

Cadernos

*da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo*

v.5 n.27 2020

Direitos Humanos Promoção, controle e garantia dos direitos humanos



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

EDEPE Escola
da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo

©2020 EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

v. 5 n.26 2020 – ISSN 2526-5199

Defensor Público Geral

Florisvaldo Fiorentino Júnior

Defensor Público Diretor da EDEPE

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Defensores/as Públicos/as Assistentes da EDEPE

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Giancarlo Silkunas Vay

Leila Rocha Sponton

Corpo Editorial

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Giancarlo Silkunas Vay

Leila Rocha Sponton

Projeto Gráfico

Laura Schaer Dahrouj

Diagramação

EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Rua Líbero Badaró, 616 - 4º andar

CEP 01008-000 - São Paulo-SP

Tel.: (11) 3105-0919 - ramal 401

escola@defensoria.sp.def.br

Todos os direitos reservados à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos deste Caderno, desde que citada a fonte.

Davi Quintanilha Failde de Azevedo(Org.)

Fernanda Penteado Balera (Org.)

Letícia Marquez de Avelar (Org.)

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Promoção, controle e garantia dos direitos humanos

1ª edição

São Paulo

EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado

2020

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	São Paulo	v.5	n.27	p. 1-163	dez/2020
--	-----------	-----	------	----------	----------

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – v. 1, n. 1 (2016)- . – São Paulo : EDEPE, 2016- .

ISSN 2526-5199

1. Direito – Periódico. I. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

APRESENTAÇÃO DA SÉRIE

No exercício de sua missão constitucional de realizar a assistência jurídica gratuita aos necessitados (art. 134, da Constituição Federal), a Defensoria Pública veicula ao sistema de justiça realidades e pleitos até então inexplorados pela doutrina jurídica tradicional. Esta atuação peculiar, criativa e inovadora merece o respectivo registro.

Publicados pela Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE, os Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo pretendem concentrar a produção de conhecimento pautada pela vulnerabilidade dos usuários dos serviços de assistência jurídica gratuita, consolidando artigos, pesquisas, anais de eventos, dentre outras produções de Defensores/as Público/as e Servidores/as da Instituição.

Embora este caminho já tenha sido trilhado por outros atores e instituições, é certo que ainda se encontra em seus passos iniciais, de modo que a série ora apresentada pretende somar e contribuir para a construção de arcabouço de produção escrita que não apenas reproduza os institutos doutrinários clássicos, mas que inove e tenha como objetivo a consecução dos direitos da população vulnerável.

A série é dividida em onze áreas temáticas: 1. Cidadania e Direitos Humanos; 2. Ciências Penais; 3. Infância e Juventude; 4. Direito Civil; 5. Direito Processual e Litigância Estratégica; 6. Habitação e Urbanismo; 7. Direito das Mulheres; 8. Diversidade e Igualdade racial; 9. Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; 10. Direito do Consumidor; 11. Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar.

*A EDEPE está à disposição para críticas e sugestões através do e-mail:
escola@defensoria.sp.def.br*



Sumário

Apresentação	7
<i>Davi Quintanilha Failde de Azevedo</i>	
<i>Fernanda Penteado Balera</i>	
<i>Leticia Marquez de Avelar</i>	
Conferencia “Sistema Interamericano y protección de personas defensoras de derechos humanos”.....	15
<i>Antonia Urrejola Noguera</i>	
Conferência “Sistema Interamericano e proteção de pessoas defensoras dos direitos humanos”.....	24
<i>Antonia Urrejola Noguera</i>	
Tradução:	
<i>Nathália de Moraes Coscrato</i>	
<i>Davi Quintanilha Failde de Azevedo</i>	
Entre Ameaça de Direitos e Normativas Nacionais de Proteção: levantamento do quadro normativo de proteção de defensores de direitos humanos no Brasil.....	33
<i>Anna Sambo Budahazi</i>	
<i>Bruna Sueko Higa de Almeida</i>	
<i>Carolina Murata Hashimoto Mitumori</i>	
<i>Giovanna Grandó Pasquarelli</i>	
<i>Helena Folgueira Campos Vieira</i>	
<i>Irene Bonetti</i>	
<i>Isadora Zanuto Chaves</i>	
<i>Mariana Laperuta de Moura</i>	
Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária.....	60
<i>Julio Grostein</i>	
Participação popular nos Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: propostas na área da situação carcerária.....	86
<i>Davi Quintanilha Failde de Azevedo</i>	
<i>Rafael de Paula Eduardo Faber</i>	
As ilusões perdidas: uma leitura marxista sobre o esvaziamento dos direitos humanos e da democracia nos marcos do capitalismo.....	101
<i>Wagner Giron de la Torre</i>	
Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação.....	112
<i>Bruna Céspedes</i>	
<i>Flávia Sobrado</i>	
<i>Kelseny Medeiros</i>	
<i>Larissa Ferraz</i>	
<i>Laura Salatino</i>	
<i>Marina Torres</i>	
Implementação e monitoramento de políticas de segurança pública impostas por condenação internacional: o Caso Favela Nova Brasília.....	128
<i>Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes</i>	
Letalidade policial e a produção de subjetividades.....	149
<i>Paulo Keishi Ichimura Kohara</i>	



APRESENTAÇÃO

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Fernanda Penteado Balera

Leticia Marquez de Avelar

Coordenação do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos a Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A Declaração Universal de Direitos Humanos completa nesta data 72 anos. Por isso o lançamento deste Caderno no Dia Internacional dos Direitos Humanos.

Embora não seja de se desprezar o avanço no campo democrático que permitiu que os Estados consagassem os direitos humanos em suas Constituições Federais, tal não foi suficiente para superar o problema da efetividade dos direitos fundamentais a ponto de garantir, na prática, a real e universal fruição da dignidade da pessoa humana, que é reconhecida, na teoria, a todos os seres humanos.

Como já dizia Carlos Drummond de Andrade: “Vista da Lua, a Declaração Universal dos direitos do homem é irretocável” (“O avesso das coisas”. Rio de Janeiro: Record, 1990).

A afirmação plena dos direitos humanos – não apenas seu reconhecimento teórico, mas o seu efetivo exercício por todas as pessoas humanas – constitui ideal a ser atingido por meio da promoção, controle e garantia desses direitos. A promoção busca irradiar, para consolidar, o valor dos direitos humanos, por meio da difusão do seu conhecimento e da ação pedagógica. O controle monitora o cumprimento, pelos Estados, dos compromissos assumidos internacionalmente de defender e respeitar os direitos humanos de todos os indivíduos. Promoção e controle operam a força diretiva da influência que atua por meio da dissuasão e desencorajamento. Já a garantia é a que provém de uma autêntica tutela jurisdicional. Esta repara ou sanciona judicialmente as lesões perpetradas aos direitos humanos (LAFER, Celso. “Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)” in MAGNOLI, Demétrio. *A história da paz*. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 297-330).

Há enormes desafios e resistências de toda ordem, não sendo um processo linear este de consolidação, reconhecimento e prática dos direitos humanos; ao revés, trata-se de percurso repleto de discontinuidades, inclusive porque os consensos internacionais acerca do princípio da dignidade humana podem se revelar frágeis, requerendo adensamento axiológico e jurídico.

Esta publicação vem trazer reflexões acerca deste processo descontínuo e do conteúdo variado dos direitos enunciados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos que hoje faz aniversário.

Neste primeiro grande documento e marco da história dos direitos humanos, estão previstos direitos que vão desde o nascimento livre e em igualdade de direitos e de dignidade (artigo 1º) até o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam (artigo 27º, 1). Engloba, como se vê, os mais variados direitos de que é titular toda e qualquer pessoa humana. Até porque o artigo 2º da referida Declaração prescreve:



Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.

Não por outra razão este Caderno reúne artigos das mais diversas temáticas.

Abre-se a publicação com a apresentação da comissária – hoje vice-presidente – da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Antonia Urrejola Noguera, feita na Conferência sobre "Sistema Interamericano e proteção de pessoas defensoras dos direitos humanos", em 23 de outubro de 2019, em suas versões original e traduzida para o português. A apresentação traz uma visão geral acerca da promoção, controle e garantia dos direitos humanos ao abordar o tema específico da proteção daqueles que fazem o trabalho de defesa dos direitos humanos. Na mesma linha, artigo intitulado “Entre Ameaça de Direitos e Normativas Nacionais de Proteção: levantamento do quadro normativo de proteção de defensores de direitos humanos no Brasil”, das estudantes da Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da USP, aborda questões correlatas.

Em seguida, o artigo do defensor Júlio Grostein (“Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária”) envereda pela seara da garantia dos direitos humanos, discorrendo sobre a judicialização desses direitos.

Já o artigo “Participação popular nos Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: propostas na área da situação carcerária”, de autoria dos defensores Davi Quintanilha e Rafael Faber, trata da questão da promoção dos direitos humanos, na perspectiva da participação popular.

Na segunda parte do Caderno, são enfocados temas mais relacionados ao conteúdo em si dos direitos humanos. As questões abordadas vão desde a acelerada degradação dos nossos recursos naturais imposta pelo sistema capitalista, que, nas palavras de Wagner Giron de la Torre, “nos conduz à condição de colapso socioambiental em curso” (“As ilusões perdidas: uma leitura marxista sobre o esvaziamento dos Direitos Humanos e da democracia nos marcos do capitalismo”); passam pela pandemia do COVID-19 e seus impactos nos direitos humanos, em especial das pessoas dos estratos mais vulneráveis da sociedade, como é a população em situação de rua (“Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação”, elaborado por pesquisadores da USP integrantes da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama); até chegarem na pauta que está na ordem do dia dos debates nacionais: a violência policial (“Implementação e monitoramento de políticas de segurança pública impostas por condenação internacional: o Caso Favela Nova Brasília” de Rafael Lessa, e “Letalidade policial e a produção de subjetividades” de Paulo Keishi).

Todos esses temas estão dentro do amplo espectro de abrangência dos direitos humanos, conforme consagrou aquele primeiro documento internacional que se convencionou chamar de Declaração Universal dos Direitos Humanos.

E não há dúvida acerca da interrelação entre esses temas e de como afetam as relações interpessoais e entre indivíduos e Estados, compondo essa gama de direitos que devem ser promovidos, controlados e garantidos.



O texto que abre este Caderno, oriundo da apresentação da hoje vice-presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Antonia Urrejola Noguera, na Conferência sobre "Sistema Interamericano e proteção de pessoas defensoras dos direitos humanos", realizada em 23 de outubro de 2019, chama atenção para “o papel fundamental que as defensoras e os defensores de direitos humanos desempenham para a garantia da democracia e do Estado de Direito na sociedade”:

Suas atividades contribuem para a promoção, respeito e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na América. O trabalho realizado pelas pessoas defensoras constitui um controle necessário sobre os funcionários públicos e as instituições democráticas, tornando-as uma peça insubstituível para a construção de uma sociedade democrática, sólida e duradoura. Por isso, o impacto no trabalho de uma pessoa defensora afeta não apenas individualmente, mas a sociedade como um todo.

Antonia Urrejola Noguera segue discorrendo que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos afirmou em múltiplas ocasiões que “os ataques à vida das defensoras e dos defensores de direitos humanos têm um efeito multiplicador que vai além da vítima em questão. Quando um ataque é realizado em retaliação às ações de um defensor ou de uma defensora, produz-se um efeito intimidador sobre as pessoas ligadas à defesa e promoção dos direitos humanos, o que diminui diretamente as possibilidades de realização desse trabalho de defesa”.

A vice-presidente da Comissão Interamericana aborda ainda o uso indevido do direito penal para criminalizar as pessoas defensoras de direitos humanos, além das campanhas de estigmatização e difamação de que são vítimas essas pessoas, pelo trabalho que desempenham.

Em seguida, sobre esta mesma temática da proteção dos defensores de direitos humanos, o artigo de autoria das alunas integrantes da Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da USP, “Entre Ameaça de Direitos e Normativas Nacionais de Proteção: levantamento do quadro normativo de proteção de defensores de direitos humanos no Brasil”, analisa as falhas na proteção de defensores de direitos humanos no Brasil. Segundo as autoras, os padrões de violação, somados à falta de anteparo estatal, “criam uma cultura social de repúdio àqueles que buscam auxiliar a população marginalizada”. O artigo ainda examina normativas nacionais e estaduais que tentam enfrentar as falhas identificadas, como elas têm sido implementadas e como se dá sua efetividade.

Adentrando o campo da garantia dos direitos humanos e o necessário debate acerca da judicialização, também integra esta publicação texto do defensor Júlio Grostein, assim resumido:

A litigância afeta à proteção, promoção e garantia dos direitos humanos, na esfera judicial, é costumeiramente atrelada às noções de ativismo, judicialização da política ou politização da justiça. Tais expressões recaem não só sobre os atores que buscam promover os direitos humanos em juízo, como, também, às decisões judiciais sobre a mesma temática. São expressões que, em suma, orbitam as pautas relacionadas à implementação dos direitos humanos. A utilização destes termos, ademais, se verifica tanto por quem busca maior expansão da tutela destes direitos, como por aqueles que se opõem ou discordam a tais movimentos. Qualificam, assim, as atuações judiciais mais incisivas ou mais comedidas na garantia destes direitos. Impõe-se, neste



contexto, aferir-se o real conteúdo e significado de cada uma destas expressões, viabilizando, em decorrência, análises conceitualmente adequadas ao se avaliar a função jurisdicional na defesa destes direitos.

Segundo Grostein, é necessária uma “distinção conceitual entre ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça”, a fim de dar “contornos precisos a tais expressões, com vistas a alcançar clareza e transparência ao se avaliar a atuação judicial na concretização de direitos humanos”.

No âmbito da promoção dos direitos humanos, importante contribuição traz o artigo “Participação popular nos Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: propostas na área da situação carcerária”. Os autores do texto lembram que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada somente em 9 de janeiro de 2006 (Lei Complementar Estadual nº 988), derivada de uma crescente pressão de diversos setores da sociedade civil, que se organizaram no denominado “Movimento pela Criação da Defensoria”, iniciado em meados de 2002, congregando mais de 400 entidades politicamente organizadas, que foram fundamentais no desenho de uma instituição que se pretende verdadeiramente democrática, feita pelo e para o povo. Segundo os autores:

A participação popular no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo é de tal importância que foi alçada à condição de direito das pessoas que lá buscam atendimento, e se volta para a definição das diretrizes institucionais e acompanhamento da fiscalização das ações e projetos desenvolvidos pela Instituição, da atividade funcional e da conduta pública dos membros e servidores (Artigo 6º da Lei Complementar Estadual 988/06).

No que tange aos instrumentos que garantem a participação popular, a Defensoria Pública de São Paulo é pioneira em seu modelo de Ouvidoria externa à carreira; na realização de audiências e consultas públicas; na existência do ‘Momento Aberto’ em todas as sessões públicas do Conselho Superior da Instituição, na qual é franqueada a palavra a qualquer cidadão; na elaboração de teses institucionais; e na organização das Conferências que delinearão o plano anual de atuação da instituição.

Na realidade, a Conferência Estadual e as Pré-Conferências Regionais constituem o principal mecanismo garantidor da participação social com maior efetividade, tendo em vista que têm impacto direto na elaboração do plano anual de atuação da carreira.

O estudo envereda para o campo específico da Conferência Estadual e das Pré-Conferências Regionais no tema da situação carcerária, deixando cada vez mais evidente a importância da participação popular enquanto instrumento de promoção dos direitos humanos.

Voltando a atenção mais especificamente para o conteúdo dos direitos e retomando a questão da interrelação entre todos os direitos humanos, vale registrar, a título de exemplo, que a exploração desenfreada e desmedida de nossos recursos naturais está relacionada, segundo apontam muitos estudiosos e cientistas, com o surgimento do novo coronavírus. Nesse sentido, notícia veiculada no sítio eletrônico da Fiocruz Bahia, anuncia:



O surgimento dessas pandemias, bem como de Covid-19, está relacionado a uma complexidade de fatores, como densidade populacional humana, mudanças antropogênicas, desmatamento e expansão de terras agrícolas, intensificação da produção animal, aumento da caça e comércio da vida selvagem, além da mobilidade humana numa sociedade cada vez mais globalizada.

Os cientistas estimam que cerca de 70% das doenças infecciosas emergentes surgem da interação entre o homem e o meio ambiente, principalmente pela manipulação inadequada de animais silvestres e pelo impacto nos habitats naturais. É por isso que doenças como HIV, ebola, dengue, zika e chikungunya, assim como a Covid-19, são conhecidas como zoonoses, pois eram originalmente patógenos que circulavam apenas em animais, vertebrados ou invertebrados', explica a pesquisadora da Fiocruz Bahia, Nelzair Vianna". (<https://coronavirus.bahia.fiocruz.br/pesquisadora-da-fiocruz-bahia-explica-relacao-entre-pandemia-e-meio-ambiente/>).

Também nessa linha, Eliane Brum assevera: "Nosso futuro depende de enterrar o sistema capitalista que exauriu o planeta e nos trouxe até o tempo das pandemias". (<https://racismoambiental.net.br/2020/04/08/o-futuro-pos-coronavirus-ja-esta-em-disputa-por-eliane-brum/>).

O mesmo raciocínio está desenvolvido de forma clara e fundamentada no artigo de Wagner Giron de la Torre:

Para se tentar refrear as consequências terminais da crise ambiental como um todo, além da produção de consciência necessária à superação do capitalismo, seria imprescindível uma mobilização de massas que buscasse radicalizar o sistema democrático, ancorado no retorno à pauta discursiva dos mecanismos de redistribuição da renda e igualdade substancial, retirando das corporações e sistema financeiro o poder quase que absoluto na tomada das decisões mais importantes na atualidade, minorar e corrigir as agressões aos ecossistemas fundamentais, com radical transição para investimento em pesquisa e produção de energias limpas, revisão do conceito de "progresso econômico" e recuperação, efetiva, e em grande escala, dos resíduos sólidos, tudo combinado com a socialização das fontes de água e demais bens ambientais e implementação, urgente, de um sistema de decrescimento econômico administrado.

A pandemia que o mundo enfrenta hoje é tida por muitos, como se disse, como consequência da crise ambiental e afeta todas as pessoas em alguma medida, mas, sem dúvida, com maior gravidade, aqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Nada disso é novidade. Antes que se pudesse prever o início da atual pandemia, já era realidade que as degradações diárias do meio ambiente, assim como os grandes desastres ambientais, irradiam suas piores consequências sobre aqueles que menos condições têm de lidar com o problema, seja para se prevenir contra eventuais desastres, seja para se recompor após a sua ocorrência, ou mesmo para evitar ou minimizar as consequências que se protraem no tempo. Até porque a própria situação de vulnerabilidade expõe de forma mais acentuada essas pessoas às condições de vida mais insalubres, violando-se-lhes o direito previsto no artigo 225 da Constituição Federal: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial



à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Importante mencionar que o direito a um meio ambiente equilibrado, enquanto direito humano, é objeto de defesa também por parte da Defensoria Pública, mas sempre sob a perspectiva das pessoas, do “meio ambiente com gente”, isto é, a partir de um olhar “socioambiental”.

O coronavírus não rompe, portanto, com essa lógica: as pessoas mais afetadas pela pandemia são aquelas que menos condições têm de se prevenir e de enfrentar a doença – o que é objeto de embasado artigo de autoria das estudantes da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da USP. Segundo apontam:

Em um país como o Brasil, permeado por desigualdades, as condições de prevenção não estão disponíveis a todos de forma equânime. Diante desse contexto, a pandemia vai esmiuçar um cenário de intensas disparidades sociais, ampliando as assimetrias existentes e colocando determinados grupos em situação de ainda mais vulnerabilidade, sobretudo os pretos, pardos e indígenas, grupos mais pobres e com acesso restrito a serviços.

Dessa forma, os impactos da COVID-19 afetam diferentemente a vida das pessoas, não bastando afirmações genéricas sobre a taxa de transmissibilidade. As tendências indicam que a taxa de transmissão é maior entre aqueles que se mantêm em circulação e interação com outros cidadãos, razão pela qual se deu a quarentena e recomendações de isolamento social. No entanto, são justamente as movimentações na cidade que caracterizam o universo e as estratégias de sobrevivência da população em situação de rua.

Nesse sentido, a crise sanitária impõe novas camadas à vulnerabilidade a qual está exposta a população em situação de rua: por um lado, acentua o risco já inerente à vida nas ruas, por colocá-la em situação de exposição ao contágio pelo vírus; por outro, reduz as possibilidades e estratégias de quem está nas ruas, uma vez que a redução na circulação de pessoas impõe obstáculos às estratégias de viração (RUI, 2010; GREGORI, 2000).

As pessoas dos estratos mais vulneráveis da sociedade são também aquelas que mais sofrem com a ineficiência do serviço público de segurança pública, que, no Brasil, produz quantidade inaceitável de ações violentas por parte da polícia, inclusive com resultado morte.

Assim, chega-se ao fechamento do Caderno com dois artigos que abordam a questão da violência policial.

O artigo do defensor Rafael Lessa debruça-se sobre o caso Nova Brasília (Cosme Rosa Genoveva e outros vs. Brasil) – “a primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana em matéria diretamente ligada à segurança pública e violência policial”. Relembra o autor que “os fatos que levaram à condenação do Brasil dizem respeito a falhas na investigação e punição dos responsáveis pelas execuções extrajudiciais de 26 pessoas e pela tortura e violência sexual contra 3 pessoas, ocorridas em incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília”. E prossegue:



Os fatos, por si só, já representam graves violações aos direitos humanos – ao direito à vida, à integridade física, à dignidade sexual. Não bastasse, não foram devidamente investigados e punidos pelas autoridades locais. Em conjunto com as falhas procedimentais que levaram à impunidade dos agentes policiais envolvidos nas ações, a Comissão Interamericana apontou também que as investigações dos fatos foram conduzidas no sentido de estigmatizar e revitimizar as pessoas falecidas, dando foco à sua culpabilidade e não à verificação da legitimidade do uso da força.

(...) No Brasil, casos relacionados a mortes causadas pela polícia apresentam um padrão de investigação e de apreciação ministerial e judiciária que legitima *prima facie* a ação policial. Por isso que uma série de ‘falhas’ ocorrem na investigação, levando à impossibilidade de responsabilização penal ou administrativa dos responsáveis.

Seguindo em sua análise, o defensor afirma que “algumas das principais questões que surgem ao analisar casos de violência e letalidade policial como o Nova Brasília são o racismo estrutural, a cultura militarizada da polícia e a dificuldade de acesso à Justiça e a impunidade”, sendo que a condenação da Corte no caso Favela Nova Brasília toca em alguns pontos sensíveis relacionados a estes problemas e aponta para soluções importantes: “a necessidade de relatórios sobre a quantidade de mortes e das investigações; a investigação por órgão independente; e a participação das vítimas ou de seus familiares nas investigação são, certamente, medidas salutares, mas que estão longe de ser implementadas”.

Daí a conclusão do artigo no sentido de que:

A sentença da Corte Interamericana poderá ajudar a colocar alguns problemas prementes na agenda das políticas públicas de segurança pública – no entanto, até o presente momento, são sérias as dificuldades enfrentadas para isto. Infelizmente, ainda soa quase utópica a efetivação de políticas públicas que alterem o quadro de constantes graves violações de direitos humanos e os altíssimos índices de violência, de mortes causadas pela polícia, de mortes de policiais e de impunidade de agentes de segurança pública.

Na mesma linha, o artigo do servidor da Defensoria Pública, Paulo Keishi, também se dedica à questão da violência policial, mas apresenta, como foco, os desdobramentos subjetivos da legitimação da violência policial. Segundo o autor, os altos índices de letalidade policial no país “persistem e resistem como ferida no processo de construção de um Estado Democrático de Direito brasileiro”, sendo que “da perspectiva dos fatores subjetivos decorrentes da legitimação dos assassinatos cometidos por agentes do Estado, revela-se um problema que extrapola o âmbito das disputas discursivas e que contribuem decisivamente para a constituição em série de sujeitos potencialmente homicidas no Brasil”.

O artigo segue defendendo que o enfrentamento da letalidade policial não deve ter como objetivo exclusivo a redução da desigualdade ou a desestigmatização dos grupos marginalizados:

Há que se considerar uma alteração na figuração social (e não apenas dos tipos sociais extermináveis) e o grau de violência real e desinterditada que circula entre os grupos. Nesse sentido os movimentos antirracistas e as modificações



que ensejam para o funcionamento das polícias (e não para a punição dos policiais) são exemplares. O silenciamento das vítimas da violência letal do Estado na figuração social brasileira deriva de um processo de subjetivação onde não há vítimas, só inimigos. É por esse processo que a violência se torna legítima e, por consequência, suspende sua interdição civilizatória para os grupos em guerra. E nesse contexto, as mortes decorrentes da intervenção policial não são desvios, mas a regra.

Os aspectos psíquicos que sustentam esse processo são normalmente negligenciados do debate, apesar de constituírem material precioso de análise (...). Infelizmente, a manifestação e análise de aspectos subjetivos mais profundos, circunscritos ao enquadre dos consultórios particulares e seu enquadre liberal de prestação de serviços, bem como a tradição de associação da área psi às ciências médicas, tendem a afastar do campo de percepção de psicólogos e psicanalistas os componentes sociais, coletivos e compartilhados dos sintomas com os quais lida diariamente. A inserção desses profissionais em contextos institucionais de atendimento tende a estreitar essa relação, mas mesmo nesses contextos sua contribuição para além do atendimento individual tende a ser vista com desconfiança e ainda há um longo caminho a se trilhar.

(...)

A legitimação da violência de Estado em sua dimensão subjetiva, como procuramos demonstrar, sustenta-se tanto na internalização de uma figuração social violenta quanto na socialização não interdita de uma violência intrapsíquica que, somadas, denegam do caráter violento do ato. Por meio desse processo busca-se revelar a ligação intrínseca que existe entre o ato violento e o apoio alienado a formas de gestão da vida que autorizam o assassinato arbitrário. A denegação do caráter violento pelo qual autorizamos a gestão da vida pelo Estado brasileiro em nossas formas de socialização nos impele, coletivamente, a permanecer nesse ciclo ininterrupto de violência, que tem em seu sintoma mais evidente a organização das milícias.

A análise conjunta dos artigos que compõem este Caderno propõe reflexões que vão além do lugar comum de reconhecer os direitos humanos e traz provocações instigantes sobre os desafios que temos pela frente para dar efetividade a esses direitos, tal como consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Como já disse Saramago, “o cumprimento dos direitos humanos é incompatível com o que está acontecendo no mundo. Então, se você os defende, tem de se opor ao que está acontecendo” (José Saramago. “As palavras de Saramago”. São Paulo: Companhia das Letras, 2010).

Esperamos que esta publicação auxilie no debate e na construção de instituições melhores e pautadas no respeito irrestrito aos direitos humanos. Boa leitura!



Conferencia “Sistema Interamericano y protección de personas defensoras de derechos humanos”

Miércoles 23 de octubre de 2019

Antonia Urrejola Noguera

Comisionada y Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

I. Introducción

Palabras de bienvenida y agradecimientos.

La Comisión ha expresado en diversas oportunidades el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y del Estado de Derecho en la sociedad.

Sus actividades contribuyen a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en América. La labor ejercida por las personas defensoras constituye un control necesario sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, convirtiéndoles en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera. Por ello, la afectación en la labor de una persona defensora afecta no solo de manera individual, *sino a la sociedad en su conjunto*.

En los últimos años, la Comisión ha percibido que la región americana se ha transformado en una de las más peligrosas para ejercer la defensa de los derechos humanos. Varios países del continente lideran las cifras **mundiales** de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, quienes además enfrentan amenazas, ataques, hostigamientos, actos de intimidación, campañas de estigmatización y desprestigio así como procesos de criminalización por su legítima labor de defensa.

II. Desafíos

i. Asesinatos

En materia de desafíos, la CIDH ha visto con preocupación un incremento de los asesinatos, las agresiones, hostigamientos y amenazas, tanto de actores estatales como no estatales en contra este colectivo en diversos países de la Región. No obstante, de manera particular, la Comisión ha observado que desde el 2016 los asesinatos contra personas defensoras han aumentado de manera exponencial y alarmante. La Comisión ha tenido conocimiento que tres cuartos de los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en el mundo ocurrieron en este hemisferio. **Si, escuchen bien, TRES CUARTOS EN EL MUNDO: Esto es sin duda inaceptable!** Entre los grupos más afectados por esta violencia se encuentran aquellos que se dedican a la defensa de la tierra, el territorio y el medio ambiente. El creciente número de conflictos socioambientales y la ausencia de adopción e implementación de medidas efectivas de su reconocimiento y protección, ha resultado en que estos defensores y



defensoras sean víctimas de violencia por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones.

A modo ilustrativo de la gravedad de esta situación, la Comisión ha emitido en diversas oportunidades comunicados de prensa a través de los cuales expresa su preocupación y rechazo ante el aumento de los asesinatos en la región. Cabe destacar que, en muchas ocasiones, estos atentados han sido cometidos contra personas beneficiarias de medidas cautelares. Ejemplo de lo anterior, fue entre otros el asesinato en marzo de 2019 del líder indígena bri bri Sergio Rojas en Costa Rica, quien era beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la Comisión desde el 2015.

En Colombia, por ejemplo se han registrado, según las estimaciones de OACNUDH, entre enero de 2016 y octubre de 2018, 213 casos de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales y en lo que respecta a 2019, se han registrado hasta el mes de abril 51 casos de asesinatos contra personas defensoras. En México, el incremento de la violencia también ha sido considerable. De acuerdo con información al alcance de la CIDH, al menos 10 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas durante el primer cuatrimestre del 2019, 9 hombres y una mujer, una cifra cercana a los al menos 13 casos documentados durante todo el año 2018, lo cual supone un significativo aumento de la violencia.

La CIDH ha afirmado en múltiples ocasiones que los ataques a la vida de las defensoras y los defensores de derechos humanos tienen un efecto multiplicador que va más allá de la víctima en cuestión. Cuando se lleva a cabo un ataque en represalia por las acciones de un defensor o defensora, se produce un efecto amedrentador en aquellas personas vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos que disminuye de manera directa las posibilidades de llevar a cabo esta labor de defensa.

Por ello, uno de los mayores desafíos que enfrentan los países de la región es en identificar y atender a las causas estructurales que originan los riesgos a la vida de quienes defienden los derechos humanos.

ii. Criminalización

La Comisión ha percibido la falta de adopción e implementación de medidas efectivas de reconocimiento y protección para quienes defienden y promueven los derechos. Lo anterior, ha facilitado que las personas defensoras de derechos humanos se encuentren más expuestas a procesos de criminalización por las causas que defienden.

Al respecto, la Comisión ha observado que el uso indebido del derecho penal para criminalizar a personas defensoras de derechos humanos ocurre por lo general en contextos donde existen tensiones o conflictos de interés con actores estatales y no estatales quienes hacen uso del aparato penal con la finalidad de obstaculizar la labor de defensa que realizan defensoras y defensores de derechos humanos y así frenar sus causas por considerarlas opuestas a sus intereses



De igual forma, se ha observado que existen ciertos grupos de defensores y defensoras que se han visto sujetos con mayor frecuencia a este tipo de obstáculos por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones. Durante el periodo de 2016 a la fecha, la Comisión ha observado un aumento en los procesos de judiciales en contra de defensoras y defensores indígenas y del medio ambiente.

Al respecto, la Comisión en su informe Criminalización de la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos destacó que el uso indebido del derecho penal para criminalizar a las y los defensores de derechos humanos, atenta contra el papel protagónico que juegan en la consolidación del Estado de Derecho y desincentiva la actividad de promoción y protección de los derechos humanos. Adicionalmente, produce temor en otras y otros defensores y puede resultar en silenciar sus reclamos y reivindicaciones.

iii. Estigmatización / Campañas de desprestigio

Otro de los obstáculos que enfrentan las personas defensoras en la región son las campañas de estigmatización y difamación por la labor que desempeñan.

La Comisión ha conocido sobre el uso constante de las redes sociales y de otros medios de comunicación para difundir mensajes estigmatizantes y deslegitimadores hacia personas defensoras de derechos humanos. “Alborotadores”, “bandoleros”, delincuentes, vándalos, golpistas, “ONG’s de izquierda” son algunos de los términos que han sido utilizados para desprestigiar a las y los defensores de derechos humanos. En alguno países se han realizado pronunciamientos que califican a las personas defensoras como “enemigos del Estado” o enemigos internos” creando un clima adverso para la defensa de los derechos.

La Comisión también ha sido informada que algunos pronunciamientos han sido proferidos por parte de autoridades estatales en los distintos niveles que buscan deslegitimar o promover prejuicios en contra de estos colectivos. En algunos casos inclusive ha existido participación por parte de empresas privadas en los procesos y campañas de estigmatización y deslegitimación de personas defensoras de derechos humanos. Esas campañas de estigmatización no sólo convierten a los defensores y defensoras en objetivos de ataques sino que además crean un relato que justifica la violación a sus derechos humanos. Y ese es un panorama cada vez más extendido que vemos hoy en la región, de parte de autoridades, medios de prensa y también personas comunes y corrientes que terminan haciendo propio ese discurso.

Al respecto, la Comisión ha subrayado que los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a defensores y defensoras o que sugieran que las organizaciones actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos. Es necesario que al contrario los Estados reconozcan la importancia en labor que desempeñan estos colectivos.



III. Retrocesos

a) Aumento en la violencia

La Comisión ha identificado como uno de los mayores retrocesos en la defensa de los derechos humanos el incremento en la violencia contra los distintos colectivos. Esta violencia sin duda ha tenido un impacto considerable en la defensa de los derechos humanos en la región. A su vez, la impunidad que permea sobre estos delitos permanece. Es imperante que los Estados investiguen con la debida diligencia estos hechos y sancionar a los responsables materiales e intelectuales. Solo de esta forma se puede prevenir la repetición de estos hechos. El tema de la impunidad es también una situación de suma preocupación para la Comisión y ahí sin duda la labor de las defensorías públicas y los ministerios públicos son fundamentales.

La construcción de un ambiente propicio para ejercer el derecho a defender los derechos humanos requiere de la decidida voluntad de los Estados. En consecuencia, es indispensable que los Estados protejan de manera integral el derecho a defender los derechos redoblando sus esfuerzos en materia de respeto, prevención de agresiones, investigación de casos y protección de las personas defensoras de derechos humanos.

b) Limitación de los espacios democráticos

Otro de los aspectos de gran preocupación para la Comisión y que ha representado un retroceso importante para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos es el cierre de espacios democráticos en algunos países de la región.

En Nicaragua, por ejemplo, país para el cual yo soy Relatora, esto ha sido realmente preocupante pues desde abril de 2018 se ha evidenciado un cierre de estos espacios con miras a silenciar, intimidar y criminalizar a las voces opositoras del gobierno. Lo anterior se ha caracterizado por la represión de las manifestaciones sociales a través del uso arbitrario de la fuerza y detenciones arbitrarias, entre otros. De igual manera, se identificó la criminalización selectiva y masiva de manifestantes y defensores de derechos humanos y líderes sociales. Esta represión se ha caracterizado por el despliegue de una estrategia que busca impedir cualquier tipo de protesta social en el país a través de ocupación de espacios públicos y la prohibición expresa de manifestaciones.

En varios países de la región se ha producido una militarización de las manifestaciones así como modificaciones a las leyes penales con restricciones desproporcionadas a la libertad de expresión que podrían afectar el derecho a la protesta y a defender los derechos humanos en dicho país.

IV. Avances

Cabe destacar, igualmente, algunos de los esfuerzos emprendidos por los Estados miembros de la OEA con el objetivo de hacer frente a esta situación y construir un ambiente propicio para ejercer el derecho a defender los derechos humanos en la región.



Colombia, por ejemplo, es uno de los pioneros en establecer mecanismos nacionales de protección para personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, cuenta con un Sistema de Alertas Tempranas a través del cual la Defensoría del Pueblo emite información sobre situación de vulnerabilidad y riesgo de distintos sectores de la población civil, entre ellos las personas defensoras.

En México, el gobierno federal se ha comprometido públicamente a fortalecer la actuación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, iniciando para ello un diagnóstico sobre la situación actual en el que participa la ONU Derechos Humanos.

En El Salvador se ha continuado con las mesas de trabajo sobre actuación policial y asuntos penitenciarios, convocadas por el Ministerio de Justicia, que cuentan con la participación de defensores y defensoras de derechos humanos, las cuales han sido espacios importantes para discutir estos temas.

Por otra parte, Perú adoptó recientemente el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos” el cual establece acciones, procedimientos y medidas de articulación orientadas a generar un ambiente adecuado para el desempeño de sus actividades de promoción, protección y defensa.

Lo anterior son algunos de los avances destacables que están siendo implementados por los países en la región. Sin embargo, es prioritario que todos los Estados adopten todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que efectivamente se garantice el derecho a defender los derechos.

V. Estándares interamericanos de protección a personas defensoras de derechos humanos

Frente a esta situación de violencia contra personas defensoras de derechos humanos en la región, la CIDH ha identificado la necesidad de establecer directrices claras para el diseño de políticas de protección integrales efectivas en el hemisferio, que cumplan con los estándares de derechos humanos internacionales e interamericanos.

Para garantizar un ejercicio libre y seguro de las labores de las personas defensoras, los Estados deben dar un cumplimiento integral a sus obligaciones internacionales de tal forma que no sólo aseguren que sus agentes se abstengan de violar los derechos de las personas defensoras, sino también logren prevenir adecuadamente agresiones, hostigamientos o ataques en su contra, reconociendo la importancia de su rol en una sociedad democrática. A lo anterior, se suma el deber de protegerlos cuando afronten un riesgo real e inminente. Además, a juicio de la Comisión, una investigación efectiva de las violaciones en contra de sus derechos también es pieza esencial de esta política, pues como reiteradamente lo ha señalado, el mejor medio para proteger a las personas defensoras es sancionando a los responsables de los actos cometidos en su contra.

La Comisión observa que en la región se han puesto en marcha escasas políticas públicas encaminadas a la prevención de la violencia contra personas defensoras de derechos



humanos, en algunos casos implementadas de manera aislada o en conjunción con mecanismos nacionales de protección. En este sentido, la Comisión enfatiza que las medidas de seguridad física si bien constituyen una respuesta urgente y necesaria para la efectiva e inmediata protección de personas defensoras de derechos humanos, tales medidas por si solas, no son suficientes para garantizar de manera adecuada y efectiva su seguridad. Estas medidas deben ser implementadas en conjunción con otras dirigidas a solucionar problemas estructurales, que acentúan los riesgos enfrentados por personas defensoras de derechos humanos.

A consideración de la Comisión y de la Corte Interamericana a través de su jurisprudencia, la obligación de proteger integralmente a personas defensoras de derechos humanos se desarrolla en torno a cuatro obligaciones, de conformidad estándares interamericanos. En lo siguiente procedo a analizar estos elementos.

1) *La obligación de respetar*

Primero, los Estados tienen la obligación de respetar los derechos de las personas defensoras, de tal forma que sus agentes se abstengan de incurrir o tolerar violaciones a sus derechos.

Los Estados deben asegurar que los derechos de las personas defensoras no queden al arbitrio del poder público, de tal forma que para dar cumplimiento al deber de respeto desarrollen “un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren por parte de agentes del Estado los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo”. Los Estados deben de asegurar que en general su marco normativo, incluyendo normas secundarias, decretos, protocolos y directrices de actuación se ajusten a los estándares internacionales en la materia.

El Estado, asimismo, debe de abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan. En países con una polarización política elevada, en los que existen niveles altos de conflicto social, estos mensajes envían una señal que indica que los actos de violencia contra quienes defienden los derechos humanos y sus organizaciones, cuentan con el apoyo del Estado. En este sentido, todos los niveles del Estado deben combatir la diseminación de discursos de odio, o cualquier expresión que incite a la discriminación, hostilidad o violencia contra quienes defienden los derechos humanos, de acuerdo con los estándares interamericanos y universales.

Adicionalmente, es crucial que los Estados eviten cualquier tipo de mal uso de su poder punitivo y de su sistema judicial para perseguir a personas defensoras de derecho humanos que estén involucrados en acciones legítimas y legales, absteniéndose de criminalizaciones indebidas, arresto o detención arbitrarias o uso excesivo de la fuerza en su contra durante manifestaciones públicas.



2) *La obligación de prevenir*

Como resultado de la obligación de garantizar los derechos los Estados deben prevenir violaciones de derechos humanos de personas defensoras en el ejercicio de su trabajo. Este deber es de particular importancia en países en los que existe un contexto demostrado de violencia e intimidación contra quienes defienden los derechos humanos. Esta obligación de prevención comprende “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”.

3) *Obligación de investigar*

Tercero, los Estados deben investigar, juzgar y sancionar de manera diligente las violaciones a defensoras y defensores de derechos humanos, combatiendo la impunidad. Lo anterior incluye el establecimiento como primera hipótesis de la investigación que el delito pueda estar vinculado con las labores de defensa de los derechos humanos, así como garantizar investigaciones y procesos independientes e imparciales. La CIDH ha destacado particularmente la importancia de la investigación y sanción de tanto los autores materiales como intelectuales de las violaciones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos, con la finalidad de garantizar que defensores y defensoras puedan realizar libremente sus labores.

4) *Obligación de proteger*

Los Estados tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos cuando se encuentran frente a una situación de riesgo. Este deber es especialmente crítico y se expande, en contextos en los cuales los riesgos a la seguridad personal que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos son conocidos. En aquellos países en los cuales la violencia contra personas defensoras de derechos humanos se encuentra particularmente extendida, esta obligación expandida de proteger a defensoras y defensores de derechos humanos requiere la adopción de mecanismos especializados, legislación, políticas y medidas urgentes. Las medidas de protección especial deben tener en consideración las causas que estas defensoras y defensores protegen, el contexto en el cual trabajan y su ubicación geográfica. También deben ser considerados su sexo, género, raza y grupo étnico al que pertenecen, ya que estos factores pueden incrementar el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos. Personas defensoras de derechos humanos que trabajan a nivel local, a menudo pueden enfrentar riesgos más elevados.

Asimismo, ciertos grupos de personas defensoras de derechos humanos están expuestos a riesgos más graves debido a la naturaleza específica de su trabajo y, en consecuencia, requieren una atención y enfoque especiales. En este sentido, la Comisión destaca la importancia de adoptar medidas específicas para proteger contra la violencia a las mujeres defensoras de derechos humanos y a defensoras y defensores LGBTI. La Comisión también



llama la atención a la importancia de adoptar medidas urgentes para proteger la vida y la integridad personal de personas defensoras trabajando con comunidades y pueblos indígenas, rurales y afro-descendientes, especialmente aquellos que trabajan cuestionando inversiones, desarrollos y proyectos extractivos.

5) Palabras de cierre

Como ustedes saben, la CIDH realizó una visita in loco a finales del año pasado y en sus observaciones preliminares constató los constantes ataques a defensores y defensoras de DH en su ambiente de actuación y los riesgos de debilidad de estructuras y programas amenazados en función de ello; señalando que los asesinatos de la concejala Marielle Franco y del motorista Anderson Gomes evidencian claramente este desafío estructural, exponiendo la resistencia a la inclusión de personas históricamente marginalizadas en las estructuras de participación política y social. La CIDH señaló en esa oportunidad y reitera que considera imperativo concluir las investigaciones, sancionar a los responsables y evitar que queden en la impunidad.

También observamos en aquella visita el alarmante crecimiento de un ambiente de discursos que distorsionan, desprestigian y estigmatizan el papel y la función de los derechos humanos para la sociedad. Observamos la repetición de discursos de intolerancia y odio que afectan a las libertades de expresión, manifestación, reunión y asociación de las comunidades LGBTI, de las mujeres, de los afrodescendientes, de las religiones de matriz africana, de los pueblos indígenas, de los trabajadores rurales, movimientos sociales de trabajadores y de sin techo, del periodismo independiente, de parte de la comunidad universitaria y académica, entre otros. La Comisión consideró y considera preocupante que una perspectiva de género sea peyorativamente referida como “ideología de género”. Las autoridades estatales deben dar el ejemplo y tienen el deber de promover campañas promocionales sobre los DH para desconstruir los mensajes demagógicos de que los derechos humanos existen para atender a violadores de derechos humanos o de que sean parte de agendas ideológicas o partidarias. Es importante siempre recordar que en su genealogía histórica los derechos humanos nacen para defender las libertades públicas, individuales y colectivas, y son el resultado de luchas sociales históricas. En su sentido existencial, los derechos humanos pertenecen y se dirigen a todos indistintamente. Su negación o su reducción al interés de una parte de la población en oposición a la totalidad de las personas tiene por objeto legitimar violaciones.

También alertamos sobre la posibilidad y el riesgo de criminalizar a los movimientos sociales por medio de la ampliación de las figuras penales referentes en la Ley antiterrorista. Sobre este tema, la CIDH ha afirmado para distintos países de la región que las leyes antiterroristas no deben ser utilizadas para la criminalización del derecho a la manifestación y de asociación.

Asimismo en nuestra visita indicamos que en los últimos años ha aumentado el número de asesinatos de defensores y defensoras de DH. Las estadísticas demuestran que aumentan cada año el número absolutos de defensores ejecutados debido al ejercicio de su papel de activistas. Interrumpir esas muertes debe ser prioritario para el gobierno brasileño. En ese sentido, la CIDH



recomendó el fortalecimiento del Mecanismo Nacional de Protección a los Derechos Humanos, de las unidades de la PFDC y de la Defensoría Pública.

Por otra parte, en esa oportunidad es preciso señalar que la CIDH manifestó que el escenario que estos casos revelan no debe opacar un registro fundamental de los pasos consistentes ya dados por Brasil y registramos un conjunto de buenas prácticas y avances del Estado brasileño en materia de DH en años recientes en diversas áreas temáticas. En relación a defensores y defensoras de derechos humanos, la CIDH destacó precisamente el Programa de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, la Comisión fue informada por el Ministerio de Derechos Humanos que el mismo ha sido reforzado financieramente a nivel federal con presupuesto hasta finales de 2019, así como casi una triplicación del presupuesto de las redes estatales del programa.

Quisiera cerrar destacando que las personas defensoras de los derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y la consolidación de las democracias en la región, porque el fin que motiva la labor que desempeñan es la plena vigencia de los derechos fundamentales de las personas y tiene repercusiones en la sociedad en general, al buscar el beneficio de la misma. Sus actividades de vigilancia, denuncia y difusión, así como el apoyo a las víctimas, la representación y defensa de personas cuyos derechos se ven amenazados, y su lucha contra la impunidad y la corrupción, contribuyen de manera especial al respeto, protección y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas en las Américas.

Quiero por ello destacar el más amplio reconocimiento y apoyo a su valentía. Su compromiso con el goce y ejercicio de los derechos humanos inspira a la Comisión Interamericana y al personal de su Secretaría Ejecutiva en el desarrollo de su labor.

Los Estados miembros de la OEA no deben de perder la oportunidad de reconocer inequívocamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos. Es primordial que los Estados salvaguarden que las autoridades o terceros no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a las personas defensoras. Es imperante que los Estados, a través de sus funcionarios, se abstengan de emitir declaraciones estigmatizantes que demeriten la labor que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos. Por último, los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que efectivamente se garanticen los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana y en particular el *derecho a defender los derechos*.



Conferência "Sistema Interamericano e proteção de pessoas defensoras dos direitos humanos"

Quarta-feira, 23 de outubro de 2019

Antonia Urrejola Noguera

Comissária e Vice-Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Tradução

Nathália de Morais Coscrato

Advogada, Professora, Mestre em Direito Penal pela FD-USP

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Defensor Público Coordenador do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

I. Introdução

Palavras de boas-vindas e agradecimentos.

A Comissão expressou em diversas ocasiões o papel fundamental que as defensoras e os defensores de direitos humanos desempenham para a garantia da democracia e do Estado de Direito na sociedade.

Suas atividades contribuem para a promoção, respeito e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na América. O trabalho realizado pelas pessoas defensoras constitui um controle necessário sobre os funcionários públicos e as instituições democráticas, tornando-as uma peça insubstituível para a construção de uma sociedade democrática, sólida e duradoura. Por isso, o impacto no trabalho de uma pessoa defensora afeta não apenas individualmente, *mas a sociedade como um todo*.

Nos últimos anos, a Comissão percebeu que a região da América se tornou uma das mais perigosas para exercer a defesa dos direitos humanos. Vários países do continente lideram as cifras **mundiais** de assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos, que também enfrentam ameaças, ataques, perseguições, atos de intimidação, campanhas de estigmatização e difamação, bem como processos de criminalização por seu trabalho legítimo de defesa.

II. Desafios

i. Assassinatos

Com relação aos desafios, a CIDH tem visto com preocupação um aumento de assassinatos, agressões, perseguições e ameaças, tanto de atores estatais como não estatais contra este grupo em vários países da Região. No entanto, de maneira particular, a Comissão observou que, desde 2016, os assassinatos contra pessoas defensoras aumentaram de forma exponencial e alarmante. A Comissão tomou conhecimento de que três quartos dos assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos no mundo ocorreram neste hemisfério. **Sim, ouçam bem, TRÊS QUARTOS DO MUNDO: Isso é seguramente inaceitável!** Entre os grupos mais afetados por



esta violência se encontram aqueles que se engajam na defesa da terra, do território e do meio ambiente. O crescente número de conflitos socioambientais e a ausência de adoção e implementação de medidas eficazes para o seu reconhecimento e proteção, tem feito com que esses defensores e essas defensoras sejam vítimas de violência pelas causas que defendem ou pelo conteúdo de suas reivindicações.

Como ilustração da gravidade desta situação, a Comissão emitiu, em diversas ocasiões, comunicados de imprensa nos quais expressa sua preocupação e rejeição ao aumento dos assassinatos na região. Cabe destacar que, em muitas ocasiões, esses ataques foram cometidos contra pessoas beneficiárias de medidas cautelares. Um exemplo do anterior foi, entre outros, o assassinato, em março de 2019, do líder indígena bri bri Sergio Rojas na Costa Rica, beneficiário de medidas cautelares outorgadas pela Comissão desde 2015.

Na Colômbia, por exemplo, foram registrados, segundo estimativas da OACNUDH, entre janeiro de 2016 e outubro de 2018, 213 casos de assassinatos de pessoas defensoras de direitos humanos e líderes sociais e, em relação a 2019, foram registrados até o mês de abril 51 casos de assassinatos contra pessoas defensoras. No México, o aumento da violência também foi considerável. Segundo informações à disposição da CIDH, pelo menos 10 pessoas defensoras de direitos humanos foram assassinadas durante os primeiros quatro meses de 2019, 9 homens e uma mulher, número próximo aos pelo menos 13 casos documentados durante todo o ano de 2018, o que representa um aumento significativo da violência.

A CIDH afirmou em múltiplas ocasiões que os ataques à vida das defensoras e dos defensores de direitos humanos têm um efeito multiplicador que vai além da vítima em questão. Quando um ataque é realizado em retaliação às ações de um defensor ou de uma defensora, produz-se um efeito intimidador sobre as pessoas ligadas à defesa e promoção dos direitos humanos, o que diminui diretamente as possibilidades de realização desse trabalho de defesa.

Portanto, um dos maiores desafios que os países da região enfrentam é identificar e enfrentar as causas estruturais que geram riscos para a vida de quem defende os direitos humanos.

ii. Criminalização

A Comissão tem percebido a falta de adoção e implementação de medidas eficazes de reconhecimento e proteção para aqueles que defendem e promovem os direitos. Isso facilitou que as pessoas defensoras de direitos humanos se encontrem mais expostas aos processos de criminalização pelas causas que defendem.

A esse respeito, a Comissão observou que o uso indevido do direito penal para criminalizar as pessoas defensoras de direitos humanos geralmente ocorre em contextos onde há tensões ou conflitos de interesses com atores estatais e não estatais que usam o aparato penal com a finalidade de obstruir o trabalho de defesa que realizam defensoras e defensores de direitos humanos e, assim, impedir suas causas por considera-las contrárias aos seus interesses

Da mesma forma, observou-se que existem determinados grupos de defensores e defensoras que foram submetidos com maior frequência a este tipo de obstáculos pelas causas



que defendem ou pelo conteúdo de suas reivindicações. No período de 2016 até a presente data, a Comissão observou um aumento nos processos judiciais contra defensoras e defensores indígenas e do meio ambiente.

A esse respeito, a Comissão, em seu relatório Criminalização do Trabalho das Defensoras e dos Defensores de Direitos Humanos, destacou que o uso indevido do direito penal para criminalizar as e os defensores dos direitos humanos, atenta contra o papel de liderança que desempenham na consolidação da Estado de Direito e desestimula a atividade de promoção e proteção dos direitos humanos. Além disso, produz medo em outras e outros defensores e pode resultar no silenciamento de suas queixas e reivindicações.

iii. Estigmatização / Campanhas de difamação

Outro dos obstáculos que as pessoas defensoras enfrentam na região são as campanhas de estigmatização e difamação pelo trabalho que desempenham.

A Comissão teve conhecimento sobre o uso constante de redes sociais e outros meios de comunicação para divulgar mensagens estigmatizantes e deslegitimadoras às pessoas defensoras de direitos humanos. "Desordeiros", "bandidos", criminosos, vândalos, golpistas, "ONGs de esquerda" são alguns dos termos que têm sido usados para desacreditar as e os defensores de direitos humanos. Em alguns países, foram feitos pronunciamentos que qualificam as pessoas defensoras como "inimigos do Estado" ou "inimigos internos" criando um clima adverso para a defesa de direitos.

A Comissão também foi informada de que alguns pronunciamentos foram feitos por autoridades estaduais em diferentes níveis que procuram deslegitimar ou promover preconceito contra esses grupos. Em alguns casos, houve até participação de empresas privadas em processos e campanhas de estigmatização e deslegitimação de pessoas defensoras dos direitos humanos. Estas campanhas de estigmatização não só convertem os defensores e defensoras em alvos de ataques, mas também criam uma história que justifica a violação de seus direitos humanos. E esse é um cenário cada vez mais generalizado que vemos hoje na região, de parte de autoridades, imprensa e também de pessoas comuns que acabam fazendo seu próprio esse discurso.

A esse respeito, a Comissão destacou que os funcionários públicos devem abster-se de fazer declarações que estigmatizem defensores e defensoras ou que sugiram que as organizações atuam indevidamente ou ilegalmente, pelo simples fato de realizarem seu trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos. Ao contrário, é necessário que os Estados reconheçam a importância do trabalho realizado por esses coletivos.

III. Retrocessos

a) Aumento da violência

A Comissão identificou como um dos maiores retrocessos na defesa dos direitos humanos o aumento na violência contra diferentes coletivos. Essa violência sem dúvida teve um impacto



considerável na defesa dos direitos humanos na região. Por sua vez, a impunidade que permeia esses crimes permanece. É imperativo que os Estados investiguem esses fatos com a devida diligência e sancionem os responsáveis materiais e intelectuais. Somente dessa forma a repetição desses fatos pode ser evitada. A questão da impunidade também é uma situação de grande preocupação para a Comissão e aí, sem dúvida, o trabalho das defensorias públicas e dos ministérios públicos é fundamental.

A construção de um ambiente favorável ao exercício do direito de defender os direitos humanos requer a vontade determinada dos Estados. Consequentemente, é indispensável que os Estados protejam de forma integral o direito de defender os direitos redobrando seus esforços em matéria de respeito, prevenção de agressões, investigação de casos e proteção das pessoas defensoras de direitos humanos.

b) Limitação dos espaços democráticos

Outro aspecto de grande preocupação para a Comissão e que tem representado um importante retrocesso para o exercício da defesa dos direitos humanos é o fechamento de espaços democráticos em alguns países da região.

Na Nicarágua, por exemplo, país para o qual sou Relatora, isso é realmente preocupante, pois desde abril de 2018 houve o fechamento desses espaços com o objetivo de silenciar, intimidar e criminalizar as vozes opositoras do governo. Este tem sido caracterizado pela repressão às manifestações sociais através do uso arbitrário da força e detenções arbitrárias, entre outros. Da mesma forma, foi identificada a criminalização seletiva e massiva de manifestantes e defensores dos direitos humanos e líderes sociais. Essa repressão tem se caracterizado pela implementação de uma estratégia que busca impedir qualquer tipo de protesto social no país por meio da ocupação dos espaços públicos e da proibição expressa de manifestações.

Em vários países da região, houve uma militarização das manifestações, bem como modificações nas leis penais com restrições desproporcionais à liberdade de expressão que poderiam afetar o direito de protestar e de defender os direitos humanos naquele país.

IV. Avanços

Cabe destacar, igualmente, alguns esforços empreendidos pelos Estados membros da OEA com o objetivo de enfrentar esta situação e construir um ambiente propício ao exercício do direito de defesa dos direitos humanos na região.

A Colômbia, por exemplo, é uma das pioneiras no estabelecimento de mecanismos nacionais de proteção para pessoas defensoras dos direitos humanos. Conta, ainda, com um Sistema de Alerta Precoce, por meio do qual a Defensoria do Povo emite informações sobre a situação de vulnerabilidade e risco de diversos setores da população civil, entre eles, as pessoas defensoras.



No México, o governo federal comprometeu-se publicamente a fortalecer as ações do Mecanismo de Proteção para Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas, iniciando para isto um diagnóstico da situação atual em que participa a ONU Direitos Humanos.

Em El Salvador, continuou-se com as mesas de trabalho sobre atuação policial e questões penitenciárias, convocadas pelo Ministério da Justiça, que contam com a participação de defensores e defensoras de direitos humanos, as quais têm sido espaços importantes para discutir esses temas.

Por outro lado, o Peru adotou recentemente o "Protocolo para garantir a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos" o qual estabelece ações, procedimentos e medidas de articulação destinadas a gerar um ambiente adequado para o desempenho de suas atividades de promoção, proteção e defesa.

Os anteriores são alguns dos avanços notáveis que vêm sendo implementados pelos países da região. No entanto, é prioritário que todos os Estados adotem todas as medidas legislativas, administrativas e de outra índole que sejam necessárias para assegurar que efetivamente se garanta o direito de defender direitos.

V. Normas interamericanas de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos

Diante dessa situação de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos na região, a CIDH identificou a necessidade de estabelecer diretrizes claras para o desenho de políticas efetivas de proteção integral no hemisfério, que cumpram com os *standards* internacionais e interamericanos de direitos humanos.

Para garantir o exercício livre e seguro dos trabalhos das pessoas defensoras, os Estados devem cumprir integralmente suas obrigações internacionais, de forma que não só garantam que seus agentes se abstenham de violar os direitos das pessoas defensoras, mas também consigam prevenir adequadamente agressões, perseguições ou ataques contra eles, reconhecendo a importância de seu papel em uma sociedade democrática. Soma-se a isso, o dever de protegê-los diante de um risco real e iminente. Além disso, no julgamento da Comissão, uma investigação eficaz das violações de seus direitos também é parte essencial desta política, uma vez que, como tem indicado reiteradamente, a melhor forma de proteger as pessoas defensoras é sancionando os responsáveis pelos atos cometidos contra elas.

A Comissão observa que escassas políticas públicas foram iniciadas na região com o objetivo de prevenir a violência contra pessoas defensoras de direitos humanos, em alguns casos implementadas isoladamente ou em conjunto com mecanismos nacionais de proteção. Nesse sentido, a Comissão destaca que embora as medidas de segurança física constituam uma resposta urgente e necessária para a proteção efetiva e imediata das pessoas defensoras de direitos humanos, tais medidas por si só, não são suficientes para garantir adequada e efetivamente sua segurança. Essas medidas devem ser implementadas em conjunto com outras destinadas a solucionar problemas estruturais, que acentuem os riscos enfrentados por pessoas defensoras de direitos humanos.



Em consideração à Comissão e à Corte Interamericana por meio de sua jurisprudência, a obrigação de proteger integralmente as pessoas defensoras de direitos humanos se desenvolve em torno de quatro obrigações, de acordo com as normas interamericanas. A seguir, procuro analisar esses elementos.

1) A obrigação de respeitar

Em primeiro lugar, os Estados têm a obrigação de respeitar os direitos das pessoas defensoras, de forma que seus agentes se abstenham de incorrer ou tolerar violações de seus direitos.

Os Estados devem assegurar que os direitos das pessoas defensoras não sejam deixados ao arbítrio do poder público, de forma que para cumprir o dever de respeito desenvolvam “um conjunto de garantias destinadas a assegurar que não se violem por parte de agentes do Estado os atributos invioláveis da pessoa, dentre dos quais, talvez o mais relevante seja que as limitações sejam estabelecidas por lei adotada pelo Poder Legislativo”. Os Estados devem assegurar que, em geral, seu arcabouço normativo, incluindo normas secundárias, decretos, protocolos e diretrizes de ação, esteja de acordo com as normas internacionais na matéria.

Da mesma forma, o Estado deve abster-se de participar de campanhas de difamação, disseminação de representações negativas ou estigmatização de pessoas defensoras de direitos humanos e do trabalho que realizam. Em países com alta polarização política, onde há altos níveis de conflito social, essas mensagens sinalizam que os atos de violência contra aqueles que defendem os direitos humanos e suas organizações, contam com o apoio do Estado. Nesse sentido, todas as instâncias do Estado devem combater a difusão de discursos de ódio, ou qualquer expressão que incite à discriminação, hostilidade ou violência contra quem defende os direitos humanos, de acordo com as normas interamericanas e universais.

Além disso, é fundamental que os Estados evitem qualquer tipo de uso indevido de seu poder punitivo e de seu sistema judicial para perseguir as pessoas defensoras de direitos humanos que estejam envolvidos em ações legítimas e legais, abstendo-se de criminalizações indevidas, prisão ou detenção arbitrárias ou uso excessivo da força contra elas durante as manifestações públicas.

2) A obrigação de prevenir

Como resultado da obrigação de garantir direitos, os Estados devem prevenir as violações dos direitos humanos de pessoas defensoras no exercício de seu trabalho. Este dever é de particular importância em países onde existe um contexto comprovado de violência e intimidação contra aqueles que defendem os direitos humanos. Esta obrigação de prevenção inclui “todas as medidas de natureza jurídica, política, administrativa e cultural que promovam a salvaguarda dos direitos humanos e que garantam que eventuais violações dos mesmos sejam efetivamente consideradas e tratadas como ato ilegal que, como tal, é suscetível de acarretar sanções a quem as comete, bem como a obrigação de indenizar as vítimas por suas consequências prejudiciais”.



3) Obrigação de investigar

Terceiro, os Estados devem investigar, processar e sancionar de maneira diligente as violações a defensoras e defensores de direitos humanos, combatendo a impunidade. O anterior inclui o estabelecimento como primeira hipótese de investigação que o crime pode estar vinculado à defesa dos direitos humanos, bem como garantir investigações e processos independentes e imparciais. A CIDH destacou particularmente a importância da investigação e sanção tanto dos autores materiais como intelectuais das violações cometidas contra pessoas defensoras de direitos humanos, a fim de garantir que defensores e defensoras possam realizar seu trabalho com liberdade.

4) Obrigação de proteger

Os Estados têm a obrigação de proteger e garantir os direitos à vida e à integridade pessoal das pessoas defensoras de direitos humanos quando se deparam com uma situação de risco. Esse dever é especialmente crítico e se expande em contextos em que os riscos para a segurança pessoal enfrentados por defensoras e defensores de direitos humanos são conhecidos. Nos países onde a violência contra pessoas defensoras de direitos humanos é particularmente generalizada, essa obrigação ampliada de proteger defensoras e defensores de direitos humanos requer a adoção de mecanismos especializados, legislação, políticas e medidas urgentes. As medidas especiais de proteção devem levar em consideração as causas que essas defensoras e esses defensores protegem, o contexto em que atuam e sua localização geográfica. Também devem ser considerados seu sexo, gênero, raça e grupo étnico a que pertencem, pois esses fatores podem aumentar o risco de sofrer violações dos direitos humanos. Pessoas defensoras de direitos humanos que trabalham em nível local, muitas vezes podem enfrentar riscos maiores.

Além disso, certos grupos de pessoas defensoras de direitos humanos estão expostos a riscos mais graves devido à natureza específica de seu trabalho e, portanto, requerem atenção e foco especiais. A esse respeito, a Comissão destaca a importância de adotar medidas específicas para proteger contra a violência as mulheres defensoras dos direitos humanos e as defensoras e os defensores LGBTI. A Comissão também chama a atenção para a importância de adotar medidas urgentes para proteger a vida e integridade pessoal de pessoas defensoras trabalhando com comunidades e povos indígenas, rurais e afrodescendentes, especialmente aqueles que trabalham questionando investimentos, desenvolvimentos e projetos extrativistas.

5) Palavras finais

Como sabem, a Comissão conduziu uma visita in loco no final do ano passado e nas suas observações introdutórias constatou os constantes ataques a defensores e defensoras de DH no seu ambiente de atuação e riscos de debilidade de estruturas e programas ameaçados em função disto; apontando que os assassinatos da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes evidenciam claramente esse desafio estrutural, expondo a resistência à inclusão de pessoas historicamente marginalizadas nas estruturas de participação política e social. A CIDH indicou



nessa ocasião e reitera que considera imperativo concluir as investigações, punir os responsáveis e evitar que permaneçam na impunidade.

Observamos também durante essa visita o crescimento alarmante de um ambiente de discursos que distorcem, desacreditam e estigmatizam o papel e a função dos direitos humanos para a sociedade. Notamos a repetição de discursos de intolerância e ódio que afetam as liberdades de expressão, manifestação, reunião e associação de comunidades LGBTI, mulheres, afrodescendentes, religiões de base africana, povos indígenas, trabalhadores rurais, movimentos sociais de trabalhadores e sem teto, jornalismo autônomo, por parte da comunidade universitária e acadêmica, entre outros. A Comissão considerou e considera preocupante que uma perspectiva de gênero seja pejorativamente designada por “ideologia de gênero”. As autoridades do Estado devem dar o exemplo e têm o dever de promover campanhas de promoção dos direitos humanos para desconstruir as mensagens demagógicas de que os direitos humanos existem para servir os violadores dos direitos humanos ou de que fazem parte das agendas ideológicas ou partidárias. É sempre importante lembrar que, em sua genealogia histórica, os direitos humanos nascem para defender as liberdades públicas, individuais e coletivas, e são fruto de lutas sociais históricas. Em seu sentido existencial, os direitos humanos pertencem e são dirigidos a todos sem distinção. Sua negação ou redução ao interesse de uma parte da população em oposição à totalidade das pessoas tem por objetivo legitimar as violações.

Alertamos também sobre a possibilidade e o risco de criminalizar os movimentos sociais por meio da ampliação de figuras criminais a que se refere a Lei antiterrorista. Sobre este assunto, a CIDH afirmou para diferentes países da região que as leis antiterroristas não devem ser utilizadas para criminalizar o direito de manifestação e de associação.

Da mesma forma, em nossa visita, indicamos que nos últimos anos o número de assassinatos de defensores e defensoras de direitos humanos aumentou. As estatísticas demonstram que o número absoluto de defensores executados em decorrência do exercício de sua função de ativistas aumenta a cada ano. Interromper essas mortes deve ser uma prioridade do governo brasileiro. Nesse sentido, a CIDH recomendou o fortalecimento do Mecanismo Nacional de Proteção dos Direitos Humanos, das unidades da PFDC e da Defensoria Pública.

Por outro lado, na ocasião deve-se destacar que a CIDH afirmou que o cenário que estes casos revelam não deve obscurecer um registro fundamental dos passos consistentes já dados pelo Brasil e registramos um conjunto de boas práticas e avanços do Estado brasileiro em matéria de DH nos últimos anos em várias áreas temáticas. Em relação a defensores e defensoras de direitos humanos, a CIDH destacou especificamente o Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, a Comissão foi informada pelo Ministério de Direitos Humanos de que foi reforçado financeiramente no nível federal com um orçamento até o final de 2019, além de quase uma triplicação do orçamento das redes estaduais do programa.

Gostaria de encerrar destacando que as pessoas defensoras de direitos humanos são um pilar fundamental para o fortalecimento e consolidação das democracias na região, pois o propósito que motiva o trabalho que realizam é a plena vigência dos direitos fundamentais das pessoas e tem repercussões na sociedade em geral, ao buscar o benefício da mesma. As suas atividades de vigilância, denúncia e divulgação, bem como o apoio às vítimas, a representação e



defesa de pessoas cujos direitos se encontram ameaçados, e a sua luta contra a impunidade e a corrupção, contribuem de forma especial para o respeito, proteção e promoção dos direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas nas Américas.

Portanto, quero destacar o mais amplo reconhecimento e apoio por sua coragem. Seu compromisso com o gozo e exercício dos direitos humanos inspira a Comissão Interamericana e o pessoal de sua Secretaria Executiva no desenvolvimento de seu trabalho.

Os Estados membros da OEA não devem perder a oportunidade de reconhecer de forma inequívoca o papel fundamental desempenhado pelas defensoras e defensores de direitos humanos. É fundamental que os Estados salvaguardem que as autoridades ou terceiros não manipulem o poder punitivo do Estado e de seus órgãos judiciais para assediar as pessoas defensoras. É imprescindível que os Estados, por meio de seus funcionários, evitem fazer declarações estigmatizantes que prejudiquem o trabalho realizado pelas defensoras e defensores de direitos humanos. Por último, os Estados devem adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de outra índole que sejam necessárias para assegurar que efetivamente se garantam os direitos e as liberdades consagrados na Convenção American e em particular o *direito de defender os direitos*.



Entre Ameaça de Direitos e Normativas Nacionais de Proteção: levantamento do quadro normativo de proteção de defensores de direitos humanos no Brasil

***Between Threat of Rights and National Protection Norms: survey of the
normative framework for the protection of human rights defenders in
Brazil***

Anna Sambo Budahazi

Coordenadora do Núcleo de Estudos Internacionais da FD-USP
annabudahazi18@usp.br

Bruna Sueko Higa de Almeida

Estagiária do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública
e.bshalmeida@defensoria.sp.def.br

Carolina Murata Hashimoto Mitumori

Pesquisadora da Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da FD-USP
carolinamurata@usp.br

Giovanna Grando Pasquarelli

Pesquisadora da Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da FD-USP
g.pasquarelli@usp.br

Helena Folgueira Campos Vieira

Coordenadora do Núcleo de Estudos Internacionais da FD-USP
helenavieira@usp.br

Irene Bonetti

Pesquisadora da Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da FD-USP
irene.jacomini.bonetti@gmail.com

Isadora Zanuto Chaves

Pesquisadora da Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da FD-USP
zanutoisa@gmail.com

Mariana Laperuta de Moura

Pesquisadora da Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da FD-USP
mariana.laperuta@usp.br

Resumo

O presente artigo analisa as falhas na proteção de defensores de direitos humanos no Brasil, ilustrando-se, a partir de casos paradigmáticos, como o maior desafio para aqueles que visam



proteger os direitos humanos de grupos vulneráveis é a proteção de seus próprios direitos. São apresentados padrões de violação que, somadas à falta de anteparo estatal, criam uma cultura social de repúdio àqueles que buscam auxiliar a população marginalizada. Após, apresenta-se normativas nacionais e estaduais que têm sido tomadas em vistas à dirimir as falhas identificadas. Expõe-se como estas normativas têm sido implementadas e, por fim, analisa-se a efetividade destas ações estaduais e federais que instituem programas de proteção aos defensores de direitos humanos.

Palavras-chave: Padrão de Violações. Normativas nacionais protetivas. Defensores de Direitos Humanos.

Abstract

This article analyzes the failures in the protection of human rights defenders in Brazil, illustrating, through paradigmatic cases, as the biggest challenge, for those who aim to protect the human rights of vulnerable groups, is the protection of their own rights. It shows how the patterns of violation explored added to the lack of state protection create a social culture of repudiation for those who seek to help the marginalized population. Afterwards, national and local regulations are presented that have been taken in order to resolve the identified flaws. The research shows how these regulations have been implemented and reveals the effectiveness of these local and national actions that institute protection programs for human rights defenders is analyzed.

Keywords: *Pattern of Violations. Protective national regulations. Human Rights Defenders.*



Introdução

"Defensores dos direitos humanos" é um termo utilizado para descrever as pessoas que, individualmente ou em conjunto, a nível nacional ou internacional, intervêm para promover e proteger os direitos humanos. Eles trabalham ativamente em todas as partes do mundo, quer em Estados divididos em conflitos armados internos, quer em Estados estáveis, em Estados democráticos ou não, com alto ou baixo nível de desenvolvimento econômico. Diariamente, buscam promover os direitos humanos à favor de pessoas singulares ou grupos, lidando com preocupações relacionadas a este tema, em busca de uma justiça social, lutando contra terror e miséria social e contra a ameaça à dignidade humana de todas as pessoas, a fim de se promover um ambiente respeitoso, sem abuso de poder e com condições mínimas de se viver (ANISTIA INTERNACIONAL, 1997, pp. 9-10).

Portanto, a atuação deles é imprescindível para a própria concretização das democracias e liberdades fundamentais. Entretanto, na prática, defensoras e defensores correm diversos riscos diariamente, tanto na execução do trabalho quanto à sua integridade física ou até mesmo sua vida e de seus familiares. De fato, em termos gerais, defensoras e defensores estão vulneráveis a violações de seu direito à vida, à liberdade, à intimidade e ao trabalho.

Não se pode ignorar que nas sociedades democráticas, as defensoras e defensores são vítimas de execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, ameaças, agressões 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 (CIDH, 2006, p. 7).

Paralelamente a isto, em diversas ocasiões a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ressaltou que a impunidade a partir da omissão Estatal contribui para impedir o trabalho dos defensores e cria um impacto sobre a sociedade, além de não prevenir propriamente os riscos aos quais os defensores se expõe ao exercerem sua profissão (CIDH, 2006, p. 39; FRONT LINE DEFENDERS, 2003).

A partir disso, dois tipos de violações podem ser mapeados: (i) violações cometidas pela população e (ii) violações cometidas a partir da omissão Estatal, que acabam intensificando violações do primeiro tipo.

Estas violações se fazem ainda mais presente em países da América Latina, em que, por toda a região, pode ser analisado um padrão de violência, fazendo parte de ataques sistemáticos organizados e praticados por diferentes pessoas com vários níveis de participação. Isto pois a América Latina, ao mesmo tempo que é uma região que já passou por contextos como ditaduras e inúmeras suspensões de direitos, ainda possui uma concentração de sérias violações de direitos humanos e impunidade, e, assim, acaba concentrando os países com maior número de ameaças contra defensoras e defensores de direitos humanos.

Especificamente, o Brasil assume a quinta posição. Do total de medidas cautelares concedidas entre 2002 e 2005 em toda a América Latina, 6 foram contra o Brasil, atrás da Colômbia (44), Guatemala (16), México (8) e Venezuela (7) (CODH, 2006, p. 77). Em 2016, o



Brasil foi considerado um dos países em que mais morrem defensoras e defensores de direitos humanos no mundo, contabilizando 58 defensores mortos naquele ano (FRONT LINE DEFENDERS, 2016, p. 11). Em 2017, este número aumentou para 68 homicídios (CBDDH, 2017, p. 1). Mas os números provavelmente são maiores. Grande parte destes defensores estavam relacionados à terra, ao meio ambiente e a povos indígenas, totalizando 74% mortes nas regiões Norte e Nordeste. Ainda, há relatos que com o *impeachment* de Dilma Rousseff e o aumento do movimento político conservador no Brasil ocorreu um aumento significativo de mortes de defensores¹.

O Brasil, em tese, não permaneceu totalmente passivo frente a tais violações, buscando adaptar seus instrumentos normativos, através de decretos, e adotar políticas de proteção de defensoras e defensores de direitos humanos, mas que não necessariamente representa a solução para tal sistematização problemática.

Tendo em vista tais pontos, buscou-se desenvolver o presente artigo, cujo objetivo é estudar algumas ameaças contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil a fim de se mostrar o padrão de violência que existe no país, e, a partir de então, mapear as normativas nacionais de proteção existentes no Brasil para combater ditas violações. A partir da exposição de programas de proteção a defensores de direitos humanos a nível nacional e estadual, analisa-se a real efetividade destes programas no combate às ameaças dos direitos humanos daqueles que se dedicam a defender esses mesmos direitos para as camadas mais vulneráveis da sociedade.

1. Aspectos Gerais

1.1. Parâmetros para determinação de defensores/as de direitos humanos

Segundo o “Relatório Sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas”, realizado no ano de 2006 pela Organização dos Estados Americanos - Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2006), o quadro de análise básico para determinar quem deve ser considerada defensora ou defensor de direitos humanos consta da *Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos* (ONU, 1998), a qual, em seu artigo 1º, estabelece que:

Artigo 1º: Todas as pessoas têm o direito, individualmente e em associação com outras pessoas, de promover e lutar pela proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional.

São defensores de direitos humanos, segundo a ONU, todas os indivíduos, grupos e organizações da sociedade que “advogam, reivindicam, fazem cumprir, protegem e promovem direitos humanos”, e o fazem pacificamente, nos níveis local, nacional, regional ou internacional (ONU, 2018). O que permite a identificação de um defensor de direitos humanos, portanto, acima de tudo, é a atividade que ele ou ela exerce, que pode ser definida por meio de suas ações e do ambiente em que tais ações se desenvolvem (ONU, 2004).



Assim, segundo o Relatório, toda pessoa que de qualquer modo promova ou procure a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos no âmbito nacional ou internacional deve ser considerada defensora de direitos humanos (CIDH, 2006(a), p.4). No mesmo sentido a União Europeia estabeleceu que os Defensores dos Direitos Humanos (DDH) são os indivíduos, grupos e organismos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades universalmente reconhecidos. Os defensores de direitos humanos, segundo a União Europeia, buscam a promoção e a proteção dos direitos civis e políticos, bem como a promoção, proteção e a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais (CIDH, 2006, p. 4).

Segundo a Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), o critério utilizado para identificar quem deve ser considerada defensora ou defensor de direitos humanos é a atividade (CIDH, 2004, p. 5; Corte IDH, 2014, par. 129). Nesse sentido, o Relatório sobre a “Criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos” realizado pela Comissão em 2016, determina que a atividade realizada pela defensora ou pelo defensor de direitos humanos deve ser o principal critério, sendo outros fatores como a existência ou não de remuneração por seu trabalho ou o pertencimento a uma organização da sociedade civil são irrelevantes (CIDH, 2015, p. 20).

Destarte, este conceito também se aplica a operadores do direito, como defensores do acesso à justiça de milhares de vítimas de violações. Nesse sentido, afirma a Comissão, as pessoas que exercem funções relacionadas com a promoção e proteção dos direitos humanos em instituições do Estado e que, em função desse trabalho, são vítimas de atos que direta ou indiretamente impedem ou dificultam suas tarefas devem receber a mesma proteção que as pessoas que trabalham pela defesa dos direitos humanos na sociedade civil, porquanto, por meio desses atos, afeta o gozo e desfrute dos direitos humanos da sociedade em geral (CIDH, 2006, p. 05).

1.2. Falhas na proteção dos Defensores(as) de Direitos Humanos no Brasil

Em 2018, ano em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos completou 70 anos, a epidemia global de assassinatos de defensores e defensoras de direitos humanos continuou em ritmo acelerado. Segundo a *Front Line Defenders* (FLD, 2018), foram mais de 320 homicídios registrados em 27 países, o que conflita com a afirmação de que os dispositivos do documento aprovado em 1948 são suficientes para garantir a proteção integral aos direitos fundamentais.

Em âmbito regional, os casos que chegaram à Corte IDH demonstram um padrão de violações a defensores e defensoras de direitos humanos, que consiste em assassinatos, ameaças, interceptação telefônica, tratamentos cruéis e até tortura, sendo que a maioria das violações são casos de assassinatos. No Brasil, a situação é preocupante, pois o país foi considerado um dos lugares em que ocorre maior número de mortes de defensores de direitos humanos. Somente no ano de 2016, 58 defensores de Direitos Humanos foram mortos (FLD, 2018).

Devido à grave situação e necessidade de proteger os defensores de direitos humanos, a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PNPDDH) foi criada pelo



Decreto nº 6.044/2007, com a finalidade de estabelecer princípios e diretrizes de proteção e assistência aos defensores e defensoras de direitos humanos que, em função de sua atuação nessas circunstâncias, se encontra em situação de risco e vulnerabilidade.

Nessa política, estava inserido o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), instituído pelo Decreto nº 8.724/2016. O Decreto 9.937/2019 revogou o Decreto nº 8.724/2016, com base na inclusão de ambientalistas e comunicadores sociais pela Portaria nº 300/2018, instituindo o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, pela Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

O programa criado em 2019 reflete um grande avanço na proteção das pessoas que atuam em prol dos direitos humanos em diversas áreas. O objetivo desse programa é garantir, através de medidas protetivas, que o defensor permaneça em seu local e exerça sua militância em segurança. Mesmo assim, muitos defensores e defensoras, principalmente aqueles que defendem grupos historicamente mais vulneráveis - como mulheres, negros, a comunidade LGBTQIA+, as causas indígenas e o direito à terra - continuam a ser ameaçados, atacados e assassinados (CIDH, 2006; CIDH, 2011; ONU, 2009, par. 47-49).

Para ilustrar as falhas na proteção de Defensores de Direitos Humanos no Brasil, analisa-se a seguir casos concretos, separados de acordo com o padrão de violação de direitos humanos. Os casos paradigmáticos exemplificam como não se trata de um problema pontual, mas sim de uma combinação de falhas do Estado em proteger os DDH com uma cultura social de repúdio àqueles que ajudam a população marginalizada.

1.2.1. Violação do direito à vida - O assassinato de Dilma Silva

Dentre as diversas áreas de militância, as causas indígenas, direito à terra e proteção ao meio ambiente correspondem a cerca de 80% dos casos². Entre eles, o assassinato de Dilma Ferreira Silva merece destaque. Ela era defensora de direitos humanos e Coordenadora Regional do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) desde 2005, em um assentamento na área rural de Baião, na região da hidrelétrica de Tucuruí, no Pará. Em 2011, participou do Encontro Nacional das Mulheres Atingidas por Barragens. Na ocasião, foi a responsável por entregar para a então presidente Dilma Rousseff um documento com reivindicações e propostas (MAB, 2019).

De acordo com o MAB, a família de Dilma está entre as mais de 30 mil pessoas desalojadas de suas terras pela usina de Tucuruí, a terceira maior hidrelétrica do Brasil em potência, sobre o rio Tocantins. Inaugurada em 1958, a construção se tornou um caso emblemático da destruição causada na Amazônia. Diversas famílias foram expropriadas e até hoje lutam por reparação, sem ter seus direitos reconhecidos, constituindo uma população extremamente vulnerável (MAB, 2019).

Em 22 de março de 2019, Dilma Silva foi encontrada amarrada e esfaqueada, junto ao seu marido Claudionor Amaro Costa da Silva e o amigo do casal Hilton Lopes. A denúncia foi enviada à Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) pelo MAB, com pedido do



presidente da Comissão pela agilidade na apuração do crime e identificação dos responsáveis ao governador do Pará, ao secretário de Estado de Segurança Pública e ao procurador-geral de Justiça (MAB, 2019).

Em nota, o MAB exigiu das autoridades a apuração rápida deste crime e medidas de segurança para os atingidos por barragens em todo o Brasil. Além disso, o Escritório para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) também condenou os assassinatos ao pedir, em nota oficial, às autoridades brasileiras uma investigação completa, independente e imparcial sobre os crimes (MAB, 2019).

O Estado, no entanto, não empreende esforços necessários para assegurar o direito à vida e à integridade física sem a supressão de qualquer direito da pessoa ou organização social que defenda os direitos humanos. O descaso em relação ao tema e sua responsabilidade em relação ao aumento da violência contra essas pessoas é visível quando recomendações concretas tardam a ser adotadas ou são ignoradas pelo Estado brasileiro e entes federados. O não enfrentamento por parte do Estado brasileiro quanto a essas questões perpetua as situações de risco, de ameaça e de ataque a defensoras e defensores de direitos humanos³.

1.2.2. Violação do direito à vida - O assassinato de Marielle Franco

Marielle Franco era Socióloga com mestrado em Administração Pública. Ela trabalhou em organizações da sociedade civil como a *Brasil Foundation* e o Centro de Ações Solidárias da Maré (Ceasm). Coordenou a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), ao lado de Marcelo Freixo. Iniciou sua militância em direitos humanos após ingressar no pré-vestibular comunitário e perder uma amiga, vítima de bala perdida, num tiroteio entre policiais e traficantes no Complexo da Maré. Em 2017, Marielle foi eleita Vereadora da Câmara do Rio de Janeiro pelo PSOL, com 46.502 votos. Foi também Presidente da Comissão da Mulher da Câmara⁴.

Em 14 de março de 2018, quando voltava de um evento com jovens negras, Marielle foi assassinada em um atentado ao carro onde estava. 13 (treze) tiros atingiram o veículo, matando também o motorista Anderson Pedro Gomes (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018). A dor da sua morte e de tudo o que ela simbolizava desencadeou homenagens emocionadas em redes sociais e grandes manifestações nas ruas pelo Brasil e no mundo.

Apesar da comoção nacional, candidatos do partido Bolsonaro quebraram uma placa que homenageia a vereadora, em completo desrespeito a ela e todos aqueles que se sentiam representados por sua luta⁵. Tal atitude não poderia ser considerada como simples vandalismo, mas sim expressão do pensamento concretizada em grande parcela da sociedade.

Um ano após o assassinato, em março de 2019, diante de delegações diplomáticas de diversos países do mundo, o assunto entrou em pauta no Conselho de Direitos Humanos da ONU e foi cobrado do governo brasileiro o avanço nas investigações a fim de pressionar as autoridades brasileiras a avançarem na revelação dos mandantes do crime⁶. No mesmo mês, foram presos 2 (dois) policiais suspeitos pelo assassinato⁷. Dois meses depois, a Polícia Federal concluiu que



houve obstrução à investigação sobre o atentado. Afirmava o inquérito entregue ao Gaeco (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do Ministério Público do Rio de Janeiro) haver uma organização criminosa composta por um dos policiais investigados e sua advogada que visava atrapalhar as investigações⁸.

Além disso apesar do assassinato, a mulher de Marielle Franco, Mônica Benício, continuou sofrendo ameaças por assumir o trabalho que Marielle vinha realizando, incluindo a defesa dos direitos da comunidade LGTBI, mulheres, afrodescendentes e jovens de bairros mais desfavorecidos (CIDH, 2018).

Em meados de maio de 2018, Mônica notou que um veículo desconhecido – que então permaneceu estacionado perto de sua casa – a seguia quando estava andando pela rua em mais de uma oportunidade. Ainda em maio, quando deixava o evento “A Esquerda das Praças” foi abordada por uma pessoa que disse: “*você está falando demais, cale a boca, sapatão*”. No dia 11 de julho, por volta das 13:00, quando transitava pela praça Largo do Machado, um homem teria se aproximado dela e, sorrindo, ele disse: “*aceita que Marielle Franco morreu, sapatão. Tenha cuidado para não ser a próxima*” (CIDH, 2018).

Devido às ameaças que vinha sofrendo, Mônica enviou um pedido de medida cautelar à Comissão Interamericana, a qual, tendo em vista a gravidade e urgência, foi concedida em agosto de 2018 (CIDH, 2018). Apesar das dificuldades, a viúva Mônica continuou o legado de Marielle em busca da proteção dos direitos humanos, sendo eleita, em novembro de 2020, vereadora do Rio de Janeiro. Apesar da conquista, Mônica revelou que enfrentar a política de ódio do governo brasileiro atual é seu maior compromisso⁹.

Portanto, no caso supracitado diversas são as falhas do Estado Brasileiro. Em primeiro lugar, pela responsabilidade civil objetiva que tem pelos assassinatos cometidos pelos seus próprios agentes, concretizada em seu próprio ordenamento interno, no §6º do art. 37 da Constituição Federal. Em segundo lugar, pela absurda continuidade das ameaças à mulher de Marielle. Por fim, pelas falhas na investigação que visa punir os responsáveis pelo atentado e dificuldades embutidas por seus próprios agentes estatais.

1.2.3. Violação do direito à integridade pessoal - As ameaças e agressões contra o Padre Julio Lancelotti

O Padre Júlio Lancelotti começou a se envolver com o universo da rua no início da década de oitenta, em São Paulo. Nesta época se discutia, nas Pastorais Sociais, a questão da criança e do adolescente. Em 1997 o Padre Júlio se torna responsável pelo Vicariato Episcopal do Povo de Rua e é criada a Pastoral do Povo de Rua, que, nas décadas seguintes, ainda iria ultrapassar o território metropolitano e ter alcances nacionais (REIS COSTA, 2007).

Apesar das intenções positivas de ajudar as pessoas de rua, as ações do Padre nunca foram bem vistas pela comunidade local, pelos guardas e policiais e nem pelos outros padres de sua paróquia. Em 2018, o Padre Júlio sofreu diversas ameaças de morte e agressões físicas feitas por agentes de segurança ou cidadãos incomodados com a presença de pessoas de rua no bairro. Eles



sustentavam que a “pobreza está mais presente nas ruas em decorrência da atuação dos defensores dos direitos humanos”, estimulando manifestações de ódio (CIDH, 2019, par. 4).

Exemplo destas manifestações de ódio ocorreu na rede social *Facebook*, onde foram difundidas mensagens como “morte a esse padreco de merda fora da Mooca viado filho do diabo”; “esse padre usa drogas não é possível. O cara eh muito louco, Soh fala merda tem que tomar uma surra isso sim”; “morte ao Padre Julio”; “gente precisamos acabar com esse poder desse padreco. Ele deve ter algum ponto fraco” (CIDH, 2019, par. 5).

As pessoas de rua mais próximas ao Padre Júlio foram perseguidas de forma mais ostensiva. Como Daniel Guerra, contra o qual ocorreram diversas atuações policiais violentas. Inclusive a polícia teria tido acesso às câmeras de segurança de particulares que teriam registrado tais atuações. Não obstante, os policiais alegadamente responsáveis continuariam trabalhando na região e ameaçando de morte Daniel e, indiretamente, o Padre (CIDH, 2019, par. 6).

No final de 2018, o Padre Júlio foi notificado por uma pessoa de rua de que, durante uma abordagem policial, teria sido ameaçado ouvindo que “caso ele não sumisse de lá”, ele seria “apagado”, e depois “apagariam” o padre. As ameaças se tornaram rotineiras, tendo havidos casos graves também em 2019 (CIDH, 2019, par. 8).

O Padre Júlio foi incluído no “Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas” do Ministério dos Direitos Humanos e recebeu um orçamento da ONG internacional *Front Line Defenders for Defenders* para a instalação de câmeras de segurança na igreja onde trabalha. Entretanto, as câmeras eram insuficientes e não têm prevenido situações alegadamente recorrentes em que funcionários de limpeza urbana, policiais ou guardas passassem fazendo “gestos de agressão” ou “gritando ameaças” (CIDH, 2019, par. 9).

Embora o Padre tenha sido incluído no Programa citado, as medidas de proteção não têm sido efetivas. Assim, em 8 de março de 2019 a Comissão Interamericana publicou a Medida Cautelar em favor do Padre Júlio e de Daniel Guerra, admitindo que ambos se encontram em situação de gravidade e urgência e sugerindo que o Brasil tomasse medidas adequadas para a proteção da vida e integridade física de ambos. Recomendou-se, também, que o Estado brasileiro adotasse as medidas necessárias para garantir que o Padre Júlio pudesse seguir desempenhando seus trabalhos como defensor de direitos humanos sem ser objeto de ameaças, perseguições ou atos de violência no exercício dos mesmos (CIDH, 2019, par. 40-44).

Apesar da Medida Cautelar, o Padre Júlio relatou que ainda não sentiu efeitos das recomendações e que as ameaças de morte e violência continuam. Com a pandemia da Covid-19, o Padre Júlio, mesmo sendo do grupo de risco (já com 71 anos), não hesitou em continuar mobilizando auxílio ao povo da rua, que, já extremamente vulnerabilizado, enfrenta maiores dificuldades devido à pandemia. Em setembro de 2020 foram veiculadas ameaças ao Padre Júlio deflagradas por um deputado estadual, candidato à prefeitura, que o chamou de “cafetão da miséria, por críticas de candidatos a vereadores em apoio à estes ataques, e por ameaças dos moradores enquanto o Padre trabalhava¹⁰.



1.2.4. Violação do direito à integridade pessoal - As ameaças a Jean Willys

Jean Willys é jornalista com mestrado em Letras e Linguística pela UFBA, professor de Cultura Brasileira e de Teoria da Comunicação pela ESPM e pela Universidade Veiga de Almeida, ambas no Rio de Janeiro, sendo também escritor. Willys começou a se destacar como defensor dos direitos humanos quando colaborou para a criação do curso de pós-graduação em Jornalismo e Direitos Humanos da Universidade Jorge Amado, em Salvador. Além disso, foi eleito, pela primeira vez em 2010, deputado federal pelo PSOL do Rio de Janeiro. Em 2014, foi reeleito com grande parte dos votos. No ano de 2015, a revista britânica *The Economist* o elegeu como uma das 50 personalidades que mais lutam pela diversidade no mundo (WILLYS, 2019).

Uma vez dentro do Congresso, o parlamentar, abertamente homossexual, passou a se sobressair por defender de maneira notável os direitos LGBT. Assim, participou de um Projeto de Lei que, entre outros propósitos, visava o reconhecimento do casamento civil e da união estável entre pessoas do mesmo sexo. A partir de então, o deputado começou a sofrer graves ameaças de morte como “Vou te matar com explosivos” ou “Vou quebrar seu pescoço”, além de ter que enfrentar também ameaças contra seus familiares. Para sua proteção, passou a andar com escolta policial e a utilizar carros blindados¹¹.

Ademais, em novembro de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tomou uma providência segundo o caso de Jean Willys e emitiu uma medida cautelar para que o Governo Federal promovesse a proteção da vida e da integridade física do deputado e de sua família. Durante esse período, nenhum representante do poder público se manifestou contra os ataques que o deputado suportava e ainda serviram-se deles para seus próprios interesses. Mesmo diante desse cenário caótico, ele foi eleito para seu terceiro mandato, cargo ao qual renunciou em janeiro de 2019 pois a única solução que encontrou para preservar a si mesmo e seus parentes foi deixar o país¹².

Nos Estados Unidos, Jean Willys começou a dar aulas sobre *fake news* e discurso de ódio contra minorias sexuais e étnica. Em agosto de 2020 um deputado federal e um empresário foram condenados a pagar R\$41,8 mil de indenização cada por publicações, de 2017, proferindo discurso de ódio e desinformação sobre Jean Willys¹³. Ele declarou, em uma entrevista, desejar voltar ao Brasil quando puder viver em segurança no país¹⁴.

1.2.5. Violação da liberdade de associação - A interceptação telefônica no caso Escher

Em maio de 1999, um oficial da Polícia Militar do Paraná solicitou à juíza Elisabeth Khater a autorização para grampear linhas telefônicas de cooperativas de trabalhadores ligadas ao MST. A juíza autorizou a escuta imediatamente e durante 49 dias os telefonemas foram gravados, no entanto, a decisão foi realizada sem fundamentação e sem sequer notificar o Ministério Público sobre o referido requerimento (Corte IDH, 2009, par. 91). Por tais motivos a magistrada deixou de cumprir a Constituição Federal e a legislação brasileiras e, ainda, por



ignorar a falta de competência da Polícia Militar para fazer investigação criminal contra civis (Corte IDH, 2009, par. 121).

Novamente, a polícia militar, sem qualquer fundamentação, pediu a interceptação de outra linha telefônica da COANA e de linha da ADECON (Corte IDH, 2009, par. 78). Da mesma forma, a decisão de deferimento foi lacônica e o parquet, ignorado. As gravações vazaram para a Rede Globo e acabaram expostas no Jornal Nacional, na noite de 07/06/1999. No dia seguinte, o Secretário de Segurança Pública do Paraná fez coletiva com a imprensa e expôs parte do conteúdo de algumas conversas (Corte IDH, 2009, par. 94).

A Secretaria de Segurança Pública do Paraná convocou uma coletiva de imprensa e distribuiu trechos das gravações editados de maneira tendenciosa. O conteúdo insinuava que integrantes do MST planejavam um atentado à juíza Elisabeth Khater e ao fórum de Loanda. O material foi veiculado em diversos meios de imprensa, o que contribuiu para o processo de criminalização que o MST já vinha sofrendo (Corte IDH, 2009, par. 148).

Em 6 de julho de 2009 a Corte condenou o Brasil pela violação dos deveres de proteção a garantias judiciais, à honra e à dignidade e à liberdade de associação (Corte IDH, 2009, p. 75). Em supervisão de cumprimento de sentença de 2012, a Corte declarou que o Estado brasileiro deu cumprimento total aos pontos resolutivos referentes à indenização para as vítimas e à publicação da sentença em jornal de ampla circulação e, apesar de o Brasil não ter dado andamento às investigações dos fatos, a Corte resolveu dar por concluído o caso (Corte IDH, 2012).

2. Normativas Nacionais de Proteção de Defensores de Direitos Humanos

2.1. Programa Federal de Proteção de Defensores de Direitos Humanos

Por ocasião da divulgação do primeiro relatório sobre a situação dos Defensores dos Direitos Humanos (DDH) no Brasil, foi criado um Grupo de Trabalho para discutir medidas protetivas. Entre os principais temas abordados pelo grupo encontra-se a própria especificidade da proteção ao DDH (seja com medidas individuais ou coletivas), em que o desafio é mantê-lo no local em que desenvolve suas atividades, sem que comprometa a efetiva apuração das ameaças nem se olvide das questões geradoras dessas. Deste grupo, em 2004, surgiu o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). Sua conformação inicial era a seguinte, conforme explica Sandra de Carvalho et. al (2016, p. 177):

O PPDDH é composto por uma Coordenação Geral e uma Coordenação Nacional, das quais vinham participando representantes da sociedade civil e do poder público até o início de 2016. A Coordenação Nacional tem, entre suas atribuições, as tarefas de analisar os casos de defensores/as em situação de vulnerabilidade, pensar estratégias de proteção e de enfrentamento das questões estruturais que geram as ameaças e deliberar nos casos de inclusão e exclusão no Programa. No entanto, as organizações da sociedade civil que vinham integrando o PPDDH ainda tinham pouca capacidade de ação, especialmente para atender as demandas que se encontram pendentes e que



dizem respeito à definição das estratégias de proteção. O Programa conta ainda com uma Equipe Técnica Federal, contratada por meio de uma organização da sociedade civil, que tem como atribuição atender os Estados da Federação onde o PPDDH ainda não foi criado regionalmente.

Depois, em 2007, foi promulgado o Decreto nº 6.044/2007, que aprovou A Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH) e definiu um prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos.

A partir da promulgação do Decreto Presidencial nº 8.724 de 27 de abril de 2016, o Brasil passou a dispor de Programa de Proteção específico para Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). Com o Decreto Presidencial nº 9.937/2019 ambientalistas e comunicadores foram inseridos como sujeitos destinatários da política pública (BRASIL, 2019(a)).

Ocorre que o Projeto Lei nº 4.575 de 2009 ainda permanece sem aprovação, apesar do requerimento regime requerido em 28/06/2018 para sua apreciação¹⁵.

O programa atualmente em funcionamento tem por objetivo atender e acompanhar casos de DDHs em situação de risco de vida pelo Brasil. Para tanto, o decreto define como objeto do programa de proteção: **a defesa à integridade pessoal do defensor de direitos humanos e a manutenção de sua atividade de militância.**

Atualmente, cerca de 665 pessoas são atendidas pelo Programa entre casos incluídos (342), em análise e em triagem (MDH, 2018(a)). O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) é coordenado pela Secretaria Nacional de Cidadania, além da Coordenação Geral (Brasília) e de outras 6 Coordenações estaduais: Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Ceará. Os estados que ainda não possuem programas são atendidos pela Coordenação Geral do Programa Nacional (FERREIRA, PEREIRA, 2016). Dentre as diversas áreas de militância, estão as pautas de meio ambiente, de povos quilombolas e indígenas, de direito à terra, de combate à corrupção, de crianças e adolescentes, de população LGBTQI+. O programa também passou por uma reformulação para incluir os comunicadores que correm risco de vida (MDH, 2018 (b)).

Para a inclusão no Programa é preciso atender alguns requisitos, tais como: (i) voluntariedade na inclusão, com a devida anuência e adesão às normas do Programa; (ii) representar um coletivo; (iii) ser reconhecido como representante legítimo desse coletivo; e (iv) a ameaça sofrida deve estar diretamente ligada às atividades do requerente enquanto defensor de direitos humanos (nexo de causalidade). O defensor dos direitos humanos, entidades e organizações da sociedade civil, Ministério Público ou qualquer outro órgão público que tomem conhecimento da ameaça ou violação poderão formular o pedido de ingresso no programa de proteção, que deve ser encaminhado à Coordenação do Programa Estadual ou à Coordenação Geral do Programa Nacional, caso o estado federado não seja conveniado (MDH, 2018 (a)).

Antes, porém, da efetiva inclusão do defensor no programa, a demanda encaminhada à equipe da Secretaria Nacional de Cidadania responsável pelo programa passará por uma fase de triagem, quando são avaliadas as informações disponíveis e o atendimento aos requisitos do programa. O passo seguinte é o atendimento presencial realizado por uma equipe multidisciplinar, que é o estágio de análise, no qual é conduzida uma entrevista para coletar mais informações acerca do contexto das ameaças e da atividade militante de defesa dos direitos humanos. Também



é nessa etapa que se atendem as demandas urgentes de segurança ou outras relacionadas à situação de risco vivida pelo defensor. Após a finalização estes procedimentos, as equipes elaboram um parecer com base nas informações coletadas ao longo do acompanhamento dos casos, que será submetido ao Conselho Deliberativo, responsável por deliberar sobre a inclusão (e o nível de proteção adequado), não inclusão ou desligamentos de casos dentro do Programa (MDH, 2018(a)).

A duração do programa está condicionada à persistência da ameaça, do risco e da situação de vulnerabilidade. Para verificar a permanência da situação, são realizados acompanhamentos remotos e presenciais periódicos. Contudo, pode o defensor ser desligado por descumprimento de alguma norma do programa ou, ainda, pode sair voluntariamente. Há de se destacar que o desligamento não impede nova análise caso surjam novas ameaças (MDH, 2018 (c)).

Apesar de o Decreto nº 6.044/2007 trazer previsão normativa à implementação do PPDDH, seu artigo 2º traz elemento volitivo incompatível com os objetivos do programa¹⁶. Afinal, a adesão voluntária dos Estados rompe com a necessária proteção nacional e homogênea dos DDHs. Além disso, não trata dos problemas estruturais geradores de violações, mas, tão somente, das consequências materiais e pontuais dessas – afinal, o programa não se ocupa de proteção a sujeitos coletivos nem instituições voltadas à defesa dos direitos humanos.

Em 2016, a política sofreu uma série de alterações dentre as quais a exclusão da sociedade civil da coordenação geral e gestão do programa (Decreto 8.724/2016), esvaziando a participação social da construção de estratégias de proteção de militantes e ativistas em risco.

Em 2019, o Decreto de 9.937/2019 apesar de incorporar os ambientalistas e comunicadores entre os sujeitos destinatários da política, ampliou as prerrogativas do conselho deliberativo para incluir a possibilidade de decidir sobre o período de permanência do defensor/a no programa e o valor da ajuda financeira e permanece excluindo a participação da sociedade civil do programa (BRASIL, 2019(a)). No mais, permitiu que novos integrantes do Poder Executivo Federal participem do Conselho Deliberativo.

2.2. Programas Estaduais de Proteção de Defensores de Direitos Humanos

A Política Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos requer, para o seu sucesso, a atuação conjunta com estados da federação. Nesse sentido, ambos os, já citados, decretos, de criação e de reformulação do programa, preveem a sua efetivação por meio da criação de convênios entre os Governos Federal e estaduais.

Por meio de tais convênios, os dois entes aportam recursos para possibilitar a execução do programa, embora o governo federal seja responsável pela maior parte deles. Os governos estaduais devem, por sua vez, além de oferecer alguma contrapartida financeira, contratar entidades da sociedade civil (ONGs) para operacionalizar o programa. Salienta-se que, nos estados não conveniados, a Equipe Técnica Federal, vinculada à Coordenação Geral do PPDDH e à Secretaria Nacional de Cidadania, é quem acompanha os casos de ameaça e risco aos DDHs.



Recentemente, em 2018, surgiu, ainda, a possibilidade de estabelecer relações com as sociedades empresárias mencionadas como possíveis violadoras de direitos humanos no âmbito do programa (BRASIL, 2018(a)). Isso se daria por meio de um termo de compromisso de prevenção ou de imediata cessação de condutas potencialmente lesivas a direitos humanos. Nele estariam elencadas as práticas ofensivas e as pessoas envolvidas em sua efetivação e, também, as medidas acordadas com a empresa, podendo prever a implementação de atividades educativas; a comunicação, por meio do representante máximo, sobre a reprovação das condutas anteriormente praticadas pela sociedade; a fiscalização dos níveis operacionais e até mesmo o estabelecimento de medidas reparatórias aos danos causados.

Excetuada essa nova possibilidade, o programa encontra maior aplicabilidade por meio das parcerias entre a federação e os estados. Nesse sentido, foi inicialmente executado no estado do Espírito Santo. A partir de 2009 ele foi expandido para a Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul¹⁷. Ademais, está em fase de implementação no Mato Grosso, Paraíba e Amazonas (MDH, 2020). Hoje em dia, o programa funciona em somente sete estados: Minas gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, Ceará e Maranhão e, recentemente, foi implementado também no Pará (ANJOS, 2019).

2.2.1. Estados em que Programas de Proteção de Defensores de Direitos Humanos foram implementados

O PPDDH no Espírito Santo

A Lei estadual nº 8.233/2005 instituiu o Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos do Espírito Santo (PPDDH-ES), por meio do convênio entre o governo federal e estadual, deixando a cargo da Secretaria de Justiça do ES a implementação das medidas. Tal ato legislativo, ainda, introduziu a Coordenação do Estado para a Proteção dos Defensores de Direitos Humanos no Espírito Santo formada pela Defensoria Pública do Espírito Santo, Secretário de Justiça, Secretário da Segurança Pública e da Defesa Social, Poder Judiciário Estadual, Ministério Público Estadual, Poder Legislativo, OAB-ES, Conselho Estadual de Direitos Humanos e pelo Movimento Nacional pelos Direitos Humanos. Seu papel é administrar a implementação do PPDDH em âmbito estadual além de criar políticas de proteção dos DDHs no estado em questão.

Uma vez protegidos pelo programa, os defensores devem fornecer, com regularidade, informações sobre sua agenda - para que seja avaliado o risco dessas missões - além de responder às recomendações relacionadas a sua proteção recebidas pela coordenação estadual. Ademais, pode o defensor, em caso de divergência com seus protetores, abdicar do direito à proteção e assumir, voluntariamente, os riscos de sua atividade, podendo, ainda, continuar a notificar o programa sobre potenciais perigos ou fatos incomuns.

Com 8 anos de atuação, a Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal, em pesquisa, mapeou a quantidade de casos incluídos no programa bem como a área de militância dos defensores. Nesse sentido, no ES, até 2015, haviam sido protegidos pelo programa 70 DDHs



cuja atuação, majoritariamente, dava-se no âmbito de povos quilombolas (30%), do direito à terra (24%) e povos indígenas (16%).

A atuação do PPDDH-ES, além de mais antiga, mostrou-se a mais efetiva: até 2015, o estado liderou o número de proteções de defensores, possuindo quase 30% mais casos do que segundo colocado, Bahia. Cabe pontuar, contudo, que falta à implementação do PPDDH-ES a promoção, por meio da educação, de uma cultura de proteção dessa parcela da população, além da efetivação dos convênios ou parcerias com outros entes federativos, com ONGs ou Organizações Internacionais. Essa articulação permitiria atrair atenção, verba e visibilidade para a atuação dos defensores de direitos humanos.

Todavia, em 2018 o programa foi encerrado com cerca de trinta casos em andamento e na triagem, em sua maioria relacionada a conflitos de terra e questão penitenciária (LIMA NETO, 2018).

O PPDDH na Bahia

A Lei estadual nº 12.003/2010 criou a Comissão Estadual do Programa para a Proteção dos defensores de Direitos Humanos do Estado da Bahia (PPDDH-BA), sob a alçada da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia. É importante notar que, diferentemente do Espírito Santo, aqui não houve a instituição, na prática, do PPDDH, mas somente a criação de uma comissão estadual para que isso fosse feito posteriormente, o que significa que ainda não há lei específica que regule o funcionamento do programa na Bahia.

Apesar dessa lacuna, o papel da comissão é receber informações sobre possíveis violações dos direitos dos defensores de direitos humanos, averiguar se elas se enquadram no PPDDH, justificar sua inclusão e definir qual medida protetiva é necessária. Antes, contudo, de autorizar o ingresso do defensor no programa, a comissão deve considerar a gravidade do risco, a dificuldade de reprimir a ameaça, a relevância local do trabalho feito pelo defensor e a existência de aparato fático para a proteção dessa pessoa.

Assim como no ES, os problemas de efetivação do programa na Bahia - além da inexistência de lei que institua, indubitavelmente, o PPDDH no estado - perpassa pela falta de aliança com ONGs que tutelam os direitos humanos. Esse fator enfraquece a potencial política pública de proteção tanto do defensor incluído no programa quanto daquele que se encontra em situação de risco. Apesar das dificuldades, a Bahia, até o ano de 2015, figurava em segundo lugar no ranking dos estados com pessoas incluídas no programa: 51 defensores, sendo as maiores áreas de atuação, respectivamente, a luta pelos direitos indígenas (69%), quilombolas (19%) e pelo direito à terra (6%).

Em 2018 o programa foi encerrado com mais de 54 casos acompanhados, em sua maioria sobre populações indígenas e conflitos ambientais e agrários (LIMA NETO, 2018).



O PPDDH no Ceará

A Lei estadual nº 31.059/2012 instituiu o Programa de Proteção dos defensores de Direitos Humanos do Estado do Ceará (PPDDH-CE) e também criou a Coordenação estadual para o PPDDH-CE, que possui a função de proteger defensores ameaçados ou em situação de vulnerabilidade e, por meio disso, garantir que eles continuem exercendo seus trabalhos no sentido de promoção dos direitos fundamentais.

Tal tutela estatal passa pelo crivo da violação direta ou indireta sofrida pelo defensor, de modo que, não raramente, a exposição ao perigo de seus familiares ou de pessoas da convivência próxima dos militantes possui muito mais efeito na paralisação de sua atuação do que a própria ameaça pessoal. Sendo assim, o art. 2º, §2º do Decreto nº 6.044/2007 dispõe que o conceito de “defensores de direitos humanos” pode ser estendido à família e dependentes do incluído no programa, dependendo do grau de perigo e da dificuldade de combatê-lo. Quanto às medidas aplicáveis aos colaterais, a Portaria nº 300/ 2018 em seu artigo 13, IX, §1º estende à família a medida de acolhimento provisório, ou seja, a destinação para local diverso da ameaça nos casos em que for grave à ameaça e que os violadores souberem dos locais frequentados pelo defensor (BRASIL, 2018 (b)). Além disso, o §3º amplia também para os cônjuges, companheiros, ascendentes, descendentes e outros dependentes todas as medidas protetivas dispostas nos incisos do art. 13.

Importante ressaltar, aqui, que a composição da coordenação envolve diversos atores da sociedade tanto política quanto civil e que o coordenador geral, cujo mandato é de dois anos, é eleito pela maioria dos membros e deve, obrigatoriamente, alternar entre um representante da sociedade civil e do estado.

A atuação da coordenação estadual é no sentido de desenvolver e implementar políticas públicas para a proteção dos defensores de direitos humanos, monitorar os casos de ameaça a eles e fazer um acompanhamento da situação daqueles sob sua proteção, analisando constantemente a sua necessidade. Ademais, ela deve manter contato com outros entes do estado para que eles também assegurem a integridade dos DDHs e deve, ainda, se aliar a ONGs. Para seu sucesso, a coordenação conta com o apoio da Secretaria de Justiça e Cidadania e da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, além de outros convênios com entes estatais e civis.

Sua atuação, de 2012 a 2015, envolveu a inclusão de 17 defensores no programa, cuja atuação abrangia, predominantemente, temas de direitos indígenas (53%), do meio ambiente (23%) e de moradia (12%). Em 2018, o Estado contava com 25 casos incluídos e 2 em análise (LIMA NETO, 2018).

O PPDDH em Pernambuco

A Lei estadual nº 14.912/2012 criou o Programa de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos do Estado de Pernambuco (PPDDH-PE), cujo objetivo principal é a garantia da perpetuação da atividade dos defensores por meio de sua proteção, sejam eles pessoas físicas ou



jurídicas. Para isso foi criado o Conselho Deliberativo Estadual que é responsável por deliberar e implementar as políticas públicas adotadas além de lidar com aspectos práticos do programa, como o financiamento, o tipo de proteção concedida, achar parceiros para o programa e exigir do poder estatal medidas mais incisivas para a proteção dos defensores. Esse conselho possui um presidente que, amparado por um coordenador executivo e um corpo técnico multidisciplinar, possui melhores condições de decidir os rumos do PPDDH-PE.

O Programa contou, de 2012 a 2015, com a inclusão de 33 defensores em sua proteção, cuja atuação militante se encontrava menos concentrada do que nos estados anteriormente citados: 31% atuava na defesa dos direitos da terra, 24% no combate à corrupção, 24% na área de justiça e segurança, 9% nos direitos indígenas e outros 9% no movimento sindical e, por fim, 3% nos direitos dos povos quilombolas.

O diferencial do programa implementado em Pernambuco está no fato de que ele pode organizar seminários e conferências capazes de capacitar os DDHs para que possam atuar de forma mais segura tomando os cuidados necessários. Ademais, para o pleno funcionamento do projeto, existe a destinação de um fundo tanto na Lei Orçamentária Anual quanto no Plano Plurianual, o que, sem dúvida, traz maior estabilidade e expectativa de eficiência.

O PPDDH em Minas Gerais

A Lei estadual nº 21.164/2014 instituiu o Programa para Proteção dos defensores de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais (PPDDH-MG) e o Conselho Deliberativo, formado por pessoas da sociedade civil e do estado. Seu funcionamento é basicamente conforme os outros convênios firmados entre a União e os Estados, sendo que este também possui um orçamento especial para o seu funcionamento, o que garante maior estabilidade do programa.

Em 2018, o programa contava com 67 defensores/as de direitos humanos incluídos e 26 em análise ((LIMA NETO, 2018).

O PPDDH no Pará

No Pará, foi estabelecido, de 2005 a 2012, convênio administrativo (Convênio nº 051/2008) entre a Secretaria de Direitos Humanos do Brasil e a Defensoria Pública do Estado do Pará. Contudo, não havia legislação específica do estado que regulasse o funcionamento do programa nesse período.

Sobreveio a Lei Estadual nº 8.444/2016, que instituiu o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Pará e criou o Conselho Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. Desde então, segundo informações do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o estado do Pará passou a articular novo processo de convênio com o Governo Federal.



Em 2019, esse convênio foi finalmente finalizado (MDH, 2020). Para que isso fosse factível, em uma reunião realizada entre o secretário nacional de Cidadania, Hebert Barros, e o secretário de Justiça e Direitos Humanos do Pará, Alexandre Cesar Santos Gomes, no final de 2018, Hebert demonstrou a importância crucial da atuação dos estados na proteção dos defensores:

O envolvimento dos governos estaduais é essencial para o aperfeiçoamento da política de proteção, uma vez que estão mais próximos à realidade vivenciada pelos defensores e porque dispõem dos equipamentos de segurança pública. No caso do Pará, isso se torna ainda mais relevante em razão das várias situações de ameaças e de homicídios contra ambientalistas e lideranças indígenas, quilombolas e comunitárias, decorrentes de questões relacionadas ao direito à terra e ao meio ambiente (MDH, 2018 (d)).

Até fevereiro de 2019, já pôde ser notado um relevante resultado da parceria: o Pará foi o estado com maior número de inclusões (13) no ano de 2018. Contudo, ainda há muito a avançar, uma vez que o Pará é também o estado que mais possui defensores ameaçados (80) do Brasil. Dentre as causas em questão estão as indígenas, o direito à terra, os povos quilombolas e a defesa do meio ambiente, que correspondem à maior parte dos casos acompanhados pelo programa em todo o país.

2.2.2 Estados em que o Programa não foi implementado

Além dos Estados com atuação do programa federal (PPDDH) em nível estadual, existem outros que, a despeito de já terem manifestado, em algum momento, interesse na participação do programa, não possuem atualmente nenhuma legislação específica que delimite sua estrutura de funcionamento, sua composição ou forma de financiamento.

Há, inclusive, estados nos quais foi estabelecido convênio com o governo federal, porém não houve implementação do programa por meio de regulamentação.

É o caso do PPDDH-Rio de Janeiro, que foi implementado por meio de convênio administrativo (Convênio nº 009/2009) entre Secretaria de Direitos Humanos do Brasil e a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro. Essa parceria durou até 2011, período durante o qual o Programa vigorou sem legislação específica que regulasse a implementação regional do programa. Assim, sem implementação regional, os defensores do estado do Rio de Janeiro são atendidos pelo Programa Federal (PPDDH). Em 2018, o Programa atendia 318 defensores, majoritariamente envolvidos em causas relacionadas à proteção ao meio ambiente e ao direito à terra (MICHEL, 2018).

Além disso, destaca-se o estado do Rio Grande do Sul, no qual foi firmado convênio (nº 021/2011) entre a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul. Apesar do convênio pactuado, a implementação do PPDDH seguiu sem legislação estadual específica sobre seu funcionamento.

Sendo assim, entre idas e vindas, a cada ano varia o quadro de estados capazes de manter um programa estadual de proteção dos defensores de direitos humanos. Em 2016, o PPDDH foi



implementado efetivamente por 6 estados (BA, CE, ES, PE, MG e MA), em 2017 o número caiu para 4 (CE, PE, MG e MA) e o ano de 2018 fechou com o alto índice de 9 estados (BA, CE, PE, PA, MA, MG, AM, DF e PA), ressalvado o fato de que no Amazonas, no Distrito Federal e no Pará ainda estava havendo encontros entre representantes da União e dos estados para definir medidas de implementação. Por fim, em 2019, houve implementação do programa no estado do Pará.

2.2.3 Ausência do PPDDH em São Paulo

Até o presente momento, não há programa específico para a defesa dos direitos dos defensores de Direitos Humanos em São Paulo.

Em 2015, por meio da apresentação do Projeto de lei nº 171 pelo deputado Carlos Giannazi – posteriormente aprovado (BRASIL, 2019(b)) – houve tentativa de criação do Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e instituição da Coordenação Estadual de Proteção aos Defensores Humanos (CEPDDH), órgão que seria responsável pela implementação e fiscalização do Programa em São Paulo. No entanto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação proferiu parecer contrário à proposição do referido projeto, sob a justificativa de que há competência privativa do Governador do Estado para iniciar o processo legislativo acerca da organização e funcionamento da Administração Pública Estadual. Opinou a Comissão, assim, pela inconstitucionalidade, ilegalidade e antijuridicidade do projeto, que foi arquivado em maio de 2019.

Recentemente, em março de 2019, o teor do projeto anterior foi retomado pelo Projeto de Lei nº135/2019 (BRASIL, 2019(c)). Atualmente, o Projeto encontra-se em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça, consignando-se que o relator, Carlos Cezar, proferiu voto em contrário. Desde então, têm sido concedidas vistas a diversos deputados, sendo que a última movimentação ocorreu em março de 2020.

Dentre os pontos positivos do referido projeto, destaca-se o extenso rol de atribuições da CEPDDH, a qual promoveria a difusão dos direitos humanos, o monitoramento de casos de violação contra DDHs e a articulação com outras entidades governamentais. Além disso, a composição heterogênea da Comissão permitiria uma atuação sólida na defesa dos direitos humanos, tendo em vista que o órgão seria formado por representantes do Tribunal de Justiça de São Paulo, da Assembleia Legislativa, da Defensoria Pública, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Social e de Segurança Pública, bem como dos Conselhos Regionais de Psicologia e de Serviço Social.

Frise-se, assim, que a aprovação do Projeto de Lei nº135/2019 traria significativos avanços para a efetivação da proteção e assistência aos Defensores de Direitos Humanos em São Paulo.



2.3. Críticas aos Programas de Proteção de Defensores de Direitos Humanos

Algumas críticas podem ser tecidas tanto ao Programa do Governo Federal, quanto aos programas estaduais.

Em primeiro lugar, há uma clara omissão do PPDDH quanto ao necessário enfrentamento das questões estruturais geradoras de vulnerabilidade dos defensores de direitos humanos faz perpetuar as situações de risco dos defensores. Se efetivamente busca-se a proteção de defensores de direitos humanos, é preciso conjuntamente com eles/as enfrentar as estruturas de opressão que mantém desigualdades e são objeto de suas lutas. Exemplo é à garantia do direito à terra e território decorrentes dos conflitos agrários, a qual é um dos principais motivos das violações sofridas por DDH no Brasil, demonstrando necessária a articulação de políticas de proteção de direitos econômicos, sociais e ambientais por parte do Poder Público.

Outrossim, o fato de o Programa chamar como agentes executores da proteção órgãos de segurança pública é questionável vez que estes são frequentemente os próprios autores de violações contra DDHs (CARVALHO, 2016). No Decreto 9.937/2019, por exemplo, são apenas dois os membros do conselho deliberativo do programa de proteção de defensores, quais sejam, membros/as do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2019(a)).

Ainda mais problemático é o âmbito metodológico de sua implementação, que restringe a proteção a indivíduos, sem considerar a luta coletiva de defensores/as muitas vezes inseridos em grupos, organizações da sociedade civil ou movimentos. Em 2016, com a edição do Decreto nº 8724 e a exclusão da sociedade civil da coordenação e gestão do programa, reduziu-se a participação social, bem com as possibilidades de escuta dos/as próprios/as defensores/as de direitos humanos sobre quais medidas permitiriam a continuidade de sua atuação em segurança, mesmo diante das ameaças vivenciadas.

Mais do que isso, as estratégias de proteção adotadas priorizam ações individuais, o que em alguns casos é insuficiente – pois estamos falando de comunidades ou grupos inteiros ameaçados – também negligenciando um olhar politizado para os contextos locais (ANJOS, 2019).

Em segundo lugar, como demonstrado até então, o Programa de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, estruturado nacionalmente, ainda tem baixa adesão dos governos estaduais. Além da falta de interesse dos governos locais, ainda naqueles em que houve algum tipo de mobilização no sentido da implementação, as condições precárias e as deficiências em seu funcionamento afetam sua plena efetividade.

Um dos principais problemas enfrentados é a restrição orçamentária (TERTO NETO, 2016). Destaca-se que, em 2016, os recursos destinados ao programa eram de R\$ 3,7 milhões, o menor patamar em quatro anos. Em 2018, os recursos subiram para R\$ 15,1 milhões. Já no ano de 2019, o orçamento foi novamente reduzido, e atualmente é de R\$ 11,7 milhões (ANJOS, 2019) e a tendência, conforme vem mostrando a nova gestão do eleito Presidente da República, Jair Bolsonaro, é que, ocorra o desmonte de toda e qualquer luta por direitos sociais. Com isso, a



viabilidade do programa, em nível nacional fica cada dia mais comprometida, o que culmina em desestímulo à adesão pelos estados.

Em terceiro lugar, tem-se a falta de articulação com outras políticas públicas. Assim, a ausência de comunicação entre os diversos órgãos e projetos impede a integral proteção dos direitos dos defensores de direitos humanos, uma vez que a causa do problema dificilmente é combatida. Importante ressaltar, nesse sentido, que o PPDDH não tem o intuito de acabar com as mazelas da sociedade nem de resolver todas as vulnerabilidades econômicas e sociais do Brasil, que fazem da atuação dos defensores uma atividade nobre e necessária. Ele tem caráter excepcional e temporário, sendo o seu intuito somente o de garantir a integridade dos defensores e de sua plena atuação, desprovida de perigos iminentes. Contudo, a inexistência de articulação entre esse programa e políticas públicas que visem combater a causas originárias da atuação dos defensores, faz com que se note a diminuição da efetividade do programa. Diante disso, conforme apontou Sandra Carvalho, coordenadora-geral da Justiça Global e membra do Conselho Nacional de Direitos Humanos, “(...) *não há a superação da questão estrutural que gera a vulnerabilidade para defensores de direitos humanos*” (ANJOS, 2019). Consequentemente, é fundamental que se crie uma cultura de respeito e proteção dos direitos humanos, se não a atuação dos defensores, desmotivada a todo custo, se torna uma atividade sem resultado, como “tapar o sol com uma peneira”.

Para além desses problemas estruturais, destaca-se também a dificuldade nas deliberações das coordenações estaduais para promover medidas de proteção policial efetivas. Conforme relatado pelo site “Terra de Direitos” (TERRA DE DIREITOS, 2015(a)), os órgãos de segurança pública têm se recusado a garantir as escoltas e proteções (garantidas pelo texto legal que institui o PPDDH em âmbito nacional), comprometendo a integridade física e a continuidade do trabalho dos defensores.

Ademais, a fragilidade da institucionalização do Programa torna-o permeável à maleabilidade da vontade política. Isso é atestado pela descontinuidade dos convênios estaduais, a exemplo dos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro. Assim, essa descontinuidade, reflexo de um cenário político que desafia a consolidação dos direitos humanos no país, é uma das principais barreiras a serem enfrentadas para a efetividade do Programa (TERRA DE DIREITOS, 2015(b)). Nesse âmbito, a falta de vontade política muitas vezes reflete questões ideológicas, pois há estados que não aderem ao Programa por atrelarem-no a uma pauta exclusiva de setores da esquerda.

Nesse sentido, o governo nacional, uma vez tendo a pauta de promoção dos direitos fundamentais no Brasil, além de alegar que os estados deveriam aderir ao programa por meio de convênios, deveria propor medidas que incentivassem os governos locais a o fazer. A motivação dos estados poderia aumentar se, em contrapartida, houvesse uma isenção ou um abono fiscal, por exemplo.

Assim, constata-se que, muito embora o país conte com o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, ele permanece sem marco legal – uma vez que é regulamentado por decreto, com orçamento inadequado e enfrenta ainda problemas políticos para a implantação de medidas protetivas.



Diante de tais críticas, cabe frisar que a implementação do Programa, através da instituição dos convênios estaduais, é condição fundamental para dar um fim a um paradoxo: os DDHs somente atuam nesse sentido porque o Estado se ausenta em tais quesitos. Neste sentido, o mínimo que se espera é que o próprio Estado, que não cumpre com suas obrigações de garantir condições necessárias para a sobrevivência de minorias sociais, ao menos proteja aqueles que o fazem. É completamente contrário sensu que o mesmo Estado que não cumpre seus deveres ameace aqueles que o fazem em seu nome.

A despeito disso, a ausência de programas a nível local, tendo em vista a vasta dimensão territorial do Brasil, dificulta, ou no limite inviabiliza, o controle de todos os casos por parte do Governo Federal. No mesmo sentido, as peculiaridades dos conflitos também variam geograficamente, o que evidencia a necessidade de uma abordagem pormenorizada. Frise-se que há especificidades nas demandas de cada defensor de direitos humanos de cada região do Brasil, acompanhado pelo Programa, de maneira que a abordagem a nível nacional é insuficiente para a garantia de uma proteção efetiva, integral e particularizada.

Desse modo, sem a implementação a nível estadual, torna-se impensável a compreensão das peculiaridades de cada caso e, conseqüentemente, a articulação das políticas adequadas para a garantia de bons resultados. A existência de convênios com os estados se torna condição fundamental e necessária para a garantia de um mínimo de proteção àqueles que tanto fazem na ausência do Estado.

Considerações Finais

Os casos emblemáticos aqui explorados exemplificam como ameaças, agressões, execuções sumárias, restrição de acesso à informação e demais ações contra os direitos daqueles que buscam defender direitos não são casos isolados, mas sim, representam padrões de violações agravadas pela falta de anteparo do próprio Estado.

Os Programas de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos aqui analisados elucidam como as medidas tomadas para enfrentamento das questões estruturais que geram vulnerabilidade aos defensores de direitos humanos têm sido insuficientes por diversas razões.

Primeiro, por haver uma baixa adesão dos governos estaduais em implementarem ditos programas. Nesse sentido, a ausência do programa em São Paulo, em que o Projeto de Lei que visa a sua instituição encontra-se paralisado, representa mais um entrave para a concretização da proteção e assistência aos Defensores de Direitos Humanos. Ainda, naqueles poucos estados em que há algum tipo de mobilização no sentido da implementação, revelam-se as condições precárias e as deficiências em seu funcionamento que afetam sua plena efetividade.

Segundo, pela restrição da implementação de ditos programas, que não consideram a luta coletiva de defensoras e defensores inseridos em grupos, organizações da sociedade civil ou movimentos, desconsiderando-se a pluralidade destas lutas.

Terceiro, sublinha-se como estes programas de proteção carecem de marco legal, sendo apenas regulamentados por decretos.



Quarto, revela-se o caráter excepcional e temporário destes programas, não abrangendo todas as possíveis situações de vulnerabilidade que defensores de direitos humanos possam enfrentar.

Por fim, verifica-se que, embora haja alguns programas de proteção a defensores de direitos humanos, a nível federal e estadual, revela-se sua baixa efetividade, e evidencia-se que, além de não cumprir com obrigações internacionais de garantir os direitos humanos para a população mais vulnerável, o Estado também falha em proteger aqueles que o fazem.

Referências

ANISTIA INTERNACIONAL, 1997. Defensores de los derechos humanos en Latinoamérica. EDA: Madrid, 1997.

ANISTIA INTERNACIONAL. **O labirinto do caso Marielle**, 14 de nov. de 2018. Disponível em <https://anistia.org.br/direitos-humanos/publicacoes/o-labirinto-caso-marielle/>. Acesso em maio de 2019.

ANJOS, Anna Beatriz. Sem Políticas Sociais, Defensores Seguem Em Risco De Morte, **Agência Pública**, 10 maio 2019. Disponível em: apublica.org/2019/04/sem-politicas-sociais-defensores-seguem-em-risco-de-morte. Acesso em: julho de 2019.

BRASIL, 2007. **Decreto nº 6.044**, de 12 de fevereiro de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm>. Acesso em novembro de 2020.

BRASIL, 2016. **Decreto nº 8.724**, de 27 de abril de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm>. Acesso em maio de 2019.

BRASIL, 2018 (a). **Portaria nº 288**, de 10 de agosto de 2018. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 ago. 2018. Seção 1, p. 242.

BRASIL, 2018 (b). **Portaria nº 300**, de 3 de setembro de 2018. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 4 set 2018. Seção 1, p. 50-1.

BRASIL, 2019 (a). **Decreto nº 9.937/2019**, de 24 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9937.htm>. Último acesso em novembro de 2020.

BRASIL, 2019 (b). **Projeto de Lei nº 171**, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 23 de março de 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000258313>. Acesso em: julho de 2019.

BRASIL, 2019 (c). **Projeto de Lei nº 138**, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 16 de março de 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000206154>. Acesso em: julho de 2019.



CARVALHO, Sandra, SOUZA, Alice de Marchi Pereira; MENDONÇA, Rafael Dias e. Políticas de Proteção de Defensores de Direitos Humanos. **SUR** 23, v.13, n.23, pp. 175 - 184, 2016. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/politicas-de-protecao-defensores-de-direitos-humanos/>>. Acesso em: maio de 2019.

CIDH, 2006. **Relatório Sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas**, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 março 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). Acesso em 20 de abril de 2019.

CIDH, 2011. **Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas**, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 2011. Disponível em: [https://cidh.oas.org/pdf%20files/DEFENSORES%20PORTUGUES%20\(Revisada\).pdf](https://cidh.oas.org/pdf%20files/DEFENSORES%20PORTUGUES%20(Revisada).pdf). Último acesso em 21 de nov. 2020.

CIDH, 2016. **Criminalização de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos**, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 dezembro 2015, p. 20. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/Criminalizacao2016.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2019.

CIDH, 2018. CIDH concede medidas cautelares em favor de Mônica Tereza Azeredo Benício no Brasil, **CIDH Comunicado de Imprensa No. 172/18**, 5 de agosto de 2018. Disponível em <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/172.asp>. Acesso em julho de 2019.

CIDH, 2019. **Medida Cautelar No. 1450-18 de Júlio Renato Lancellotti e Daniel Guerra Feitosa em relação ao Brasil, Resolução 11/2019**, 08 de março de 2019. Disponível em <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/11-19MC1450-18-BR-pt.pdf>>. Acesso em: julho de 2019.

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH), 2017. **Vidas em Lutas: Criminalização e violência contra defensores e defensoras de direitos humanos no Brasil**, 2017.

Corte IDH, 2009. **Caso Escher y otros Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200.

Corte IDH, 2012. **Caso Escher e outros v Brasil**. Supervisão de Cumprimento de Sentença, 19 de junho de 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/escher_19_06_12_por.pdf. Acesso em 25 de novembro de 2020.

Corte IDH, 2014. **Caso Defensor de Direitos Humanos e outros vs. Guatemala**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Série C, N. 283, Sentença de 28 de agosto de 2014.

FERREIRA, Gabriela Cristina Palermo. PEREIRA, Aline Daysa Okiyama. **A proteção aos defensores dos Direitos Humanos no Brasil**. Ouro Preto: Libertas, 2016.



FRONT LINE DEFENDERS, 2003. **Segunda Plataforma de Dublin de Defensores de Direitos Humanos** (Frontline), realizada de 10 a 12 de setembro de 2003. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/pt/programme/dublin-platform>. Acesso em 25 de novembro de 2020.

FRONT LINE DEFENDERS, 2016. **Relatório Anual 2016**, Parem os assassinatos de defensores e defensoras de direitos humanos. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/pt/resource-publication/2016-annual-report>. Acesso em 23 de novembro de 2020.

FRONT LINE DEFENDERS GLOBAL ANALYSIS 2018. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019.

LIMA NETO, Antonio Francisc, et. al (org.). **Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil em 2017**. Comitê Brasileiro de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2018. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/cbdddh-dossie-2017_compressed-1.pdf. Acesso em: novembro de 2020.

MAB, 2019. **Dilma Ferreira Silva, Liderança do MAB, é assassinada em assentamento no Pará**, 22.03.2019. Disponível em: <https://mab.org.br/2019/03/22/dilma-ferreira-silva-lideran-do-mab-assassinada-em-assentamento-no-par/>. Acesso em julho de 2019.

MICHEL, V. MDH e Secretaria de Direitos Humanos do RJ discutem instalação de Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, **MDH Notícias**, abril de 2018. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/abril/mdh-e-secretaria-de-direitos-humanos-do-rj-discutem-instalacao-de-programa-estadual-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos>>. Acesso em: julho de 2019.

MDH, 2018 (a). **Sobre o PPDDH**, 20 de abril de 2018. Disponível em: Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh>>. Acesso em 03 de julho de 2019.

MDH, 2018 (b). **Saiba como o PPDDH garante a proteção de defensores de direitos humanos**, 05 jul. 2018 Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/julho/saiba-como-o-ppddh-garante-a-protecao-de-defensores-de-direitos-humanos>. Acesso em maio de 2019.

MDH, 2018 (c). **PPDDH Metodologia**, 20 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/metodologia>. Último acesso em novembro de 2020.

MDH, 2018 (d). **Implantação do PPDDH estadual é tema de reunião entre MDH e Sejudh/PA**, 14 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/setembro/implantacao-do-ppddh-estadual-e-tema-de-reuniao-entre-mdh-e-sejudh-pa>. Último acesso em novembro de 2020.

MDH, 2020. **Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas**. Disponível em: www.gov.br/mdh/pt-br



br/assuntos/noticias/2020-2/julho/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas-comemora-um-ano. Acesso em: novembro de 2020.

ONU, 1998. **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)**, Resolução 53/144, 9 de Dezembro de 1998. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/.../declarationPortuguese.doc>. Último acesso em 20/04/2019.

ONU, 2004. **Human Rights Defenders: Protecting The Right to Defend Human Rights**, Fact Sheet No. 29, Genebra, 2004. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf>. Acesso em: 05 de julho de 2019.

ONU, 2009. Consejo de Derechos Humanos. **Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos**. A/HRC/13/22, 30 dezembro 2009. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/13/22. Último acesso em 21 de novembro de 2020.

ONU, 2018. **Situation on human rights defenders**, A/73/215, 23 de julho de 2018, p. 6. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/73/215>. Acesso em: 05 de julho de 2019.

REIS COSTA, Daniel de Lucca. **A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. 2007. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal São Paulo, São Paulo, 2007.

TERRA DE DIREITOS, 2015 (a). **Audiência Pública aponta necessidade de fortalecimento do PPDDH**, 2015. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/audiencia-publica-aponta-necessidade-de-fortalecimento-do-ppddh/18728>>. Acesso em: julho de 2019.

TERRA DE DIREITOS, 2015 (b). **Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Brasil nº 2**, 01 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/cadernos/51/defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos-no-brasil-n-2/18757>>. Acesso em: julho 2019

TERTO NETO, Ulisses Pereira. Law and the protection of human rights defenders: an analysis of the brazilian legal framework for the protection of human rights defenders. In **Revista DIREITO UFMS**, v. 1, n. 2, p. 23 - 53. Campo Grande, MS, jan./jun. 2016.

WYLLYS, Jean. ABUJAMRA, Adriana. **O que será: A história de um defensor dos direitos humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

¹ Cf.: A violência como legado olímpico, **Heinrich Boll Stiftung**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/08/03/violencia-como-legado-olimpico>. Acesso em 25 de novembro de 2020.



- ² MDH inclui comunicadores e ambientalistas no programa de proteção aos defensores dos direitos humanos. Governo do Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/setembro/mdh-inclui-comunicadores-e-ambientalistas-no-programa-de-protecao-aos-defensores-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: novembro de 2020.
- ³ NETO, Antonio. Dez anos após Manoel: quais os avanços das políticas de proteção a defensores de direitos humanos no país? **Justiça Global**, 24 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://www.global.org.br/blog/dez-anos-apos-manoel-quais-os-avancos-das-politicas-de-protecao-defensores-de-direitos-humanos-no-pais/>>. Acesso em novembro de 2019.
- ⁴ Veja em: <https://www.mariellefranco.com.br/>. Acesso em: maio de 2019.
- ⁵ MARQUES, João Vitor. Candidatos do partido de Bolsonaro quebram placa que homenageava Marielle no Rio. **Estado de Minas**, 03 out. 2018. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/10/03/interna_politica,994042/correligionarios-de-bolsonaro-quebram-placa-que-homenageava-marielle.shtml.
- ⁶ NA ONU, Organizações cobram esclarecimentos sobre assassinato de Marielle, Conectas, 13 de março de 2019. Disponível em https://www.conectas.org/noticias/na-onu-conectas-cobra-esclarecimento-sobre-mandantes-do-assassinato-de-marielle?clid=EAIAIqobChMIsrKEufmd4gIVkoKRCh1Oswt-EAAYAiAAEgKhEfD_BwE. Acesso em: julho 2019.
- ⁷ CASO Marielle Franco: quem são os dois presos e o que falta saber sobre os assassinatos. BBC News. 12 de março de 2019. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47539123>. Acesso em: julho 2019.
- ⁸ POLÍCIA Federal conclui que houve tentativa de atrapalhar investigações do caso Marielle. Folha de S. Paulo. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/policia-federal-conclui-que-houve-tentativa-de-atrapalhar-investigacoes-do-caso-marielle.shtml>. Acesso em: julho 2019.
- ⁹ ALBUQUERQUE, Ana Luiza. Enfrentar o bolsonarismo é o meu 1º compromisso, diz viúva de Marielle, eleita vereadora no Rio. **Folha de São Paulo**, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/enfrentar-o-bolsonarismo-e-o-meu-1-o-compromisso-diz-viuvade-marielle-eleita-vereadora-no-rio.shtml>. Acesso em 23 de novembro de 2020.
- ¹⁰ PADRE Júlio Lancellotti, da Pastoral do Povo de Rua de SP, registra boletim de ocorrência por ameaça, **G1**, 15.09.2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/15/padre-julio-lancellotti-da-pastoral-do-povo-de-rua-de-sp-registra-boletim-de-ocorrencia-por-ameaca.ghtml>. Acesso em 25 de novembro de 2020; PADRE Júlio Lancellotti recebe novas ameaças após ataques do candidato Arthur do Val, **Brasil de Fato**, São Paulo, 15.09.2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/15/apos-ataques-do-candidato-arthur-do-val-padre-julio-lancellotti-recebe-novas-ameacas>. Acesso em 25 de novembro de 2020.
- ¹¹ MEGALE, Bela. CAMPOREZ, Patrik. SACONI, João Paulo. As ameaças que levaram Jean Wyllys a sair do Brasil: 'Vou te matar com explosivos', 'quebrar seu pescoço', **O Globo**, 25.01.2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/as-ameacas-que-levaram-jean-wyllys-sair-do-brasilvou-te-matar-com-explosivos-quebrar-seu-pescoco-23401589>. Acesso em junho de 2019.
- ¹² SENNA, Ricardo. Jean Wyllys desiste de mandato: Governo brasileiro falhou em proteger deputado, diz relatora da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **BBC News**. 24 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46996196>. Acesso em: maio de 2019.
- ¹³ DEPUTADO e empresário são condenados por publicações contra Jean Wyllys, **Correio Braziliense**, 02.08.2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/08/02/interna_politica,877835/deputado-empresario-sao-condenados-por-publicacoes-contra-jean-wylly.shtml. Acesso em 25 de novembro de 2020.
- ¹⁴ LIMA, Luciana. VINHAL, Gabriela. Bolsonaro é cúmplice do Gabinete do Ódio”, diz Jean Wyllys, **Metrópoles**, 10.07.2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/acompanhe-a-entrevista-do-ex-deputado-jean-wyllys-ao-metropoles>. Acesso em 25 de novembro de 2020.
- ¹⁵ CAMARA DOS DEPUTADOS, **PL 4575/2009**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=422693>. Acesso em: novembro 2020.
- ¹⁶ O *caput* do Art. 2º do PPDH dispõe que "*O PPDH será executado, prioritariamente, por meio de cooperação, firmada, voluntariamente, entre a União, os Estados e o Distrito Federal, com o objetivo de articular medidas que visem à proteção do defensor de direitos humanos (...)*".
- ¹⁷ Implementado entre 2009 e 2012, foi encerrado após mais de 50 inclusões. Na época foi executado pela Defensoria Pública do Estado do Pará.



Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária

Activism, judicialization and result-oriented judging: a necessary conceptual distinguishing

Julio Grostein

Defensor Público do Estado de São Paulo. Doutor e mestre em direito constitucional pela USP. Professor de direito constitucional.

jgrostein@defensoria.sp.def.br

Resumo

A litigância afeta à proteção, promoção e garantia dos direitos humanos, na esfera judicial, é costumeiramente atrelada às noções de ativismo, judicialização da política ou politização da justiça. Tais expressões recaem não só sobre os atores que buscam promover os direitos humanos em juízo, como, também, às decisões judiciais sobre a mesma temática. São expressões que, em suma, orbitam as pautas relacionadas à implementação dos direitos humanos. A utilização destes termos, ademais, se verifica tanto por quem busca maior expansão da tutela destes direitos, como por aqueles que se opõem ou discordam a tais movimentos. Qualificam, assim, as atuações judiciais mais incisivas ou mais comedidas na garantia destes direitos. Impõe-se, neste contexto, aferir-se o real conteúdo e significado de cada uma destas expressões, viabilizando, em decorrência, análises conceitualmente adequadas ao se avaliar a função jurisdicional na defesa destes direitos.

Palavras-chave: Ativismo judicial. Judicialização da política. Politização da justiça

Abstract

Human rights judicial litigation is usually connected to concepts as judicial activism, judicialization of politics or result-oriented judging. Such expressions describe not only the actors who seek to promote human rights judicially, but also judicial decisions about human rights. These are expressions that, in short, orbit the agenda related to the implementation of human rights. The use of these terms, moreover, is verified both by those seeking greater expansion of the protection of these rights, and by those who oppose or disagree with such movements. Thus, they qualify the most incisive or restrained judicial actions in the protection and implementation of these rights. In this context, it is necessary to understand the real content and meaning of each one of these expressions, authorizing, as a result, conceptually accurate analyzes when assessing the judicial action in the defense of human rights.

Keywords: *Judicial activism. Judicialization of politics. Result-oriented judging.*



1. Introdução: o ativismo judicial enquanto clichê na garantia de direitos humanos

Na esfera dos ordenamentos constitucionais domésticos, a proteção dos direitos humanos constitui fenômeno essencialmente judicial. O protagonismo do Poder Judiciário na defesa e efetivação dos direitos humanos tem sido a característica marcante do desenvolvimento da jurisdição constitucional nos ordenamentos democráticos em geral¹ e, em particular, no cenário brasileiro pós-1988².

É neste contexto que expressões como “ativismo judicial”, judicialização da política” e “politização da justiça” têm se colocado no debate próprio da dogmática constitucional. Do mesmo modo, tais expressões já se incorporaram no vocabulário corrente fora do meio acadêmico, despertando cada vez maior interesse no seio social como um todo. Estas circunstâncias, por si sós, justificam uma análise detida sobre o conteúdo semântico de cada uma delas. A necessária precisão que marca a litigância estratégica em matéria de direitos fundamentais não pode prescindir de claras barreiras conceituais entre as noções de ativismo, judicialização da política e politização da justiça. Eventual confusão terminológica pode, certamente, mitigar o alcance e credibilidade das postulações judiciais voltadas à implementação de direitos humanos na órbita judicial.

A busca pelo significado preciso de cada uma destas expressões deve envolver o estudo da produção doutrinária norte-americana. Com efeito, a expressão “ativismo judicial” foi cunhada em 1947 por Arthur Schlesinger Jr., um historiador estadunidense, em um desprezioso artigo publicado em uma revista de variedades, com o objetivo singelo de descrever as posturas dos juizes da Suprema Corte federal norte-americana³. Este artigo se propunha a dividir os membros do tribunal em “ativistas” e “autocomedidos”, tendo por base as suas inclinações em relação aos mais diversos temas decididos pela corte e que chamavam a atenção da sociedade americana à época. A partir da rotulagem proposta por Arthur Schlesinger Jr. se formou nos Estados Unidos um intenso debate acadêmico a respeito da dicotomia ativismo vs. autocontenção judicial enquanto posturas presumidamente opostas no exercício da jurisdição constitucional⁴.

Sob o prisma do seu significado, a expressão “ativismo judicial” (“*judicial activism*”) representa, nos Estados Unidos, um dos mais patentes exemplos de termos pouco elucidativos que, todavia, contém muitos sentidos, dificultando aproximações ao seu conceito. Em realidade, à vista do caráter plurívoco deste substantivo (e do adjetivo dele derivado – “ativista”), a manutenção da sua própria utilidade é posta em xeque⁵.

Tamanha é a profusão de significados atrelados, que, atualmente, no cenário estadunidense, não é possível mais dizer, com segurança, se ser ativista é um predicado bom ou mau⁶.

Em linhas gerais, o “ativismo” é empregado como acusação retórica para se apontar uma opinião com a qual se discorda⁷, o que certamente não contribui para a plena identificação do seu significado⁸. Ademais, quando o emissor não é explícito em atrelar a expressão “ativismo” a uma crítica, o termo é empregado de forma vazia, mascarando a posição particular de quem o enuncia⁹.

Neste contexto, o ativismo acaba servindo muito mais como um *slogan*, como um mito¹⁰ ou mesmo como um insulto¹¹. Estas circunstâncias revelam que o seu uso passou a ser veiculado em discursos ideológicos, sendo que geralmente aqueles que o invocam não têm a preocupação de defini-lo previamente¹².

2. Judicialização da política: causa ou efeito do ativismo?

Ativismo judicial e judicialização da política costumam ser referenciados conjuntamente ao se externar opinião acerca do correto papel do Poder Judiciário na defesa e promoção dos direitos humanos. Configuram, com efeito, expressões afins que, no entanto, não traduzem sinonímia. Importa, pois, apreciar qual a efetiva relação que mantêm entre si.

O exame da literatura especializada indica dois principais blocos de estudos doutrinários que se propõem a aferir a relação conceitual entre as expressões ativismo judicial e judicialização



da política. Um primeiro bloco visualiza a noção de judicialização da política como efeito do ativismo, enquanto, de outro lado, um segundo grupo vislumbra a judicialização como causa do ativismo.

Percebe-se, pois, uma dicotomia no trato doutrinário, apontando duas formas de apreciar a relação entre ativismo judicial e o conceito de judicialização da política.

2.1 A judicialização da política como efeito do ativismo judicial

Não obstante ser possível identificar menções à judicialização da política em autores clássicos, como Carl Schmitt¹³ e Karl Loewenstein¹⁴, tal expressão foi conceituada de forma sistematizada na obra coletiva *The Global Expansion of Judicial Power*, editada por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder¹⁵, fixando conceitos reiteradamente reproduzidos na literatura que lhe sucedeu.

Esta coletânea de textos retrata o movimento de expansão dos aparelhos judiciários em vários países, procurando conceituar-se, em sua primeira parte, a noção de judicialização da política.

Neal Tate e Torbjörn Vallinder sugerem dois significados centrais para a judicialização da política, nestes termos:

1. o processo por meio do qual cortes e juízes passam a fazer políticas públicas, ou de forma crescente passam a dominar a produção de políticas públicas, que haviam sido previamente construídas por outros órgãos governamentais, especialmente legisladores e administradores (ou ao menos políticas que sejam presumidamente de responsabilidade de outros órgãos governamentais);
2. o processo por meio do qual fóruns não judiciais de negociação e de tomada de decisão passam a ser dominados por regras e procedimentos quase-judiciais (legais).¹⁶

O primeiro significado descreve a atuação do Poder Judiciário na formulação de políticas públicas, em detrimento dos demais ramos do governo, aos quais incumbiria, primordialmente, a tomada de decisões políticas. Cuida-se de uma expansão das fronteiras da “província jurisdicional”¹⁷, alcançando as raias de políticos ou administradores, mediante o redirecionamento do processo de tomada de decisões, antes a cargo dos legisladores ou governantes e agora mais em direção às cortes¹⁸. Essa forma de judicialização constitui o viés mais dramático da expansão global do Poder Judiciário que os autores descrevem¹⁹.

Tal seria uma visão tradicional da judicialização, envolvendo, como visto, “juízes ‘não políticos’ no exercício de ‘discricionariedade política’”, que, na análise comparada realizada pelos autores da obra, se encontra em ascensão em todo o mundo²⁰.

Porém, há outra instância da expansão do Poder Judiciário – menos dramática – que é a dominação de arenas não judiciais de negociação ou de decisão por procedimentos do tipo jurídico-legais. Sob essa perspectiva, mais fraca, a judicialização significa a proliferação dos métodos jurisdicionais de decisão para além das bordas do próprio Poder Judiciário. De forma sintética, essa versão da judicialização implica a mudança de postura dos tomadores de decisão, migrando da forma discricionária (ou política) de atuar para um modo limitado por regras, à moda dos juízes – figuras naturalmente apolíticas²¹.

Este seria o significado mais tardio do conceito de judicialização da política e, segundo apontam Chester Neal Tate e Torbjörn Vallinder, esta segunda forma se encontraria em declínio a teor do exame dos sistemas judiciais analisados.



De qualquer forma, a conceitualização da judicialização da política, aliada ao cotejo das experiências de vários países, indica que tal judicialização parece ser uma das mais significativas tendências nos governos do final do século XX e começo do século XXI. Além disso, Chester Neal Tate observa que a expansão do Poder Judiciário obedece a certas condições verificadas em ambas as suas vertentes²².

Porém, para compreender claramente a posição da judicialização da política em relação ao ativismo, sob esta perspectiva, é preciso ressaltar que, mesmo com o concurso de todas as condições que a propiciam, a judicialização somente ocorre se os juízes têm atitudes e preferências políticas ou valores, especialmente valores e preferências relacionadas às de outros tomadores de decisão²³.

Assim, Chester Neal Tate questiona quais seriam as atitudes ou valores essenciais para que membros do Judiciário desenvolvam alguma judicialização significativa da política. Ele sugere dois grupos de comportamentos relacionados à judicialização, independentes entre si: (i) ativismo judicial/autocontenção e (ii) preferências políticas públicas do Judiciário, traduzidas nas dimensões “direita/esquerda”²⁴.

O argumento de Chester Neal Tate está fundado no fato de que, dadas (i) as condições iniciais para a judicialização, acima indicadas, (ii) as preferências políticas das cortes (direita/esquerda) e (iii) as orientações ativistas/autocomedidas, podem ocorrer variadas formas de interação dos magistrados com as orientações políticas das instituições majoritárias. E é justamente desta interação que, conforme o caso, se produz (ou não) a judicialização da política²⁵.

O autor traduz as possíveis interações de modo a evidenciar as ocorrências de judicialização que se podem esperar ante as combinações entre (i) as condições facilitadoras, (ii) a orientação política das instituições majoritárias e (iii) atitudes e valores judiciais. As interações que podem propiciar a judicialização da política são apresentadas nas tabelas abaixo reproduzidas²⁶ e redigidas em tradução livre deste autor:

Condições favoráveis à judicialização							
Orientações políticas das Instituições Majoritárias							
Esquerda				Direita			
Atitudes e Valores Judiciais				Atitudes e Valores Judiciais			
Esquerda		Direita		Esquerda		Direita	
Ativismo judicial		Ativismo judicial		Ativismo judicial		Ativismo judicial	
Ativismo	Autocontenção	Ativismo	Autocontenção	Ativismo	Autocontenção	Ativismo	Autocontenção
Não judicialização	Não judicialização	Judicialização	Não judicialização	Judicialização	Não judicialização	Não judicialização	Não judicialização

Condições desfavoráveis à judicialização			
Orientações políticas das Instituições Majoritárias			
Esquerda		Direita	
Atitudes e Valores Judiciais		Atitudes e Valores Judiciais	
Esquerda	Direita	Esquerda	Direita
Ativismo judicial	Ativismo judicial	Ativismo judicial	Ativismo judicial



Ativismo	Autocontenção	Ativismo	Autocontenção	Ativismo	Autocontenção	Ativismo	Autocontenção
Não judicialização	Não judicialização	Não judicialização	Não judicialização	Não judicialização	Não judicialização	Não judicialização	Não judicialização

Assim, por exemplo, havendo condições favoráveis à judicialização (primeiro quadro supra), caso o Congresso tenha uma orientação de esquerda, assim como o juiz em um caso concreto, o magistrado, sendo ativista ou comedido, nunca propiciará judicialização. De outra parte, caso o órgão majoritário possua um alinhamento político à esquerda e o juiz, à direita, só haverá judicialização caso o julgador seja ativista, pois, sendo comedido, este resultado (judicialização) não ocorrerá.

Imagine-se, porém, a hipótese inversa, também constante do primeiro quadro acima transcrito. Considerando a existência de condições favoráveis, no caso de o parlamento ostentar um perfil de direita, caso o órgão judicial compartilhe do mesmo ideário político, nunca haverá judicialização, independentemente do fato do julgador ser ativista ou autocomedido. Ao revés, havendo divergência de orientação política entre o órgão majoritário (direita) e o judicial (esquerda), só será possível verificar judicialização na hipótese de um juiz ativista, o que não ocorrerá se ele for autocomedido.

Percebe-se, pois, que *a judicialização da política, na forma proposta por C. Neal Tate, constitui efeito do ativismo judicial*. De fato, é o ativismo, enquanto atitude *prévia* dos juízes, que condiciona a ocorrência ou não da judicialização. Em outras palavras, *o ativismo é causa da judicialização*, desde que verificadas condições favoráveis.

O autor observa, ademais, que a judicialização, conforme se verifica das tabelas supra, é um fenômeno relativamente raro, vez que não ocorrerá em sistemas constitucionais inibidores das condições favoráveis, especialmente aqueles ordenamentos nos quais as instituições políticas majoritárias são efetivas e respeitadas²⁷.

Infere-se, de outro lado, o papel desempenhado por juízes adeptos do *self-restraint*: sobre eles há uma expectativa de não promover a judicialização, ainda quando as orientações políticas das instituições majoritárias sejam contrárias às suas convicções pessoais. De juízes ativistas, de outra parte, espera-se uma intervenção em qualquer oportunidade para expandir, em suas decisões, os valores que sustentam pessoalmente. Porém, quando os valores dos magistrados são coerentes com os valores dominantes na esfera política, haverá muito menor incentivo para que estes juízes ativistas promovam judicialização de uma questão que já vem produzindo resultados positivos junto às instituições majoritárias, mesmo quando haja condições favoráveis para a judicialização. A lógica plasmada nas tabelas propostas por C. Neal Tate, enfim,

implica que somente se pode esperar a promoção vigorosa da judicialização da política no caso de juízes direitistas-ativistas em um ambiente dominado por instituições majoritárias de esquerda ou de juízes esquerdistas-ativistas em um ambiente dominado por instituições majoritárias de direita.²⁸

As premissas e conclusões de Chester Neal Tate, acima expostas, são secundadas por parte da doutrina, que, em suma, consagra o entendimento de que a judicialização é efeito do ativismo. Neste sentido é que foi possível identificar que se aproximam a esta proposta doutrinária as contribuições de Ran Hirschl²⁹, Johan P. Olsen³⁰, Alec Stone Sweet³¹ e James L. Gibson³².

No Brasil, de outro lado, a chamada “judicialização da política” vem sendo objeto de inúmeros estudos, especialmente após o advento da Constituição de 1988. Muitos autores brasileiros mencionam as definições dadas por Neal Tate e Torbjörn Vallinder³³, ainda que apresentem outra forma de relação entre a judicialização e o ativismo ou ainda que alguns textos



sejam inconclusivos a respeito desta interação. Ernani Rodrigues de Carvalho observa, a propósito, que, desde a sua introdução no Brasil, a obra *The Global Expansion*, acima referida, tem norteado o debate acadêmico na ciência política a respeito da judicialização no país.³⁴

Ressalte-se, contudo, o pequeno rigor metodológico observado na maioria dos textos nacionais que tratam da judicialização da política, apresentando definições no mais das vezes superficiais e recorrentemente baseadas no conceito proposto na obra *The Global Expansion of Judicial Power*. Assim, salvo algumas exceções – nas quais a relação entre ativismo e judicialização é claramente explorada³⁵ – verifica-se na doutrina nacional integrante desta primeira vertente apenas uma alusão sistemática, sem maiores aprofundamentos, à obra de Tate e Vallinder³⁶.

De todo modo, é possível destacar em meio à literatura pesquisada, nacional e estrangeira, um primeiro eixo de convergência segundo o qual a judicialização da política é efeito do ativismo judicial.

2.2 A judicialização da política como causa do ativismo judicial

Há, no entanto, um cenário doutrinário reverso, isto é, que considera a judicialização da política como causa motora do ativismo.

Para Marcos Paulo Veríssimo a judicialização seria

uma espécie de “fuga” cada vez mais acelerada dos temas políticos (de política pública, de ação governamental executiva, de política representativo-partidária) para dentro do mundo do direito e, deste, para dentro dos órgãos judiciários³⁷.

Os motivos dessa judicialização, para o autor, decorrem do próprio arranjo institucional promovido pelo constituinte de 1988, não havendo que se falar em uma judicialização fortuita. Ao contrário, Marcos Paulo Veríssimo sustenta que se trata de um resultado previsível – e talvez até mesmo desejado – em virtude da formação do texto constitucional brasileiro atual.

Um dos efeitos dessa judicialização, para Marcos Paulo Veríssimo, seria a atuação mais ativista do Poder Judiciário:

um determinado aspecto dessas transformações parece poder ser indicado com razoável clareza, aspecto esse que, como demonstrarei adiante, se relaciona, diretamente, ao processo de judicialização supra-referido. Trata-se do surgimento, no País, de um judiciário “ativista”, que não se constrange em exercer competências de revisão cada vez mais amplas, quer incidentes sobre a política parlamentar (via controle de constitucionalidade, sobretudo), quer incidentes sobre as políticas de ação social do governo (por intermédio das competências de controle da administração pública, controle esse interpretado de forma cada vez mais larga nos dias atuais)³⁸.

Portanto, cuida-se de posição que delinea *o ativismo como uma das consequências da judicialização* que se verificou após 1988³⁹.



Sob essa concepção, afasta-se qualquer sinonímia entre ativismo e judicialização, sem que isso exclua, porém, uma relação de causa e efeito entre as duas noções.

A mesma relação é identificada por Lenio Luis Streck e Jânia Maria Lopes Saldanha: “Embora visível a mixagem entre a judicialização da política e ativismo, cabe afirmar que a primeira impulsionou o desenvolvimento do segundo no Brasil”⁴⁰.

Por sua vez, Luís Roberto Barroso já mencionou a ocorrência de uma verdadeira “judicialização da vida”⁴¹. A abordagem feita por Barroso distingue judicialização de ativismo judicial, divergindo, porém, em alguma medida, do pensamento de Marcos Paulo Veríssimo.

Com efeito, Luís Roberto Barroso entende que “a judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas”⁴².

Para ele, a judicialização, no contexto brasileiro, “é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política”⁴³. Há, na judicialização, uma conduta devida, legítima do Poder Judiciário, porque assim determinou a norma constitucional.

O ativismo judicial, por seu turno, seria a “participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”⁴⁴.

Vê-se nessa linha de pensamento que a judicialização é que impõe a postura ativista verificada atualmente no Poder Judiciário, sugerindo implicitamente a condição da primeira como causa da segunda.

Percebe-se, pois, que Marcos Paulo Veríssimo e Luís Roberto Barroso divergem quanto à relação existente entre judicialização e ativismo judicial. Enquanto o primeiro vê uma relação de causa-efeito (judicialização – ativismo), o segundo aparta os fenômenos, ao menos quanto à gênese de cada um deles, não sendo desarrazoado, porém, inferir-se alguma relação de causa-efeito.

De qualquer forma, essas posições indicam que não há propriamente uma sinonímia entre os termos, isto é, ativismo judicial não significa judicialização da política.

Constata-se, em realidade, que este segundo bloco de estudos, caracterizado pelo fato de ser composto por autores brasileiros, dá menor atenção à distinção conceitual entre ativismo e judicialização, cogitando, porém, ser o ativismo uma consequência da judicialização⁴⁵.

Uma última observação se faz necessária. O fato de o ativismo ser encarado como efeito da judicialização de forma mais evidente na doutrina brasileira aparentemente decorre da Constituição de 1988 e dos seus reflexos na atuação judicial desde então. Em síntese, deflui-se desta segunda corrente que o arranjo institucional propiciado pela Constituição vigente – frequentemente indicada como favorável à judicialização da política – deu azo à criação do fenômeno do ativismo judicial, circunstância mais facilmente captada pela doutrina brasileira em comparação com os estudiosos norte-americanos.

3. Concepções de ativismo judicial

Desde a sua criação, como salientado acima, a expressão ativismo judicial tem sido alvo de intenso debate doutrinário, não só entre os autores norte-americanos, como, também, no seio da produção acadêmica brasileira.

Estabeleceram-se, assim, variadas *concepções* de ativismo judicial, colhidas da literatura especializada norte-americana e brasileira.

Dentre os estudos norte-americanos, é possível elencar as seguintes concepções de ativismo judicial:



- a) ativismo como indevida superação de precedentes⁴⁶;
- b) o uso de métodos não ortodoxos de interpretação⁴⁷;
- c) o julgamento com base nas posições políticas e axiológicas do juiz (*result-oriented judging*)⁴⁸;
- d) a criação judicial do direito (*judicial legislation*)⁴⁹.

Na literatura especializada brasileira, de outra parte, são raros os estudos que tenham se proposto a examinar as concepções de ativismo judicial colhidas da teoria e prática do direito constitucional brasileiro⁵⁰. E, mesmo quando discutidas as concepções de ativismo, este debate não ocorre com a mesma profundidade das obras norte-americanas sobre o tema. Ao contrário, o elenco de concepções – quando examinado pela doutrina nacional, ainda que raramente – é baseado nas inspirações norte-americanas.

No entanto, o exame das principais produções nacionais sobre o tema permite identificar as seguintes concepções de ativismo:

- a) o desbordamento dos limites impostos ao Judiciário pelo próprio ordenamento jurídico, sobretudo quando a função jurisdicional ultrapassa suas balizas para invadir a função legislativa⁵¹;
- b) julgamento com base em posições valorativas ou ideológicas do julgador⁵² e
- c) ativismo como criação judicial do direito⁵³.

O conceito formulado por Elival da Silva Ramos – amplamente repercutido na doutrina nacional – configura, segundo a pesquisa bibliográfica realizada, uma noção *inicial* do ativismo judicial no Brasil. Cuida-se, com efeito, do *ponto de partida*, uma definição geral do que seria, na doutrina nacional, uma postura ativista. No mais das vezes, esta concepção de ativismo está vinculada à atuação do Judiciário em políticas públicas, especialmente na efetivação de direitos fundamentais (com destaque para os direitos sociais), independentemente do caráter elogioso ou pejorativo desta atuação⁵⁴.

Todavia, a precisão do conceito talhado induz um desdobramento, de modo a identificar as vias pelas quais juízes se desviam de suas balizas.

E, sob essa perspectiva, tem-se que o Poder Judiciário brasileiro extrapola seus limites constitucionais – incidindo, pois, em ativismo – quando opera (i) com base das posições ideológicas de seus membros ou (ii) quando alcança as raias do legislativo, mediante a criação judicial do direito, isto é, as outras concepções colhidas da literatura especializada pátria configuram *subdivisões da noção inicial* apresentada por Elival da Silva Ramos.

Como se pode perceber, a obra de Elival da Silva Ramos encerra a *plataforma* sobre a qual se erigem as concepções de ativismo no Brasil, de modo que as concepções de ativismo tratadas pela doutrina nacional consistem em *desdobramentos* do conceito enunciado pelo autor em “Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos”⁵⁵.

Portanto, à luz do exame comparativo da produção doutrinária norte-americana e brasileira, é possível arrolar as seguintes concepções mais frequentes de ativismo judicial:

- a) ativismo como *result-oriented judging* (julgamento com base nas convicções ideológicas do julgador);
- b) ativismo como o uso de métodos não ortodoxos de interpretação;
- c) ativismo como criação judicial do direito e
- d) ativismo como a indevida superação dos precedentes.

A distribuição das concepções de ativismo conforme os estudos brasileiros e americanos pode ser representada pela tabela abaixo:



	Julgamento orientado pelo resultado	Uso de métodos não ortodoxos de interpretação	Criação judicial do direito	Indevida superação de precedentes
Brasil	X		X	
Estados Unidos	X	X	X	X

Importa, no entanto, para os fins deste artigo, analisar com vagar a noção de julgamento orientado pelo resultado.

4. O julgamento orientado pelo resultado e a indevida politização da justiça

Sob a denominação de julgamento orientado pelo resultado (*result-oriented judging*) descreve-se talvez a concepção mais propalada e combatida do ativismo judicial e que, para os propósitos deste artigo, merece olhar mais detido.

Cuida-se do ativismo decorrente de um verdadeiro *desvirtuamento da função de julgar*, isto é, a decisão judicial proferida com base nas convicções políticas, valorativas ou ideológicas do julgador.

Em realidade, ainda que haja inúmeras concepções particulares de ativismo judicial, o envolvimento político-ideológico do juiz parece constituir a essência mais ou menos comum de todas elas. De fato, independentemente da concepção a que se refere, ao se falar em “juiz ativista” fala-se, em geral, de um juiz que desempenha a judicatura de forma não totalmente isenta, pautada por valores particulares que, de alguma forma, são introduzidos na decisão judicial. Parece mesmo que, à luz dos textos examinados, o *result-oriented judging* configura a concepção mais *natural* do ativismo judicial.

Como apontado acima, esta específica concepção é fartamente indicada na doutrina, tanto estadunidense, quanto brasileira, não havendo maiores questionamentos sobre a sua caracterização como sendo algo ativista.

Esta concepção é registrada pelos autores relacionados no item anterior, que apontam haver ativismo quando o juiz se vale de motivos próprios, pré-determinados, para decidir um caso.

Frank B. Cross e Stefanie A. Cross e Lindquist, neste sentido, concebem, como premissa básica, que o ativismo judicial é algo que ocorre quando os juízes decidem (sobretudo em matéria constitucional) com base em posições ideológicas particulares⁵⁶. A observação dos articulistas a respeito é enfática: “tal julgamento ideológico tem sido chamado de ‘a essência do ativismo judicial’”⁵⁷.

Vale ressaltar que nos Estados Unidos é farta a pesquisa sobre o *result-oriented judging*, em especial sob a ótica do modelo atitudinal de decisão (*attitudinal model of judicial decision making*)⁵⁸, tema, porém, que foge do escopo deste artigo.

Fato é que a doutrina americana, de modo bastante consistente, reconhece haver ativismo no julgamento orientado pelo resultado, como anotado no item 3 supra⁵⁹.

O cenário brasileiro é semelhante. Há, com efeito, uma firme compreensão de que é ativista a decisão judicial que decorre das posições valorativas ou ideológicas do julgador⁶⁰. Também entre nós vincula-se a noção de ativismo à introdução de elementos político-ideológicos do julgador em suas decisões⁶¹, até porque aqui também imperam os deveres de imparcialidade do julgador e de julgamento objetivo, fundado no ordenamento jurídico⁶².

Assim, é correto dizer que o dever de imparcialidade imposto aos membros do Poder Judiciário implica em que qualquer desvirtuamento do dever de julgar conforme o direito



significará algo que pode ser tachado de ativista, sob a concepção denominada *result-oriented judging*.

De outro lado, cumpre registrar que esta concepção de ativismo, consistente no julgamento orientado pelo resultado, significa, em última análise, politização da justiça.

Na doutrina brasileira, a expressão politização da justiça ganhou destaque a partir de artigo pioneiro de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, intitulado “O Poder Judiciário da Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça”⁶³, publicado em 1994.

Partindo da exposição da formulação clássica da separação de poderes no país, Manoel Gonçalves Ferreira Filho enuncia uma série de institutos que foram sendo consagrados a partir do texto constitucionais de 1934, inclusive, que resultaram em uma mudança do papel do Poder Judiciário, relativizando a forma anterior de divisão de funções.

O autor sustenta, ainda, que, por ocasião da constituinte de 1987-1988, ocorreu uma surpreendente, profunda e inesperada transformação do Judiciário⁶⁴, acentuando o seu papel político.

Isto porque a Constituição de 1988 dotou o Judiciário de novos mecanismos que conferiram aos juízes uma margem de discricionariedade que antes não existia⁶⁵. Esta nova distribuição de forças entre os Poderes, que veio se alterando desde a chamada “doutrina clássica” e que se moldou definitivamente com a Constituição atual, propiciou a *justicialização da política*, na terminologia de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Porém, para além deste diagnóstico, Manoel Gonçalves Ferreira Filho indica *um específico efeito* da judicialização, qual seja, *a politização da justiça*.

A politização da justiça é, pois, sob essa ótica, *uma consequência da judicialização* favorecida pela Carta de 1988⁶⁶. Consiste ela no controle exercido pelo Judiciário sobre o campo político, assemelhando-se a uma verdadeira faculdade de impedir no processo legislativo (de que tratava Montesquieu⁶⁷). Trata-se de prerrogativa com clara natureza política, “que cobre todo o campo do político, desde o processo eleitoral em que se selecionam os representantes do povo – os governantes – até o exercício do Poder que se expressa tanto nas leis como nos atos de administração”⁶⁸.

O aspecto visível da politização da justiça, adverte Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

está no fato de que, hoje, há magistrados que notoriamente guiam seus votos pela ‘opinião pública’, o que realmente significa dizer pelos meios de comunicação de massa. Estes ‘profetizam’ os votos dos membros de uma Corte – o Supremo Tribunal Federal, por exemplo – analisando posições jurídicas como se fossem opções ideológicas ou partidárias.⁶⁹

No mesmo sentido, Roger Stiefelmann Leal aponta que a politização da justiça acarreta o uso das sentenças judiciais como mero disfarce dos juízos políticos a que magistrados são levados a proferir, em substituição aos detentores do poder⁷⁰.

Portanto, a politização da justiça é consequência negativa da judicialização da política, identificando-se plenamente à noção de julgamento orientado pelo resultado.

Nesse sentido, somente em relação à presente concepção de ativismo (*result-oriented judging*) é que se pode associar o conceito de politização da justiça. Existe, destarte, uma identidade fraca (parcial) entre as concepções de ativismo judicial e politização da justiça. Isto porque, a teor do escopo deste estudo, apenas uma das concepções doutrinárias de ativismo se manifesta por meio do julgamento baseado em motivos próprios, pré-determinados do juiz⁷¹, havendo, pois, outras concepções que não guardam sinonímia com a politização da justiça.



Não há, em suma, uma identidade total, integral (forte) entre ativismo e politização da justiça, eis que este último fenômeno se assemelha apenas a uma das *possíveis* concepções de ativismo judicial, qual seja, a do julgamento com base nas convicções pessoais do julgador.

No cenário americano, de outro lado, há um farto debate doutrinário sobre a politização da justiça, verificando-se a mesma identidade conceitual entre politização e *result-oriented judging*, conforme item 3 acima.

Por fim, cabe registrar que a ideia do julgamento assentado na moral do juiz é amplamente debatida em um particular aspecto da função jurisdicional, constituindo, talvez, a discussão que apresente o maior grau de controvérsia: o exercício da jurisdição constitucional fundada na moral ou nas crenças políticas do magistrado.

Portanto, apesar da especial atenção dedicada às posturas ideológicas quando do exercício da jurisdição constitucional, é certo que qualquer decisão fundada nas convicções pessoais do juiz – ainda que não envolva a apreciação da constitucionalidade de atos normativos – será ativista segundo a presente concepção (*result-oriented judging*).

5. Considerações finais

A relevância da arena judicial na proteção, promoção e garantia de direitos humanos reclama atuação estratégica, pautada no rigor metodológico que deve embasar as respectivas postulações. Aspecto particular desta precisão reside na necessária distinção conceitual entre ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça. Do mesmo modo, as decisões que acolhem ou rejeitam tais pretensões são costumeiramente tachadas de ativistas ou de promoverem judicialização da política. Há, ainda, não raro, acusações de politização da justiça sobre pronunciamentos judiciais nesta temática. Este contexto, como visto, demanda contornos precisos a tais expressões, com vistas a alcançar clareza e transparência ao se avaliar a atuação judicial na concretização de direitos humanos.

Assim, é necessário ter em conta o que efetivamente significa o rótulo “ativista”. Da mesma maneira, as pechas de “judicialização” ou “politização” só subsistem de forma válida se lançadas a cenários que revelem corretamente os elementos configuradores destas expressões. Não cabe aos atores envolvidos neste tipo de litigância judicial, tampouco aos analistas externos, tomar por sinônimas tais expressões, sob pena de se aceitarem críticas de ativismo, judicialização ou politização que venham a ser indevidamente atribuídas a ações ou decisões judiciais conformadoras destas políticas públicas.

À luz das ponderações ora apresentadas, a conclusão sobre se alguma medida voltada à proteção dos direitos humanos traduz ativismo, judicialização ou politização é muito mais balizada do que poderia aparentar ser. A existência de definições conceituais destas expressões – e dos predicados e rótulos delas decorrentes – permite haver maior assertividade no discurso, apartando, por via de consequência, críticas que se mostrem desconectadas do real significado de cada uma delas.

Estas contribuições, obviamente, não afastam o uso enviesado das expressões examinadas, apondo seus elementos a ações, decisões, projetos ou medidas que não traduzam ativismo, judicialização ou politização. Afinal, no discurso, nem sempre a precisão conceitual destas expressões é verdadeiramente desejada. Este uso deliberadamente retórico destas expressões, todavia, merece outra ordem de análise. De toda sorte, como se pretendeu demonstrar neste estudo, nem sempre a ocorrência ou não de ativismo, judicialização ou politização na litigância judicial dos direitos humanos está nos olhos de quem vê.



REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo: diálogos entre discricionariedade e democracia. **Revista de Processo**. São Paulo. v. 40, n. 242, p. 19-45, abr. 2015.
- ASENSI, Felipe Dutra. Algo está mudando no horizonte do Direito? Pós-positivismo e judicialização da política e das relações sociais. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **As Novas Faces do Ativismo Judicial**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 205-223.
- BAIO, Lucas Seixas. Ativismo e legitimidade: província democrática para a criação judicial do direito. **RIDB**, Ano 1, n. 10, p. 5.881-5.923, 2012.
- BARBOSA, Daniella Dutra de Almeida; TEIXEIRA, João Paulo Allain. O Supremo Tribunal Federal e o novo desenho jurisdicional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 186, p. 129-139, abr./jun. 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito – UERJ**, v. 2, n. 21, p. 01-50, jan./jun. 2012.
- _____, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; PUGLIESI, Marcio. **20 Anos da Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 163-193.
- _____, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). **Constituição & Ativismo Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 275-290.
- BERNSTEIN, David E.; SOMIN, Ilya. The Mainstreaming of Libertarian Constitutionalism. **Law and Contemporary Problems**, vol. 77, n. 4, p. 43-70, 2014.
- BONVENTRE, Vincent Martin. Judicial activism, judge's speech, and merit selection: conventional wisdom and nonsense. **Albany Law Review**, vol. 68, p. 557-576, 2005.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **As Novas Faces do Ativismo Judicial**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 387-401.
- BURTON, Steven J. The conflict between *stare decisis* and overruling in constitutional adjudication. **Cardozo Law Review**, vol. 35, p. 1.687-1.714, 2014.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Moreira Alves v. Gilmar Mendes: e evolução das dimensões metodológica e processual do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **As Novas Faces do Ativismo Judicial**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 541-595.
- CANON, Bradley C. Defining the dimensions of judicial activism. **Judicature**, Volume 66, n. 6, p. 237-247, 1982-1983.
- CARDOSO, Oscar Valente. Ativismo judicial: conceitos e preconceitos. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo n. 129. p. 76-82. dez. 2013.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004.



CARVALHO, Maria Carolina. Constitucionalização do direito, judicialização e ativismo judicial. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 76. p. 167-194, jul./dez. 2012.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, vol. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, mai. 1976.

CITTADINO, Gisele. Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia. **Revista Alceu - v.5 - n.9 - p. 105 a 113 - jul./dez. 2004.**

CLAYTON, Cornell W. Review of Making Our Democracy Work: A Judge's View. **The Forum**, vol. 9, issue n. 1, p. 01-09, 2011.

CONSOVOY, William S. The Rehnquist Court and the End of Constitutional Stare Decisis: Casey, Dickerson and the Consequences of Pragmatic Adjudication. **Utah Law Review**, p. 53-106, 2002.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Ativismo judicial: considerações críticas em torno do conceito no contexto brasileiro. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, p. 1-25, mar./abr. 2012.

COX, Archibald. The independence of the judiciary: history and purposes. **University of Dayton Law Review**, vol. 21, p. 565-584, 1996.

_____, Archibald. The role of the Supreme Court: Judicial Activism or Self-Restraint? **Maryland Law Review**, vol. 47, p. 1118-138, 1987-1988.

CROSS, Frank B.; LINDQUIST, Stefanie A. The Scientific Study of Judicial Activism. **Minnesota Law Review**, n. 91, p. 1.752-1.784, 2006.

DE PAULA, Daniel Giotti. Ainda existe separação de poderes? A invasão da política pelo direito no contexto do ativismo judicial e da judicialização da política. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **As Novas Faces do Ativismo Judicial**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 271-312.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ativismo e autocontenção judicial no controle de constitucionalidade. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **As Novas Faces do Ativismo Judicial**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 459-473.

EASTERBROOK, Frank H. Do Liberals and Conservatives differ in Judicial Activism?. **Colorado Law Review**, n. 73, p. 1.401-1.416, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Judiciário na Constituição de 1988 - Judicialização da política e politização da Justiça. **Revista de Direito Administrativo**, n. 198 (out.-dez. 1994). Rio de Janeiro: Renovar, p. 01-17.

GARNETT, Richard. Debate: Judicial Activism and its critics. **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 155, p. 112-127, 2006.

GIBSON, James L. Challenges to the Impartiality of State Supreme Courts: Legitimacy Theory and "New-Style" Judicial Campaigns. **American Political Science Review**, vol. 102, n. 1, p. 59-75, fev. 2008.

GINSBURG, Ruth Bader. Inviting judicial activism: "liberal" or "conservative" technique? **Georgia Law Review**, vol. 15, n. 3, p. 539-558, 1981.

GOMES, Gustavo Gonçalves. Juiz ativista x juiz ativo: uma diferenciação necessária no âmbito do processo constitucional moderno. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco Gumerato; LEVY, Wilson (orgs.). **Ativismo Judicial e Garantismo Processual**. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 273-302.

GREEN, Craig. An Intellectual History of Judicial Activism. **Emory Law Journal**, Atlanta, Vol. 58, No. 5, 2009.



GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial: análise comparativa no direito constitucional brasileiro e norte-americano**. São Paulo: Almedina, 2019.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. 3ª ed. Campinas: Russell editores, 2010.

HERANI, Renato Gugliano. O poder judicial de constitucionalidade – Entre o ativismo e a contenção. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 631-648, set./dez. 2013.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

JÓSET, Jennelle London. May it please the Constitution: judicial activism and its effect on criminal procedure. **Marquette Law Review**, vol. 79, p. 1.021-1.040, 1996.

KADISH, Sanford H. A Note on Judicial Activism. **Utah Law Review**, vol. 6, p. 467-471, 1959.

KATYAL, Neal K. Rethinking Legal Conservatism. **Harvard Journal of Law & Public Policy**, vol. 36, p. 949-953, 2013.

KMIEC, Keenan D. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. **California Law Review**, n. 92, p. 1.441-1.477, 2004.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos Estudos**, n. 96, p. 69-85, 2013.

KROTOSZYNSKI JR., Ronald J. A Remembrance of Things Past? Reflections on the Warren Court and the Struggle for Civil Rights, **Washington and Lee Law Review**, vol. 59, p. 1.055-1.074, 2002.

LEAL, Roger Stiefelmann. A Judicialização da Política. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, ano 7, n. 29, p. 230-237, out./dez. 1999.

LEAL, Saul Tourinho. **Ativismo ou Altivez? O outro lado do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2008.

LIPKIN, Robert Justin. We Are All Judicial Activists Now. **University of Cincinnati Law Review**, vol. 77, p. 182-232, 2008.

LITTLEFIELD, Neil O. Stare decisis, prospective overruling, and judicial legislation in the context of sovereign immunity. **Saint Louis University Law Journal**, vol. 9, p 71-72, 1965.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2ª ed. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1975.

MACHADO, Joana de Souza. **Ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ, Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional, 2008.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da Judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MARSHALL, William P. Conservatives and the seven sins of judicial activism. **University of Colorado Law Review**, vol. 73, p. 101-140, 2002.

_____, William P. Progressive Constitutionalism, Originalism, and the Significance of Landmark Decisions in Evaluating Constitutional Theory. **Ohio State Law Journal**, vol. 72, p. 1.251-1.276, 2011.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ativismo judicial e a ordem constitucional. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 18, p. 23-38, jul./dez. 2011.



- MALTZ, Earl M. Brown v. Board of Education and “Originalism”. In: GEORGE, Robert P. (editor). **Great Cases in Constitutional Law**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Tradução Gabriela de Andrada Dias Barbosa. Vol. 1. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012, p. 190-203.
- MORAES, Alexandre de. As súmulas vinculantes no Brasil e a necessidade de limites ao ativismo judicial. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, vol. 106/107, p. 267 – 285, jan./dez. 2011/2012.
- MORAIS, Fausto Santos de; TRINDADE, André Karam. Ativismo judicial: as experiências norte-americana, alemã e brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n. 53, p. 57-84, 2011.
- MURPHY, Walter F. Originalism – The Deceptive Evil: *Brown v. Board of Education*. In: GEORGE, Robert P. (editor). **Great Cases in Constitutional Law**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. Ativismo judicial como conceito natimorto para consolidação do Estado Democrático de Direito: as razões pelas quais a justiça não pode ser medida pela vontade de alguém. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco Gumerato; LEVY, Wilson (orgs.). **Ativismo Judicial e Garantismo Processual**. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 525-546.
- NEUBORNE, Burt. The binding quality of Supreme Court precedent. **Tulane Law Review**, vol. 61, p. 991-1.002, 1987.
- NEVES, Edson Alvisi. Jurisdição Ativa no Estado Democrático. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). **Constituição & Ativismo Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 71-87.
- NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Ativismo Judicial: Possibilidade e limites **Revista Trimestral de Direito Público**. Belo Horizonte, ano 2011, n. 55, p. 01-24, jul./set. 2011.
- NUNES, Luiz Roberto. Ativismo judicial. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 38, p. 57-74, 2011.
- NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Ativismo Judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 201, p. 97-128, jan./mar. 2014.
- OAKES, James L. The Role of Courts in Government Today. **Akron Law Review**, vol. 14, p. 175-186, 1981.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n.3, p. 559-587, 2005.
- OLSEN, Johan P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 16, p. 1-24, mar. 2005.
- O'SCANLAIN, Diarmuid F. Is a Written Constitution Necessary? **Pepperdine Law Review**, vol. 793-800, p. 799, 2005.
- PATASHNIK, Eric M.; ZELIZER, Julian E. The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State. **American Political Science Association**, vol. 11, n. 4 p. 1.071-1.087, dez. 2013.
- PHILLIPS, Michael J. How many times was *Lochner*-Era substantive due process effective? **Mercer Law Review**, vol. 48, p. 1.049-1.090, 1996-1997.
- POGREBINSCHI, Thamy. Ativismo judicial e direito: considerações sobre o debate contemporâneo. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 17. p. 121-143, ago./dez. 2000.



- POSNER, Richard. A. The Meaning of Judicial Self-Restraint. **Indiana Law Journal**, vol. 59, n. 1, p. 01-24, 1983.
- POSNER, Richard A. The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint. **California Law Review**, vol. 100, n. 3, p. 519-556, jun. 2012.
- POUND, Roscoe. Common Law and Legislation. **Harvard Law Review**, vol. XXI, n. 6, p. 383-407, 1908.
- RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- RECK, Janriê Rodrigues; VICENTE, Jacson Bacin. Ativismo judicial: uma forma de controle social? **Revista Brasileira de Direito – IMED**, vol. 8, n. 1, p. 125-140, jan./jun. 2012.
- REHNQUIST, James C. The power that shall be vested in a precedent: stare decisis, the Constitution and the Supreme Court. **Boston University Law Review**, vol. 66, p. 345-376, 1986.
- _____, William H. **The Supreme Court: revised and updated**. New York: Vintage Books, 2002.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Ativismo judicial e Estado de Direito. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 9, n. 2, 2014.
- REYNOLDS, William Bradford. Symposium: Renewing the American Constitutional Heritage. **Harvard Journal of Law and Public Polic**, vol. 8, p. 225-237, 1985.
- RINGHAND, Lori A. Judicial Activism: an empirical examination of voting behaviour on the Rehnquist Natural Court. **Constitutional Commentary**, vol. 24, p. 43-102, 2007.
- ROBERTS, Caprice L. In search of judicial activism: dangers in quantifying the qualitative. **Tennessee Law Review**, vol. 74 p. 567-621, 2006-2007.
- ROESCH, Benjamin J. Crowd Control: The Majoritarian Court and the Reflection of Public Opinion in Doctrine. **Suffolk University Law Review**, vol. XXXIX, p. 398, 2006.
- ROGERS, James R.; VANBERG, George. Resurrecting Lochner: A Defense of Unprincipled Judicial Activism. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, vol. 23, n. 2, p. 442-468, mai. 2007.
- ROOSEVELT III, Kermit. Debate: Judicial Activism and its critics. **University of Pennsylvania Law Review**, Vol. 155, p. 112-127, 2006.
- _____, Kermit. Forget the fundamentals: fixing substantive due process. **University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law**, vol. 8, p. 983-1.004, 2006.
- ROTUNDA, Ronald D. Original Intent, the View of the Framers, and the Role of the Ratifiers. **Vanderbilt Law Review**, vol. 41, p. 507-516, 1988.
- SAMPAIO JUNIOR, José Herval. Ativismo judicial: autoritarismo ou cumprimento dos deveres constitucionais? In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **As Novas Faces do Ativismo Judicial**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p.403-429.
- SANTOS, Tiago Neiva. Ativismo judicial: Uma visão democrática sobre o aspecto político da jurisdição constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 44 n. 173, p. 271-284, jan./mar. 2007.
- SCALIA, Antonin. **A matter of interpretation: federal courts and the law**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- SCHLESINGER JR., Arthur M. The Supreme Court: 1947. **Fortune Magazine**, vol. XXXV, n. 1, p. 73-79 e 201-208 e 211-212, jan. 1947.



- SCHMITT, Carl. **La Defensa de la Constitución**. Tradução de Manuel Sánchez Sarto. Barcelona: Editorial Labor S.A., 1931.
- SCHWARTZ, Gary T. The Beginning and the Possible End of the Rise of Modern American Tort Law. **Georgia Law Review**, vol. 26, n. 3, p. 539-599, 1992.
- SEGALL, Eric J. A century lost: the end of the originalism debate. **Constitutional Commentary**, vol. 15, p. 411-439, 1998.
- SHERRY, Suzanna. Why We Need More Judicial Activism. **Vanderbilt University Law School Public Law and Legal Theory**, Working Paper n. 13-3, p. 01-20, 2013.
- SILVA, Diogo Bacha e. Os contornos do ativismo judicial no Brasil: O fetiche do Judiciário brasileiro pelo controle dos demais poderes. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, n. 199, p. 163-178, jul./set. 2013.
- SMITH, Stephen F. Taking Lessons from the Left?: Judicial Activism on the Right. *The Georgetown Journal of Law & Public Policy*, Volume 1 (inaugural), p. 57-80, 2002-2003.
- SODRÉ, Habacuque Wellington. A politização do Poder Judiciário como fator de ativismo judicial: conceituação e casos. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 11, n. 128, p. 01-20, out. 2011.
- STONE, Geoffrey R. *Citizens United* and Conservative Judicial Activism. **University of Illinois Law Review**, vol 2012, p. 485-500, 2012.
- STRECK, Lenio Luis; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Ativismo e garantismo na Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; Ramos, Glauco Gumerato; Levy, Wilson (orgs.). **Ativismo Judicial e Garantismo Processual**. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 395-427.
- SUNSTEIN, Cass R. *Dred Scott v. Sandford* and Its Legacy. In: GEORGE, Robert P. (editor). **Great Cases in Constitutional Law**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- _____, Cass. R. Lochnering. **Texas Law Review**, Volume 82, p. 65, 2003-2004.
- _____, Cass. **Radicals in robes: why extreme right-wing Courts are wrong for America**. New York: Basic Books, 2005.
- SWEET, Alec Stone. Judicialization and the construction of governance. **Comparative Political Studies**, vol. 32, n. 2, p. 147-184, Abr. 1999.
- TABAK, Ronald. J.; LANE, J. Mark. Judicial activism and legislative "reform" of federal habeas corpus: a critical analysis of recent developments and current proposals. **Albany Law Review**, vol. 55, n. 1, p. 01-95, 1991.
- TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (editores). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.
- TATE, Chester Neal. Why the Expansion of Judicial Power? In: TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (editores). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.
- TAVARES, André Ramos. **Paradigmas do Judicialismo Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 8(1), p. 37-58, jan-jun 2012.
- VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching In: TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (editores). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.
- VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial "à brasileira". **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 8, p. 407-440, 2008.



VERONESE, Alexandre. A Judicialização da Política na América Latina: Panorama do Debate Teórico Contemporâneo. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). **Constituição & Ativismo Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 379-406.

VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SILVA, Alexandre Garrido da. O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial. **Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE**, v. 2, p. 74-85, 2009.

VIEIRA, José Ribas. Verso e reverso: a judicialização da política e o ativismo judicial no Brasil. **Revista Estação Científica**, Juiz de Fora, Volume 1, n.04, p. 44-57, out./ nov. 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 8, p. 441-463, 2008.

VOJVODIC, Adriana de Moraes. **Precedentes e argumentação no Supremo Tribunal Federal: entre a vinculação ao passado e a sinalização para o futuro**. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo – USP. Programa de Pós-Graduação, 2012.

WALPIN, Gerald. Take Obstructionism Out of the Judicial Nominations Confirmation Process. **Texas Review of Law & Politics**, vol. 8, p. 89-112, 2003.

WAYNE, William. The Two Faces of Judicial Activism. **The George Washington Law Review**, vol. 61, p. 1-13, 1993.

WHITE, Edward. The anti-judge: William O. Douglas and the ambiguities of individuality. **Virginia Law Review**, n. 74, p. 11-86, 1988.

WOLFE, Christopher. **The Rise of Modern Judicial Review: from constitutional interpretation to judge-made law**. Revised edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1994.

YOUNG, Ernest A. Judicial Activism and Conservative Politics, **University of Colorado Law Review**, Volume 73, N. 4, p. 1.139-1.216, 2002.

YUNG, Corey Rayburn. Flexing Judicial Muscle: An Empirical Study of Judicial Activism in the Federal Courts, **North Western University Law Review**, vol. 105, p. 01-60, 2011.

¹ Cf. TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (editores). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995; HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004 e VERONESE, Alexandre. A Judicialização da Política na América Latina: Panorama do Debate Teórico Contemporâneo. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). **Constituição & Ativismo Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 379-406.

² Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8, p. 441-463, 2008; TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do Judicialismo Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012; VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial “à brasileira”. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8, p. 407-440, 2008; BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito – UERJ*, v. 2, n. 21, p. 01-50, jan./jun. 2012.

³ SCHLESINGER JR., Arthur M. The Supreme Court: 1947. *Fortune Magazine*, vol. XXXV, n. 1, p. 73-79 e 201-208 e 211-212, jan. 1947.

⁴ Sobre a origem e evolução do conceito de ativismo judicial nos Estados Unidos e no Brasil, bem como o impacto deste conceito no estudo da jurisdição constitucional destes países, confira-se: GROSTEIN, Julio. *Ativismo judicial: análise comparativa no direito constitucional brasileiro e norte-americano*. São Paulo: Almedina, 2019. O presente texto, a propósito, reproduz, em linhas gerais, pesquisa que embasou parte da obra do autor ora referenciada.

⁵ Cf. YOUNG, Ernest A. Judicial Activism and Conservative Politics, *University of Colorado Law Review*, Volume 73, n. 4, p. 1.141, 2002.

⁶ Cf. WOLFE, Christopher. *The Rise of Modern Judicial Review: from constitutional interpretation to judge-made law*. Revised edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 1994, p. 10; MALTZ, Earl. *Brown v. Board of Education and “Originalism”*. In: GEORGE, Robert P. (editor). *Great Cases in*



Constitutional Law. New Jersey: Princeton University Press, 2000, p. 147 e ROGERS, James R.; VANBERG, George. Resurrecting Lochner: A Defense of Unprincipled Judicial Activism. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 23, n. 2, p. 442-468, mai. 2007.

⁷ Cf. GARNETT, Richard. Debate: Judicial Activism and its critics. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 155, p. 117, 2006; LIPKIN, Robert Justin. We Are All Judicial Activists Now. *University of Cincinnati Law Review*, vol. 77, p. 182, 2008 e KATYAL, Neal K. Rethinking Legal Conservatism. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 36, p. 952, 2013.

⁸ Cf. GARNETT, Richard, op. cit., p. 116.

⁹ EASTERBROOK, Frank H. Do Liberals and Conservatives differ in Judicial Activism?. *Colorado Law Review*, n. 73, p. 1.401, 2002, p. 1.401.

¹⁰ GARNETT, Richard, op. cit., p. 116.

¹¹ SUNSTEIN, Cass. *Radicals in robes: why extreme right-wing Courts are wrong for America*. New York: Basic Books, 2005, p. 42 e POSNER, Richard A. The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint. *California Law Review*, vol. 100, n. 3, p. 533, jun. 2012.

¹² CANON, Bradley C. Defining the dimensions of judicial activism. *Judicature*, Volume 66, n. 6, p. 237, 1982-1983.

¹³ “SCHMITT, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Tradução de Manuel Sánchez Sarto. Barcelona: Editorial Labor, 1931, p. 33: “O mais cômodo é conceber a resolução judicial de todas as questões políticas como o ideal dentro de um Estado de direito, olvidando-se que com a expansão da Justiça a uma matéria que por acaso não seja justiciável, somente prejuízos podem derivar-se para o poder judiciário. Como frequentemente tenho tido oportunidade de advertir tanto para o Direito constitucional quanto para o Direito das gentes, a consequência não seria uma judicialização da política, senão uma politização da justiça.”. Tradução livre deste autor. No original: “*Lo más cómodo es concebir la resolución judicial de todas las cuestiones políticas como el ideal dentro de un Estado de Derecho, olvidando que con la expansión de la Justicia a una materia que acaso no es ya justiciable sólo perjuicios pueden derivarse para el poder judicial. Como frecuentemente he tenido ocasión de advertir tanto para el Derecho constitucional como para el Derecho de gentes, la consecuencia no sería una judicialización de la Política, sino una politización de la Justicia.*”.

¹⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2ª ed. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1975, p. 325: “Instalar um tribunal como árbitro supremo do processo de poder – e este é o núcleo central da ‘judicialização da política’ – transformaria, em última análise, o sistema de governo em um domínio dos juízes ou em uma ‘juristocracia’”. Tradução livre deste autor. No original: “*Instalar un tribunal como árbitro supremo del proceso del poder – y éste es el núcleo de la ‘judicialización de la política’ – transformaría, en último término, el sistema gubernamental en un dominio de los jueces o en una ‘judiocracia’.*”.

¹⁵ TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (editores). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

¹⁶ TATE, C. Neal. Why the Expansion of Judicial Power? In: TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (editores). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995, p. 27. Tradução livre deste autor. No original: “*1. the process by which courts and judges come to make or increasingly to dominate the making of public policies that had previously been made (or, it is widely believed, ought to be made) by other governmental agencies, specially legislatures and executives, and 2. the process by which nonjudicial negotiating and decision-making forums come to be dominated by quasi-judicial (legalistic) rules and procedures*”. Os mesmos significados de judicialização da política são adotados por Ran Hirschl (The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. *Fordham Law Review*, Vol. 75, n. 2, p. 721-754, 2006).

¹⁷ VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching In: TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (editores). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995, p. 13.

¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

¹⁹ TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn. The Global Expansion of Judicial Power. In: TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn, op. cit., p. 05.

²⁰ *Ibidem*, p. 28. Tradução livre deste autor. No original: “*‘nonpolitical’ judges in the exercise of ‘political’ discretion*”.

²¹ *Ibidem*, p. 28.

²² O autor aponta as seguintes condições facilitadoras da judicialização da política (TATE, Chester Neal. *Why the Expansion of Judicial Power?...* cit., p. 28-32), assim sintetizadas em tradução livre:

1) Democracia: é uma condição necessária mas não suficiente. Não se pode sequer cogitar de judicialização em governos arbitrários.



2) Separação de poderes: do mesmo modo, um sistema “montesquiano” de separação de poderes é condição necessária, mas não suficiente.

3) Política de direitos (“*politics of rights*”): o *bill of rights* aumenta a relevância política dos juízes, cuja posição institucional facilita a adoção de decisões em favor de minorias (e não de maiorias). Os tribunais são *key players* em matéria de política de direitos.

4) *Interest group use of courts* (uso corporativo das cortes): grupos de interesse descobrem o potencial de se valer do Judiciário para atingir seus objetivos de defesa de direitos humanos, contrariamente aos processos majoritários.

5) Uso das cortes pelas oposições: os tribunais passam a ser encarados como uma terceira câmara legislativa, ainda que as cortes, em certos países, não tenham a ferramenta do controle abstrato de constitucionalidade. Confira-se, a propósito, WOLFE, Christopher, op. cit., p. 9-10.

6) A ineficiência das instituições majoritárias: a deficiência dos partidos políticos (e suas coalisões) em desenvolver políticas efetivas suscita as oposições a desafiar as decisões perante o Poder Judiciário.

7) Percepções das instituições políticas: a atitude pública massiva funciona tanto como consequência como quanto possível causa para a ineficiência das instituições majoritárias. Quando o público e líderes de grupos de interesse veem as instituições majoritárias imóveis, aut centradas ou mesmo corruptas, ocorre um movimento em direção às cortes para realizar *policy-making*, vez que juízes têm reputação de retidão e *expertise*.

8) Delegação voluntária por instituições majoritárias: muitas vezes a judicialização ocorre porque as instituições políticas majoritárias optam por absterem-se de decidir certas questões, a fim de evitar os ônus políticos das opiniões externadas.

²³ TATE, Chester Neal. *Why the Expansion of Judicial Power?...* cit., p. 33.

²⁴ Ibidem, p. 33-34: “Qualquer sistema judicial poderia, em tese, ser ocupado por esquerdistas-ativistas, esquerdistas-comedidos, direitistas-ativistas ou direitistas-comedidos”. Tradução livre deste autor. No original: “*Any judicial system could in principle be populated by leftist-activists, leftist-restraintists, rightist-activists and rightist-restraintists*”.

²⁵ Ibidem, p. 34.

²⁶ Ibidem, p. 35.

²⁷ Ibidem, p. 34.

²⁸ Ibidem, p. 34-35. Tradução livre deste autor. No original: “*implies that only rightist-activist judges in an environment dominated by leftist majoritarian institutions and leftist-activist judges in an environment dominated by rightist majoritarian institutions should be expected to promote the judicialization of politics vigorously*”.

²⁹ HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy...* cit.

³⁰ Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 16, p. 14, mar. 2005.

³¹ Judicialization and the construction of governance. *Comparative Political Studies*, vol. 32, n. 2, p. 163, Abr. 1999.

³² Challenges to the Impartiality of State Supreme Courts: Legitimacy Theory and “New-Style” Judicial Campaigns. *American Political Science Review*, vol. 102, n. 1, p. 60, fev. 2008.

³³ A título de exemplos de estudos nacionais que se debruçam sobre a expansão do Poder Judiciário conforme os critérios propostos por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder, confira-se: VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8, p. 441-463, 2008; ASENSI, Felipe Dutra. Algo está mudando no horizonte do Direito? Pós-positivismo e judicialização da política e das relações sociais. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 212; SAMPAIO JUNIOR, José Herval. Ativismo judicial: autoritarismo ou cumprimento dos deveres constitucionais? In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p.424; VERONESE, Alexandre. A Judicialização da Política na América Latina: Panorama do Debate Teórico Contemporâneo. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). *Constituição & Ativismo Judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 379-406; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política? *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n.3, p. 559-561, 2005; SANTOS, Tiago Neiva. Ativismo judicial: Uma visão democrática sobre o aspecto político da jurisdição constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 44 n. 173, p. 276-277, jan./mar. 2007; POGREBINSCHI, Thamy. Ativismo judicial e direito: considerações sobre o debate contemporâneo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n.17. p. 121-124, ago./dez. 2000; NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Ativismo Judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. *Revista de Informação Legislativa*, ano 51, n. 201, p. 112, jan./mar. 2014; CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Moreira Alves v. Gilmar Mendes: e evolução das dimensões metodológica e processual do ativismo judicial do Supremo Tribunal*



Federal. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 543.

³⁴ CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 16, nov. 2004.

³⁵ Merece destaque, neste sentido, o seguinte artigo: VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SILVA, Alexandre Garrido da. O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial, *Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE*, v. 2, p. 74-85, 2009. Os autores filiam-se inteiramente a postura de Chester Neal Tate, asseverando que “é possível afirmar a precedência, no caso brasileiro, do ativismo judicial sobre o fenômeno de judicialização da política, na qualidade de condição subjetiva necessária para a intensificação e consolidação da judicialização da política.” O mesmo destaque pode ser dado à pesquisa de Débora Alves Maciel e Andrei Koerner, que registram: “o ativismo judicial é uma dimensão essencial da noção de judicialização da política formulado por Tate e Vallinder.” (Sentidos da Judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 127, 2002).

³⁶ Sobre a insuficiência da doutrina brasileira acerca de uma conceituação propriamente nacional de judicialização da política, confira-se: VERONESE, Alexandre, op. cit., p. 379-406. O autor sustenta, ainda, que os conceitos fixados por Tate e Vallinder podem ser aplicados, em alguma medida, ao Brasil, por serem mais adequados do que as tentativas de conceituações diversas, formuladas pela doutrina nacional, tais como as noções de “juridicização” e “legalização” (ibidem, p. 390).

³⁷ VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial “à brasileira”. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8, p. 408, 2008.

³⁸ Ibidem, p. 409.

³⁹ Aliás, para o Ministro Celso de Mello, o ativismo “decorria naturalmente da judicialização das relações políticas, conferindo aos juízes e tribunais a condição de árbitros dos conflitos existentes na arena política” (MORAIS, Fausto Santos de; TRINDADE, André Karam. *Ativismo judicial: as experiências norte-americana, alemã e brasileira*. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, n. 53, p. 79, 2011). Ademais: “Aponta-se, ainda que sucintamente, que o crescimento da invasão das funções legislativas e administrativas pelo Judiciário se dá sob o influxo de um movimento maior, que é o da judicialização da política.” (DE PAULA Daniel Giotti. *Ainda existe separação de poderes?... cit.*, p.294). Confira-se, ainda: VIEIRA, José Ribas. Verso e reverso: a judicialização da política e o ativismo judicial no Brasil. *Revista Estação Científica*, Juiz de Fora, Volume 1, n.04, p. 44-57, out./ nov. 2009. Anderson Vichinkeski Teixeira, por sua vez, sustenta que a judicialização da política constitui um dos pressupostos fenomenológicos do ativismo judicial (Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8(1), p. 42, jan-jun 2012). No mesmo sentido: SODRÉ, Habacuque Wellington. A politização do Poder Judiciário como fator de ativismo judicial: conceituação e casos. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 11, n. 128, p. 01-20, out. 2011 e BARBOSA, Daniella Dutra de Almeida; TEIXEIRA, João Paulo Allain. O Supremo Tribunal Federal e o novo desenho jurisdicional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 186, p. 129-139, abr./jun. 2010.

⁴⁰ Ativismo e garantismo na Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; Ramos, Glauco Gumerato; Levy, Wilson (orgs.). *Ativismo Judicial e Garantismo Processual*. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 407.

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). *Constituição & Ativismo Judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 276-279. Manoel Gonçalves Ferreira Filho também identifica, no texto de 1988, “a tendência a uma judicialização de todos os setores da vida humana” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Judiciário na Constituição de 1988 - Judicialização da política e politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, n. 198 (out.-dez. 1994). Rio de Janeiro: Renovar, p. 13).

⁴² BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática... cit.*, p. 279.

⁴³ Ibidem, p. 279.

⁴⁴ Ibidem, p. 279. A mesma posição é defendida por Daniel Giotti de Paula (op. cit., p. 277-278) e por Gisele Cittadino (Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia. *Revista Alceu - v.5 - n.9 - p. 105 a 113 - jul./dez. 2004*).

⁴⁵ É elucidativo deste panorama doutrinário o seguinte trecho do artigo de Carlos Alexandre de Azevedo Campos, para quem “O ativismo judicial e a judicialização da política são coisas distintas, porém, intensa e circularmente conectadas. A judicialização da política ganha espaço e se desenvolve com o ativismo judicial, do qual se abastece e se renova.”. Extrai-se do seu raciocínio, porém, que a judicialização vem antes (como causa) do ativismo (como consequência). (op. cit., p. 544). No mesmo sentido: MACHADO, Joana de Souza. *Ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia



Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ. Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional, 2008.

⁴⁶ Keenan D. Kmiec trata do tema do *overruling* vertical e horizontal (“*judicial activism as vertical and horizontal overruling*”), apontando esta definição de ativismo como sendo a falha de adesão ao precedente (“*failure to adhere to precedent*”) (op. cit., p. 1.466-1.469). Cass Sunstein também afirma que “Uma corte que rejeita seus próprios precedentes pode ser considerada ativista”. Tradução livre deste autor. No original: “*A court that rejects its own precedents might be considered activist*” (*Radicals in robes...* cit. p. 42). No mesmo sentido: SMITH, Stephen F. Taking Lessons from the Left?: Judicial Activism on the Right. *The Georgetown Journal of Law & Public Policy*, Volume 1 (inaugural), p. 79-80, 2002-2003; ROBERTS, Caprice L. In search of judicial activism: dangers in quantifying the qualitative. *Tennessee Law Review*, vol. 74 p. 589, 2006-2007; COX, Archibald. The role of the Supreme Court: Judicial Activism or Self-Restraint? *Maryland Law Review*, vol. 47, p. 1118-138, 1987-1988; RINGHAND, Lori A. Judicial Activism: an empirical examination of voting behavior on the Rehnquist natural Court. *Constitutional Commentary*, vol 24, p. 43-102, 2007; ROOSEVELT III, Kermit. Debate: Judicial Activism and its critics. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 155, p. 121, 2006; CANON, Bradley C. Defining the dimensions of judicial activism. *Judicature*, Volume 66, n. 6, p. 241, 1982-1983. WAYNE, William. The Two Faces of Judicial Activism. *The George Washington Law Review*, vol. 61, p. 2, 1993; MARSHALL, William P. Conservatives and the seven sins of judicial activism. *University of Colorado Law Review*, vol. 73, p. 101-140, 2002; JÓSET, Jennelle London. May it please the Constitution: judicial activism and its effect on criminal procedure. *Marquette Law Review*, vol. 79, p. 1.021-1.040, 1996; REHNQUIST, James C. The power that shall be vested in a precedent: stare decisis, the Constitution and the Supreme Court. *Boston University Law Review*, vol. 66, p. 345-376, 1986; CONSOVOY, William S. The Rehnquist Court and the End of Constitutional Stare Decisis: Casey, Dickerson and the Consequences of Pragmatic Adjudication. *Utah Law Review*, p. 53-106, 2002; BONVENTRE, Vincent Martin. Judicial activism, judge’s speech, and merit selection: conventional wisdom and nonsense. *Albany Law Review*, vol. 68, p. 564, 2005.

⁴⁷ KMIEC, Keenan D. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. *California Law Review*, n. 92, p. 1.473-1.475, 2004. O autor menciona, neste particular, o ativismo como o “abandono da metodologia interpretativa aceita”. Tradução livre deste autor. No original: “*departures from accepted interpretive methodology*” (ibidem, p. 1.473). Também sustentam que o uso de métodos heterodoxos de interpretação configura ativismo judicial: SCALIA, Antonin. *A matter of interpretation: federal courts and the law*. Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 46; GREEN, Craig. An Intellectual History of Judicial Activism. *Emory Law Journal, Atlanta*, Vol. 58, No. 5, p. 1.278, 2009; WOLFE, Christopher, op. cit., p. 37-38; CANON, Bradley C., op. cit., p. 242-244; MURPHY, Walter F. Originalism – The Deceptive Evil: *Brown v. Board of Education*. In: GEORGE, Robert P. (editor). *Great Cases in Constitutional Law*. New Jersey: Princeton University Press, 2000, p. 154; WHITE, Edward. The anti-judge: William O. Douglas and the ambiguities of individuality. *Virginia Law Review*, n. 74, p. 18, 1988; MALTZ, Earl. *Brown v. Board of Education and “Originalism”*. In: GEORGE, Robert P. (editor). *Great Cases in Constitutional Law*. New Jersey: Princeton University Press, 2000, p. 141; ROOSEVELT III, Kermit. Forget the fundamentals: fixing substantive due process. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 8, p. 983, 2006; SHERRY, Suzanna. Why We Need More Judicial Activism. *Vanderbilt University Law School Public Law and Legal Theory*, Working Paper n. 13-3, p. 01-20, 2013; POSNER, Richard A. The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint. *California Law Review*, vol. 100, n. 3, p. 535, jun. 2012; ROBERTS, Caprice L., op. cit., p. 592; ROTUNDA, Ronald D. Original Intent, the View of the Framers, and the Role of the Ratifiers. *Vanderbilt Law Review*, vol. 41, p. 514-515, 1988; SEGALL, Eric J. A century lost: the end of the originalism debate. *Constitutional Commentary*, vol. 15, p. 411-439, 1998; BERNSTEIN, David E.; SOMIN, Ilya. The Mainstreaming of Libertarian Constitutionalism. *Law and Contemporary Problems*, vol. 77, n. 4, p. 43-70, 2014; OAKES, James L. The Role of Courts in Government Today. *Akron Law Review*, vol. 14, p. 175-186, 1981; MARSHALL, William P. Progressive Constitutionalism, Originalism, and the Significance of Landmark Decisions in Evaluating Constitutional Theory. *Ohio State Law Journal*, vol. 72, p. 1.251-1.276, 2011; GINSBURG, Ruth Bader. Inviting judicial activism: “liberal” or “conservative” technique? *Georgia Law Review*, vol. 15, n. 3, p. 540, 1981; MARSHALL, William P. *Conservatives and the seven sins of judicial activism...* cit.; BONVENTRE, Vincent Martin, op. cit., p. 564.

⁴⁸ KMIEC, Keenan D., op. cit., p. 1.475-1.476; REHNQUIST, William H. *The Supreme Court: revised and updated*. New York: Vintage Books, 2002, p. 278; WOLFE, Christopher, op. cit., p. 9; GREEN, Craig, op. cit., p. 1.210, 2009; CROSS, Frank B.; LINDQUIST, Stefanie A. The Scientific Study of Judicial Activism. *Minnesota Law Review*, n. 91, p. 1.766, 2006; SUNSTEIN, Cass. R. Lochnering. *Texas Law Review*, Volume 82, p. 69, 2003-2004; SUNSTEIN, Cass R. *Dred Scott v. Sandford and Its Legacy*. In: GEORGE, Robert P. (editor). *Great Cases in Constitutional Law*. New Jersey: Princeton University Press, 2000;



RINGHAND, Lori A., op. cit., p. 43; REYNOLDS, William Bradford. Symposium: Renewing the American Constitutional Heritage. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 8, p. 233, 1985; NEUBORNE, Burt. The binding quality of Supreme Court precedent. *Tulane Law Review*, vol. 61, p. 998, 1987; POSNER, Richard. A. The Meaning of Judicial Self-Restraint. *Indiana Law Journal*, vol. 59, n. 1, p. 6-8, 1983 (apesar de conceber uma conceituação mais estreita (limitada) da expressão “*result-oriented judging*”, Posner, em linhas gerais, a aproxima do ativismo judicial); STONE, Geoffrey R. Citizens United and Conservative Judicial Activism. *University of Illinois Law Review*, vol. 2012, p. 485-500, 2012; COX, Archibald. The role of the Supreme Court: Judicial Activism or Self-Restraint? *Maryland Law Review*, vol. 47, p. 1118-138, 1987-1988; SHERRY, Suzanna, op. cit., p. 01-20; CLAYTON, Cornell W. Review of Making Our Democracy Work: A Judge’s View. *The Forum*, vol. 9, issue n. 1, p. 6, 2011; O’SCANNLAIN, Diarmuid F. Is a Written Constitution Necessary? *Pepperdine Law Review*, vol. 32, p. 799, 2005; BURTON, Steven J. The conflict between *stare decisis* and overruling in constitutional adjudication. *Cardozo Law Review*, vol. 35, p. 1.687-1.714, 2014; ROESCH, Benjamin J. Crowd Control: The Majoritarian Court and the Reflection of Public Opinion in Doctrine. *Suffolk University Law Review*, vol. XXXIX, p. 398, 2006; MARSHALL, William P. *Conservatives and the seven sins of judicial activism...* cit; BONVENTRE, Vincent Martin, op. cit., p. 564.

⁴⁹ KMIEC, Keenan D., op. cit., p. 1.471-1.473. O autor fala em ativismo como “*judicial ‘legislation’*” (ibidem, p. 1.471); KROTOSZYNSKI JR., Ronald J. A Remembrance of Things Past? Reflections on the Warren Court and the Struggle for Civil Rights. *Washington and Lee Law Review*, vol. 59, p. 1.055-1.074, 2002; WALPIN, Gerald. Take Obstructionism Out of the Judicial Nominations Confirmation Process. *Texas Review of Law & Politics*, vol. 8, p. 89-112, 2003; SCHWARTZ, Gary T. The Beginning and the Possible End of the Rise of Modern American Tort Law. *Georgia Law Review*, vol. 26, n. 3, p. 539-599, 1992; TABAK, Ronald. J.; LANE, J. Mark. Judicial activism and legislative “reform” of federal habeas corpus: a critical analysis of recent developments and current proposals. *Albany Law Review*, vol. 55, n. 1, p. 01-95, 1991; COX, Archibald. The independence of the judiciary: history and purposes. *University of Dayton Law Review*, vol. 21, p. 580, 1996; GREEN, Craig, op. cit.; KADISH, Sanford H. A Note on Judicial Activism. *Utah Law Review*, vol. 6, p. 467-471, 1959; YUNG, Corey Rayburn. Flexing Judicial Muscle: An Empirical Study of Judicial Activism in the Federal Courts, *North Western University Law Review*, vol. 105, p. 10, 2011; CANON, Bradley C., op. cit., p. 245; LITTLEFIELD, Neil O. *Stare decisis*, prospective overruling, and judicial legislation in the context of sovereign immunity. *Saint Louis University Law Journal*, vol. 9, p. 71-72, 1965; NEUBORNE, Burt, op. cit., p. 988; PHILLIPS, Michael J. How many times was *Lochner*-Era substantive due process effective? *Mercer Law Review*, vol. 48, p. 1.052, 1996-1997; POUND, Roscoe. Common Law and Legislation. *Harvard Law Review*, vol. XXI, n. 6, p. 383-407, 1908; PATASHNIK, Eric M.; ZELIZER, Julian E. The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State. *American Political Science Association*, vol. 11, n. 4 p. 1.083, dez. 2013; CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, vol. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, mai. 1976; MARSHALL, William P. *Conservatives and the seven sins of judicial activism...* cit; BONVENTRE, Vincent Martin, op. cit., p. 564.

⁵⁰ Cabe ressaltar, porém, ter-se observado a intenção de classificar concepções de ativismo no Brasil em: VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SILVA, Alexandre Garrido da. O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial, *Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE*, v. 2, p. 74-85, 2009 e Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8(1), p. 37-58, jan-jun 2012.

⁵¹ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 308. Paulo Gustavo Gonet Branco, citando a monografia de Elival da Silva Ramos, assevera que “Também entre nós, há uma compreensão de que ativismo judicial tem a ver com desenho de separação de poderes e com exercício de atribuições do Judiciário que parecem destoar de algum esquema de divisão de tarefas” (Em busca de um conceito fugidivo – o ativismo judicial. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 393). A mesma conclusão de Elival da Silva Ramos é compartilhada por Dimitri Dimoulis e Soraya Gasparetto Lunardi: “Aquele que atua além dos limites constitucionalmente estabelecidos contraria a Constituição e abandona o papel de seu guardião. Em tais casos, quem se refere ao ativismo usa um eufemismo para a violação do direito.” (Ativismo e autocontenção judicial no controle de constitucionalidade. In: FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 462). Confira, ainda, LEAL, Saul Tourinho. *Ativismo ou Ativez? O outro lado do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008; CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *Ativismo judicial: considerações críticas em torno do conceito no contexto brasileiro*. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, p. 1, mar./abr. 2012; VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria



Lacombe; SILVA, Alexandre Garrido da. *O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional...* cit., p. 74-85; MORAIS, Fausto Santos de; TRINDADE, André Karam, op. cit., p. 59-60; NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira, *Ativismo Judicial no Brasil...* cit. p. 111; VIEIRA, José Ribas. *Verso e reverso...* cit., p. 49 (que denomina esta concepção de “ativismo formal (ou jurisdicional)”, caracterizada “pela resistência das cortes em aceitar os limites legalmente estabelecidos para sua atuação”) e TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8(1), p. 51, 2012 (que, na sistemática por ele adotada, subdivide esta concepção em duas, assim por ele denominadas: “atuação como legislador positivo” e “ofensa ao princípio da separação de poderes”).

⁵² Cf. GOMES, Gustavo Gonçalves. Juiz ativista x juiz ativo: uma diferenciação necessária no âmbito do processo constitucional moderno. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco Gumerato; LEVY, Wilson (orgs.). *Ativismo Judicial e Garantismo Processual*. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 297-298; NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Ativismo judicial: Possibilidade e limites. Revista Trimestral de Direito Público*. Belo Horizonte, ano 2011, n. 55, p. 10, jul./set. 2011; SODRÉ, Habacque Wellington, op. cit., p. 05-06; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *Ativismo judicial e Estado de Direito. Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria*, Santa Maria, v. 9, n. 2, p. 9, 2014; HERANI, Renato Gugliano. O poder judicial de constitucionalidade – Entre o ativismo e a contenção. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 631-648, set./dez. 2013; KOERNER, Andrei. *Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. Novos Estudos*, n. 96, p. 72, 2013; MORAES, Alexandre de. As súmulas vinculantes no Brasil e a necessidade de limites ao ativismo judicial. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 106/107, p. 267 – 285, jan./dez. 2011/2012; SILVA, Diogo Bacha e. Os contornos do ativismo judicial no Brasil: O fetiche do Judiciário brasileiro pelo controle dos demais poderes. *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, n. 199, p. 163-178, jul./set. 2013; POGREBINSCHI, Thamy, op. cit., p. 126-127; CARVALHO, Maria Carolina. *Constitucionalização do direito, judicialização e ativismo judicial. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo. n. 76. p. 192, jul./dez. 2012; CARDOSO, Oscar Valente. *Ativismo judicial: conceitos e preconceitos. Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo, n. 129. p. 81, dez. 2013; RECK, Janriê Rodrigues; VICENTE, Jacson Bacin. *Ativismo judicial: uma forma de controle social? Revista Brasileira de Direito – IMED*, vol. 8, n. 1, p. 125-140, jan./jun. 2012; NUNES, Luiz Roberto. *Ativismo judicial. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 38, p. 57-74, 2011; BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. Revista da Faculdade de Direito – UERJ*, v. 2, n. 21, p. 01-50, jan./jun. 2012; ABOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. *Ativismo judicial e instrumentalidade do processo: diálogos entre discricionariedade e democracia. Revista de Processo*. São Paulo. v. 40, n. 242, p. 19-45, abr. 2015. MACHADO, Joana de Souza. *Ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ. Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional, 2008; Lenio Streck e Jânia Maria Saldanha Lopes Saldanha anotam que o ativismo produzido no Brasil ostenta “um perfil decisório autoritário porque, usualmente, discricionário, na medida em que fruto da convicção pessoal de que julga ao ignorar que o sentido não está à disposição do intérprete” (op. cit., p. 405). José Ribas Vieira, por sua vez, identifica dois “tipos-ideais” de ativismo que podem traduzir a concepção em tela: “ativismo remediador” (“marcado pelo uso do poder judicial para impor atuações positivas dos outros poderes governamentais ou controlá-las como etapa de um corretivo judicialmente imposto”) e “ativismo partisan” (“o qual consiste no uso do poder judicial para atingir objetivos específicos de um determinado partido ou segmento social”) (*Verso e reverso...* cit., p. 50, out./nov. 2009). Anderson Vichinkeski Teixeira sufraga esta concepção, denominando-a, porém, de “julgamentos predeterminados a fins específicos” ou de “decisões judiciais viciadas por decisionismo político” (op. cit., p. 47 e 51).

⁵³ Cf. MORAIS, Fausto Santos de; TRINDADE, André Karam, op. cit., p. 77, 2011; NEVES, Edson Alvisi. *Jurisdição Ativa no Estado Democrático*. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). *Constituição & Ativismo Judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 72; FELLET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). *As Novas Faces do Ativismo Judicial*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski, op. cit., p. 47; CITTADINO, Gisele, op. cit., p. 105-113; NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira, op. cit. p. 8; KOERNER, Andrei, op. cit., p. 72; BAILO, Lucas Seixas. *Ativismo e legitimidade: província democrática para a criação judicial do direito. RIDB*, Ano 1, n. 10, p. 5.883-5.884, 2012. POGREBINSCHI, Thamy, op. cit., p. 126-127; CARVALHO, Maria Carolina, op. cit. p. 192; CARDOSO, Oscar Valente, p. 81; RECK, Janriê Rodrigues; VICENTE, Jacson Bacin, op. cit., p. 125-140; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O ativismo judicial e a ordem constitucional. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, n. 18, p. 23-38, jul./dez. 2011; NUNES, Luiz Roberto, op. cit., p. 57-74; NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *Ativismo Judicial no Brasil...* cit.; CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo, op. cit., p. 572; VOJVODIC,



Adriana de Moraes. *Precedentes e argumentação no Supremo Tribunal Federal: entre a vinculação ao passado e a sinalização para o futuro*. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo – USP. Programa de Pós-Graduação, 2012. José Ribas Vieira fala em “ativismo material (ou criativo)” para designar aquela concepção “resultante da criação de novos direitos e teorias na doutrina constitucional” (VIEIRA, José Ribas. *Verso e reverso...* cit., p. 49).

⁵⁴ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira, op. cit., p. 8; KOERNER, Andrei, op. cit.; BAILO, Lucas Seixas, op. cit., p. 5.883-5.884; POGREBINSCHI, Thamy, op. cit. p. 126-127; CARVALHO, Maria Carolina, op. cit., p. 192; CARDOSO, Oscar Valente, op. cit., p. 81.

⁵⁵ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 308.

⁵⁶ “Juízes falham ao agir dentro de seu papel pertinente quando eles se engajam no *result-oriented judging*, quando suas decisões são guiadas por suas preferências ideológicas relativas aos resultados de casos relevantes”. (CROSS, Frank B.; LINDQUIST, Stefanie A. op cit., p. 1.766. Tradução livre deste autor. No original: “*Judges fail to act within their proper role when they engage in ‘result-oriented judging’, whereby their decisions are driven by their ideological preferences concerning substantive case outcomes*”).

⁵⁷ *Ibidem*, p. 1.766. Tradução livre deste autor. No original: “*such ideological judging has been called ‘the essence of judicial activism’*”.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 1.766.

⁵⁹ Em realidade, a vinculação política de juízes e tribunais é uma preocupação social desde a época dos Estados Confederados. O Federalista n. 81, a propósito, expõe o perigo de as cortes darem às leis, por meio da interpretação constitucional, a forma e o significado que melhor entenderem. Talvez seja esta a razão para Hamilton ter tachado o Poder Judiciário de “o poder menos perigoso” (“*the least dangerous branch*”): justamente para mitigar os danos que poderiam advir da politização dos tribunais. (HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. 3ª ed. Campinas: Russell editores, 2010, p. 495).

⁶⁰ Conforme item 3 supra e, especialmente, o alerta de Luís Roberto Barroso: “para que seja legítima, a atuação judicial não pode expressar um ato de vontade própria do órgão julgador, precisando sempre reconduzir-se a uma prévia deliberação majoritária, seja do constituinte, seja do legislador.” (Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; PUGLIESI, Marcio. *20 Anos da Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 171).

⁶¹ Sobre a consequência da proliferação de princípios e conceitos indeterminados na legislação, Roger Stiefelmann Leal assevera que “juízes interpretam os conceitos indeterminados explicitados através de princípios e diretrizes gerais do modo que mais lhes agradam politicamente, ou, ao menos, se vêem tentados a tanto.” (A Judicialização da Política. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, ano 7, n. 29, p. 235, out./dez. 1999).

⁶² Nelson Nery Júnior e Georges Abboud registram que “Ativismo é toda decisão judicial que se fundamenta em convicções pessoais, senso de justiça do intérprete em detrimento da legalidade vigente, legalidade aqui entendida como legitimidade do sistema jurídico e não como mero positivismo estrito ou subsunção do fato ao texto normativo.” (Ativismo judicial como conceito natimorto para consolidação do Estado Democrático de Direito: as razões pelas quais a justiça não pode ser medida pela vontade de alguém. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco Gumerato; LEVY, Wilson (orgs.). *Ativismo Judicial e Garantismo Processual*. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 528). Ilustra a hipótese o quanto decidido no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 375.011-0/RS, no qual a Ministra relatora, Ellen Gracie, “dispensou o preenchimento do requisito do prequestionamento de um recurso extraordinário, sob o fundamento de dar efetividade a posicionamento do STF sobre questão constitucional. No voto, o recurso extraordinário foi equiparado a remédio de controle abstrato de constitucionalidade; assim, dispensou-se o prequestionamento para assegurar posicionamento do STF sobre a matéria.” (*ibidem*, p. 532).

⁶³ O Poder Judiciário na Constituição de 1988 - Judicialização da política e politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, n. 198 (out.-dez. 1994). Rio de Janeiro: Renovar, p. 01-17.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁶⁶ A mesma relação é identificada por Roger Stiefelmann Leal, para quem a politização da justiça decorre da judicialização da política (*A Judicialização da Política...* cit., p. 234). Ademais, “O conceito de politização do judiciário pode ser indicado como derivado do debate sobre judicialização da política” (VERONESE, Alexandre, op. cit., p. 386). Cf, ainda, SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

⁶⁷ *Do Espírito das Leis*. Livro XI, Capítulo VI. Tradução Gabriela de Andrada Dias Barbosa. Vol. 1. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Judiciário na Constituição de 1988...* cit., p. 15.



⁶⁹ Ibidem, p. 16. Esta sujeição de juízes à opinião pública e a outros tipos de pressão social se aproxima da ideia de populismo judicial (cf. TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do Judicialismo Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 22-23).

⁷⁰ LEAL, Roger Stiefelmann. *A Judicialização da Política...* cit., p. 234. Em sentido semelhante: CARVALHO, Maria Carolina, op. cit., p. 188 e RECK, Janriê Rodrigues; VICENTE, Jacson Bacin, op. cit. p. 125-140.

⁷¹ Interessante notar que Luís Roberto Barroso, em passagem de seu artigo já mencionado (*Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática...* cit., p. 279), salienta que o ativismo judicial configuraria o exercício deliberado de vontade política. Ao que tudo indica, esta afirmação se mostra congruente com a noção de politização da justiça, formulada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Apesar do texto de Barroso não ser inequívoco e sistemático a respeito, parece convergir com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, posto que ambos colocam o ativismo em um seio comum, identificado, segundo a terminologia adotada nesta pesquisa, no chamado *result-oriented judging*.



Participação popular nos Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: propostas na área da situação carcerária

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Defensor Público, Defensoria Pública do Estado de São Paulo
dqazevedo@defensoria.sp.def.br

Rafael de Paula Eduardo Faber

Defensor Público, Defensoria Pública do Estado de São Paulo
rpfaber@defensoria.sp.def.br

Resumo

O estudo analisa quais as formas de participação popular na definição das estratégias prioritárias de atuação no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A partir do levantamento bibliográfico, explica como esses instrumentos permitem definir as pautas da instituição a fim de superar desafios na concretização de direitos humanos. Para tanto, opta pela análise das Conferências Estaduais, que contam com a participação popular para a elaboração do plano anual de atuação da carreira. O estudo verifica de que forma ocorreu a evolução das Conferências nos últimos anos na área da situação carcerária e conclui que o aperfeiçoamento na condução das Conferências levou a uma redução no número de propostas, o que permitiu um aumento da exequibilidade e clareza nas metas perseguidas, permitindo a elaboração de um plano de ação mais preciso e pontual.

Palavras-chave: Instrumentos de participação popular; Defensoria Pública do Estado de São Paulo; situação carcerária.

Abstract

The study analyzes the forms of popular participation in defining the priority strategies for action within the scope of the Public Defender's Office of the State of São Paulo. Based on the bibliographic survey, this essay explains how these instruments allow defining the institution's guidelines in order to overcome challenges in the realization of human rights. To this end, an analysis of the State Conferences, which count on popular participation for the elaboration of the annual career performance plan, is made. The study verifies the evolution of the Conferences in recent years in the area of the prison situation and concludes that the improvement in the conduction of the Conferences led to a reduction in the number of proposals, which allowed an increase in the feasibility and clarity in the goals pursued, allowing the elaboration of a more precise and punctual plan of action.

Keywords: *instruments of popular participation; Public Defender of the State of São Paulo; prison situation.*



Introdução

O presente estudo tem como objetivo analisar de que forma ocorre a participação popular nos Ciclos de Conferência da Defensoria Pública do Estado de São Paulo em demandas relativas à situação carcerária.

A esse respeito, parte-se da compreensão de que a sociedade civil desempenha papel central na superação desses desafios, “seja pressionando para que os governos garantam os direitos, seja, especialmente, gestando o que se poderia chamar de sempre ‘novos direitos’ ou recolocando a demanda histórica e sempre atualizada dos ‘velhos direitos’”¹.

Dessa forma, chama-se atenção ao papel central que os canais de participação popular exercem nesse contexto, enquanto instrumentos que permitem a construção de espaços de debates que ensejem a formulação e controle social de políticas públicas².

Nesse sentido, justifica-se a análise da experiência da Defensoria Pública paulista, por se tratar de instituição que tem suas origens atreladas a movimentos sociais, o que refletiu na elaboração de sua Lei Orgânica, que preza pela criação de instrumentos que promovam o diálogo da instituição com a sociedade civil.

Em razão dos objetivos visados, a pesquisa realizada é exploratória e vale-se, nos itens 2 e 3, do levantamento bibliográfico, que permitirá identificar os mecanismos de participação popular existentes na estrutura da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

A partir do item 4, o estudo pretenderá demonstrar como esses instrumentos permitem definir as pautas e estratégias da instituição. Para tanto, opta-se pela análise das Conferências Estaduais, que contam com a participação popular para a elaboração do Plano Anual de Atuação da carreira.

A análise terá como enfoque principal as propostas na área de situação carcerária, em que comumente são verificadas graves violações aos direitos humanos. Por fim, encerra-se o artigo com algumas considerações finais.

1. O papel da Defensoria Pública como órgão de defesa dos direitos humanos fundamentais

O acesso à Justiça, muito mais amplo do que o simples acesso ao Judiciário, constitui elemento instrumental componente do mínimo existencial, verdadeiro conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna³.

É nesse contexto que se insere a Defensoria Pública, que possui vocação natural na proteção dos direitos humanos fundamentais, em razão de sua atribuição constitucional de orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados (Artigo 134 da Constituição Federal de 1988).

No entanto, a atribuição da Defensoria Pública na defesa dos direitos humanos não decorre unicamente da própria essência da instituição: o legislador infraconstitucional deixa



claro seu papel fundamental na promoção dos direitos humanos, ao explicitá-lo no Artigo 1º da Lei Complementar 80 de 1994.

Nesse mesmo sentido, o Artigo 3º-A traça, ainda, como objetivo da Defensoria Pública a prevalência e efetividade dos direitos humanos. Por fim, o Artigo 4º arremata trazendo como função institucional a promoção da difusão e conscientização dos direitos humanos (inciso III) e a representação aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos⁴.

Vale dizer que a atuação da Defensoria não se restringe à atuação em demandas individuais, mas possui profícua atuação na seara coletiva⁵, bem como na resolução extrajudicial de conflitos, educação em direitos, participação em conselhos de direitos, atuação em estabelecimentos penitenciários e de internação de adolescentes.

Não menos importante é o papel da Defensoria na defesa de grupos vulneráveis, não exclusivamente do ponto de vista econômico, mas de qualquer pessoa que necessite proteção especial do Estado, incluindo aqui a mulher vítima de violência doméstica, pessoas com deficiência, idosos entre outros.

No que se refere ao plano internacional, as Defensorias Públicas do Brasil contam com a presença de dois (duas) defensores (as) interamericanos(as)⁶ no Sistema Interamericano de Direitos Humanos⁷. A atuação dos defensores interamericanos ocorre mediante postulações perante a Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que permite conferir representação legal às vítimas.

Assim, conforme se verifica, a Defensoria Pública se insere dentre os órgãos nacionais de proteção dos direitos humanos e, conseqüentemente, deve pautar sua atuação de forma a superar os desafios na concretização desses direitos.

A esse respeito, reconheceu-se na IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos que o desafio na implementação de Direitos humanos “começa lá na comunidade, onde as ONGs não existem, a mídia não chega ou chega precariamente, onde a sociedade tem menor capacidade de mobilização”⁸.

Logo, fala-se na existência de desafios político-organizativos, que só podem ser superados a partir da compreensão de que há “um caminho a ser percorrido no sentido de tornar os direitos humanos uma questão importante e central na vida cotidiana e na ação política das diversas organizações da sociedade civil”. Em suma, a concretização dos direitos humanos implica no reconhecimento de “sujeitos de direitos” e, portanto, cabe-lhes a primazia na atuação em vista de sua realização⁹.

Dessa forma, é evidente que a atuação da Defensoria Pública está associada à análise do contexto jurídico, social e político da demanda – interna ou externamente - e ao debate e o apoio de movimentos sociais e de entidades especializadas envolvidas com o tema¹⁰.

Por essa razão, cria-se, na instituição, a consciência da necessidade de uma litigância estratégica por parte de todos os defensores¹¹, que se relaciona, intimamente, à necessidade da implementação de instrumentos de participação popular, o que se verificará nos itens seguintes a partir da experiência da Defensoria Pública paulista.



2. Instrumentos de participação popular na Defensoria Pública de São Paulo

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada somente em 9 de janeiro de 2006 (Lei Complementar Estadual nº 988) para suprir uma “fenda democratizante” no acesso à Justiça por parte dos mais necessitados¹².

Apesar da demora significativa em sua implementação, considerando que Constituição de 1988 já determinava a criação de Defensorias Estaduais em todo o país, o processo que culminou em sua criação foi derivado de uma crescente pressão de diversos setores da sociedade civil¹³.

O denominado “Movimento pela Criação da Defensoria”, iniciado em meados de 2002, congregou mais de 400 entidades politicamente organizadas e que ativamente passaram a dialogar, propor e cobrar dos poderes constituídos os necessários encaminhamentos para a criação da Defensoria paulista¹⁴, tendo sido fundamentais no desenho de uma instituição verdadeiramente democrática, feita pelo e para o povo.

A participação popular no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo é de tal importância que foi alçada à condição de direito das pessoas que lá buscam atendimento, e se volta para a definição das diretrizes institucionais e acompanhamento da fiscalização das ações e projetos desenvolvidos pela Instituição, da atividade funcional e da conduta pública dos membros e servidores (Artigo 6º da Lei Complementar Estadual 988/06).

No que tange aos instrumentos que garantem a participação popular, a Defensoria Pública de São Paulo é pioneira em seu modelo de Ouvidoria externa à carreira; na realização de audiências e consultas públicas; na existência do “Momento Aberto” em todas as sessões públicas do Conselho Superior da Instituição, na qual é franqueada a palavra a qualquer cidadão; na elaboração de teses institucionais¹⁵; e na organização das Conferências que delinearão o plano anual de atuação da instituição.

Na realidade, a Conferência Estadual e as Pré-Conferências Regionais constituem o principal mecanismo garantidor da participação social com maior efetividade, tendo em vista que têm impacto direto na elaboração do plano anual de atuação da carreira.

Explica-se: por determinação legal, a aprovação do plano anual de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo deve garantir a contribuição de representantes de todos os conselhos estaduais, municipais e comunitários, de entidades, organizações não governamentais e movimentos populares (Artigo 31 da Lei Complementar Estadual 988/06).

Essa participação é garantida por meio do Ciclo de Conferências da Defensoria Pública, realizado a cada dois anos, iniciado com as Pré-Conferências Regionais, que identificam demandas da sociedade civil de cada região do Estado.

Nos encontros regionais são eleitos delegados que encaminham propostas para a Conferência Estadual, quando então será realizada a análise da viabilidade e prioridade conforme a área temática. A partir das Conferências são aprovados os parâmetros de atuação da Defensoria, que são levados ao Conselho Superior da instituição para que se possa realizar a revisão do plano anual de atuação. Ressalta-se que a importância do Plano Anual de Atuação também é verificada na medida em que ele embasa a elaboração da proposta orçamentária da Instituição.

A fiscalização do cumprimento das propostas ocorre a partir do monitoramento contínuo das ações voltadas à implementação dos enunciados constantes dos relatórios das Conferências, realizado pela própria Defensoria Pública, que divulga esses resultados por meio da *internet*.

A partir dos mecanismos expostos, especialmente das Conferências Estaduais, o item a seguir se propõe ao estudo de situações concretas, a fim de demonstrar como os instrumentos supramencionados são utilizados na efetivação dos direitos humanos, especificamente a partir de atuações na área da situação carcerária.



3. Participação popular e situação carcerária

Uma das áreas mais críticas e que vem reclamando cada vez mais uma atuação incisiva por parte Defensoria Pública paulista é a da situação carcerária. Nesse contexto, não é novidade alguma que a seletividade do sistema penal aponta suas armas para as camadas mais pobres da população, sendo inegável que o público-alvo da Defensoria Pública é justamente o mais atingido pelo Estado-repressor.

Conscientes do paradoxo existente em sua atuação deficiente, frente à precariedade de recursos e condições de trabalho¹⁶, e o perigo em legitimar um sistema responsável pela contumaz violação de direitos básicos da população carcerária, os defensores públicos devem sempre buscar a criação e o fomento de práticas criativas de resistência em um Estado de dominação, do qual fazem parte¹⁷.

Para se aproximar de tal ideal, Shimizu e Strano refletem que o defensor deve se recusar veemente em “naturalizar a violência institucional que se esconde sob os tons pastéis dos cartórios e salas de audiência”¹⁸. Para o cumprimento de tal tarefa, fundamental se mostra a participação da sociedade civil na construção de estratégias e na priorização de áreas de atuação.

Assim, é comum que sejam realizadas, antes da propositura de ações coletivas, audiências públicas, como a ocorrida em 22 de novembro de 2012, promovida pelo Núcleo Especializado em Situação Carcerária (NESC) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, intitulada *O fornecimento de produtos básicos de assistência material nos estabelecimentos prisionais no Estado de São Paulo*.

O objetivo da referida audiência foi de ouvir os familiares e egressos do sistema prisional, representantes da sociedade civil, movimentos sociais e entidades ligadas à área de situação carcerária, especialistas e órgãos estatais responsáveis, para a ampliação do conhecimento sobre a matéria e colaboração com o desenvolvimento de estratégias para melhoria da realidade prisional, principalmente no que se refere às condições de assistência material às pessoas encarceradas.

Nesse contexto, a Defensoria Pública de São Paulo já propôs ação civil pública para garantir alimentação aos detentos que estiverem aguardando audiência no Fórum de Suzano; *habeas corpus* coletivo contra revistas invasivas em familiares de detentos em Taubaté; ação civil pública para o fornecimento de água quente nos presídios de todo o Estado; ação civil pública para disponibilizar aos presos da Penitenciária Masculina de Ribeirão Preto equipes de saúde estruturadas, entre tantas outras atuações.

Além da participação popular, mais conjuntural, em audiências públicas, o envolvimento da sociedade civil nas Pré-Conferências Regionais e na Conferência Estadual traz a possibilidade de se formular uma agenda de longo prazo, de sorte que os próprios destinatários dos serviços e ações da Defensoria Pública possuem o poder de influenciar sobremaneira o futuro da Instituição.

Nos tópicos seguintes será analisado como se deu o diálogo com a sociedade em geral, durante as Conferências já realizadas, para discussão das prioridades e estratégias na área de situação carcerária.

3.1. I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo

O I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo, ocorrido em meados de 2007, teve início com a realização de 14 *Pré-Conferências Regionais*, que culminaram na *I Conferência Estadual*, na qual se buscou a manutenção de um canal de diálogo permanente com os principais interessados na prestação dos serviços de assistência jurídica gratuita para a aproximação definitiva com as diversas demandas existentes no Estado, permitindo-se uma atuação mais eficiente, democrática e sintonizada com as carências vivenciadas pela população.



Pretendeu-se, por um lado, consolidar os vínculos dos defensores públicos com a sociedade civil e, por outro, incorporar uma metodologia de trabalho pautada na participação e discussão coletiva das diretrizes que devem ser adotadas no cotidiano dos profissionais que atuam na instituição¹⁹.

Em relação à situação carcerária, foi criado um grupo temático composto por participantes afetos a tal área, facilitando-se o debate na construção de um documento representativo e consensual para todo o Estado.

Após todo o debate, as propostas aprovadas nos grupos temáticos foram encaminhadas à Plenária Final, que teve por função a aprovação, alteração, ou reprovação de tais propostas. Por fim, foi construído o Relatório Final da I Conferência Estadual da Defensoria do Estado de São Paulo, que apontou 35 ações na área de situação carcerária²⁰.

Em 2009 foi inserido no Material de Apoio da II Conferência Estadual o resultado do monitoramento²¹ do I Ciclo de Conferências, no qual se pontuou a ampla participação da sociedade civil, o que contribuiu na criação de espaços de reflexão conjunta para a construção de um modelo de realização dos eventos (Deliberação nº 36 aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública).

Constatou-se o grande proveito e verdadeira necessidade do Relatório Final da Conferência Estadual, já que a quase totalidade das propostas foi recepcionada pelo plano anual de atuação e levado em conta para o planejamento orçamentário da instituição.

Reconheceu-se a dificuldade da organização do evento de tamanha magnitude, tendo em vista a enorme precariedade da instituição naquela época. Todavia, ao mesmo tempo, percebeu-se que os vínculos criados com os segmentos sociais foram intensificados e aprofundados, permitindo a realização de ações nos anos posteriores a partir de tal diálogo²².

Das 35 propostas na área de situação carcerária, 13 foram implementadas. Dentre elas, destaca-se a proposta de descentralização do Núcleo de Situação Carcerária, viabilizando o contato com a sociedade local, o que foi realizado por meio da Deliberação do Conselho Superior de nº 104, criando-se a função de Coordenador de Execução Criminal²³.

3.2. II Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo

No II Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo ocorreram 22 *Pré-Conferências Regionais*, em que foram elaborados relatórios encaminhados para discussão na *II Conferência Estadual*.

Considerando o grande número de propostas aprovadas no I e II Ciclos e objetivando maior efetividade às conclusões alcançadas, a metodologia das Conferências foi reformulada de modo que fosse aprovado um número viável de propostas que a sociedade civil considerasse prioritárias para serem implementadas no período estipulado²⁴.

A nova sistematização, traçando-se metas, delineou de maneira mais objetiva a atuação da instituição, priorizando a qualidade e viabilidade das propostas, embora tenha redundado em expressiva diminuição quantitativa. No tema “situação carcerária” foram aprovadas 19 propostas, sendo que o plano anual de atuação 2009/2011 contou com apenas 12 metas nessa área temática²⁵.

No relatório de monitoramento de 2011²⁶, constatou-se que uma das propostas feitas pela sociedade civil e que foi acolhida, estando ainda em fase de implementação, é a referente ao aumento do número de defensores na área de execução penal, que ainda hoje se mostra como prioridade para a instituição²⁷.

Em relação às propostas do II Ciclo de Conferências, o relatório apontou 7 propostas em fase de implementação, podendo-se destacar a que busca assegurar o direito do preso à proximidade familiar, que foi objeto de inúmeros pedidos de transferência de detentos, inclusive com a impetração de mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal para impedir a inclusão de presos que têm residência em raio superior a 200 km do estabelecimento prisional²⁸.



3.3. III Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo

O III Ciclo teve início em maio de 2011. Foram realizadas 22 Pré-Conferências preparatórias da Conferência Estadual ocorrida nos dias 12 e 13 de agosto na Câmara Municipal de São Paulo.

Em relação ao tema “situação carcerária”, as 4 propostas aprovadas pela Conferência Estadual foram inseridas no plano anual de atuação. Apesar da drástica redução da quantidade de propostas aprovadas, percebe-se que houve uma seleção minuciosa delas, com objetivos mais claros e uma abordagem mais detalhada do que a apresentada nos outros Ciclos²⁹.

Ademais, as propostas selecionadas traduzem exatamente os maiores problemas diuturnamente relatados pelos usuários da instituição: políticas públicas de atendimento ao egresso; obrigatoriedade do pedido de liberdade provisória em todos os casos; aperfeiçoamento do acesso à informação processual; e necessidade de que a separação da criança da mãe presa seja gradual³⁰.

Foi elaborado um relatório de monitoramento das propostas da III Conferência, que embora tenha sido modificado em sua apresentação e detalhamento, passou a ter uma estrutura mais objetiva, levando em conta a alteração de tratamento e estratégia da instituição em relação às propostas apresentadas nas Conferências³¹.

Nesse novo modelo de relatório consta a estrutura das atividades a serem desenvolvidas para atingir a meta pretendida, incluindo as etapas e o andamento de cada atuação necessária. Dentre as propostas atingidas, encontra-se a criação de serviço de monitoramento das prisões, a realização de palestras para aprimorar a litigância estratégica da instituição, formulação de um roteiro de inspeções em presídios, entre outros.

Elaborou-se também um relatório geral de monitoramento, constando todas as propostas dos três Ciclos de Conferências, sendo que ainda continuam sem implementação 15 propostas, principalmente em razão da dependência de outros órgãos³².

3.4. IV Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo

O IV Ciclo de Conferência teve início em agosto de 2013, composto por 22 Pré-Conferências Regionais e uma Conferência Estadual, esta última ocorrida em 6 e 7 de dezembro na Câmara Municipal de São Paulo.

No tema “situação carcerária” foram aprovadas 3 propostas voltadas para os seguintes temas: combate à revista vexatória por meio de plantões de defensor público junto às filas dos estabelecimentos prisionais; ações para garantia da saúde dos sentenciados; e atendimento na fase pré-processual, inclusive nas delegacias³³, as quais compuseram o Plano de Atuação da instituição.

Foi dada continuidade à metodologia de plano de atividades com órgão responsável, gestor responsável/individual, a informação se depende de órgão externo ou não, a natureza da atividade, o prazo inicial, prazo final, status da proposta e tarefas relacionadas. Por fim, também foram apontados indicadores de execução da proposta e o resultado esperado³⁴.

De acordo com o relatório de monitoramento, as 3 propostas aprovadas foram integralmente implementadas³⁵.

No entanto, conforme nota pública da Pastoral Carcerária, a maioria das propostas de ciclos anteriores não haviam sido implementadas, sendo que foi criticada ainda a categoria de “parcialmente implementadas”, dada sua nebulosidade. A Pastoral apontou ainda que, naquele ano de 2015, no que dizia respeito à situação carcerária, menos de 20% das propostas aprovadas nas três primeiras edições foram consideradas implementadas. Enquanto isso, 30% não tiveram sua implementação sequer iniciada. Foram feitas ainda críticas sobre a falta de análise de



viabilidade das propostas. o encaminhamento de propostas durante as Conferências deveria ocorrer concomitantemente à análise da sua viabilidade para então serem aprovadas ou rejeitadas³⁶.

A Nota Pública da Pastoral ainda apontou que o conjunto de propostas aprovadas nas Conferências deveria nortear organização orçamentária da instituição, servindo de parâmetro, inclusive, para a escolha das pautas políticas da instituição junto ao Governo, o não jamais teria ocorrido. Assim, estaria ocorrendo um esvaziamento de tal espaço, de modo que a Pastoral não se organizou para participar do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo³⁷.

3.5. V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo

O V Ciclo de Conferências Públicas da Defensoria Pública de SP começou no dia 1º de agosto de 2015, para aprovar 50 propostas, tendo sido aprovadas 2 propostas para o Plano de Atuação 2015-2017 na área de situação carcerária. Uma das propostas se voltou a priorizar o atendimento jurídico nas unidades prisionais e outra para garantia do cumprimento da pena próximo da família, com a garantia de transporte gratuito para visitantes de presos a 100 km de distância ou mais³⁸.

A partir desse ano o monitoramento dos ciclos se deu de maneira semestral, de modo que cada delegado pôde obter informações detalhadas do desenvolvimento da execução das propostas realizadas³⁹. Diferentemente dos outros Ciclos de Conferência, houve a descrição do que foi realizado de concreto por cada Núcleo Especializado e não um juízo de valor sobre se a proposta foi integralmente cumprida ou não. Na área da situação carcerária, o NESC se limita a descrever as atividades que realizou no período⁴⁰.

A partir dos relatórios de monitoramento, fica evidente que, apesar do Plano de Atuação se voltar a toda a instituição, é relegado a cada Núcleo Especializado a tarefa de prestar constas à sociedade civil a respeito das metas lá dispostas, com exceção das propostas da administração superior. Assim, no primeiro relatório de monitoramento é feito um esclarecimento de que o relato sobre o andamento das propostas aprovadas no eixo 9 foi elaborado pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária, NESC, sendo que no referido relato, o próprio Núcleo se restringe a esclarecer que a meta diz respeito ao atendimento de Varas de Execuções Criminais, sendo que o Núcleo teria organizado um Grupo de Trabalho para este objetivo⁴¹.

Essa constatação foi também realizada em pesquisa de mestrado denominada “Participação popular na promoção do acesso à justiça: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007 – 2017)”. O pesquisador Maurício Buosi identifica que as propostas aprovadas nas conferências vêm repercutindo de modo bastante desigual na instituição como um todo, com ações institucionais na maior parte das vezes restritas ao Núcleo Especializado que atua com a temática. Desse modo, a Defensoria estaria empreendendo uma fraca capacidade institucional de mobilizar e de monitorar a incidência do plano nas ações institucionais em nível local. Maurício conclui que “esse argumento ajuda a explicar o esvaziamento e a desmobilização em torno desses espaços institucionais de participação”⁴².

3.6. VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo

O VI Ciclo foi realizado entre julho e novembro de 2017, tendo sido aprovadas três propostas que passaram a compor o Plano de Atuação. O regimento interno das Conferências passa a prever que serão aprovadas no máximo 30 propostas para o Plano de Atuação. As propostas, na área da situação carcerária, se voltaram ao fomento de capacitação para reinserção de egressos no mercado de trabalho, a criação de programas voltas a pessoas que cometeram crimes de menor potencial ofensivo e o fortalecimento da política mães em cárcere⁴³.



Foi dada continuidade aos ciclos de monitoramento das propostas no formato de reuniões periódicas. A partir desse ciclo, as propostas passaram a ser monitoradas com resultado esperado, indicador, sendo que para cada atividade foram destacados responsáveis, prazos e andamentos. O NESCS indicou as atividades executadas no período, mas não destacou o cumprimento integral das propostas⁴⁴.

3.6. VII Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo

Entre agosto e novembro de 2019 ocorreu o VII Ciclo de Conferências também com o objetivo de aprovar 30 propostas para orientar o Plano de Atuação da instituição por dois anos. Sobre as propostas voltadas à situação carcerária, foram aprovadas 4 no referido eixo, uma voltada para exigir a instalação de equipe multidisciplinar nas centrais de penas alternativas e centrais de atendimento, o fortalecimento dos Centros de Atendimentos Multidisciplinares da própria Defensoria para fortalecimento dos vínculos familiares, a ampliação das oportunidades de estudo dentro do sistema carcerário, e, por fim, a realização de mutirões semestrais de atendimento jurídico nas unidades prisionais⁴⁵. Ainda não houve o monitoramento deste ciclo, mas o Plano de Atuação já foi aprovado.

5. Considerações finais

A Defensoria desenvolveu, ao longo de sua recente constituição, uma estrutura transparente e de permeabilidade institucional que garante, para além da posição de mera destinatária dos serviços, a posição de protagonismo à sociedade civil, por meio da participação popular nas Pré-Conferências e na Conferência Estadual. Além disso, foi consolidado um mecanismo de monitoramento em constante aprimoramento.

Demonstra-se que a instituição tem envidado esforços para atender às necessidades dos usuários, que nada mais são do que a concretização de direitos básicos do cidadão. Os problemas estruturais e financeiros da própria instituição e a dependência da vontade política de outros órgãos para realização de parecerias são grandes entraves à Defensoria, que se fortalece cada vez mais como um contrapoder ou resistência a um sistema estatal violador dos direitos humanos fundamentais. Ninguém melhor, então, do que a própria sociedade para definir o foco das ações da instituição que surgiu justamente para defendê-la nos mais variados aspectos.

A presente análise permite concluir que a elaboração de propostas com a participação popular no âmbito da Defensoria seguiu um caminho de redução na quantidade que busca trazer ganhos em qualidade, no sentido de exequibilidade e clareza nas metas perseguidas, afastando-se de um modelo de protocolo de intenções para um plano de ação mais preciso e pontual.

Há críticas em relação à redução da participação democrática, uma vez que não é possível contemplar todas os legítimos anseios trazidos pela sociedade civil, ao menos de maneira realmente compromissada. Por outro lado, a centralidade na figura dos Núcleos Especializados para dar cumprimento a todas as propostas não se mostra adequada, uma vez que a instituição precisa se comprometer como um todo. Isto porque as propostas surgem justamente nas unidades espalhadas por todo o Estado de São Paulo, sendo que não raras vezes refletem questões locais ou regionais, assim, a instituição necessita rever a forma como monitora e, mais do que isso, faz cumprir as propostas do Plano de Atuação com maior envolvimento de cada defensor(a), agentes e servidores em geral, sempre em diálogo com os movimentos e sociedade civil local.

Com o atual cenário pandêmico, a Defensoria terá um novo desafio de se comunicar de maneira efetiva com a sociedade de modo a transmitir o andamento da execução das propostas do Plano de Atuação.

Não obstante, com a estruturação definitiva da carreira, espera-se, então, que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo consiga atender a todos os anseios da sociedade que a edificou e ainda a constrói cotidianamente.



Bibliografia e outras fontes

- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE DEFENSORES PÚBLICOS (Apadep). **Instalação de unidades na DPESP: uma visão de quem está na base**. Defensoria em Revista. São Paulo, Set/Out/Nov. 2013, pp. 9-11.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2002. Rio de Janeiro: Renovar. p. 327.
- BRASIL. 1988. Constituição, 1988.
- _____. 1994. Lei Complementar n° 80, de 12 de janeiro de 1994.
- _____. 2004. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CÂMARA DOS DEPUTADOS; FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. **Texto Base da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, 29 e 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2004.
- CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. 2014. Fendas Democratizantes: mecanismo de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à Justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. 2º ed. Salvador: JusPodivm, pp. 33-66.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2004. Sentença de 2 de julho, **Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**. Disponível em: <https://www.cpj.org/news/2004/seriec_107_esp.pdf> . Último acesso em: 08/03/2014.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2004. Sentença de 31 de agosto. **Ricardo Canese Vs. Paraguai**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf> . Último acesso em: 08/03/2014.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2008. **Sentença de 2 de Maio, Kimel v. Argentina**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_ing.pdf> . Último acesso em: 08/03/2014.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2008. **Relatório Final – I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo**, Junho de 2007, pp 1-24.
- _____. 2009. **Material de Apoio para a II Conferência Estadual da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, Junho de 2009, pp. 1-58.
- _____. 2009-2. **Propostas Aprovadas pela Plenária da II Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo**, pp. 1-25.
- _____. 2011. **III Relatório de Monitoramento das Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, Junho de 2011, pp. 1-98.
- _____. 2011-2. **III Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo – Caderno de Propostas**, pp. 1-35.
- _____. 2011-3. **Propostas aprovadas no III Ciclo de Conferências**, pp. 1-5.
- _____. 2011-4. **Plano de Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo 2012/2013**, pp. 1-43.
- _____. 2012. **Denúncia de Violação dos Artigos 7 (2) E 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, pp. 1-17.
- _____. 2013. **Relatório de Monitoramento**, pp. 1-46.
- _____. 2013-2. **Caderno de Monitoramento dos 3 Ciclos de Conferência**, pp. 1-41.



_____. 2013-3. **IV Ciclo de Conferências da Defensoria Pública de São Paulo - Caderno de Propostas**. pp. 1-48.

_____. 2013-4. **Propostas na área de Situação Carcerária**. p. 1.

_____. Plano de Atuação 2016-2017. 2015. P. 30-31.

_____. **Monitoramento do V Ciclo. 2015-2017**. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6389>. Acesso em 24/11/2020.

_____. **4ª Reunião de Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Caderno de Monitoramento. P. 80. 2017.

_____. **Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. P. 25. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%c3%aancias/v%20ciclo/Caderno%20de%20Monitoramento%20-%20V%20Ciclo%20de%20Confer%c3%aancias%20DPESP.pdf>. Acesso em 24/11/2020.

_____. **VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6246>. Acesso em 24/11/2020.

_____. 3ª Reunião de Monitoramento do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/3o_Caderno_Monitoramento_VI_Ciclo.pdf. P. 55-60. Acesso em 24/11/2020.

_____. Plano de Atuação DPESP. 2020-2021. https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/202020921_VII_Plano_Atuaao_DPESP.pdf. Acesso em 24/11/2020.

LEITE, Antônio José Maffezoli. 2014. A atuação da Defensoria Pública na promoção e defesa dos direitos humanos, inclusive perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. Vol. 2. Salvador: JusPodivm, pp. 567-595.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 1995. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994**, OEA/Ser.L/V/II.88/Doc. 9 rev./17 feb. 1995.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2011. **Garantías de acceso a la justicia: el papel de los Defensores Públicos Oficiales**, OEA Doc. AG/RES. 2656 (XLI-O/11)/Ser.P/ doc.5232/ 5-7 Jun. .

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2012. **Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad**, OEA Doc. AG/RES. 2714 (XLII-O/12)/Ser.P/ Doc.5329, 3-5 Jun. .

PASTORAL CARCERÁRIA. **Nota Pública da Pastoral Carcerária Sobre as Conferências da Defensoria Pública de São Paulo**. Disponível em <https://carceraria.org.br/noticias/nota-publica-da-pastoral-carceraria-sobre-as-conferencias-da-defensoria-publica-de-sao-paulo>. Acesso em 24/11/2020.

SADEK, Maria Tereza Aina. 2014. Defensoria Pública: A Conquista da Cidadania. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. 2º ed. Salvador: JusPodivm, pp. 19-32.

SÃO PAULO. 2006. **Lei Complementar Estadual nº 988**, de 09 de janeiro de 2006.

SHIMIZU, Bruno; STRANO, Rafael Folador. 2014. O Defensor Público e a Criminologia: da “desalienação” à resistência. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, pp. 377-396.



SOUSA, José Augusto Garcia de. 2014. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. 2ª ed.

USP. JORNAL DA USP. **Relações entre Defensoria Pública de SP e movimentos de moradia estão enfraquecidas**. Disponível em <https://jornal.usp.br/podcast/relacoes-entre-defensoria-publica-e-movimentos-de-moradia-estao-enfraquecidas/>. Acesso em 24/11/2020.

¹ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CÂMARA DOS DEPUTADOS; FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Texto Base da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 29 e 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2004.2004, p. 14

² BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CÂMARA DOS DEPUTADOS; FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Texto Base da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 29 e 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2004.2004, p. 15.

³ BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 2002. Rio de Janeiro: Renovar. pp. 197-198, 258.

⁴ Nesse sentido a Defensoria paulista representou recentemente perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em razão de processo criminal no qual o usuário da Instituição foi condenado por desacato, fato este que não poderia ser punido na esfera penal, consoante o Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de 1994 e farta jurisprudência da Corte Interamericana (Casos: Kimel v. Argentina; Herrera Ulloa Vs. Costa Rica; Ricardo Canese Vs. Paraguai *et all.*).

⁵ SOUSA, José Augusto Garcia de. 50 atuações coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico atento aos “consumidores” do sistema de justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2014. pp. 195.

⁶ Com o objetivo de dar maior protagonismo às vítimas a Corte Interamericana ao atualizar seu Regimento Interno em 2009 previu em seu Artigo 37 que em caso de supostas vítimas sem representação legal devidamente credenciada, a Corte poderá designar um Defensor Interamericano de ofício que as represente durante a tramitação do caso. Para viabilizar tal atuação, a Corte firmou, em 25 de setembro de 2009, um Acordo de Entendimento com a Associação Interamericana de Defensorias Públicas (Aidef), com o objetivo de prover assistência legal gratuita às supostas vítimas que carecem de recursos econômicos ou de representação legal ante a Corte. A Aidef, então, estabeleceu um processo seletivo para escolha dos defensores públicos interamericanos. Cada país poderia indicar até dois nomes, que teriam que apresentar currículo e cartas de compromisso pessoal. No Brasil, o Condege e a Anadep lançaram edital conjunto para seleção das indicações brasileiras (LEITE, 2014, p. 583-587), sendo escolhidos os defensores públicos Antonio José Maffezoli Leite (SP) e Carlos Eduardo Barros da Silva (PA).

⁷ O Sistema Interamericano de Direitos Humanos já se manifestou em algumas ocasiões a respeito da importância de uma Defensoria Pública fortalecida nos países latino-americanos. Nesse sentido: Resolução da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos nº 2656 e nº 2714.

⁸ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CÂMARA DOS DEPUTADOS; FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Texto Base da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 29 e 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2004.2004, p. 11

⁹ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CÂMARA DOS DEPUTADOS; FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Texto Base da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 29 e 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2004.2004, p. 17.

¹⁰ LEITE, Antonio José Maffezoli.. A atuação da Defensoria Pública na promoção e defesa dos direitos humanos, inclusive perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. Vol. 2. Salvador: JusPodivm. 2014. pp. 580.

¹¹ LEITE, Antonio José Maffezoli. 2014. A atuação da Defensoria Pública na promoção e defesa dos direitos humanos, inclusive perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. Vol. 2. Salvador: JusPodivm, pp. 580.

¹² CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. 2014. Fendas Democratizantes: mecanismo de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à Justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, pp. 33.



- ¹³ SADEK, Maria Tereza Aina. 2014. Defensoria Pública: A Conquista da Cidadania. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). Temas Aprofundados da Defensoria Pública. 2º ed. Salvador: JusPodivm, pp. 19.
- ¹⁴ CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. 2014. Fendas Democratizantes: mecanismo de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à Justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). Temas Aprofundados da Defensoria Pública. 2º ed. Salvador: JusPodivm, pp. 33.
- ¹⁵ Anualmente os defensores públicos reúnem-se para a definição de teses institucionais, que deverão ser observadas por todos os membros da carreira, constituindo parâmetros mínimos de qualidade para atuação e elencando as estratégias e temas que deverão ser priorizados na rotina de atendimento. Movimentos e organizações sociais são chamados a contribuir, podendo apresentar suas propostas à Ouvidoria, que poderá propor teses relacionadas às atribuições da Instituição. Veja, CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. 2014. Fendas Democratizantes: mecanismo de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à Justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). Temas Aprofundados da Defensoria Pública. 2º ed. Salvador: JusPodivm, pp, 36. 2014..
- ¹⁶ Em reportagem da revista da Apadep (Associação Paulista de Defensores Públicos) a respeito da instalação de novas unidades há relatos de inexistência de acomodações próprias para os defensores: “Em Tupã, onde 3 estagiários e 3 defensores ocupam um espaço dentro do cartório da Vara de Execuções Criminais (VEC), no fórum. A situação é preocupante, na medida em que assistidos já foram presos ao procurarem a Unidade para obter orientação. Em Mauá, a reclamação é parecida. Por ocuparem inicialmente uma sala no fórum, os defensores da Unidade viram adolescentes algemados no encosto dos bancos da sala do júri. A explicação dada pela direção do local foi a de que esta atitude precisou ser tomada por questões de segurança. Ao questionarem esse tratamento desumano, os defensores foram retaliados pela direção do fórum com a ameaça de migração para outra sala ainda menor do que a que ocupavam, de 9m². Atualmente, a Defensoria Pública está sediada em uma sala dentro do Conselho Tutelar”. ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE DEFENSORES PÚBLICOS (Apadep). Instalação de unidades na DPESP: uma visão de quem está na base. Defensoria em Revista. São Paulo, Set/Out/Nov. 2013, pp. 9-11.
- ¹⁷ SHIMIZU, Bruno; STRANO, Rafael Folador. 2014. O Defensor Público e a Criminologia: da “desalienação” à resistência. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). Temas Aprofundados da Defensoria Pública. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, pp. 377-396.
- ¹⁸ SHIMIZU, Bruno; STRANO, Rafael Folador. 2014. O Defensor Público e a Criminologia: da “desalienação” à resistência. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). Temas Aprofundados da Defensoria Pública. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, pp. 377-396.
- ¹⁹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2008. Relatório Final – I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, Junho de 2007, pp 4.
- ²⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2008. Relatório Final – I Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo, Junho de 2007, p. 27-28.
- ²¹ A Deliberação do Conselho Superior de nº 49 criou um mecanismo de monitoramento e avaliação dos relatórios, permitindo a verificação contínua das ações adotadas pelos órgãos da Administração Superior, pelos Núcleos Especializados e pelas Regionais da Defensoria Pública para concretizar as demandas aprovadas pela sociedade civil.
- ²² DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2009. Material de Apoio para a II Conferência Estadual da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Junho de 2009, pp. 6.
- ²³ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2009. Material de Apoio para a II Conferência Estadual da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Junho de 2009, pp. 26-27.
- ²⁴ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2011. III Relatório de Monitoramento das Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Junho de 2011, pp. 10.
- ²⁵ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Propostas Aprovadas pela Plenária da II Conferência Estadual da Defensoria Pública de São Paulo. 2009. pp. 4.
- ²⁶ Houve melhorias no sistema de monitoramento, com a reformulação dos questionários anteriormente utilizados de forma a ampliar o conhecimento sobre as ações realizadas. Aprimorou-se o sistema ao buscar-se a identificação dos responsáveis e envolvidos na implementação de cada proposta; a verificação se a proposta depende de parceria realizada com outras instituições; se ela tem caráter contínuo ou prazo para terminar; a identificação o seu grau de impacto e de complexidade; se ela foi implementada, se está em fase de implementação ou se não foi implementada, bem como as ações concretas realizadas, data de início e término das ações, dificuldades encontradas e, por fim, a justificativa, caso não tenha sido implementada. Confira DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. III Relatório de



Monitoramento das Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Junho de 2011, pp. 1-98. 2011, p. 10.

²⁷ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. III Relatório de Monitoramento das Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Junho de 2011, pp. 1-98.

²⁸ O relatório ainda aponta que a maioria das propostas é de implementação contínua, possuindo alto impacto social, mas de maneira geral, de difícil implementação (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. III Relatório de Monitoramento das Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Junho de 2011, p. 92-93).

²⁹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2011-4. Plano de Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo 2012/2013, p. 30-33

³⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2011-4. Plano de Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo 2012/2013, p. 30-33

³¹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2013. Relatório de Monitoramento. pp. 32-35.

³² DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Caderno de Monitoramento do 3º Ciclos de Conferência. pp. 38-41.

³³ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2013-4. Propostas na área de Situação Carcerária. 2013. p. 1.

³⁴ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Plano de Trabalho das Propostas advindas da Plenária da IV Conferência Estadual. 2013. P 128-137.

³⁵ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Monitoramento das Propostas aprovadas na IV Conferência Estadual da Defensoria Pública. 2013. P. 4.

³⁶ PASTORAL CARCERÁRIA. Nota Pública Da Pastoral Carcerária Sobre As Conferências da Defensoria Pública de São Paulo. Disponível em <https://carceraria.org.br/noticias/nota-publica-da-pastoral-carceraria-sobre-as-conferencias-da-defensoria-publica-de-sao-paulo>. Acesso em 24/11/2020.

³⁷ Idem.

³⁸ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Plano de Atuação 2016-2017. 2015. P. 30-31.

³⁹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Monitoramento do V Ciclo. 2015-2017. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6389>. Acesso em 24/11/2020.

⁴⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 4ª Reunião de Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Caderno de Monitoramento. P. 80. 2017.

⁴¹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. P. 25. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%0c3%aaancias/v%20ciclo/Cadern%0%20de%20Monitoramento%20-%20V%20Ciclo%20de%20Confer%0c3%aaancias%20DPESP.pdf>. Acesso em 24/11/2020.

⁴² USP. JORNAL DA USP. Relações entre Defensoria Pública de SP e movimentos de moradia estão enfraquecidas. Disponível em <https://jornal.usp.br/podcast/relacoes-entre-defensoria-publica-e-movimentos-de-moradia-estao-enfraquecidas/>. Acesso em 24/11/2020.

⁴³ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6246>. Acesso em 24/11/2020.

⁴⁴ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 3ª Reunião de Monitoramento do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em



https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/3o_Caderno_Monitoramento_VI_Ciclo.pdf . P. 55-60. Acesso em 24/11/2020.

⁴⁵ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Plano de Atuação DPESP. 2020-2021. https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/202020921_VII_Plano_Atuacao_DPESP.pdf. Acesso em 24/11/2020.



As ilusões perdidas: uma leitura marxista sobre o esvaziamento dos direitos humanos e da democracia nos marcos do capitalismo

The lost illusions: a marxist reading on the emptying of human rights and democracy in the marks of capitalism

Wagner Giron de la Torre.

Defensor Público do Estado de São Paulo. Pós-graduado em Direitos Humanos e Acesso à Justiça pela FGV/SP
wtorre@defensoria.sp.def.br

“A força do capitalismo reside no fato de projetar nas consciências uma imagem invertida de si, de modo que a desordem que produz surge como ordem natural das coisas.(...) Se não formos capazes de ser, como organização socioeconômica e política, mais do que esses padrões fizeram de nós, se o capitalismo for o melhor de que é capaz nossa sociedade global e, em última instância, nossa espécie (...) então merecemos o futuro sombrio, ou talvez o não futuro, a que estamos nos condenando”.

Luis Marques.

Resumo

1 O capitalismo, enquanto sistema em movimento e em expansão “infinita”, se sustenta pela exaustão dos recursos naturais necessários à produção em grande escala de mercadorias. A tudo transforma em mercadoria, inclusive os bens naturais, sem considerar, nas relações sociais extremamente humanas que desenvolve e consolida, os limites físicos do planeta, gerando a tragédia socioambiental exponenciada pelas contradições intrínsecas do próprio sistema. 2 A alienação produzida pelas inversões da realidade pelo capitalismo, afasta o homem dos produtos de sua força de trabalho, da sociedade, alienando-o do mundo natural. 3 A negação cultural e ideológica da crise socioambiental e dos limites do sistema de produção. 4 Conclusões.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Crise ambiental. Capitalismo. Marxismo.

Abstract

Capitalism, as a system in motion and in infinite expansion, is sustained by the exhaustion of the natural resources necessary for the large-scale production of commodities. Everything transforms into commodities, including natural goods, without considering, in the extremely human societal relations that develops and consolidates, the physical limits of the planet, generating the socio-environmental tragedy exponentiated by the intrinsic contradictions of the system itself. 2 The alienation produced by the inversions of reality by capitalism, alienating man from the products of his labor force, from society and alienating him from the natural world. 3 The cultural and ideological denial of the socio-environmental crisis and the limits of the production system. 4 Conclusions.

Keywords: Human Rights. Environmental crisis. Capitalism. Marxism.



1 A gênese.

O capital, para Karl Marx, não é uma coisa ou uma instituição como governança, dinheiro ou simplesmente riqueza, e sim um processo em *movimento* (MARX, 2017, p 113; HARVEY, 2013, p 101), cuja lógica reside na produção de excedentes (mercadorias) para gerar o mais-valor de forma contínua e concentrada (MARX, 2017, p 231). A expansão do movimento do capital em busca desses excedentes para troca no mercado é destituída de limites, ou seja é “infinita”. Na ótica dos ideólogos do capital, não existe barreira para obstruir essa expansão do mercado de excedentes. Por isso, no conceito marxiano, o capital é inexoravelmente moldado por determinações próprias, como a força de sua concorrência interna, a tendência irrefreável à expansão e ao acúmulo de riquezas e a concentração do mais-valor, que conformam algumas das bases de suas sucessivas contradições e crises sistêmicas (MARX, 2017, p. 830).

Na longa história do desenvolvimento do gênero humano, temos, no capitalismo, o primeiro sistema societário, *fundado em um modelo econômico*, cujo escopo não é reproduzir as bases materiais de esteio da sociedade, senão *a si próprio* (MARQUES, 2016, p. 59). Por isso, o capitalismo é anárquico, irrefreável em suas tendências, abstrato em suas leis internas e distante da natureza. Seu escopo único: a expansão infinita do desenvolvimento do mercado de troca de mercadorias. (MARX, 2007, p 38; 1998, p17; NETTO, 2012, p. 40).

Por óbvio, os conceitos marxianos não são estanques, mas abertos, e ganham tessitura na medida que vão cambiando as condições históricas, sociais e tecnológicas. Assim, na contemporaneidade, o conceito de mercadoria também se alterou. Não é mais preso, apenas, ao sistema de produção. Nos dias que correm, o mais-valor e sua concentração em uma casta cada vez mais ínfima da sociedade, não advêm, somente, dos meios de produção industrial, de serviços ou do comércio – tal qual a tradição histórica – mas de produtos artificiais, derivados do triunfo do sistema parasitário da financeirização do capital, medrado nas últimas quatro décadas de expansão neoliberal. Como bem destaca István Mészáros, o neoliberalismo fez do “dinheiro a força galvano-química universal da sociedade” (2016, p. 187).

A mercadoria – seja qual for sua configuração - seria a *célula mater* do sistema de produção. A sociedade, sob as regras capitalistas, seria uma enorme coleção de mercadorias (MARX, 2017), dentre as quais, talvez a mais determinante, seja a força de trabalho humano, cuja alienação “livre” em meio ao mercado, sustenta a produção do mais-valor (MARX, 2017, p. 245). A força de trabalho do homem é que realiza a mediação entre a satisfação das necessidades materiais e culturais da sociedade e a natureza, e, quando sequestrada como mercadoria pelo capital, viu sua capacidade produtiva ser exponenciada, seja pela força organizativa ou pela divisão social do trabalho dentro desse sistema, seja pelas inovações tecnológicas que foram introduzidas no processo de industrialização e que alavancaram a capacidade humana de intervir no mundo natural na busca insana da produção de excedentes (MARX, 2017, p 261).

Assim, como relação societária, o capitalismo é o mais avançado e abstrato modelo criado pelo homem para metabolizar, controlar e submeter as forças da natureza. Em suas relações entre homem e natureza, forjou-se outra categoria marxiana, a alienação, responsável pelo fetiche da mercadoria, que faz supor que ela, como mero valor de troca, seja vista como um ente encantado, místico, vindo dos céus e não fruto da força de trabalho humano em metabolismo com a natureza; além de determinar a construção de um mundo artificial, largamente apartado das dinâmicas naturais, urdido pelo homem dentro do capital, que expressa a mais completa tradução da essência da humanidade, que é o seu completo estranhamento com relação ao ser social, um distanciamento crescente de sua gênese, de sua espécie, e da própria natureza (MARX, 2017, p 255; MÉSZÁROS, 2016, p 20; MARCUSE, 1969, p. 250).

Embora para Marx a força de trabalho seja um dos pontos fundamentais da teoria social que desenvolveu, ele reconheceu, explicitamente, “que é a natureza a fonte primordial de toda a riqueza”. (MARX, 2012, p. 23).

Todavia, o custo dos bens ambientais oriundos da dinâmica espontânea dos ciclos naturais não é levado em conta na lógica da economia capitalista. Se o fosse, os recursos naturais não poderiam ser



transformados em commodities, pois a inserção dos custos naturais no processo de produção capitalista inviabilizaria a metamorfose da natureza em mercadoria.

Diante de todas essas determinações intrínsecas, o capitalismo é inexoravelmente predatório, e um de seus efeitos deletérios na natureza foi percebido por Marx no esgotamento da fertilidade do solo britânico desde o início do processo de industrialização no século XIX (MARX, 2017, p. 313). Essa primeira crise capitalista de esgotamento do solo, nos conta John Bellamy Foster:

(...) levou a um aumento fenomenal da demanda por fertilizantes. O primeiro barco carregado com guano peruano aportou em Liverpool em 1835; em 1841 foram importadas 1.700 toneladas, e, em 1847, 220 mil. Durante tal período, os agricultores reviraram os campos de batalha napoleônicos, como os de Waterloo e Austerlitz, numa busca desesperada por ossos para espalhar em suas áreas de cultivo. (FOSTER, 2018, p. 30).

A crescente capacidade técnica de revolucionar o processo de produção serve como fator de agudização, alimentado por todas essas dinâmicas intrínsecas do capital, ao esgotamento da biosfera em escala planetária.

Temos, em todo o mundo, apenas 2,8% de água doce, dos quais, 69,7% estão confinados em geleiras, 30% nos aquíferos e apenas 0,3% nas águas superficiais. (BEAULANDE, 2018). Como pondera Maurício Waldman, a pegada ecológica da industrialização em meio aos recursos hídricos é ciclópica. Se fossem computados os impactos ambientais na produção de mercadorias, a civilização capitalista estaria inviabilizada:

(...) a fabricação de cerveja consome de 4 a 7 litros de água para produzir 1 único litro da bebida; para a produção de 1 quilo de açúcar são necessários 100 litros de água; a fabricação de papel e celulose é uma das mais impactantes. Um quilo de papel implica no desperdício de 250 litros de água. O alumínio, cada quilo consome 100.000 litros de água.

Na agroindústria os impactos ambientais se multiplicam: a produção de 1 quilo de arroz reclama o consumo de 1.910 litros de água; cada quilo de milho exaure 1.400 litros, o trigo 900 litros de água para cada quilo; na pecuária só os bovinos exigem o consumo de 53 litros diários de água ou, em âmbito matemático, 16.193 litros de água para cada quilo de carne bovina posta nas prateleiras. Para a carne de galináceos, essa soma de refração do sistema hídrico alcança o número de 3.500 litros de água por quilo industrializado (2011, p. 115).

A gênese, portanto, do funcionamento do maquinário capitalista desvelada por Marx é fundamental para compreendermos os horizontes, bem como as causas, da enorme crise ambiental, e pandêmica, que vivenciamos, derivada do mundo humano engendrado por esse processo econômico em marcha constante, trilhado em caminhos próprios, totalmente desviantes da dimensão física do planeta.

Em obra de justo prestígio e aqui tantas vezes mencionada, averba Luis Marques que, “no capitalismo, ser é crescer. Ser e crescer são, no metabolismo celular desse sistema, uma única e mesma coisa. A locução ‘capitalismo sustentável’ exprime, portanto, num mundo de recursos naturais finitos, uma contradição nos termos”. (2016, p. 59).

2 A era do Plasticeno

O aumento da capacidade produtiva no sistema capitalista, seja pela divisão social do trabalho seja pela incorporação de inovações tecnológicas no processo produtor, alavancou a potencialidade humana de submeter ecossistemas e recursos naturais aos imperativos determinantes do modelo de produção. Num mundo criado pelo homem, e que aliena sua condição de elemento inserido na



natureza, os ataques aos processos ecológicos fundamentais passaram a ser inteiramente aceitos como normais.

Tragédias socioambientais cotidianas como, exemplo, a extinção da fauna oceânica devido à incrementação do potencial predatório das grandes traineiras industriais de pesca, ou mesmo o cheiro de fezes e dejetos pútridos que domina a baía da Guanabara (NOGUEIRA, 2015) e os 93 metros cúbicos por segundo de esgoto que escoam pelos rios Pinheiros e Tietê, em São Paulo (MARQUES, 2016) já não comovem os agrupamentos humanos. Vivemos tranquilamente imersos nessas pestilências. No nosso mundo alienado, não existe expressão econômica nos serviços naturais (MARQUES, 2016, p 31). Inexistindo valor, inexiste relevância para as atenções humanas.

É atribuída à Leonardo da Vinci a advertência de que “sabemos mais sobre o movimento dos corpos celestes do que sobre o solo que pisamos”. Ignoramos por completo as circunstâncias da terra em que pisamos. Porém, é no solo que se produz a maior parte da reciclagem dos nutrientes e onde ocorrem com grandeza imensurável os processos naturais de sequestro de carbono na atmosfera. No “solo e nas plantas há a maior fonte de biodiversidade genética e metabólica do planeta: cerca de 1 bilhão de células vivas para cada grama de solo”. (MARQUES, 2016, p 165).

A mediação humana ante a natureza, com toda essa carga tecnológica e metabólica, está levando, diante do avanço dos ciclos industriais dos monocultivos medrados da carga intensa de fertilizantes sintéticos e agrotóxicos, à extinção, em todo o Planeta, da fertilidade do solo e o aniquilamento da fauna como um todo, desde seres monocelulares até os insetos benéficos, responsáveis pela polinização das plantas. (SANTOS, 2018). A cada 24 horas, mais 219 mil seres humanos nascem e passam a intervir na luta pela sobrevivência nessa sociedade artificial que criamos. Todavia, a capacidade de produzir grãos e alimentos, em razão da exaustão da fertilidade dos solos agrícolas, tem declinado sensivelmente nas últimas décadas. O pico na produção de grãos alimentícios deu-se em 1984, quando o trabalho humano produziu 339 quilos de grãos per capita. Em 2004 declinou para menos de 304 quilos per capita, denotando as limitações físicas do Planeta em conseguir sustentar a fertilidade dos solos nesse contexto de irrefreadas agressões (MARQUES, 2016, p. 166).

No tocante aos fragmentos florestais, o desastre é ainda maior. A FAO estima a perda de 8 milhões de quilômetros quadrados de florestas em toda a história da evolução da espécie humana até 1.800. Somente entre 1800 a 2010, o orbe terrestre perdeu 10 milhões de quilômetros quadrados de florestas, ou seja, mais do que todos os milênios precedentes. (MARQUES, 2016, p.77). Ainda com suporte em Luis Marques:

(...)Como estruturas comunitárias vivas, nas quais as árvores e outras plantas, animais, fungos e micro-organismos reproduzem e interagem em vários modos (competição, predação, mutualismo, comensalismo) as florestas são reconhecidamente cruciais para a preservação do solo, a regulação da água, os ciclos de nutrientes, o equilíbrio das trocas de gases na atmosfera e a estabilidade climática global. Sem florestas, as formas evoluídas de vida terrestre no planeta estariam condenadas à extinção. (op. cit., p. 75)

Apenas em 2016, aproximadamente três quartos dos habitats naturais que abrigavam a metade da flora e fauna do mundo foram extintos. Cerca de 58 mil espécies são extintas todos os anos (MARQUES, 2016, p. 377).

Das substâncias excretadas pelo metabolismo da sociedade humana na natureza, o plástico, com certeza, de longe, é o que demarca maior território e finca estacas moldando os limites desta nossa era. A natureza não produz plásticos, mas fomos capazes de criar o sétimo e maior dos continentes, apenas com plásticos, localizado no norte do Pacífico, com área variando entre 600 mil quilômetros quadrados a duas vezes superior ao território dos EUA, alimentado com 5,2 trilhões de toneladas de plástico descartados nos oceanos (MARQUES, 2016, p. 203). Como 85% de todo o plástico produzido no capitalismo não é reciclado, grande parte dele chega até mesmo à Antártica (MARQUES, 2016, p.205), e se fragmenta nos intemperismos oceânicos, transformando-se em moléculas que são ingeridas pela fauna marinha. Por conta disso, em novembro de 2018, 140 baleias foram encontradas mortas no Sul da Nova Zelândia, por terem ingerido esses fragmentos (BRASIL, 2018).



Só no Brasil descartamos mais de 2 milhões de toneladas ao ano após consumo. Apenas 17% são recicladas (MARQUES, 2016, p. 201). Substâncias como bisfenol-A ou BPA, bastante comum na produção de plástico, foram detectadas na urina de 93% das crianças pesquisadas nos EUA (MARQUES, 2016, p 201), o que mostra que o plástico já invadiu até mesmo nossas células. Através de pesquisas independentes levadas a cabo nos países centrais do sistema capitalista, pesquisadores internacionais enunciaram, em 2006, esta advertência:

(...)o BPA causa perturbação neurocomportamental, como Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade, além de afetar o sistema endócrino e reprodutor, dada sua capacidade de enganar os receptores dos estrógenos, mimetizando os hormônios que os ativam. Ele foi associado à redução da testosterona do feto, ao aumento da probabilidade de câncer no seio, na próstata e nos testículos, e à fertilidade futura de fetos cujas mães foram expostas à tais substâncias. (MARQUES, 2016, p. 201).

Toda essa pressão nos ecossistemas estruturantes provocada pelo aumento da capacidade metabólica da sociedade em exaurir a natureza na busca insana por mercadorias, está nos levando a uma epidemia de cânceres e à proliferação da difusão de inúmeros vírus através, por exemplo, do aumento de vetores como o *Aedes Aegypti*, *Aedes* e *Albopictus* nas zonas urbanizadas por conta do processo de destruição dos habitats naturais (MARQUES, 2016, p. 399).

Em 2020, testemunhamos a eclosão da pandemia decorrente do Coronavírus, que alcançou, no mundo todo, segundo dados de novembro de 2020 veiculados pela OMS – Organização Mundial da Saúde 50.479.163 de contágios, com mais de 1.257.253 mortes. O Brasil contabiliza cerca de 5.566.049 de pessoas infectadas e mais de 160.496 óbitos, figurando como um dos principais epicentros da pandemia. (OMS, 2020)

Nessa toada, fica mais clara a compreensão dos conceitos de Marx quando afirma, nos Manuscritos Econômicos-Filosóficos que: “só mediante a indústria desenvolvida, ou seja, pela mediação da propriedade privada, *vem a existir a essência ontológica da paixão humana* (...)a ciência do homem é, portanto, propriamente um produto do autoestabelecimento humano mediante a atividade prática” (op. cit., 2004, p. 157). Mézaros aprofunda essas reflexões sobre a alienação inerente a mediação da capacidade de produção do homem com relação a natureza:

(...)O homem não é só criador da indústria, mas o seu produto (...) E visto que a relação do homem com a natureza é mediada por uma forma alienada de atividade produtiva, a ‘natureza antropológica’ fora do ser humano carrega as marcas dessa alienação em uma forma que se expande permanentemente, demonstrada de maneira gráfica pela intensidade da poluição que ameaça a própria existência do gênero humano. (2016, p. 100).

3 A essência ontológica da paixão humana.

A ‘natureza antropológica’ que produz as determinações sociais regentes das relações que permeiam as ‘modernas’ sociedades de consumo em massa, aliena o homem do produto de sua força de trabalho: a mercadoria, e, ao mesmo tempo e na mesma dimensão, transforma o homem em um servo das imagens invertidas pelas forças dessas determinações sociais, rompendo sua capacidade de vivamente compreender a tragédia que se abate em escala planetária. É como se a natureza fosse uma inimiga, sempre infensa aos desejos humanos.

A antropização do mundo natural e a transformação desse mundo no mundo humano, tolda a consciência humana para a mais clara realidade: de que é a natureza a fonte primordial de toda a riqueza. (MARX, 2012, p.23). Como exorta David Harvey, “o papel da renda e da valorização da natureza precisam ser trazidos de volta ao centro da análise” (2013, p.27). O capitalismo não se desenvolve sobre uma superfície plana dotada de matérias-primas abundantes e oferta homogênea com igual facilidade de transporte em todas as direções (HARVEY, 2013, p.526). Para conseguir isso e



superar suas crises de subconsumo ou ausência de demanda efetiva, como afirmava Rosa de Luxemburgo, ‘a solução imperialista é a pilhagem organizada e contínua das sociedades pré-capitalistas e não capitalistas na busca de maiores mercados para desovar a produção de excedentes dos centros capitalistas’ (cit. por HARVEY, 2013, p. 28; FROLICH, 2019, p. 157). Mas há, hoje, um problema estrutural de superacumulação e ausência de demanda efetiva, ou seja, falta de capacidade de consumo das massas (HARVEY, 2013, p.28) o que contribuí, juntamente com a crise socioambiental crescente, para o barramento da lógica de crescimento econômico “infinito” por parte do capital.

Thomas Piketty concluiu, após profunda investigação nas planilhas de valores e acúmulo de renda nos centros capitalistas, que nestas últimas quatro décadas de neoliberalismo houve a consolidação de dois fenômenos: (i) concentração da maior parte da riqueza produzida em escala global na mão do 1% da população e (ii) o aprofundamento das desigualdades de renda e remunerações da força de trabalho pela sedimentação dos supersalários em prol dos executivos das empresas transnacionais. (2013, pp. 252 e 307).

A inversão dos valores pela força do modelo de produção capitalista é tamanha que, para atingir as metas de acúmulo de capitais, os altos executivos das corporações transnacionais intensificam as forças de produção, provocando tragédias socioambientais que, apesar dos efeitos lesantes, acabam sendo dissipadas, em muito pouco tempo após sua eclosão, da consciência coletiva através dos mecanismos de produção cultural engendrados pelo capitalismo, catástrofes como as da fabricante de agrotóxicos Union Carbide, em 1984, em Bhopal, na Índia, resultante na morte de milhares de pessoas (TYGEL, 2016), ou o derramamento de petróleo que aniquilou o Golfo do México em 2010, promovido pela British Petroleum, com mais de 278 mil toneladas despejadas no oceano por mais de 84 dias contínuos (MARQUES, 2016, p. 246) e no Brasil, mais recentemente, dois sucessivos aniquilamentos de duas relevantes bacias hidrográficas pelo rompimento de duas barragens da mineradora Vale, hoje tendo o banco Bradesco como acionista majoritário (ARAUJO, 2019), nos municípios mineiros de Mariana e Brumadinho, ocasionando a morte de mais de trezentas pessoas.

As recentes tragédias implementadas pelo desenvolvimento irrefreado da mineração em terras brasileiras exemplificam, e comprovam, a robustez dos conceitos marxianos inerentes à expansão das forças de produção capitalistas em busca do mais-valor de forma amplamente desabrida do ponto de vista social; a concentração de renda intrínseca a esse modo de produção e a ideologia dominante da capacidade “infinita” de expansão dessas forças produtivas, pois tais eventos puseram em destaque que: (i) a natureza, primacial fonte de valor no sistema autorregulador da vida planetária, impõe, sim, barreiras às ambições humanas, (ii) que o gestor-mor da empresa responsável por essa catástrofe (Fabio Schvartsman) angariava a obscena remuneração de mais de 1.600 milhão de reais por mês na presidência da corporação (ATTUCH, 2019), alcançando um lucro líquido de R\$ 26,8 bilhões apenas em 2018, (iii) fomentando recordes de produção minerária à custa do desmonte nos investimentos de segurança estrutural nas barragens e do aniquilamento de ecossistemas e vidas humanas (NASSIF, 2019).

Além da capacidade humana de metabolizar as forças naturais através do trabalho, o capitalismo vive de energia. Para tanto, destrói culturas pré-capitalistas, subverte a ordem democrática, centraliza e absolutiza o poder, esvazia a eficácia jurídica dos tratados internacionais de proteção ao meio ambiente e monta estruturas de produção culturais que docilizam, domesticam e controlam as massas humanas no escopo de naturalizar as consequências ambientais secretadas pelo sistema (MARCUSE, 1973), criando condições para que segmentos centrais na órbita política do capitalismo exortem o discurso de contínua negação sobre as tragédias derivadas das alterações climáticas, produto direto do capital, que em 2018, apesar de todas as advertências científicas possíveis e imagináveis, bateu novo recorde em termos de emissões de gases de efeito estufa na combalida atmosfera terrestre (ONU, 2019).

Para o ganho a curto prazo vale tudo, inclusive por em risco a própria existência. No documentário “Terra do Gás”, produzido e distribuído pela HBO (disponível na internet via youtube), o diretor Josh Fox (FOX, 2012) nos conta sobre os milhões de norte-americanos que alugaram seus quintais para que empresas petrolíferas extraíssem, através do fracionamento hidráulico (fracking) gás natural nas zonas de Xisto no interior do EUA. Como sempre, o dinheiro vinha fácil, de forma



imediate, assim como as consequências mostradas no documentário: (i) gás metano brotando das torneiras das residências próximas aos poços de bombeamento hidráulico (ii) epidemia de cânceres e leucemia em frações significativas da população (iii) contaminação de todo o lençol freático por componentes químicos utilizados no processo de fracionamento do subsolo (iv) total abandono do Estado com relação às incontáveis vítimas dessa espécie de empreendimento.

Após a eclosão do modo de produção capitalista, onde tudo é mercadoria, em especial os recursos e bens naturais, como averba Luis Marques “nos últimos 500 anos os homens desencadearam uma onda de extinção, ameaça e declínio populacional de espécies compatível em taxa e magnitude às cindo extinções em massa precedentes na história da Terra” (2016, p. 371), agravada, agora, pela excepcional rapidez com que esse processo de aniquilação do sistema autorregulador de vida no Planeta avança, não dando tempo necessário às espécies para tentarem se adaptar e sobreviver às mudanças ambientais, catastróficas, em curso (op. cit., p 377).

Mas, apesar de tudo, grande parte da população mundial, controlada pelos mecanismos culturais produzidos pelo capitalismo, continua mergulhada na anestesia da alienação, e pensa ter o direito à felicidade prometida pela lógica do consumo. Leandro Konder, recuperando a crítica fundamental, desenvolvida por Herbert Marcuse diante da sociedade de consumo, demarcou a necessidade de se pontuar:

(...)O conformismo de pessoas que moram engavetadas em imensos caixotes chamados prédios de apartamentos, trabalham em atividades pouco ou nada prazerosas, possuem automóveis particulares novos com os quais enfrentam grandes engarrafamentos para ir a lugares parecidos aos locais onde moram ou trabalham. Essas pessoas que tem geladeiras e freezers abarrotados de alimentos congelados, veem os mesmos programas de televisão e leem os mesmos jornais e revistas (que dizem mais ou menos as mesmas coisas), orgulham-se do que têm ‘conquistado’ e empenham-se em convencer a si mesmas de que são ‘bem-sucedidas’ (2010, p.85).

Além dessas forças culturais imanentes ao modo de produção, existe a tendência biológica à negação. Lionel Tiger, antropólogo de renome, aduz que “há uma tendência dos seres humanos de ver conscientemente o que gostariam de ver. Temos literalmente dificuldades em ver coisas com conotações negativas”(DAWKINS, 2006, p. 248).

Com isso, “a relação dos homens com a natureza é excluída da história” (MARX, 2007, p. 43)

4 Conclusão: tudo é planeta.

Todas as coisas que nos cercam e que consumimos são pedaços do planeta. De uma folha de papel a um automóvel, do lápis ao computador, do sapato ao avião tudo é recurso natural, e cada lote de mercadoria acumulado nas plantas industriais equivale a um grau maior de pressão sobre os ecossistemas e à intensificação do exaurimento dos meios naturais essenciais para a autorregulação de vida na Terra.

A história humana é até pequena em vista das grandes eras geológicas que foram necessárias para conformar o planeta à vida. Ao longo da jornada do homem na terra não se sabe, ao certo, em qual encruzilhada ele se perdeu definitivamente de seu elo com a natureza. Há fortes indicativos que a tragédia ambiental, provocada pela antropização do mundo, teve origem na sedentarização da espécie, após o desenvolvimento da agricultura, a consolidação da propriedade privada e o estabelecimento da “civilização” urbana. Se continuássemos a viver como caçadores-coletores, talvez o impacto no meio ambiente não fosse tão catastrófico (ALTVATER, 2018, p. 73; LEE, YOUNG, 2018, p. 257).

Hannah Arendt, ao refletir acerca da condição humana, expressiu estas impressões sobre a dúbia relação do homem com a natureza, considerando o sentimento reinante entre os homens quando do lançamento do primeiro satélite artificial nos idos de 1957:



(...) Esse evento, que em importância ultrapassa todos os outros, até mesmo a fissão do átomo, teria sido saudado com incontida alegria, não fossem as incômodas circunstâncias militares e políticas que o acompanhavam. O curioso, porém, é que essa alegria não foi triunfal, ou que encheu o coração dos homens que, agora, ao erguerem os olhos da Terra para o céu, podiam observar lá uma coisa produzida por eles, não foi orgulho nem assombro ante a enormidade do poder e do domínio humanos.

A reação imediata, expressa no calor da hora, foi de alívio ante ‘o primeiro passo para a fuga dos homens de sua prisão na Terra (2015, p. 60).

Esse “alívio” dos homens ante a possibilidade de fugir do planeta, ao invés de tentar salvá-lo, está também contido graficamente nos produtos oriundos da indústria cultural atrelada ao capitalismo como, por exemplo, em obras hollywoodianas como o filme *Interestelar*, de 2014, do diretor britânico Christopher Nolan, onde o enredo se desenvolve no esforço de fuga da Terra, visando a colonização de outro planeta, em uma galáxia distante, face ao aprofundamento dos efeitos deletérios das alterações climáticas que estariam a provocar o esgotamento da fertilidade do solo e conduzindo à insegurança alimentar extrema, aproximando da aniquilação toda a espécie humana. O mais aflitivo desse e de tantos outros filmes do gênero pós-apocalíptico, é que ao longo de mais de três horas de duração, nenhum personagem indaga ou reflete sobre a questão fundamental, de como a “civilização” foi capaz de conduzir a humanidade, e todas as espécies, a uma condição tão sombria e terminal?

Desde os escritos religiosos até os literários (ASSIS, 2015) a humanidade se fiou no mito de que a natureza lhe foi dada pelos deuses como um presente, e por isso, toda sorte de submissão e saques seriam legitimados. Das arengas religiosas à crise catastrófica do meio ambiente nos dias de hoje decorreu apenas um átimo. Como observado por Achim Steiner “a arrogância da humanidade é que, de alguma forma, imaginamos que podemos sobreviver sem a biodiversidade, ou que ela é, de algum modo, periférica” (MARQUES, 2016, p. 377). Não há ilusões. Sem a biodiversidade não há como perenizar o sistema regulatório de vida no planeta, e, talvez, no altar de nossa arrogância, já tenhamos sacrificado todas as possibilidades de retroação dos efeitos catastróficos decorrentes das mudanças climáticas ao atravessarmos o ponto de não retorno (LOVELOCK, 2006).

O neoliberalismo selvagem, que alavancou as potencialidades dos homens em devassar a natureza “vicejou no vácuo deixado por duas crises: a crise do Estado de bem-estar social e a crise do socialismo real” (NETTO, 2012, p. 72), e com sua força, se estruturou no sequestro do poder decisório do Estado em prol do capital, aniquilando as utopias democráticas, anulando a eficácia dos tratados de direitos humanos e causando, nas massas descartadas pela lógica de produção de excedentes, incomensurável descrença no regime político-representativo, efeitos sócio-políticos que acabam por exponenciar, principalmente diante da defunção das crenças na democracia, os efeitos deletérios da crise socioambiental.

Na contemporaneidade, todo o poder político foi transferido para as corporações multinacionais, ocupantes reais dos centros decisórios. Como já sublinhado, seus “CEOS”, executivos, gestores enfim, não são eleitos pelas massas populares, portanto, são destituídos de qualquer legitimidade política. Todavia, no mundo real, são os imperativos econômicos vinculados a tais corporações que predominam na emissão de todas as decisões relevantes emanadas dos combalidos “Estados-nações”. Daí a falta de salvaguardas humanas diante do avanço descontrolado das forças de produção do capital. Daí as tragédias socioambientais reproduzidas em escala planetária.

O descarte da democracia pelo centro decisório do capitalismo, há muito foi detectado, na altura da primeira ascensão do fascismo como força política, por Antonio Gramsci, que repisou, vislumbrando a exclusão do acervo democrático das promessas do “progresso econômico”, que o auge dos apelos que envolvem a democracia como discurso do liberalismo para assegurar a civilização, já havia se esgotado:

(...) Não no sentido de que se tenha perdido a fé na possibilidade de dominar racionalmente a natureza e o acaso, mas no sentido ‘democrático’, ou seja, de que os



‘portadores’ oficiais do progresso tornaram-se incapazes deste domínio, já que suscitaram forças destruidoras”. (LIGUORI, VOZA, 2017, p. 32).

O neoliberalismo selvagem, que campeia errante pelo mundo, se propaga e ganha força ideológica sustentado em alguns mitos – apego religioso às forças invisíveis do “mercado” – e alguns escopos determinados por àquela fantasmagoria: (i) a despolitização, e, por consequência, a demonização do sistema político (ii) o descarte da democracia, com consequente sequestro do poder político pelos imperativos corporativos e financeiros (iii) e a destruição do estado de bem-estar-social, implicando na desregulamentação das atividades empresariais e livre caminho para o sistema da acumulação (NETTO, 2012, p. 91; VAROUFAKIS, 2016, p 297; BLYTH, 2017, p 342).

A consecução de tal lógica, agregada aos efeitos destrutivos intrínsecos ao capital, é que nos conduz à condição de colapso socioambiental em curso. Para se tentar refrear as consequências terminais da crise ambiental como um todo, além da produção de consciência necessária à superação do capitalismo, seria imprescindível uma mobilização de massas que buscasse radicalizar o sistema democrático, ancorado no retorno à pauta discursiva dos mecanismos de redistribuição da renda e igualdade substancial, retirando das corporações e sistema financeiro o poder quase que absoluto na tomada das decisões mais importantes na atualidade, minorar e corrigir as agressões aos ecossistemas fundamentais, com radical transição para investimento em pesquisa e produção de energias limpas, revisão do conceito de “progresso econômico” e recuperação, efetiva, e em grande escala, dos resíduos sólidos, tudo combinado com a socialização das fontes de água e demais bens ambientais e implementação, urgente, de um sistema de decrescimento econômico administrado (MARQUES, 2016, p 664).

Sem a tomada dessa consciência, a civilização, tal qual a conhecemos, está posta em risco. O homem é um ser histórico, na concepção marxiana de que nossa história enquanto espécie se faz pela superposição das experiências e da força de trabalho e modos de subsistência material e cultural que nos foi legada pelas gerações passadas (MARX, 2007, p. 53) Esse conceito filosófico universalizante da condição humana e do ser social é estreitamente coincidente com os ideais de solidariedade intergeracional que alimenta as concepções do direito socioambiental, inclusive com o ônus maior da presente geração, em transmitir às gerações futuras condições mínimas e sustentáveis de vida. No momento, estamos falhando clamorosamente nessa missão primordial, e, o que é pior, sem maiores repulsas no tocante a esse erro histórico.

Estamos, como sustentado até aqui, envolvidos pelo fetiche do capitalismo, anestesiados pela força imensa desse modo descontrolado de produção e acumulação de excedentes. E tudo porque, como advertiram Marx e Engels, “(...) a sociedade burguesa moderna, com suas relações de produção, de troca e de propriedade, *é como um bruxo que já não controla os poderes do outro mundo*”. (1998, p.17).

REFERÊNCIAS

- ALTVATER, Elmar. Crítica da economia política na praia de plástico e o fetiche do capital no antropoceno. Rev. Margem esquerda n.31. Boitempo. SP. 2018.
- ARAÚJO, André. <https://jornalgggn.com.br/economia/vale-eletropaulo-oi-a-privatizacao-tambem-fracassa-por-andre-araujo-2/>, 2019
- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Forense editora. SP. 12ª ed., p. 60, 2015.
- ATTUCH, Leonardo. [https://www.brasil247.com/pt/247/brasil/382026/Presidente-da-Vale-ganha-R\\$-16-milh%C3%A3o-por-m%C3%AAs-e-avalia-a-vida-dos-mortos-pela-empresa-em-R\\$-100-mil.htm](https://www.brasil247.com/pt/247/brasil/382026/Presidente-da-Vale-ganha-R$-16-milh%C3%A3o-por-m%C3%AAs-e-avalia-a-vida-dos-mortos-pela-empresa-em-R$-100-mil.htm), 2019.
- ASSIS, Machado. Memórias póstumas de Brás Cubas. SP. Nova Fronteira. 2015.



- BEAULANDE, Guillaume. Paraguai, o país do ouro azul. SP. Jornal Le Monde Diplomatique BRASIL, Ambiente. 140 Baleias Foram Encontradas Mortas na Zona Sul da Nova Zelândia, 27.11.2018 Fonte ambiente Brasil , acesso <http://www.ambientebrasil.com.br/> 2018.
- BLITH, Mark. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. Autonomia Literária. SP. P.342. 2017.
- DAWKINS, Richard. **“Deus, um delírio”**. Companhia das Letras, SP 2006.
- FOSTER, John Bellamy. Marx e a exploração da natureza. Jornal Le Monde Diplomatique Brasil, p. 30/31, julho 2018.
- FROLICH, Paul. Rosa Luxemburgo: Pensamento e Ação. SP. Boitempo. 2019.
- HARVEY, David. **Os limites do Capital**. SP. Boitempo, 2013.
- LEE, Sang e YOON, Shin Young. No seas Neandertal y otras historias sobre la evolución humana. Ed. Debate. Barcelona. ESP. P. 257, 2018.
- LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. Dicionário Gramsciano. Ed. Boitempo. SP, 2017.
- LOVELOCK, James. “A vingança de Gaia”. Ed. Intrínseca, RJ 2006.
- FOX, Josh. A terra do gás. Documentário. HBO. 2012.
- KONDER, Leandro. **Em torno de Marx**. SP. Boitempo, 2014
- MARCUSE, Herbert. Razão e revolução. RJ. Ed. Saga, 1969.
- MARCUSE, Herbert. Eros & Civilização. RJ. Guanabara/Koogan, 8ª ed., 1973.
- MARQUES, Luis. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. SP, Unicamp, 2ª ed. 2016
- MARX, KARL. ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. RJ. Paz e Terra. 11ª ed. 1998.
- MARX, KARL. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. SP. Boitempo. 2007.
- MARX, Karl. **O Capital. Livro I**. SP. Boitempo 2ª ed., 2017.
- MARX, Karl. **Crítica ao programa de Gotha**. SP. Boitempo. 2012.
- MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-filosóficos**. SP. Boitempo, 2004.
- MÉSZAROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. SP. Boitempo. 2016.
- NASSIF, LUIZ. Outro olhar sobre o crime de Brumadinho: autópsia dos riscos potencializados pela Vale contra o meio ambiente e vidas humanas. Jornal GGN, 11.04.2019.
- NETTO, José Paulo. Crise do Socialismo e ofensiva neoliberal. SP. Cortez Editora, 5ª ed., 2012.



NOGUEIRA, Kiko. “A Maior derrota dos jogos do Rio”, 03.08.2016, jornal digital DCM. 2016.

OMS., acessível: dados+covid+no+mundo&rlz=1C1GCEA_enBR914BR914&oq=dados+covid+no+mundo&aqs=chrome..69i57j0l3.5892j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em 09.11.2020.

ONU, OMM-Organização Meteorológica Mundial. Níveis de gases causadores do efeito estufa na atmosfera atingem novo recorde. Acessível: <https://nacoesunidas.org/niveis-de-gases-causadores-do-efeito-estufa-na-atmosfera-atingem-novo-recorde/> acesso em 5.4.2019

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. RJ: Ed. Intrínseca, 2013

SANTOS, Maureen. Atlas do Agronegócio. Ed. Fundações Heinrich Boll e Rosa Luxemburgo. SP. 2018.

TYGEL, Alan. Bhopal, a tragédia que ainda está acontecendo. Em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/11/30/bhopal-a-tragedia-que-ainda-esta-acontecendo/> Acessado em 5.4.2019. 2018.

VAROUFAKIS, Yanis. O Minotauro global. Autonomia Literária. SP, p. 297, 2016.

WALDMAN, Mauricio. “Lixo: cenários e desafios”. SP. Cortez editora, p. 115, 2011.

ZIZEK, Slavoj. Primeiro como tragédia, depois como farsa. Boitempo, SP, 2009.



Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação

Pandemic in the streets of São Paulo: a narrative between vulnerability, invisibility and sub notification

Bruna Cespedes

Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

Flávia Sobrado

Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

Kelseny Medeiros

Coordenadora Pedagógica da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

Larissa Ferraz

Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

Laura Salatino

Coordenadora Pedagógica da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

Marina Torres

Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

cdh.luiz.gama@gmail.com

Resumo

Diante da crise sanitária desencadeada pelo coronavírus, as condições de vida da população em situação de rua se tornaram ainda mais vulneráveis, frente à impossibilidade de realizar as medidas preventivas de higiene e distanciamento social. Este cenário desafia a universalidade, a equidade e a integralidade do Sistema Único de Saúde. Por isso, neste artigo, a Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo busca analisar alguns dados sobre a incidência de contaminação e óbitos de coronavírus na população em situação de rua da cidade de São Paulo e, assim, refletir sobre a invisibilidade desse grupo populacional. Apesar das fragilidades relacionadas à vida nas ruas e do avanço da COVID-19 em todo o país, não há ampla produção de dados sobre as condições de saúde dessa população durante a pandemia. Além da ausência de informações concretas sobre o número de testes realizados e a disseminação do vírus, verificou-se pouca padronização, centralização e transparência na divulgação por canais oficiais do Poder Público.

Palavras-chave: 1. População em situação de rua 2. Saúde. 3. Covid-19.

Abstract

Due to the coronavirus health crisis, the vulnerabilities of the homeless population were increased, since they do not have the means to carry out preventive measures of hygiene, or social distance. This scenario challenges the universality, equality and comprehensiveness of the SUS (Brazilian Unified Health System). Therefore, in this article, the Luiz Gama Human Rights Clinic from the University of São Paulo Law School pursue to analyze some data on the incidence of coronavirus in the homeless population in the city of São Paulo and, thus, reflect on the invisibility of this population. Despite the poor conditions related to life on the streets and the spread of COVID-19 across the country, there is no extensive production of data on the health conditions of this population during the pandemic. In addition to the absence of concrete information on the



number of tests carried out and the spread of the virus, there was little standardization, centralization and transparency in the disclosure through official channels of the Public Power.

Keywords: 1. Homeless Population. 2. Health. 3. Covid-19.

Introdução

O objetivo deste texto é refletir acerca da escassez e fragilidade dos dados relativos à população em situação de rua no município de São Paulo diante da crise do coronavírus, particularmente no que se refere à sua contaminação e óbitos. Esse cenário foi mapeado pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG) [1] dentro dos espaços de articulação política e institucional da população em situação de rua.

A CDHLG é um grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo que atua com a temática da população em situação de rua desde 2009 e que, em 2019, foi uma das entidades da sociedade civil eleitas para compor o Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua). Já o Comitê PopRua é um órgão colegiado instituído pela Lei Municipal 17.252/19 como um espaço de representação paritária entre sociedade civil e governo, responsável pela elaboração de diretrizes para as políticas públicas municipais destinadas à população em situação de rua, além da fiscalização de seu cumprimento.

O ingresso da Clínica no Comitê PopRua [2] coincidiu com o início da incidência da pandemia do coronavírus no início de 2020, o que colocou o grupo em contato direto com as demandas e denúncias referentes às medidas de emergência sanitária direcionadas a essa população, sujeita à grande vulnerabilidade social, que foi amplamente agravada diante da crise sanitária. Nesse espaço, diversos debates foram travados acerca da ausência de dados sobre contaminação e óbitos na população em situação de rua, o que dificultava a discussão sobre o alcance de outras políticas, como de higiene e acolhimento.

Assim, o tema da testagem de Covid-19 na população em situação de rua passou a ser central nos espaços acadêmicos, institucionais e de militância, razão pela qual a CDHLG realizou uma análise ampla sobre os dados disponíveis no tema. Neste artigo, busca-se apresentar os dados coletados em cotejo com a bibliografia sobre saúde da população em situação de rua. Para tanto, o texto se divide em: (i) uma breve seção metodológica explicando como se desenvolveu a pesquisa; (ii) um tópico situando o contexto da pandemia e sua relação com a população em situação de rua; (iii) uma explicação do fluxo de monitoramento e testagem da população em situação de rua; (iv) um tópico discutindo a fragilidade dos dados disponíveis; (v) um tópico de discussão acerca dos sintomas da invisibilização e da precariedade do acesso a serviços; além desta introdução e das considerações finais.



Considerações metodológicas

Este trabalho deriva de uma extensa e ainda não publicada pesquisa realizada pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, que compilou referências, relatos e materiais, desde o início da crise de coronavírus no país em março até junho de 2020. Durante o período de coleta de informações, houve a realização de reuniões virtuais semanais no Comitê PopRua e a organização das informações em atas. A pesquisa adotou uma estratégia multimetodológica (KANT DE LIMA, 2010) para abarcar a complexidade do contexto enfrentado, no qual diversos atores e estratégias são empregados.

Um primeiro instrumento fundamental utilizado para coleta de dados de óbitos, testagens e fluxo de atendimento foram os pedidos de acesso à informação, respaldados pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 2011). A CDHLG realizou, ao todo, 68 pedidos, e estes foram enviados para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), e SMSU, em nível Municipal. Especialmente no que se refere aos pedidos endereçados à Secretaria Municipal de Saúde, 09 perguntas eram referentes à testagens e 03 à óbitos.

A partir das respostas obtidas, para fins analíticos, as mesmas foram classificadas entre satisfatórias, parcialmente satisfatórias e insatisfatórias, de acordo com o direcionamento das perguntas realizadas. Houve também a necessidade da interposição de recursos para obtenção de algumas respostas, que a princípio não foram satisfatórias.

Para este artigo, sempre considerando o contexto da COVID-19, destacamos as seguintes perguntas feitas à SMS:

1) Qual o procedimento para elaboração de prontuários médicos relacionados ao Covid-19 nos equipamentos de Consultório na Rua? Qual a porcentagem de prontuários eletrônicos?;

“2) Qual o protocolo de testagem da doença para as pessoas em situação de acolhimento no Município? Favor especificar quais são os grupos prioritários por:

a) faixa etária b) ocupação profissional c) região geográfica de habitação d) renda estipulada e) gravidade da doença f) gênero h) status de atendimento i) comorbidades j) raça ou etnia”;

“3) Sobre a realização de testes para detecção de casos de Covid-19, solicitamos saber: a) Quantos testes foram realizados até o final do mês de abril na população em situação de rua? Destes, informar quantos testaram positivo para a doença e quantos testaram negativo. b) Quantos testes atualmente foram realizados na população em situação de rua, mas aguardam resultado? c) Quantos testes estão pendentes de realização na população em situação de rua no Município? Qual a previsão para que eles sejam realizados.”

(...)

“15) Qual o protocolo de notificação para casos confirmados e óbitos causados por Covid-19 na população em situação de rua? Favor especificar quais dos dados abaixo estão incluídos na notificação: a) faixa etária b) ocupação



profissional c) região geográfica de habitação d) renda estipulada e) gravidade da doença f) gênero h) status de atendimento i) comorbidades j) raça ou etnia.

Acerca das respostas obtidas da Secretaria Municipal da Saúde, de acordo com as classificações estabelecidas, a primeira pergunta obteve resposta satisfatória. A segunda obteve retorno parcialmente satisfatório. Já a terceira pergunta obteve resposta insatisfatória, motivo pelo qual a CDHLG interpôs recurso, e obteve resposta parcialmente satisfatória. Por fim, a décima quinta pergunta feita à Secretaria Municipal da Saúde obteve resposta satisfatória.

Além dos pedidos de informação, outro instrumento importante para a coleta de dados foram as atas de reuniões do Comitê PopRua. Vários dos dados informados pelas Secretarias Municipais ao Comitê divergiam ou complementavam os dados obtidos via Lei de Acesso à Informação, de modo que as duas fontes foram essenciais para uma coleta de dados mais completa. As datas das reuniões acompanhadas constam na seguinte tabela:

ESPAÇO ACOMPANHADO	MODALIDADE DA REUNIÃO	DATA (2020)
Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	27/03
Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	01/04
Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	08/04
Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	17/04
Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	29/04
Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Ordinária	06/05



Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	15/05
Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	20/05
Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua	Reunião Semanal de Trabalho – Covid 19	10/06
Fórum das Cidades	Reunião de Trabalho	24/04
Fórum das Cidades	Reunião de Trabalho	29/04
Fórum das Cidades	Reunião de Trabalho	30/04
Fórum das Cidades	Reunião de Trabalho	14/05
Fórum das Cidades	Reunião de Trabalho	04/06
Fórum das Cidades	Reunião de Trabalho	18/06
Comissão Extraordinária de Defesa de Direitos Humanos e Cidadania	Reunião Extraordinária	11/05

Ainda, além das informações obtidas via Lei de acesso à informação e da sistematização em ata das informações coletadas nas reuniões do Comitê PopRua, uma outra ferramenta de apoio foi a revisão bibliográfica, que contou com textos sobre população em situação de rua, sobre questões de saúde e organização desse público e sobre políticas públicas de assistência social e saúde, especialmente com relação ao acesso de pessoas em situação de rua a esses serviços. Os textos escolhidos foram discutidos nas formações teóricas do grupo, ao longo do ciclo de formação do projeto, e permitiram uma análise contextualizada dos dados coletados.

A necessidade de escrever sobre o período e divulgar as informações reunidas surgiu a partir do contato com relatos diversos de insuficiência das políticas públicas, inabilidade das ações de prevenção e cuidado, além de afetos pertinentes ao cenário de adoecimento - morte, sensação de abandono, sofrimento, luto, angústia e esperança, além da responsabilidade da Clínica enquanto entidade eleita no Comitê Pop, podendo utilizar esse espaço como vocalizador de demandas (COUTINHO, 2013) vindas da população em situação de rua.



Pandemia e população em situação de rua

A epidemia de COVID-19 teve seu início em dezembro de 2019 e rapidamente espalhou-se pelo mundo, chegando ao Brasil em meados de março de 2020. Em novembro de 2020, somam-se mais de 39 milhões de casos espalhados por 235 países, com cerca de 1 milhão de mortes. A COVID-19 é uma doença causada pelo vírus SARS-CoV-2 e, além de possuir alta transmissibilidade, pode causar quadros clínicos que variam de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. As principais formas de prevenção de contágio indicadas pelos órgãos de saúde nacionais e internacionais são: distanciamento social, higienização constante das mãos com água e sabão ou álcool gel 70% e uso de máscaras.

Em um país como o Brasil, permeado por desigualdades, as condições de prevenção não estão disponíveis a todos de forma equânime. Diante desse contexto, a pandemia vai esmiuçar um cenário de intensas disparidades sociais, ampliando as assimetrias existentes e colocando determinados grupos em situação de ainda mais vulnerabilidade, sobretudo os pretos, pardos e indígenas, grupos mais pobres e com acesso restrito a serviços.

Dessa forma, os impactos da COVID-19 afetam diferentemente a vida das pessoas, não bastando afirmações genéricas sobre a taxa de transmissibilidade. As tendências indicam que a taxa de transmissão é maior entre aqueles que se mantêm em circulação e interação com outros cidadãos, razão pela qual se deu a quarentena e recomendações de isolamento social. No entanto, são justamente as movimentações na cidade que caracterizam o universo e as estratégias de sobrevivência da população em situação de rua.

Nesse sentido, a crise sanitária impõe novas camadas à vulnerabilidade a qual está exposta a população em situação de rua: por um lado, acentua o risco já inerente à vida nas ruas, por colocá-la em situação de exposição ao contágio pelo vírus; por outro, reduz as possibilidades e estratégias de quem está nas ruas, uma vez que a redução na circulação de pessoas impõe obstáculos às estratégias de viração (RUI, 2010; GREGORI, 2000)[3].

Neste artigo, nos interessam, sobretudo, as questões relacionadas ao risco de contágio e às possibilidades de tratamento desta população. Assim, é preciso analisar os riscos diferenciados à saúde desse grupo populacional, ou seja, pensar como a doença pode afetar a população em situação de rua. Vale ressaltar que as condições das pessoas em situação de rua as tornam mais suscetíveis à infecções e pode correr maior risco de exposição graças às condições em que se encontra (AGUIAR, MEIRELES, REBELO & BARROS, 2020).

Nesse sentido, entre os riscos diferenciados aos quais a população em situação de rua está submetida estão a falta de uma moradia fixa, a falta de acesso regular a itens de higiene e a estadia em ambientes coletivos com grande concentração de pessoas, como abrigos, acampamentos e edifícios abandonados. Ainda, em uma perspectiva anterior à crise sanitária, entre as pessoas com menos de 65 anos de idade, estima-se que a população em situação de rua tenha mortalidade de cinco a dez vezes maior do que a média da população em geral, assim a COVID-19 pode aumentar ainda mais essa diferença (TSAI & WILSON, 2020). Estima-se que quem vive nas ruas tenha duas vezes mais chances de ser hospitalizado, de duas a quatro vezes mais chances de necessitar de cuidados intensivos e são de duas a três vezes mais suscetíveis a vir a óbito (CULHANE, D. *et al*, 2020).

Também, é importante destacar que o vírus pode atingir qualquer indivíduo, porém é possível identificar grupos de pessoas mais propensas a desenvolverem as formas mais graves da COVID-19, sendo elas: idosos (idade igual ou superior a 60 anos), pessoas com doenças cardíacas, pessoas com doenças pulmonares como asma e doença pulmonar obstrutiva crônica, pessoas com problemas de baixa imunidade, como pessoas transplantadas ou em quimioterapia, pessoas com doenças renais ou em diálise, diabéticos, gestantes de alto risco, pessoas com doença do fígado e obesos. A principal comorbidade associada a óbito por COVID-19 é a cardiopatia, seguida pela diabetes, doença renal, doença neurológica e pneumopatia.

Segundo indicam os boletins epidemiológicos do Ministério de Saúde, a maioria de casos hospitalizados por Covid-19 é de pessoas do sexo masculino (57,1%) com faixa etária de 60 a 69 anos (20%) e de raça/cor parda (53.040 das 169.382). Sobre os óbitos pela COVID-19, a maioria registrada corresponde a pessoas do sexo masculino (58,3%), na faixa etária de 70 a 79 anos



(24,8%) e de raça/cor mais frequente foi a parda (21.794) é a mais frequente. A população em situação de rua abarca diversos grupos entre os descritos, como pessoas idosas (13% da população total, que corresponde a 2.211 pessoas) e pessoas com alta incidência de doenças pulmonares, hipertensão e diabetes (sendo a ocorrência da doença pulmonar obstrutiva crônica, quando associada às condições de vulnerabilidades da vida nas ruas, mais precoce). Além de quase 70% da população ser de raça/cor parda e preta (Censo PopRua, 2019).

O que o contexto evidencia, portanto, é que quem vive nas ruas está mais suscetível a ter uma saúde mais frágil, o que implica também maior vulnerabilidade aos efeitos do coronavírus. Questões inerentes à alimentação, hidratação, respiração, sono, sexo, locais apropriados para necessidades fisiológicas, uso de entorpecentes, mudanças climáticas impactam diretamente a saúde da população em situação de rua, por isso, a atenção à saúde de quem mora nas ruas é fundamental para evitar a perpetração de mortes, especialmente em um cenário de pandemia.

Com relação às mortes, há outra contextualização necessária: a morte de quem vive na rua, não raras vezes, passa despercebida. O emprego da categoria “indigente” para enterrar corpos desconhecidos revela que, para a população em situação de rua, não há igualdade diante do morrer, uma vez que sua morte é invisibilizada e, às vezes, até naturalizada (DE LUCCA, 2009). Um documento que chamou a atenção da CDHGLG, na realização de sua pesquisa, foi a Nota Técnica publicada no dia 28 de abril, visto ela apontou que diversos casos foram registrados como “suspeitos de Covid-19” pelo Registro Civil, demonstrando a subnotificação de 50% dos casos de COVID-19 registrados pelo Ministério da Saúde. Em maio de 2020, a Fiocruz também divulgou o aumento das internações por problemas respiratórios e o por SRAG (Síndrome Respiratória Aguda Grave)[4]. Embora os dados apresentados pela Fiocruz não tratem especificamente sobre população em situação de rua, serve como um panorama para a gravidade da subnotificação no Brasil.

A contagem de pessoas em situação de rua é feita pelo Censo PopRua, mas sofre grandes questionamentos por parte da sociedade civil. De acordo com o Censo de 2019, a cidade de São Paulo apresenta o total de 24.344 pessoas vivendo em situação de rua, número que pode ter sido substancialmente ampliado pela pandemia. Mesmo sem um levantamento exato e atualizado sobre este número, pode-se afirmar que esse contexto demonstra um cenário particularmente perigoso para milhares de pessoas nas ruas de São Paulo: uma combinação entre alta letalidade ao coronavírus e alto potencial para subnotificação de óbitos.

Por certo que esse cenário não é exclusivo para a população em situação de rua, uma vez que a população em geral também tem sofrido com a falta de transparência de dados [5] referentes à crise sanitária, bem como com a limitação das ações responsivas a ela. Sem a ampla realização de testes, para efetivo monitoramento da transmissão do vírus na população, e a divulgação dos seus resultados, não se tem informações concretas sobre o número de infectados, não se dimensionam os impactos da pandemia nos diferentes grupos, sobretudo da população mais vulnerabilizada, e não se subsidiam políticas públicas.

Entendendo a urgência das demandas de atenção à população em situação de rua bem como a invisibilidade histórica que a circunda e sua especial vulnerabilidade, a Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama buscou olhar para a testagem das pessoas em situação de rua, para a taxa de contaminação e mapear o número de óbitos.

O fluxo de monitoramento e testagem da população em situação de rua

Em termos de normativas e instruções oficiais, a Secretaria Nacional de Assistência Nacional, do Ministério da Cidadania, emitiu recomendação para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, na Portaria nº 69. Esta enfatiza a importância da integração entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde no contexto da pandemia da COVID-19.

A integração entre as redes também é pontuada pela Nota Técnica Nº13, emitida pela Secretaria Nacional de Assistência Social, na sugestão de um canal de comunicação e cruzamento de informações da Saúde (especialmente unidades de Atenção Primária à Saúde, equipes de Saúde da Família, equipes de Consultório na Rua) e da rede socioassistencial. A Nota evidencia a



importância de existir um diagnóstico local da rede socioassistencial para identificar adequações urgentes e necessárias à mitigação de riscos e proteção de usuários e trabalhadores.

O Manual “Enfrentamento à COVID-19 em São Paulo: Cuidados na Atenção Básica”, da Secretaria Municipal de Saúde também orienta os profissionais dos serviços de Assistência a informarem à Unidade Básica de Saúde as pessoas em situação de rua com suspeita de COVID-19. Informados os casos, cabe à Coordenação de Saúde Básica divulgá-los semanalmente. No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 02 da SMADS, editada em 30 de abril de 2020, estabeleceu que a Supervisão de Assistência Social (SAS) deverá preencher formulário diário disponibilizado pela SMADS com dados sobre a incidência de suspeitos ou diagnosticados com COVID-19 nos serviços da rede socioassistencial de acolhimento.

Em termos de equipamentos existentes antes da pandemia, o Consultório na Rua, instituído em 2011 pela Política Nacional de Atenção Básica (Portaria nº 2.488 de 2011), desenvolve um papel central para a ampliação do acesso da população em situação de rua à saúde. O equipamento itinerante é vinculado às unidades básicas de saúde (UBS) e composto por equipes multiprofissionais contando com médicos, psicólogos e assistente sociais, enfermeiros e técnicos de enfermagem e agentes sociais, que prestam serviços de atenção integral à saúde da população em situação de rua da Cidade, “in loco”, ou seja, indo em busca de quem precisa de atendimento

O levantamento do fluxo de monitoramento e testagem da população em situação de rua na cidade de São Paulo permite afirmar que, durante a pandemia de coronavírus, o Consultório na Rua tem sido o principal informante das condições de saúde e da taxa de contágio na população em situação de rua. Importante ressaltar que, segundo informado em reuniões do Comitê PopRua, a testagem tem sido realizada somente naqueles que apresentam sintomas, ignorando os casos de infecção assintomática, e os Consultórios na Rua não estão presentes em todas as regiões da cidade que tem concentração de população em situação de rua.

Sobre o plano de testagem e identificação de casos de Covid-19 na população em situação de rua, de acordo com a pesquisa realizada pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, os profissionais do Consultório na Rua (CnR) e do programa Redenção na Rua são responsáveis pela avaliação e identificação de sintomas e encaminhamento de casos suspeitos, conforme orientação da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Por outro lado, os Serviços de Assistência Social devem informar às UBS de referência possíveis casos de Covid-19 nessa comunidade e a Coordenação de Saúde Básica se encarrega de divulgá-los semanalmente às demais secretarias.

Os casos confirmados e grupos sintomáticos são encaminhados para Centros de Acolhimento próprios. A testagem deve ser feita pelas equipes de saúde, que monitoram o contágio. Observa-se que grupos com sintomas foram encaminhados para um centro de acolhimento emergencial específico (CA Emergencial Pelezão, na região da Lapa) e grupos com diagnósticos confirmados foram para outro (CA Emergencial Esther Sabino, na região da Vila Mariana), sendo corretamente separados. No entanto, o acompanhamento dos quadros evolutivos, com indicação do diagnóstico e atestado do estado de saúde, perdeu-se. Por fim, não é monitorado o encaminhamento dos acolhidos após a alta, não sendo possível determinar para onde foram as pessoas e em que condições.

A fragilidade dos dados disponíveis

Além da falta de acompanhamento dos acolhidos após a alta, aqueles que não são atendidos pelos referidos equipamentos de saúde e assistência social, como os Consultórios Na Rua e os Centros de Acolhimento, acabam ficando de fora da contagem. As pessoas em situação de rua que procuram atendimento diretamente em Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Assistência Médica Ambulatorial e hospitais gerais são atendidas por outros profissionais de saúde, que não necessariamente são treinados para atender a essa população e não discriminam ou detalham nas fichas médicas a falta de moradia fixa. Assim, não são computados, não há rastreabilidade dos exames e, mais uma vez, tem-se números que se perdem.

Apesar das orientações e do fluxo de testagem e identificação de óbitos estabelecidos, há diversas fragilidades na produção de dados sobre testagem e óbitos da população em situação de



rua. A primeira questão diz respeito à transparência. O que se verifica é que não há dados disponibilizados em formato aberto e os que existem ainda estão pouco sistematizados pelos governos estadual e municipal. Em resumo, os dados ou não são disponibilizados, ou não são disponibilizados aos cidadãos de maneira compreensível e organizada. Informações que deveriam ser compartilhadas ativamente com a população, mesmo quando solicitadas via LAI, não são divulgadas.

Ainda, uma das questões mais problemáticas identificadas diz respeito às fichas de notificação epidemiológicas, que devem ser preenchidas imediatamente após a confirmação do caso e são, em tese, documentos bastante completos. Porém, o que se verifica é que há um subpreenchimento das fichas e um subaproveitamento das informações potencialmente registradas. Com relação à população em situação de rua, os problemas de padronização das fichas de notificação de diagnósticos suspeitos e confirmados e de registro de óbitos relacionados à COVID-19 também se evidenciaram na falta de campo específico para a informação em “situação de rua”. A SMS, inclusive, manifestou-se afirmando que os dados sobre a PopRua acometida com a doença não são confiáveis [6].

A falta de padronização da ficha epidemiológica e a falha em registrar a situação de rua leva ao terceiro problema já identificado: só são computados confiavelmente casos de coronavírus para população em situação de rua quando esses casos chegam através dos serviços especializados.

Uma quarta questão diz respeito à limitação da testagem. A testagem é insuficiente, restrita apenas aos sintomáticos e aplicada de forma desigual, o que revela um prejuízo no monitoramento da dispersão do vírus na rua. Além disso, a pesquisa realizada pela CDHLG averiguou que os protocolos de testagem ignoram, em parte, raça, etnia e renda, informações que são essenciais para o enfrentamento da epidemia no contexto de desigualdade estrutural da cidade de São Paulo.

De acordo com o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, até o dia 31 de julho, o número de suspeitos para o novo coronavírus entre a população em situação de rua era de 767 pessoas, sendo 286 diagnosticadas e 28 óbitos. Estes dados foram fornecidos pela Secretaria de Saúde, sendo que o número de óbitos permaneceu praticamente estático nos meses monitorados. Além dos indícios levantados pela pesquisa da CDHLG que relativizam esses números, outras pesquisas são relevantes e profissionais têm discutido dados sobre coronavírus na população em situação de rua.

Em Reunião Virtual da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de da Cidade de São Paulo, realizada no dia 24 de setembro de 2020, o médico Sanitarista Jorge Kayano pontuou que, ao analisar o sistema de informações sobre mortalidade da população em situação de rua, existem fundamentadas razões para que haja desconfiança sobre a informação de que existiram 28 óbitos por COVID-19.

Neste sentido, afirmou que chama atenção, nos boletins de informações de casos de mortalidade na cidade de São Paulo, o número de óbitos de pessoas cujo endereço é ignorado. Esse número, em 2018, totalizava 700 mortes por endereço ignorado na cidade. Em 2019, o número dobrou e aumentou para 1400 óbitos. Neste ano, até o dia 17 de setembro, esse número mais do que dobrou, passando para 3185 mortes de pessoas com endereço ignorado, sendo que, deste total, 856 mortes foram por COVID-19.

Para o médico, pessoas sem endereço e vivendo em situação de rua devem estar nesse número de óbitos. A PopRua não morre só pelo coronavírus, mas também pelo fato da condição de vida nas ruas ensejar maior mortalidade. O sanitarista finalizou sua fala ressaltando a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde realizar uma filtragem dessas informações, ou seja, identificar quantos desses óbitos são de pessoas em situação de rua.

Mesmo após a fala citada, o padrão de subnotificação dos números, até novembro de 2020, é o mesmo. Assim, o que se verificou na prática, foi a falta de informações ou informações contraditórias sobre o contágio nessa população. Enquanto a Prefeitura divulgava a existência de quatro casos confirmados, uma ação independente do Médico Sem Fronteiras, nos primeiros dias, já detectava trinta e sete pessoas nesse grupo populacional com sintomas.



Os dados demonstram que não é possível saber o real número de pessoas em situação de rua infectadas e de óbitos causados pelo novo coronavírus. O que se pode atestar pelas respostas, porém, é o cenário de subnotificação e invisibilidade de dados relativos à população em situação de rua, que se agravou durante a pandemia e significa, no limite, uma ampliação da condição de vulnerabilidade a qual este grupo está sujeito.

Entre o histórico de invisibilização, da precariedade do acesso a serviços e a emergência da pandemia

Embora a fragilidade dos dados de testagem e notificação de óbitos de pessoas em situação de rua possa ser descrita pelos resultados da pesquisa realizada, não é possível compreender essa fragilidade sem interpretá-la no contexto da vida nas ruas e na análise sobre o que a pandemia pode ter representado para essa população. Para realizar essa análise, é necessário entender como se dava, antes da pandemia, a corporalidade da vida nas ruas, o processo saúde-doença específico dessas vidas e, por fim, as suas mortes. Também, é preciso entender como a pandemia interage com essas variáveis.

Para a sobrevivência de quem vive nas ruas, a mobilidade e consequente exposição é essencial. Uma pessoa em situação de rua que não pode se deslocar não é mais capaz de procurar seu alimento, de se dirigir aos locais de tratamento ou de albergue por seus próprios meios (CEFAY, 2010). É no deslocamento pela cidade que as pessoas em situação de rua afirmam a sua existência, expressam sua subjetividade, criam possibilidades de agência, ainda que sob a marca do estigma, da subtração e da deficiência (FRANGELLA, 2004). E, se para apreender a corporalidade dos moradores de rua é preciso entendê-la na interface desse corpo com o espaço urbano, também a rua não pode ser considerada um mero logradouro. Assim, antes da pandemia, a população em situação de rua estabelecia com a cidade uma relação específica de sobrevivência por meio de seu corpo, relação essa que impõe uma vulnerabilidade específica diante do novo coronavírus.

Para além de constituírem corpos expostos, quando há o adoecimento, o demonstram os estudos sobre o processo saúde-doença-cuidado dessa população antes da crise sanitária é que há invisibilidade no adoecer e precariedade de acesso aos serviços. A falta de moradia fixa, o discurso que estigmatiza esses sujeitos como delinquentes, de moralidade duvidosa, com hábitos perniciosos, e a rua como lugar de doenças, de riscos e de vadiagem permeiam o imaginário social. Assim, o estigma configura a condição de subcidadão que serve para construir socialmente o diagnóstico da periculosidade (KOWARICK, 2001). Em face dos marcadores atribuídos a essa população, as Instituições e os serviços de saúde têm dificuldades em atender às singularidades da população em situação de rua no cuidado e no adoecimento. A inadequação de grande parte dos equipamentos públicos de saúde à realidade da rua se evidencia em diversos momentos como, por exemplo, na exigência de documentos de identificação, de endereço fixo para cadastro ou na falta de previsão de campos fixos e padronizados na ficha de COVID-19. A situação de rua leva a uma grande vulnerabilidade social, com dificuldades reconhecidas de acesso ao sistema de saúde brasileiro (HINO, SANTOS, & ROSA, 2018) e aos apoios sociais (AGUIAR *et al.*, 2020).

O processo de saúde-doença na população em situação de rua deve ser o pilar para construção dos espaços de saúde. Estudos da Revista Mineira de Enfermagem revelam que o “acesso da população em situação de rua ocorre preferencialmente nos serviços de urgência e emergência, sinalizando a fragilidade da atenção básica em identificar essa população e reconhecê-la como usuária de todos os serviços que compõem a rede de atenção à saúde”. Questões relacionadas ao estado das roupas e à aparência, muitas vezes, dificultam o acesso aos serviços públicos de saúde e refletem as dinâmicas possíveis de higiene nas ruas, o uso de substâncias, e outros estigmas como de raça e classe. Sobre marcadores raciais, é importante pontuar que a população em situação de rua é majoritariamente negra e a invisibilização é mais uma faceta das questões raciais latentes nas dinâmicas sociais brasileiras. Inclusive no contexto da pandemia, boletins epidemiológicos da cidade de São Paulo, indicam que os riscos de uma pessoa negra morrer em virtude do coronavírus é 62% maior que o de uma pessoa branca e, no caso de pardos é 23% maior (Dados do boletim epidemiológico de São Paulo).



Nesse contexto, a população em situação de rua requer protocolos específicos de cuidado, que levem em conta o seu modo de vida, especialmente o comportamento migratório. A rede institucional só consegue impactar positivamente a vida dessas pessoas quando afeita às suas realidades. Dessa forma, as questões de saúde-doença das pessoas em situação de rua precisam ser abordadas de maneira interdisciplinar, em diálogo entre os processos biológicos que as afetam e as questões socioculturais que influenciam sua experiência (CAMPOS, 2016). Na pandemia, esse gargalo na política de saúde ficou ainda mais evidente, na medida em que os protocolos gerais de atenção ao coronavírus não foram suficientes para trabalhar a questão com pessoas em situação de rua, excluindo-a dos cuidados de prevenção, de tratamento e da notificação.

Por fim, embora a movimentação dos corpos pela cidade seja notada e retratada (FRANGELLA, 2004) e, portanto, pública (ainda que invisibilizada), o fim de suas vidas é velado. Os significados das vidas e mortes de quem vive nas ruas exigem o questionamento dos estereótipos associados à situação de rua, dotando esses sujeitos de voz, de maneira a ressignificar essa experiência. As mortes, quando no contexto das ruas, não são entendidas, justificadas ou sequer nomeadas pelas autoridades. Estas mortes são silenciadas, um silêncio que caminha em paralelo com o próprio anonimato das vidas que as antecederam. As vidas nas ruas dialogam com o público, ocupam espaços comuns, circulam e incomodam. Mas, paradoxalmente, são destituídas de estatuto político. A visibilidade a que são expostas apenas reforça o estigma e estereótipo de “gente inútil”, “descartável”, quando não, “perigosa”. Sua exposição parece apenas confirmar seu precário anonimato (DE LUCCA, 2009). É o contexto que se vê e se acentua diante da pandemia do coronavírus em São Paulo: dados esparsos e frágeis que, mais uma vez, silenciam as mortes dessa população.

Assim, o que nos aponta a literatura é que a população em situação de rua seria mais frágil ao coronavírus e suas mortes invisibilizadas. Os dados levantados parecem apontar para isso. Entretanto, como já apontou DE LUCCA, é possível criar momentos de inflexão nesse processo de vida e morte nas ruas, principalmente quando há discussão pública sobre essas mortes, como aconteceu após o massacre da Sé, que acompanhou o surgimento do Movimento Nacional da População de Rua.

Diante das centenas ou milhares de mortes diárias, sem possibilidade de vivenciar o luto, exigindo distanciamento e sem velação dos corpos, as falhas do sistema atual e a necessidade de mudança ficaram latentes. A fragilidade da vida errante foi notada. O contexto deu mais visibilidade para as condições e as dificuldades dessas vidas. Propostas emergenciais e redes de solidariedade nunca antes tiradas do papel e promovidas foram vistas. A crise criou uma emergência de resposta à rua. O balanço, portanto, seria que a Pandemia aprofundou vulnerabilidades e reproduziu invisibilidades, mas ao mesmo tempo criou circunstâncias para a ação imediata, ainda que essas respostas e visibilidade ainda encontrem muitos limites.

Considerações finais

Existe uma lacuna na produção de dados de contaminados e óbitos por coronavírus na população em situação de rua de São Paulo. O levantamento de dados realizado pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama informa que há um cenário de subnotificação de casos que se retroalimenta, invisibilizando tendências e gargalos que poderiam direcionar políticas mais efetivas de testagem e ações de enfrentamento ao covid desse grupo populacional.

Em oposição ao que havia sido proposto pela sociedade civil, não houve estratégias Municipais de centralização e transparência ativa das informações. A dispersão dos meios de divulgação e fontes dos dados (algumas em sites da prefeitura, outras em reunião do Comitê Poprua, em páginas de ONGs, em redes sociais e em jornais) e a dificuldade em localizar dados confiáveis relativos ao avanço da pandemia na população de rua demonstram um quadro de insuficiência na gestão pública, de modo que informações relevantes foram produzidas e disponibilizadas pelos movimentos sociais, entidades do terceiro setor e grupos universitários.

Em resumo, além da questão de transparência, destacam-se as questões de insuficiência de testes (somente em sintomáticos), subnotificação de contaminados e óbitos (somente se contabiliza aqueles casos acompanhadas por serviços especializados) e deficiência dos



protocolos de testagem e notificação, que ignoram, em parte, raça, etnia e renda e a própria situação de rua.

A crise sanitária imposta pelo novo coronavírus explicitou o risco de se viver nas ruas. Para alguns países, essa situação foi encarada como uma oportunidade e dever para com a população em situação de rua, realizando-se um esforço inédito de produzir saídas. Em São Paulo, cidade onde houve crescimento dessa população de cerca de 53%, de 2015 a 2019, um crescimento que a crise econômica acentua, com pessoas sem conseguir pagar os aluguéis, desemprego e aumento das remoções, a urgência de medidas estruturantes e combativas ao covid-19 é evidente.

É preciso, além de fomentar políticas coletivas que auxiliem a aquisição de moradia e autonomia, fazer com que os serviços cheguem em quem está nas ruas e oportunizar o acesso a máscaras, água, banho e higiene. Também é necessário fortalecer serviços que se mostraram essenciais ao cuidado da população em situação de rua, como o Consultório na Rua. Essa mudança, contudo, depende da constatação de um diagnóstico. Sem os números de pessoas afetadas pelo coronavírus, não é possível discutir políticas e alternativas para essa população. Ainda, a manutenção dessa situação significa a inviabilidade de transformar essa narrativa durante a pandemia e aceitar como definitivas a vulnerabilidade e a invisibilidade do processo saúde-doença e das mortes nas ruas, naturalizando um estatuto político que desumaniza as pessoas em situação de rua.

O que o contexto proporciona é a oportunidade de alterar a forma como a discussão sobre a população em situação de rua alcança a área da saúde. Esse tema é não apenas pertinente como urgente, pois as condições de vida da população em situação de rua determinam processos diferentes de saúde-doença-cuidado e exigem abordagens complexas, compreensivas e interdisciplinares, que devem ser consideradas desde o desenho das políticas. Caso contrário, o risco é de continuar perpetuando desigualdades no acesso a serviços e invisibilizando essas experiências, em seus processos de vida e morte.

Referências

BBC News. Ministro da Saúde Nelson Teich pede demissão menos de um mês depois de assumir. Publicado em 15 de maio de 2020. Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52683285>>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

BBC News. Coronavírus: por que é fundamental 'achatar a curva' da transmissão no Brasil. Publicado em 13 de março de 2020. Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51850382>>. Acesso em 11 de novembro de 2020.

BARATA, Rita Barradas et al. Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 24, supl. 1, p. 219-232, Junho 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902015000500219&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 Nov. 2020.

CAMPOS, Ariane. Qual a dor do morador de rua. Dissertação de mestrado, 2016.

CEPEDISA/CONNECTAS Direitos Humanos. Boletim n. 06. Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil. Conectas Direitos Humanos. CEPEDISA. São Paulo, 30 de setembro de 2020.



COUTINHO, R. Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. São Paulo. 2013. Disponível em <<http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3257/coutinho-o-direito-nas-pol-ticas-p-blicas.pdf>> acesso em 13 de novembro de 2020.

CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS LUIZ GAMA. Carta Capital. Artigo: Russomanno e a Covid: população em situação de rua segue invisível. Publicado em 20 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/artigo/russomanno-e-a-covid-populacao-em-situacao-de-rua-segue-invisivel/>>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

DE LUCCA, Daniel. Morte e Vida nas ruas de São Paulo A Biopolítica vista do Centro. Iml, 1–67.(2009)

FIOCRUZ. Dados do Sistema MonitoraCovid-19, Tendências atuais da pandemia de Covid-19: Interiorização e aceleração da transmissão em alguns estados. Disponível em:<https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/monitoracovid_notatecnica_28_04.pdf>.

FIOCRUZ. InfoGripe destaca aceleração de internações por Síndrome Respiratória Aguda Grave, Julia Dias, publicada em 30 de abril de 2020. Disponível em <<https://portal.fiocruz.br/noticia/infogripe-destaca-aceleracao-de-internacoes-por-sindrome-respiratoria-aguda-gravel>> . Acesso em: 14 de novembro de 2020.

FIOCRUZ. Ministério da Saúde. Manual sobre o cuidado à saúde da população em situação de rua. Brasília, 2012. Disponível em: http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_978602877.pdf Acesso em 18 de novembro de 2020

FRANGELLA, Simone Miziara. Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de uma rua em São Paulo. 2004. 361p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279907>>. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

GOMES, R. Censo da população de rua não condiz com a realidade, criticam ativistas. Rede Brasil Atual. Pub em Jan 2020. Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/01/censo-da-populacao-de-rua/>>. Acesso em 16 de novembro de 2020.

GREGORI, Maria Filomena. Viração: experiências de meninos nas ruas. Companhia das Letras, 2010.

KANT DE LIMA, R. e BAPTISTA, B, Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico, Anuário Antropológico [Online], I | 2014, publicado no dia 01 de outubro de 2014, Disponível em: <<http://journals.openedition.org/aa/618>>; DOI: <<https://doi.org/10.4000/aa.618>>. Acesso em 15 novembro 2020

MASLOW, AH. Motivación y personalidad. 1ª ed. Barcelona: Sagitario; 1954.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim Epidemiológico nº8. Doença pelo Coronavírus 2019. 09 de abril de 2020. Semana Epidemiológica 15 (05-10/04). Disponibilizado em: <<http://www.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/be-covid-08-final.pdf>>. Acesso 08 de novembro de 2020.



MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sobre a doença. Disponibilizado em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Boletim Epidemiológico, MS, 23 de junho a 04 de julho. Disponibilizada em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/July/08/Boletim-epidemiologico-COVID-21-corrigido-13h35--002-.pdf>>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

OLIVEIRA, R. BORGES, R. BEDINELLI, T. Jornal EL PAÍS Brasil. Evolução dos casos de coronavírus no Brasil, Dados mais recentes de infecções e mortes pela covid-19 nos Estados brasileiros e comparação com os principais epicentros da epidemia no mundo. São Paulo. Publicado em 19 de outubro de 2020. Disponibilizada em: <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-07-23/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

O GLOBO, JORNAL. Dois milhões de mortes por coronavírus são 'muito prováveis' se países não agirem contra a pandemia, diz diretor da OMS. 25 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/09/25/dois-milhoes-de-mortes-por-coronavirus-sao-muito-provaveis-se-paises-nao-agirem-contr-a-pandemia-diz-diretor-da-oms.ghtml>>. Acesso em 22 de novembro de 2020.

OLIVEIRA, A. e HONORATO, B. População em situação de rua e COVID-19. Revista de Administração Pública. vol.54 no. 4. Rio de Janeiro July/Aug. 2020 Epub Aug 28, 2020.

OPAS/OMS. Folha Informativa COVID-19 Escritório OPAS e OMS no Brasil. Atualizada em 13 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19#risco>>. Acesso em 18 de novembro de 2020.

SAFATLE, Vladimir. Para além da necropolítica. Disponível em: <<https://www.n-ledicoes.org/textos/191>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

PAIVA I.K.S, LIRA C.D.G, JUSTINO J.M.R, MIRNDA M.G.O, SARAIVA A.K.M, O acesso da população em situação de rua é um direito negado? Revista Mineira de Enfermagem. Volume 23. Edição 1157. Disponível em: <<https://www.reme.org.br/artigo/detalhes/1298>>. Acesso em 22 novembro de 2020.

PORTAL UOL NOTÍCIAS. Quantidade de remoções e despejos dobra em SP na pandemia. Publicado em 03 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2020/08/03/numero-de-remocoes-e-despejos-dobram-em-sp-na-pandemia.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

ROMERO, S. FERNANDEZ, M. SANTORA, M. Mundo tem 1 milhão de mortos pela covid-19. Para onde vai a pandemia? Jornal O Estado de São Paulo. São Paulo, 28 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/saude,mundo-tem-1-milhao-de-mortos-pela-covid-19-para-onde-vai-a-pandemia,1123381>>. Acesso em 22 de novembro de 2020.

SÃO PAULO, PREFEITURA DE. Secretaria de Direitos Humanos. O que são os consultórios na Rua? Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=171923>. Acesso em 15 de novembro de 2020.



SÃO PAULO, PREFEITURA DE. Boletim Quinzenal. Secretaria Municipal de Saúde. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/PMSP_SMS_COVID19_Boletim%20Quinzenal_20200430.pdf> Acesso em 18 de novembro de 2020.

SÃO PAULO, CÂMARA MUNICIPAL DE. Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, realizada em 24 de setembro de 2020. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dTjxrWR-IPA&feature=youtu.be>> Acesso em 15 de novembro de 2020.

UFMG, FACULDADE DE FARMÁCIA. Ações Covid-19 - Pensando Nisso. Disponibilizado em: <<https://www.farmacia.ufmg.br/pensandonisso/principais-vacinas-em-desenvolvimento-contra-covid-19/>>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

VALENTE, J. Jornal Agência Brasil, Agência Brasil explica: entenda o que é o lockdown - Termo define forma mais rígida de isolamento. Publicado em 08 de maio de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/agencia-brasil-explica-entenda-o-que-e-o-lockdown> Acesso em 12 de novembro de 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Conforme informação disponibilizada e atualizada diariamente em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=Cj0KCQjw8rT8BRCbARIsALWiOvStuRxCGKT93Lm4hVyLjIj3CaBSXpZOHn_Jz13Wz_GiAQTAhGoqdGYaAsFVEALw_wcB>. Acesso em 08 de novembro de 2020.

Notas

[1] A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama é uma atividade de cultura e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, criada em 2009. Trata-se de uma iniciativa protagonizada por alunas e alunos que, estudando nos bancos de uma das instituições de ensino jurídico mais tradicionais do país, incomodaram-se com a ausência, em sala de aula, daquilo que o ensino clínico nomeia “currículo oculto” das faculdades de direito: a realidade enfrentada por muitos brasileiros, atravessando as mais variadas temáticas dos direitos humanos. Entre elas, sobretudo, uma saltava aos olhos daqueles que circulavam pela Faculdade, situada no centro da cidade de São Paulo, sem jamais dialogar com ela: a realidade da população em situação de rua. Informações disponíveis em: <https://cdhluizgama.com.br/>. Acesso em 11 de novembro de 2020.

[2] O Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua), hoje instituído pela Lei Municipal 17.252/19, foi criado inicialmente pelo Decreto 53.793/2013 e substituiu os antigos Conselhos de Monitoramento (2003-2012). O Comitê PopRua surge como um espaço de construção de políticas públicas para a população em situação de rua, por meio do processo participativo, permitindo a interlocução da PopRua com a gestão municipal e a negociação de interesses diversos e conflitantes.

[3] Viração é um termo informal utilizado para designar as técnicas de obtenção de recursos nas ruas, tais como pequenos furtos, comércios informais, busca por doações, etc.

[4] Em resposta a recurso protocolado inquirindo acerca da quantidade de testes realizados até o final do mês de abril na População em Situação de Rua, a informação sobre quantos testaram positivo para a doença, quantos testaram negativo e quantos aguardam resultado recebidas, via Lei de Acesso à Informação, no dia 15 de maio, não são confiáveis.

[5] Em junho deste ano, o Ministério da Saúde excluiu de seu boletim epidemiológico diário o total de óbitos e o número de infectados. Houve também uma tentativa de ocultar tabelas que demonstravam a curva de evolução da doença, fato que não se consolidou mesmo após uma decisão liminar do Supremo Tribunal Federal exigindo tal divulgação. Houve latente dificuldade de articulação entre o Governo Federal e os Governos Estaduais e Municipais, trocas e instabilidades frequentes na Chefia da Pasta da Saúde e negacionismo do Chefe do Executivo.



[6]Em resposta a recurso protocolado inquirindo acerca da quantidade de testes realizados até o final do mês de abril na População em Situação de Rua, a informação sobre quantos testaram positivo para a doença, quantos testaram negativo e quantos aguardam resultado recebidas, via Lei de Acesso à Informação, no dia 15 de maio, não são confiáveis.



Implementação e monitoramento de políticas de segurança pública impostas por condenação internacional: o Caso Favela Nova Brasília

Implementation and monitoring of public security policies imposed by international condemnation: Favela Nova Brasília Case

Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes

Defensor Público do Estado de São Paulo. Doutor em Direito pela USP.
rafaeldesamenezes@gmail.com

Las agencias no judiciales de los sistemas penales latinoamericanos tienen poderes para imponer penas, violar domicilios y secretos de comunicaciones, requerir documentación identificatoria los habitantes, expedir esa documentación (y marcarla cuando les conviene o negarla), privar de libertad a cualquier persona sin cargo ni sospecha alguna, realizar actos instructorio, ocuparse de todo lo que la burocracia judicial le deja por menor esfuerzo, hacer 'redadas', clausurar locales públicos, censurar espectáculos, fichar a la población, etc. No hay control militarizado más poderoso y formidable que el ejercido por estas agencias, al margen de cualquier control de la agencia judicial e incluso con su beneplácito. (E. R. ZAFFARONI. En Busca de las Penas Perdidas, 1998, p. 130)

Resumo

Neste artigo, pretende-se apontar um dos desafios da jurisdição contenciosa obrigatória internacional no que diz respeito ao acompanhamento das decisões e implementação nacional dos julgados, dando-se especial ênfase na questão da imposição pela Corte Interamericana de políticas públicas ao Estado brasileiro. A complexidade destas políticas implica também em complexidades no cumprimento no monitoramento pela Corte. A questão será tratada a partir da análise das disposições coletivas da sentença da Corte de San José no caso Favela Nova Brasília (Cosme Rosa Genoveva e outros vs. Brasil) e das dificuldades políticas e jurídicas locais para a implementação desta decisão. O artigo aponta também que a sentença da Corte não acolheu todos os pedidos da Comissão e que poderia ter ido além, sendo certo que em casos futuros as mesmas questões não acolhidas voltaram a ser discutidas, pois são violações que continuam a ocorrer.

Palavras-chave: Jurisdição Internacional. Políticas Públicas. Segurança Pública. Violência policial. Caso Favela Nova Brasília.

Abstract

In this article, we intend to point some challenges of the mandatory contentious jurisdiction with regard to the monitoring of decisions and national implementation of judgments, with special emphasis on the question of the imposition by the Inter-American Court of public policies on the Brazilian State. The complexity of these policies also implies complexities in compliance with monitoring by the Court. The issue will be addressed based on the challenges imposed by the judgment of the Court of San José in the Favela Nova Brasília Case (Cosme Rosa Genoveva et al. Vs. Brazil) and the contextual difficulties for implementation of the decision. The article also points out that the Court's decision did not accept all of the Commission's requests and that it could have gone further, being certain that in future cases the same issues that were not accepted were discussed again, as these violations continue to occur.

Keywords: International Jurisdiction. Public policy. Public security. Police violence. Favela Nova Brasília case.



A jurisdição contenciosa obrigatória e as políticas públicas

As Cortes Internacionais de Direitos Humanos são uma realidade em constante expansão e crise - e suas crises certamente apontam para a necessidade da sua expansão. Na maior parte dos países das Américas, violações de direitos humanos não apuradas internamente podem levar à condenação internacional de Estados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Um dos principais desafios para a expansão e consolidação desta e de outras Cortes Internacionais de Direitos Humanos diz respeito à vinculação de cada Estado às suas decisões, bem como à fiscalização do cumprimento destas. Trataremos aqui de alguns desafios da implementação de decisões que imponham ao país medidas de políticas públicas, analisando o Caso Nova Brasília (Cosme Rosa Genoveva e outros vs. Brasil) e a condenação da Corte Interamericana determinando obrigações de fazer ao Brasil para a área da segurança pública.

No sistema interamericano, a jurisdição contenciosa obrigatória decorre de reconhecimento unilateral do Estado parte, nos termos do artigo 62, 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (doravante CADH):

“Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção”.

Tendo aderido à jurisdição contenciosa obrigatória, os Estados podem ser processados pela Comissão Interamericana ou por outros Estados - a legitimidade dos outros Estados decorre de que “a garantia de direitos humanos é uma obrigação objetiva, de interesse de todos os contratantes da Convenção Americana de Direitos Humanos” (RAMOS, 2013, p. 239).

O Brasil aderiu à “competência obrigatória” por meio do decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, apondo reserva de reciprocidade (cf. art. 62, 2, da CADH: “A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos.”).

Nos termos do decreto:

“É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998”.

Portanto, o país reconheceu a jurisdição obrigatória para fatos posteriores a tal data.

No Caso Favela Nova Brasília, a Comissão Interamericana submeteu à jurisdição da Corte.

“ações e omissões estatais que ocorreram, ou continuaram ocorrendo posteriormente a 10 de dezembro de 1998, data de aceitação da



competência da Corte pelo Estado, sem prejuízo de que o Estado pudesse aceitar a competência da Corte para conhecer da totalidade do caso, em conformidade com o disposto no artigo 62.2 da Convenção”. (CtIDH, 2017, p. 5)

De fato, embora as mortes, tortura e violências sexuais do caso tenham ocorrido em 1994 e 1995, ações e omissões do Estado continuaram a ocorrer após dezembro de 1988, em razão da continuidade das falhas investigativas, do descumprimento dos deveres de devida diligência e de duração razoável e da omissão na apuração dos atos de tortura e violência sexual. Os crimes relacionados às violências sexuais, inclusive, estariam prescritos, o que não deveria ter qualquer efeito na persecução penal dos responsáveis, por terem sido praticados em contexto de graves violações de direitos humanos. Os inquéritos chegaram a ser reabertos em 2012 e 2013; no primeiro, quatro policiais civis e dois militares foram denunciados em 2013 pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do MP-RJ; o segundo foi arquivado em 2015 a pedido do Ministério Público, sob fundamento de que não conseguia identificar os autores dos disparos; em 2019, outros dois policiais foram denunciados por crimes sexuais pelo Grupo de Atuação Especial em Segurança Pública (Gaesp) do MP-RJ. Ainda em 2019, a Procuradoria Geral da República pediu a federalização das investigações, fundamentando o pedido, dentre outras razões, na necessidade de assegurar o cumprimento da sentença da Corte. O IDC (Incidente de Deslocamento de Competência) ainda não foi apreciado pelo STJ.

Interessante mencionar a questão da jurisdição obrigatória *ratione materiae* da Corte Interamericana, exemplificando com o modo como este Tribunal aplicou a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (CIPPT) no caso Nova Brasília. Tal convenção foi aprovada pelo Brasil por meio do Decreto nº 98.386, de 9 de dezembro de 1989. A Corte decidiu que tem competência para analisar a responsabilidade estatal à luz desta Convenção. Vejamos:

“64. É pertinente lembrar que, ante o argumento formulado por alguns Estados de que cada tratado interamericano requer uma declaração específica de aceitação de competência da Corte, **este Tribunal determinou que pode exercer sua competência contenciosa a respeito de instrumentos interamericanos distintos da Convenção Americana, quando estabeleçam um sistema de petições objeto de supervisão internacional no âmbito regional.** Desse modo, a declaração especial de aceitação da competência contenciosa da Corte, segundo a Convenção Americana, e em conformidade com o artigo 62 do mesmo instrumento, permite que o Tribunal conheça tanto de violações da Convenção como de outros instrumentos interamericanos que a ele atribuam competência.” (CtIDH, 2017, p. 18) (grifei)

Assim, a Corte é o órgão responsável pelo sistema de petições no âmbito regional, não podendo o Brasil alegar falta de aceitação específica da competência da Corte para aplicar a CIPPT. Por isso, no caso Nova Brasília, a Corte afastou a alegação do Brasil neste sentido e, valendo-se de sua jurisprudência consolidada, entendeu que é competente para interpretar e aplicar a CIPPT:

“65. Embora o artigo 8 da Convenção contra a Tortura não mencione explicitamente a Corte Interamericana, este Tribunal se referiu à sua



própria competência para interpretar e aplicar essa Convenção, com base num meio de interpretação complementar, como os trabalhos preparatórios, ante a possível ambiguidade da disposição. [Cf. Caso González e outras ('Campo Algodoeiro'), par. 51] Desse modo, em sua sentença no Caso Villagrán Morales e outros Vs. Guatemala, **o Tribunal se referiu à razão histórica desse artigo, isto é, que no momento de redigir a Convenção contra a Tortura ainda havia alguns países membros da Organização dos Estados Americanos que não eram Partes na Convenção Americana, e salientou que com uma cláusula geral de competência, que não fizesse referência expressa e exclusiva à Corte Interamericana, abriu-se a possibilidade de que ratifiquem a Convenção contra a Tortura, ou a ela adiram, o maior número de Estados. Ao aprovar essa Convenção, considerou-se importante atribuir a competência para aplicar a Convenção contra a Tortura a um órgão internacional, quer se trate de uma comissão, um comitê ou um tribunal existente, quer se trate de algum outro que seja criado no futuro. Nesse sentido, a Comissão e, conseqüentemente, a Corte têm competência para analisar e declarar violações a essa Convenção.**

66. Em virtude das considerações acima, a Corte reitera sua jurisprudência constante no sentido de que é competente para interpretar e aplicar a Convenção contra a Tortura e avaliar a responsabilidade de um Estado que tenha dado seu consentimento para se obrigar por essa Convenção, e tenha aceitado, além disso, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Com esse entendimento, o Tribunal já teve a oportunidade de aplicar a Convenção contra a Tortura e avaliar a responsabilidade de diversos Estados, em virtude de sua alegada violação, em mais de 40 casos contenciosos. Dado que o Brasil é parte na Convenção contra a Tortura, e reconheceu a competência contenciosa deste Tribunal, a Corte tem competência *ratione materiae* para pronunciar-se neste caso sobre a alegada responsabilidade do Estado pela violação desse instrumento.” (CtIDH, 2017, p. 19) (grifei)

Esta mesma discussão apareceu novamente no caso Herzog e Outros vs. Brasil, tendo a Corte Interamericana decidido no mesmo sentido:

“33. A Comissão ressaltou que existe uma prática reiterada pela Corte em aplicar a CIPST [CIPPT] com a finalidade de estabelecer o alcance da responsabilidade estatal em casos vinculados à falta de investigação de atos de tortura. Salientou que tanto a Comissão como a Corte declararam violações dessas disposições em casos similares, no entendimento de que **o parágrafo terceiro do artigo 8 da CIPST [CIPPT] incorpora uma cláusula geral de competência aceita pelos Estados ao ratificar esse instrumento ou a ele aderir.** Por conseguinte, considerou que não há motivo para que a Corte se afaste de seu critério reiterado e solicitou à Corte que declare a improcedência dessa exceção preliminar.

(...)

37. Embora o artigo 8º da Convenção contra a Tortura não mencione explicitamente a Corte Interamericana, este Tribunal já se referiu à sua própria competência para interpretar e aplicar essa



Convenção. O referido artigo autoriza ‘instâncias internacionais, cuja competência tenha sido aceita [pelo] Estado’ ao qual se atribui a violação desse tratado. No entanto, a Corte declarou a violação desses tratados em diversos casos, utilizando um meio de interpretação complementar (os trabalhos preparatórios) ante a possível ambiguidade da disposição. (...)” (CtIDH, 2018, p. 19) (grifei e anotei)

Assim, a jurisdição da Corte, quanto à matéria, abrange não apenas a Convenção de São José de 1969, mas também os outros tratados do sistema interamericano. Esta abrangência de matérias implica também em mais possibilidades de responsabilização e, portanto, em necessidade de cumprimento das decisões da Corte.

Um dos principais desafios da jurisdição contenciosa obrigatória diz respeito justamente ao cumprimento das obrigações de fazer pelo país. Como observa André de Carvalho Ramos, no Sistema Europeu de Direitos Humanos, existe a previsão de fixação de uma satisfação equitativa pecuniária pela Corte Europeia, sendo o Estado livre para escolher o meio de reparação, inclusive sob alegação de impedimento do direito interno. (RAMOS, 2013, p. 250). Já no Sistema Interamericano, não existe esta previsão, sendo de rigor o cumprimento integral das decisões da Corte de São José.

Dentre as dificuldades para o cumprimento estão aquelas inerentes ao processo de gestação e implementação de políticas públicas, em especial quando se trata de direitos conhecidos como de “primeira geração” ou “primeira dimensão”¹. Equivocadamente já se pensou que estes direitos (direitos civis e políticos) imporiam apenas abstenções ao Estado. Esta visão não procede, uma vez que uma série de ações estatais são necessárias para assegurar tais direitos. Por exemplo, o devido processo legal depende de investimentos no Poder Judiciário o devido processo legal substantivo é mais garantido com a estruturação de uma Defensoria Pública; os direitos políticos em geral dependem de organização e fiscalização de partidos e eleições; a proibição de tortura depende de capacitação adequada das forças policiais e dos órgãos de fiscalização. Estas ações estatais demandadas por direitos de primeira geração podem se dar no âmbito de políticas públicas. O Caso Nova Brasília é talvez um dos melhores exemplos neste sentido, como se verá ao longo deste texto – aliás, em razão de certas limitações, cujas razões históricas são amplamente conhecidas, dos Tratados Interamericanos, os direitos de primeira dimensão estão mais presentes nestas convenções do que os de segunda e terceira dimensões.

Certo é que as decisões internacionais que impõem a realização de políticas públicas trazem questões importantes sobre o modo de implementação pelo Estado e de monitoramento pela Corte. Quanto à implementação, deve-se ressaltar o complexo processo para o surgimento e de realização de uma política pública. Diversos atores (governamentais e não-governamentais) devem ser mobilizados. Diversas normas, em vários graus, devem regulamentar os programas e ações da política pública. Arranjos institucionais devem ser providenciados, orçamento público deve ser carimbado.

A peculiaridade de uma condenação a realizar política pública reside já na forma como esta política será gestada. Esta gestação pode se iniciar a partir da formulação de um problema e da formação de um “caldo primitivo” de ideias locais, no qual um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas dados são discutidos e analisados. Este “caldo primitivo” pode gerar propostas que ingressam nas agendas do legislativo ou executivo locais, com uma



complexa série de etapas que envolvem negociações políticas, barganhas, redação e aprovação de projetos de lei, de decretos, etc.

No caso em análise, porém, as medidas de políticas públicas são colocadas obrigatoriamente na agenda governamental por ordem de um Tribunal Internacional que vincula as decisões locais.

Já o monitoramento do cumprimento da política pública deverá atentar para todos aqueles complexos estágios de realização que vão desde a concepção da política pública até a prestação efetiva do serviço público com a efetivação do direito para o cidadão. Isto porque, embora incluídos na agenda por força da decisão internacional, pode ser que o país não despenda os esforços devidos na seara interna para que a política pública saia do papel.

Exemplificativamente, na concepção de novas políticas públicas de segurança pública, inclusive no seu desenho legal, deverá ser levada em conta a decisão da Corte Interamericana e os parâmetros ali fixados. Políticas em sentido contrário estarão descumprindo esta decisão. Essencial, nestes casos, o papel de organizações, movimentos, grupos e indivíduos perante a Corte Interamericana – em especial das vítimas e de seus familiares, que desde a reforma do Regulamento da Corte são os sujeitos focais do processo (RAMOS, 2013, p. 241). Aqueles atores devem ter papel ativo no fornecimento de informações à Corte, inclusive na qualidade de *amicus curiae*.

No entanto, também deve a Corte exigir que o Estado atue de boa-fé e forneça pessoal e instrumental técnico adequados para possibilitar o efetivo monitoramento da implementação da política pública. Isto porque os atores não-governamentais internos e as próprias vítimas muitas vezes não dispõem de capacidade de avaliação, em toda sua complexidade, de uma política pública.

Portanto, grandes desafios se impõem para a fiscalização da sentença da Corte Interamericana no caso Nova Brasília. Arranjos institucionais interno-internacionais devem ser implementados para as fases de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Vejamos concretamente aspectos da sentença e alguns problemas para sua efetivação.

O Caso Favela Nova Brasília

O caso Nova Brasília (Cosme Rosa Genoveva e outros vs. Brasil) foi a primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana em matéria diretamente ligada à segurança pública e violência policial. Como observei alhures, em artigo anterior à sentença,

“a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já tinha apontado em diversos relatórios ‘que a o uso excessivo da força pela polícia e a impunidade de agentes policiais é um grave problema no Brasil’ e que já havia recomendando ao país ‘uma série de medidas jamais adotadas a contento’”. (MENEZES, 2017, p. 93)

Estas recomendações não foram cumpridas e levaram a Comissão a apresentar o caso à Corte em 2015. Os fatos que levaram à condenação do Brasil dizem respeito a falhas na investigação e punição dos responsáveis pelas execuções extrajudiciais de 26 pessoas e pela



tortura e violência sexual contra 3 pessoas, ocorridas em incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília.

Os fatos, por si só, já representam graves violações aos direitos humanos – ao direito à vida, à integridade física, à dignidade sexual. Não bastasse, não foram devidamente investigados e punidos pelas autoridades locais. Em conjunto com as falhas procedimentais que levaram à impunidade dos agentes policiais envolvidos nas ações, a Comissão Interamericana apontou também que as investigações dos fatos foram conduzidas no sentido de estigmatizar e revitimizar as pessoas falecidas, dando foco à sua culpabilidade e não à verificação da legitimidade do uso da força.

O caso originou-se de duas demandas perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos², que lá tramitaram por quase duas décadas, durante as quais diversas tentativas de soluções foram buscadas com o Brasil. Não tendo havido sucesso, o caso foi levado à Corte em 19 de maio de 2015 para que esta examinasse se o Brasil teria violado dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos (artigos 4,1; 5,1; 5,2; 8,1; 11; 19 e 25,1), da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (artigos 1, 6 e 8), e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (artigo 7). Foi então solicitada a responsabilização internacional do Estado por violações de direitos humanos e a determinação de adoção das seguintes recomendações:

- “1. Realizar uma investigação completa, imparcial e efetiva das violações descritas neste relatório, dentro de um período razoável de tempo, por autoridades judiciais que sejam independentes da polícia, a fim de determinar a verdade e punir os responsáveis. Essa investigação deve levar em consideração os vínculos existentes entre as violações de direitos humanos descritas neste e o padrão de uso excessivo da força letal pela polícia. Ainda, deve incluir as possíveis omissões, demoras, negligências e obstruções de justiça provocadas por agentes do Estado;
2. Adotar todas as medidas necessárias para garantir uma compensação adequada e plena pelos prejuízos tanto materiais como morais causados pelas violações descritas neste, em favor de L.R.J., C.S.S., J.F.C. e das vítimas descritas no parágrafo 191 deste relatório;
3. Eliminar imediatamente a prática de automaticamente registrar as mortes causadas pela polícia mediante “autos de resistência”;
4. Erradicar a impunidade pela violência policial em geral, adaptando suas leis internas, regulamentos administrativos, procedimentos e planos de operação das instituições com competência sobre políticas de segurança cidadã, para garantir que elas sejam capazes de prevenir, investigar e castigar quaisquer violações de direitos humanos provocadas por atos de violência perpetrados por agentes do Estado;
5. Criar sistemas de controle independente internos e externos para rendição de contas a fim de tornar efetivo o dever de investigar qualquer caso em que as forças de segurança façam uso da força letal e/ou violência sexual, com uma perspectiva de gênero e étnico-racial, e fortalecer a capacidade institucional de órgãos independentes de supervisão, inclusive os de medicina legal, para combater o padrão de impunidade em casos de execuções extrajudiciais pela polícia;

6. Implementar planos para modernizar e profissionalizar as forças policiais, garantindo a prestação de contas por abusos do passado mediante o afastamento de notórios perpetradores dos órgãos de segurança do Estado, assim como de outros cargos de autoridade, e adequar a sua filosofia institucional para cumprir com padrões e princípios internacionais de direitos humanos relacionados com segurança cidadã;

7. Treinar adequadamente o pessoal policial em como lidar efetivamente e eficazmente com pessoas dos setores mais vulneráveis da sociedade, incluindo crianças, mulheres, e moradores de favela, a fim de superar o estigma de que todos os pobres são criminosos;

8. Regulamentar, mediante lei formal e material, os procedimentos policiais que envolvem o uso legítimo da força letal, estabelecendo expressamente que o mesmo seja considerado um último recurso que somente deve ser aplicado conforme os princípios de excepcionalidade, necessidade, e proporcionalidade. Nesse sentido, o Estado deve levar em consideração, *inter alia*, os Princípios Básicos da ONU sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, o Código de Conduta da ONU para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, e os Princípios da ONU sobre a Efetiva Prevenção e Investigação de Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais.” (CoIDH, 2011, PP. 63-64).

A apreciação dos argumentos da Comissão Interamericana e do Estado levou a Corte a condenar o Brasil pela violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável (arts. 1.1 c.c. 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos); pela violação do direito à proteção judicial (art. 1.1, 2 c.c. 25 da CADH); pela violação do direito à proteção judicial e às garantias judiciais (art. 8.1 c.c. 25 da CADH; arts. 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; art. 7 da Convenção Belém do Pará); pela violação do direito à integridade pessoal (arts. 1.1 c.c. 5.1 da CADH,); determinando, na seara específica, que:

“O Estado deverá conduzir eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. A respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995, o Estado deverá iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito desses fatos, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. O Estado deverá também, por intermédio do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal, avaliar se os fatos referentes às incursões de 1994 e 1995 devem ser objeto de pedido de Incidente de Deslocamento de Competência (...).

O Estado deverá iniciar uma investigação eficaz a respeito dos fatos de violência sexual (...).

O Estado deverá oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas, e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem, após consentimento fundamentado e pelo tempo que seja necessário, inclusive o fornecimento gratuito de medicamentos. Do mesmo modo, os tratamentos respectivos deverão ser prestados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelas vítimas (...).



O Estado deverá realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso e sua posterior investigação, durante o qual deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas da presente Sentença, na praça principal da Favela Nova Brasília (...)" (CtIDH, 2018, p. 89)

Já na seara coletiva, o que mais nos interessa neste estudo, a Corte entendeu o seguinte:

“15. O Estado deverá **publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país**. Esse relatório deverá também conter **informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas** a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial (...).

16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá **estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial**, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se **delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente**, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.

17. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça **metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial**, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente Sentença.

18. O Estado deverá implementar, em prazo razoável, um **programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde**. Como parte dessa formação, deverão ser incluídas a presente Sentença, a jurisprudência da Corte Interamericana a respeito da violência sexual e tortura e as normas internacionais em matéria de atendimento de vítimas e investigação desse tipo de caso, no sentido disposto nos parágrafos 323 e 324 da presente Sentença.

19. O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para **permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público**, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença.

20. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para **uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido**, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença. (CtIDH, 2018, p. 89-90)



São seis dispositivos da sentença que fixam obrigações de fazer ao Brasil e têm forte impacto nas políticas de Segurança Pública. Estes dispositivos diferem substancialmente dos pedidos feitos pela Comissão Interamericana (vide acima). Exemplificativamente, não houve condenação para “implementar planos para modernizar e profissionalizar as forças policiais, assegurando a responsabilização por abusos do passado, mediante a expulsão de conhecidos perpetradores dos órgãos de segurança do Estado”, algo que vem sendo reiteradamente cobrado por órgãos, organizações e movimentos internos e externos de defesa de direitos humanos. A sentença da Corte foi mais comedida e menos intervencionista do que pretendia a Comissão Interamericana.

A Corte impôs, por exemplo, treinamento a pessoal das polícias apenas para o Estado do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde e tão somente sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro. A Comissão, embora não mencionasse funcionários de atendimento de saúde, solicitava treinamento mais amplo não apenas para “capacitar adequadamente o pessoal policial sobre como tratar de maneira efetiva e eficiente as pessoas oriundas dos setores mais vulneráveis da sociedade, inclusive as crianças, as mulheres e os residentes de favelas”, mas também, o que seria de grande importância para a melhoria dos órgãos de investigação, “fortalecer a capacidade institucional de órgãos independentes de supervisão, inclusive os órgãos forenses, para enfrentar o padrão de impunidade dos casos de execuções extrajudiciais por parte da polícia”. A Corte se restringiu à tímida determinação genérica voltada apenas para o Estado do Rio de Janeiro de estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. Com isso, avanços importantes ficaram de lado, mas poderão aparecer novamente em condenações futuras do Brasil.

Ainda assim, embora não acolhidas todas as solicitações da Comissão, as determinações da Corte são importantes obrigações de fazer que podem ter impacto significativo nas políticas de segurança pública.

O primeiro dispositivo da sentença diz respeito diretamente à contagem de mortes, à produção de dados e de estatísticas, mecanismos essenciais para se diagnosticar e enfrentar uma problemática social. O relatório deve conter não apenas a contagem de pessoas mortas em operações policiais, mas também informações acerca das investigações de cada morte. Este ponto é de grande importância e exigirá grande esforço do Brasil para concentrar as informações de todos os Estados, quiçá numa plataforma digital única e centralizada.

O segundo dispositivo diz respeito à delegação da investigação a órgão independente da polícia envolvida no caso, devendo o Brasil, no prazo de um ano, providenciar a devida normatização. Este dispositivo é muito relevante em razão do caso concreto, em que as operações foram feitas pela Polícia Civil. Deve-se anotar, entretanto, que a maioria das mortes causadas pela polícia são pela Polícia Militar. Neste sentido, a redação da sentença pode gerar algumas dúvidas, pois prevê que a investigação seja delegada a um órgão independente e diferente da força pública envolvida. Neste sentido, toda morte causada pela polícia militar continuaria normalmente investigada pela Polícia Civil. A sentença exemplifica com “uma autoridade judicial ou o Ministério Público”, mas não impõe que sejam estas autoridades a investigar. Apenas observa que o órgão deve ser independente, no sentido de “ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática (Cf. TEDH, Caso Mustafa Tunc e Fecire



Tunc Vs. Turquia, Nº 24014/05, Sentença de 14 de abril de 2015, par. 230)”. Esta independência na prática, porém, depende de demonstração e argumentação, o que nem sempre é simples de se fazer.

O terceiro dispositivo diz respeito exclusivamente ao Estado do Rio de Janeiro, que deverá estabelecer metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. O quarto dispositivo, também limitado ao Rio, impõe treinamento a pessoal das Polícias Civil e Militar e a funcionários de atendimento de saúde sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro. Apesar de o Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria de São Paulo ter apresentado *amicus curiae* ao caso, apontando casos do estado de São Paulo que demonstrava que o padrão de violações não se restringia ao Rio de Janeiro, a Corte optou por restringir estas duas medidas a este estado. Inclusive, a própria Corte mencionou na sentença que “conforme se expõe no *amicus curiae* apresentado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a rede psicossocial pública brasileira seria frágil e não estaria preparada para lidar com casos como o presente” (CtIDH, 2018, p. 72). Assim, causa espécie que o quarto dispositivo tenha sido destinado apenas ao estado fluminense.

O quinto dispositivo da condenação impõe medidas legislativas para que vítimas de delitos ou a seus familiares participem das investigações, nos termos da sentença:

329. No que concerne à criação de um mecanismo de participação de vítimas e organizações da sociedade civil em investigações de crimes decorrentes de violência policial, **a Corte toma nota de que o Estado dispõe de normas que garantem a participação de um assistente de acusação em ações penais públicas**. Sem prejuízo do exposto, **não oferece nenhum marco legislativo que garanta a participação das partes na fase de investigação pela polícia ou pelo Ministério Público**. Levando isso em conta e em atenção à sua jurisprudência sobre a participação das vítimas em todas as fases de investigação e do processo penal, [Entre outros, cf. Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C Nº 163, par. 195; e Caso Omar Humberto Maldonado Vargas e outros, par. 110] a Corte determina que o Estado adote as medidas legislativas, ou de outra natureza, necessárias para permitir que as vítimas de delitos ou seus familiares participem de maneira formal e efetiva da investigação criminal realizada pela polícia ou pelo Ministério Público, sem prejuízo da necessidade de reserva legal ou confidencialidade desses procedimentos. (CtIDH, 2018, p. 80)

De fato, trata-se de medida essencial que deveria ser objeto de lei específica – veremos adiante que há projeto de lei sobre isto tramitando no Congresso Nacional.

Por fim, o sexto dispositivo da condenação determina a extinção de expressões tergiversativas em boletins de ocorrência, como “resistência seguida de morte” ou “oposição à ação policial”. Os fatos devem ser registrados como “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial”. Novamente, o ponto foi abordado pelo *amicus curiae* apresentado pelo Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública de São Paulo, tendo a Corte ressaltado as observações de que se trata de

“uma prática habitual em que os relatórios sobre mortes ocasionadas pela polícia se registrem como ‘resistência seguida de morte’, e que no



Rio de Janeiro se use a expressão ‘auto de resistência’ para referir-se ao mesmo fato. De acordo com a Defensoria Pública, esse é o cenário ideal para os agentes que pretendem dar aspecto de legalidade às execuções sumárias que praticam”. (CtIDH, 2018, p. 49)

O Brasil vem descumprindo praticamente todos os dispositivos da sentença, com exceção parcial do último. Aliás, pode-se observar movimentos políticos absolutamente contrários ao objeto da condenação desde o governo Michel Temer e, em especial, com a ascensão do governo de extrema direita de Jair Bolsonaro, que tem como uma de suas principais bandeiras a proteção corporativista dos agentes de segurança (aliás, a longa carreira de 28 anos ou 7 mandatos do deputado Bolsonaro foi toda pautada por isto).

De fato, nos últimos tempos, o Ministério da Justiça, que seria poderia ser o órgão a realizar os relatórios do primeiro dispositivo mencionado acima, esteve mais ocupado em propostas como ampliar o porte de arma da população e em livrar policiais de apurações ou de responsabilização. Vide esforços para aprovações de projetos de lei como o 6125/2019, que “Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem” e o Projeto de Lei Anticrime.

Este último projeto buscava explicitamente ampliar a proteção legal a agentes de segurança, ao invés de criar mecanismos mais rígidos de controle. O discurso “anticorrupção” vigente, sintomaticamente, não enxerga a atuação violenta e autoritária da polícia como corrupção – e é uma das formas mais incrustadas de corrupção institucional, a ponto de as polícias raramente serem vistas como serviços públicos passíveis de controle e auditabilidade, ao contrário, exercem seu poder à margem de qualquer controle da agência judicial e, inclusive, com seu beneplácito (ZAFFARONI, 1998, p. 130 – citação completa do trecho está na epígrafe).

Voltemos àquele projeto “Anticorrupção”, ele pretendia dar nova redação ao excesso doloso e alterar o instituto da legítima defesa no Código Penal (alterações aos artigos 23 e 25, respectivamente):

§ 2º O juiz poderá reduzir a pena até a metade ou deixar de aplicá-la se o excesso decorrer de escusável medo, surpresa ou violenta emoção.

(...)

Parágrafo único. Observados os requisitos do caput, considera-se em legítima defesa: I - **o agente policial ou de segurança pública que, em conflito armado ou em risco iminente de conflito armado, previne injusta e iminente agressão a direito seu ou de outrem;** e II - **o agente policial ou de segurança pública que previne gressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes.**

Em parecer da OAB apresentado à Câmara dos Deputados, foi apresentada posição de Alberto Zacharias Torone e de outros atores sobre a proposta:

Em relação ao excesso doloso na legítima defesa, escusável medo, surpresa e violenta emoção, são “novidades que enfraquecem a resposta penal e, pior, podem funcionar como válvula de impunidade em casos



graves”. Sobre a Legítima defesa de agente policial e de segurança pública: “A prevenção de agressão ou de risco de agressão à vítima mantida refém, pela subjetividade da situação, vai aumentar as ações policiais com morte. É um cheque em branco para ações letais sem paralelo no Estado brasileiro.

(...)

40. A esse respeito, pronunciou-se o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais:

Assim, do ponto de vista constitucional, a medida parece violar a proporcionalidade e o corolário da igualdade, ao alargar as possibilidades de reconhecimento de legítima defesa aos agentes de segurança, ao subverter a racionalidade hierárquica na importância dos bens jurídicos e ao permitir que um agente de segurança acusado de excesso no uso da força letal, supostamente treinado, possa receber perdão judicial mediante a mera declaração de que estava com medo.

41. Nessa perspectiva, a observação de Juarez Cirino dos Santos: A proposta do Projeto Moro amplia os limites da legítima defesa para autores definidos como agente policial ou de segurança pública, **substituindo a definição legal “repele injusta agressão, atual ou iminente” (art. 25, CP), pela fórmula vaga e indeterminável da expressão previne injusta e iminente agressão (art. 25, I, do Projeto Moro), ou pela fórmula casuística ainda mais vaga e indeterminável da expressão previne agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crime (art. 25, II, do Projeto Moro). A ampliação dos limites da justificação é ainda mais grave, porque incorpora as situações indefiníveis de conflito armado ou de risco de conflito armado, que subjetivam a definição da situação justificante e criam insegurança para o cidadão: a) a ação de prevenir injusta e iminente agressão, em contexto de conflito armado ou de risco de conflito armado (art. 25, I, do Projeto Moro), não coincide com a ação de repelir injusta agressão, atual ou iminente (art. 25, Código Penal): por um lado, o significado semântico de repelir é diferente do significado semântico de prevenir e, por outro lado, o significado linguístico de conflito armado ou, ainda mais, de risco de conflito armado, são dependentes das representações idiossincráticas do agente policial ou de segurança pública, com o efeito de instalar enorme confusão na justificação melhor definida da lei penal; b) além disso, o significado de prevenir agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crime, extrapola ainda mais os limites conceituais da legítima defesa, porque subordina a definição da situação justificante às representações psíquicas do agente policial ou de segurança pública, que decide não só sobre o significado de prevenir, como também sobre a extensão objetiva do conceito risco de agressão, igualmente dependente da avaliação do agente. **A mudança proposta, já repudiada pela literatura e jurisprudência internacionais - que rejeitam a existência de duas antijuridicidades, uma mais rigorosa para o cidadão comum, outra mais tolerante para o agente do Estado -, vai recrudescer a matança em massa de jovens negros e pobres por policiais e agentes de segurança do Estado, além de virar objeto de pilhéria acadêmica, ou da chacota entre profissionais da justiça criminal.****

(...)

45. Com contundente oposição à alteração proposta, Miguel Reale Júnior, em análise bastante aprofundada, destacou:



Estas disposições, que se pretende introduzir no instituto da Legítima Defesa, vêm a ser a submissão do Ministro proponente às exigências das Polícias, para facilitar o reconhecimento da excludente, de forma especialíssima, para seus agentes, fora dos quadros típicos da consolidada figura da Legítima Defesa. **Estranhíssima a criação de hipóteses de legítima defesa com sujeito ativo próprio, como sucede nos incisos do parágrafo único do art. 25.** A sugestão de redução ou de não aplicação da pena no § 2º do art. 23, desculpando-se o agente pelo excesso, doloso ou culposo, em razão de “medo, surpresa ou violenta emoção”, é minorante ou eximente que se casam com o disposto como parágrafo único do art. 25, ou seja, visa a atender aos policiais que matam alguém no curso de ação policial. **Busca-se, na verdade, a impunidade da violência praticada pela polícia, pretendendo-se que os seus agentes não respondam pelo excesso doloso ou culposo e que possam agir diante de situação de perigo de perigo, conforme dispositivo do inciso II do parágrafo único do art. 25, eivado de grave redundância, como se verá à frente.** O parágrafo único ao art. 25 proposto por Moro é espantosamente um acinte ao bom senso na construção da legítima defesa. **Tem-se a coragem de propor situações de legítima defesa próprias, específicas do agente policial, dando a possibilidade de justificação como legítima defesa em circunstâncias em que a agressão não é nem atual, nem iminente.**
(...)

48. O Condege assim tratou do tema:

[...] revela o contrassenso de se ampliar também o cobertor de licitude contido no projeto quanto à prevenção de agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes. **Ou a agressão é atual ou é iminente; a “prevenção de um risco de agressão” é dogmaticamente inconveniente dado o alto grau de subjetividade conferido ao agente de segurança pública no exercício de suas funções, notadamente ampliando as possibilidades da prática de condutas típicas que, embora lícitas, vulneram a vida e a incolumidade física de modo geral, afastando-se de direitos, garantias fundamentais e regras de tratamento aos cidadãos previstos na Constituição da República.** A aprovação de legislação que amplia de modo desmesurado essas possibilidades é, portanto, absolutamente desnecessária e um desserviço à sociedade, vez que a realidade histórica vem revelando elevados índices de violência policial e de mortes ocasionadas por disparos de arma de fogo. Portanto, recomenda-se a SUPRESSÃO do dispositivo. (OAB, 2019, pp. 19-26)

Assim, a proposta do governo, de lavra do Ministro Sérgio Moro, pretendia ampliar a proteção legal ao policial, cumprindo a promessa de campanha do governo de livrar agentes de segurança de processos contra si. Isto colide frontalmente com a decisão da Corte Interamericana no Caso Nova Brasília e tende a ampliar a atuação abusiva da polícia e a impunidade.

Não logrando a aprovação de tal mudança, por contenção do Congresso Nacional, o governo voltou à carga com o Projeto de Lei 6.125/2019. O envio do projeto ao Congresso foi anunciado pelo Presidente da República em seu Twitter afirmando que ele “fornece respaldo jurídico aos militares e aos agentes de segurança que atuarem em GLO, agindo na defesa dos direitos fundamentais próprios ou de terceiros”. Dias depois, tuitou em complemento o seguinte:

“- Quando um governador pede GLO é porque ele não mais consegue manter a ordem com seus meios.



- **A tropa da GLO não é para fazer relações públicas, ela vai para se impor, conter ações terroristas, depredação de bens, queima de ônibus, evitar que inocentes morram, etc.**
- **No mais, para enfrentar a esses marginais, é que se faz necessário o Excludente de Ilicitude.**
- **Os integrantes das FFAA, PF, PM, PRF, PFF, PCivil e CBM merecem, em operação, zelar pela própria vida e sua liberdade após o cumprimento da missão”.**

Com estas palavras, o presidente explicitava em linguagem popular o que estava por trás do projeto: que agentes de segurança atuando em ações de garantia de lei e ordem (GLO) não fossem processados por suas condutas culposas, apenas recaindo punição em caso de dolo. Os Ministros subscritores do projeto chamaram isso de “otimização e proteção do tratamento específico dado aos militares e a agentes de segurança pública” para “aperfeiçoar a capacidade de atuação do estado brasileiro, por meio do respaldo jurídico dado aos militares e agentes de segurança pública para atuarem em defesa do direito à vida”. Estas palavras da Exposição de Motivos Interministerial foram assim complementadas, informando que a proposta:

“é alinhada ao entendimento científico hodierno sobre a neurofisiologia humana e as consequências dos eventos de vida estressores à cognição, ao comportamento e à fisiologia. É cediço não ser razoável exigir do agente que, compelido pelo dever legal de agir e submetido a uma situação real de perigo e injusta agressão, tenha um dever de cuidado objetivo ao exercer proteção ao direito seu ou de outrem.”

Seria cômico se não fosse cínico. Trata-se de uma afronta não apenas a noções iluministas básicas, mas a parâmetros mínimos internacionalmente reconhecidos para a atuação de forças policiais, inclusive na sentença condenatória do Caso Favela Nova Brasília. A aprovação deste tipo de proposta significaria, por um lado, promover a incompetência e a irresponsabilidade entre os agentes de segurança pública, ao invés de privilegiar o mérito destes; por outro lado, promover impunidade, ao invés da auditabilidade da ação policial. Está assim redigida a proposta de redação: “Art. 3º Em qualquer das hipóteses de exclusão da ilicitude previstos na legislação penal, o militar ou o agente responderá somente pelo excesso doloso e o juiz poderá, ainda, atenuar a pena”. É dizer, exclui os casos em que o agente agiu com culpa do controle da agência judiciária e ainda permite a atenuação da pena no caso do excesso doloso.

A mudança proposta, que alcança agentes das Forças Armadas (cada vez mais solicitados para atuar na segurança pública, numa perigosa promiscuidade), deixa de lado o fato óbvio de que os agentes de segurança são treinados para atuar em situações de perigo e estresse. Além disso, são treinados para manusear armas letais com a finalidade de causar o mínimo de danos possíveis. Assim, a atuação com negligência, imprudência ou imperícia é inaceitável e deve ser devidamente punida. Este é um imperativo de preservação de vidas e de contenção do Poder Punitivo e de seus excessos.

Assim, diante destas breves considerações, é claro que o Brasil tem trilhado caminho que o aproxima de novas condenações como a do Caso Favela Nova Brasília.



Quanto à investigação por órgão independente e a participação das vítimas ou de familiares de vítimas nas investigações, há projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional, o 135/2018, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. O projeto acrescenta o artigo 5º-A ao Código de Processo Penal, prevendo a investigação pelo Ministério Público caso haja suspeita de autoria por parte de agentes de segurança no exercício de suas funções:

“Art. 5º-A. A investigação da infração penal será atribuída ao órgão do Ministério Público competente se houver suspeita de autoria por parte de agentes dos órgãos da segurança pública, no exercício de suas funções.

§ 1º O Ministério Público poderá requisitar os exames periciais necessários à apuração do fato diretamente à polícia técnico-científica.

§ 2º Caso a suspeita de que trata o caput deste artigo se verifique após iniciado o inquérito, a autoridade policial encaminhará os autos, em até quarenta e oito horas, ao Ministério Público, que assumirá a investigação.

§ 3º Caso, na hipótese do § 2º, não ocorra o encaminhamento, o Ministério Público avocará a respectiva investigação e a autoridade policial responderá pela omissão.”

Já o art. 14 do CPP tem acrescentados parágrafos para permitir a participação do ofendido na investigação:

“Art. 14.

§ 1º O ofendido poderá participar de maneira formal e efetiva da investigação, podendo, por meio de seu defensor, examinar os autos, oferecer informações, juntar provas, formular alegações, entre outras providências que julgarem úteis à investigação criminal.

§ 2º No caso de morte do ofendido, o direito de que trata o § 1º deste artigo poderá ser exercido pelo seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

§ 2º O direito de examinar os autos em andamento não abrange o acesso a peças e procedimentos declarados sigilosos, por ordem judicial. (NR)”

A aprovação deste projeto de lei, acaso ocorra, poderá iniciar o cumprimento dos dispositivos 16 e 19 da sentença da Corte Interamericana, sendo certo que haverá longo caminho adiante para implementá-los, por exemplo, para que o Ministério Público disponha de pessoal e estrutura adequada para investigação e para que o ofendido ou seus familiares efetivamente participem das investigações (neste caso, central será o papel das Defensorias Públicas possibilitando o acesso à justiça a eles).

Sobre a forma de registro destes casos, vale retomar o quanto afirmei em artigo antes da sentença condenatória do Caso Nova Brasília:

“Outra deficiência básica, corriqueira e persistente do modo como estas ocorrências são tratadas nas instituições nacionais diz respeito ao registro criminal das mesmas. **Matar alguém, pelo Código Penal Brasileiro, é o tipo de homicídio. Porém, a praxe policial leva a que nos boletins de ocorrência conste: i) o suposto crime que o “morto” estaria tentando praticar, como, por exemplo, roubo ou tráfico de**



drogas; ii) a figura da “resistência seguida de morte”, que seria também um crime praticado pelo morto, o crime de resistência, porém, “seguida de morte” do próprio autor do crime. Ora, se o autor do crime está morto, a utilidade de tal boletim de ocorrência é nula (a punibilidade se extingue com a morte), exceto pelo seguinte: a utilidade de encobrir o único fato típico que resta a ser apurado, investigado, elucidado, submetido ao controle judicial: a morte causada pela polícia. Este fato típico poderá estar amparado pela excludente da legítima defesa, mas isto só poderá ser determinado no curso das investigações, cabendo ao Ministério Público concluir por eventual denúncia ou pedido de arquivamento.

A Comissão havia recomendado expressamente ao Brasil, no Relatório de 2011, acabar com o registro de tais fatos como “resistência seguida de morte”. Em 21 de dezembro de 2012, foi editada a Resolução 8 do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que dispôs “sobre a abolição de designações genéricas, como ‘autos de resistência’, ‘resistência seguida de morte’, em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime”. Ocorre que tal resolução não é vinculativa para os Estados, de modo que pouco alterou a praxe policial. Neste sentido, não poderá ser invocada pelo Estado perante a Corte como apta a cumprir a recomendação da Comissão.

Um Projeto de Lei tramita no Congresso Nacional e pretende abolir os autos de resistência por meio de alteração do Código de Processo Penal, mas não há indicativo para sua aprovação. O Estado de São Paulo, na já mencionada resolução 05/2013 da SSP-SP, aboliu o uso da palavra “resistência”, mas não determinou explicitamente o registro como homicídio, obrigando apenas o uso da expressão “morte decorrente de intervenção policial”. Apenas a aprovação daquele Projeto de Lei e a demonstração fática de que todos os Estados da Federação e o Distrito Federal aboliram esta prática poderia implicar na não responsabilização do Brasil.” (MENEZES, 2017)

O projeto de lei referido nada avançou desde então, ao contrário, encontra grande resistência na atual formação legislativa e total antipatia do Poder Executivo.

Por fim, ressaltando novamente a limitação da sentença da Corte, que deixou de acolher uma série de pedidos da Comissão Interamericana, observe-se novamente que teria sido salutar que as obrigações de fazer impostas ao estado do Rio de Janeiro tivessem sido ampliadas para todo o Brasil, já que os problemas são absolutamente similares. Primeiro, as metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial são urgentes em todo o país – aliás, novamente, deveriam ser coordenadas a partir da Presidência da República e Ministério da Justiça. Igualmente, o treinamento a pessoal das Polícias e a funcionários de atendimento de saúde sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro.

Certamente, os principais impactos das determinações da Corte Interamericana deveriam se dar no correto trâmite das investigações – e tais determinações poderiam inclusive ter sido mais diretas neste sentido. Não tendo sido mais diretas, certamente cabe ao Brasil implementar mudanças que levem a este fim almejado pela Corte: a diminuição da impunidade, a devida investigação e a auditabilidade das ações policiais. Não alcançar este fim significará a



permanência da violação do direito à vida, conforme entendimento da Corte no Caso Nova Brasília:

Em casos em que se alega que ocorreram execuções extrajudiciais é fundamental que os Estados realizem uma investigação efetiva da privação arbitrária do direito à vida reconhecido no artigo 4 da Convenção, destinada à determinação da verdade e à busca, captura, julgamento e eventual punição dos autores dos fatos. **Esse dever se torna mais intenso quando nele estão ou podem estar implicados agentes estatais que detêm o monopólio do uso da força.** Além disso, caso os fatos violatórios dos direitos humanos não sejam investigados com seriedade, seriam, de certo modo, favorecidos pelo poder público, o que compromete a responsabilidade internacional do Estado.

O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado, que deve ser assumida pelo Estado como dever jurídico próprio e não como simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios. (grifei)

No Brasil, casos relacionados a mortes causadas pela polícia apresentam um padrão de investigação e de apreciação ministerial e judiciária que legitima *prima facie* a ação policial. Por isso que uma séria de “falhas” ocorrem na investigação, levando à impossibilidade de responsabilização penal ou administrativa dos responsáveis.

É sabido entre especialistas que os problemas das investigações de casos de mortes causadas pela polícia começam com a não preservação do local do crime. Ora, assim que o fato morte ocorre, o policial militar deixa de ser puro e simples agente da lei e passa a ter que prestar contas à sociedade e ao Estado sobre a razão de ter tirado uma vida. Não há nada desarrazoado nisto, como pretendem os porta-vozes da impunidade.

Aliás, a não preservação do local do crime tem uma justificativa padrão: o socorro à vítima. O próprio Brasil, perante a Comissão Interamericana, usou esta justificativa no caso Nova Brasília. Mas a própria documentação do hospital confirmava o que também é padrão nestes casos: ali chegaram apenas cadáveres, ninguém a ser socorrido.

A Corte poderia ter sido mais direta na condenação sobre este ponto, mas não foi. Um paradigma importante é o do Estado de São Paulo, expresso na Resolução nº 05/2013 da Secretaria de Segurança Pública, que proibiu o socorro pelos próprios agentes de segurança que praticaram a violência, devendo estes acionar os serviços de emergência.

Outros aspectos das problemáticas investigações de mortes causadas pela polícia dizem respeito às perícias (do corpo, do local do crime, das armas e outros objetos apreendidos, etc) e aos procedimentos que esclareceriam a dinâmica do ocorrido, como a reconstituição do crime. No Caso Nova Brasília, os petionários informaram à Comissão que as autoridades utilizaram a justificativa de fogo cruzado para explicar as mortes causadas pela polícia. Trata-se de outra justificativa padrão neste tipo de caso: a troca de tiros. Esta é alegação padrão em boletins de ocorrência sobre morte decorrente de intervenção policial. Porém, para a demonstração da ocorrência do fogo cruzado, é necessário que os órgãos de controle possam determinar a dinâmica dos fatos, em especial onde e como cada um dos confrontantes atirou e, portanto, se a ação dos



agentes policiais foi adequada (excepcional, necessária e proporcional). Portanto, é essencial o trabalho das perícias e a documentação dos fatos, permitindo a auditabilidade da ação policial³. Afinal, a legalidade do uso da força só pode ser estabelecida após as devidas investigações, não podendo ser presumida, como é praxe no Brasil. Apenas assim será possível reverter o quadro em que as forças policiais exercem seu poder à margem de qualquer controle.

Algumas das principais questões que surgem ao analisar casos de violência e letalidade policial como o Nova Brasília são o racismo estrutural, a cultura militarizada da polícia e a dificuldade de acesso à Justiça e a impunidade. No Caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que

“De acordo com informações de órgãos estatais, a violência policial representa um problema de direitos humanos no Brasil, (...). 103. Entre as vítimas fatais de violência policial, estima-se uma predominância de jovens, negros, pobres e desarmados. Segundo dados oficiais, ‘os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do sexo masculino’. (...)

104. Em 1996, o Brasil reconheceu perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que era preciso tomar medidas para acabar com a impunidade das violações de direitos humanos atribuídas a autoridades policiais, provocadas por um funcionamento excessivamente lento dos engrenagens da justiça, fruto, por sua vez, em muitas ocasiões, da incapacidade dos estados de realizar uma investigação policial eficiente.

105. Por sua vez, a Comissão Interamericana salientou que as mortes ocorridas durante as intervenções policiais são registradas como legítima defesa; não obstante isso, da autópsia das vítimas comumente decorre que elas morrem por disparos recebidos em regiões vitais do corpo. A esse respeito, em 1996, o Comitê de Direitos Humanos mostrou preocupação com os casos de execuções sumárias e arbitrárias cometidas por forças de segurança e “esquadrões da morte” no Brasil, dos quais, com frequência, participavam membros das forças de segurança, contra pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis.

106. Há dificuldades para que os casos de execuções sumárias e arbitrárias sejam investigados de maneira adequada e, com frequência, ficam impunes.” (grifei)

O racismo, a cultura policial e a falta de acesso à Justiça são alimentados, num círculo vicioso, por políticas públicas equivocadas, que focam em opressão e repressão ao invés de reconhecimento da população negra, pobre e periférica, que focam em uso da força ao invés de controle da polícia e, enfim, que inviabilizam o acesso de vítimas e de familiares à Justiça, seja pela dificuldade geral de acesso dos mais pobres à Justiça, seja pela visão elitista e preconceituosa do Sistema de Justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia) sobre a questão.



A condenação da Corte Interamericana no caso Nova Brasília, de fato, toca em alguns pontos sensíveis relacionados a estes problema e aponta para soluções importantes: a necessidade de relatórios sobre a quantidade de mortes e das investigações; a investigação por órgão independente; e a participação das vítimas ou de seus familiares nas investigação são, certamente, medidas salutares, mas que estão longe de ser implementadas.

Porém, como visto, até o presente momento, a implementação de políticas públicas de segurança nos moldes da condenação imposta pela Corte Interamericana parece ainda distante no Brasil. Não é demais acrescentar que investigações rígidas e bem feitas legitimam o policial que exerce sua função com destreza e dentro de parâmetros aceitáveis sobre uso da força. A segurança pública deve ser vista como serviço público e contar, como outros serviços públicos, com mecanismos de prestação de contas, o que inclui o controle do uso da força pelas polícias.

A sentença da Corte Interamericana poderá ajudar a colocar alguns problemas prementes na agenda das políticas públicas de segurança pública – no entanto, até o presente momento, são sérias as dificuldades enfrentadas para isto. Infelizmente, ainda soa quase utópica a efetivação de políticas públicas que alterem o quadro de constantes graves violações de direitos humanos e os altíssimos índices de violência, de mortes causadas pela polícia, de mortes de policiais e de impunidade de agentes de segurança pública.

Referências

COMISSÃO IDH, Relatório de Admissibilidade n. 78/98, Caso 11.566, Cosme Rosa Genovena versus Brasil.

COMISSÃO IDH, Relatório de Mérito n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, Cosme Rosa Genovena, Evandro de Oliveira e Outros (Favela Nova Brasília) versus Brasil.

CORTE IDH, Caso Favela Nova Brasília, Sentença de 16 de fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf.

CORTE IDH, Caso Herzog e outros vs. Brasil, Sentença de 15 de março de 2018 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas), disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. O Caso Favela Nova Brasília: rumo ao controle e à auditabilidade do uso excessivo da força policial? In Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, n.6, p. 92-105, set. 2017.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Felipe Santa Cruz e Juliano Breda (Coordenadores). Análise do Projeto de Lei Anticrime. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. Processo Internacional de Direitos Humanos, 3ª Ed., Saraiva, São Paulo, 2013.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. La Palabra de los Muertos: Conferencias de Criminología Cautelar, EDIAR, Buenos Aires, 2011.



ZAFFARONI, Eugenio Raul. Em Busca de las Penas Perdidas – Delegitimacion y Dogmatica Juridico-Penal. EDIAR, Buenos Aires, 1998.

¹ A Teoria Geracional dos direitos humanos, desenvolvida por Karel Vasak, incorpora a historicidade na teoria dos direitos humanos ao distinguir três gerações (ou dimensões) de direitos: os direitos humanos de 1ª geração, que trazem como bandeira o direito à liberdade, na voz dos direitos civis e políticos; os direitos humanos de 2ª geração, que promovem o valor da igualdade e referem-se, sobretudo, aos direitos econômicos, sociais e culturais; e os direitos humanos de 3ª geração, que tomam como vetor o valor da solidariedade e envolvem os direitos difusos (em especial o direito ao desenvolvimento, o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao meio ambiente, o direito à paz). Estes últimos tratam de interesses da humanidade como um todo, de povos, ou de interesses intergeracionais. Uma crítica recorrente à ideia de gerações é a de que ela implica elementos que se sucedem, enquanto os direitos humanos, na verdade, se acumulam. Daí muitos preferirem a denominação dimensões de direitos humanos, ao invés de gerações. De qualquer modo, por se tratar de uma divisão analítica que, como já dito, incorpora, com o grau de precisão possível, a historicidade, optamos por adotar esta noção, mas com a segunda nomenclatura.

² Caso 11.566 (Cosme Rosa Genoveva e outros), apresentado em novembro de 1995 pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL/Brasil); e o caso 11.694 (Evandro de Oliveira e Outros), apresentado em julho de 1996 pela Human Rights Watch /Americas. Tratei de tais casos perante a Comissão em R. MENEZES, O Caso Favela Nova Brasília: rumo ao controle e à auditabilidade do uso excessivo da força policial?, 2017, p. 93, onde aponte que “No Relatório de Mérito (Relatório n. 141/11), a Comissão reconheceu um contexto de prática de graves violações de direitos humanos promovida ou tolerada pelo Estado, de uso excessivo de força pela polícia e de deficiência das investigações estatais nas ocorrências deste tipo. Com isso, concluiu que o Estado brasileiro violou diversos dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos e fez oito Recomendações ao Brasil sobre o assunto”.

³ Assim entendeu a Comissão Interamericana em seu relatório de mérito: “Deve haver alguma forma de investigação oficial efetiva quando indivíduos são mortos como resultado do uso da força. O propósito essencial dessa investigação é assegurar a efetiva implementação das leis domésticas que protegem o direito à vida e, naqueles casos que envolvem agentes ou órgãos do Estado, garantir sua rendição de contas pelas mortes ocorridas sob sua responsabilidade (...) A investigação também deve ser efetiva no sentido de ser capaz de chegar a uma determinação sobre se o uso da força nesses casos foi ou não justificado pelas circunstâncias. Esta não é uma obrigação de resultados, mas sim de meios. As autoridades devem ter adotado as medidas razoáveis ao seu alcance para proteger as provas relativas ao incidente, incluindo inter alia depoimentos de testemunhas oculares, provas periciais e, se for o caso, uma autópsia que proporcione um registro completo e exato da lesão e uma análise objetiva das conclusões clínicas, inclusive a causa da morte. Qualquer deficiência na investigação que prejudique sua capacidade de estabelecer a causa da morte ou a pessoa ou pessoas responsáveis correrá o risco de descumprir esse critério.”



Letalidade policial e a produção de subjetividades

Police lethality and the production of subjectivities

Paulo Keishi Ichimura Kohara

Psicólogo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, doutor em psicologia pela USP, com estágio doutoral na Université Sorbonne Paris-Cité - Université Paris XIII, pesquisador do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Democracia, Política e Memória do IEA-USP.
pkikbr@yahoo.com.br

Resumo

Os altos índices de letalidade da ação policial no país, divulgados por secretarias de segurança pública, denunciados por organizações de defesa dos direitos humanos, noticiados pela imprensa e questionados por organismos internacionais e pela sociedade civil, persistem e resistem como ferida no processo de construção de um Estado Democrático de Direito brasileiro. Diante de um cenário em que o crescente número de vítimas é paradoxalmente acompanhado por uma impunidade e uma inabalável resistência às críticas, recomendações ou mesmo alternativas existentes para se fazer frente ao problema, o presente artigo busca empreender uma releitura desse fenômeno, tendo como foco os desdobramentos subjetivos da legitimação da violência policial. Da perspectiva dos fatores subjetivos decorrentes da legitimação dos assassinatos cometidos por agentes do Estado, revela-se um problema que extrapola o âmbito das disputas discursivas e que contribuem decisivamente para a constituição em série de sujeitos potencialmente homicidas no Brasil.

Palavras-chave: Letalidade policial. Psicanálise. Subjetividade.

Abstract

The high rates of the use of deadly force in police action in Brazil (released by public security departments, denounced by human rights organizations, reported by the press, questioned by international bodies and studied by researchers from different disciplines, approaches and institutional affiliations) still persist and resist as a wound to the process of building a Brazilian Democratic State of Law. In face of a scenario in which the growing number of victims is paradoxically accompanied by impunity and an unwavering resistance to criticisms, recommendations or alternatives available to address the problem, this paper aimed at re-interpreting this phenomenon, focusing on the subjective repercussions of the legitimization of police violence. From the perspective of the subjective factors resulting from the legitimization of the murders committed by agents of the State, it reveals a problem that goes beyond the scope of the discursive disputes and that contribute decisively to the constitution in series of subjects potentially homicides in Brazil.

Keywords: Police lethality. Psychoanalysis. Subjectivity.



1. Introdução

Em 2019, último ano de que se têm registros, ao menos¹ 5.804 pessoas foram mortas por policiais, um recorde que vem sendo batido ano após ano (MANSO, 2020). De 2013 até 2018, segundo dados do FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2019, p. 66), o número de mortes decorrentes de intervenção policial cresceu, ininterruptamente, 181,19%. O agravamento desse fenômeno é acompanhado por uma intensificação de seu uso político, com grande sucesso eleitoral. No Congresso Nacional, a “bancada da bala”, grupo de políticos suprapartidário reconhecido, entre outras pautas afins, por defender a letalidade policial como método efetivo de segurança pública, elegeu, em 2018, 18 senadores. Na legislatura anterior não havia representantes no Senado (REBELLO, 2018). Na Câmara, o número de deputados passou de 36 para 102 (CARVALHO, 2018). O atual governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, desconhecido candidato no início do processo eleitoral, apostou em sua campanha, com sucesso, em um discurso agressivo na área de segurança pública, na qual se destacou sua propalada autorização para que policiais pudessem “abater” pessoas que estivessem portando um fuzil (FRANCO, 2018). Baseou sua campanha vitoriosa com promessas de ampliação dessa violência e as vem cumprindo: 434 pessoas foram mortas em ações das forças de segurança, somente entre janeiro e março de 2019, no Rio de Janeiro (SABÓIA, 2019). E em 2018 Jair Bolsonaro² foi eleito Presidente da República.

A despeito dos inúmeros diagnósticos e recomendações feitos por organismos internacionais acerca do tema (Human Rights Watch em 1997 e 2009, ONU em 2001, 2007, 2010 e 2016, Anistia Internacional em 2005, 2007, 2015, 2016 e 2018, Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2011, 2017), a violência de Estado está inscrita e normalizada como parte da narrativa sobre o que é viver no Brasil – e isso não apenas em seus defensores mais fervorosos. O recente homicídio de George Floyd e as manifestações que foi capaz de mobilizar nos Estados Unidos e em diversos outros países, além de todo significado que carrega em si, acaba por escancarar também a diferença sobre como o tema é vivido no país. Apenas uma semana antes o adolescente João Pedro Mattos Pinto, de 14 anos, foi assassinado com um tiro na barriga durante uma operação conjunta das Polícias Federal e Civil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A exceção de uma minoria da população que segue bravamente lutando contra esse problema, a morte de João Pedro apenas se juntou à série de inúmeras outras vítimas da polícia brasileira, incapaz de causar comoção ou mobilizar qualquer mudança na forma como a política de segurança pública é gerida no país ou em como a sociedade percebe sua polícia. Diante do desafio de melhor compreender o fenômeno descrito, no qual o crescente número de vítimas, em uma retroalimentação perversa, só faz crescer a legitimidade da violência letal como estratégia legítima de Segurança Pública (o que torna ainda mais letal em terras brasileiras a questão do racismo estrutural que vem sendo amplamente discutido no bojo das discussões sobre a morte de George Floyd nos Estados Unidos), o presente artigo apresentará algumas pistas que, tendo como foco os processos de subjetivação disparados nesse contexto, permitem uma releitura do fenômeno da letalidade policial. A partir de algumas das reflexões desenvolvidas em nossa pesquisa de doutorado (KOHARA, 2019), apresenta-se como os desdobramentos subjetivos da legitimação da violência policial, fundamentado na legalidade do ato e na construção de subjetividades que



garantem seu suporte político no tecido social, podem concorrer para a constituição em série de sujeitos potencialmente homicidas.

2. A violência legítima e a legitimação da violência

Todo Estado Democrático de Direito prevê a existência de uma polícia que, por sua vez, existe em função da potencial necessidade do uso da força física para preservação, entre outros, da própria democracia. Assim, formalmente, o mandato policial permite ao agente de segurança pública o emprego do uso legítimo da força física e pressupõe que um dos desfechos possíveis desse uso seja letal. Entretanto, se a análise do caso concreto permite que, em um determinado evento, seja possível avaliar se o uso da força física foi legítimo ou não, o que pretendemos abordar com relação à violência legítima não se atém a essa dimensão da análise.

Existe no Brasil uma premissa não formal que, anterior ao caso individual, garante ao agente de segurança pública uma licença para agir com violência, posto que legítima. Por sua vez, tal legitimação, mais do que uma qualidade do autor, refere-se, fundamentalmente, a uma qualidade da vítima que, por seu presumido envolvimento com o crime pode ou deve morrer – o vulgarmente qualificado como “bandido”. Com relação a esse aspecto, como aponta Misse (2013), o envolvimento da vítima com o crime não precisa sequer ser direto. Basta que, circunstancialmente, a vítima tenha sido alvejada em um local onde ocorram crimes ou onde supostamente residam ou atuem criminosos, de modo que seja plausível que tenha sido confundida com um deles.

Misse (2014, p. 205) por meio do conceito de “sujeição criminal”, descreve tal fenômeno como um “processo social pelo qual se dissemina uma expectativa negativa sobre indivíduos e grupos, fazendo-os crer que essa expectativa não só é verdadeira como constitui parte integrante de sua subjetividade”. Trata-se de um processo social estabilizado em uma crença compartilhada de que o crime habita o sujeito criminal e seu tipo social mais geral. O crime assim é reificado no sujeito autor de crimes e associado a tipos sociais (como por exemplo o “malandro”, o “marginal”, o “vagabundo”) em oposição as “pessoas de bem” (MISSE, 2014, p. 205-7).

A relação entre a pobreza e criminalidade, disseminada por todo o século XX, hoje atualiza-se e está presente nas falas daqueles que defendem a militarização da segurança pública, temerosos pelas ondas de violência que os meio de comunicação alardeiam. [...] Tais crenças têm acompanhado ao longo do último século – pelo menos – os pensamentos, percepções, sentimentos e comportamentos dos brasileiros. Daí a urgência em produzir subjetividades que percebam tais segmentos [sem-teto, sem-terra, sem-casa, sem-emprego e entre outros associados à pobreza] como perigosos, e potencialmente criminosos, para que se possa, em nome da manutenção/integridade/segurança da sociedade, não somente silenciá-los e/ou ignorá-los – o que já não é mais possível – mas eliminá-los, exterminá-los através da ampliação/fortalecimento de políticas de segurança públicas militarizadas que apelem para a lei, a ordem e a repressão.

A origem do processo de sujeição criminal brasileiro advém de um interesse de classe. Trata-se de um processo decisivo para a legitimação do uso da força em favor das classes dominantes contra as classes populares por meio do aparato do Estado. É preciso destacar, porém, que como um processo social ele torna-se, ao longo do tempo, autônomo. Quando codificado por



um sistema de justiça criminal e por um sistema de valores morais da sociedade, ele passa a produzir efeitos que independem do comando direto da classe dominante, apesar de ter nascido de seus interesses. Mesmo quando essa vinculação permanece, nem sempre o agente está consciente do viés de favorecimento de classe que sua ação veicula, que pode ser subjetivamente vivida como dedicação a um interesse coletivo irrestrito – o que pode ser explicado por uma percepção de que os sujeitos criminais não pertencem a essa mesma coletividade e que, ao contrário, a maculam.

A apreensão da letalidade policial como processo social autônomo permite também compreender melhor sua relação com os governos. A crença de que o crime habita determinados sujeitos e tipos sociais é capaz de atravessar espectros políticos distintos, independentemente de seu viés ideológico, podendo ser compartilhada inclusive por integrantes de classes que pertençam ao tipo social alvo dessa presunção de culpabilidade. Em pesquisa realizada pelo IBOPE (2018, p. 8-9) verifica-se que 50% da população concorda com a afirmação “bandido bom é bandido morto”, proporção que se mantém consistente mesmo se considerados os grupos em função de raça/cor (50% daqueles que se declararam pretos ou pardos concordam com a afirmação, sendo que destes 43% concordam totalmente), renda familiar (47% dos que recebem até um salário mínimo e 50% daqueles que recebem entre 1 e 2 salários mínimos concordam com a afirmação) ou condição do município (48% dos que residem em periferias concordam com a afirmação). Em pesquisa do início da década (BRASIL, 2010), anterior à conjuntura conservadora cujo resultado eleitoral pode ser observado nas últimas eleições presidenciais, 73% dos entrevistados já eram favoráveis ao endurecimento das condições dos presidiários, 71% à redução da maioria penal, 70% à prisão perpétua, 45% à pena de morte e 67% da população eram tolerante ao desrespeito dos direitos de presos e bandidos (26% da população acreditava que não deveriam ser respeitados e outros 41% acreditavam que deveriam ser respeitados somente em parte).

É importante sublinhar que a institucionalização desse processo não se manifesta apenas na opinião pública leiga. Da condução do inquérito policial à absolvição dos réus pelo júri popular, passando pelos pedidos de arquivamento do inquérito pelo Ministério Público, ou rejeição de denúncia da promotoria pelo Poder Judiciário, são diversas as maneiras pelas quais a sujeição criminal institucionaliza-se e passa a produzir efeitos jurídicos. Quando, apesar de todas as possibilidades de impunidade, o processo resulta em condenação pelo júri popular, ainda é possível verificar os efeitos desse verdadeiro processo de legitimação e legalização da violência letal pela exclusão de qualificadoras ou pela mesmo pela anulação de júris, como foi amplamente repercutido pela mídia no caso do massacre do Carandiru. Cabe o destaque que de acordo com dados do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública de São Paulo, mais de 90% das mortes assim registradas são arquivadas sem nem mesmo ir a julgamento (ALESSI, 2016). De 510 casos de autos de resistência ocorridos no Rio de Janeiro entre 2010 e 2011, com 707 mortos, 355 viraram inquéritos, 19 se transformaram em processos efetivos e apenas três chegaram à fase de julgamento (PERES, NETO e DOMENICI, 2015).

Esse processo de legitimação da violência letal alcança ainda a reflexão acadêmica, materializando-se também na forma de teorias criminológicas, que se propõem, cientificamente, a esclarecer a natureza do crime.



A tensão fundamental, que expressaria efetivamente os conflitos mais amplos no âmbito dos debates criminológicos e que revelaria as racionalidades distintas presentes quando se trata de crime e de punição na contemporaneidade, [...] apresentaria essa nova dualidade: criminologia do consumidor racional versus criminologia do pária ameaçador ou do estrangeiro inquietante. A “criminologia do eu” é invocada com frequência para banalizar o crime, administrar os medos despropositados e promover a ação preventiva. A “criminologia do outro”, por seu turno, estimula formas de populismo penal, ao estigmatizar o criminoso e justificar os excessos por parte do poder punitivo estatal (ALVAREZ, 2014)

A compreensão de que a sujeição criminal produz efeitos na opinião pública, nas instituições jurídicas e nos discursos científicos, permite antever que polícia seria possível nesse contexto. No entanto, para além do componente ideológico e organizacional de uma polícia inserida em uma figuração social de guerra aos bandidos, como esse processo se materializa nos sujeitos que operam esse sistema? Como são moldados os indivíduos que protagonizam essa guerra? Vejamos como alguns processos já descritos na literatura sobre como a constituição do sujeito se dá podem contribuir para nossa questão.

3. Legitimação da violência e os processos de subjetivação

A existência de um outro criminoso e violento implica a necessidade de um Eu igualmente violento, ainda que sob justificativa de defesa. Entretanto, a especialização de funções em nossa sociedade faz com que essa tarefa seja destinada apenas a um pequeno conjunto de indivíduos. O célebre sociólogo alemão Norbert Elias (1997, p. 165 e 402) observou que mesmo em Estados onde a pacificação social foi mais integralmente atingida por meio do monopólio legítimo do uso da violência, existe lugar para os “especialistas em violência”, devido às relações interestatais nas quais a guerra de todos contra todos ainda é potencialmente uma realidade. A partir disso analisou a situação peculiar a que esses indivíduos estariam submetidos:

todos os grandes Estados e muitos menores mantêm especialistas em violência, em condições de constante prontidão, para que possam entrar em ação no caso de uma ameaça de invasão violenta por um outro Estado, ou alternativamente, se o próprio Estado deles ameaça um outro (...). Aliás, as pessoas que, por um lado, são criadas e educadas num nível relativamente elevado de civilização, numa comparativamente forte aversão ao uso da força física em relações intra-estatais, são as mesmas que, por outro lado, conscritas para o serviço militar, por exemplo, são treinadas para tornar-se especialistas em matar (...). A diferença no nível de civilização em relações internas e externas das sociedades-Estados atuais está refletida, pois, em desequilíbrios e conflitos pessoais específicos das pessoas afetadas. Expressa-se em sua estrutura da personalidade. Em tempos de paz, dentro dos espaços pacificados onde os atos de violência são punidos, as pessoas são treinadas para a guerra, na qual os atos de violência são permitidos e exigidos.

Elias destaca as repercussões no indivíduo que ocupa o papel do “especialista em violência” frente às expectativas contraditórias que a ele se impõem. A construção destacada pode ser aplicada também aos “especialistas em violência” responsáveis por garantir a paz social intraestatal, especialmente no contexto brasileiro onde o combate à criminalidade é significado como uma guerra e a condição de pacificação não é plena. A diferença é que o “inimigo” é interno e militar é a polícia. Em um contexto “civilizatório” de aversão ao uso da força física para resolução dos conflitos, pessoas são treinadas e instigadas a matar. Posteriormente lhes é exigido



que só o façam em determinados contextos e momentos, contra determinadas pessoas, devendo nos demais momentos comportar-se com zelo pelo não uso da violência.

Num contexto em que a violência letal, ao menos ainda, não se insere como ferramenta de um projeto de disputa de poder consciente de classes ou grupos - não vivenciamos uma revolução, guerra civil ou golpe de Estado - a atenção para essas repercussões a nível individual é fundamental para compreender a tendência de crescimento da violência letal policial. O mandato policial, como destacam Muniz e Proença Junior (2014, p.496) prevê um amplo poder discricionário ao policial, que engloba a autorização para o uso da força, a avaliação de oportunidade e propriedade de seu uso e alcança a pertinência e a forma de toda e qualquer atividade policial, “uma vez que corresponde ao exercício da governança da polícia, ao exercício da tomada de decisão política na esquina (*street corner politics*)”. A “ação policial está sujeita à apreciação política, social ou judicial apenas *a posteriori*”. No frígir dos ovos, isso significa que é a pessoa do policial, e não a instituição Polícia, quem responde pelo homicídio. Não haverá em cada caso um comando formal para que o policial execute outra pessoa. Na apreciação *a posteriori*, caso seus atos sejam validados, o policial permanecerá sendo um dos sujeitos “de bem”, sendo o eu da “criminologia do outro”. Caso contrário, poderá rapidamente juntar-se aos sujeitos criminais como “outro”. Em audiência pública promovida pelo CONDEPE em agosto de 2015, por ocasião da chacina de Osasco e Barueri, em que 18 pessoas foram assassinadas, o então comandante do policiamento militar na região e atual Secretário Executivo da Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo em Defesa da Polícia Militar (Defenda PM), Ernesto Puglia Neto, afirma: “Não somos compostos por bandidos, mas infelizmente tem bandidos que envergam temporariamente nossa farda” (ARAÚJO, 2015). Trata-se de uma lógica que não pode ser refutada pela experiência: caso a “pessoa de bem” cometa um crime, o que se revela apenas é o criminoso antes desconhecido.

O impacto desse contexto de franca exposição à violência e ao julgamento moral a que o policial está submetido lhe exige, pela via do trabalho, um nível de autocontrole, controle de suas pulsões, de seus afetos, que comumente faz com que os valores da corporação policial extrapolem o exercício da função e passem a se configurar como um modo de vida (LHUILIER, 1987; MUNIZ, 1999; SOUZA, 2013; FERNANDES 2016 e NUNES, 2018). Constitui-se um *ethos* no qual a violência possui valor identitário. Desinteressada sobre como esses agentes e essas agentes desempenharão seus papéis e o impacto dessa atividade na constituição subjetiva desses homens e mulheres, grande parte da sociedade nutre a expectativa de que a violência possa ser utilizada apenas na justa medida de seus interesses. Assim, fechando os olhos para o que enlaça indivíduo e sociedade, ao que une “Billy”³, “bandido de farda” e policial comum, produzimos parte do problema que desejamos solucionar.

A atenção aos processos de subjetivação, para além da questão dos Agentes de Segurança, nos preserva também de uma interpretação histórica ingênua quanto ao que alimenta a sujeição criminal ou a “criminologia do outro”. Não se pode menosprezar o caráter real e impactante da violência em sua forma criminal como componente importante na alimentação desse processo. A descrição de Misse, (2014) com relação ao fenômeno da sujeição criminal, aborda a questão de que os indivíduos e grupos sobre os quais recaem a suspeita de “potenciais criminosos” tendem a incorporar essa expectativa em sua constituição subjetiva. Internalizam essa expectativa como



algo real, o que resulta em um desenvolvimento que tem como referência a capacidade do indivíduo em concretizar ou contrariar essa expectativa mediante esforço e mérito pessoal. Aqueles que, por alguma razão, confirmam as expectativas sobre eles depositadas, têm fortalecida essa identidade criminal, violenta e perigosa, que garante um estatuto de normalidade à violência extrema. O indivíduo que comete a violência não a compreende como desvio, mas como parte de sua “natureza”. Pelo avesso dos policiais, os “bandidos” são, no plano subjetivo, igualmente autorizados ao uso da violência, uma vez que deles se espera isso. O processo descrito por Misse, no que se refere a internalização das expectativas sociais como evento crucial na formação subjetiva de seus integrantes e sobre as expectativas e valores que atribuem a si mesmos, assemelha-se às observações feitas por Norbert Elias (2000) sobre a figuração estabelecidas e *outsiders*:

Assim como, costumeiramente, os grupos estabelecidos veem seu poder superior como um sinal de valor humano mais elevado, os grupos *outsiders*, quando o diferencial de poder é grande e a submissão inelutável, vivenciam afetivamente sua inferioridade *de poder* como um sinal de inferioridade *humana*.

Tanto Misse quanto Elias apontam para a radicalidade com que a figuração social⁴ produz subjetividades e, naquilo que se refere à nossa questão, resultam em sujeitos violentos. Seja para o policial, seja para aquele que comete o crime, sua violência (inclusive a letal) derivaria dessa figuração social na qual a expectativa de violência alimenta a violência real e vice-versa. Entretanto, no que se refere especificamente a dimensão inconsciente da violência letal, a questão pode ser ainda mais complexa.

Adeptos da “criminologia do eu”, que se opõem a “criminologia do outro” que vimos criticando, tendem a colocar o criminoso “como uma espécie de agente econômico racional” (ALVAREZ, 2014, p.57). Com o crime tomado como um ato trivial, as decisões sobre cometê-lo ou não resultariam de uma ponderação de riscos e benefícios. Trata-se de um modelo bastante pertinente para crimes patrimoniais ou para os tráficos, mas que apresenta lacunas com relação aos crimes contra a vida. Mesmo nos casos em que o homicídio tenha sido motivado por uma escolha racional de ponderação entre riscos e benefícios, tal reificação da vida como um bem disponível acomoda uma evidente irracionalidade. De outro lado, Elias (1997, p. 401) entendia que não havia cabimento em se postular uma tendência inata aos seres humanos de atacar seus semelhantes. Isso o faz atribuir grande nexos causal entre os conflitos identitários e as manifestações de violência. Face a este impasse, recorramos a psicanálise como uma terceira via de esclarecimento.

4. Violências constitutivas e os processos de socialização

Em “Totem e Tabu”, Freud (1913/1974, p. 170) apresenta sua tese sobre qual seria o evento fundamental que teria resultado no início das organizações sociais, das restrições morais e da religião, que o acompanharia durante toda sua obra e que influencia até hoje o pensamento psicanalítico sobre o campo social:

Certo dia, os irmãos que tinham sido expulsos retornaram juntos, mataram e devoraram o pai, colocando assim um fim à horda patriarcal. Unidos, tiveram



a coragem de fazê-lo e foram bem sucedidos no que lhes teria sido impossível fazer individualmente. (Algum avanço cultural, talvez o domínio de uma nova arma, proporcionou-lhes um senso de força superior.) Selvagens canibais como eram, não é preciso dizer que não apenas matavam, mas também devoravam a vítima. O violento pai primevo fora sem dúvida o temido e invejado modelo de cada um do grupo de irmãos: e, pelo ato de devorá-lo, realizavam a identificação com ele, cada um deles adquirindo uma parte de sua força. A refeição totêmica, que é talvez o mais antigo festival da humanidade, seria assim uma repetição, e uma comemoração desse ato memorável e criminoso, que foi o começo de tantas coisas: da organização social, das restrições morais e da religião.

São muitos os desdobramentos da tese freudiana do parricídio como ato fundador da cultura. Ao que contribui para o nosso argumento, cabe destacar que, em Freud, a possibilidade de fundação da cultura e do próprio psiquismo, assenta-se em uma interdição internalizada do assassinato, que em algum momento na história de nossa espécie foi livre de qualquer regramento e implicava, em termos coletivos, na limitação a pequenos agrupamentos, dada a instabilidade de poder do líder da horda, sempre ameaçada de ser substituída pela via violenta. Essa interdição por sua vez, só seria possível a partir de um assassinato coletivo, que mais do que conceitualmente, Freud afirma que em algum momento da história de nossa espécie deva ter sido ato repetido em diversos grupos por diversas vezes, tamanho o lastro que identifica na herança arcaica de nosso psiquismo. A partir da tese freudiana, a regulação pela violência física desloca-se para uma regulação intrapsíquica da expressão da violência, do que podemos depreender que, ao interditar o assassinato individual, possibilitam a existência de coletividades cada vez maiores (ao custo de uma regulação intrapsíquica cada vez mais complexa da economia dos instintos). A luta física pela sobrevivência e pela possibilidade de gozo, vivida num tempo remoto de nossa espécie e inscrita na herança arcaica de nosso psiquismo, passaria a ser reeditada, geração após geração, como luta interna do Eu frente à pressão dos instintos e às limitações das regras sociais (cuja tensão faz evoluir ao longo da história, concomitantemente, os dispositivos de interdição e os recursos do Eu em burlá-las).

Assim, para Freud, o recurso à violência, e em última análise o próprio assassinato, seria, não fossem as interdições impostas ao sujeito em seu processo de socialização, uma forma acessível de expressão dos instintos, balizada exclusivamente pelos limites de força física disponíveis ao indivíduo. Retomemos, a partir dessa perspectiva, a análise sobre os agentes concretos da violência legitimada em nossa sociedade. No caso do policial, o conflito que se coloca para o “especialista em violência” não está então apenas na violência treinada ou estimulada, mas na desinterdição de seus instintos violentos. Como consequência, é possível prever que a violência letal autorizada socialmente para que atender determinados interesses de segurança individual e, principalmente, patrimonial, venha a irromper no sujeito que passa a dispor dessa violência como alternativa de resolução de conflitos de diversas ordens. E isso de fato ocorre, como pôde observar Nunes (2018, p. 124) após suas entrevistas com policiais homicidas: “Para quem já está habituado com a morte no ambiente profissional matar pode ser apenas uma forma de resolução de um conflito doméstico ou de ganhar um dinheiro extra”. Em suas entrevistas com ex-policiais condenados por homicídios em contextos diversos, não necessariamente cometidos no exercício da função, a pesquisadora observa como tais crimes emergem como consequência do envolvimento desses sujeitos em ocorrências prévias de assassinatos cometidos no exercício da função e pelos quais não foram responsabilizados.



Freud qualifica a interdição que impediu os sucessivos assassinatos do chefe da horda primeva como uma herança arcaica, repetida em intensidade e frequência suficiente na espécie para que pudesse ser transmitida como resto mnemônico, possibilitando o advento da cultura. Trata-se de algo que no princípio foi ato, mas que se atualiza a cada geração na constituição do psiquismo, podendo ser observada na clínica psicanalítica e em especial no complexo de Édipo – no qual reedita-se, no desenvolvimento de cada pessoa, a repressão de uma violência de morte em potencial. De maneira sintética, o que se coloca como conflito psíquico para os “especialistas em violência” e para os “bandidos”, é a sobreposição de sistemas de interdição e desinterdição dos instintos que constituem todo e qualquer sujeito. O reconhecimento dessa violência constitutiva tem consequência para a compreensão da violência como fenômeno social, como elucida Endo (2005, p. 196-7):

Justamente porque a violência é uma experiência intrínseca e fundante do aparelho psíquico é que não haverá meios para o sujeito de não ser, profundamente, marcado por ela. Seja por intermédio do sentimento de responsabilidade, ou da exacerbação do sentimento de culpa, ou da construção de modelos identificatórios plausíveis e outros insustentáveis, ou das formas de relação pré-genitais afogadas na repetição compulsiva; seja nas formas de heterodestruição que degradam, ao mesmo tempo, o sujeito que as comete impactando o psiquismo e excedendo-o desde fora.

A expressão da violência pelo sujeito não é um processo de escolha racional e tampouco maldade inata, predisposição pura de agredir ao outro. A complexidade quanto à análise da dimensão intrapsíquica da violência refere-se ao fato de que esta se constitui em um caminho de dupla via: a violência institucionalmente treinada (pela polícia por exemplo) ou socialmente compartilhada pela figuração social, encontra uma violência constitutiva do sujeito que procura vazão. Desse modo é ilusório pensar que a expressão da violência, uma vez autorizada, possa ser restringida exclusivamente no âmbito da decisão discricionária do policial, mesmo que informada por treinamentos e formações em direitos humanos. O processo de injunções e proibições estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito para a vida em sociedade, o respeito aos direitos humanos, não se dá sem um alto custo psíquico. Se, por necessidade, conveniência ou conjuntura, a um determinado grupo essas injunções e restrições são relativizadas, seja em maior ou menor grau, é esperado que indivíduos, motivados por suas dinâmicas internas, excedam seus papéis ou utilizem da violência letal como meio para atingir fins outros. Quanto mais esses grupos forem instigados a “guerrear”, maiores serão os resultados desses excessos e desses desvios. Nessa perspectiva, o aumento do índice de letalidade da ação policial estaria menos ligado ao regime político a que os “especialistas em violência” estariam servindo, e mais vinculados ao quanto eles estariam sendo instigados a combater “inimigos” a qualquer custo e impunemente, uma vez que em qualquer cenário eles detêm a autorização para o uso da violência.

Em suma, procuramos apresentar, de modo sintético, como a legitimação da violência letal, para além do âmbito discursivo, opera na constituição de sujeitos potencialmente homicidas. A produção institucionalizada e compartilhada socialmente (ainda que para determinados grupos) de uma tolerância ao homicídio, afasta, para esses indivíduos, a passagem ao ato do campo da psicopatologia, contribuindo de forma decisiva para o incremento do número desarrazoado de homicídios que presenciamos no país. Assim, ao observarmos a figuração social que legitima a violência letal como ferramenta de segurança pública em massa, é preciso inserir no debate seu



efeito de retroalimentação, uma vez que ao produzir sujeitos potencialmente homicidas, ela causa parte importante do problema que se propõe a resolver – cabe destacar que são justamente os inúmeros exemplos de criminalidade violenta o principal argumento levantado pelos defensores desse tipo de política, uma vez que ela se mostra pouco eficiente para enfrentar organizações criminosas cuja complexidade ensejaria investimentos maiores em técnicas de investigação. Nesse campo de produção subjetiva, ainda que a educação em direitos humanos seja sempre bem-vinda, ela não será suficiente enquanto a *práxis* policial permanecer militarizada, formal e informalmente moldada para o extermínio de inimigos.

5. Considerações Finais

Se as razões pelas quais nossa histórica desigualdade social e racial é incomparavelmente letal perpassam pelos elementos que apresentamos, o enfrentamento dessa letalidade não deve ter como foco exclusivo a redução dessa desigualdade ou a desestigmatização dos grupos marginalizados. Há que se considerar uma alteração na figuração social (e não apenas dos tipos sociais extermináveis) e o grau de violência real e desinterditada que circula entre os grupos. Nesse sentido os movimentos antirracistas e as modificações que ensejam para o funcionamento das polícias (e não para a punição dos policiais) são exemplares. O silenciamento das vítimas da violência letal do Estado na figuração social brasileira deriva de um processo de subjetivação onde não há vítimas, só inimigos. É por esse processo que a violência se torna legítima e, por consequência, suspende sua interdição civilizatória para os grupos em guerra. E nesse contexto, as mortes decorrentes da intervenção policial não são desvios, mas a regra.

Os aspectos psíquicos que sustentam esse processo são normalmente negligenciados do debate, apesar de constituírem material precioso de análise, como procuramos apresentar. Infelizmente, a manifestação e análise de aspectos subjetivos mais profundos, circunscritos ao enquadre dos consultórios particulares e seu enquadre liberal de prestação de serviços, bem como a tradição de associação da área psi às ciências médicas, tendem a afastar do campo de percepção de psicólogos e psicanalistas os componentes sociais, coletivos e compartilhados dos sintomas com os quais lida diariamente. A inserção desses profissionais em contextos institucionais de atendimento tende a estreitar essa relação, mas mesmo nesses contextos sua contribuição para além do atendimento individual tende a ser vista com desconfiança e ainda há um longo caminho a se trilhar.

No que se refere ao contexto histórico, não se pode negligenciar ainda o papel da ditadura civil-militar brasileira, e seu *modus-operandi*, como paradigmática no campo da produção de subjetividades. Ainda que não tenhamos nos aprofundado nesse aspecto no presente ensaio, o aparato repressivo construído durante o regime de exceção colaborou muito para tornar a violência estatal moralmente legítima aos olhos da sociedade. A profunda cisão entre vida política e vida privada pavimentada nesse período, e anterior à polarização hoje experimentada pela sociedade brasileira, ao lado do racismo estrutural, compõem os dois principais alicerces sobre os quais o assassinato se normaliza e é colocado à disposição do Estado ou, mais precisamente, de seus agentes.



A legitimação da violência de Estado em sua dimensão subjetiva, como procuramos demonstrar, sustenta-se tanto na internalização de uma figuração social violenta quanto na socialização não interdita de uma violência intrapsíquica que, somadas, denegam do caráter violento do ato. Por meio desse processo busca-se revelar a ligação intrínseca que existe entre o ato violento e o apoio alienado a formas de gestão da vida que autorizam o assassinato arbitrário. A denegação do caráter violento pelo qual autorizamos a gestão da vida pelo Estado brasileiro em nossas formas de socialização nos impele, coletivamente, a permanecer nesse ciclo ininterrupto de violência, que tem em seu sintoma mais evidente a organização das milícias.

No que se refere à atuação específica das instituições que trabalham pela garantia, promoção e defesa dos Direitos Humanos, fica claro que essa batalha excede os tribunais, apesar de não prescindir destes. A construção de estratégias que permitam incidir nessa figuração social perversa de legitimação dos assassinatos e consequente produção em série de potenciais homicidas, passa pela articulação entre esferas judicial e extrajudicial, e, fundamentalmente, pelo trabalho intransigente e incansável de acesso à Justiça e de educação em direitos humanos das populações alvo da violência estatal para que tenham condições de assumir seu devido protagonismo nesse debate. Trata-se de um longo e árduo processo até que o homicídio deixe de ser legitimado e, por consequência, a comando constitucional de direito à vida deixe de ser relativo no país.

Referências

ALESSI, G. **Justiça ignora evidências para inocentar PMs matadores**. El País, São Paulo, 09 de fev. de 2016. Disponível em http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/politica/1454506442_494958.html. Acesso em 07 de jun. 2020.

ALVAREZ, M. C. Teorias clássicas e positivistas. In: LIMA, R. S., RATTON, J. L., AZEVEDO, R. G. (orgs.) **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 51-9.

ARAÚJO, G. **Familiares de vítimas das chacinas de Osasco e da Pavilhão 9 se reúnem**. G1, São Paulo, 25 de ago. de 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/08/familiares-de-vitimas-das-chacinas-de-osasco-e-do-pavilhao-9-se-reunem.html>. Acesso em 07 de jun. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Brasil: “Eles entram atirando”**: Policiamento de comunidades socialmente excluídas. 2005. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/80000/amr190252005pt.pdf>.

_____. **Brasil: “Entre o ônibus em chamas e o caveirão”**: em busca da segurança cidadã. 2007. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/60000/amr190102007pt.pdf>.

_____. **Você matou meu filho!**: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.



_____. **Anistia Internacional Informe 2015/2016:** o estado dos Direitos Humanos no mundo. 2016. Disponível em: _____ https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Informe2016_Final_Web-1.pdf.

_____. **Anistia Internacional Informe 2017/2018:** o estado dos Direitos Humanos no mundo. 2018. Disponível em: _____ <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direitos humanos: percepções da opinião pública:** análises de pesquisa nacional. Organização VENTURI, G. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. 272 p.

CARVALHO, A. L. de **Bancada da bala deverá ser três vezes maior no Congresso a partir de 2019.** Congresso em Foco, Brasília, 16 de nov. de 2018. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bancada-da-bala-quase-triplica-em-2019-aponta-levantamento/>. Acesso em 9 de jun. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório No. 141/111** Mérito casos 11.566 e 11.694 Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília). 2011

_____. **Caso Favela nova Brasília vs. Brasil** Sentença de 16 de fevereiro de 2017. 2017. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco_de_imagens/SENTENCIA_FAVELA_NOVA_PORTUGUESfinal.pdf. Acesso em 14 de jun. de 2019.

ELIAS, N. **Os alemães:** a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

_____. **Os estabelecidos e os outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

ENDO, P. C. **A violência no coração da cidade:** um estudo psicanalítico. São Paulo: Escuta, 2005.

FERNANDES, A. Vitimização policial: análise das mortes violentas sofridas por integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo (2013-2014). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 10, n. 2, 192-219, Ago/Set 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2019.** São Paulo, 2019.

FREUD, S. (1913). **Totem e Tabu.** Edição Standard Brasileiras das Obras Completas de Sigmund Freud, v. XIII. Rio de Janeiro: Imago, 1974.

GRIPP, C. A., ZALUAR, A. Police and gendered labor performances: hypermasculinity and policing as a masculine function. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 14(2), e142037. Epub August 07, 2017. Disponível em <https://dx.doi.org/10.1590/1809-43412017v14n2p037>. Acesso em 17 de jun. de 2019.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Police Brutality in Urban Brazil**, 1997.



_____. **Lethal Force: Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and São Paulo**, 2009.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Pesquisa sobre violência/segurança**. Disponível em [http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB_0104_BRASIL%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20tabelas%20\(justi%C3%A7a\).pdf](http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB_0104_BRASIL%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20tabelas%20(justi%C3%A7a).pdf). Acesso em 31 de maio de 2019.

KOHARA, P. K. I. **Determinantes Inconscientes da Letalidade Policial**. 2019. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/T.47.2019.tde-21112019-184038. Acesso em: 2020-06-09.

LHUILIER, D. **Le Policiers au quotidien** Une psychologue dans la police. Paris: Éditions L'Harmattan, 1987.

MANSO, B. P. **Novo recorde de letalidade mostra dificuldade dos estados em controlar suas polícias**. G1, São Paulo, 16 de abr. de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/04/16/novo-recorde-de-letalidade-mostra-dificuldade-dos-estados-em-controlar-suas-policias.ghtml>. Acesso em 8 de jun. de 2020.

MISSE, M. et al. **Quando a polícia mata: homicídios por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011)**. Rio de Janeiro: NECVU; BOOKLINK, 2013.

_____. Sujeição criminal. In: LIMA, R. S., RATTON, J. L., AZEVEDO, R. G. (orgs.) **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 204-12.

MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro**. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1999.

MUNIZ, J., PROENÇA JUNIOR, D. Mandato policial. In: LIMA, R. S., RATTON, J. L., AZEVEDO, R. G. (orgs.) **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 491-502.

NUNES, S. B. **Trabalho sujo ou missão de vida?: persistência, reprodução e legitimidade da ação da PMESP**. 2018. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2018.

ONU. **Relatório sobre a Tortura no Brasil**. Relatório do Relator Especial sobre a Tortura da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, Nigel Rodley, 2001.

_____. **Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais incluindo o direito ao desenvolvimento**. Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Philip Alston, 2007.

_____. **Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions**. Philip Alston, 2010.



_____. **Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil.** Juan E. Méndez, 2016.

PERES, J. NETO, M. DOMENICI, T. **Como se absolve um policial.** Pública, São Paulo, 24 de março de 2015. Disponível em <http://apublica.org/2015/03/como-se-absolve-um-policial/>. Acesso em 02 de out. de 2015.

REBELLO, A. **'Bancada da bala', antes sem senadores, agora conquista 18 vagas para 2019.** UOL, São Paulo, 9 de out. de 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/09/eleicoes-2018-bancada-da-bala-senado-major-olimpio-bolsonaro.htm>. Acesso em 9 de jun. de 2019.

SABÓIA, G. **Witzel é denunciado à ONU por recorde de mortes em ações policiais no Rio.** UOL, Rio de Janeiro, 7 de mai. de 2019. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/07/witzel-e-denunciado-a-onu-por-acoes-policiais-com-mortes-no-rio-de-janeiro.htm>

SOUZA, A. P. de. **O guardião da cidade:** reflexões sobre casos de violência praticados por policiais militares. São Paulo: Escrituras, 2013.

¹ O estado de Goiás não informou seus dados e não consta do levantamento.

² Em que pese a eleição de Jair Bolsonaro à presidência ser fundada em variáveis muito mais complexas e cuja análise extrapola em muito os fins desta pesquisa, considerando a clareza com que o então candidato sempre se manifestou sobre o tema ao longo de toda sua trajetória política, trata-se aqui de destacar a autorização das urnas à violência de Estado. Ainda que não seja possível afirmar que a promessa de mais violência seduza ou convença a todos, ou mesmo à maioria, dos eleitores do atual presidente, estes, no mínimo, a consideram uma política admissível ou de menor importância. O que em todos os casos significa muito.

³ Referência positiva utilizada por policiais em reconhecimento aos agentes que se destacam no enfrentamento violento aos “bandidos” (NUNES, 2018, p.23).

⁴ Ainda que sujeição criminal descrita por Misse seja mais que uma figuração social ela também o é.

