênero.

■ População em situação de rua – sem moradia e exposta a todos os tipos de riscos e violências

A partir do CadÚnico e do Censo SUAS, o Ipea⁷ (2020) identificou, em março de 2020, mais de 220 mil pessoas em situação de rua no Brasil. Com a pandemia da Covid-19, é visível o crescimento desse segmento social em todas as cidades do Brasil.

Não ter uma moradia faz com que fiquem totalmente expostos às violências físicas, assassinatos, mortes pelo frio, discriminações e tantas outras violações da dignidade humana. Essa população é ainda vítima de inúmeras operações de caráter higienista do

⁶ Disponível em: <<http://olheparaafome.com.br/#manifestu>>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - Nota técnica nº 73, Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020), Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC), Brasília: IPEA, junho de 2020.

poder público, que retiram os poucos pertences que possuem, uma vez que os agentes públicos, sobretudo, da segurança urbana, os tratam como se fossem objetos descartáveis ou seres desprezíveis.

As condições das mulheres ainda se somam as violências sexuais, as retiradas brutais dos filhos pelo Judiciário e as inúmeras outras agressões; para os segmentos LGBTQIA+ que estão em situação de rua, as violências são maiores.

A pesquisa de Kohara (2018)⁸ realizada com pessoas que estiveram em situação de rua e acessaram a moradia revelou que o acesso à moradia foi um determinante transformador em diversos aspectos como: reestruturação da vida familiar, melhorias na saúde e redução de danos, trabalho e renda regular e outros. *A moradia significou a proteção ao corpo e a vida, segundo depoimento.*

A moradia deve ser o primeiro atendimento público⁹ para que a população em situação de rua acesse outras necessidades fundamentais.

■ Insegurança na posse, conflitos fundiários e despejos

Ser despejado/a de sua moradia significa violência e humilhação imensuráveis. No caso de quem fez construção, perde-se todo o investimento feito de sacrifícios familiares de muitos anos. Quando se consegue novo espaço para fazer um barraco, são em áreas ainda mais distantes, sem infraestrutura e serviços públicos, que comprometem a escolarização das crianças, a saúde e o acesso ao trabalho. Temos despejos que momentaneamente geram impactos na imprensa pelo grande número de famílias; entretanto, há despejos silenciosos ou espontâneos por falta de condições financeiras para pagamentos de aluguéis em que famílias foram para favelas ou ocupações precárias ou ficaram em situação de rua.

Conforme dados da Campanha Despejo Zero¹⁰, do início da pandemia até 30 de agosto de 2021, 19.875 famílias foram removidas por ações judiciais ou administrativas e 93.485 estão sob ameaças de despejos. Após a pandemia, poder-se-á constatar grande número de despejos represados.

Apesar de o acesso à moradia digna ser um direito constitucional, a maioria do Judiciário

8 “Moradia é a base estruturante para a vida e inclusão social da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza”, Pós-Doutorado de Luiz Kohara, UFABC/CNPQ, 2018.

9 O modelo Housing First é uma experiência iniciada nos Estados Unidos, na década de 1990, expandiu para o Canadá e vários países da Europa, que assegura para população em situação de rua como primeiro acesso às políticas públicas a moradia permanente e estável para, a partir dela e com apoio social, acessar outras necessidades fundamentais. Esse modelo tem demonstrado economia e maior sustentabilidade para a saída da rua.

10 Despejo Zero. Disponível em: <<https://www.campanhadespejozero.org/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

não faz cumprir esse direito social e não aplica a função social da propriedade prevista na Constituição Federal, mas, ao contrário, atende o direito à propriedade de quem deixa abandonadas áreas ou edifícios por interesses especulativos.

■ Moradias em situação de risco

Morar em área de risco não é opção de nenhuma família, mas a única alternativa pela falta de opção de morar em melhores condições. A moradia em áreas de encostas e em outras áreas não recomendadas para construção é uma realidade presente nas cidades de todas as regiões do Brasil.

A pesquisa do IBGE (2018)¹¹, com base nas informações de 872 municípios analisados e monitorados pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), em 2010, foram identificadas 27.660 áreas de riscos que atingem 2.471.349 domicílios particulares permanentes, nos quais residem 8.270.127 pessoas. Os estados de Minas Gerais e São Paulo concentram o maior número de ocupações em áreas de riscos.

Todos os anos, em diversas cidades de todas as regiões do Brasil, nos períodos das chuvas, ocorrem muitas mortes e famílias que perdem todos os seus bens construídos durante a vida. Muitos riscos podem ser mitigados com construções de infraestrutura ou alternativas de moradias adequadas para as famílias.

■ Falta de saneamento básico e dificuldades na mobilidade

Nas aglomerações periféricas, especialmente das médias e grandes cidades brasileiras, as famílias vão se arranjando com a pouca renda, em áreas sem arruamento, calçamento, asfalto, saneamento básico, espaços de lazer e serviços públicos de saúde, educação, assistência social, transportes e segurança pública, caracterizando-se pelo urbanismo do abandono. São realidades reguladas sem ou com participação mínima dos poderes públicos.

Embora a falta de d'água e a de esgotos tratados serem fatores de propagação de maior parte das doenças infecciosas, bem como a ONU declarar que o acesso ao saneamento básico é um direito humano, milhões de brasileiros não acessam esse direito, apesar de alguns avanços na última década.

Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)¹² referente

11 “População em áreas de risco no Brasil”, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacaoareasderisco/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

12 Painel de Informações sobre Saneamento. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico_SNIS_AE_2019_Republicacao_31032021.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2021.

a 2019, 83,7% da população brasileira tem atendimento da rede de água tratada, portanto restam 35 milhões de habitantes sem acesso. 54,1% dos brasileiros têm acesso à rede de coleta de esgoto, significando que cerca de 100 milhões de habitantes não acessam este serviço. O acesso de água tratada e coleta de esgoto são extremamente desiguais entre as regiões do Brasil; por exemplo, o índice de serviço de coleta de esgoto na Região Sudeste é de 79,5%, enquanto na Região Norte o índice é de 12,3% e no Nordeste, 28,3%.

A aprovação do novo marco regulatório do saneamento básico, Lei nº 14.026/20, que favorece a privatização desse serviço, significa a mercantilização de um serviço fundamental à vida humana. O modelo de autossuficiência econômica do serviço de saneamento através das tarifas impede o acesso de famílias mais pobres.

A precarização das condições de vida das populações periféricas é consequência, também, de problemas da mobilidade pela falta, baixa qualidade e custos dos transportes públicos, além do tempo que se perde nas locomoções. As populações periféricas das grandes cidades, particularmente os/as jovens pobres, vivem segregados/as na cidade; têm-se, também, graves problemas de mobilidade para os que vivem nas áreas rurais das pequenas e médias cidades.

■ Racismo estrutural e desigualdades gênero

O estudo do IBGE (2019)¹³ apontou que apesar de a população preta ou parda ser maioria no Brasil (55,8%), este grupo, em 2018, representou apenas 27,7% das pessoas quando se consideram os 10% com os maiores rendimentos. Por outro lado, entre os 10% com os menores rendimentos, observa-se uma sobrerrepresentação deste grupo, abarcando 75,2% dos indivíduos. Essa extrema desigualdade de renda é reproduzida no acesso à moradia, ainda agravada muito mais pelo racismo estrutural que discrimina e criminaliza os negros e indígenas no Brasil.

O Brasil vive uma situação de genocídio permanente, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021¹⁴, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que aponta que 50.033 pessoas sofreram homicídios (morte violenta intencional) em 2020, sendo que 54,3% tinham entre 12 a 29 anos e 76,2% eram negros. A letalidade policial atingiu 6.416 pessoas; destas, 78,9% negros/as e 76,2% entre 12 a 29 anos. Praticamente quase a totalidade dessas mortes ocorre nas áreas periféricas urbanas, onde as moradias são precárias, sem infraestrutura urbana, nem segurança pública; esta, muitas vezes, controlada pelo crime organizado.

13 Desigualdades Sociais por Cor e Raça no Brasil, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

14 Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2021.

O racismo estrutural dificulta e até mesmo impede as condições adequadas da moradia e é reproduzido no tratamento dado à vida negra pela sociedade e pelo Estado.

Os dados do déficit habitacional, da inadequação dos domicílios e do aglomerado subnormal mostram cada vez crescente a proporção de mulheres responsáveis pelo domicílio.

Se as graves situações das precariedades habitacionais não forem enfrentadas, essas tragédias anunciadas, com o empobrecimento da população, ocorrerão com maior intensidade, atingindo maior número de pessoas.

■ Boas práticas

Os trabalhadores e as trabalhadoras de baixa renda, quando conseguem um pequeno pedaço de terra, com os poucos recursos e solidariedade mútua, utilizam-se do período do descanso para construírem suas casas e parte da cidade, construções que muitas vezes perpassam por mais de uma geração.

Nas últimas décadas, os movimentos populares de moradia, pesquisadores/as das universidades, assessorias técnicas de ONGs, legisladores/as e técnicos/as de gestões públicas vêm produzindo conhecimentos, propostas da democratização das políticas públicas e experiências de produção habitacional e melhorias urbanas.

Com a eleição de gestões democráticas populares municipais, destacadamente do Partido dos Trabalhadores, muitas propostas e reivindicações populares foram implementadas com eficácia e eficiência e, posteriormente, incorporadas às políticas urbanas implementadas nas gestões dos governos estaduais e federal.

Dentre vários programas públicos, destacam-se alguns que devem estar em contínuo aprimoramento, a saber:

- **Orçamento Participativo e controle social da gestão pública** – reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, quebraram a lógica patrimonialista e clientelista das gestões públicas e deram transparências às políticas públicas, possibilitando a contribuição direta dos que vivem os problemas das cidades nas definições das prioridades no uso do orçamento público. A participação social cidadã nos espaços de incidência nas políticas públicas por meio dos conselhos, conferência, fóruns, audiências contribuem para democratização das cidades.
- **Urbanização de Assentamentos Precários** – o programa propõe a urbanização de favelas, assegurando soluções dos problemas, com participação popular,

como: saneamento básico; riscos geológicos; questões ligadas aos arruamentos, iluminação e canalizações de córregos; construção de equipamentos sociais, de forma integral e integrada, além da regularização fundiária, oferecendo garantia na posse. A partir de 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o propósito de promover o crescimento econômico por meio de investimento em infraestrutura, sendo que um dos eixos a infraestrutura social e urbana para Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), que contou com grande aporte de recursos que solucionaram os problemas de parte dos assentamentos precários.

- **Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)** – criado como alternativa para enfrentar a crise econômica, foi instituído em 2009, com vultoso aporte de recursos, com objetivo de produzir habitação às famílias de baixa renda com alto subsídio, desenvolvimento de mercado formal de habitação para as famílias de média renda, por meio da melhoria das taxas de juros em financiamento habitacionais do FGTS, e de um Fundo Garantidor para situações de perda de renda. Foi o maior programa habitacional da nossa história. Destaca-se que até setembro de 2020, o PMCMV¹⁵ havia produzido 5.115.034 unidades habitacionais, sendo que para Faixa 1 (renda familiar até R\$ 1.800,00) 1.493.180 unidades; Faixa 1,5 (renda familiar até R\$ 2.350,00) 150.127 unidades habitacionais, Faixa 2 (renda familiar até R\$ 4.000,00) 3.108.378 unidades habitacionais e a Faixa 3 (renda familiar até R\$ 9.000,00) 363.349 unidades habitacionais. Vale ressaltar que o PMCMV para garantir o acesso da população de baixa renda (Faixa 1) deu subsídios de até 90%, além de ter atendido 97% dos municípios. Este programa poderia ser ainda mais exitoso se as prefeituras não aprovassem empreendimentos em áreas com pouca infraestrutura urbana, onde a terra é mais barata e gera maior lucratividade as empresas da construção civil.
- **Autogestão da produção de habitação** – é a própria comunidade gerindo o processo de solução para sua habitação. É a comunidade organizada, em movimentos populares, associações e cooperativas, que decide a solução para sua própria habitação, seja em ações de produção habitacional ou na urbanização de uma área. Em etapas como a definição do terreno, o projeto, a escolha da equipe técnica e as formas de construção, a autogestão é também controle dos recursos públicos e da obra pela própria comunidade. O PMCMV Entidades, que atendeu a Faixa 1, foi um exemplo efetivado em várias cidades do Brasil, tendo essa produzido unidades habitacionais com melhor qualidade e sustentabilidade social dos empreendimentos que o setor empresarial.

15 Relatório de Avaliação do “Programa Minha Casa Minha Vida” do Ministério da Economia – Secretaria Especial de Fazenda e Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, de Dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

- **Moradia em áreas centrais** – em várias cidades do Brasil foi desenvolvido um programa para assegurar moradia às famílias de baixa renda dos bairros centrais, na perspectiva da sustentabilidade urbana e de melhores condições de mobilidade e acesso aos serviços.
- **Parque público de Locação Social** – é um programa que assegura o acesso à moradia para famílias de menor renda em áreas com infraestrutura urbana consolidada e em unidades habitacionais pertencentes ao poder público, por meio de pagamento de aluguéis. O programa é desenvolvido na cidade de São Paulo desde 2002.

Os programas públicos como os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), iniciados na gestão do governador Leonel Brizola (PDT), e os Centros Educacionais Unificados (CEUs), na gestão de Marta Suplicy (PT), levaram centros educacionais de forma integrada para áreas com pouca estrutura e vários outros serviços, como da cultura, lazer, fomentos de trabalho e integração comunitária que contribuíram para a inserção social e a qualificação do local da moradia.

O Brasil possui muito boas práticas, conhecimentos, leis, planos e aprendizados que devem ser levados em conta a cada nova gestão pública.

■ Perspectivas futuras

Neste momento, o Brasil vive, de um lado, grave crise política, social, econômica e de valores humanos, com a presença de representantes da extrema-direita desumanizada no governo federal, os quais desprezam a democracia. Por outro, estes são sustentados pelos neoliberais que cada vez mais buscam se apropriar dos bens públicos para maior acumulação de capital e instrumentalização do Estado pelo setor privado. Assim, prevalece o lucro em detrimento da dignidade humana e do meio ambiente, e o Estado cada vez com menor capacidade de atender às necessidades da população mais pobre.

Metade da população brasileira não acessa o mercado formal de habitação – locação ou aquisição –, portanto, as mudanças em relação a esta população somente ocorrerão a partir das ações do Estado. Nesse sentido, é preciso fazer incidências políticas, para assegurar que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário atuem em conjunto, na perspectiva da garantia da moradia digna como base estruturante para o acesso a todas as necessidades fundamentais.

No contexto de empobrecimento, considerando que o 89% do déficit habitacional são de famílias cuja renda familiar é de até três salários mínimos, é necessário investimento público para assegurar à renda básica às famílias.

O acesso à moradia como direito social para a população de baixa de renda não pode estar vinculado à capacidade de pagamento das famílias, mas, sim, deve ser como saúde e educação, isto é, habitação como serviço público.

Para enfrentar as tragédias anunciadas, é essencial uma política habitacional massiva e perene, com participação popular e produção de habitação de diferentes modalidades, inclusive com aporte expressivo à autogestão. Além disso, devem ser implementados programas com expressivos investimentos direcionados às melhorias urbanas do saneamento básico; ao enfrentamento aos riscos; à regularização fundiária; às alternativas aos despejos; e outras conforme as especificidades locais. É importante destacar o incentivo à assessoria técnica gratuita em habitação de interesse social (ATHIS). Os programas habitacionais no modelo de parceria público privada (PPP) não têm favorecido o acesso às famílias de baixa renda.

Os desafios são complexos e difíceis, pois nunca foi fácil para a população pobre no Brasil, quase sempre visibilizada pela ótica do racismo e da discriminação social e de gênero. Nesse sentido, a luta pelo direito da moradia digna é uma luta também de civilidade e fraternidade como princípio ético.

O momento histórico do Brasil exige trabalhos de base territorial, fortalecimento do poder local e mobilização popular de todos os setores da sociedade comprometida com a efetivação da democracia, igualdade, justiça social e dignidade humana para impedir retrocessos e fazer avançar a moradia digna a todos os brasileiros.

2. SEM DIREITOS, DESPOSSUÍDOS E INVISIBILIZADOS

PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA, UMA VIOLAÇÃO À DIGNIDADE HUMANA

Alderon Costa | Júlia Lima¹

“Democracia não é apenas o povo gritar que está com fome, democracia é o povo ter o direito de comer no mínimo três vezes ao dia e comer não porque alguém está dando, mas comer porque está trabalhando, comer porque está ganhando seu salário dignamente e está conseguindo sustentar sua família”, respondeu Lula sobre qual era seu sonho.

“O Trecheiro”, n. 274 - Natal com as pessoas em situação de rua, em São Paulo, no dia 22 de dezembro de 2021)

Construir um relatório-diagnóstico e as principais propostas sobre a realidade de quem está em situação de rua é um grande desafio que vamos tentar apresentar aqui. Propomos fazer um caminho linear, apesar de já sabermos que a história é um emaranhado de idas e vindas. Mas, por uma questão didática, vamos seguir as pistas dos acontecimentos.

“Não fale da rua, sem a rua!”

O desafio de falar da realidade de quem já está em situação de rua começa pela ausência dos sujeitos, dos autores e protagonistas dessa fala. Aqui, já nos desculpamos por não estarmos na condição e nem termos passado pela situação de rua. Conhecemos a rua a partir da convivência, das relações que fomos estabelecendo durante esses mais de 30 anos, das leituras e das parcerias na difícil resistência contra as violações que já começam com a existência desse grupo nas condições em que vivem. Assim, vamos seguir conscientemente os limites que temos por esta condição.

De quem estamos falando?

As pessoas em situação de rua não são como os indígenas, os quilombolas, os desempregados que possuem uma identidade definida e por ela lutam. Estar em situação

¹ Membros do Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo

de rua é quase ser nada, é estar fora do alcance dos direitos sociais, ser renegado pela sociedade, são para muitos os descartados da sociedade. A realidade de pessoas nestas condições já é conhecida de muitos há muito tempo. Para alguns sempre existiram pessoas nestas condições. Inclusive há estudiosos que distinguem quem está momentaneamente na rua, por pouco tempo, e aquelas que já têm mais tempo e provavelmente não querem mais sair da rua.

Ao iniciar a pesquisa nacional em 2009, a primeira tarefa do grupo de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Social, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua e algumas organizações se debruçaram para traçar os limites de quem é e quem não pode ser considerada pessoa em situação de rua. Ao final desta etapa, chegou-se à definição que ainda usamos hoje:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (Decreto Federal nº 7053/2009)

O que muda nestes últimos anos é a quantidade, a diversidade de pessoas e famílias que estão em condições de rua e o grande desafio de conquistarem seus direitos, e que começam pelo “direito a ter direito”, mesmo e principalmente porque está em condições de vulnerabilidade total.

Lembrando que esse conceito de “situação de rua” é recente. Essas pessoas já foram chamadas de mendigos, vagabundas, sofredores de rua, moradores de rua para citar algumas palavras e expressões. A partir do momento em que pessoas que vivem nas ruas ou que tenham uma trajetória de rua começam a participar ativamente da organização e luta por políticas públicas que possam resolver seus problemas, os conceitos passam por uma transformação. Daí inicia-se a chamar as *pessoas da população de rua* e, posteriormente, com a ideia de que ninguém é rua, mas sim está em situação de rua, passou-se a utilizar a expressão **pessoas em situação de rua**. Com isto, pressupõe a possibilidade de uma mudança, de uma transformação.

Pensando nessa linha de que estas pessoas estão numa situação e que podem mudar, pode-se resgatar que a partir de 1988 conquista-se uma Constituição, também chamada de Constituição cidadã, pois traz no seu conteúdo a defesa dos direitos de todas, todos

e todos. Já no preâmbulo da Carta principal, encontram-se direitos sociais e individuais, o bem-estar, a igualdade, a justiça, a sociedade fraterna pluralista, sem preconceitos, que nos remete a tudo que as pessoas na condição de rua desejam.

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”

É bom sempre lembrar que esse texto é fruto de muita luta, muito sangue e vidas comprometidas com uma sociedade mais justa. É resultado de muitos anos de resistência contra ditaduras que mataram, impediam a participação do povo e não respeitavam nenhum limite legal. A Constituição é um marco para todas as pessoas que buscam seus direitos e resistem aos “comedores de gente”, pensando e comparando aos “comedores de florestas”, como diz a lenda yanomami. A nossa sociedade, da forma que está organizada, está comendo nossa gente, levando para situações que muitas vezes não têm retorno. A Constituição pode ser uma grande aliada, pois lá há o sonho de uma sociedade inclusiva, de direitos e garantias da dignidade humana. Em todo o seu texto existe a garantia dos direitos, mas, em especial, o artigo 6º é radical, incluído seu parágrafo único:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.”

Pela Constituição e pelas leis que vêm em seguida, essa realidade de pessoas em situação de rua nem deveria existir. Claro, talvez, pode-se afirmar que essa realidade existe nas leis, exatamente porque estão estampadas na realidade da sociedade e do sistema econômico

que há no país. O importante é que aqui está um grande fundamento para defender o direito à moradia, à saúde, à educação, à segurança alimentar e nutricional e tantos outros direitos que as pessoas em situação de rua na maioria das vezes desconhecem. Esse desconhecimento leva as pessoas a aceitarem o que é de direito como caridade.

Essa é uma mudança que iniciou nos anos 1980 com um grupo de religiosas e pessoas voluntárias que se juntaram ao redor da Organização de Auxílio Fraternal para viver, conviver e conhecer de perto a realidade daquelas pessoas que viviam nas ruas, marquises, praças, albergues e prisões. Dalí começou um novo movimento para conhecer a realidade das pessoas em situação de rua por dentro e descobrir com elas as possibilidades de saída. Desse movimento surgiu a organização dos catadores e catadoras de material reciclável, as possibilidades de moradias individuais e coletivas, a organização de uma alimentação coletiva que possibilitou uma experiência nos anos 1990 de um restaurante popular para as pessoas em situação de rua administrado por pessoas com trajetória de rua (Casculdas Restaurantes – Viaduto 9 de Julho, São Paulo). Importante lembrar que o dia 7 de setembro, ainda nos anos 1980, já era marcado pelas caminhadas do povo da rua reivindicando seus direitos e denunciando as violências sofridas, seja pela polícia ou pela falta de saídas, como emprego e moradia.

Na década de 1990, inicia-se a falar de políticas públicas e já temos uma primeira contagem das pessoas em situação de rua, realizada de forma comunitária na parceria do poder público e das organizações sociais. Neste momento, são inauguradas as “Casas de Convivência”, espaço de convivência e organização. Naquele momento foram identificados 329 pontos de pernoites, com 3.392 pessoas que ficavam nas ruas nas áreas centrais da cidade. Ficou evidente que havia a necessidade de se ter dados mais amplos e precisos sobre essa realidade.

■ Quantas pessoas em situação de rua há no Brasil?

O número de pessoas em situação de rua não para de crescer no país. A crise econômica dos últimos anos somada à pandemia da Covid-19 fizeram disparar o número de pessoas nas ruas. Mas qual o tamanho da população de rua?

Não há uma contagem oficial da população em situação de rua em nível nacional. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não faz a contagem no censo demográfico com a justificativa de que o censo é domiciliar, ou seja, por não ter casa, a pessoa em situação de rua não é recenseada. Com isso, a invisibilidade da população em situação de rua ocorre

também na formulação e monitoramento de políticas públicas. Há uma grande pressão dos movimentos e organizações para que as pessoas em situação de rua passem a fazer parte da contagem do IBGE. Para 2022, um avanço prometido pelo IBGE² foi a contagem de pessoas em situação de rua que estejam em barracas. Mas isso não é suficiente. É necessário que o IBGE inclua na contagem toda a população brasileira que more no país, independente se possui casa ou se e em situação de rua. Atualmente, tramita no Senado o Projeto de Lei nº 4.498/2020, do senador Fabiano Contarato, que determina a inclusão da população em situação de rua no censo demográfico do IBGE.

Em 2009, o governo federal publicou a primeira pesquisa nacional sobre o tema, que apontou aproximadamente 50 mil pessoas em situação de rua. Essa pesquisa subsidiou a criação do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

Em 2020, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou uma estimativa em que apontou aproximadamente 222 mil pessoas em situação de rua no país entre setembro de 2012 a março de 2020, ou seja, uma situação pré-pandemia.

Ressalta-se que, atualmente, já há metodologias de contagem de pessoas em situação de rua e muitos municípios já fazem seus próprios censos, como, por exemplo, São Paulo (SP), Fortaleza (CE), Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), entre outros. No município de São Paulo, houve um censo no fim de 2019 e outro no fim de 2021, ou seja, período imediatamente pré-pandemia até o pós-auge, e foi possível analisar o impacto da Covid-19 no crescimento dessa população. O Censo 2019 trouxe 24.344 pessoas, enquanto o de 2021 indicou 31.884 pessoas³, um crescimento de 31% da população em situação de rua em dois anos. Destaca-se que ainda há predominância do perfil masculino (83%) e de pessoas negras (71%), mas foi possível avaliar um grande crescimento do número de famílias em situação de rua em que 28,6% informaram viver com algum familiar, um aumento de 43% nos últimos dois anos.

■ Retrocessos dos últimos anos

Além do grande crescimento da população em situação de rua do Brasil causado, principalmente, pela crise econômica e sanitária, ocorreram diversos retrocessos relacionados ao tema.

² Durante a produção deste texto, o Censo 2022 estava em andamento, não sendo possível confirmar se houve ou não a prometida contagem de pessoas em situação de rua que estivessem em barracas.

³ Pelo Cadastro Único do governo federal, dados de julho de 2022, há 42.931 famílias em situação de rua na cidade de São Paulo. Em outubro de 2021 (mês de coleta do Censo de São Paulo), o CadÚnico apontava 34.328 famílias em situação de rua.

■ Participação Social

No âmbito federal, há o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (Ciamp Rua), criado a partir do decreto de 2009 e que tem a função de avaliar e monitorar as políticas públicas voltadas para a população em situação de rua. Inicialmente, o Ciamp Rua era formado por 18 membros, sendo nove de governo e nove da sociedade civil.

Em abril de 2019, o presidente Jair Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.757 que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”. Houve muita pressão para que não houvesse a extinção dos diversos e importantes conselhos existentes. No caso do Ciamp Rua, houve a publicação do Decreto nº 9.894, de junho de 2019, que trouxe diversas alterações ao colegiado. Houve redução da composição para 12 membros (6 de governo e 6 de sociedade civil) e alteração das funções, ou seja, houve um grande enfraquecimento do Comitê.

■ Ausência de leis efetivas

A ausência ou morosidade na tramitação de projetos de lei relacionados à população em situação de rua é um grande problema. O Projeto de Lei n. 5.740, de 2016, de autoria do deputado Nilto Tatto, propõe que a Política Nacional da População em Situação de Rua se torne lei, dando uma maior segurança jurídica à Política. Entretanto, passados seis anos, não há perspectiva de quando e como será aprovado esse PL.

Há casos em que, mesmo com o projeto de lei aprovado e a lei sancionada, a regulamentação não ocorre, como é o caso do estado de São Paulo, onde a Lei Estadual nº 16.544, de 2017, que institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua, não foi regulamentada até o momento. O mesmo acontece com o município de São Paulo, que teve sua Política Municipal sancionada em 2019 pela Lei nº 17.252, mas segue sem regulamentação. Ou seja, mesmo quando as leis são sancionadas, elas não são colocadas em prática.

■ Violência estatal

Outro grande retrocesso foi o aumento da violência do poder público, principalmente em ações de limpeza urbana, em que os pertences da população em situação de rua são levados por agentes públicos, principalmente documentos, cobertores, roupas, entre outros. O aumento de violência também vem ocorrendo em cenas de uso de drogas, como é o caso da região conhecida como Cracolândia, no centro de São Paulo. Os relatos das pessoas e o testemunho de organizações que atuam no território mostram que a violência da Polícia Militar e, principalmente, da Guarda Civil Metropolitana, tem sido constante e dura.

■ Interações compulsórias

Com o aumento dos conflitos relacionados às questões de drogas, apesar de um entendimento de que o método da “redução de danos” é o mais recomendado para o enfrentamento dessa realidade, vem crescendo a prática da internação compulsória. Aliada à prática, há um incentivo estatal ao crescimento e fortalecimento das comunidades terapêuticas que são nitidamente um grande retrocesso nas políticas públicas do Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente dos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS).

■ Desmonte das estruturas

Soma-se à lista de retrocessos o desmonte ou enfraquecimento das estruturas públicas para efetivação das políticas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros Pop). Não há formações com os profissionais e a ausência de concursos públicos leva a um número baixo de servidores em relação à alta demanda existente do público em vulnerabilidade.

■ Cadastro Único

São constantes os relatos da dificuldade em se cadastrar ou atualizar o Cadastro Único, forma única de ingresso nas políticas de benefícios sociais, principalmente os de transferência de renda, como é o caso do Auxílio Brasil. Segundo dados do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua⁴, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a taxa de atualização cadastral no município de São Paulo é de 52,12% (julho de 2022) e a subnotificação de pessoas em situação de rua no CadÚnico está em 33%.

■ Ausência nos formulários

Na pandemia ficou evidente a ausência de números das pessoas em situação de rua, totalmente invisibilizadas nos formulários do SUS, do Instituto Médico Legal (IML) e do Serviço de Verificação de Óbito (SVO). Só foi possível ter acesso aos números apresentados a partir das planilhas do Consultório na Rua, que possui um cadastro dos atendimentos. Os IMLs e os SVOs não fornecem o número de pessoas em situação de rua que vêm a óbito. No período de inverno isto fica mais complicado, pois as secretarias de Saúde, os IMLs e os SVOs não fornecem números exatos sobre essa população. Assim, a população que está em situação de rua é invisibilizada na vida e na morte.

⁴ <https://polos.direito.ufmg.br/nota-tecnica-sobre-a-aplicacao-do-cadunico-com-a-populacao-em-situacao-de-rua-no-municipio-de-sao-paulo/>

■ Direito à cidade

Cada vez mais as pessoas em situação de rua têm o seu direito à cidade negado. A ausência de banheiros, lavanderias e bagageiros para a guarda de pertences é constante. Até mesmo a chamada arquitetura hostil, como, por exemplo, a colocação de pedras embaixo de viadutos, está presente em muitas cidades brasileiras. Vem aumentando também o retrocesso ao direito de ir, vir e ficar por conta das expulsões e retiradas dos pertences pela limpeza urbana acompanhada pela Guarda Civil Metropolitana, já citada anteriormente.

■ Fome

A segunda edição do *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*⁵, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan), analisou dados coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022. No fim de 2020, 19,1 milhões de brasileiros e brasileiras passavam fome. Em 2022, são 33,1 milhões de pessoas nesta situação. Ainda segundo o inquérito, mais da metade (58,7%) da população brasileira está em insegurança alimentar. Infelizmente, a população em situação de rua está dentro desse grupo.

■ Boas práticas e perspectivas para o futuro

■ Participação Social

Frente à gravidade, à complexidade e ao aumento das pessoas em situação de rua e de tantas violações vividas por este público em extrema vulnerabilidade, há dúvidas se é possível construir e implementar políticas públicas efetivas. As pessoas em situação de rua conseguem ter esperança de autonomia e dignidade? Diante dessa realidade de sofrimento e mortes, é possível existir boas práticas?

Enfim, dentro deste quadro há algumas iniciativas que apontam para um caminho de saídas da rua, em uma visão de fortalecimento da autonomia e possibilidades das pessoas gerirem suas vidas com dignidade. A primeira delas pode ser chamada de protagonismos dos sujeitos. É um amplo movimento da sociedade de empoderamento da rua, que vem se juntando para dar mais visibilidade, buscar garantir seus direitos, empoderar os sujeitos que estão em situação de rua e/ou com trajetória de rua no sentido de atuarem na sua defesa. Pode-se citar a adesão à Política Nacional⁶, a participação de pessoas com trajetória de rua

5 <https://olheparaafome.com.br/>

6 adesões à Política Nacional: 4 estados e o Distrito Federal, 15 municípios. criação de conselhos: 6 estaduais e 18 municipais (dados do governo federal até 2020) - disponível no link: <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?ll=-19.94782239900601%2C-42.60413981250002&z=4&mid=1GqTJ22kqRgvSFZRjvQ7eRog3e8NH4JqX>

como membros dos conselhos, os comitês intersetoriais, previstos na Política Nacional, os Fóruns e os diversos movimentos das populações em situação de rua (MNPR, MNLDPR e MEPSR-SP).

■ Moradia

Outra boa prática, sem dúvida alguma, são as conquistas no âmbito da moradia. São várias práticas importantes nesta área, mas ainda pequenas pelo tamanho da demanda.

Na cidade de São Paulo, há o programa Locação Social, uma modalidade de atendimento habitacional que assegura o direito à moradia definitiva sem que, no entanto, haja transferência da propriedade do imóvel ao beneficiário. Em 2019, o município inaugurou o projeto-piloto de Locação Social exclusivo para a população em situação de rua, o Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II - Edifício Mário de Andrade, com 34 unidades habitacionais. Importante destacar que é um projeto intersetorial, com a participação de várias secretarias.

O Programa Moradia Primeiro, inspirado no *Housing First*, vem sendo mais debatido no Brasil. No *Housing First*, a pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e/ou com transtorno mental) tem garantido o acesso imediato a uma moradia, com o acompanhamento de uma equipe multidisciplinar. Há diversas experiências exitosas de *Housing First*, com destaque para o Canadá, Espanha, Portugal, França e Dinamarca. No Brasil, há alguns projetos pilotos implantados nos últimos anos, como no Rio de Janeiro (RJ), por meio do Projeto Ruas, em Curitiba (PR), pelo Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua (INRua), e em Porto Alegre (RS). Na cidade de São Paulo (SP), houve o programa De Braços Abertos, que funcionou de 2014 a 2016 com foco na política de redução de danos. O programa foi implantado na região conhecida como Cracolândia e foi considerado um projeto-piloto do Moradia Primeiro na cidade, mas foi extinto pela gestão municipal que assumiu em 2017.

Ainda na linha das boas práticas de moradia, é necessário citar o trabalho desenvolvido na cidade de Franca (SP), em que pessoas que estavam em situação de rua estão agora morando em um espaço escolhido pelo grupo e pago pela prefeitura. O programa foi lançado em setembro de 2021 e, segundo a secretária Gislaíne Liporoni, da Ação Social, “o programa vem conquistando resultados positivos, com o atendimento a 90 pessoas e, destas, 32 estão trabalhando informal e temporariamente, já com renda. Trata-se de um projeto que oferece auxílio moradia no valor de R\$ 400, o cartão alimentação social de R\$ 179,90, além de acompanhamento de equipe técnica especializada.”⁷

⁷ <https://www.franca.sp.gov.br/noticias/acao-social/blog>

Para além dessas práticas, vem crescendo o entendimento de que a moradia para as pessoas em situação de rua precisa ser vista como um serviço público de moradia social, ao qual as pessoas que não possuem renda possam acessar, inclusive com a possibilidade de serem beneficiadas com uma renda básica. Há diversos pesquisadores e grupos de trabalho debatendo e construindo esta nova proposta.

Esses programas de moradia têm se mostrado como uma importante alternativa de política pública efetiva para a população em situação de rua por ter um alto índice de saída da situação de rua e por ter, a longo prazo, um custo per capita muito menor do que os albergues, como são conhecidos os centros de acolhida da assistência social.

■ Visibilidade e direitos

Uma terceira linha de boas práticas é a ampliação da visibilidade do desafio da realidade de quem acaba morando nas ruas. Aqui, pode-se citar as recomendações, resoluções e leis que procuram defender o direito e a dignidade de quem está nesta situação. Alguns exemplos: as recomendações do Conselho Nacional de Direitos Humanos – resolução nº 40⁸, de 13 de outubro de 2020, e a resolução nº 425⁹, de 8 de outubro de 2021, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

No âmbito legislativo, a principal é a Política Nacional da População de Rua (já citada anteriormente), por meio do Decreto nº 7.053 de 2009, que também institui os Comitês Intersetoriais e estabelece uma série de normativas para as políticas públicas na defesa das pessoas em situação de rua. Depois, têm-se as leis municipais e estaduais que vêm aumentando e, mesmo que não tenham mudado a realidade imediata de quem vive nas ruas, vem se tornando um importante parâmetro na defesa de políticas públicas efetivas pelos Ministérios Públicos e Defensorias.

Na cidade de São Paulo, a criação de um decreto que impede a retirada de pertences da população em situação de rua nas ações de limpeza urbana foi inovadora. As violações infelizmente seguem, mas ter uma normativa que proíba a retirada de pertences é um mecanismo importante para a denúncia e investigação dessas violações de direitos.

A realidade é que as pessoas em situação de rua não podem e não querem viver nesta situação. A carta aberta do dia de luta de agosto de 2022 trouxe: “Não queremos morar nas calçadas, embaixo de viadutos, terrenos abandonados e abrigos sujos e violentos! Temos

8 https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf

9 <https://atos.cnj.jus.br/files/original1447482021101161644e94ab8a0.pdf>

que avançar nas políticas de moradia, segurança alimentar e nutricional, implementação de frentes de trabalho e capacitação profissional, além de inclusão nos programas de renda.”

Por fim, a carta apresentou três grandes reivindicações:

1. A promoção e implementação de políticas públicas estruturantes e efetivas que tenham como eixo central o acesso imediato da população em situação de rua à moradia;
2. Ações de promoção de trabalho e de renda e outros benefícios de transferência de renda;
3. Garantia dos direitos à assistência social, saúde, segurança alimentar e nutricional, sem discriminação e com foco na autonomia e protagonismo da população em situação de rua;

Como dizem os companheiros argentinos: “LA CALLE NO ES UN LUGAR PARA VIVIR, NI AYER, NI HOY, NI MAÑANA, NI NUNCA!!” (A rua não é um lugar de viver, nem ontem, nem hoje, nem amanhã e nem nunca!!”).

Referências

Censo da População em Situação de Rua do município de São Paulo. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626

Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (Rede Penssan) - 2022. Disponível em:

<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>

Nota Técnica nº 73 Ipea - junho de 2020. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10074>

Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (UFMG). Disponível em:

<https://obpoprua.direito.ufmg.br/>

Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua - dezembro de 2009. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf

VIII

DEFENSORES DE

**DIREITOS
HUMANOS**

1. NA LINHA DE FRENTE E SEM RETAGUARDA: A URGÊNCIA DE UM PROGRAMA DE ESTADO PARA PROTEÇÃO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

Valdênia Paulino Lanfranchi¹ | André Alcantara²

Artigo dedicado à memória de Oscar Gatica, motivado defensor das defensoras e defensores de direitos humanos. Lutar não foi (e não será) em vão!

Introdução: importância de defender direitos humanos no cotidiano

O presente artigo foi elaborado sob dois objetivos: o de apresentar o Programa de Proteção de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) do governo federal, previsto no Decreto Federal nº 8.724/2016, e o de denunciar a precariedade com que esse programa vem atuando na proteção de defensores e defensoras de direitos humanos (DDHs)³.

O método utilizado foi a pesquisa da legislação e das políticas públicas sobre o programa de proteção (in)existente no Brasil, a pesquisa bibliográfica, os relatórios de organizações da sociedade civil sobre a violação contra defensoras(as) de direitos humanos e a escuta de defensores(as).

Escrever sobre PPDDHs é um desafio constante em uma sociedade marcada pela cultura da violência. Situação que se torna ainda mais difícil com a ascensão do discurso de ódio e do uso cada vez mais frequente da violência pela gestão pública, em nível nacional e em muitos estados da federação, para manter negócios e lucros bilionários gerados pela própria violência, que é endêmica no país.

¹ Doutora em Serviço Social PUC/SP, Mestre em Direito Social, advogada, pedagoga, defensora e ativista de direitos humanos.

² Advogado, professor e ativista de direitos humanos.

³ Para facilitar a escrita e leitura, utilizaremos daqui em diante a abreviação PPDDHs para designar programa de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos e DDHs para designar defensoras e defensores de direitos humanos.

Defender direitos humanos no cotidiano significa dizer que a pessoa que vive em situação de rua, nas favelas, os ribeirinhos, os quilombolas, as comunidades indígenas, a juventude negra, a população carcerária, a mulher e tantos outros segmentos que sofrem violência têm de ter sua dignidade respeitada, seus direitos fundamentais assegurados pelo Estado. Em outras palavras, significa lutar contra o racismo institucional; colocar-se na linha de frente no enfrentamento de agentes do Estado, muitas vezes os principais violadores dos direitos humanos. Em parte, isto é possível quando se acredita no potencial humano de ser justo e solidário para promover o bem comum, partilhando sonhos e afetos e distribuindo as riquezas de forma que cada um tenha conforme sua necessidade e dê conforme sua possibilidade.

Enquanto a sociedade não garantir terra, teto e trabalho para todos, enquanto o pão não for partilhado, enquanto não houver uma mudança tributária para taxar as grandes riquezas em favor das políticas públicas, enquanto o egoísmo e a ganância concentrarem renda e patrimônio nas mãos 2.153 bilionários do mundo deixando os outros 4,6 bilhões de pessoas – ou cerca de 60% da população mundial⁴ – alheios à própria sorte (ou desgraça), precisaremos defender direitos para todos: os direitos humanos.

■ Conceito de defensoras e defensores de direitos humanos

Quem defende direitos tem a consciência da sua missão de dar voz aos oprimidos para fazer afastar a opressão e buscar o restabelecimento da vida com dignidade. Tem um posicionamento consciente diante da desigualdade na relação de poder entre oprimido e opressor. Atua para dar visibilidade e poder àqueles que não possuem direitos ou estão em situação de inferioridade social e econômica.

Defensores(as) de direitos humanos (DDHs) são reconhecidos tanto como sujeito individual como sujeito coletivo, contextualizados na defesa, promoção e reconhecimento de direitos do povo, em especial, afro-indígena, considerando as características específicas da exploração e opressão promovida contra a população da América Latina. DDHs são, sobretudo, sujeitos coletivos, pois a defesa dos direitos humanos é uma questão coletiva, com olhares sobre a realidade social dessas pessoas, comunidades e territórios⁵.

A defesa dos direitos humanos é uma prática relacional e coletiva, portanto, não se

4 Oxfam. Relatório “Tempo de Cuidar – O trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade” (2020), lançado em 20/01/2020, às vésperas do Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça. Disponível em https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/tempo-de-cuidar/?_ga=2.2768439.665962290.1614733308-1445007195.1614733308. Acesso em 2 de março de 2021.

5 Milton Santos em “O Brasil: território e sociedade no início do século XXI”. São Paulo: Editora Record, 2001

resume a um ato de heroísmo ou protagonismo isolado. Ao contrário, busca renovar o olhar da sociedade, conscientizando as pessoas sobre a importância do cuidado com o ambiente natural e a arte do bem viver com acesso aos bens e serviços essenciais para a dignidade humana, num franco enfrentamento à política econômica predatória que nega a responsabilidade com as gerações futuras.

A história dos(as) defensores(as) de direitos humanos está diretamente relacionada com a história humana, com as conquistas e o reconhecimento dos direitos, com as lutas e os sacrifícios frente à opressão, nos diversos momentos históricos.

Antes do Brasil normatizar a proteção de DDHs, foram várias as iniciativas em nível internacional. Um exemplo: em 9 de dezembro de 1998, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 53/144⁶, referente à Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos), como instrumento com força jurídica e política para afirmação daqueles(as) que atuam para promover o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, e ainda para a eliminação de todas as violações desses direitos e liberdades, reconhecendo a importância do trabalho dos indivíduos, grupos e associações.

Logo no artigo 1º da Resolução se reconhece que *“todas as pessoas têm o direito, individualmente e em associação com outras, de promover e lutar pela proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional”*.

O item 2 do artigo 18 da Resolução 54/144 da ONU afirma que *“Os indivíduos, grupos, instituições e organizações não governamentais têm um papel importante a desempenhar e a responsabilidade de defender a democracia, proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais e contribuir para a promoção e progresso das sociedades, instituições e processos democráticos”*. Esse documento destaca-se pela afirmação e relevância do tema em um mundo intensamente conflitivo e desigual.

O Estado brasileiro reconhece como defensores(as) de direitos humanos toda pessoa que possui atuação na defesa dos direitos humanos. É o que está escrito no Decreto Federal nº 8.724, de 27 de abril de 2016, que institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e cria o seu Conselho Deliberativo, no âmbito do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

⁶ Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/protecao_testemunha/declaracao-dos-defensores-de-direitos-humanos-onu-dez-1998. Acessado em 2 de março de 2021.

O conceito de direitos humanos – ou direitos fundamentais, como adotado pelo Brasil na Constituição Federal – envolve toda a condição humana na busca da felicidade, na construção de relações que proporcionem bem-estar para todos, reconhecendo o valor de cada ser, sua dimensão sagrada, sua unidade ética e seu poder de conviver consigo e com o outro. Todas as pessoas têm o direito de ter direitos, bem como o direito de defender direitos. Estes últimos são os defensores(as) de direitos humanos. Segundo a Justiça Global⁷:

são considerados DDHs todos os indivíduos, grupos, organizações, povos e movimentos sociais que atuam na luta pela eliminação efetiva de todas as violações de direitos e liberdades fundamentais dos povos e indivíduos. Incluindo os que buscam a conquista de novos direitos individuais, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais que ainda não assumiram forma jurídica ou definição conceitual específica. São contemplados ainda aqueles que resistem politicamente aos modelos de organização do capital, às estratégias de deslegitimação e criminalização do Estado e à ausência de reconhecimento social de suas demandas. Sem que se almeje, necessariamente, a redução das mesmas por meio das vias jurídica e institucional vigentes, mas podendo remeter-se ao reconhecimento e legitimação nas demais esferas social, cultural, econômica e política existentes.

No tocante à coletividade, consideramos, por exemplo, que os movimentos sociais, sindicatos, associações, comunidades quilombolas, indígenas e ribeirinhos são DDHs enquanto entes coletivos. Com isso, percebe-se a necessidade de ampliação, em determinados casos, da compreensão individualizada do defensor para a coletividade da qual faz parte, e que pode estar diretamente vulnerável no processo de luta de direitos humanos.

Mais recentemente, o dossiê “Vidas em luta: criminalização e violência contra DDHs no Brasil” (Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos - CBDDH, 2020)⁸, reforça o conceito acima descrito enfatizando que DDHs compreende:

todos os indivíduos, grupos, organizações, povos e movimentos sociais que atuam na luta pela eliminação efetiva de todas as violações de direitos e liberdades fundamentais dos povos e indivíduos. Inclui quem busca a conquista de novos direitos individuais, políticos, sociais,

7 Justiça Global. Guia de proteção para defensoras e defensores de direitos humanos. 2016. Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Guia-Defensores-de-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em 02 de março de 2021.

8 Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: volume III / Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos; organização Layza Queiroz Santos ... [et al.]. 3. ed. -- Curitiba: Terra de Direitos, 2020. Disponível em <http://comiteddh.org.br/ultimas-noticias/dossie-vidas-em-luta-criminalizacao-e-violencia-contra-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos-no-brasil/>. Acesso em 2 de março de 2021.

econômicos, culturais e ambientais que ainda não assumiram forma jurídica ou definição conceitual específica. São contempladas ainda as pessoas e coletivos que resistem politicamente aos modelos de organização do capital, do racismo, do patriarcado e do machismo, às estratégias de deslegitimação e criminalização praticadas pelo Estado, articuladas com atores privados, e à ausência de reconhecimento social de suas demandas e identidades” (p.17).

Como destaca o Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas⁹, de 2006, “*numa sociedade democrática, as atividades de direitos humanos devem ser tanto protegidas como incentivadas*” (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2006, p. 14). Para tanto, destaca três dimensões de proteção: 1) a individual, o direito de gozar dos direitos humanos; 2) a coletiva, o direito de associar-se para a defesa dos direitos e; 3) a social, relativa às mudanças promovidas na sociedade para a plena efetivação dos direitos pleiteados. Por esta lógica, tanto indivíduos como organizações coletivas podem participar da gestão do Estado, pleiteando orçamentos, recebendo e divulgando violações, requerendo providências aos órgãos de apuração, inclusive internacionais, prestando assistência às vítimas das violações, arrecadando fundos para o financiamento de suas atividades e produzindo conhecimento e promovendo educação em direitos.

É preciso, assim, garantir proteção aos defensores(as) para que possam desempenhar com liberdade a proteção de direitos de outras pessoas. Para tanto, é necessário assegurar:

- Direito à vida, à integridade e à liberdade pessoal;
- Direito de reunião e liberdade de associação;
- Direito à liberdade de expressão;
- Direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade;
- Direito de circulação e residência;
- Direito ao devido processo legal e garantias judiciais;
- Direito de garantia e proteção e de ter disposições de direito interno.

Essa enumeração de direitos não é exaustiva, servindo de referência e devendo-se acrescentar questões atuais que envolvem a proteção de grupos historicamente oprimidos como mulheres, indígenas, negros, LGBTQIA+ e lideranças políticas e populares.

Dentre as violações vividas destaca-se a constante perseguição, direta ou indireta, por

9 CIDH/OEA. Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas, publicado em 7 de março de 2006. Disponível em [https://cidh.oas.org/pdf%20files/defensores%20portugues%20\(revisada\).pdf](https://cidh.oas.org/pdf%20files/defensores%20portugues%20(revisada).pdf). Acessado em 2 de março de 2021.

grupos economicamente poderosos, ligados às atividades extrativistas, ao agronegócio, à segurança privada (milícias) e agentes políticos. Podemos enumerar, conforme o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) acima mencionado:

- Execuções extrajudiciais e desaparecimentos;
- Atentados e agressões;
- Ameaças;
- Vítimas perseguidas e sob vigilância;
- Identificação das defensoras e defensores de direitos humanos como “inimigos” e “alvos legítimos” por grupos paraestatais;
- Campanhas de descrédito e instauração de ações penais que depreciam o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos - criminalização;
- Violação de domicílio e outras ingerências arbitrárias ou abusivas nas instalações, correspondência e comunicações telefônicas e eletrônicas de organizações de direitos humanos;
- Uso dos serviços de inteligência para monitorar defensoras e defensores de direitos humanos;
- Restrições de acesso à informação em poder do Estado e ações de habeas data;
- Controles administrativos e financeiros abusivos das organizações de direitos humanos;
- Impunidade derivada das precárias investigações feitas sobre os ataques sofridos por defensoras e defensores de direitos humanos.

Atualmente, a esse quadro de violações pode-se acrescentar o ambiente de violência política promovida por determinados setores conservadores da sociedade com “o agravamento da polarização política culminou no assassinato de defensoras de direitos humanos, ataques a mulheres, pessoas negras, gays, lésbicas, travestis e transexuais, entre outras que, seja pelo seu ativismo político, seja simplesmente por suas identidades, tornaram-se alvo de violências.” (CBDDH, 2020, p22).

A violência, antes praticada diretamente por grupos privados, agora é praticada por seus representantes nos espaços de poder estatal, como o próprio presidente da República, que efetiva as promessas eleitorais de acabar com o ativismo e as entidades de direitos humanos no Brasil. Defensores do meio ambiente, como os indígenas guardiões da floresta, retornaram ao cenário de perseguição como alvos centrais das perseguições e violações,

que destroem a vida de todos os povos indígenas em prol dos interesses e privilégios do agronegócio.

A violação contra defensoras e defensores tem ocorrido de forma sofisticada, dentro do próprio Estado, não apenas com a ausência e esvaziamento de políticas públicas para promoção de direitos, mas com o direcionamento de políticas de segurança pública militarizada ao estilo dos governos autoritários, contra DDHs e contra grupos sociais historicamente vulneráveis, bem como com investigações e dossiês para perseguição política e o uso da desinformação nas redes digitais.

■ Objetivo e história do programa de proteção

O Brasil é um Estado pioneiro na implementação de um programa oficial de proteção aos DDHs, iniciado em outubro de 2004, no âmbito da então Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República. Surgiu como resultado do Grupo de Trabalho criado pelas Portarias de nº 66 e 89, da SEDH, com a finalidade de apresentar propostas de políticas, ações e medidas destinadas a garantir a proteção dos DDHs.

O Grupo de Trabalho, na gestão do governo Lula, foi composto por representantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça, do Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias e Bombeiros Militares, da Associação Nacional dos Delegados de Polícia, do Ministério Público Federal, da Câmara dos Deputados, da Associação dos Magistrados do Brasil, da Unicef, da Ordem dos Advogados do Brasil e das organizações não-governamentais Terra de Direitos, Movimento Nacional de Direitos Humanos e Centro de Justiça Global. Houve grandes debates entre o governo brasileiro e a sociedade civil, especialmente visando a garantir condições, estrutura, orçamento e instrumentos necessários para o funcionamento de um Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, com controle social efetivo. Além do programa nacional de proteção, os resultados obtidos pelo mencionado Grupo de Trabalho também alcançaram o Legislativo, subsidiando a elaboração de projetos de lei visando instituir o PPDDH como política de Estado, mas até o momento sem sucesso.

O Grupo utilizou como ponto de partida, a normativa da Resolução nº 53/144, da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1998 e da Resolução n. 1.842 da Organização dos Estados Americanos, de 2002.

Dentro do Sistema Interamericano destaca-se o Relatório sobre a Situação dos DDHs nas Américas, reconhecendo que “o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos

continua a ser essencial para o processo de fortalecimento das democracias. Por essa razão, os problemas diários que enfrentam as defensoras e defensores de direitos humanos têm sido objeto especial de interesse no trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH” (CIDH, 2006, p.7).

De 2006 – ano do Relatório da CIDH/OEA – até hoje a situação de DDHs continua sob ameaça, especialmente onde governos conservadores e ultraliberais têm utilizado da violência como instrumento de gestão daqueles considerados indesejáveis pelo modo de vida capitalista. Como registrou a CIDH no mencionado relatório:

3. Ainda hoje, em sociedades democráticas, as defensoras e defensores continuam a ser vítimas de execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, agressões, ameaças e hostilidades, campanhas de descrédito, instauração de ações judiciais, restrição de acesso à informação em poder do Estado, controles administrativos e financeiros abusivos e impunidade com relação aos autores dessas violações (p.1).

As atividades desenvolvidas por defensoras e defensores de direitos humanos é acompanhada por organismos internacionais de direitos humanos, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos. Em seus relatórios sobre o tema, a CIDH apresenta destacada referência sobre a proteção de defensoras e defensores, com conceitos, análises e conclusões obtidas a partir da análise da realidade extraída do monitoramento da situação dos defensores em cada país.

Há constantes pronunciamentos da Assembleia Geral da OEA com informes em seus relatórios, como, por exemplo, o Relatório Anual de 2019 sobre a situação de pessoas defensoras e líderes sociais na Colômbia (CIDH, 2019).

Dentro do Sistema Internacional de Direitos Humanos há a seguinte reflexão sobre a caracterização de uma defensora ou defensor de direitos humanos:

não há uma lista fechada de atividades que sejam consideradas ações de defesa de direitos humanos. Essas ações podem abranger a investigação e compilação de informações para denunciar violações de direitos humanos, ações de promoção de interesses junto a autoridades nacionais e internacionais para que conheçam esses relatórios ou determinada situação, ações para assegurar a responsabilidade das funcionárias e funcionários estatais e eliminar a impunidade, ações

para apoiar a governabilidade democrática e erradicar a corrupção, contribuição para a implementação em escala nacional das normas internacionais estabelecidas nos tratados de direitos humanos e educação e capacitação em direitos humanos (CIDH, 2006, p10).

Destacando-se que a ação da defensora ou defensor de direitos humanos deve proteger ao menos um dos direitos humanos e não deve utilizar meios violentos.

Em 2000, iniciou-se uma Relatoria Especial das Nações Unidas para DDHs com o objetivo de informar sobre a situação dos defensores em todas as partes do mundo e sobre os meios possíveis de aumentar sua proteção. Esta iniciativa favoreceu a edição do Decreto Presidencial nº 6.044/2007 para a criação da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, valorizando o trabalho dos defensores de direitos humanos no Brasil. Inicialmente, a política nacional de proteção previu três eixos de atuação: a prevenção, que se resume na articulação de políticas, combatendo as causas das violações dos direitos dos defensores e de suas denúncias; a *investigação* das ameaças e das violações aos direitos humanos; e a *articulação*, integração das políticas públicas locais e federais para atuar e enfrentar as causas das violações relatadas. Entretanto, o Projeto de Lei da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, nº 4.575 de 2009, que institui o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PPDDH, está com tramitação parada na Câmara dos Deputados desde 29/01/2009, pronto para deliberação do plenário, com diversos pedidos de urgência na deliberação não julgados, demonstrando a falta de interesse e de força política da maioria dos congressistas e do governo em deliberar sobre a instituição do programa.

Membros de organizações de direitos humanos, advogados, jornalistas, lideranças rurais e indígenas que protegem vítimas e outros que atuam em defesa e promoção dos direitos humanos se tornam vítimas em razão de suas atividades. Reconhecer que muitos se encontram em precária condição de trabalho é imperativo para a proteção de sua luta.

Atualmente, mantém-se um PPDDHs disciplinado pelo Decreto Federal nº 8.724/2016, que posteriormente foi alterado pelo Decreto Federal nº 9.937/2019, visando atuar no acompanhamento e atendimento de DDHs ameaçados e em situação de risco, articulando ações para proteger sua integridade pessoal e assegurar a manutenção de sua atuação na defesa dos direitos humanos. Esse é um dos instrumentos previstos na Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 6.044/2007, mas ainda sem garantia legal.

Em 2019, ampliou-se o escopo do PPDDHs, incluindo comunicadores e ambientalistas nos termos do Decreto Federal nº 9.937/2019.

Além da atualização do decreto federal, o governo em exercício reconhece a alta taxa de homicídios cometidos contra as pessoas que, de forma individual ou coletiva, lutam pelos direitos humanos em suas mais variadas formas, conforme deixou consignado o Conselho Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/ na Resolução nº 5, de 12 de março de 2020¹⁰, que dispõe sobre Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas.

O PPDDHs encontra respaldo na Constituição Federal, especialmente no objetivo fundamental de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV), garantindo-se a todos os cidadãos a inviolabilidade do direito à vida e à segurança e à propriedade (*caput*, art. 5º).

O PPDDHs é regulamentado pela Portaria nº 300, de 3 de setembro de 2018, do Ministério de Direitos Humanos – atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Segundo esta portaria, são considerados DDHs:

- I. todo indivíduo, grupo ou órgão da sociedade que promova e proteja os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos;
- II. comunicador social com atuação regular em atividades de comunicação social, seja no desempenho de atividade profissional ou em atividade de caráter pessoal, ainda que não remunerada, para disseminar informações que objetivem promover e defender os direitos humanos e que, em decorrência da atuação nesse objetivo, esteja vivenciando situações de ameaça ou violência que visem a constranger ou inibir sua atuação nesse fim;
- III. ambientalista que atue na defesa do meio ambiente e dos recursos naturais, bem como na garantia do acesso e do usufruto desses recursos por parte da população, e que, em decorrência dessa atuação, esteja vivenciando situações de ameaça ou violência que visem a constranger ou inibir sua atuação nesse fim.

A portaria prevê as seguintes medidas de proteção, aplicáveis por um período de dois anos, prorrogáveis:

- I. realização de visitas no local de atuação dos defensores para análise do caso e da situação de risco ou de eventual ameaça;

¹⁰ Publicada em 27/03/2020 e disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4-de-11-de-marco-de-2020-249993248>. Acessado em 2 de março de 2021.

- II. realização de audiências públicas, mesas de diálogo, reuniões e outras ações que possam contribuir para sanar ou diminuir os riscos e ameaças;
- III. articulação de ações de visibilidade das atividades dos defensores na promoção, proteção e defesa dos Direitos Humanos perante sociedades empresárias e quaisquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, salvo quando tais medidas agravarem a situação de risco ou ameaça do defensor;
- IV. articulação de ações para adoção de providências com quaisquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que visem à superação ou à diminuição das causas que possam gerar ou agravar a ameaça;
- V. articulação com outros órgãos e entidades de quaisquer das esferas federativas, para a execução de políticas públicas, ações ou programas que possuam relação com a área de militância do defensor na perspectiva de reduzir o risco ou a superação da ameaça;
- VI. acompanhamento de inquéritos, denúncias e processos judiciais e administrativos em que o defensor figure como parte e que tenha relação com sua atuação;
- VII. monitoramento periódico da atuação do defensor para verificar a permanência do risco e da situação de ameaça;
- VIII. solicitação de proteção aos órgãos de segurança pública, em caso de grave ameaça; e
- IX. acolhimento provisório.

Segundo o site oficial do governo, para a inclusão no PPDDH é preciso atender alguns requisitos, como, por exemplo, a voluntariedade na inclusão, representar um coletivo e ser reconhecido como representante legítimo desse coletivo. Além disso, a ameaça sofrida deve estar ligada às atividades do requerente enquanto defensor de direitos humanos.

Os dados sobre a quantidade de pessoas atualmente no programa deveriam ser publicados no site, que está atualizado com dados de 20 de abril de 2018, quando 342 defensores e defensoras de direitos humanos estavam incluídos no PPDDH em todo Brasil.

Na página oficial do programa há notícia que os estados de Minas Gerais, Pernambuco, Maranhão e Ceará firmaram o convênio com o governo federal para a execução do programa. Até janeiro de 2019 (início da gestão Bolsonaro), os estados do Rio de Janeiro e da Bahia tinham firmado convênio, estando em implementação nos estados do Pará, Amazonas e Distrito Federal¹¹. Estes dados apontam para o déficit de atendimento frente à escalada de

11 Agência Pública. Sem políticas sociais, defensores seguem em risco de morte. Disponível em <https://apublica.org/2019/04/sem-politicas-sociais-defensores-seguem-em-risco-de-morte/>, acesso em 27/09/2020

violência estimulada pelo discurso do ódio de determinados agentes políticos.

Para a inclusão no programa, é necessário contatar a coordenação nacional existente no Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos pelos canais indicados na página oficial¹².

■ Um olhar sobre os programas de proteção estaduais

Em relação aos estados brasileiros que possuem o PPDDHs temos o seguinte panorama:

No estado do **Maranhão**, o programa foi instituído em dezembro de 2015, mas o convênio com o governo federal foi celebrado em setembro de 2016. A execução direta do programa é realizada por entidade da sociedade civil denominada Sociedade Maranhense de Direitos Humanos. Não há lei estadual específica sobre o tema.

O objetivo principal é garantir a continuidade do trabalho dos defensores ameaçados, protegendo-os e visando cessar as ameaças. Articula-se com órgãos públicos e da sociedade civil, buscando criar uma rede de proteção, encorajando as lideranças a permanecerem no seu local de atuação, dando visibilidade tanto a ela como à causa por ela defendida:

Uma das principais estratégias de proteção utilizadas pelo Programa Defensores se refere à visibilidade atribuída à liderança, bem como à causa de sua militância. Entende-se que a partir da propagação das atividades desenvolvidas pelo defensor seus algozes sejam inibidos a atentar contra sua integridade.

São requisitos para ingressar ao programa: apresentar voluntariedade; representar um coletivo; ter reconhecimento das pessoas como representante legítimo deste coletivo; ser reconhecido por outras instituições que atuam na promoção ou defesa dos DH; estar à frente de questões que envolvam a comunidade; não violar outros direitos. Além de ser devidamente comprovada, a ameaça tem, necessariamente, que estar ligada às atividades do requerente enquanto defensor de DH.

Podem fazer a solicitação de inclusão no programa: o próprio interessado; redes de direitos humanos; entidades e organizações da sociedade civil; Ministério Público e qualquer

¹² Página oficial do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitacao-de-inclusao-no-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas>

outro órgão público que tome conhecimento da ameaça a qual a pessoa esteja exposta. A partir do momento que uma pessoa é incluída no PPDDH, é fundamental adequar-se à dinâmica exigida, sendo ela: comunicar à equipe do programa qualquer deslocamento; manter contatos semanais com a equipe; enviar informações e/ou documentação dentro do prazo estabelecido, não violar outros direitos; informar a equipe de todos os processos em que configurar como parte, inclusive, detalhando a situação e cumprir as articulações de segurança estabelecidas.

Para contatar o programa maranhense há canais disponíveis no site oficial¹³.

De modo geral, os outros estados seguem o mesmo modelo, diferenciando apenas em alguns procedimentos.

No estado do **Ceará**, considerado o pioneiro do mundo, é regulamentado pelo Decreto nº 31.059, de 22 de novembro de 2012. Abarca não só defensores em risco ou ameaça, mas também em vulnerabilidade, termo que amplia a possibilidade da proteção fornecida pelo Estado. A solicitação poderá ser feita pelo próprio defensor(a), por grupo, organização ou movimento social que integre, por redes de direitos, organizações da sociedade civil, Ministério Público ou qualquer outro órgão público que tenha conhecimento da violação, ameaça ou situação de vulnerabilidade em que se encontre o(a) defensor(a). São requisitos para inclusão no programa:

- Demonstração de que o interessado atua na defesa dos direitos humanos;
- Relação entre a violação ou ameaça e a atividade de defensor de direitos humanos;
- Concordância com as normas do PPDDH-CE.

Interessante notar que as medidas de proteção também podem se estender aos familiares próximos do defensor. O prazo das medidas de proteção é de um ano, prorrogável. Dados de contato do programa estão no site oficial¹⁴.

Em **Minas Gerais**, o programa é instituído pela Lei Estadual nº 21.164/2014. Importante destacar que pessoas jurídicas e movimentos sociais também podem ser protegidos. E as medidas de proteção podem ser estendidas aos familiares. A solicitação de inclusão deve ser feita ao presidente do Conselho Deliberativo. O serviço está ligado à Diretoria de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos, que poderá ser contatada pelos canais disponíveis no site oficial¹⁵.

13 PPDDH Maranhão. Site oficial: <https://sedihpop.ma.gov.br/nossos-temas/protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos>, acesso em 27/09/2020

14 PPDDH Ceará. Site oficial: <https://www.sps.ce.gov.br/secretarias-executivas/cidadania-e-dh/coordenadoria-de-cidadania/programas-de-protecao-a-pessoa-ameacada/>, acesso em 27/09/2020.

15 PPDDH Minas Gerais. Site oficial: https://www.mg.gov.br/instituicao_unidade/diretoria-de-protecao-e-defesa-de-direitos-humanos, acesso em 27/09/2020

No **Pará**, o programa foi instituído pela Lei Estadual nº 8.444/2016. Abarca também as pessoas jurídicas e as medidas também são estendidas aos parentes próximos do defensor protegido. O prazo das medidas de proteção é de até um ano, porém prorrogável. O programa prevê assistência social, psicológica e jurídica. O Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos é responsável pelo programa, porém não foi possível encontrar maiores informações no site oficial¹⁶.

Em **Pernambuco**, o programa foi instituído pela Lei Estadual nº 14.912/2012. Atende pessoas físicas e jurídicas. Também busca efetivar medidas para proteção de pessoas e entidades que tenham seus direitos ameaçados em decorrência de sua atuação na promoção ou na proteção dos direitos humanos no estado. Ademais, busca enfrentar a situação de risco ou vulnerabilidade ou violação de direitos, com medidas preventivas, apoio, monitoramento, fortalecimento e mobilização social. Atualmente o programa é vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude do governo do estado de Pernambuco, conforme site oficial¹⁷.

Em **Mato Grosso**, o programa foi implantado em julho de 2019, mas vinha sendo articulado desde 2016. Foi instituído pelo Decreto Estadual nº 183, de 23 de julho de 2019. O pedido é dirigido à coordenação-geral do programa. As medidas valem por dois anos, prorrogáveis. A Organização Social está sendo selecionada, conforme noticiado pelo governo¹⁸.

No **Espírito Santo** há notícias de que o programa existe desde 2006, conforme Lei Estadual nº 8.233/2006, tendo sido suspenso em 2017. O programa é destinado a pessoas físicas, que tenham sua vida ou integridade física em situação de risco, incluindo os familiares. Entretanto, não há informações no site oficial¹⁹.

O estado de **São Paulo** não possui convênio ou lei que institui o PPDDH, apesar de contar com um Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe) dentre os órgãos de Estado, com previsão na Constituição Estadual, e de possuir o maior orçamento dentre os estados da federação. No estado há o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)²⁰ e o Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas (Provita)²¹.

16 PPDDH Pará. Site oficial <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/repositorio/2016/lo8444.pdf>, acesso em 27/09/2020

17 PPDDH Pernambuco. Informações em http://www.sedsdh.pe.gov.br/web/sedsdh/exibir_noticia?groupId=17459&articleId=6406211&templateId=18128. Acesso em 27/09/2020

18 PPDDH Mato Grosso. Informações em <http://www.mt.gov.br/-/2978491-programa-de-protecao-a-defensores-deve-ser-instalado-em-mt> & <http://www.setasc.mt.gov.br/-/15497753-setasc-abre-selecao-para-gestores-de-programa-de-protecao>.

19 PPDDH Espírito Santo. Informações em <https://sedh.es.gov.br/programas-de-protecao>. Acesso em 27/09/2020

20 PPCAAM São Paulo. Informações oficiais em <https://justica.sp.gov.br/index.php/coordenacoes-e-programas/programa-de-protecao-a-criancas-e-adolescentes-ameaçados-de-morte-em-sao-paulo-ppcam/>. Acesso em 28/09/2020.

21 Provita São Paulo. Informações em <https://justica.sp.gov.br/index.php/coordenacoes-e-programas/programa-estadual-de-protecao-a-vitimas-e-testemunhas-provita/>. Acesso em 28/09/2020

Outros estados não contam com o PPDDH, seja por ausência de convênio com o governo federal, seja pela inexistência de legislação que institui o programa no âmbito estadual. E, no panorama político, a instituição do programa nos estados é um ato raro.

■ Desafios atuais dos programas de proteção

Um dos principais desafios é a investigação e a processualidade imparcial dos crimes cometidos contra DDHs. Como menciona Anielle Franco²²:

Cabe destacar que o caso de Marielle Franco e Anderson é exemplar quanto à exposição das vulnerabilidades que mulheres negras defensoras de direitos humanos engajadas na política institucional estão expostas no país. Segundo levantamento da ONG Global Witness, o Brasil é o terceiro país do mundo com o maior número de assassinatos de ativistas. E, mesmo que a proteção de vidas seja uma responsabilidade prevista na Constituição e um compromisso internacional do Estado, o programa de proteção fica sempre à mercê da vontade e projeto político dos governantes. Identificar parlamentares negras, LGBTQIA+ e periféricas, eleitas ou candidatas como defensoras de direitos humanos com trajetórias de luta e transformação social, é essencial para pensar mudanças e soluções no quadro da proteção da vida dessas ativistas.

Cada vez mais são assassinadas/os defensoras/es pobres, racializados, pertencentes a minorias étnicas, que têm sido discriminados por séculos em todos os países. E as estruturas de Estado, com seus gestores, permanecem inertes diante das violações, promovendo pouco (ou quase) nada em relação às ações possíveis de promoção da proteção. Um caso emblemático é do padre Julio Lancelotti, sacerdote que tem trabalhado com pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo. Atingido pelo discurso de ódio, foi alvo de perseguição judicial do então deputado federal e atual presidente da República, Jair Bolsonaro, que tentou calar as críticas feitas pelo sacerdote em homilia que visavam enfrentar o discurso do ódio e a banalização da violência propagada pelo deputado. Apesar da medida cautelar protetiva da CIDH, determinando sua proteção pelo Estado brasileiro, ao mesmo foi recomendado que evitasse atuar ostensivamente, o que foi comunicado aos comandantes das forças de segurança pública para a leitura às tropas subordinadas.

²² Artigo “A importância da proteção de defensores e defensoras de direitos humanos, publicado no site Ecoa/Uol em 22/01/2021. Disponível em https://www.uol.com.br/ecoa/colunas/anielle-franco/2021/02/22/a-importancia-da-protecao-de-defensores-e-defensoras-de-direitos-humanos.htm?utm_source=chrome&utm_medium=webalert&utm_campaign=ecoa&utm_content=210222003_79713&cmpid=copiaecola. Acessado em 2 de março de 2021.

Soma-se a esses desafios a falta de condições materiais para atender as necessidades básicas dos/as defensores/as protegidos e de seus familiares. Essa situação cria uma falsa expectativa de proteção, na prática, o que há é uma “proteção simbólica”, onde até o monitoramento da proteção é feito de forma remota por telefone ou e-mail. A “proteção dura” (com escolta policial) é um desafio constante, pois depende de articulação com os agentes de segurança pública locais, que nem sempre têm sensibilidade e percepção da gravidade das ameaças. As análises dos agentes de segurança quase sempre negam a realização de escoltas e rondas aos DDHs sob justificativa de falta de recursos, quando o problema real é a falta de interesse. Sequer dispõem de recursos para o oferecimento de equipamentos ou o atendimento familiar e comunitário do DDHs que possam minimizar os riscos e promover proteção. Conforme ressalta a organização Justiça Global (2016, p.41):

Outro problema encontrado é a falta de estratégias de proteção voltadas para grupos de minorias, no sentido de levar em conta suas especificidades. Não existem medidas voltadas para mulheres, público LGBT ou indígenas, por exemplo, atingidos de formas singulares. Assim, há muito a se avançar numa perspectiva coletivizada da proteção. De maneira geral, as medidas adotadas priorizam ações individuais, o que em alguns casos não só não é suficiente – pois se trata de comunidades ou grupos inteiros/as ameaçados/as – como negligencia um olhar mais politizado para os contextos locais.

Por isso surgiu o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), para articular as entidades da sociedade civil seja no controle do programa oficial, seja na tentativa urgente de buscar alternativas para a precariedade do programa estatal.

■ Conclusão

O histórico de violações de direitos humanos no Brasil alcança o campo de proteção das defensoras e defensores de direitos humanos em uma conjuntura da escalada de violência promovida de forma direta pelas forças policiais e instituições públicas, quando executam uma ordem de despejo em prejuízo de milhares de trabalhadoras e trabalhadores componentes, quanto de forma indireta, quando autoridades públicas estimulam o discurso de ódio defendendo a eliminação de seus opositores, o armamento indiscriminado de sua base de apoio, entre outras práticas odiosas.

Além de paralisar as ações institucionais de proteção das defensoras e defensores de direitos humanos, o governo brasileiro tem se manifestado contrário a qualquer pauta de direitos

humanos das entidades e movimentos historicamente organizados, como o esvaziamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a revisão autoritária do Plano Nacional de Direitos Humanos, a ineficiência na apuração de crimes cometidos contra DDHs.

A violação contra DDHs amplia as desigualdades sociais e as violações de direitos historicamente existentes contra determinados grupos sociais²³.

A ausência de um programa efetivo de acolhimento e proteção aos DDHs resulta na baixa notificação das violações, pois sem qualquer apoio do poder público o ameaçado é desmotivado a tomar providências e acaba sucumbindo à violação vivenciada tomando as próprias providências. A proteção às/aos defensores/as, em regra, ocorre por redes de apoio não governamental.

Não obstante o aumento de ameaças e violações contra DDHs, é urgente a melhoria da Política Nacional de Proteção, conforme indica Dossiê do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos – CBDDH (2020, p.172-173) com as seguintes sugestões:

- A celebração de acordos de cooperação técnica e protocolos entre o sistema de justiça e segurança, rede de assistência e saúde com a Política Nacional de Proteção;
- Estabelecimento de diálogos para solução das situações-limite de ameaças entre os órgãos públicos federais e estaduais;
- Construção de uma rede de apoio e uma metodologia de proteção sistêmica que atuem nas causas que geram situação de ameaças e vulnerabilidade aos casos acompanhados pelo Programa, uma vez que necessita da participação e do apoio em todos os âmbitos (estatais, municipais, nacionais e estaduais) e em todas as esferas do poder;
- Finalização do processo demarcatório de terras indígenas e quilombolas;
- Identificação e responsabilização dos ameaçadores;
- Desenvolvimento de mecanismos que facilitem a execução da política, como a adequação dos instrumentos de formalização de parceria e mais celeridade no repasse das parcelas dos recursos;
- Aumento de orçamento destinado aos equipamentos de proteção e à desburocratização;
- Necessidade da participação efetiva do estado do Rio de Janeiro na política de proteção;

23 - Militante trans é sequestrada e torturada na zona leste de São Paulo, em 27/07/2019, disponível em <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/07/militante-trans-e-sequestrada-e-torturada-na-zona-leste-de-sao-paulo.shtml>
- “A direita nos considera cães de guarda e a esquerda diz coisas que nos massacram”, de 27/05/2020, disponível em <https://epoca.globo.com/a-direita-nos-considera-caes-de-guarda-a-esquerda-diz-coisas-que-nos-massacram-23696416>

- A participação direta da sociedade civil na política nacional de proteção;
- Aprimoramento na metodologia de atendimento, com atenção às especificidades de cada DDH atendido(a), bem como revisão do manual orientador do Programa;
- Qualificação e formação das equipes do PPDDH;
- Previsão orçamentária para o atendimento à saúde e também à subsistência dos(as) DDHs atendidos(as) pelo PPDDH;
- O retorno do conceito de coletividades para inclusão no PPDDH;
- Atualização e aprovação de um marco legal para o Programa.

O assunto permanece atual com os desafios apresentados para a construção de uma política pública permanente de proteção de DDHs. Entretanto, o cenário político institucional, com governos contrários à efetivação de direitos humanos, torna ainda mais distantes as possibilidades de efetivação da política nacional voltada à proteção de DDHs, cabendo às entidades e movimentos sociais manter a unidade na atuação e enfrentamento das ameaças, especialmente àqueles que pretendem fazer calar os que lutam por direitos!

Referências

- Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Layza Queiroz Santos et al. (org.) v. III, 3. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Dossie-Vidas-em-Luta.pdf>. Acesso em 2 mar. 2021.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – CIDH/OEA. Informe sobre la situación de personas defensoras y líderes sociales en Colombia. 2019. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>. Acesso em 2 mar. 2021.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – CIDH/OEA. Relatório sobre a situação das defensoras e defensores de direitos humanos nas Américas. 2006. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/DEFENSORES%20PORTUGUES%20\(Revisada\).pdf](https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/DEFENSORES%20PORTUGUES%20(Revisada).pdf). Acesso em 2 mar. 2021.

IX – EDUCAÇÃO

EM DIREITOS

HUMANOS

1. A IMPORTÂNCIA DE UMA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NAS ESCOLAS: DESMONTES E RESISTÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE VALORES DEMOCRÁTICOS, SOLIDÁRIOS E DE RESPEITO MÚTUO

*Caren Ruotti | Carolina Piai Vieira | Inessa Silva de Oliveira |
Leandro Santos Rodrigues | Amanda Medina |
Helena Cacciaccaro Tabarino¹ | Vitor Souza Lima Blotta²*

Introdução

Com a redemocratização do país, as demandas sociais pela educação, como direito de inclusão progressiva numa cidadania plena, entram em disputa com as forças conservadoras e elitistas que historicamente dominaram a arena política. Mas, apesar dos embates, muitos foram os avanços, ainda que insuficientes, na construção de instituições e políticas para uma educação mais inclusiva e democrática. Contudo, os grupos contrários a esse projeto têm ganhado visibilidade com a eleição do atual presidente e sua base de apoio social e político, sustentada por discursos autoritários, negacionistas e discriminatórios. Como resultado, observa-se o progressivo dismantelamento de instituições democráticas e de garantia de direitos, assim como a propagação de uma espécie de “guerra cultural” contra as bases do direito social à educação e do ideário das escolas democráticas.

Diante desse cenário, o fortalecimento de uma educação em direitos humanos (EDH) se torna fundamental, sobretudo no espaço escolar, visando superar os desafios na construção de uma cultura de respeito aos direitos humanos. Para pautar essa discussão, o texto apresenta inicialmente a perspectiva crítica e emancipatória no interior da qual nos posicionamos, bem como alguns dos documentos legais que embasam a constituição da EDH no país. Em seguida traçamos alguns dos retrocessos e desmontes que têm ameaçado o seu desenvolvimento e, por fim, destacamos vários movimentos de resistência encabeçados por entidades não governamentais, instituições públicas e iniciativas que vêm do chão da escola e do protagonismo dos seus distintos sujeitos.

¹ Pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

² Professor da Universidade de São Paulo e vice coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP)

■ Conceções e institucionalização de uma educação em direitos humanos no Brasil

A conformação histórica de uma EDH ocorre no interior do campo de lutas de diferentes grupos por emancipação e justiça, inclusive por meio da crítica às concepções liberais de direitos humanos derivadas da modernidade ocidental. Nesse horizonte, para que seja possível assumir os direitos humanos como uma política emancipatória e progressista, torna-se essencial instituir uma perspectiva crítica à visão hegemônica e sua ressignificação no interior das epistemologias do Sul (Santos e Martins, 2019). Ou seja, sua reinvenção a partir do reconhecimento e diálogo com as culturas e povos que foram histórica e sistematicamente subalternizados no processo de modernização capitalista. Tal perspectiva se relaciona às críticas elaboradas na América Latina, sobretudo no interior dos processos de redemocratização do final do século XX, após longos períodos ditatoriais (Sacavino, 2008) e, mais recentemente, a partir das críticas ao colonialismo (Quijano, 2005).

No caso do Brasil, marcado pela desigualdade, exclusão social e violências históricas, as perspectivas críticas de EDH igualmente se consolidaram após o período ditatorial (1964-1985), resultando num movimento de institucionalização, especialmente por meio da elaboração dos Programas Nacionais de Direitos Humanos (1996, 2002 e 2009) e do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEDH (Brasil, 2007), além das Diretrizes Nacionais para Educação em Direitos Humanos - DNEDH (Brasil, 2013). Esse processo esteve ligado a uma ampla mobilização e luta social, incluindo a articulação da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, no final dos anos 1990, cujos membros participaram ativamente da criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH), em 2003, e da elaboração do PNEDH. Como será melhor explicitado, não é coincidência que esta rede retomou suas atividades no final do ano de 2020.

Aqui é importante pontuar que embora uma EDH possa e deva ocorrer em vários âmbitos, como estabelecido no PNEDH, a instituição escolar ocupa lugar privilegiado. Isso ocorre, primeiramente, pela expansão de acesso e permanência aos seus bancos, através da maior garantia ao direito à educação pública nas últimas décadas. De tal modo, crianças e jovens passam grande parte do seu tempo na escola, a qual se torna, por conseguinte, um espaço central na socialização das novas gerações. Isso denota a importância que adquire na “*estruturação de concepções de mundo e de consciência social, de circulação e de consolidação de valores*” (Brasil, 2007, p.18). Entretanto, como ressalta Penna (2019), não se trata de qualquer socialização, mas de uma socialização específica, aberta para o dissenso, capaz de oportunizar a todos a possibilidade de manifestar suas realidades e existências. Assim, embora imersa em contradições que dificultam a assunção de pedagogias emancipatórias, a escola é território fundamental para a vivência de pluralidades e para o fortalecimento

de uma sociedade mais justa e igualitária, que respeite todos em suas diferenças. Nesse sentido, é um espaço potencializador para a desconstrução dos preconceitos relacionados aos direitos humanos, comumente disseminados no senso comum como privilégio de alguns ou “direito de bandidos”.

Ademais, a escola retrata e engendra as desigualdades e transformações culturais que vivenciamos em sociedade. Sendo assim, se há demandas para o enfrentamento de violências e discriminações, é preciso que seus educadores assumam práticas que dialoguem com princípios e valores de respeito à dignidade humana, responsabilidade partilhada, valorização das diferenças, pertencimento, acolhimento e reconhecimento de todos como sujeitos de direitos. Para tanto, faz-se necessário que esses educadores assumam uma postura sensível ao contexto escolar, cultivando o diálogo entre os conhecimentos produzidos na escola e a realidade social, cultural e econômica dos educandos (Freire, 1996).

De tal modo, verifica-se a importância de Paulo Freire nos fundamentos e práticas de uma EDH, uma vez que suas contribuições estabelecem as bases de uma pedagogia construída na e para a autonomia dos sujeitos, por meio do diálogo e de processos de ensino-aprendizagem não bancários (isto é, não instrumentais, não uniformizantes e não meritocráticos), com respeito e valorização ao contexto de vida dos estudantes. Tal posicionamento estabelece o compromisso com uma escola engajada na transformação social, estimulando o protagonismo dos sujeitos e a assunção de uma postura ética e política na promoção e proteção dos direitos de todos. Ou seja, uma escola voltada para o exercício da cidadania ativa, com viés prático e de construção permanente, em prol da responsabilização coletiva pelo bem comum.

Uma educação em direitos humanos também se vale das discussões a respeito da interculturalidade crítica (Candau, 2008, 2012), da diversidade e dos marcadores sociais das diferenças, ou seja, é uma educação que tematiza as violências históricas sofridas, mas também as resistências dos povos ameríndios e negros na formação do Brasil, das discriminações de classe, gênero, orientação sexual, de pessoas com deficiência, entre outras, e que valoriza igualmente os valores, saberes e modelos de educação das comunidades quilombolas, das diferentes etnias indígenas, bem como a educação do campo e para outros grupos sociais. Nesse sentido, a importância da promulgação das leis nº 10.639/2003 e 11.645/2008, conquistas dos movimentos negros e indígenas que atuam historicamente no contexto brasileiro (Oliveira, 2018; Gomes, 2009), que instituem a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena no ensino básico nacional e dos demais

documentos legais que preveem uma educação inclusiva, em respeito às diferenças³. Contudo, apesar dessas conquistas, muitos são os obstáculos para a concretização de uma EDH no país, os quais vêm se intensificando diante dos atuais desmontes e políticas contrárias a uma educação e sociedade democráticas (Nacif e Silva Filho, 2019), como melhor explicitado a seguir.

■ Ameaças e retrocessos

Os esforços anteriormente descritos na promoção de uma EDH sofrem pela ameaça de pautas governamentais e campanhas levadas a cabo por grupos cuja ideologia e práticas se descolam do compromisso com a defesa da Constituição Cidadã e demais prerrogativas legais. No campo da educação, muitos são os ataques e desmontes que têm afetado sua garantia enquanto direito, especialmente quando considerados os princípios de igualdade de acesso e permanência, ensino público de qualidade, pluralismo de ideias, valorização profissional e gestão democrática (Brasil, 1988). As ofensivas também ocorrem na contramão de uma escola inclusiva, que respeite as especificidades sociais, culturais e identitárias dos sujeitos, em conformidade com os propósitos de uma EDH. Esse cenário tem como substrato orientações políticas conservadoras e autoritárias, propagadas através de discursos obscurantistas e falaciosos, com impactos diretos na elaboração de projetos de lei e políticas educacionais.

Nesta perspectiva, enquadra-se a ressonância que o movimento “Escola sem Partido”, criado em 2004, adquiriu no debate educacional, inclusive por meio de subsequentes projetos de lei (alguns em tramitação) visando sua institucionalização em nível federal, estadual e municipal⁴. Sob o pretenso objetivo de garantir a neutralidade e evitar a disseminação de concepções político-ideológicas pelos educadores (especialmente aqueles considerados de “esquerda” ou “marxistas”), o movimento incita a censura nas escolas, assim como a vigilância, intimidação e punição de professores, defendendo a gravação de aulas e sua divulgação em redes sociais⁵. Ademais, apesar de se autodefinir como apartidário, é explícita sua vinculação a ideias e projetos políticos conservadores (Penna e Salles, 2017).

3 Citamos como referência alguns deles: Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (educação quilombola); Parecer nº14 e Resolução nº 3, de 1999, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena; Resolução nº 1 de 2002, que institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo; Plano Nacional de Políticas para as Mulheres de 2008; os Parâmetros Curriculares Nacionais – Tema Transversal – Orientação Sexual; Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Diretrizes Nacionais para EDH, 2012).

4 De 2014 a 2017, 62 projetos de lei relacionados ao movimento “Escola sem Partido” tramitaram no Congresso Nacional e nas casas legislativas de pelo menos 12 estados e 23 cidades do Brasil. Disponível em: <https://www.deolhonosplanos.org.br/projetos-lei-escola-sem-partido/>. Um panorama sobre os projetos existentes e suas tramitações nas câmaras legislativas também pode ser encontrado em: <https://profscontraoesp.org/vigiando-os-projetos-de-lei/>. Acesso em maio de 2021.

5 Como no caso de professora de sociologia que foi gravada por estudantes do ensino médio, enquanto falava sobre violência contra a mulher, posse de armas e do então pré-candidato à presidência Jair Bolsonaro, tendo conteúdo compartilhado na página do movimento e sendo alvo de ameaças. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/humanista/2019/08/01/clima-de-guerra-o-que-dizem-professores-acusados-de-doutrinacao-e-o-fim-do-escola-sem-partido/>. Acesso em maio de 2021.

Tal posicionamento não se resume ao movimento, fazendo parte da concepção oficial do governo federal. Em sua proposta eleitoral, Bolsonaro já assinalava “a forte doutrinação” como um dos maiores males da educação, defendendo expurgar “a ideologia de Paulo Freire”⁶. Diante de tal cenário, é importante não só discutir o âmbito institucional dessas iniciativas, mas os motivos que têm favorecido sua disseminação no debate educacional, bem como o apoio de parcelas da sociedade civil, com riscos para uma educação e sociedade democráticas (Penna e Salles, 2017; Rodrigues e Resende, 2020). Como indicam Rodrigues e Resende (2020), tal movimento reflete “(...) uma tentativa de alterar o papel da escola, de local de produção e exposição de divergências e debates, do exercício da democracia, a que pertence o âmbito escolar, a espaço de exclusão e de verdades únicas, de policiamento e coação (...)” (p.176).

Ademais, o discurso de doutrinação, somado à necessidade de proteger os valores das famílias, tem servido de pretexto para a autorização de constrangimentos e censura a temas imprescindíveis no âmbito escolar, como igualdade de gênero, educação sexual, diversidade de sexualidades e identidades. Tais questões, dentre outras pautadas por uma EDH, são fundamentais para prevenir violências e proteger crianças e adolescentes. Contudo, têm sido alvo de ataques que procuram promover o desconhecimento e o medo, propagando que certos assuntos deveriam ficar restritos ao âmbito familiar ou âmbito médico, quando abordados como transtornos. É o caso dos discursos contra a denominada “ideologia de gênero”, expressão que surge na década de 1990, no interior da Igreja Católica, em oposição aos estudos feministas e às teorias de gênero. Desde então, documentos oficiais da Santa Sé passaram a combater o conceito de gênero, uma vez que seria contrário a pilares cristãos (como a família e a natureza humana). Essa perspectiva antigênero se intensificou, ganhando apoio de outros segmentos (religiosos ou não), especialmente em reação ao reconhecimento público de pautas dos movimentos LGBTQIA+ e feministas, em prol de igualdade de direitos (Schibelinski, 2020). No Brasil, esse movimento tem influenciado diretamente o debate sobre programas e planos educacionais, como o Plano Nacional de Educação, de 2014. Na ocasião, uma das diretrizes sugeria a superação das desigualdades educacionais pela promoção “da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual” e, por conta de discussões na Câmara dos Deputados, o trecho foi retirado e substituído por “cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”, impactando na sua subsequente retirada em planos estaduais e municipais (Mendes et al., 2020). Esse posicionamento é sustentado por Bolsonaro desde sua atuação como deputado, afirmando, já como presidente, que combatendo a ideologia de gênero e conservando nossos valores, “o Brasil voltará a ser um país livre das amarras ideológicas”⁷. Destaca-se, ainda, a difusão de notícias falsas, como a referente ao “kit gay” que Bolsonaro afirma ter sido distribuído nas escolas quando Fernando

6 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>. Acesso em maio de 2021.

7 Disponível em: <http://www.generonumero.media/central-no-discurso-de-posse-combate-a-ideologia-de-genero-e-carta-marcada-ha-pelo-menos-oito-anos-por-bolsonaro>. Acesso em maio de 2021.

Haddad (PT) era o ministro da Educação⁸.

Tais discursos igualmente vêm sendo utilizados na defesa da regularização do “homeschooling” ou “educação domiciliar” no país, enquanto escolarização promovida pela família em substituição à escola, ocupando lugar prioritário nas metas do governo federal⁹. Argumenta-se que essa modalidade de ensino protegeria crianças e adolescentes contra a doutrinação escolar, preservaria valores religiosos e familiares e permitiria maior qualidade de ensino. Entretanto, vários educadores, pesquisadores e associações educacionais têm manifestado posicionamento contrário¹⁰, alertando para os riscos que essa regularização representa ao fortalecimento de uma educação pública de qualidade, como direito a ser garantido para todos (e, portanto, ao combate das desigualdades); ao desenvolvimento integral dos estudantes, por meio do convívio e interação propiciada pela escola; à prevenção à violência doméstica contra crianças e adolescentes, uma vez que pode dificultar o acesso às redes de proteção, da qual a escola faz parte; e à possibilidade de convivência plural e cidadã (Penna, 2019).

Soma-se a esse cenário educacional, atravessado por pautas autoritárias e conservadoras, o investimento em escolas públicas cívico-militares. Tal modelo, que já vinha ganhando proeminência em várias unidades federativas, obtém status de política nacional com a promulgação do Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), sob os argumentos de “*aumento da espiral de violência nas escolas brasileiras e bons índices de aprendizado conquistados pelas escolas militares*” (Mendonça, 2019, p.629). O governo estabelece, com esse modelo, um ataque direto ao princípio da gestão democrática das escolas públicas, ao delegar responsabilidades e premissas educacionais e pedagógicas a órgãos e agentes da segurança pública (Mendonça, 2019; Nacif e Silva Filho, 2019). Ademais, estabelece um forte caráter disciplinar às escolas, por meio de regras rígidas de comportamento, afetando o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, assim como as manifestações identitárias dos estudantes (Mendonça, 2019).

Por fim, os prejuízos passam por uma política de cortes orçamentários e de desmontes nas estruturas de gestão e de participação da sociedade civil, com destaque para a extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)¹¹ e do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH)¹², essenciais para uma política de EDH (Taffarel e Carvalho, 2019). Dentre as competências da Secadi, estavam o planejamento

8 Disponível em: “Kit gay nunca foi distribuído em escola; veja verdades e mentiras”. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/educacao/kit-gay-nunca-foi-distribuido-em-escola-veja-verdades-e-mentiras>. Acesso em maio de 2021.

9 Disponível em <https://www.aosfatos.org/noticias/metad-do-governo-bolsonaro>. Acesso em maio de 2021.

10 Ver: <https://undime.org.br/noticia/09-04-2021-16-08-posicionamento-nao-ao-homeschooling>; <https://novaescola.org.br/conteudo/1546/por-que-dizer-nao-a-educacao-domiciliar>. Acesso em maio de 2021.

11 Por meio do Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633286. Acesso em maio de 2021.

12 Comitê extinto, em 2019, por meio do decreto nº 9.759: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em abril de 2021.

e coordenação de políticas para “a alfabetização, a educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial” (Brasil, 2012). O CNEDH, por sua vez, foi criado para fortalecer, com a participação da sociedade civil, uma política pública de EDH no país e, conforme Aída Monteiro, sua dissolução representa um prejuízo histórico na luta por direitos e um movimento contrário a um projeto democrático de sociedade (Instituto Aurora, 2020, p, 51).

■ Resistências e perspectivas

Como visto, várias são as orientações políticas e ideológicas, com impactos em propostas legislativas e projetos educacionais, em plena oposição aos princípios que fundamentam uma educação democrática e de defesa de direitos. Entretanto, várias são as iniciativas de resistência protagonizadas por movimentos sociais, entidades da sociedade civil, organizações não-governamentais, universidades e seus núcleos de defesa de direitos humanos, comissões de direitos humanos, secretarias de educação e direitos humanos e comunidades escolares.

Nesse sentido, destaca-se a recente rearticulação da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos (ReBEDH), a qual representou papel fundamental nas políticas de EDH no país. Em documento de referência¹³, a reativação é justificada diante da necessidade de aglutinar forças para fazer frente ao governo atual, destacando como finalidade: “contribuir para o fortalecimento da democracia no país, por meio da promoção da educação em direitos humanos, na perspectiva da formação cidadã, do respeito integral aos direitos humanos, da defesa da justiça social e ambiental, realizando práticas de educação emancipadora, crítica, problematizadora, inclusiva, intercultural e democrática”. Desde então, a Rede tem se articulado para estimular a inclusão da EDH como atividade de extensão nos cursos de graduação e apoiar municípios na formulação de planos de educação em direitos humanos.

Entre seus objetivos, o PNEDH sustenta fomentar a criação e o fortalecimento de instituições nacionais, estaduais e municipais voltadas para uma EDH, bem como balizar a elaboração e implementação de planos estaduais e municipais, enquanto importante iniciativa em prol de uma política local comprometida com os direitos humanos. Entretanto, como aponta relatório do Instituto Aurora (2021), muitos estados apresentam atualmente baixa institucionalização da EDH, o que significa ausência de plano orientador, bem como de órgão colegiado ativo e de órgão público responsável por sua implementação. Apenas o Espírito Santo apresentou alto grau de institucionalização, ao assegurar todas essas condições.

¹³ Disponível em: <https://oedh-unesp.webnode.com/documento-orientador-da-rebedh/>. Acesso em abril de 2021.

Em âmbito municipal, São Paulo é uma das cidades que demonstrou avanços em sua política de EDH nos últimos anos, com a criação do Departamento de Educação em Direitos Humanos (no interior da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania); instituição do Comitê Municipal de EDH; e elaboração, em 2016, do Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos (PMEDH)¹⁴. Processos desse tipo são fundamentais para articular todos aqueles que já militam e desenvolvem ações, projetos e políticas públicas de EDH; estimular e apoiar novas iniciativas; e institucionalizar o compromisso com o respeito aos direitos humanos nos seus diferentes níveis e em consonância com os desafios específicos de cada localidade.

Na esfera da educação básica, o engajamento na luta por uma EDH precisa incluir todos os sujeitos, especialmente aqueles que estão na base do processo, ou seja, educadores e demais profissionais, estudantes e suas famílias, de forma ativa e participativa, e integrar ações transversais nas escolas. Conforme Candau e Sacavino (2013), uma EDH não se realiza como mero conteúdo disciplinar, sendo necessárias práticas que possibilitem sua vivência cotidiana. De tal modo, precisa fazer parte dos objetivos do projeto político-pedagógico da escola, dos princípios que balizam as resoluções de conflito cotidianas, da gestão escolar e das interações cotidianas (Brasil, 2013; Candau e Sacavino, 2013). Nessa perspectiva, torna-se imprescindível sua inclusão nos processos formativos dos próprios educadores, para que tenha ressonância nas práticas educativas nas escolas. Contudo, essa inserção ainda é tímida no país (Candau e Sacavino, 2013), sendo sua expansão, tanto nos cursos de graduação e pós-graduação como nas formações continuadas (oferecidas por secretarias de educação, universidades ou outras entidades de defesa de direitos humanos), de extrema urgência na consolidação de uma cultura em direitos humanos.

Importante contribuição nessa direção vem sendo dada pela Universidade Federal do ABC (UFABC), inicialmente pelo oferecimento do curso “aperfeiçoamento de Educação em Direitos Humanos” que, entre 2015 e 2017, foi desenvolvido em parceria com a então Secadi/MEC e Secretarias de Direitos Humanos e da Educação do município de São Paulo, objetivando tanto a formação dos cursistas, majoritariamente profissionais da rede pública da educação básica, como a promoção de ações pedagógicas nas escolas (Dietrich, 2017). Atualmente são ofertados o curso de pós-graduação *lato sensu* “especialização em Educação em Direitos Humanos”¹⁵, que visa a formação de uma rede de multiplicadores que incorpore os preceitos dos direitos humanos em suas práticas cotidianas; e o curso de extensão “Africanidades, circularidades e literatura infantil”¹⁶ que, por meio da arte-educação, visa promover formações continuadas a educadores da educação básica para o fortalecimento de uma

14 Por meio do decreto nº 57.503. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57503-de-06-de-dezembro-de-2016>. Acesso em abril de 2021.

15 Disponível em: https://proec.ufabc.edu.br/images/editais-e-formularios/todos-os-editais/026-2017_EspEDH/Especializacao_EDH_Projeto_Pedagogico.pdf. Acesso em abril de 2021.

16 Disponível em: <https://sig.ufabc.edu.br/sigaa/public/docente/extensao.jsf>. Acesso em abril de 2021.

educação antirracista e do conhecimento sobre a contribuição indígena e afrodescendente na cultura brasileira.

O Instituto Vladimir Herzog, desde 2014, em parceria com as Secretarias de Direitos Humanos e da Educação do município de São Paulo, também vem implementando importante trabalho de formação continuada junto aos educadores e gestores escolares, por meio do “Projeto Respeitar é Preciso!”, o qual conta com a produção de materiais pedagógicos para embasar as formações e a atuação dos profissionais nas escolas¹⁷.

Tais iniciativas mostram a relevância das instituições de ensino superior e de organizações da sociedade civil e secretarias municipais e estaduais no fomento à promoção dos direitos humanos na educação básica. Especificamente em relação às universidades, principalmente públicas, sua grande contribuição, para uma EDH, reside na articulação de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 2007). Assim, se, por um lado, a universidade está voltada para a própria formação dos quadros de professores e desenvolvimento de pesquisas educacionais, por outro, adquire cada vez mais responsabilidade na realização de iniciativas em parceria com as escolas, seja por meio de formações continuadas, oferecimento de cursos ou mesmo intervenções, reafirmando seu compromisso em compartilhar e construir conhecimentos (de forma bilateral e dialógica) para além dos seus muros. Esse é o caso do Projeto de Extensão “Educação em Direitos: universidade e(m) comunidade”, da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)¹⁸, com início em 2019. E do Projeto Observatório de Direitos Humanos em Escolas (PODHE)¹⁹, da Universidade de São Paulo, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV-USP), desde 2017. Ambas as experiências com o objetivo de aproximar a universidade da comunidade escolar, por meio de oficinas temáticas de direitos humanos com estudantes de escolas públicas, estimulando o seu protagonismo e engajamento no monitoramento e defesa de direitos nos territórios. Experiências importantes de ensino, pesquisa e extensão também vêm sendo desenvolvidas pelo Observatório de Educação em Direitos Humanos da Universidade Estadual Paulista (Unesp), com sede em Bauru-SP²⁰.

No trabalho junto às escolas, outras iniciativas de EDH promovidas por entidades da sociedade civil ganham relevância. Nesse sentido, destaca-se a atuação pioneira da ONG Novamerica²¹, situada no Rio de Janeiro que, desde 1991, visa fortalecer a democracia como estilo de vida, por meio da educação, com apoio a entidades formais e informais. Através da ação “Direitos Humanos, Educação e Cidadania”, a entidade articula ciclos pedagógicos com profissionais de educação, estudantes, promotores populares; realiza assessorias e/

17 Disponível em: <https://respeitarepreciso.org.br/cadernos-respeitar/>. Acesso em abril de 2021.

18 Disponível em: <https://ufsb.edu.br/component/content/article/1997-projeto-de-extensao-debate-temas-do-direito-com-estudantes-do-ensino-medio>. Acesso em abril de 2021.

19 Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/projetos/projetos-especiais/podhe/>. Acesso em abril de 2021.

20 Disponível em: https://www2.unesp.br/portal#!/observatorio_ses. Acesso em abril de 2021.

21 Disponível em: <http://www.novamerica.org.br/ong/>. Acesso em abril de 2021.

ou acompanhamento de escolas públicas e movimentos e grupos populares; além de desenvolver pesquisas e publicações.

Com os mesmos ideais, tem-se o projeto “Cidadania e democracia desde a escola”²², parceria entre o Instituto Auschwitz para a Paz e Reconciliação, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF), e a Secretaria Nacional de Proteção Global (MMFDH). O projeto começou a ser implementado em 2018, englobando atualmente escolas públicas de São Paulo, Brasília e Paraíba, tendo como foco jovens entre 13 e 18 anos. O projeto é desenvolvido pelos educadores das escolas, após formação, em torno dos eixos temáticos de identidade e diversidade; dignidade e respeito; direitos humanos; democracia e direito à informação; cidadania, cooperação e solidariedade. A iniciativa inclui a construção de projetos de pesquisa pelos estudantes, a partir das temáticas discutidas, e a difusão dos resultados na comunidade escolar.

Como apontado, são fundamentais projetos de EDH que propiciem o resgate e a preservação de nossa cultura, objetivando a quebra de preconceitos e discriminações e a valorização das histórias e saberes ancestrais, em conexão com uma perspectiva progressista e emancipatória de direitos humanos, que tenha como base o diálogo intercultural (Candau, 2012; Santos e Martins, 2019). Com esse intuito é possível sublinhar o projeto “Grão de Luz e Griô”²³, na cidade de Lençóis (Bahia), que proporciona formação de educadores e oficinas de identidade, arte, artesanato e economia solidária com crianças, adolescentes e jovens de escolas públicas, “*tendo como tema gerador tradição oral e cidadania*” (Pacheco, 2006, p.22), promovendo uma educação contextualizada e comunitária, que valoriza os conhecimentos tradicionais, a oralidade dos mestres griôs, o diálogo entre as idades e uma vivência afetiva e cultural.

Há de se destacar, por sua vez, as resistências que nascem do próprio chão da escola, por meio da mobilização dos profissionais da gestão escolar, dos professores, dos estudantes (inclusive organizados em grêmios) e de suas famílias, nos distintos níveis de ensino. A seguir são descritos os enfoques de algumas dessas iniciativas, identificadas através de levantamento de premiações que reconhecem o protagonismo dos sujeitos na promoção de uma educação cidadã, transformadora e voltada para a garantia dos direitos humanos. Três prêmios foram considerados: o “Prêmio Municipal de Educação em Direitos Humanos

22 Disponível em: <http://www.auschwitzinstitute.org/pt-br/cidadania-e-democracia-desde-escola/>. Acesso em abril de 2021.

23 Disponível em: <http://graosdeluzegrio.org.br/>. Acesso em abril de 2021.

de São Paulo²⁴”, o “Criativos da Escola²⁵” e o “Prêmio Arte na Escola Cidadã²⁶”, os dois últimos de caráter nacional, no período de 2015 a 2020. O intuito não é fazer uma descrição quantitativa, mas evidenciar algumas das temáticas e dos desafios que têm impulsionado a construção de uma EDH a partir das próprias unidades escolares.

Em consonância com o objetivo de uma educação intercultural e de promoção da igualdade étnico-racial, são identificadas iniciativas que visam: a garantia de participação democrática de comunidades indígenas na gestão escolar; a preservação das línguas indígenas; o intercâmbio de estudantes e profissionais não-indígenas com comunidades indígenas e seus saberes; a inclusão escolar de estudantes imigrantes e do respeito à sua cultura original; o conhecimento sobre a história e a cultura afro-brasileira; a mobilização contra práticas racistas e de negação da identidade afrodescendente; e o resgate das memórias dos territórios. Todas contra o apagamento das distintas culturas no currículo e nas práticas escolares, procurando assegurar o reconhecimento identitário dos próprios alunos e extinguir o preconceito e a discriminação.

Observam-se também projetos destinados a promover a garantia da igualdade de gênero e prevenir a violência contra as mulheres; bem como o respeito à diversidade sexual, inclusive no combate à violência e ao preconceito contra a comunidade LGBTQIA+. Assim como ações que visam eliminar, de forma mais geral, as manifestações de violência interpessoal que atravessam o cotidiano escolar e fomentar uma cultura de paz, propondo discussões temáticas, intervenções escolares, práticas restaurativas e mediação de conflitos. As iniciativas também expressam uma preocupação crescente com a saúde mental e prevenção à violência autoinfligida. De tal modo, são verificadas ações de incentivo ao diálogo e à conscientização da comunidade escolar, de fortalecimento da autoestima dos alunos, de criação de grupos de apoio, de busca de auxílio de profissionais e de difusão de serviços especializados.

A garantia ao direito à educação também permeia o desenvolvimento dos projetos. Nessa perspectiva, sobressaem ações para assegurar a inclusão e aprendizagem de alunos com deficiência; propiciar a permanência escolar e diminuir o número de evasões, inclusive de estudantes da modalidade de educação de jovens e adultos (EJA); além de iniciativas empenhadas em trazer mudanças gerais para as escolas e melhorar a qualidade do ensino.

24 Prêmio desenvolvido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Secretaria Municipal de Educação do município de São Paulo, desde 2013, através da premiação de projetos que se articulem com a promoção de uma Educação em Direitos Humanos. O Prêmio engloba as categorias: gestão escolar, professores, estudantes e grêmios. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/edh/programas_e_projetos/premios_municipais/. Acesso em abril de 2021.

25 Realizado pelo Instituto Alana, com início em 2015, busca encorajar crianças e jovens a transformarem suas realidades, reconhecendo-os como protagonistas de ações de mudança de suas próprias histórias e comunidades. Disponível em: <https://criativosdaescola.com.br/>. Acesso em abril de 2021.

26 Prêmio do Instituto Arte na Escola, iniciado em 2000, que visa fazer um mapeamento de projetos, que mobilizam alunos, escolas e comunidade, unindo arte e cidadania. O Prêmio engloba 5 categorias: ensino infantil, EFI, EFII, EM e EJA. Disponível em: <http://artenaescola.org.br/premio2021/>. Acesso em abril de 2021.

A sustentabilidade ambiental igualmente tem mobilizado os sujeitos escolares por meio de ações de visibilização da problemática e estratégias de conscientização; de preservação e recuperação ambiental das comunidades; de construção de soluções sustentáveis nas escolas; e de alternativas de mobilidade urbana. Ademais, observam-se projetos de promoção da democracia participativa entre os alunos e transformação social e comunitária, trabalhando o conceito de participação cidadã e o direito à cidade. Assim, são identificadas desde iniciativas de formação de grêmios e conselhos estudantis até mobilizações para além da escola. Nesse sentido, alguns projetos envolveram a busca ativa dos estudantes por responsabilização junto às instâncias legislativas dos municípios, com resultados favoráveis para a melhoria das escolas e comunidades.

Por fim, é preciso salientar a prática da interdisciplinaridade e o uso de metodologias participativas no desenvolvimento desses projetos. Como apontam Candau e Sacavino (2013), não são quaisquer metodologias condizentes com uma EDH, sendo fundamentais a adoção de estratégias contextualizadas, participativas e dialógicas. Destarte, verifica-se a utilização de linguagens artísticas, de rodas de conversa, de metodologias de educomunicação, de recursos tecnológicos, de incursões e pesquisas para além dos muros das escolas, além de ações concretas de transformação e preservação dos espaços físicos e ambientais. A seguir, tem-se um quadro com as iniciativas, referentes ao ano de 2019, classificadas pelo prêmio que participaram. Os projetos referentes aos outros anos, assim como seu detalhamento, podem ser obtidos por meio dos sites das premiações. Apesar de não incluído neste levantamento, outras práticas podem ser encontradas no “Repositório EDH”²⁷ do Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH), que consiste em um portal virtual colaborativo com práticas pedagógicas de EDH cadastradas pelos próprios educadores(as).

27 Disponível em: <https://educardh.iddh.org.br/repositorio-edh/>. Acesso em abril de 2021.

Quadro 1. Projetos de EDH em unidades escolares, 2019.

Prêmio Municipal de Educação em Direitos Humanos				
Nome do Projeto	UF/ município	Nível de Ensino	Categoria	Temática
Retirando as grades da EMEF Brasil-Japão	São Paulo (SP)	Fundamental	Unidades escolares	Formação em direitos humanos e cultura de paz
Territórios brincantes: revelando as múltiplas formas de ser criança no extremo sul - vivências com a infância guarani	São Paulo (SP)	Infantil	Unidades escolares	Igualdade étnico-racial e interculturalidade
Modos de conhecer e conviver no mundo: eu, eles, elas e nós	São Paulo (SP)	Infantil	Unidades escolares	Igualdade étnico-racial e de gênero
Roda no território: vamos aprender a pedalar	São Paulo (SP)	Infantil	Unidades escolares	Sustentabilidade e mobilidade urbana
A quadra de futebol é de quem quiser!	São Paulo (SP)	Infantil	Professores	Igualdade de gênero
Não somos donos da teia da vida - culturas indígenas	São Paulo (SP)	Fundamental	Professores	Igualdade étnico-racial e interculturalidade
Diversidade sexual e de gênero	São Paulo (SP)	Fundamental	Professores	Diversidade sexual e de gênero
Coletivo feminista estudantil: diálogo para igualdade de gênero na escola	São Paulo (SP)	Fundamental	Professores	Igualdade de gênero
Peça Teatral sobre Suicídio: Será que Elas Vão Aguentar?	São Paulo (SP)	Fundamental	Estudantes	Saúde mental e prevenção ao suicídio
Aluno monitor: modelagem 3D	São Paulo (SP)	Fundamental	Estudantes	Necessidades especiais, direito à aprendizagem
Adolescentes depressivos: não tenha medo da conversa	São Paulo (SP)	Fundamental	Estudantes	Saúde mental e prevenção ao suicídio
Papo Reto	São Paulo (SP)	Fundamental	Estudantes	Drogas, depressão, violência e diversidade
Você não está sozinho(a): prevenção ao suicídio no D'Alkimin	São Paulo (SP)	Fundamental	Grêmio	Saúde mental e prevenção ao suicídio
Projeto grêmio estudantil e mediação de conflitos	São Paulo (SP)	Fundamental	Grêmio	Mediação de conflitos
PPP e grêmio estudantil, uma realidade humanizadora	São Paulo (SP)	Fundamental	Grêmio	Prevenção ao suicídio e gestão democrática

O Grêmio Estudantil e a valorização dos espaços escolares - educação para o desenvolvimento sustentável	São Paulo (SP)	Fundamental	Grêmio	Sustentabilidade
Criativos da escola				
Amazônia: um laboratório natural	Barreirinha (AM)	Médio	Estudantes	Direito à educação e aprendizagem fora dos muros da escola
Fora da bolha	Itabira (MG)	Fundamental	Estudantes	Racismo, abuso, violência doméstica e machismo
Filhos do deserto: um resgate histórico	Rio do Antônio (BA)	Fundamental	Estudantes	Relações étnico-raciais e interculturalidade
Células Motivadoras	Santana do Cariri (CE)	Médio	Estudantes	Direito à educação e evasão escolar
Missão galo	São Gonçalo do Amarante (RN)	Profissional	Estudantes	Direito à cidade e resgate histórico
E se fosse com você?	Sapiranga (RS)	Fundamental	Estudantes	Igualdade de gênero e prevenção à violência contra mulher
Consciência, cor & arte	Triunfo (PE)	Médio	Estudantes	Igualdade étnico-racial
Prêmio Arte na Escola Cidadã				
Universo fotográfico Infantil: vivências tecnológicas, protagonismo e valorização da produção infantil	São Paulo (SP)	Infantil	Professores	Protagonismo infantil
Ubuntu: sou porque somos	Americana (SP)	Fundamental	Professores	Solidariedade, colaboração, empatia
As cores do açai	Jacundá (PA)	Fundamental	Professores	Valorização da cultura local
Nosso circuito ideológico	Bento Gonçalves (RS)	Médio	Professores	Memória, crítica social e cidadania
A reinvenção de si reconstruindo histórias de vida na EJA por meio da palavra e da imagem	Caicó (RN)	Educação de Jovens e Adultos	Professores	Construção e reconstrução identitária

Considerações finais

Como visto, diversas são as resistências na construção de valores democráticos, solidários e de respeito mútuo por meio da valorização da educação enquanto direito

fundamental no país. Nesse sentido, tem-se a luta histórica de movimentos sociais em busca da consolidação dos direitos humanos, bem como as mobilizações, após redemocratização, para a institucionalização de uma EDH por meio de legislações, diretrizes, planos e projetos, ainda que com suas devidas limitações.

Nos últimos anos, entretanto, pautas conservadoras têm ganhado força no cenário nacional, especialmente no governo federal vigente, bem como em instâncias estaduais e municipais. Esse fenômeno, manifestado em discursos falaciosos, medidas autoritárias e em retrocessos políticos, referentes à censura em sala de aula e à extinção da Secadi, por exemplo, se configura como um impasse para a aplicação da EDH.

Ainda assim (e por esse motivo), articulações de agentes nacionais resistem e se reorganizam, haja vista a retomada da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, bem como a atuação de várias entidades governamentais e não governamentais. Além disso, há de se destacar a potencialidade das reflexões críticas estimuladas por projetos que nascem do próprio chão da escola, como nas iniciativas acima elencadas, com legados fundamentais para os sujeitos e as comunidades envolvidas e para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: maio de 2021.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), 1999. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>. Acesso em: maio de 2021.
- BRASIL. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2), 2002. Disponível em: http://dhnet.org.br/dados/pp/edh/pndh_2_integral.pdf. Acesso em: maio de 2021.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SEDH/PR, 2009. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PNDH3.pdf>. Acesso em: maio de 2021.
- BRASIL. Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7690-2-marco-2012-612507-publicacaooriginal-135434-pe.html>. Acesso em: abril de 2021.
- BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2191-plano-nacional-pdf&Itemid=30192. Acesso em: abril de 2021.
- BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=32131-educacao-dh-diretrizesnacionais-pdf&Itemid=30192. Acesso em: abril de 2021.

- CANDAU, Vera Maria Ferrão. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Revista Brasileira de Educação*. v. 13, n.37, p. 45-56, 2008.
- CANDAU, Vera Maria Ferrão. Diferenças culturais, interculturalidade e educação em direitos humanos. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 33, n. 118, p. 235-250, 2012.
- CANDAU, Vera Maria Ferrão e SACAIVINO, Susana Beatriz. (2013). Educação em direitos humanos e formação de educadores. *Educação*. (Porto Alegre, impresso), v. 36, n. 1, p. 59-66.
- DIETRICH, Ana Maria. (2017), Curso de Aperfeiçoamento em Direitos Humanos: a construção de uma trajetória. In: DIETRICH, Ana Maria e HASHIZUME, Cristina Miyuki (organizadores). *Direitos Humanos no Chão da Escola*. Santo André: Universidade Federal do ABC, p.25-36.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GOMES, Nilma Lino. Limites e possibilidades da implementação da lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. In: PAULA, Marilene de, HERINGER, Rosana. *Caminhos Convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Henrich Böll Stiftung/ActionAid, 2009, p.39-74.
- INSTITUTO AURORA PARA UMA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. *Panorama Educação em Direitos Humanos no Brasil. O biênio 2019-2020 e a perspectiva futura*. Disponível em: <https://institutoaurora.org/form-panorama-da-educacao/>. Acesso em abril de 2021.
- MENDES, Patrícia de Oliveira e Silva Pereira; MAHEIRIE, Kátia; GESSER, Marivete. A retirada dos termos “igualdade de gênero e orientação sexual” do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024. *Revista Diversidade e Educação*, v. 8, n. 2, p.128-151, jul./dez. 2020.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. Escolas cívico-militares: cidadão ou soldadinhos de chumbo? *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 27, p. 621-636, set./dez. 2019.

- NACIF, Paulo Gabriel Soledade; SILVA FILHO, Penildon. A educação brasileira na mira do obscurantismo e Estado mínimo. In: LEITE, Acácio Zuniga et al. Brasil: incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 231-249.
- OLIVEIRA, Rosenilton Silva de. Educação para a diversidade racial no contexto brasileiro: o contexto das leis 10639/2003 e 11645/2008. Argumentos, Unimontes, v. 15, n.1, p. 341-356, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.32887/issn.2527-2551v15p.341-356>. Acesso em: abr. 2021.
- PACHECO, Lillian. Pedagogia griô: a reinvenção da roda da vida. Lençóis, Grãos de Luz e Griô, 2006. Disponível em: <http://graosdeluzegrio.org.br/files/2017/06/Livro-Pedagogia-Gri%C3%B4.pdf/>. Acesso em abril de 2021.
- PENNA, Fernando de Araujo; SALLES, Diogo da Costa. A dupla certidão de nascimento do Escola Sem Partido: analisando as referências intelectuais de uma retórica reacionária. In: MUNIZ, Altemar de Costa Muniz; LEAL, Tito Barros. Arquivos, documentos e ensino de história: desafios contemporâneos. (Orgs.). Fortaleza: EdUECE, 2017, p.13-37.
- PENNA, Fernando de Araujo. A defesa da “educação domiciliar” através do ataque à educação democrática: a especificidade da escola como espaço de dissenso. Linguagens, Educação e Sociedade. Teresina, Ano 24, n. 42, p.8-28, mai./ago. 2019.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: Lander, Edgardo (comp.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p.117-142.
- RODRIGUES, Renata Rena; RESENDE, Viviane de Melo. Mensagem de fim de ano e blitz em escolas: discurso, violência e ameaça no programa Escola sem Partido no Brasil. Linguagem em (Dis)curso – LemD, Tubarão, SC, v. 20, n. 1, p. 159-177, jan./abr. 2020.
- SACAVINO, Susana Beatriz. Educação em/para os direitos humanos em processos de democratização: o caso do Chile e do Brasil. (Tese). Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. e MARTINS, Bruno Sena. O pluriverso dos Direitos Humanos. In: Santos, Boaventura de Sousa; Martins, Bruno Sena (organizadores). O pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade. Belo Horizonte: Autêntica Editora, p.13-36.

SCHIBELINSKI, Diego. “Isso é coisa do capeta!” O papel da “ideologia de gênero” no atual projeto político de poder. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 14, n. 28, p. 15-38, jan./abr. 2020.

TAFFAREL, Celi Nelza Zulke; CARVALHO, Marize Souza. A extinção da Secadi: um golpe fatal nas conquistas no campo da educação. Cadernos GPOSSHE On-line, Fortaleza, v. 2, n. 1, 2019. p.84-90.

NEV

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

USP
UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO

COI • USP
Centro Observatório das
Instituições Brasileiras
Universidade de São Paulo

FAPESP

fflch
FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

COMISSÃO
ARNS

ANPOCS
Associação Nacional de
Pós-Graduação e Pesquisa
em Ciências Sociais