

# ESTÂNDARES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO

Amanda Pereira Reis  
Marcelo Andrade de Azambuja  
Marina de Almeida Rosa  
(Orgs.)





**NEADIDH**  
**LAJUPA**  
LIGA ACADÊMICA JURÍDICA  
DO PARÁ

A fim de contornar problemas conceituais, as pessoas que, dedicadamente, organizaram a presente obra informam, de pronto, aos seus leitores e leitoras que “estândares” são “orientações jurídicas concretas para ações estatais positivas e negativas baseadas em diferentes fontes de direito internacional”. Com efeito, o intento da obra não se limita à apresentação alentada e sistemática das orientações jurídicas emanadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que por si só já representaria uma contribuição ímpar ao debate, mas também almeja municiar de informações seguras as pessoas que atuam na concretização dos Direitos Humanos sobre as ações que devem ser postas em prática por parte do Estado. Os textos que compõem esta obra, além de instigantes e necessários, cumprem com maestria a difícil tarefa de balancear a acessibilidade na transmissão de informações tão relevantes quanto complexas e o rigor acadêmico exigido para que a pessoa que esteja com este livro em mãos possa traçar os caminhos que levarão à mudança.



editora *fi*.org



**ESTÂNDARES INTERNACIONAIS DE  
DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO**



# **ESTÂNDARES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO**

Organização

**Amanda Pereira Reis**

**Marcelo Andrade de Azambuja**

**Marina de Almeida Rosa**



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Fernanda de Souza Salame



A Editora Fi segue orientação da política de distribuição e compartilhamento da Creative Commons Atribuição-Compartilhamento 4.0 Internacional [https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

REIS, Amanda Pereira; AZAMBUJA, Marcelo Andrade de; ROSA, Marina de Almeida (Orgs.)

Estândares internacionais de direitos humanos e o direito brasileiro [recurso eletrônico] / Amanda Pereira Reis; Marcelo Andrade de Azambuja; Marina de Almeida Rosa (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2022.

308 p.

ISBN: 978-65-5917-616-8

DOI: 10.22350/9786559176168

**Disponível em:** <http://www.editorafi.org>

1. Direitos humanos; 2. Relações internacionais; 3. Constituição; 4. Estado; 5. Brasil; I. Título.

CDD: 340

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

# SUMÁRIO

## **APRESENTAÇÃO**

**9**

*Amanda Reis*

*Marina de Almeida Rosa*

*Marcelo Andrade de Azambuja*

## **PREFÁCIO**

**12**

*Breno Baía Magalhães*

**1**

**24**

### **PROTEÇÃO DA FAMÍLIA PARA PESSOAS TRANS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

*Bianca Cartágenes Saraiva*

**2**

**43**

### **A IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA TIPIFICAÇÃO PENAL E DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS**

*Maria Luísa Abreu Marçal*

**3**

**69**

### **O BRASIL FRENTE AO TRABALHO ESCRAVO NO SÉCULO 21: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DA CORTE IDH NO CASO FAZENDA BRASIL VERDE**

*Christian Fellipe Corrêa Martins*

**4**

**91**

### **PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS ESTÂNDARES INTERNACIONAIS NO BRASIL**

*James Thiago Leite Cruz*

**5**

**114**

### **MEDIDA DE SEGURANÇA E OS ESTÂNDARES INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PRIVADAS DE LIBERDADE**

*Laura Miléo Gomes Mendonça*

**6**

**137**

**JURISDIÇÃO MILITAR E DIREITOS HUMANOS: ESTÂNDARES INTERNACIONAIS E A JUSTIÇA MILITAR NO BRASIL**

*Marina de Almeida Rosa*

**7**

**162**

**UMA ANÁLISE DO REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO NO BRASIL À LUZ DOS STANDARDS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

*Leticia Henschel Matos de Lima*

**8**

**184**

**OPERAÇÃO ACOLHIDA: UMA ANÁLISE DO HISTÓRICO E BENEFÍCIOS DAS CASAS DE PASSAGEM PARA REFUGIADOS VENEZUELANOS EM BELÉM DO PARÁ**

*Filipe de Melo Pinheiro Amaral*

**9**

**208**

**DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL: UMA BUSCA POR EFETIVAÇÃO**

*Monalisa de Miranda Furtado*

**10**

**236**

**ESTÂNDARES INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA E OS DIREITOS INDÍGENAS: ANÁLISE DA CONVENCIONALIDADE DA LEI MUWAJI**

*Anayra Raíde Maia Damasceno*

**11**

**262**

**DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA PARAENSE: UMA LUTA PELA VIDA E POR UM MEIO AMBIENTE SADIO FRENTE A GRANDES VIOLAÇÕES**

*Amanda Pereira Reis*

**12**

**289**

**ESTÂNDARES INTERAMERICANOS SOBRE DIREITOS HUMANOS EM FACE DO USO ABUSIVO DE AGROTÓXICOS APLICÁVEIS AO ESTADO BRASILEIRO**

*Marcelo Andrade de Azambuja*



## **APRESENTAÇÃO**

*Amanda Reis*

*Marina de Almeida Rosa*

*Marcelo Andrade de Azambuja*

A luta social pela vida tem seu resultado registrado na forma de direitos humanos. Ao longo da história, há pessoas que se dedicaram pelo direito a uma vida digna sem violência ou discriminação. Outras que buscaram a liberdade de crença e de liberdade de expressão. Outras ainda que batalharam pelo direito à educação e à saúde gratuitas e de qualidade ou por um meio ambiente equilibrado e sadio. Cada direito humano é uma conquista histórica. Promovê-los e defendê-los é homenagear essas pessoas e dar continuidade a sua luta social pela vida.

A Liga Acadêmica Jurídica do Pará (LAJUPA) e seu Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional dos Direitos Humanos (NEADIDH) fazem parte dessa história. Em 2017, o NEADIDH foi criado a partir da demanda dos estudantes de Direito de diversas faculdades do estado do Pará, que buscavam um espaço para debater de maneira teórica e prática o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Desde então, o NEADIDH vem realizando estudos, pesquisas e eventos nacionais e internacionais no tema sob orientação de diferentes professores e professoras.

Nesse sentido, esta obra é resultado de estudos e pesquisas na área do direito internacional dos direitos humanos entre os anos pandêmicos de 2020 e 2021. Sob coordenação dos Discentes Helil Aguiar e Amanda Reis e orientação da Professora Marina de Almeida Rosa e do

Professor Marcelo Andrade de Azambuja, o NEADIDH centrou seus estudos nos estândaes internacionais sobre direitos humanos, em sua relação com o direito brasileiro e em estratégias para sua implementação pelo Estado brasileiro.

Entendeu-se estândaes internacionais de direitos humanos como orientações jurídicas concretas para ações estatais positivas e negativas baseadas em diferentes fontes de direito internacional. Ao longo daquele período, o NEADIDH estudou as fontes de direito internacional e de direito interno e sua interação em um contexto influenciado pelos interesses e pelas ações de diversos sujeitos. Então, estudou estândaes internacionais aplicados a diferentes grupos vulneráveis como mulheres, indígenas, afrodescendentes, LGBTI, pessoas privadas de liberdade, pessoas com deficiência, pessoas defensoras de direitos humanos, migrantes, além dos temas direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e liberdade de expressão.

As reflexões do NEADIDH também foram enriquecidas pelos debates do III Congresso Amazônico de Direito Internacional dos Direitos Humanos (CADIDH). O evento contou com mesa de abertura da ex-Juíza do Tribunal Penal Internacional, Sylvia Steiner, e três mesas sobre Direito Internacional dos Direitos Humanos. O evento também contou com oito grupos de trabalho para apresentação e debate de pesquisas acadêmicas em andamento. Ao todo foram 36 palestrantes e coordenadores de grupos de trabalho de todas as regiões do Brasil e da Argentina, Colômbia e Guatemala, além de 255 pessoas participantes e 79 trabalhos aceitos para apresentação.

Esta obra é resultado dessas atividades. Cada estudante, ligante, ouvinte e professor que fez parte do NEADIDH naquele período assumiu o desafio de escrever um capítulo sobre estândaes internacionais de

direitos humanos aplicado ao contexto Brasil. Assim, a obra contempla diferentes abordagens sobre grupos vulneráveis e temáticas. Mais uma vez, o NEADIDH e seus membros cumprem seu papel ao se colocar ao lado das pessoas que lutam pelos direitos humanos.

Entre Belém do Pará e Washington DC, maio de 2022

## PREFÁCIO

Breno Baía Magalhães

O léxico desenvolvido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é complexo e, por vezes, demasiadamente hermético. Os operadores do Direito e os movimentos sociais que atuam na defesa dos Direitos Humanos precisam dar conta de um oceano de termos, expressões e práticas para poderem navegar as revoltosas e confusas águas da produção internacional das normas relativas aos Direitos Humanos com o mínimo de segurança. Por exemplo, à primeira vista, não é tarefa fácil definir o que configura um “estândar” internacional de Direitos Humanos, objeto primário deste livro. O termo pode significar, entre outras categorias jurídicas, uma regra acolhedora de uma obrigação internacional cujo conteúdo está previamente definido e fixado, um princípio abstrato e genérico de preenchimento discricionário por parte dos Estados ou um nível ou patamar de proteção a ser atingido política e juridicamente pelo Estado.

A expressão “estândar” pode ser lida compreendida como a tradução livre do termo em inglês “standard”, muito embora sua incorporação ao português, que pode ser reconduzida à Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>1</sup>, tenha optado por traduzir, indistintamente, *standards* ora como “condições” ou “ideal”<sup>2</sup> - seguindo

---

<sup>1</sup> BRASIL. Direitos Humanos. 4a ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas: 2013, p. 20.

<sup>2</sup> Do preâmbulo: “to promote social progress and better *standards* of life in larger freedom” por “a instaurar melhores *condições* de vida dentro de uma liberdade mais ampla”, de “The General Assembly Proclaims, this Universal Declaration of Human Rights as a common *standard* of achievement for all peoples and all nations” por “Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração

a versão francesa oficial da Resolução - , e ora como “padrão”, em detrimento de “estândar”<sup>3</sup>. A dubiedade de sentidos talvez sirva para explicar o emprego pouco frequente da expressão “estândar” nos textos jurídicos e acadêmicos brasileiros.

A fim de contornar esses problemas conceituais, as pessoas que, dedicadamente, organizaram a presente obra informam, de pronto, aos seus leitores e leitoras que “estândares” são “orientações jurídicas concretas para ações estatais positivas e negativas baseadas em diferentes fontes de direito internacional”. Com efeito, o intento da obra não se limita à apresentação alentada e sistemática das orientações jurídicas emanadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que por si só já representaria uma contribuição ímpar ao debate, mas também almeja municiar de informações seguras as pessoas que atuam na concretização dos Direitos Humanos sobre as ações que devem ser postas em prática por parte do Estado.

Com efeito, a conceituação proposta conjuga importantes dimensões da concretização do Direito Internacional no plano interno – sua característica pragmática, função pedagógica e a implementação política por meio de diferentes estratégias de atuação.

Já faz mais de 30 de anos desde que a tese de Bobbio sobre a proeminência do enfoque prático dos Direitos Humanos sobre o teórico<sup>4</sup> foi retirada de contexto por autores e autoras brasileiros, que passaram a criticar a postura pragmática do filósofo italiano, acusando-a de um

---

Universal dos Direitos Humanos como o *ideal* comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações”.

<sup>3</sup> Do artigo 25.1 “Everyone has the right to a *standard* of living adequate for the health and well-being of himself and of his family” por “Toda pessoa tem direito a um *padrão* de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar”.

<sup>4</sup> “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

ceticismo ingênuo e problemático ao desenvolvimento de patamares mais protetivos de Direitos Humanos. A acusação é, não apenas, despropositada, mas também, ainda que indiretamente, incentivadora de uma postura desinteressada na relevante dimensão pedagógica proporcionada pela sistematização dos intrincados padrões de Direitos Humanos provenientes dos órgãos internacionais de proteção.

A intenção positivista de Bobbio era blindar a produção de padrões de Direitos Humanos conservadores e reacionários decorrentes da interpretação dos fundamentos dos Direitos Humanos feita pelos “jusnaturalistas redivivos”<sup>5</sup> (BOBBIO, 1992, p. 23). Por outro lado, como premissa para que os padrões positivados e consensuais possam ser protegidos e concretizados na prática, as pessoas que operam o Direito devem, em primeiro lugar, conhecê-los para poder manipulá-los corretamente.

Galindo<sup>6</sup> (2002, p. 399) nos chama a atenção para o importante papel desempenhado pela Educação Jurídica no processo de compreensão do ordenamento jurídico internacional. Entre outros fatores, um ensino jurídico bairrista e cujo currículo não prioriza disciplinas voltadas ao Direito Internacional seria o principal responsável pela reprodução de decisões judiciais completamente alheias às regras internacionais que vinculam, internacionalmente, o Estado brasileiro. Portanto, se, à primeira vista, há um problema em afastarmos as discussões teóricas do campo dos Direitos Humanos, cometeremos um erro estratégico ainda mais grave em desincentivar o compartilhamento da produção de estândaes internacionais.

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>6</sup> GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Tratados internacionais de direitos humanos e Constituição brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

Podemos oferecer um exemplo da necessária correlação entre teoria e prática na seara dos Direito Internacional dos Direitos e a importância da correta difusão de estândares no Brasil como via estratégica de implementação.

A decisão de elevar os tratados de Direitos Humanos ao status de norma supralegal, desde que não aprovados pelo rito qualificado do § 3º do art. 5º, proferida por nossa mais alta Corte em 2008, foi mais do que suficiente para chacoalhar a postura passiva e conservadora da cultura jurídica nacional. A relativa e pontual valorização judicial das normas internacionais, com especial destaque para a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, foi acompanhada de um vigoroso interesse acadêmico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, um ilustre desconhecido no Brasil daquela época, desbravado apenas por um punhado de autores e autoras pioneiros sobre o tema e cuja produção qualificada serve de marco teórico para, praticamente, todos os capítulos deste livro.

Isto porque, como dito, a valorização do Direito Internacional foi apenas relativa. Esperava-se da Corte Suprema uma defesa mais enfática, alinhada à produção teórica inspiradora do texto originário da Constituição, isto é, esperava-se que ela estivesse intelectualmente à altura do já saudoso e insubstituível Cançado Trindade. Trindade (1991, p. 631-632) foi quem defendeu a inserção do art. 5º, § 2º perante os constituintes, argumentando, com base em suas pesquisas prévias, que o dispositivo elevaria o Brasil ao rol dos países que atribuíam status constitucional aos tratados internacionais de Direitos Humanos.

A mentalidade conservadora, tacanha e desconfortável com o Direito Internacional dos Direitos Humanos desempenhou papel decisivo na decisão do STF a respeito da supralegalidade da Convenção

Americana Sobre Direitos Humanos, e que se estende ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. O Ministro proponente da tese, Gilmar Mendes, afastou a natureza constitucional dos tratados sobre Direitos Humanos porque, entre outros argumentos, temia que a confluência de valores internacionais e constitucionais pudesse levar à inclusão de temas que não estivessem sujeitos a um controle material dos juízes nacionais, porquanto haveria o risco de “normatizações camufladas” de Direitos Humanos dificultarem o controle de constitucionalidade, em razão do alargamento do parâmetro<sup>7</sup>. Em síntese, uma das razões para a incorporação da esdrúxula tese da supralegalidade<sup>8</sup> foi o desconhecimento a respeito da forma de produção e conteúdo dos estândaes de Direitos Humanos. Infelizmente, esse mal não é uma exclusividade de nossa Corte Suprema.

Uma das poucas pesquisas feitas no Brasil destinadas a aferir o grau de conhecimento de uma Corte sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos diagnosticou que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em sua maioria, desconhece o funcionamento e os estândaes produzidos pelos Sistemas Internacionais de proteção dos Direitos Humanos. 79 % dos entrevistados pela pesquisa afirmaram desconhecer o funcionamento do Sistema de Direitos Humanos da OEA e o da ONU, e poucos juízes e desembargadores disseram aplicar normas de Direitos

---

<sup>7</sup> Em suas palavras: “A sempre possível ampliação inadequada dos sentidos possíveis da expressão ‘direitos humanos’ poderia abrir uma via perigosa para uma produção normativa alheia ao controle de sua compatibilidade com a ordem constitucional interna. O risco de normatizações camufladas seria permanente. A equiparação entre tratado e Constituição, portanto, esbarraria já na própria competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal para exercer o controle da regularidade formal e do conteúdo material desses diplomas internacionais em face da ordem constitucional nacional”.

<sup>8</sup> A atual composição do STF não dá indícios de que abandonará a tese tão cedo. O único ministro que defende, ardorosamente, é válido enfatizar, o status constitucional dos tratados sobre Direitos Humanos é o Ministro Edson Fachin.



Humanos em suas decisões (uma média de 25% dos entrevistados)<sup>9</sup>. Se essa mesma pesquisa fosse feita hoje, é muito provável que a quantidade de membros do Tribunal que desconhecem os sistemas internacionais diminuiria, mas, é válido perguntar, os estândares formulados por esses sistemas seriam, igualmente, conhecidos? E, no caso de resposta positiva, seriam eles corretamente compreendidos e aplicados?

Adentramos, portanto, em uma nova fase de nossa recente aventura pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos no plano interno: saímos de uma discussão abstrata sobre sua viabilidade teórica, passando pelo desconhecimento sobre sua existência e funcionamento, para chegarmos em uma quadra que nos exige a incorporação e concretização dos estândares internacionais produzidos pelos respectivos órgãos responsáveis. Por essa, aparentemente, simples, mas poderosa razão, é que o presente livro que o leitor ou leitora tem em mãos desponta como uma bem-vinda contribuição para o fortalecimento dos Direitos Humanos em nossa prática jurídica.

Não são incomuns esforços didáticos deste tipo na experiência comparada. Por lá, abundam os livros voltados à sistematização, explicação e concretização dos padrões de Direitos Humanos profusamente formulados pelos organismos internacionais. Há alguns fatores que concorrem para a dificuldade do florescimento de iniciativas semelhantes a esta obra no Brasil. Uma delas é a barreira idiomática, uma vez que significativa porção dos estândares formulados pelos órgãos da OEA e da ONU não encontram tradução para o Português, isso para ficarmos

---

<sup>9</sup> CUNHA, J. R. ; BRZEZINSKI, Maria Lucia. ; ANDRADE, Joana El-Jaick ; CHAUVET, R. ; VAZ DE MELO, t.m. . Direitos humanos globais e poder judiciário: uma investigação empírica sobre o conhecimento e a aplicação das normas dos sistemas ONU e OEA no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - análise da segunda instância e comparações. In: José Ricardo Cunha. (org.). *Direitos humanos, poder judiciário e sociedade*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2011, p. 53-113.

apenas naqueles sistemas aos quais estamos juridicamente vinculados. A situação é ainda mais dramática no caso, particularmente, dos padrões produzidos no âmbito do sistema da ONU, porquanto o Português não faz parte do rol de línguas oficiais do Organismo Internacional.

Por fim, e esta barreira afeta inclusive os mais experientes conhecedores dos Sistemas Internacionais de proteção, podemos citar a complexidade entabulada pelo emaranhado de normas produzidas por diferentes órgãos dentro de um mesmo sistema de proteção, seja ele global ou regional. São muitos Relatórios, Resoluções, Comentários Gerais, Considerações Conclusivas, Sentenças, Medidas Provisórias, Informes de Admissibilidade e de Mérito etc... Cada um desses documentos veicula estândaes de conteúdo variável e correspondente aos tratados que os consubstanciam.

Os órgãos do sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos foram estruturados, em homenagem à soberania estatal, como recurso institucional a ser manejado após os Estados terem empenhado todos os seus esforços para sanar as violações alegadas pelas vítimas. A subsidiariedade, no entanto, não implica lassidão no estabelecimento de padrões normativos por parte dos órgãos internos. Antes pelo contrário, como o esqueleto que sustenta o corpo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos depende dos organismos e instituições locais para que sua muscular produção seja concretizada de forma efetiva. O analisado internacionalmente são os casos anômalos<sup>10</sup>, aqueles que devem ser sanados em outro plano porque, em última instância, o Estado

---

<sup>10</sup> Reconheço que há um enorme peso idealista e normativo nessa afirmação quando analisamos, materialmente, a realidade da proteção de Direitos Humanos no continente latino-americano, onde exceções são a regra.

falhou completamente em sua missão de respeitar e proteger direitos humanos.

Pensados como padrões mínimos a serem implementados internamente, os estândares de proteção de direitos humanos são formulados com vistas à sua absorção pelas instituições públicas do Estado, independentemente do ramo político ao qual pertençam. Todavia, os estândares só ganharão capilaridade e, por consequência, concretude se forem incorporados de forma simbiótica à produção estatal interna. E, como pensamos ter demonstrado, o catalisador da simbiose é a educação jurídica, aqui entendida de maneira holística. Isto é, quero dizer aquela educação que não se restringe aos bancos das Universidades, mas que se prolonga aos processos de atualização, formação e conscientização das pessoas que trabalham com Direitos Humanos.

Uma educação jurídica emancipatória não se confunde com a instrumentalização das informações para o treinamento de candidatos a um cargo público ou com a simplificação manualesca mutiladora da complexidade inerente à prática da defesa dos Direitos Humanos. A inteligibilidade dos estândares depende de contextualização e, o mais importante, expertise por parte de quem os maneja para fins educacionais. Por essa razão, um livro como este faz-se necessário como representação da teoria incluída na práxis transformadora das estruturas sociais, com base nas estratégias de atuação mais eficazes.

No capítulo que abre a obra, Bianca Cartágenes Saraiva, explicita, com base no critério da interpretação evolutiva, como a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos está na vanguarda da proteção dos direitos da comunidade LGBTI+. De acordo com a autora, a interpretação dos dispositivos internacionais que tratam da família não contempla uma caracterização hetero ou cisnormativa de

conformações familiares, preferindo uma leitura plural e acolhedora de vários arranjos familiares, entre eles, aqueles formados por pessoas trans.

Em seguida, Maria Luísa Abreu Marçal examina julgados do Tribunal Regional Federal da Primeira Região que versam sobre o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, popularmente conhecido como Protocolo de Palermo. Em sua conclusão, a autora demonstra que o órgão em análise tem respeitado as disposições do tratado, ainda que de forma direta ou indireta.

Em seu capítulo, Christian Felipe Corrêa Martins realiza uma investigação sobre o cumprimento, nos âmbitos legislativo e executivo, da sentença proferida pela Corte Interamericana que condenou o Brasil no Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, bem como uma análise da eficácia dos mecanismos de combate ao trabalho escravo no Brasil. Ao final, o autor conclui que a condenação foi eficaz em certificar que as vítimas seriam reparadas pelo dano a elas causado, todavia, ela não foi suficiente para exercer uma mudança estrutural que alterasse o problema do trabalho escravo e suas formas análogas.

James Thiago Leite Cruz, por sua vez, é autor de capítulo que objetiva analisar os estândaes do Direito Internacional dos Direitos Humanos referentes a pessoas com deficiência e sua aplicação na jurisdição brasileira. O texto sugere que os agentes públicos passem por treinamentos para que aprendam a acolher adequadamente pessoas com deficiência e a lidar, respeitosamente, com suas necessidades especiais. Ademais disso, pontua que o ensino de Libras deveria ser obrigatório a todos os agentes que lidam com pessoas com deficiência,

inclusive professores e alunos de todos os níveis escolares. Por fim, as pessoas com deficiência devem atuar, direta e ativamente, na confecção dessas políticas públicas.

O capítulo de autoria de Laura Miléo Gomes Mendonça problematiza a aplicação das medidas de segurança voltadas a pessoas que possuem transtornos psicológicos. Em seu texto são tratados, conjuntamente, os estândares internacionais destinados às pessoas privadas de liberdade e às pessoas com deficiência. Infelizmente, o trabalho conclui que, não obstante a farta produção normativa internacional, na prática, esses estândares não têm sido eficazes em nosso país.

Marina de Almeida Rosa confecciona capítulo que tem por objetivo examinar a adequação, ou não, da Justiça Militar brasileira aos estândares internacionais de Direitos Humanos. Em análise das questionáveis reformas legislativas sobre o tema, com especial destaque à submissão de civis à jurisdição militar, a autora considera que o Supremo Tribunal Federal deve adequar o direito interno às orientações internacionais quando for decidir sobre a competência da Justiça Militar brasileira para julgar militares acusados de cometer delitos contra civis, e da competência para julgar civis que tenham cometido crimes contra as instituições militares.

Letícia Henschel Matos de Lima busca analisar, em capítulo de sua autoria, de que forma o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) contraria, ou não, princípios e direitos estabelecidos no âmbito nacional e internacional dos direitos humanos, a fim de aferir se o instituto representa retrocesso na proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade. Apesar de o RDD ter surgido com o intuito de preservar a ordem e manter a disciplina nos ambientes prisionais, o meio eleito é

desproporcional, dificultando, ainda mais, a reabilitação das pessoas apenadas.

Filipe de Melo Pinheiro Amaral analisa a crise venezuelana, destinando especial ênfase a sua relação com a crise do petróleo e às circunstâncias que levaram à criação da operação “acolhida”. Sobre a última, explica seu fundamento normativo, estrutura organizacional e seus efeitos positivos no Brasil e, mais especificamente no Estado do Pará. Muito embora a operação tenha sido bem-sucedida em seu objetivo mais geral, ela ainda não conseguiu dar conta da demanda e, por essa razão, muitos venezuelanos encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade.

Monalisa de Miranda Furtado pesquisou como o Direito Internacional dos Direitos Humanos resguarda os direitos políticos das mulheres, buscando analisar se há, ou não, a efetivação desses direitos pelo Estado brasileiro. Em suas conclusões, a autora indica que, não obstante a edição de leis de incentivo à participação feminina na política, ainda assim a sub-representação das mulheres nos espaços de decisão de políticas públicas persiste.

O capítulo de Anayra Raíde Maia Damasceno analisou a convencionalidade do Projeto de Lei (PL) nº 1.057/2007, que dispõe sobre o combate às práticas tradicionais, supostamente, nocivas e à proteção dos direitos fundamentais de crianças indígenas, bem como àquelas pertencentes a outras sociedades ditas não tradicionais. Em razão da resistência do PL em conversar com as práticas tradicionais, bem como com os padrões internacionais protetivos das culturas tradicionais, a peça legislativa acaba transparecendo um preocupante etnocentrismo, e, por essa razão, resvala na inconventionalidade.

Amanda Pereira Reis parte de uma análise qualitativa para tratar da realidade das defensoras e defensores de direitos humanos que atuam na proteção ao meio-ambiente no Estado do Pará, os quais enfrentam um contexto hostil a sua atuação, como pode ser constatado dos casos que já passaram pelos sistemas de proteção nacionais e internacionais. A hostilidade é resultado, tanto da desproporcional disputa de forças, quanto da inefetividade dos programas de proteção disponíveis.

Por fim, o livro se encerra com o texto de Marcelo Andrade de Azambuja, que objetiva identificar os estândares do Sistema Interamericanos de Direitos Humanos (SIDH) aplicáveis ao Estado brasileiro para a promoção e garantia de direitos humanos em face do uso abusivo de agrotóxicos. Após identificar a existência de estândares interamericanos sobre o tema aplicáveis ao Estado brasileiro, o autor conclui que os agentes públicos devem formular políticas públicas para regular, supervisionar, fiscalizar, investigar, sancionar e reparar violações de direitos humanos a partir de estudos científicos e com base em ações orientadas pelo princípio da precaução e pelas peculiaridades das pessoas afetadas.

Nada poderia causar maior alegria a um orgulhoso professor do que ser convidado para prefaciá-la obra concebida por alunos, alunas, amigos e amigas tão queridos. Os textos, além de instigantes e necessários, cumprem com maestria a difícil tarefa de balancear a acessibilidade na transmissão de informações tão relevantes quanto complexas e o rigor acadêmico exigido para que a pessoa que esteja com este livro em mãos possa traçar os caminhos que levarão à mudança.

Belém, 23 de julho de 2022

# 1

## PROTEÇÃO DA FAMÍLIA PARA PESSOAS TRANS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

*Bianca Cartágenes Saraiva*<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A nível de sistema global de proteção aos Direitos Humanos, pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo (LGBTI), enquanto grupos vulneráveis, não gozam de reconhecimento expresso nos tratados internacionais, o que é utilizado por determinados Estados para afirmar que não existe proteção (BRAUN, 2014). Por outro lado, quando se fala dos sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos, o cenário é um pouco diferente, sobretudo no continente americano. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) já julgou, até o momento, quatro casos sobre LGBTI, além da, a Opinião consultiva n.º 24/17 (2017), sendo: Atala Riffo e filhas vs. Chile (2012); Duque vs. Colômbia (2016); Flor Freire vs. Equador (2016); Azul Rojas Marín e outra vs. Peru (2020).

Desses, apenas dois abordam diretamente a identidade de gênero e pessoas trans, que, para fins deste trabalho, é entendido como um termo guarda-chuva para englobar as diferentes variantes da

---

<sup>1</sup> Advogada. Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA). Mestre em Direito e Ciência Jurídica, na especialidade Ciências Jurídico-Internacionais, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Membro do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional dos Direitos Humanos (NEADIDH) da Liga Acadêmica Jurídica do Pará (LAJUPA) e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Tribunais internacionais (NETI-USP) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: biancartágenes@gmail.com.



identidade de gênero<sup>2</sup>, cujo denominador comum é a não conformidade entre o sexo atribuído ao nascimento da pessoa e a identidade de gênero tradicionalmente atribuída a ela (CORTE IDH, 2017).

A Corte IDH tem decidido favoravelmente aos direitos LGBTI, considerando a orientação sexual e a identidade de gênero enquanto categorias não passíveis de discriminação. No mesmo sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem emitido documentos importantes sobre o tema, como o relatório *Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*, de 2018, que apontou o fortalecimento de grupos que defendem a família, a religião e a sociedade tradicional, considerando como ameaça as discussões sobre a identidade de gênero (CIDH, 2018).

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo analisar de que forma o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) compreende a proteção da família para pessoas trans, sobretudo por meio de documentos emitidos pela Corte IDH e pela CIDH.

Para tanto, analisar-se-á, primeiramente, o conceito de família adotado pela Corte IDH quando questionada sobre os direitos LGBTI, por meio das decisões proferidas. Em seguida, examinar-se-á a interpretação evolutiva utilizada para se chegar a esse conceito, bem como os desafios a serem enfrentados em razão da existência ou não de um consenso sobre a pluralidade familiar. Por fim, observa-se o reflexo nos

---

<sup>2</sup> Exemplo disso, é que o termo engloba o transexual, sendo o diferencial para este a realização de procedimentos médicos para a adaptação do corpo com a mente. A conceituação de pessoas trans é relevante, pois, ainda que o indivíduo não tenha se submetido a procedimentos, sejam cirúrgicos ou hormonais, há o reconhecimento da sua identidade. Em que pese se tratar de uma questão conceitual, há efeitos práticos dessa diferenciação. Como exemplo, um Estado pode reconhecer direitos não apenas para pessoas que tenham realizado a intervenção cirúrgica (redesignação sexual), mas sim para aqueles que se identificam com o sexo oposto àquele atribuído no nascimento, sem a imposição desse requisito, que pode ser limitador. Dessa forma, o presente trabalho adotará o termo pessoa trans para englobar mais indivíduos.

direitos sociais, conforme apontamentos no Relatório *sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, de 2020 da CIDH.

## 2. O CONCEITO DE FAMÍLIA NO SISTEMA INTERAMERICANO

O artigo 17 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) prevê expressamente a proteção à família, considerada um elemento natural e fundamental da sociedade, sendo dever do Estado e da sociedade zelar pela sua proteção. O ponto número 2 do referido artigo trata do casamento entre homem e mulher e o direito de fundarem uma família de acordo com as leis internas dos países, desde que não violem o princípio da não discriminação.

Nota-se o uso da expressão “homem” e “mulher”, comum em instrumentos internacionais para se referir à família e ao casamento, a exemplo do artigo 16.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), artigo 23 do Pacto de Direitos Civis e Políticos (PDCP), e do artigo 12 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH)<sup>3</sup>, bem como em nas leis internas, como é o caso da Constituição Brasileira que, em seu artigo 226, § 3.º, reconhece a união estável entre homem e mulher como entidade familiar<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Um pouco diferente, a Convenção Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), em seu artigo 18, não faz uso diretamente dos termos. Afirma-se que a família é o elemento natural e a base da sociedade, que deve ser protegida pelo Estado no tocante à saúde física e moral. Igualmente, prevê que o Estado tem a obrigação de assistir a família na sua missão de guardiã da moral e dos valores tradicionais reconhecidos pela comunidade. Dessa forma, é possível perceber a CADHP como um instrumento que não afirma diretamente o uso de termos binários de sexo e gênero quanto à família. A referência à “mulher” aparece tão somente para destacar a obrigação do Estado em eliminar a discriminação contra a mulher, assim como proteger seus direitos e das crianças, nas disposições do artigo 18.

<sup>4</sup> Entretanto, em 2011, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 132-RJ em conjunto com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.277-DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a união estável homossexual como entidade familiar. O STF deu procedência

A questão é que o uso dos termos sobre a instituição familiar, dado o momento da assinatura dos documentos internacionais e a percepção de sociedade da época<sup>5</sup>, transmite um conceito fechado de família formado por homem, mulher e filhos. Isso foi naturalizado e normalizado ao longo do tempo e atualmente é o que se entende por família tradicional.

O conceito fechado vincula a sexualidade, a procriação e a convivência em uma unidade baseada no casamento monogâmico (JELIN, 2010). Sob a influência da religião católica – e do intervencionismo estatal na esfera privada –, a família passou a ser uma instituição protegida no sacramento do casamento, adquirindo caráter de indissolúvel.

Esse conceito de família tem como pressupostos a heteronormatividade – a tendência cultural em favor das relações heterossexuais – e da cisnormatividade – a expectativa de que todas as pessoas que receberam sexo masculino ao nascer sempre crescem para ser homens e aquelas que receberam sexo feminino no nascimento sempre crescem para ser mulheres –, conforme Opinião Consultiva n.º 24/17 da Corte IDH (2017).

Nesse sentido, a definição de homem e mulher se baseia no sexo registrado no nascimento, o qual, em geral, é percebido conforme os órgãos genitais. Portanto, atribui-se aos indivíduos com pênis e escroto, o sexo masculino, e aos indivíduos com vagina, vulva e mamas, o sexo feminino (CORTE IDH, 2017).

Trata-se de um conceito singular, que comporta uma única formação. Nessa lógica, pessoas LGBTI estariam à margem da definição de

---

às ações, atribuindo eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. O texto constitucional permanece o mesmo, mas o entendimento firmado passou a ser de que o artigo contempla a união entre pessoas do mesmo sexo. Logo em seguida, em 2013, por meio da Resolução n.º 175, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também permitiu a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo.

<sup>5</sup> Especificamente quanto à CADH, foi assinada San José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

família e seriam toleradas desde que mantenham seus laços invisíveis e na ilegalidade (VAGGIONE, 2008). O que constitui restrição de uma parcela da vida significativa, considerando o projeto de vida e os laços afetivos das pessoas.

A Corte IDH reconhece a importância da família enquanto instituição social, que formou comunidades e povos, com a busca para realizar anseios de segurança, conexão e refúgio que expressam a melhor natureza do ser humano. Mas isso não muda o fato de que, ao longo do tempo, a família também foi se desenvolvendo, de forma que a sua conceituação foi sofrendo mudanças (CORTE IDH, 2017).

Reconhece também que o vínculo familiar não se dá apenas no âmbito do casamento e deu exemplos disso na Opinião Consultiva n.º 21/14 (CORTE IDH, 2014), sobre direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Podem ser titulares do direito à vida familiar outros parentes, como os tios, primos e avós. Para além dos vínculos biológicos, é possível o reconhecimento da instituição familiar dos responsáveis pela atenção, cuidado e desenvolvimento de uma criança de forma legal ou habitual.

Especialmente quanto ao tema LGBTI, a Corte IDH julgou o caso *Atala Riffo e filhas vs. Chile*<sup>6</sup>. Sobre as disposições da sentença do Tribunal chileno quanto ao direito de as meninas, filhas de Carem Atala

---

<sup>6</sup> Carem Atala era juíza e casada com Ricardo Allendes. Desse casamento, nasceram crianças M., V. e R. Atala já tinha um filho mais velho, fruto de uma relação passada. Em 2002, o casal se separou e estabeleceram um acordo mútuo, com a previsão de que ela ficaria com a guarda das três crianças, conferindo ao pai o direito de visita semanal. No mesmo ano, ela assumiu sua homossexualidade e sua companheira, Emma de Ramón, começou a conviver na casa que habitava Atala, as três filhas e o filho mais velho. No ano seguinte, o pai das três crianças ingressou com uma ação cível, para reaver a guarda das menores, sob a alegação de que as crianças tinham o direito de conviver em uma família tradicional. A Corte Suprema do Chile decidiu favoravelmente ao pai. Além disso, Atala foi submetida a procedimentos administrativos vexatórios em razão de sua orientação sexual. Diante disso, enviou petição à CIDH, que submeteu o caso à Corte IDH, alegando a violação dos artigos 11, 17.1 e 17.4, 19, 24, 8, 25.1 e 25.2, em relação ao artigo 1.1 da CADH.

Riffo, terem acesso a uma família “normalmente” estruturada e “apreciada” no meio social, seguindo o modelo tradicional, assinalou que a CADH não protege um conceito fechado de família, assim como não protege apenas um modelo tradicional. Outrossim, afirmou que a vida familiar não se reduz ao matrimônio, abrangendo outros laços familiares de fato (CORTE IDH, 2012).

A Corte IDH (2012) também destacou que a linguagem utilizada pelo Tribunal chileno, sobre as meninas crescerem em uma “família excepcional”, refletia uma percepção limitada e estereotipada do conceito de família que não tem base na Convenção, considerando que não existe um modelo específico de família. Quanto a esse aspecto, a Corte IDH analisou os artigos 11.2, sobre a vida privada e familiar e o artigo 17.2, específico sobre a família, em conjunto com o artigo 1.1, que trata sobre a não discriminação, para concluir que não existe a imposição de um conceito único de família, conseqüentemente, que tais dispositivos foram violados no caso *Atala Riffo e filhas vs. Chile* (CORTE IDH, 2012).

Logo, observa-se a adoção de um conceito aberto de família, que revela a pluralidade para incluir LGBTI. Para identificar o vínculo familiar e a existência efetiva da família, deve-se levar em consideração elementos como a convivência, a duração da relação afetiva e as evidências do compromisso com a relação (CORTE IDH, 2012; 2017).

A Corte IDH tornou isso mais evidente na Opinião Consultiva n.º 24/17, ao afirmar expressamente que a família também pode ser composta por pessoas com diversas identidades de gênero e/ou orientação sexual e que todas as formações familiares devem ser objeto de proteção da sociedade e do Estado, havendo, portanto, uma efetiva obrigação (2017, p. 69-70).

Especialmente sobre a adoção dos termos “homem” e “mulher” indicar onde estão adotados esses termos (sei que já mencionastes antes, mas fica mais claro se repetires aqui), a Corte IDH (2017, p. 70) também se pronunciou afirmando que reconhece a família formada por eles, entretanto, não se trata de uma definição restritiva sobre o matrimônio ou a família. O conceito de família reconhecido é plural, o que não significa uma abolição desse tipo de família. Muito pelo contrário, a ideia é que, além da família formada por homem e mulher, outras formações também podem ser protegidas, como é o caso de famílias formadas por pessoas trans. Uma vez presente os elementos expostos anteriormente, tem-se uma entidade familiar que precisa de proteção do Estado.

Isso responde em boa parte ao motivo pelo qual os movimentos observados na América que propagam a destruição da família, da religião e da sociedade tradicionais pela ideologia de gênero, estão equivocados. A pluralidade do conceito de família apresenta um viés democrático, na medida em que comporta a maioria, mas também cede espaço para a vivência de minorias e grupos vulneráveis, como LGBTI.

Destarte, percebe-se um avanço na jurisprudência da Corte IDH sobre a família, revestida, agora, de pluralidade e que comporta as diversidades de orientação sexual e identidade de gênero. Para tanto, se valeu da modalidade interpretação chamada de evolutiva, como será visto a seguir.

### **3. A INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA NA CORTE INTERAMERICANA E A IDEIA DE CONSENSO**

Para construir o entendimento de conceito amplo de família, a Corte IDH se valeu da interpretação evolutiva dos dispositivos normativos, que vem sendo aplicada expressamente desde 1999, com a Opinião

Consultiva n.º 1699. Foi desenvolvida a partir do artigo 29 da CADH e do artigo 31 da Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados de 1969 (CVDT I), tendo como balizador o princípio da norma mais favorável ao ser humano (MAGALHÃES, 2020).

A interpretação é evolutiva, pois se refere à ampliação ou complementação da proteção prevista em uma fonte internacional, no caso, a CADH, enquanto o conteúdo que evoluiu é colhido do Direito Internacional geral e dos Direitos Humanos (MAGALHÃES, 2020).

Portanto, a ideia é ter a CADH como instrumento vivo, atento às experiências dos Estados e evoluir junto com a sociedade, em contraponto à interpretação conforme a vontade do legislador, que levaria em conta o contexto da promulgação da Convenção, considerando que os Estados assinaram o instrumento sob aquelas condições e a originalidade das intenções.

Especificamente quanto à família, a interpretação evolutiva foi utilizada para afirmar que, ainda que no momento da elaboração da CADH os Estados tenham considerado o conceito fechado de família e expressado isso no texto, as alterações sociais e o surgimento de demandas de reconhecimento dos direitos de pessoas LGBTI enquanto grupos vulneráveis, impulsionaram a Corte a considerar uma ampliação do conceito.

A interpretação evolutiva, portanto, tem sido usada para avançar a pauta sobre os Direitos Humanos no continente americano, sobretudo em razão do contexto no qual o sistema foi desenvolvido, isto é, em um meio autoritário. Pela situação histórica das Américas, com a democracia e o Estado de Direito fragilizados internamente, falar de Direitos Humanos era tratar de uma agenda contra o Estado, de modo que o sistema nasceu quase como um movimento de resistência (PIOVESAN, 2020).

Isso acabou por demandar uma postura mais dirigente – e que levanta críticas sobre o ativismo judicial<sup>7</sup> no âmbito internacional, como afirma Malarino (2010). Quando se fala em interpretações extensivas, tais posições costumam surgir e, principalmente no Direito Internacional, questiona-se a legitimidade das Cortes para atuar de tal forma, considerando a soberania dos Estados que integram o sistema.

Sobre isso, o Juiz Alberto Pérez Pérez fez aportes interessantes para a discussão no voto parcialmente dissidente do caso *Atala Riffo e filhas vs. Chile*. Segundo ele, era suficiente declarar uma violação apenas do artigo 11, sem a necessidade de invocar o artigo 17, sobre a proteção da família, na questão. Ele defendeu a possibilidade da interpretação evolutiva da CADH, entretanto, para isso, seria necessário um consenso entre os Estados sobre o tema, o que não seria possível para a evolução da noção de família e sua qualidade de base ou elemento essencial ou natural da sociedade, considerando que as disposições sobre a família, previstas na CADH, coincidiam com as disposições de constituições latino-americanas de 13 Estados (CORTE IDH, 2012)<sup>8</sup>.

Para ele, a pluralidade nas concepções de família não significaria que a CADH deveria ser interpretada evolutivamente ou que os Estados devem aceitar todas as formações familiares. Em razão disso, ele finaliza defendendo a necessidade de reconhecer uma margem de

---

<sup>7</sup> O conceito de ativismo judicial que Malarino (2010, p. 29) adota é de modificação judicial do direito com fim de atualizá-lo às necessidades sociais do momento da aplicação. Com isso, ele se refere às normas introduzidas pela Corte IDH que não foram acordadas pelos Estados, ou que alteram ou suprimem uma norma convencionada. Isso, segundo ele, é condenável.

<sup>8</sup> Para demonstrar a família como elemento natural e fundamental da sociedade, ele elencou legislações dos seguintes países: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, que também se referiam aos conceitos de homem e mulher. Sobre o Brasil, ver nota de rodapé n. 4.



apreciação nacional<sup>9</sup> ao Estado chileno (CORTE IDH, 2012). Assim, o juiz se mostrou resistente à interpretação evolutiva sobre o conceito de família, considerando a prática legislativa dos treze Estados que foram expostos no voto. No entendimento do magistrado, a interpretação evolutiva tão somente poderia acontecer se percebido um consenso dos Estados sobre o tema.

O Estado chileno também apresentou o argumento da ausência do consenso na região sobre a orientação sexual enquanto categoria de discriminação proibida, para frear a interpretação evolutiva. Entretanto, a Corte IDH (2012) afirmou que a falta de alguns Estados sobre o respeito pleno aos direitos das minorias sexuais não pode ser considerado argumento válido para negar-lhes ou restringir-lhes os direitos humanos ou para perpetuar e reproduzir a discriminação histórica e estrutural que essas minorias têm sofrido. Assim como também não pode levar o Tribunal a abster-se de decidir.

A mesma posição foi reafirmada nos casos de LGBTI, como *Flor Freire vs. Equador* (CORTE IDH, 2016, p. 38), *Duque vs. Colômbia* (CORTE IDH, 2016) e na *Opinião Consultiva n.º 24/17* (CORTE IDH, 2017).

A ideia da consideração do consenso para atingir a interpretação evolutiva pode ser interessante para que as interpretações da Corte não surjam de surpresa. Ao considerar a prática dos Estados da região e

---

<sup>9</sup> Doutrina desenvolvida amplamente pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Com a entrada em vigor do Protocolo n. 15, em breve, também estará prevista no preâmbulo da Convenção Europeia de Direitos Humanos, após a mobilização de alguns Estados. A margem de apreciação pode ser entendida como a latitude que um Estado goza em avaliar as situações factuais e aplicar as provisões enumeradas nos tratados de Direitos Humanos (ARAI-TAKAHASHI, 2002, p. 02). Acaba sendo uma doutrina alvo críticas como: flexibilização em demasiado dos padrões de proteção; questionamento da legitimidade dos tribunais internacionais sobre a posição que ocupam; e a não adoção de critérios claros e objetivos para o seu reconhecimento. Na Corte IDH, a doutrina foi reconhecida expressamente na *Opinião Consultiva n.º 4/84*, de 19 janeiro de 1984, sobre o direito de nacionalidade, igualdade perante a lei e proteção da família. Posteriormente, a Corte IDH tem atuado com cautela sobre a doutrina, possivelmente em razão das críticas da sua aplicação no âmbito do Conselho da Europa.

entender que existe um consenso, as decisões internacionais podem ser mais aceitas e legítimas, sendo um reflexo de interpretações que já vem sendo utilizadas no âmbito interno (MAGALHÃES, 2015). A Corte teria, portanto, um papel mais de reconhecer a interpretação, do que de interpretar. Seria uma deferência às práticas internas.

Entretanto, o consenso pode ser problemático. Para adotar o consenso como um critério legítimo, é necessário um estudo que se aproxima do Direito Comparado, sobre as práticas legislativas de todos Estados membros do sistema<sup>10</sup>. Caso contrário, se forem utilizados apenas alguns Estados, a Corte corre o risco de ser estrategicamente seletiva, selecionando apenas os Estados que tem o posicionamento que julga como certo (MAGALHÃES, 2015).

Outrossim, o consenso, coloca as seguintes questões: é adequado seguir uma prática adotada por todos ou pela maioria dos Estados? A posição da maioria está sempre certa? Os Tribunais Internacionais não podem proferir interpretações autônomas?<sup>11</sup>

Portanto, a posição exposta no voto do juiz e no argumento do Chile, é controversa. Quanto a grupos vulneráveis, sem muita representatividade internamente, como pessoas trans, exigir um consenso entre os Estados sobre um conceito aberto de família pode ser prejudicial para o reconhecimento de seus direitos. Isso se dá, sobretudo, pela dificuldade de se atingir um consenso, ainda que em um sistema regional e com número menor de Estados se comparado ao sistema global.

---

<sup>10</sup> Para tanto, todos os membros devem estabelecer previamente quais os aspectos de análise, recaindo em um consenso infinito, pois a simples omissão de um deles pode acarretar na retirada da competência do Tribunal (MAGALHÃES, 2015).

<sup>11</sup> Autônoma no sentido de que parte do entendimento da Corte e não da percepção do consenso.

Inclusive essa dificuldade de se atingir o consenso é um dos motivos pelos quais ter um instrumento internacional vinculante que preveja expressamente os direitos de LGBTI não é viável (BRAUN, 2014). Muitos Estados, até hoje, criminalizam ou proíbem práticas, como o casamento entre homossexuais e perseguição a pessoas trans<sup>12</sup>, como é o caso da Jamaica<sup>13</sup>, ou, ainda que tenham normas protetivas de algum grau, a depender das autoridades internas e da sociedade civil podem não indicar apoio à causa<sup>14</sup>.

A jurisprudência da Corte IDH sobre LGBTI, até o momento, é no sentido de não considerar o consenso como elemento para a interpretação evolutiva. Por um lado, essa atuação é importante, pois impõe-se um parâmetro de direitos na sentença, a fim de que os Estados cumpram. Por outro, rende críticas sobre a sua legitimidade, um possível ativismo e resistência dos Estados<sup>15</sup> em cumprir as sentenças, o que permanece sendo um dos pontos críticos no sistema.

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, ver o mapa disponibilizado pela *International Lesbian and Gay Association* (ILGA) sobre as leis de orientação sexual no mundo, disponível em: [https://ilga.org/sites/default/files/downloads/POR\\_ILGA\\_World\\_map\\_sexual\\_orientation\\_laws\\_dec2020.png](https://ilga.org/sites/default/files/downloads/POR_ILGA_World_map_sexual_orientation_laws_dec2020.png). Acesso em: 20 mar 2021. Especificamente quanto ao impacto das leis e políticas sobre as pessoas trans dos 143 Estados membros das Nações Unidas, ver o *Trans Legal Mapping Report - Recognition before the law*, de 2019, também da ILGA. Disponível em: <https://ilga.org/trans-legal-mapping-report>. Acesso em: 19 mar 2021.

<sup>13</sup> Estado membro da OEA e signatário da CADH, que criminaliza atos sexuais entre pessoas adultas do mesmo sexo.

<sup>14</sup> É o caso do Brasil que, apesar de permitir o casamento entre homossexuais e adoção, bem como a alteração do nome, teve 175 mortes de pessoas trans em 2020, sendo equivalente a uma morte a cada dois dias, conforme dados apurados no Dossiê: assassinatos e violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2020, elaborado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil (ANTRA) e o Instituto Brasileiro Trans de Educação (IBTE). Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2021/01/dossie-trans-2021-29jan2021.pdf>. acesso em: 19 mai 2021.

<sup>15</sup> Destaca-se o envio da Carta endereçada à CIDH, assinada por Representantes Permanentes de Argentina, Brasil, Colômbia, Paraguai e Chile, em 11 de abril de 2019. No documento, os Estados fizeram cinco manifestações sobre o SIDH, sendo: (i) o princípio da subsidiariedade; (ii) o espaço legítimo de autonomia dos Estados, que deve ser respeitado para assegurar a todas as pessoas submetidas à sua jurisdição, por meio de seus próprios processos democráticos, os direitos e garantias consagrados na CADH, de acordo com normas constitucionais; (iii) a garantia do direito de defesa, a segurança jurídica e a igualdade processual; (iv) a importância da aplicação estrita das fontes do DIDH e do reconhecimento da margem de apreciação dos Estados no cumprimento das obrigações estabelecidas pela CADH; e (v)

#### 4. OS REFLEXOS DA FAMÍLIA NOS DIREITOS SOCIAIS

Além da importância do reconhecimento da pluralidade familiar, percebe-se no sistema uma preocupação com a ausência de proteção familiar. Nesse sentido, em 2013 a CIDH publicou comunicado de imprensa, expressando preocupação com a violência LGBTI na educação e na família. Tratou sobre um caso no Brasil e outro nos Estados Unidos, em que dois jovens foram agredidos pelos pais, por causa da sua orientação sexual e/ou expressão de gênero.

Destarte, a CIDH instou os Estados a cumprirem sua obrigação de proteger todas as crianças de qualquer forma de violência e de garantir seu direito à integridade física e mental, inclusive no contexto familiar. É o reconhecimento de que a discriminação pode vir de dentro da própria família, que deveria ser a instituição de segurança e conforto (CIDH, 2013).

Com isso, é recorrente a situação de pessoas trans expulsas de seu seio familiar por familiares que não aceitam a identidade de gênero, muitas vezes percebida desde cedo em crianças e adolescentes. A CIDH pontou essa questão no Relatório *sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, de 2020 (CIDH, 2020).

A rejeição e violência do núcleo familiar pode ser o primeiro momento de exclusão e discriminação. Conseqüentemente, o desempenho escolar, a sua própria permanência ou reinserção, são prejudicados. Dessa forma, a falta de apoio familiar pode resultar em violação de seu direito à educação pelo fato de sofrerem de um acúmulo de situações

---

a importância do conhecimento e consideração da realidade política, econômica e social dos Estados por parte dos órgãos do SIDH.

que afetam seriamente e acabam impactando direta ou indiretamente sua capacidade de usufruir efetivamente desse direito (CIDH, 2020).

Portanto, a hostilidade do ambiente familiar transcende a esfera privada. Há um impacto social quando uma pessoa trans se torna um morador de rua, vive em condições de pobreza e se submete a condições de trabalho degradantes, como a prostituição, em razão do abandono familiar. Afeta-se o direito à habitação, de desenvolvimento e de trabalho, reconhecidos como direitos sociais (CIDH, 2020, p. 80).

Isso faz com que crianças e adolescentes estejam em maior grau de vulnerabilidade. O impacto da expulsão do núcleo familiar nos primeiros anos de vida é muito mais significativo e impede seu desenvolvimento adequado, crescendo sem perspectivas, motivo pelo qual fala-se em infância interrompida. Ter um lar e um certo nível de apoio familiar até concluir o ensino médio é referido nas informações recebidas pela CIDH como um fator de ponderação para que pessoas trans e de gênero diversificadas concluam seus estudos (CIDH, 2020, p. 80).

Especificamente quanto ao direito de educação, a escola também pode ser um ambiente hostil pela ausência dos familiares, assim como dos professores e colegas, com o sofrimento de *bulliying* e desrespeito à identidade de gênero assumida pela pessoa trans. Nesse sentido, a CIDH (2020) invocou os Princípios de Yogyakarta<sup>16</sup>, para afirmar a educação como objetivo do desenvolvimento da personalidade, aptidões e capacidade mental e física de cada aluno ao máximo de suas possibilidades e

---

<sup>16</sup> Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. O documento foi elaborado por especialistas de Direitos Humanos e assinado na Universidade Gadjah Mada, em Yogyakarta, Indonésia, entre os dias 06 e 09 de novembro de 2006. Trata-se, portanto, de uma norma de *soft law*, que não vincula os Estados, mas que a Corte IDH e a CIDH têm utilizado como ferramenta de balizamento para sua interpretação.

responder às necessidades dos alunos de acordo com sua identidade e expressão de gênero.

Sendo assim, foi assinalada a obrigação do Estado de proporcionar um ambiente familiar para o amplo desenvolvimento das pessoas trans, indicando uma obrigação positiva dos Estados e que requer política pública. Entretanto, a questão transcende o direito. Muito mais do que dizer o que o Estado deve fazer, é preciso uma significativa alteração no comportamento social.

Diante disso, se propôs como medida de ação afirmativa, a CIDH propôs a criação de grupos socioeducacionais que trabalhem com grupos familiares de pessoas trans para reverter o quadro de discriminação e violência (CIDH, 2020). É uma ferramenta que pode ser interessante para fazer a diferença na relação familiar e frear os reflexos nos direitos sociais, como foi demonstrado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se que a Corte Interamericana adota um conceito plural de família, reconhecendo o núcleo familiar a partir de elementos como a convivência, a duração da relação afetiva e as evidências do compromisso com a relação. Dessa forma, rompe-se com a interpretação direta do artigo 17, que prevê expressamente homem e mulher, de acordo com um conceito singular de família.

A partir de então, é possível que outras formações para além de pai, mãe e filho, sejam dignas de proteção. Reconhece-se o vínculo entre avó e neto, tios e sobrinhos, assim a família formada por pessoas LGBTI, desde que presentes os elementos como a convivência, a duração da relação afetiva e as evidências do compromisso com a relação.

Portanto, não há a imposição da hetero e cisnormatividade. É possível que uma pessoa trans forme uma família com outro indivíduo e goze do devido reconhecimento. Ainda que não haja um caso específico dessa situação na Corte, já foi afirmado que a família também pode ser composta por pessoas com diversas identidades de gênero e/ou orientação sexual.

Isso foi possível em razão da utilização da interpretação evolutiva, desenvolvida a partir do artigo 29 da CADH e do artigo 31 da CVDT I, para considerar a CADH como instrumento vivo, atento às experiências dos Estados e evoluir junto com a sociedade. Não deixa de ser uma interpretação extensiva, a fim de ampliar ou complementar o disposto na Convenção.

Em razão disso, a interpretação evolutiva rende críticas sobre a atuação da Corte, por estender cada vez a sua proteção. As críticas, portanto, devem ser consideradas para o refinamento da interpretação. Isto é, qual seu alcance e objeto, a fim de que não sejam cometidas arbitrariedade e decisões sem embasamento.

Fora isso, a interpretação evolutiva tem sido uma ferramenta importante para o avanço da pauta LGBTI, ainda que a passos lentos, nas Américas. Na medida em que o sistema é demandado, cada vez mais, por novas situações, originalmente não previstas na CADH, os juízes são direcionados a fazerem construções interpretativas, a questão é como será feita.

Outrossim, observou-se a discussão do consenso dos Estados como elemento para se considerar a interpretação evolutiva. Dessa forma, a Corte poderia avançar a interpretação na direção das práticas adotadas internamente pelos Estados. Isso pode ser interessante para que as decisões da Corte não sejam tão estranhas aos ordenamentos dos Estados.

O “terreno” já estaria favorável a sua interpretação. Assim, as decisões poderiam ser mais bem aceitas.

Entretanto, seria necessário um estudo sobre todos os Estados ou critérios objetivos para selecionar apenas alguns. Além disso, a Corte se colocaria em uma posição deferente, em um reflexo das interpretações dos Estados, o que, se falando de Américas, com Estados fragilizados democraticamente e com grupos vulneráveis ameaçados constantemente, é temerário. Destarte, a existência do consenso para evoluir a interpretação é crítica para a temática LGBTI.

Por fim, a proteção da família no SIDH também recai sobre os possíveis reflexos da ausência de um núcleo familiar integrativo, considerando que a família deve proporcionar segurança e o melhor desenvolvimento do indivíduo. Especialmente para pessoas trans, que podem expressar seu gênero desde os primeiros anos, verifica-se uma atenção para a discriminação e expulsão do núcleo familiar, que pode prejudicar direitos sociais, como educação, trabalho e habitação. Sendo assim, os Estados são chamados não apenas a reconhecer e proteger as famílias formadas por pessoas trans, mas também proporcionar um ambiente adequado para o seu desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. **The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR**. Antwerp: Intersentia, 2002.

BRAUN, Kerstin. Do ask, do tell: Where is the protection against sexual orientation discrimination in international human rights law. **American University International Law Review**, v. 29, p. 871, 2013. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1825&context=auilr>. Acesso em: 16 mar 2021.



CIDH. **Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas**, 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf>. Acesso em: 20 mai 2021.

\_\_\_\_\_. Comunicado de prensa. **La CIDH expresa preocupación por la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI en el contexto de la educación y la familia**, 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/092.asp>. Acesso em: 20 mar 2021.

\_\_\_\_\_. Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, 2020. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>. Acesso em: 25 mai 2021.

\_\_\_\_\_. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>. Acesso em: 15 mai 2021.

CORTE IDH. **Caso Atala Riffo e filhas vs. Chile**. Mérito, Reparação e Custas. Serie C No. 239. Julgado em 24 de fev de 2012. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_por.pdf). Acesso em: 25 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 402. Julgado em 12 de mar de 2020. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_402\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf). Acesso em: 25 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional**. Opinión Consultiva OC-21/14. Julgado em 19 de ago de 2014. Serie A No. 21. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_21\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf). Acesso em: 25 mai 2021.

\_\_\_\_\_. **Caso Duque vs. Colômbia**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Julgado em 26 de fev de 2016. Serie C No. 310. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_310\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_310_esp.pdf). Acesso em: 03 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Caso Flor Freire vs. Equador**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Julgado em 31 de ago de 2016. Serie C No. 315. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_315\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_315_esp.pdf). Acesso em: 03 mar 2021.

\_\_\_\_. **Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo.**

Opinión Consultiva OC-24/17. Julgado em 24 de nov de 2017. Serie A No. 24. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_por.pdf). Acesso em: 03 mar 2021.

\_\_\_\_. **Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización.** Opinión Consultiva OC-4/84. Julgado em 19 de jan de 1984. Serie A No. 4. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf). Acesso em: 03 mar 2021.

JELIN, Elizabeth. **Pan y afectos: La transformación de las familias.** 2ª Ed. Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 2010.

MAGALHÃES, Breno Baía. A interpretação evolutiva da convenção americana sobre direitos humanos: uma revisão documental do período 1988-2018. **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v. 17, n. n. 3, pp.578-598, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/7125/pdf>. Acesso em: 25 mar 2021.

\_\_\_\_. **Pluralismo constitucional interamericano: a leitura plural da constituição de 1988 e o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.** 2015. 385 pp. Tese (Doutorado) – Programa de Pós- Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2016/Mencoes-Honrosas/Direito-Breno-Magalhaes.PDF>. Acesso em: 16 set 2020.

MALARINO, Ezequiel. Activismo judicial, punitivización y nacionalización. Tendencias antidemocráticas y antiliberales de la corte interamericana de derechos humanos. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel. **Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional.** Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, pp. 25-63, 2010. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3515/25.pdf>. Acesso em: 01 jun 2021.

PIOVESAN, Flávia. O impacto da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a emergência de um novo paradigma jurídico. In: AMARAL JR, Alberto do; PIOVESAN, Flávia; DANESE, Paula Monteiro (Orgs.). **50 anos da Convenção Americana de Direitos Humanos – O Sistema Interamericano: Legado, Impacto e Perspectivas.** Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

VAGGIONE, Juan Marco. Las familias más allá de la heteronormatividad. In: **La mirada de los jueces**, v. 2, pp. 13-87, 2008.

# 2

## **A IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA TIPIFICAÇÃO PENAL E DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS**

*Maria Luísa Abreu Marçal*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

O Tráfico de Pessoas é uma enorme mazela da humanidade e já perdura há muitos séculos. Sua ocorrência afronta gravemente os direitos mais básicos do ser humano, como a dignidade, a liberdade e a vida. Isto, porém, não impediu que fosse até mesmo legalizado em alguns períodos, como na época em que o tráfico de pessoas africanas escravizadas era visto por muitos como algo lícito e “normal”. Atualmente, contudo, o mundo já reconhece o tamanho da crueldade que este crime representa e busca alternativas para prevenir e punir sua ocorrência.

No âmbito internacional, uma dessas alternativas foi a adoção, no ano 2000, do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo, que entrou vigor internacionalmente em 29 de setembro de 2003.

---

<sup>1</sup> Advogada graduada pela Universidade Federal do Pará, com período de intercâmbio na Universidad de Salamanca com foco em Direito Internacional. Pós Graduada em Direito Internacional pela Escola Brasileira de Direito. Email: mlmarcal27@gmail.com.

Conforme o que dispõe seu art. 2º, os objetivos do Protocolo são: a) a prevenção e o combate ao tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças (art. 3 a 5); b) a proteção e ajuda às vítimas do tráfico, com respeito pleno a seus direitos humanos (art. 6 a 8); e c) a promoção da cooperação entre os Estados partes para consecução de tais objetivos (art. 9 a 13).

O Brasil depositou seu instrumento de ratificação ao Protocolo em 29 de janeiro de 2004. Pouco mais de um mês depois, no dia 12 de março, com a publicação do Decreto nº 5.017, o documento internacional foi formalmente internalizado em nosso ordenamento jurídico.

A adesão formal à normativa, contudo, não significa, necessariamente, sua correta e efetiva aplicação prática (MEDEIROS, 2013). Por esta razão, realizou-se uma pesquisa em fontes bibliográficas e documentais para buscar compreender como e se o Brasil vem aplicando concretamente o instrumento internacional. A hipótese levantada a princípio é a de que as ações do Estado brasileiro, em grande parte, não condizem com os compromissos assumidos internacionalmente.

Considerando, porém, que dito instrumento abrange diversos âmbitos do enfrentamento ao tráfico de pessoas, optou-se por restringir a pesquisa às esferas legislativa e judiciária penal. Assim, em um primeiro momento, são verificados alguns aspectos do documento e seu processo de internalização na ordem jurídica brasileira. Após, faz-se um estudo sobre a evolução legislativa acerca da tipificação penal do tráfico de pessoas. Em seguida são examinados os julgados do Tribunal Regional Federal da Primeira Região sobre a temática ocorridos a partir de dezembro de 2016. Por fim, conclui-se com a análise que confirma, ou não, a suposição levantada inicialmente sobre o cumprimento das disposições do Protocolo de Palermo.

## 2. INTERNALIZAÇÃO E HIERARQUIA DO PROTOCOLO DE PALERMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Um dos aspectos mais importantes e citados do Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas é sua definição abrangente do tráfico de pessoas. O conceito do crime é apresentado no Artigo 3 do documento, que determina:

Para efeitos do presente Protocolo:

- a) A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
- c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;
- d) O termo “criança” significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Desta definição, observam-se as diversas finalidades do tráfico de pessoas, que podem ainda ser além das expressamente previstas no Protocolo, vez que o mesmo contém um rol não taxativo. Ademais, fica claro

que o consentimento válido de pessoa maior e capaz descaracteriza a prática de crime, ocorrendo o tráfico apenas quando o consentimento for obtido mediante um dos meios de coerção elencados ou quando a vítima for menor de dezoito anos (ICMPD, 2020).

A prevenção e repressão efetivas ao tráfico de pessoas são medidas essenciais à garantia de direitos humanos de diversas ordens (SANTARÉM, 2018). De fato, a Convenção Americana de Direitos Humanos, por exemplo, dispõe em seu art. 6.1 que “ninguém pode ser submetido a escravidão ou a servidão, e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas”. Na sentença do caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil* (2016) – no qual o Estado brasileiro foi condenado no sistema regional por não adotar medidas adequadas de prevenção, punição e assistência às vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas – a Corte Interamericana de Direitos Humanos, citando o Protocolo, esclarece que a expressão “em todas as suas formas”, contida no referido artigo, autoriza a interpretação desta proibição de forma ampla e sujeita ao desenvolvimento do Direito Internacional.

Com efeito, ao longo do Protocolo também é possível vislumbrar algumas disposições cujo principal objetivo é a salvaguarda de direitos humanos, como aquela que determina o art. 6.3 acerca da aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas. Assim, pode-se considerar que a adoção deste documento possui como uma de suas finalidades a proteção e promoção de direitos humanos (SANTARÉM, 2018).

Contudo, ainda que se observe a grande importância que o referido instrumento jurídico internacional possui nesta seara, o fato é que as disposições sobre a repressão ao crime são mais abundantes no

Protocolo do que aquelas acerca da proteção aos direitos humanos das vítimas. Isto ocorre pois o Protocolo de Palermo, bem como a Convenção a qual é vinculado, são documentos cuja temática principal é a repressão ao crime organizado transnacional e não especificamente a proteção dos direitos humanos. Este fato traz certas implicações práticas à internalização e aplicação do Protocolo no contexto brasileiro (ICMPD, 2020).

Conforme o que determina o §3º do art. 5º da Constituição, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados pelo rito especial de Emenda Constitucional serão equivalentes a essas. Por sua vez, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os demais tratados de direitos humanos que não seguirem esse rito terão *status supralegal*, isto é, estarão hierarquicamente posicionados abaixo da Constituição e acima das demais normas nacionais. Na prática, isto significa que os tratados de direitos humanos não poderão ser contrariados por outras normas infraconstitucionais (GALINDO; MAUÉS, 2014).

Já os tratados internacionais que abordem precipuamente outros temas que não direitos humanos – como é o caso da Convenção e do Protocolo de Palermo – terão *status* de normas infraconstitucionais, equivalentes a leis ordinárias federais, conforme o que dispõe a jurisprudência assente do Supremo Tribunal Federal. Esta equiparação hierárquica sujeita os tratados comuns à aplicação da regra prevista no § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo a qual em casos de incompatibilidade, regulação da mesma matéria ou previsão expressa, a lei posterior revogará a anterior (ICMPD, 2020).

Importantes juristas da área internacional, contudo, discordam do *status* conferido aos tratados comuns e das consequências que esse

posicionamento hierárquico traz à aplicação dos mesmos. Flávia Piovesan (2012) argumenta pelo status supralegal dos tratados comuns e aponta que esta posição é a que condiz com o art. 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, segundo o qual não pode um Estado invocar seu direito interno para justificar o descumprimento de tratado internacional.

Neste mesmo sentido e também defendendo o status supralegal dos tratados comuns, Valério Mazzuoli ensina:

Tais tratados (comuns) também servem de paradigma ao controle das normas infraconstitucionais, posto estarem situados acima delas, com a única diferença (em relação aos tratados de direitos humanos) de que não servirão de paradigma do controle de convencionalidade (expressão reservada aos tratados com nível constitucional), mas do controle de supralegalidade das normas infraconstitucionais. Assim, as leis contrárias aos tratados comuns são inválidas por violação ao princípio da hierarquia, uma vez que tais tratados (sendo supralegais) acima delas se encontram (2018, p. 283).

Todavia, apesar das alternativas sugeridas pelos doutrinadores, ainda prevalece no Brasil o entendimento de que tratados internacionais comuns possuem status equivalentes a leis ordinárias federais, sujeitos, portanto, a revogação por lei posterior. Tratando especificamente sobre o Protocolo de Palermo, sua posição hierárquica no ordenamento pátrio trouxe não especificamente sua “revogação”, mas a sua aplicação “incompleta”, mesmo após decorridos diversos anos de sua incorporação à estrutura jurídica nacional.



### 3. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA PENAL APÓS A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL

Uma das determinações contidas no Protocolo de Palermo, em seu artigo 5, diz respeito à obrigação dos Estados partes em adotarem as medidas legislativas e outras que se mostrarem necessárias para estabelecer como infrações penais os atos descritos em seu artigo 3.

À época em que o Brasil ratificou o documento internacional e publicou o Decreto nº 5.017, internalizando-o formalmente no ordenamento jurídico pátrio, o crime de tráfico de pessoas era previsto no art. 231 do Código Penal, em sua redação original, que dispunha:

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro: Pena - reclusão, de três a oito anos.

§ 1º Se ocorre qualquer das hipóteses do parágrafo 1º do art. 227 [Se a vítima é maior de 14 (catorze) e menor de 18 (dezoito) anos, ou se o agente é seu ascendente, descendente, cônjuge ou companheiro, irmão, tutor ou curador ou pessoa a quem esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda]: Pena - reclusão, de quatro a dez anos.

§ 2º Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de cinco a doze anos, além da pena correspondente à violência.

§ 3º Se o crime é cometido com o fim de lucro, aplica-se também multa de cinco contos a dez contos de réis.

Na verdade, como se pode observar, não se tratava propriamente sobre o tráfico de pessoas, mas apenas sobre o tráfico de mulheres e somente para “exercer a prostituição”. Encontrava-se inserido na Parte Especial do Código, no Título VI: “Crimes Contra os Costumes”, no Capítulo V: “Do Lenocínio e do Tráfico de Mulheres”. De fato, o que se

observa é que o bem tutelado eram os costumes e a moralidade pública e não os direitos individuais.

Outro ponto que merece destaque é a ausência de tipificação do tráfico interno, tratando a redação original do art. 231 apenas sobre o tráfico internacional. Ademais, o consentimento da vítima era irrelevante para a tipificação da conduta, sendo os meios de coerção considerados apenas para aumento de pena (ANDRADE, 2016).

Em 2005, o advento da Lei nº 11.106 trouxe mudanças à redação do art. 231 e introduziu o art. 231-A ao Código Penal. A principal alteração trazida pela nova lei foi a substituição da palavra “mulher” por “pessoa”, ampliando o escopo de proteção do tipo penal. Em consonância, o Capítulo V passou a se chamar “Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas”. Além disso, a introdução do art. 231-A trouxe a tipificação necessária ao tráfico interno.

Quatro anos depois, a Lei nº 12.105/2009 trouxe novas alterações aos preceitos penais, dentre as quais uma das mais importantes foi a alteração da nomenclatura do Título VI da Parte Especial do Código Penal para “Dos Crimes Contra a Dignidade Sexual”, o que significa que o bem tutelado pelo tipo penal passou a ser a dignidade sexual da vítima e não mais os costumes. O Capítulo V também foi alterado para “Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoa para Fim de Prostituição ou Outra Forma de Exploração Sexual”, assim como a finalidade do tráfico, tanto interno como internacional, que passou a ser a prostituição ou outra forma de exploração sexual, redação esta que já demonstrava uma aproximação com o Protocolo de Palermo (BARREIROS JR, 2017).

Ademais, a pena base de reclusão para o crime de tráfico interno de pessoas foi reduzida de 3 a 8 anos para de 2 a 6 anos. Houve também a previsão de aumento de pena na metade, tanto para o tráfico interno

como o internacional, em casos da vítima ser menor de 18 anos ou enferma ou doente mental, ou no caso do crime ser praticado por pessoa que detenha autoridade ou relação próxima com a vítima ou com emprego de violência, grave ameaça ou fraude.

Finalmente, no ano de 2016, uma nova alteração legislativa ao crime de tráfico de pessoas tornou a tipificação prevista no Código Penal Brasileiro condizente com as disposições do Protocolo de Palermo. Esta modificação foi realizada pela Lei nº 13.344, que expressamente revogou os artigos 231 e 231-A do Código e introduziu o art. 149-A, que assim dispõe:

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual.

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se: I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las; II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência; III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.

§ 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

A nova lei operou uma mudança topográfica do tipo penal, que passou a se localizar na Seção I: “Dos Crimes Contra a Liberdade Pessoal”

do Capítulo VI: “Dos Crimes Contra a Liberdade Individual” do Título I: “Dos Crimes Contra a Pessoa”. Mais do que apenas uma nova localização, esta mudança representa a alteração do bem tutelado, que passou a ser a liberdade e a dignidade do indivíduo, de forma ampla.

Além disso, uma das alterações de maior destaque introduzida pela Lei nº 13.344 foi a ampliação das finalidades do crime de tráfico de pessoas. Se até então previa-se o tráfico humano apenas com o fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual, a partir desse momento prevê-se que esse crime também pode ser cometido para trabalho escravo, servidão, remoção de partes do corpo humano, adoção ilegal ou exploração sexual. Este rol está em consonância com as finalidades elencadas no Protocolo de Palermo. Contudo, ao passo em que o Protocolo lista as finalidades criminosas apenas de modo exemplificativo, o art. 149-A enuncia-as de modo taxativo, não permitindo, a priori, a subsunção de outras modalidades de exploração ao referido tipo penal (ICMPD, 2020).

Neste sentido, sugere-se a interpretação de que outras modalidades de exploração não previstas expressamente no art. 149-A sejam englobadas pela expressão “qualquer tipo de servidão”, contida no inciso III do item penal. Isto é possível pois a palavra servidão consiste em uma situação de dependência ou submissão da vontade na qual o explorador induz ou força a vítima a realizar atos por meio do engano, ameaça ou outras formas de violência, descrição esta que abrange uma vasta gama de circunstâncias exploratórias (ICMPD, 2020).

Outra novidade de extrema importância introduzida pela nova lei refere-se à necessidade de vício de consentimento para a caracterização do crime, consoante o estabelecido no Protocolo de Palermo. A partir de então, só haverá o crime de tráfico de pessoas se a conduta ocorrer

mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso. Cabe destacar que na elementar “abuso” incluem-se os complementos previstos no Protocolo de abuso de autoridade, de situação de vulnerabilidade e de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de pessoa que tenha autoridade sobre outra, além de outros tipos que possam vir a ocorrer (BORER, 2019).

A princípio, a exigência de vício ou ausência de consentimento para a caracterização do crime de tráfico de pessoas pode parecer medida menos protetiva às vítimas. Porém, na verdade, o intuito é preservar a autonomia e liberdade das pessoas que queiram migrar, em geral para exercer a prostituição, e contém, para isso, com o auxílio de terceiros, que, contudo, não exerçam nenhuma ação coercitiva sobre elas. Saber diferenciar situações como essas de casos efetivos de tráfico, contudo, pode ser um enorme desafio. Daí a importância de que seja realizada uma detalhada investigação policial e uma análise cuidadosa das provas pelos juízes, demonstrando-se acolhimento, respeito e segurança às possíveis vítimas (MEDEIROS, 2013).

Com relação à pena base, esta foi de reclusão de 3 a 8 anos para de 4 a 8 anos. Ademais, o § 2º preceitua a redução da pena de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Outra modificação ocorrida com o advento da Lei nº 13.344 foi junção dos tráficos interno e internacional em um mesmo tipo penal, com a diferença que em casos de tráfico para fora do território nacional, a pena será aumentada de um terço até a metade. Também há prescrição de aumento de pena caso o crime seja praticado por funcionário público em razão de suas funções. Com efeito, este aumento se demonstra medida bastante acertada, vez que a corrupção de funcionários públicos

pode facilitar sobremaneira a prática do tráfico de pessoas (BARREIROS JR, 2017).

Se o crime for cometido contra criança, adolescente, pessoa idosa ou com deficiência a pena também será aumentada de um terço à metade. Contudo, diferentemente do que determina o Protocolo, o art. 149-A não estabelece explicitamente a desnecessidade de meios de coação para a configuração do tráfico de menores de 18 anos. Isto, porém, pode ser sanado, no caso de crianças e adolescentes, através de uma leitura conjunta do dispositivo penal com o art. 244-A do Estatuto da Criança e do Adolescente e do art. 227 da Constituição Federal. Nos casos de idosos ou pessoas com deficiência, a aplicação do art. 149-A deverá ser combinada com o art. 10 do Estatuto do Idoso ou art. 5º da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Por fim, cabe destacar que além da inclusão do art. 149-A ao Código Penal, a Lei nº 13.344 também trouxe diversas outras medidas relativas à prevenção, repressão, assistência às vítimas e cooperação para o enfrentamento ao tráfico pessoas. Neste sentido, são mencionadas, por exemplo, campanhas socioeducativas e de conscientização; implementação de medidas intersetoriais e integradas de diversas áreas; cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros; acolhimento, atendimento humanizado, prevenção da revitimização e prestação de informações às vítimas; além de diversas medidas de caráter processual que visam auxiliar na identificação e localização de vítimas e traficantes.

Este, portanto, foi o trajeto legislativo sobre o tráfico de pessoas no Brasil após a ratificação e inclusão do Protocolo de Palermo no ordenamento jurídico nacional. Resta saber como essas disposições legais estão sendo aplicadas na prática pelo Judiciário brasileiro.

#### **4. ANÁLISE DOS JULGADOS DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO APÓS 2016**

No ano de 2013 (isto é, antes da Lei nº 13.344/2016), a pesquisadora Monique Medeiros realizou sua pesquisa de Dissertação do Mestrado na Universidade Federal da Paraíba sobre o papel do livre consentimento na criminalização da migração internacional das trabalhadoras do sexo e o seu tratamento como vítimas do tráfico de pessoas. Parte da pesquisa consistia na análise de decisões de primeiro e segundo grau de jurisdição de processos vinculados ao TRF da 5ª Região. Após este exame, conclui a autora que:

O estudo realizado nos 5 (cinco) processos supracitados, com total de 10 (dez) decisões, sendo 5 (cinco) sentenças proferidas por juiz federal singular e 5 (cinco) acórdãos prolatados em grau recursal, demonstra o possível desconhecimento do Protocolo de Palermo por parte dos (as) magistrados (as), desembargadores, membros do ministério público federal e advogados (as). Isso porque 8 (oito) dos 10 (dez) julgamentos analisados não fizeram sequer menção à existência do tratado relativo à prevenção, repressão e punição do Tráfico de Pessoas, mesmo sendo todas decisões posteriores ao ato de ratificação pelo Brasil ao documento internacional. Com isso pode-se concluir que o Judiciário brasileiro promove verdadeira cegueira ao Protocolo de Palermo, seja em face do seu desconhecimento seja através da desconsideração do seu texto, quando da não utilização da definição do tráfico de pessoas enunciada em seu artigo 3º. Dos dois julgados que mencionaram a redação do referido tratado um deles, o acórdão de apelação criminal [...] constou apenas uma referência indireta [...], através de mera citação jurisprudencial que analisava o artigo 3º do Protocolo de Palermo. O texto dessa decisão colegiada não procede ao aprofundamento desse estudo, limitando-se a citar a redação do artigo 231 do Código Penal e esclarecer que a consumação do crime de tráfico internacional de pessoa para fins de exploração sexual ‘independe até mesmo do consentimento da vítima, sendo suficiente a ajuda financeira e o direcionamento ao lugar destinado à exploração

sexual' [...]. Constata-se também que, de todos os julgamentos analisados, apenas a sentença monocrática proferida no processo nº 2005.84.00.010012-2 faz menção expressa à existência do Protocolo de Palermo, analisando de forma específica seu artigo 3º [...]. A princípio, a sentença parece ter acolhido a definição adotada pelo tratado internacional, vez que a dispensa do consentimento só ocorre se houver a presença de algum dos elementos condicionantes. Entrementes, a decisão conclui que de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro o consentimento da vítima com o tráfico internacional é irrelevante para configuração da infração, sendo hipótese qualificadora do crime o uso de violência, grave ameaça ou fraude no intuito de convencer a vítima (MEDEIRO, 2013, pp. 122-123)

Levando-se em consideração tais resultados e para buscarmos compreender qual o entendimento mais recente do Judiciário brasileiro acerca do Tráfico de Pessoas frente aos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais sobre o tema, faremos a seguir uma análise da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), cuja jurisdição abrange o estado do Pará. O recorte temporal da pesquisa compreende o período de 01/12/2016 a 31/03/2021. A escolha deste lapso de tempo se deu em razão da data de início da vigência da Lei nº 13.344 – 21/11/2016 – e do momento em que este trabalho é escrito – Abril-Maio/2021. O levantamento foi realizado no site oficial do TRF-1. Os termos pesquisados foram “tráfico de pessoas”, “tráfico internacional de pessoas” e “protocolo de Palermo”.

O resultado da pesquisa apresentou 19 decisões dentro do período determinado, sendo 14 Apelações Criminais, 2 Habeas Corpus, 1 Revisão Criminal, 1 Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela e 1 Agravo de Instrumento. Serão analisadas as decisões referentes às Apelações Criminais e à Revisão Criminal, vez que os Habeas Corpus não apresentam decisão de mérito e a Suspensão Liminar e o Agravo de Instrumento



não tratam propriamente sobre o tráfico de pessoas, mas apenas mencionam a expressão.

Cabe destacar que em todos os julgados analisados, os fatos que deram origem aos processos ocorreram antes da Lei nº 13.344. Contudo, com o advento da nova lei, a mesma passou a ser aplicada em algumas decisões de segunda instância. E isto porque, de acordo com as regras e princípios do Direito Penal, a lei posterior poderá ser aplicada ao caso se for mais benéfica ao réu (Art. 5º, inciso XL, da Constituição e Art. 2º, parágrafo único, do Código Penal).

De fato, a Lei nº 13.344 expressamente revogou os artigos 231 e 231-A do Código Penal, que tratavam sobre o tráfico de pessoas, mas introduziu o art. 149-A para tratar do mesmo crime, configurando assim uma continuidade normativo-típica. Porém, como visto acima, a nova regra passou a exigir a ocorrência de vício de consentimento da vítima para a configuração do crime, o que não ocorria nas normativas anteriores. Logo, nos casos em que o consentimento da vítima foi livre e não viciado, ocorreu o chamado *abolitio criminis* (Art. 2º do Código Penal).

Isto, por óbvio, traz um grande benefício ao réu que não se utilizou de grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso para obter o consentimento da vítima. Por este motivo, a lei de 2016 foi aplicada em diversos processos sobre tráfico de pessoas julgados pelo TRF-1 após sua entrada em vigor, ainda que os fatos em apreço fossem anteriores a sua existência.

As primeiras decisões analisadas foram sobre as Apelações apresentadas pelas réas dos processos nº 0005165-44.2011.4.01.3600 e 0009778-39.2014.4.01.4300, cujos fatos ocorrerem sob a vigência da Lei nº 11.106/2005. Os julgamentos dos recursos ocorreram nos dias 23/07/2019 e 15/09/2020, respectivamente. A relatora de ambos os casos

argui que com base nas provas dos autos, não se vislumbra, em nenhum dos dois casos, qualquer tipo de ameaça, uso de força, coação, fraude, engano ou abuso de vulnerabilidade, estando as vítimas cientes do propósito e das condições das viagens. Em seguida, argumenta que conforme as disposições do Protocolo de Palermo e do art. 149-A do Código Penal “especialmente com relação ao crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, uma vez verificada a existência de consentimento válido, sem qualquer vício, resta afastada a tipicidade da conduta”. Assim, vota a relatora pela absolvição das rés, posicionamento este que foi seguido, nas duas vezes, por unanimidade, pela Terceira Turma do TRF-1.

Na Apelação do processo nº 0001652-61.2013.4.01.3903, julgada em 28/01/2020, trata-se sobre a prática do crime de tráfico interno de pessoas ocorrida sob a vigência da Lei 12.015/2009. O recurso foi apresentado pelo Ministério Público Federal inconformado com a decisão de 1ª instância que absolveu a ré da prática do crime. Argumenta o Parquet que “ao contrário do consignado pelo sentenciante, o consentimento da vítima traficada para o fim de prostituição não afasta o tipo do art. 231-A do CP”. O voto do relator convocado é no sentido de negar o recurso e manter a sentença que absolveu a ré da prática do crime.

No caso em análise, afirma o relator que ficou demonstrado que a ré aliciou as vítimas, convencendo-as a ir de Santa Catarina ao Pará para trabalharem em uma boate e auferirem lucro através da prostituição. Porém, aduz que há provas cabais de que a viagem se deu espontaneamente e que as vítimas tinham conhecimento de sua finalidade. Ademais, discorre que não é possível determinar com certeza, pelas provas dos autos, a ocorrência de grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso. Assim, vota pela absolvição da ré, vez que sua conduta tornou-

se atípica com a introdução do art. 149-A ao Código Penal. A Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, acompanhou o voto do relator.

Outrossim, no julgamento da Revisão Criminal nº 0057205-94.2015.4.01.0000, ocorrido em 19/02/2020, a Segunda Seção do TRF-1 decidiu, por maioria, julgar procedente a revisão, para declarar extinta a punibilidade da requerente pela prática do crime de tráfico internacional de pessoas. O fundamento da decisão é de que a conduta da ré se tornou atípica com o advento da lei 13.344/2016, vez que as vítimas consentiram livremente com a viagem e tinham conhecimento de que iriam atuar na prostituição.

Neste mesmo sentido, no julgamento das Apelações Criminais relativas aos processos nº 0027039-60.2012.4.01.3500 e 0003533-56.2007.4.01.4300, interpostas, respectivamente, pelo Ministério Público Federal e pelos réus, decidiu-se pela absolvição dos acusados por ausência de vícios no consentimento das vítimas. Os fundamentos das decisões são a superveniência do art. 149-A do Código Penal e as disposições constantes no Protocolo de Palermo. No processo nº 0062234-14.2009.4.01.3500, a decisão da Apelação Criminal teve o mesmo entendimento pela absolvição do réu. Porém, a fundamentação legal deu-se somente com base no art. 149-A, sem menção ao Protocolo.

A Apelação do processo nº 0006060-24.2005.4.01.3500, com julgamento em 26/09/2017, foi interposta pela ré, denunciada por aliciar e facilitar a saída de mulheres do Brasil para se prostituírem na Espanha. Em seu voto, o relator do caso faz referência à Lei nº 13.344 e aos “compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no cenário internacional”, sem citar nominalmente o Protocolo de Palermo nem outro instrumento internacional. Sobre o advento da nova lei, argumenta que a

revogação do art. 231 não implica em *abolitio criminis*, pois houve apenas uma alteração topográfica do tipo penal. Não há menção na decisão sobre a hipótese de descaracterização do crime em casos em que a vítima consentiu livremente com a viagem. Ademais, o relator não indica expressamente se acredita que o consentimento das vítimas antes da viagem foi viciado ou não, mas com relação aos atos de violência sofridos já no destino, aduz que não foi a ré a responsável pela privação de liberdade das mulheres traficadas. Por essa razão, afastou a qualificadora prevista na redação original do art. 231, §2º, mas considerou provadas a autoria e a materialidade do crime, mantendo, assim, a condenação da ré com fulcro no art. 231, caput. Por fim, a Terceira Turma do TRF-1 acompanhou unanimemente o voto do relator, dando parcial provimento ao recurso.

No processo nº 0003338-15.2004.4.01.3803, o réu é acusado de aliciar e custear a saída das vítimas do Brasil para exercerem a prostituição na Espanha. No recurso de Apelação, julgado em 02/05/2017, a defesa alega a inocorrência do crime de tráfico de pessoas pois não houve a prática de coerção ou engano. Contudo, argumenta o relator que independentemente da legislação brasileira haver acolhido ou não o entendimento do Protocolo de Palermo acerca da necessidade de vício de consentimento para a caracterização do crime, não existe, no caso em tela, qualquer indício de consentimento válido das vítimas. Assim, por unanimidade, resolveu a Terceira do Turma do TRF-1 em negar provimento à Apelação e manter a condenação do réu pelo crime previsto no art. 231 do Código Penal, em sua redação original.

Na Apelação Criminal do processo nº 0016418-43.2008.4.01.3500, julgada em 12/12/2016, a apelante recorre da sentença que condenou-a pelo crime previsto na redação original do art. 231. Em seu voto, o

relator convocado aduz que a ré se aproveitou da situação de vulnerabilidade econômica e social da vítima e promoveu sua saída do país com destino à Suíça, onde, sabidamente, iria se prostituir no clube de propriedade da ré e de seu esposo. Sem mencionar o Protocolo de Palermo nem o recém existente art. 149-A, decidiu a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação.

Ao julgar a Apelação referente ao processo nº 0008602-93.2011.4.01.3600, em 06/08/2019, decidiu a Terceira Turma do TRF-1, unanimemente, em negar provimento ao recurso da ré condenada em primeira instância pela prática de tráfico de pessoas com base no art. 231 do Código Penal, sem menção a qual redação era vigente no momento. De acordo com o voto do relator convocado a ré aliciou e prestou auxílio material para compra de passagens aéreas e emissão de passaporte com intuito de encaminhar as vítimas à Espanha para ali exercerem a prostituição. Além disso, esclarece o relator que as vítimas tinham ciência do propósito da viagem, mas não há menção na decisão se essa ciência também significava consentimento, nem sobre a possibilidade do consentimento válido descaracterizar o crime de tráfico de pessoas. Também não foram citados o Protocolo de Palermo nem o art. 149-A.

Na Apelação do processo nº 0020772-07.2010.4.01.3900, julgada em 27/02/2018, decidiu unanimemente a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em dar parcial provimento à apelação da ré contra a sentença que condenou-lhe pela prática de tráfico de pessoas previsto no art. 231 do Código Penal com redação original. De acordo com os termos do voto da relatora, o delito consuma-se com a entrada ou a saída da pessoa no território nacional, independentemente do

efetivo exercício da prostituição e ainda que conte com o consentimento da vítima. Não houve menção ao Protocolo de Palermo nem ao art. 149-A.

No processo nº 0005596-27.2006.4.01.3900, o réu recebe acusações de aliciar as vítimas, promover as viagens ao exterior e reter seus documentos até que elas pagassem sua “dívida” através do exercício da prostituição. Ao julgar o recurso de apelação em 05/12/2017, a Terceira Turma do TRF-1 entendeu que a autoria e a materialidade do delito foram comprovadas nos autos e manteve a condenação pela prática do delito previsto na redação original do art. 231. Não foram feitas alusões ao Protocolo de Palermo ou ao art. 149-A.

Em 27/04/2018, a Quarta Turma do TRF-1 julgou o recurso de Apelação interposto pelo Ministério Público Federal no processo nº 0003736-84.2007.4.01.3502 contra decisão que absolveu as rés da prática do crime de tráfico de pessoas. O voto do relator convocado faz referência ao Protocolo de Palermo e ao art. 149-A, aduzindo que as circunstâncias de grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso não consistem mais em qualificadoras, mas sim em elementos do tipo. No caso em análise, argumenta o relator que restou provado a ocorrência de fraude para obtenção do consentimento das vítimas e proibição de que as mesmas deixassem a boate sem o pagamento da “dívida” ou aliciamento de outras mulheres para substituí-las. Assim sendo, não houve que se falar em *abolitio criminis* pelo advento do art. 149-A. Portanto, decidiu a Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso do Ministério Público e condenar as rés pela prática do crime previsto na redação original do art. 231, § 2º, do Código Penal.

O recurso de Apelação Criminal referente ao processo nº 0006020-34.2012.4.01.3100, julgado em 06/10/2020, foi interposto pelo réu

inconformado com sua condenação pela prática do crime previsto no art. 231, com redação dada pela Lei nº 11.106/2005. De acordo com o relatório, o réu foi responsável por aliciar e transportar as vítimas menores de 18 anos para a cidade Oiapoque/AP, onde iriam exercer a prostituição nos garimpos locais. Em seu voto, a relatora remete-se ao Protocolo de Palermo e a Lei nº 13.344/2016. Aduz que ambos os diplomas normativos apenas consideram a existência de crime de tráfico de pessoas caso estejam presentes as elementares de coerção da vítima. Contudo, nota que a presença ou não de tais circunstâncias são irrelevantes em caso de vítima menor de 18 anos. Assim, considerando que as vítimas apresentavam diversos fatores de vulnerabilidade, tanto em razão da idade como da situação socioeconômica, decide a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, por unanimidade, negar provimento à apelação.

Desta análise, observa-se que dentre os quinze processos analisados, oito decisões fizeram referência direta ou indiretamente ao Protocolo de Palermo. O novo art. 149-A foi citado ainda mais, com onze menções. Ao todo, foram contabilizadas sete absolvições com base na retroatividade do art. 149-A e da ausência de crime em caso de consentimento válido. Destas, quatro decisões basearam-se também no Protocolo.

Dentre essas sete absolvições, em apenas um dos processos – nº 0006060-24.2005.4.01.3500 – a decisão de primeira instância já havia absolvido o réu por ausência de vício de consentimento, antes mesmo do advento da Lei nº 13.344. Apesar de não se ter acesso à sentença e, portanto, não se poder garantir que este posicionamento foi baseado no Protocolo de Palermo, ao menos pode-se afirmar que, ainda que inconscientemente, a decisão coaduna-se com o instrumento internacional.

No processo nº 0027039-60.2012.4.01.3500, o réu já havia sido absolvido na sentença, mas por fundamento diverso da decisão do Tribunal, o qual o eximiu pois as vítimas apresentaram consentimento válido. Nos demais casos de absolvição em 2ª instância por este mesmo fundamento, as decisões *a quo* condenaram os réus mesmo diante da livre concordância das vítimas. Isto demonstra que, provavelmente, tais decisões basearam-se nas redações dos artigos 231 e 231-A vigentes à época, desconsiderando o disposto no Protocolo de Palermo, ainda que este já se encontrasse inserido na estrutura jurídica nacional neste momento.

Em quatro casos, a referência ao Protocolo e ao art. 149-A não resultou em aplicação dos mesmos ou absolvição dos réus. Na decisão do processo nº 0006060-24.2005.4.01.3500, não fica claro se houve ou não consentimento válido das vítimas e, portanto, se caberia ou não a aplicação do dispositivo penal. Nos outros três casos, a presença das elementares violência, fraude, abuso de vulnerabilidade e minoridade afastaram a possibilidade de *abolitio criminis* pelo art. 149-A. Nas quatro situações, os réus foram condenados com base no extinto art. 231.

Por fim, nos demais quatro processos, não foram feitas menções ao art. 149-A nem ao Protocolo de Palermo. Em três casos, contudo, ainda que estes dispositivos legais fossem mencionados, não havia possibilidade de se considerar *abolitio criminis*, dada a existência de situações de fraude, engano, abuso de vulnerabilidade, retenção de documentos, cerceamento de liberdade, entre outras situações de completo desrespeito e exploração às vítimas. No outro, não há menção no relatório ou voto sobre a existência ou não de tais condições nem de consentimento das vítimas, falando-se tão somente que as mesmas



estavam cientes do propósito da viagem. Ao final, os réus dos quatro casos foram condenados com fundamento no art. 231.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Falar sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas é falar de proteção aos direitos humanos. Por isso mostra-se tão importante que o Estado brasileiro adote e dê efetividade ao Protocolo de Palermo, principal instrumento normativo internacional sobre o tema atualmente.

A acepção formal deste documento como instrumento de combate ao crime organizado e não de proteção dos direitos humanos, contudo, coloca-o em uma posição hierárquica que não privilegia sua aplicação frente a outras leis nacionais, ainda que estas não lhe sejam conformes. Portanto, a adaptação da legislação pátria consoante às disposições do Protocolo é medida de extrema importante para sua efetiva observância no cenário nacional.

O Brasil, porém, levou longos doze anos para proceder a essa adequação. Neste período, ainda que com algumas tentativas de evolução, os dispositivos penais vigente mostravam-se bem menos abrangentes com relação às finalidades do tráfico de pessoas, além de serem desconformes ao Protocolo quanto à (ir)relevância do consentimento válido da vítima. A jurisprudência também parecia privilegiar a aplicação das disposições vigentes à época no Código Penal, mesmo que isto significasse contrariar o estabelecido no Protocolo.

Enfim, a promulgação da Lei nº 13.344 em 2016 remediou esta situação e entre as várias medidas tomadas para adaptar a legislação pátria ao Protocolo de Palermo, procedeu também ao ajuste do Código Penal Brasileiro. Com o advento do art. 149-A, o diploma penal passou a prever

outras modalidades de exploração como finalidades do tráfico de pessoas e restringiu a ocorrência do crime apenas quando ausente o consentimento válido da vítima. Assim, pode-se dizer que salvo pequenos e remediáveis quesitos, a Lei 13.344 e, mais especificamente, o art. 149-A conseguiram implementar bem o espírito normativo do documento internacional.

Outrossim, a jurisprudência pós-2016 analisada (quinze casos) mostra, que diferentemente dos resultados obtidos na pesquisa de Me-deiros em 2013, o Protocolo de Palermo e, principalmente, o novo artigo do Código Penal passaram a ser aplicados ou, ao menos, mencionados com certa frequência. Por certo, o Protocolo apareceu em mais da metade dos casos estudados (oito vezes) e o art. 149-A foi apontado em mais 70% destes (onze vezes).

Mais do que isso, dez das onze decisões que adotaram ou citaram um ou ambos os dispositivos o fizeram de acordo com suas determinações, seja para absolver os réus pois presente o consentimento válido das vítimas, seja para condená-los pela presença das elementares de fraude, grave ameaça, violência, coação, abuso ou vítima menor de 18 anos. Em apenas um dos casos é que a menção a tais normas não apresentou um resultado claro sobre a possibilidade ou não de aplicação dos mesmos.

Assim, infere-se que ao menos com relação à amostra colhida no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, o entendimento recente do Judiciário brasileiro versa no sentido de respeitar as disposições do Protocolo de Palermo e do art. 149-A, direta ou indiretamente.

Desse modo, percebe-se que, atualmente, as áreas legislativa e judiciária penal do Estado brasileiro vêm apresentado, de um modo geral, um correto entendimento e aplicação das disposições do Protocolo – o

que, felizmente, contradiz a hipótese levantada no início da pesquisa. Resta agora esperar que essas determinações sejam seguidas também em outros âmbitos do enfrentamento ao tráfico de pessoas, para além dos Poderes Legislativo e Judiciário.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Francisco Eduardo Falconi de. Tráfico internacional de pessoas e prostituição: paradoxos entre o Protocolo de Palermo e o Código Penal Brasileiro no tocante ao consentimento. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 09, 2016.
- BARREIROS JR., Edmilson da Costa. O Abuso e Vulnerabilidade no Tráfico de Pessoas nos termos da Lei Federal nº 13.344, de 06.10.16. **Tráfico de Pessoas: Coletânea de Artigos**. Brasília: MPF, 2017, p. 102-127. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos/003\\_17\\_coletanea\\_de\\_artigos\\_trafico\\_de\\_pessoas.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos/003_17_coletanea_de_artigos_trafico_de_pessoas.pdf). Acesso em: 10 mai. 2021.
- BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em: 02 mai. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11106.htm). Acesso em: 07 mai. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm). Acesso em: 07 mai. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm). Acesso em: 14 mai. 2021.
- BRASIL. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças**. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm). Acesso em: 02 mai. 2021.

BORER, Louise V. L. F. O consentimento da vítima no tipo penal do tráfico de pessoas.

In: **Revista do Tribunal Regional Federal da Terceira Região**, São Paulo, Edição Especial, p. 67-87, julho/2019.

CORTE IDH. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil**. 2016. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf). Acesso em: 12 mai. 2021.

GALINDO, George R. B.; MAUÉS, Antonio. O caso brasileiro. **Direitos humanos dos grupos vulneráveis: Manual**, p. 289-312, 2014.

ICMPD - International Centre for Migration Policy Development. **Guia Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2020. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia\\_etp\\_icmpd-versao\\_digital\\_simples\\_final-1.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/guia_etp_icmpd-versao_digital_simples_final-1.pdf). Acesso em: 15 mai. 2021.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direitos Humanos**. 5ª Ed. São Paulo: Forense, 2018.

MEDEIROS, Monique X. L. de. **A Criminalização da Migração Internacional das Trabalhadoras do Sexo e o seu tratamento como vítimas do Tráfico de Pessoas: o papel do livre consentimento**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, p. 158. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4404>. Acesso em: 19 mai. 2021.

OEА. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 12 mai. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTARÉM, Vivian Netto Machado et al. Tráfico de pessoas: uma análise da lei 13.344/2016 sob a perspectiva dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 11, p. 33-50, 2018

# 3

## **O BRASIL FRENTE AO TRABALHO ESCRAVO NO SÉCULO 21: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DA CORTE IDH NO CASO FAZENDA BRASIL VERDE**

*Christian Fellipe Corrêa Martins*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

O Brasil ficou marcado quando se tornou o primeiro Estado condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, por violações de direitos humanos por trabalho escravo e análogo à escravidão, fato este que evidencia a situação urgente, há muito negada, que nunca se extinguiu dentro do Estado, mas sim mudou de forma e se adaptou, encontrando novas maneiras de se perpetuar. Essas violações ficaram evidenciadas a partir do Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde contra o Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2016, onde se perpetuava um esquema de trabalho escravo em uma fazenda no interior do Estado do Pará, durante, aproximadamente, uma década.

A primeira denúncia em relação à fazenda Brasil Verde aconteceu em 1988, por parte da Comissão Pastoral da Terra e da Diocese de Conceição de Araguaia para a polícia federal, mas tal tentativa não teve

---

<sup>1</sup> Estudante de graduação em direito na Universidade Federal do Pará (UFPA). Foi diretor de Comunicação da Liga Acadêmica Jurídica do Pará (LAJUPA). Ligante da LAJUPA vinculado ao Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional dos Direitos Humanos (NEADIDH) e ao Núcleo de Estudos Avançados em Direito Civil (NEADC). E-mail: christianfcmartins@hotmail.com

nenhum sucesso (CORTE IDH, 2016). Após este momento, ocorreu uma sucessão de fiscalizações governamentais em 1989, 1992, 1993, 1994, 1996 e 1997. Levando em consideração que em algumas dessas visitas foi possível verificar irregularidades em questões trabalhistas, mas apenas em duas delas (1994 e 1997) se indicava a possibilidade de trabalho escravo (CORTE IDH, 2016). A última possui maior destaque, pois foi motivada a partir de declarações de dois homens que haviam fugido da fazenda e que revelaram à polícia as condições as quais eram submetidos (CORTE IDH, 2016).

A Corte IDH só pôde agir a partir de 2015, diante da necessidade de esgotamento dos recursos internos. Na sentença, restou comprovado que o Brasil havia cometido violações de direitos humanos, principalmente devido à sua falta de diligência em relação ao caso. Essa conjuntura se tornou um símbolo do problema estrutural que persiste no Estado e da urgência que medidas precisavam ser tomadas, demonstrando que, mesmo com avanço nas políticas de prevenção, ainda não foi encontrada uma maneira de dar fim a esta questão que continua a se prolongar.

Por esta razão, o presente trabalho tem como objetivo analisar o cumprimento por parte do Estado brasileiro da sentença do Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde proferida pela Corte Interamericana. Tem-se como hipótese que no âmbito dos poderes legislativo e executivo não ocorreram mudanças significativas, de modo a formular novas estratégias para extinção do trabalho escravo. Ainda, busca-se examinar os impactos gerados pela sentença da Corte IDH, isto é, se é possível verificar alguma iniciativa desses poderes para além das medidas de reparação. De maneira mais específica, espera-se analisar os métodos de que o Brasil se utilizou para prevenir e erradicar o trabalho

escravo. A pesquisa possui abordagem qualitativa de natureza aplicada, é exploratória descritiva e se utiliza de levantamento bibliográfico de artigos, livros, documentos e de jurisprudência internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos: a sentença do caso 12.066, de 2016 e sua supervisão de cumprimento de sentença, de 2019.

Em primeiro lugar será apresentado o mérito do caso na Corte Interamericana de Direitos Humanos, isto é, explicando os fatos, as acusações, o entendimento que a Corte apresenta e as reparações que ela orientou. Em seguida, busca-se fazer uma análise da Supervisão do Cumprimento de Sentença, examinando o processo de efetivação de cada uma das medidas estipuladas na sentença. Nesse mesmo ponto, também espera-se fazer uma análise dos mecanismos de combate ao trabalho escravo no Brasil e uma avaliação da sua eficácia.

## **2. APRESENTAÇÃO DO CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL À CORTE INTERAMERICANA**

De maneira sumária, o caso aborda a submissão de uma série de trabalhadores, durante, pelo menos, 12 anos – de 1988 a 2000 – a um regime de trabalho escravo e suas condições análogas em uma fazenda chamada “Fazenda Brasil Verde” na região sul do Estado do Pará, localizada no município de Sapucaia, é propriedade de João Luiz Quagliato Neto. A Corte IDH só tem competência para julgar esses atos a partir de 1998, ano que o Brasil se submeteu à sua jurisdição.

As vítimas são divididas e determinadas com base em duas fiscalizações feitas por um grupo de fiscalização trabalhista na fazenda. Com relação à primeira (1997), a Corte considerou que havia provas aptas a determinar 43 vítimas que tiveram suas prerrogativas judiciais violadas; ao passo que com relação à segunda (2000), foi possível angariar

material probatório para determinar 85 vítimas que estavam sendo submetidas a trabalho escravo, na forma de servidão por dívida e de trabalho forçado, além de também terem suas garantias e direitos processuais violados (CORTE IDH, 2016).

As vítimas em regra são homens pretos e pobres, sem instrução, que variam entre 17 e 40 anos, provenientes dos estados mais pobres do Brasil (CEJIL, CPT, 2015). A maior parte dessas pessoas trabalhava roçando a vegetação para pasto (CEJIL, CPT, 2015). Os trabalhadores não poderiam sair da propriedade por conta das dívidas crescentes que eram determinadas pela gestão da fazenda, então viviam sob condições precárias que não permitiam sua higiene básica, em circunstâncias que também eram prejudiciais à sua saúde, sem contar a rotina constante de maus-tratos e ameaças (CEJIL, CPT, 2015).

As suspeitas de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde chegaram ao conhecimento das autoridades estatais mediante denúncias realizadas tanto por trabalhadores que conseguiram fugir, quanto de familiares dos mesmos (CEJIL, CPT, 2015). Diante da inatividade e negligência do Estado, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em novembro de 1998.

A CIDH emitiu o Relatório de Admissibilidade e Mérito (nº169/11) em novembro de 2011, onde avaliou se os requisitos para admissibilidade do caso na jurisdição da Corte IDH haviam sido cumpridos. Em primeiro lugar, foi confirmada a legitimidade dos peticionários nas bases do art. 44 da Convenção Americana. Também foi comprovado pela Comissão que, na época das violações apontadas, as vítimas estavam perante a jurisdição estatal (CIDH, 2011).



Quanto ao exaurimento dos recursos internos, a CIDH considerou que as visitas à fazenda em 1989, 1993 e 1996 não ocasionaram a abertura de nenhum inquérito em face dos supostos responsáveis pelas violações. A fiscalização de 1997, na qual foi comprovada a existência de trabalho escravo, originou um processo penal, porém, a decisão demorou 11 anos – 4 destes só para que fossem solucionadas questões de competência judicial – e acabou sendo extinta em 2008 porque ação prescreveu. No que diz respeito à fiscalização de 2000, que também apontou para a presença de trabalho escravo, foi aberta uma ação civil pública que findou em um acordo entre o Ministério Público do Trabalho e o proprietário da fazenda. A CIDH concluiu que as ferramentas internas não deram o suporte necessário para solucionar a situação das vítimas. (CIDH, 2011).

Para a Comissão, a petição foi apresentada em prazo razoável e em momento apropriado, cumprindo este requisito (CIDH, 2011). Ademais, comprovou-se que a petição não era matéria de outras vias internacionais, nem era temática já solucionado pela Comissão (CIDH, 2011, parágrafo 58). Por fim, também se considerou que a exigência de que a petição não fosse manifestamente infundada foi cumprida (CIDH, 2011).

A CIDH conclui no mérito do relatório que o Brasil era responsável pela violação dos artigos 1.1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 22 e 25 da Convenção Americana e dos artigos I, II, XIV, VII, VIII e XVIII da Declaração Americana (CIDH, 2011). Por isso, a Comissão recomendou que o Estado reparasse o que foi violado, principalmente pagando os salários das vítimas por todos os anos de trabalho; reiniciasse todas as investigações que tenham relação ao caso; se utilizasse de medidas administrativas para punir e disciplinar as autoridades que corroboraram para a negligência e ingenuidade do caso; criasse um mecanismo para propiciar a identificação e localização das vítimas; mantivesse a execução de iniciativas de

combate ao trabalho escravo; fortalecesse o ordenamento e criasse meios para cooperação entre o sistema penal e trabalhista na persecução de circunstâncias que envolvam trabalho escravo; vigiasse de maneira atenta o cumprimento das leis trabalhistas e implementasse medidas com o fim de erradicar a discriminação.

O Brasil foi notificado com relação ao relatório em janeiro de 2012, com um prazo de 2 meses para uma resposta sobre o cumprimento das recomendações, mas, mesmo após 10 extensões neste prazo, a Comissão concluiu que o Estado não teria progredido no sentido do seu cumprimento. Então decidiu submeter o caso à jurisdição da Corte Interamericana no dia 4 de março de 2015, juntamente com as condutas que ela havia averiguado por parte do Estado e os seus pedidos com relação ao caso (CORTE IDH, 2016, parágrafo 1). O Estado e seus representantes foram notificados dia 14 de abril de 2015, enquanto a deliberação da Corte Interamericana teve início em 18 de outubro de 2016 (CORTE IDH, 2016).

Na sentença, a parte dos fatos vai descrever toda as circunstâncias em que os trabalhadores estavam envolvidos: desde o recrutamento pelo *gato* (espécie de administrador das fazendas que lida com todo o esquema de trabalho escravo, a fim de resguardar a posição do proprietário), com as propostas sedutoras de emprego; o choque da chegada ao encontrar algo completamente diferente do prometido, representado na dívida constituída de que não possuíam conhecimento e que os obrigava a ficar; até a rotina destituída de quase nenhum descanso e cercada por agressões físicas e psicológicas frequentes. Em 1997, uma denúncia levou o Grupo Móvel do Ministério do Trabalho a realizar uma vistoria, onde averiguaram que os trabalhadores ficavam alocados em barracões de lona e palha, sem qualquer resquício de higiene. Além

disso, possuíam muitas doenças de pele, ingeriam água que era inapta ao consumo, se alimentavam de maneira escassa e insuficiente, sofriam ameaças até com armas de fogo e não tinham liberdade sair da fazenda (CORTE IDH, 2016).

Essas constatações deram início ao processo contra os *gatos* e Quagliato Neto, o proprietário da fazenda. Depois da audiência preliminar do caso, o juiz estipulou algumas condições para que o processo de Quagliato fosse suspenso, que logo foram aceitas por ele: estas condições se constituíam na entrega de 6 cestas básicas. Múltiplas audiências foram programadas para a verificação do conteúdo probatório, entretanto essa tramitação se estendeu durante anos sem que nunca houvesse o julgamento final do mérito, envolto em várias alegações de falta de legitimidade por parte de alguns juízes que receberam o caso. Em 2008, o juiz que possuía a guarda do processo naquela ocasião declarou que ele havia atingido a prescrição, extinguindo assim a ação penal que corria sem solução (CORTE IDH, 2016).

Nesse meio tempo, no ano de 2000, foi realizada uma outra visita à fazenda Brasil Verde. Essa visita permitiu angariar mais informações no que diz respeito ao quadro que estes trabalhadores estavam submetidos. O caminho até a chegada na fazenda era árduo; a viagem durava três dias, isto não apenas em um veículo, mas era conduzida em trem, ônibus e caminhão. Os trabalhadores retrataram a experiência no caminhão como particularmente humilhante, vez que este era utilizado para transporte de animais, portanto os indivíduos em viagem deveriam dividir seu espaço com os bichos (CORTE IDH, 2016). Quanto à rotina na fazenda, cabe citar um trecho do julgado:

Os trabalhadores eram acordados às 3:00 da madrugada de forma violenta por parte de um dos encarregados da fazenda. Em seguida, deveriam deslocar-se a pé ou em caminhão até a plantação na qual trabalhariam, que se encontrava a vários quilômetros dos barracões. A jornada de trabalho era de 12 horas ou mais, de aproximadamente seis da manhã até seis da tarde, com um descanso de meia hora para almoçar. Os trabalhadores eram divididos em grupos de aproximadamente 10 pessoas e trabalhavam cortando *juquia*. Concluída a jornada, os trabalhadores eram recolhidos por um caminhão e levados de volta aos barracões. Tinham apenas os domingos como dia de descanso. (CORTE IDH, 2016, parágrafo 168)

Ademais, explica-se que eles eram facilmente acometidos por doenças, em razão tanto da alimentação e consumo da água contaminada, como também por às vezes realizarem as atividades laborais com os pés afundados na água e com a chuva caindo diretamente na cabeça. Os trabalhadores não recebiam nenhum atendimento médico e, caso quisessem algum tipo de remédio, deveriam pedir aos encarregados, que descontariam posteriormente de seu salário, que já era ínfimo e, muitas vezes, negativo. O recebimento deste “salário” estava condicionado a uma meta de produção humanamente impossível de ser alcançada, estabelecida pela administração da fazenda; por conseguinte, eles acabavam sem receber quantia nenhuma. O ambiente era repleto de ameaças constantes, aqueles responsáveis por vigiarem os trabalhadores carregavam consigo armas de fogo, além de possuírem a fama de já terem assassinado um deles em uma tentativa de fuga, produzindo grande temor nos indivíduos que ali residiam. Na hipótese em que alguém tentasse fugir e fosse pego, suas roupas e rede de dormir eram rasgadas pelos encarregados. O relatório registrou 82 pessoas trabalhando na fazenda, que foram posteriormente resgatadas (CORTE IDH, 2016).

A análise do mérito inicia com considerações da Comissão e dos representantes acerca da abrangência das hipóteses em que pode se configurar o trabalho escravo, para além do que foi definido nos mecanismos de proteção internacional, então, a Comissão explica que o caso envolve trabalho forçado e servidão por dívida. O Estado, por sua vez, defendeu um sentido estrito de trabalho escravo, onde o mesmo só existiria quando se formar uma relação de propriedade para com o trabalhador, por essa razão, afirmaram que não havia conteúdo probatório suficiente para comprovar a existência de trabalho escravo ou de suas formas análogas dentro deste conceito. Além disso, alegou que não poderia haver responsabilização devido a atos que foram realizados por particulares e ainda fez referência às políticas de combate ao trabalho escravo, implementadas desde o ano de 2002 (CORTE IDH, 2016).

A Corte IDH vai tomar parte do mérito estabelecendo o conceito de escravidão, servidão, tráfico de escravos e mulheres e trabalho forçado a fim de determinar se realmente houve violação do art. 6 da Convenção Americana de Direitos Humanos e finda estabelecendo os seguintes atributos que possuem relação ao exercício de propriedade sobre outrem e permitem determinar a escravidão:

- a) restrição ou controle da autonomia individual;
- b) perda ou restrição da liberdade de movimento de uma pessoa;
- c) obtenção de um benefício por parte do perpetrador;
- d) ausência de consentimento ou de livre arbítrio da vítima, ou sua impossibilidade ou irrelevância devido à ameaça de uso da violência ou outras formas de coerção, o medo de violência, fraude ou falsas promessas;
- e) uso de violência física ou psicológica;
- f) posição de vulnerabilidade da vítima;
- g) detenção ou cativo;
- i) exploração (CORTE IDH, 2016, parágrafo 272)

Ademais, determina-se que a evolução desse entendimento permitiu que sejam consideradas formas análogas à escravidão tradicional e que recebem o mesmo caráter proibitivo. Com relação aos fatos do caso, a Corte concluiu que se mostrou inegável que havia uma estrutura de aliciamento de trabalhadores que posteriormente eram submetidos a um sistema de servidão por dívida. Logo, restou clara as violações ao art. 6 da Convenção Americana. No que tange à responsabilidade estatal no caso, a Corte IDH averiguou que o Estado cometeu uma sucessão de falhas, assumindo uma postura negligente, visto que mesmo após inúmeras denúncias e fiscalizações ele não foi capaz de oferecer medidas que visassem prevenir e combater esse tipo de situação (CORTE IDH, 2016).

A Comissão argumentou que o Brasil incorreu em uma violação de trabalho escravo, uma vez que a proteção dessa matéria é norma *jus cogens*. A CIDH considerou que foi verificada a existência de um risco urgente, que o Estado tinha conhecimento de tal risco e que poderia prevenir e remediar os fatos que ocorreram, contudo não foi o que aconteceu. Ainda, a Comissão deu ênfase na inatividade do governo, mesmo após confirmada as circunstâncias que ocorriam na fazenda Brasil Verde. A Comissão conclui afirmando que ficou clara a violação da Convenção Americana de Direitos Humanos pelo Brasil. Essa violação acontece no âmbito primário pelo artigo 6, que dispõe acerca da proibição da escravidão e da servidão, e subsidiariamente pelos artigos 5, que leciona acerca da primazia pela integridade humana; 7, que assenta sobre o direito à liberdade; 22, que fixa o direito de circulação e residência a todos. O Estado também é responsável pelo descumprimento genérico de dispositivos da Convenção, materializado pelo artigo 1.1 (CORTE IDH, 2016).

Além disso, a Comissão reconheceu a violação de mais dois artigos que sofreram ofensa, agora se voltando aos aspectos processuais do caso e como eles se deram. Estabelece que houve descumprimento do artigo 8.1 da Convenção, pois esse dispositivo trata da prerrogativa de que todos os indivíduos em uma ação devem ter: a oportunidade de ser ouvidos, suas garantias preservadas e um processo que transcorra em um prazo razoável; obrigações que não foram respeitadas neste caso. O outro artigo violado foi o 25, que firma o direito à proteção judicial de direitos constitucionalmente estabelecidos. A figura mais grave dentro de toda dessa inabilidade e negligência processual foi a prescrição de um crime que não poderia prescrever, vez que além de contrariar o caráter de *jus cogens* da norma, representa entrave para a investigação e punição dos culpados na via interna, por isso ela viola conjuntamente os artigos 8 e 25 (CORTE IDH, 2016).

A Corte Interamericana acatou todas as acusações marcadas pela Comissão e assentou que todas as violações são correlacionadas ao artigo 1.1, isso acontece por ele trazer a proteção contra qualquer tipo de discriminação. Como o caso da fazenda Brasil Verde abarca uma violação que, além de suas infrações fáticas, está envolta sobre um problema estrutural que compreende tanto racismo, como diferenças de classe, ele se correlaciona diretamente com esse artigo (CORTE IDH, 2016).

Depois que o nexa que comprova a culpabilidade do Estado foi demonstrado, a Corte Interamericana determinou as reparações que deveriam ser realizadas diante da falha cometida. As medidas de reparação principais podem ser divididas em 4: 1. publicar ambas a sentença e resumo do caso; 2. recomençar as investigações e o processo legal, dessa vez respeitando todas as prerrogativas processuais; 3. garantir que o trabalho escravo se torne crime imprescritível e 4. indenizar todos os

trabalhadores afetados a partir dos valores fixados na sentença (CORTE IDH, 2016).

### **3. SUPERVISÃO DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA**

A Corte IDH publicou o primeiro relatório de Supervisão de Cumprimento de Sentença do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs Brasil no dia 22 de novembro de 2019 (CORTE IDH, 2019). A supervisão está prevista no artigo 65 da Convenção Americana de Direitos Humanos, onde a Corte Interamericana se sujeita a submeter anualmente um relatório para a Assembleia Geral da OEA, nele estariam contidas as atualizações que dizem respeito ao cumprimento das sentenças proferidas pelo tribunal. Por esta razão, os Estados responsabilizados devem apresentar um relatório esclarecendo quais medidas foram cumpridas e, se alguma ainda não foi realizada, deve haver justificativa para isso. O artigo 69 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos estabelece que as vítimas e seus representantes têm o condão de realizar observações a esta manifestação e, em seguida, assim também faz a Corte IDH, tanto para o disposto pelo Estado, quanto pelas vítimas.

As reparações impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos não têm somente o objetivo de não deixar que violações internacionais passem impunes, atribuindo punições a Estados que foram declarados culpados, ela também tem o intuito de tentar de alguma maneira remediar os danos sofridos pelas vítimas, seja restaurando o direito ao seu estado original, quando isso é possível, seja reparando o dano pelas vias possíveis. Isso é explicado porque, mesmo com a responsabilização do Estado na sentença, é preciso que ele busque as reparações de maneira fática. (GAMBOA, 2013, apud FERREIRA; NEVES;



PACHECO, 2017). Assim, a Supervisão de Cumprimento de Sentença atua de modo a monitorar o grau de efetivação de tais medidas de reparação, se tornando uma ferramenta chave para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

É essencial frisar que é muito raro que um Estado cumpra completamente toda a série de medidas impostas, em face disso, a Corte IDH criou a categoria “cumprimento parcial” para classificar cenários onde apenas parte das reparações seja cumprida. A raiz desse problema na implementação advém da complexidade e quantidade de reparações que são colocadas na sentença. Reparações monetárias, iniciativas legislativas e restabelecimento de investigações criminais são medidas bastante comuns, por exemplo. O Brasil não é exceção a essa tendência, das 6 sentenças em que o Estado foi considerado culpado no âmbito do Sistema Interamericano, apenas 1 foi considerada totalmente cumprida pela Corte (FERREIRA, NEVES, PACHECO, 2017).

A partir do que foi informado e comprovado pelo Estado, verificou-se que o Brasil cumpriu totalmente apenas algumas exigências da sentença. Quanto às medidas de satisfação, realizou a publicação do resumo oficial da sentença em seu Diário Oficial e no jornal “O Globo”. O Estado também reembolsou todas as custas e gastos, pagando 50.000 dólares à CEJIL e 5.000 dólares à CPT (CORTE IDH, 2019 9).

Entretanto, à medida que determinava o pagamento de dano imaterial às vítimas foi cumprida parcialmente, visto que 72 indivíduos receberam o valor devido, mas 56 ainda possuem esta obrigação pendente. A Corte Interamericana evidenciou os esforços do Brasil para cumprir essa determinação, tendo em vista que muitos dos pagamentos ainda não aconteceram pela falta de dados relacionados às vítimas, dada à dificuldade de obtenção dessas informações pelo governo ou até do

repassa das organizações que representam os afetados. Algumas dessas pessoas também já faleceram, implicando a necessidade de abertura da sucessão para que os valores possam ser pagos aos herdeiros (CORTE IDH, 2019).

Na supervisão também se verificou que duas medidas não haviam sido cumpridas e, no momento de publicação do documento, em 2019, não existia nenhum projeto recente do Estado para seu cumprimento, são elas: a reconstituição das investigações e do processo do caso, e a criação de um meio que impeça que o trabalho escravo e suas formas análogas sejam atingidas pela prescrição no âmbito interno. A PEC 14/2017 tentou alterar o caráter prescritível do crime de trabalho escravo, mas terminou arquivada pelo Senado. Ao passo que o Tribunal Regional Federal (TRF) da Primeira Região aceitou, no dia 29 de janeiro de 2020, a denúncia do Ministério Público Federal contra João Luiz Quagliato Neto, proprietário da Fazenda Brasil Verde, e Antônio Jorge Vieira, o gerente que administrava a fazenda na época das violações. Os dois foram indiciados pelos crimes de redução a condição análoga à de escravo, aliciamento de trabalhadores de um local para outro e frustração de direito assegurado por lei trabalhista (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2020).

Em pesquisa na plataforma de consulta processual do TRF-1 não foi possível encontrar atualizações que passassem daquela do dia 29 de janeiro de 2020. Aqui é possível perceber a comprovação da tendência de cumprimento parcial no Brasil, ou seja, as reparações “mais simples” como a restituição pecuniária e a publicação de sentença são facilmente cumpridas pelo Estado. Entretanto, nas medidas de maior complexidade, percebe-se uma postura mais resistente do Estado no sentido de sua implementação, além disso, a falta de um procedimento

regulamentando a maneira que o cumprimento das sentenças deve se dar na legislação interna e a ausência de meios internacionais que tenham uma maior força coercitiva contribuem para que o Brasil aja lentamente ou até deixe essas reparações em segundo plano.

O Brasil já foi reconhecido internacionalmente pela OIT em dois de seus relatórios pela elaboração de ações para coibir o trabalho escravo (CARVALHO, 2018). Por isso, é interesse que se avance além da Supervisão de Cumprimento de Sentença e apresente um panorama dos métodos e programas que o Brasil possui no sentido do combate ao trabalho escravo em todas as suas formas. Assim, será possível avaliar se eles estão cumprindo seu propósito e se houve modificação ou adoção de novas iniciativas após a sentença da Corte IDH.

A PEC 57-A propunha a alteração do artigo 243 da Constituição para que propriedades onde verificada exploração por trabalho escravo fossem uma das hipóteses possíveis de expropriação governamental. A emenda foi aprovada no dia 05 de junho de 2014 e proporciona uma maior coerção jurídica contra esse tipo de delito, diante de uma punição que é extremamente prejudicial aos proprietários de terra (BECKERS; ROSSI, 2018). Ademais, a Portaria nº 1.150 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) criou em 2003 a Comissão Nacional de Direito e Relações de Trabalho, que tinha como objetivo formular relatórios que pudessem ser enviados à OIT, pareceres em relação a projetos de lei e promover estudos que examinassem a estrutura em que se davam as violações etc. (BRAGA, 2018).

Nesse mesmo ano, foi criada a “Lista Suja”, um cadastro que compila empregadores que foram considerados responsáveis por subjugação de indivíduos mediante trabalho escravo contemporâneo, esta política tem extrema importância e continua a se mostrar como

uma das principais peças na estrutura da luta contra o trabalho escravo. Em 2010, o Banco Central emitiu resolução que estipulava que os membros do Sistema Nacional de Crédito Rural não deveriam fornecer crédito a pessoas que estão dentro da Lista Suja, caso esse financiamento já existisse, ele deveria ser interrompido. Vale a pena falar também da instituição da Coordenadoria de Erradicação ao Trabalho Escravo (CONAETE) em 2002 pelo MPT, com o intento de estabelecer planos estruturados e integrados que visem a supressão do trabalho escravo (BRAGA, 2018).

Apesar dessa gama de políticas fomentadas pelo Brasil na primeira década dos anos 2000, percebem-se tentativas recentes que visam frear sua atuação, como por exemplo, a Lista Suja, que teve sua publicação impedida por ações do governo federal no período do final de 2014 ao início de 2017. A constitucionalidade da Lista Suja foi questionada liminarmente no Supremo Tribunal Federal em 2014 e a tese foi acatada pela Corte, entretanto, depois que foi publicada uma nova portaria interministerial, em 2016, essa proibição foi retirada, mas mesmo assim a União continuou sem publicar o registro. A justiça do trabalho precisou intervir por meio de liminar para obrigar o Ministério do Trabalho a publicar a lista, por isso a perceptível demora entre a retirada da medida de suspensão pelo STF em 2016 e a volta da publicação em 2017 (MIRANDA, ORTIZ, 2019).

É preocupante perceber que essas condutas por parte do executivo continuam a acontecer, por exemplo, em 2020, no ano da pandemia do coronavírus, a verba para o combate do trabalho escravo foi reduzida em 40% segundo dados do Ministério da Economia. Logo em um cenário que propicia que pessoas fiquem mais vulneráveis a serem subjugadas pelo trabalho escravo. Esses cortes também impactam diretamente nas

fiscalizações realizadas pelo governo. Ao longo dos anos, as 9 equipes de combate ao trabalho escravo da auditoria fiscal diminuíram para apenas 4 equipes atualmente (G1, 2021).

Desde a sentença da Corte IDH, não foi possível averiguar a criação de novos esforços para o combate ao trabalho escravo, nem no campo legislativo, nem na formulação de políticas públicas; com exceção a um projeto chamado “Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo” (GOVERNO FEDERAL, 2021), cujo desenvolvimento data do final de 2020, o que impossibilita que seu impacto seja avaliado. Porém, ele foi concebido com o intuito de facilitar o acompanhamento das vítimas de trabalho escravo posteriormente ao seu resgate, passando pela fase de denúncia, apuração, resgate e atendimento, de maneira a criar um padrão nacional que permita um melhor gerenciamento desses casos, determinando os agentes direcionados a cada etapa. Esse projeto foi considerado pela OIT como um marco na política nacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A escravidão sempre foi uma mancha na história do Brasil, uma vez que essa prática vil passa por cima de direitos tão quistos, levando sua transgressão ao ponto máximo: se existe uma garantia de dignidade, o trabalho escravo é a completa ausência desta; quanto ao direito à liberdade, ele é o seu cerceamento quase que total. Isso explica porque essa pauta tem caráter essencial para o sistema internacional, por ser uma ofensa tão nítida e grave, que retira a qualidade humana do indivíduo, transmutando-o em coisa (CAVALCANTI, 2020).

O Brasil foi julgado como responsável por violações relativas a trabalho escravo e suas formas análogas, também foi considerado culpado

por violações de garantias processuais das vítimas. Por isso, a Corte IDH listou uma série de medidas de reparação que o Estado deveria cumprir, contudo, a Supervisão de Cumprimento de Sentença demonstrou que apenas parte delas foi devidamente efetuada (a reparação pecuniária e a publicação da sentença). As medidas que tinham a necessidade de um esforço legislativo e judiciário (garantir a imprescritibilidade do crime de trabalho escravo e reiniciar as investigações e o processo penal).

É inegável que o Brasil possui boas iniciativas no sentido do combate ao trabalho escravo, porém elas ainda não se mostram suficientes para ir diretamente ao âmago do problema, melhor dizendo, funcionam muito mais para casos particular do que no combate do problema como um todo. Qualquer retrocesso pode atrapalhar em grande medida o curso de todas as etapas do combate, então, é estranho notar que, mesmo após as orientações internacionais que reforçam a necessidade de fortalecimento das medidas já existentes, ainda se verifique um des-caso do governo federal, ao reduzir o apoio a esses projetos e até atuando na criação de empecilhos, como no episódio da publicação da Lista Suja. A conexão que pode ser feita é a que a elite agrária brasileira é muito influente, tanto no campo político, como no econômico, o que lhe dá alicerce para interferir diretamente nessas matérias, a fim de resguardar seus interesses.

Portanto, urge que o Estado assuma uma postura ativa na linha de frente no combate ao trabalho escravo, pois desse modo será possível ter a certeza de que os esforços direcionados terão uma maior incidência e um maior aporte de recursos. Além disso, para garantir o pleno cumprimento das sentenças da Corte IDH e suas medidas de reparação, seria interessante uma iniciativa dentro do ordenamento jurídico brasileiro que regulamentasse esse processo. Porém, os dispositivos

internacionais não são capazes de interferir desta maneira no direito interno e, ao mesmo tempo, os juristas responsáveis pela construção do direito nacional muitas vezes descartam o direito internacional como uma ferramenta possível de ser utilizada. Assim, surge uma incógnita de difícil resolução, que este trabalho não busca responder, mas apenas expor. A sentença da Corte IDH foi eficaz em certificar que as vítimas seriam reparadas pelo dano a elas causado, todavia, ela não foi capaz de atuar em uma mudança mais profunda do cenário do Estado que alavancasse o combate ao trabalho escravo e suas formas análogas.

## REFERÊNCIAS

- ALVEZ, Raissa Roussenq. A Herança do Racismo. In: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 173-188.
- AZEVEDO, Douglas Matheus de; BROD, Fernanda Pinheiro. A Atuação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos no Caso Fazenda Brasil Verde: As Sentenças Estruturantes Como Ferramenta no Combate ao Trabalho Escravo. **Revista de Direito Constitucional Internacional e Comparado**, v. 2, n. 2, p. 135-154, 2018.
- BIGNAMI, Renato. Como o Mundo Enfrenta o Trabalho Escravo Contemporâneo. In: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 109-128.
- BRAGA, Francis Helen. **Trabalho escravo contemporâneo: o caso Fazenda Brasil Verde e os compromissos assumidos pelo Brasil no sistema internacional**. Orientador: Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva. 2018. 67 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/5616>>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Procedimento Investigatório Criminal nº 0001923-54.2019.4.01.3905**. Juiz: Hallisson Costa Glória. Pará, 29 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=0001923-54.2019.4.01.3905&secao=RDO>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CARVALHO, Adilson Santana de. **A PEC do trabalho escravo**: o processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 81 de 2014. Orientador: Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto. 2018. 66 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/21593>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. Como o Brasil Enfrenta o Trabalho Escravo Contemporâneo. In: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 67-84. ISBN 978-85-520-0170-6.

CEJIL. **Caso nº 12.066 Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil**. Escrito perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. 15 de junho de 2015. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/trab\\_hacienda\\_brasil\\_verde\\_br/esap.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/trab_hacienda_brasil_verde_br/esap.pdf)>. Acesso em: 14 maio. 2021

CIDH. **Petição nº X**. Caso nº 12.066 Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Relatório de Admissibilidade e Mérito n 169/11. 3 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://summa.cejil.org/pt/entity/vr87phayat66j2skyf95uq5mi?page=1&file=1513374964162qu3g7wsz5xkms913x7yfd2t9.pdf>>. Acesso em: 14 maio. 2021

CORTE IDH. **Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Série C Nº. 318. Julgado em 20 de outubro de 2016. Disponível em: <[https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_318\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_esp.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2021.

COSTA, P. T. M. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo**: o exemplo do Brasil. Brasília: OIT, 2010.

DOTTRIDGE, Mike. A História da Proibição da Escravidão. In: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 31-52.

DUARTE, Lorena Paula José. **O caso Fazenda Brasil Verde**: capital, trabalho, dependência e direito no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2017. 174 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/179919>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FERREIRA, Victória Cristine de Figueiredo; NEVES, Rafaela Teixeira Sena; PACHECO, Ana Paula Oliveira da Silva. Como os Estados Cumprem suas Condenações Internacionais? As Medidas de Adequação Institucional Criadas pelo Brasil e México



- para dar Cumprimento às Sentenças da CorteIDH. In: MAGALHÃES, Breno Baía; MAUÉS, Antonio Moreira (org.). **O Cumprimento das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**: Brasil, Argentina, Colômbia e México. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 305-350.
- FIGUEIRA, Ricardo Rezende. O Trabalho Escravo Após a Lei Áurea. In: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 53-66.
- FLUXO nacional garante atendimento adequado a vítimas de trabalho escravo. **Governo Federal**, [S. L.], p. 1-1, 4 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/fluxo-nacional-garante-atendimento-adequado-a-vitimas-de-trabalho-escravo>>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- GOVERNO Federal divulga Fluxo Nacional para Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo. **Governo Federal**, [S. L.], p. 1-1, 15 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/julho/governo-federal-divulga-fluxo-nacional-para-atendimento-as-vitimas-de-trabalho-escravo>>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. rev. e aum. São Paulo: Contexto, 2010. 350 p.
- MIRANDA, José Alberto Antunes de; ORTIZ, Fernanda Colomby. A efetividade dos tratados internacionais: uma análise do caso trabalhadores da Fazenda Brasil Verde x Brasil na Corte Interamericana De Direitos Humanos. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, v. 7, n. 3, p. 243-256, 2019.
- O FLUXO Nacional de Atendimento às Vítimas do Trabalho Escravo. [S. L.]: International Labour Organization, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=M7AapzXbkLE>>. Acesso em: 15 abr. 2021
- REIS, Thiago. Em ano de pandemia, verba para combate ao trabalho escravo encolhe mais de 40% e é a menor dos últimos 10 anos. **G1**, [S. L.], 21 fev. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/em-ano-de-pandemia-verba-para-combate-ao-trabalho-escravo-encolhe-mais-de-40percent-e-e-a-menor-dos-ultimos-10-anos.ghtml>>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- ROSSI, Amélia Sampaio; BECKERS, Amanda Carolina Rodrigues Buttendorff. Trabalho digno como direito humano fundamental: o Brasil perante a CIDH no Caso 12.066. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 19, n. 2, p. 353-374, 2018.

SAKAMOTO, Leonardo. O Trabalho Escravo Contemporâneo. In: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 7-16.

SCHAEFER DE MOURA, Analice; CRISTIANO DIEHL, Rodrigo. A condenação do Brasil no caso trabalhadores da fazenda brasil verde pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: as possíveis alterações nas políticas públicas de erradicação do trabalho escravo. **XXIII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16906>>. Acesso em: 15 abr. 2021

STROPASOLAS, Pedro. "Lista suja" é divulgada, mas desmonte freia combate à escravidão na pandemia. **Brasil de Fato**, São Paulo, p. 1-1, 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/04/13/lista-suja-e-divulgada-mas-desmonte-freia-combate-a-escravidao-na-pandemia>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SUZUKI, Natália; PLASSAT, Xavier. O Perfil dos Sobreviventes. In: SAKAMOTO, Leonardo (org.). **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020. p. 85-108.

# 4

## PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS ESTÂNDARES INTERNACIONAIS NO BRASIL

*James Thiago Leite Cruz*<sup>1</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

Estudos estatísticos da Organização das Nações Unidas identificaram que em torno de 15% da população mundial (aproximadamente 1 milhão de pessoas) possui algum tipo de deficiência (UN, 2020a). Dessas, 80% vivem em países pobres, e apenas 2% das crianças recebem educação, reabilitação ou algum tratamento especializado. Além disso, 30% dos jovens que moram nas ruas do mundo inteiro tem algum tipo de deficiência (WHO, 2018). No Brasil, há 12,7 milhões de pessoas com deficiência, que representam 6,7% da população brasileira (IBGE EDUCA, 2020).

O Brasil conta com uma legislação nacional bastante forte, inclusiva e progressista no tocante à inclusão de Pessoas com Deficiência, vide a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), e o Decreto Presidencial nº 9522/2018, além da Lei Berenice Piana (Lei nº 12764/2012). Entretanto, o grande desafio no país é dar

---

<sup>1</sup> Graduado em Relações Internacionais (Universidade da Amazônia), Ciências Biológicas (Universidade Federal do Pará). Pós-graduado em Business Management (London School of Business and Finance), Mestre em Uso Sustentável de Recursos Naturais em Regiões Tropicais (Instituto Tecnológico Vale). Graduando em Direito (Universidade Federal do Pará). Pós-graduando em Direito Internacional e Direitos Humanos (PUC-MG). E-mail: thiago.james@live.com

efetividade a essa rica e forte legislação, para evitar violações à vida e demais direitos de pessoas com deficiência.

O presente artigo objetiva analisar os principais estândaes do Direito Internacional dos Direitos Humanos referentes a pessoas com deficiência, e sua aplicação na jurisdição brasileira, relacionando-os com a legislação nacional e identificando violações. Todavia, reconhece-se que essa pesquisa não pretende ser exaustiva, em decorrência de suas limitações. Essa é uma pesquisa exploratória, de caráter qualitativo e baseada em revisão bibliográfica de artigos, tratados internacionais e dados estatísticos oficiais do governo brasileiro.

Primeiramente, faz-se um panorama geral da evolução histórica dos direitos das Pessoas com Deficiência, em seguida analisa-se com mais afinco distintos tratados internacionais referentes a esses direitos, como a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência e o Tratado de Marraqueche. Na sequência, analisa-se o primeiro caso de condenação do governo Brasil numa corte internacional de direitos humanos em decorrência de violência contra uma pessoa com deficiência, e discute-se outras violações aos direitos humanos de pessoas com deficiência no tocante à educação e grupos duplamente vulneráveis, com foco em mulheres e crianças.

## **2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ESTÂNDARES DA PROTEÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO DIREITO INTERNACIONAL E INTERNO**

Historicamente, a população com deficiência vem sendo extremamente marginalizada e estigmatizada, até mesmo em pleno século XX (ARAÚJO, 2003). Todavia, as Grandes Guerras Mundiais iniciaram a mudança de paradigmas. Grandes heróis de guerra e civis que sobreviveram aos conflitos voltaram mutilados e gravemente feridos,

exigindo programas específicos de reabilitação e construção de infraestrutura (ARAÚJO, 2003). A partir de então, a Organização das Nações Unidas e outras instituições como a Organização Mundial de Saúde e a Organização Internacional do Trabalho começaram a desenvolver programas assistenciais para atender essa demanda crescente (ARAÚJO, 2003).

Um grande marco nesse contexto foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que consagrou a dignidade humana como um valor universal, sem distinção de gênero, nacionalidade ou qualquer condição. Foi somente a partir da década de 70, mais especificamente em 1971, que foram aprovados outros documentos internacionais extremamente importantes para a causa, como a Declaração de Direitos da Deficiência Mental, que garantia que essa deficiência não pode servir de mote para supressão completa dos direitos, e promovia educação e capacitação profissional na medida das habilidades e necessidades de cada um. (DAMASCENO, 2014).

A ONU definiu “1983 a 1992” como a Década da Pessoa com Deficiência, objetivando fortalecer o tripé: prevenção, reabilitação e equiparação de oportunidades. Datam dessa época as Normas Uniformes sobre Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiências e o Programa Mundial de Ação, que foram duramente criticados anos depois por conta do caráter paternalista e infantilizador em relação às pessoas com deficiência, e não tinham efeito vinculante (BELLE; COSTA, 2018).

Nesse período, aconteceu no Brasil o 1º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, reunindo aproximadamente mil pessoas do Brasil inteiro, de deficiências diversas, e foi postulada finalmente a autonomia da pessoa com deficiência. E no ano de 1989, através da Lei

7853/89, o Congresso Nacional fortaleceu o apoio às pessoas com deficiência criando a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência (Corde) e instituindo a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas (BELLE; COSTA, 2018).

A Lei 7.853/1989 estabeleceu, ainda, a proteção jurídica dos interesses de pessoas com deficiência, disciplinando a atuação do Ministério Público e criminalizando práticas discriminatórias como: recusar, rescindir ou dificultar, sem justa causa, a inscrição de um aluno em qualquer instituição de ensino em decorrência de sua deficiência; impedir, sem justa causa, o acesso de pessoa com deficiência a cargos públicos; negar a pessoa com deficiência uma função laboral, sem justa causa, em decorrência de sua deficiência; entre outras (BRASIL, 1989).

Essa tendência continuou mesmo depois do final dessa década especial, como em 1994 surgiu a Declaração de Salamanca de Princípios, Política e Prática para as Necessidades Educativas Especiais. O grande diferencial dessa Declaração foi que o foco deixou de ser o mero atendimento aos direitos dessas pessoas, e consagrou a perspectiva de que era obrigação da sociedade se adaptar à existência desse grupo social (BELLE; COSTA, 2018).

Foi apenas em 1999 que a Organização dos Estados Americanos editou a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, sendo o primeiro documento regional que assumiu o caráter vinculante no tocante aos direitos das pessoas com deficiência, e prevê inclusive ações afirmativas para garantir esses direitos. Essa Convenção foi promulgada pelo governo brasileiro em 2001, no mesmo ano em que a Organização Mundial de Saúde definiu o modelo social de deficiência, que substituiu o modelo médico anterior. Inclusive, foi essa a definição

de deficiência adotada no decreto brasileiro que ratificou a convenção (DAMASCENO, 2014).

O modelo biopsicossocial diferencia-se do modelo médico na medida em que define a deficiência não como mera má-formação de estruturas corporais, mas sim como restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social. Nesse sentido, são incluídas então não apenas a deficiência física, como também mental, intelectual e os transtornos do desenvolvimento como o autismo (DAMASCENO, 2014).

Esse modelo social influenciou fortemente os futuros documentos internacionais sobre o tema, como a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, estabelecida pela ONU em 2006. Essa Convenção tinha o objetivo de proteger e garantir o total e igual acesso a todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, e promover o respeito à sua dignidade, reconhecendo o papel ativo das pessoas com deficiência enquanto sujeitos de direitos, capazes de reivindicá-los, exercê-los e tomar suas próprias decisões no campo da Saúde; no mercado de trabalho, através de inclusão e adaptações necessárias; na vida política, pública e cultural, com destaque especial para o direito à Educação, sendo assegurado o acesso a um sistema educacional inclusivo em todos os níveis escolares e acadêmicos, repudiando toda e qualquer forma de segregação (UN, 2020a).

Dentre os diversos direitos garantidos por essa convenção, como saúde (art. 25); qualidade de vida (art. 28); participação na vida política e pública (art. 29); participação na vida cultural (art. 30), ganha destaque e maior relevância atualmente o direito à educação, no art. 24. É

assegurado, por esse dispositivo, o acesso a um sistema educacional inclusivo em todos os níveis escolares e acadêmicos. Apesar de diferentes, todos os direitos estão intrinsecamente relacionados (UN, 2020a).

De fato, a inclusão e acessibilidade são **obrigatórias** em todos os setores da sociedade porque sem acessibilidade e adaptações usando recursos como Linguagem de Sinais ou legendas, a participação das pessoas com deficiência na vida política, social, cultural e pública simplesmente fica inviabilizada. Para exercer plenamente os direitos civis e políticos, é obrigatório que esses direitos sociais e econômicos sejam garantidos imediatamente (BELLE; COSTA, 2018).

O Brasil já assinou e ratificou tanto o documento principal quanto o protocolo facultativo da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizando-os através do Decreto Legislativo 186/2008 e do Decreto 6949/2009, podendo, portanto, ser responsabilizado internacionalmente. Ademais, essa Convenção goza de caráter de emenda constitucional (BELLE; COSTA, 2018; UN, 2020a).

Ademais, desde a Lei 12764/2012, conhecida como Lei Berenice Pi-ana, os autistas foram reconhecidos legalmente como as pessoas com deficiência que são, e puderam gozar da mesma proteção que é altamente necessária. Essa lei é um grande marco histórico e legal, na medida em que mudou o paradigma do autismo e o equiparou legalmente às demais deficiências. Essa equiparação é importante e altamente necessária, e foi o que permitiu muitos benefícios como garantia de atendimento especializado de saúde, gratuidade em transporte público e no acesso ao lazer, e prioridade no atendimento em filas (BRASIL, 2012).

Entretanto, apesar de a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência possuir hierarquia de emenda constitucional, por alguns



anos os decretos que a ratificaram permaneceram ineficazes porque não havia norma infraconstitucional que regulasse a situação da pessoa com deficiência no ordenamento jurídico nacional. Foi apenas em 2015 que o Congresso Nacional promulgou a Lei 13146/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, também conhecido como Lei Brasileira de Inclusão. Seu objetivo é concretizar a inclusão social e cidadania das pessoas com deficiência, e o exercício dos seus direitos e liberdades fundamentais em equidade à todas outras pessoas, respeitando as diferenças e promovendo ações afirmativas efetivas de acordo com as necessidades – como no caso de atendimento prioritário, obrigatoriedade de linguagem de sinais, rampas de acessibilidade, etc. (BRASIL, 2015).

Nesse mesmo ano, ganha importância também uma iniciativa global da qual o Brasil faz parte, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Essa agenda, na verdade, é o conjunto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 17 metas relacionadas à sustentabilidade ambiental, econômica e social, e à dignidade humana em diferentes aspectos. Essas metas foram estabelecidas em 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, e 193 países, incluindo o Brasil, se comprometeram em alcançar esses objetivos até 2030 (UN, 2020b).

Dentre esses 17 objetivos, estão a erradicação da pobreza e da fome, fortalecer a proteção ambiental e reduzir a poluição hídrica e atmosférica, promover igualdade de gênero, entre outros. Cada um desses objetivos está intrinsecamente ligado com o desenvolvimento sustentável e pleno de toda a humanidade, incluindo as pessoas com deficiência. Com efeito, o lema da Agenda 2030 é “Não deixar ninguém para trás” (UN, 2020b).

De fato, 2015 foi um ano auspicioso para a luta das pessoas com deficiência no Brasil, na medida em que outro importante instrumento legal internacional voltado à proteção desse grupo social ganhou *status* de emenda constitucional, após o devido processo de aprovação por três quintos dos membros de cada Casa Legislativa do Congresso Nacional, em dois turnos de discussão e votação (TESSEROLI FILHO, 2020). O Tratado de Marraqueche objetivava, precipuamente, facilitar o acesso a obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades, através de exceções de *copyright* que facilitem a elaboração de versões acessíveis dos textos escritos. O Brasil teve papel de liderança nesse documento, sendo um dos países que o propuseram (ABC, 2013).

O Tratado de Marraqueche aborda uma questão crucial para a cidadania de pessoas com deficiência. Afinal, o acesso ao conhecimento, através da leitura de livros, é bastante dificultado para indivíduos com problemas de visão, cuja população estimada é de 285 milhões de pessoas, e apenas 1 a 7% do total de livros publicados anualmente no mundo inteiro tem adaptações em braile, áudio-livros ou outras formas de acessibilidade (ALVES, 2018).

O grande diferencial desse instrumento é equilibrar o regime internacional dos Direitos Humanos com o da Propriedade Intelectual, prevendo exceções aos direitos de autor em benefício das pessoas com deficiência. Ademais, seus artigos ainda estipulam que futuras novas tecnologias de acessibilidade também estarão contempladas pelo tratado, não se restringindo às tecnologias assistivas atuais (ALVES, 2018).

Sendo aprovado pelo Congresso Nacional em 25 de novembro de 2015, entrou em vigor no Brasil apenas em 8 de outubro de 2018, através do Decreto Presidencial 9522/2018 (BRASIL, 2018). Curiosamente, os dois únicos tratados internacionais de Direitos Humanos promulgados pelo

Brasil com *status* de emenda constitucional são voltados à proteção dos direitos das pessoas com deficiência, fortalecendo a importância desse grupo social vulnerável no ordenamento jurídico e na sociedade brasileira. Entretanto, violações a todo esse arcabouço jurídico não são incomuns, de modo que é mister conhecer profundamente os direitos garantidos por lei, para exigir seu efetivo cumprimento.

### **3. VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL**

#### **3.1 O CASO DAMIÃO XIMENES LOPES NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

Em 2005, antes mesmo de surgir a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência na ONU, o Brasil já estava comprometido com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e seu sistema próprio de proteção contra violações de Direitos Humanos (PALUMBO, 2012). Além da Convenção Interamericana sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, a legislação geral de Direitos Humanos da OEA também propicia uma base jurídica para proteger esse grupo social vulnerável (CIDH, 1999).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, vigora desde 1978, mas foi ratificado por 25 países americanos apenas em 1992, priorizando direitos civis e políticos. O Protocolo de San Salvador, adotado em 1988, complementava com os direitos econômicos, sociais e culturais. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos que recebe petições relacionadas a violações a direitos, e qualquer pessoa pode acioná-la contra o Estado que tenha ratificado aquele tratado ou com base na

Declaração Americana de Direitos Humanos, quando se referir à violação praticada por Estados que não ratificaram a Convenção, sendo julgados pela Corte Interamericana de Justiça (PALUMBO, 2012).

O Brasil foi denunciado e julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no ano de 2005, devido à incapacidade de prevenir e punir a tortura e a morte de um deficiente mental de baixa renda. A vítima chamava-se Damião Ximenes Lopes. Devido a crises decorrentes de pioras em seu estado psiquiátrico, ele ficou três dias internado na Clínica de Repouso Guararapes, localizada no município cearense de Sobral, distante 230 quilômetros de Fortaleza, capital do estado. Essa clínica integrava uma rede privada credenciada ao SUS, sendo a única clínica psiquiátrica naquela região (ROSTELATO, 2009).

Além de ser mantido em condições insalubres, Damião Lopes foi violentamente agredido pelos funcionários da clínica durante os três dias no qual se encontrou internado, morrendo de parada cardiorrespiratória ao final do período, em 04 de outubro de 1999. A família entrou com ação cível (Reparação de Danos - Proc. nº. 2000.0173.0797-0/0, 5ª Vara Cível da Comarca de Sobral – CE) e criminal (suscitado crime incurso no art. 136, § 2º do Código Penal - Proc. nº. 2000.0172.9186-1/0 3ª Vara Criminal da Comarca de Sobral – CE). Também acionaram comissões de Direitos Humanos do Ceará e buscaram outros recursos nacionais, sem sucesso (ROSTELATO, 2009)

Em 22 de novembro de 1999, a irmã da vítima, Irene Ximenes Lopes Miranda, apresentou uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) contra o Estado Brasileiro, denunciando o crime contra seu irmão. A Comissão solicitou um posicionamento do governo brasileiro em três meses, porém não obteve resposta. Em maio de 2003, a CIDH o se pôs à disposição da requerente para realizar procedimento

de solução amistosa, em outubro do mesmo ano emitiu relatório responsabilizando o Estado Brasileiro pela violação dos direitos à vida, à integridade pessoal, à proteção judicial e às garantias judiciais, resguardados pela Convenção Americana. Incluindo o Centro de Justiça Global como co-peticionário, em março de 2004, a requerente solicitou que o caso fosse encaminhado à Corte Interamericana de Justiça, para que o Brasil fosse obrigado a cumprir as recomendações da Comissão.

Nessa instância, foi reconhecida novamente a omissão do governo brasileiro diante dos atentados à vida, à integridade física, às garantias judiciais e à proteção judicial de Damião Lopes, o que violava, respectivamente, os artigos 4, 5, 8 e 25 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Também foi destacada a insuficiência das políticas públicas brasileiras no adequado credenciamento e fiscalização das instituições de saúde nacionais. (ROSTELATO, 2009; PALUMBO, 2012).

Assim, em 04 de julho de 2006, o Brasil foi condenado a pagar pensão vitalícia para a mãe de Damião Ximenes, sendo essa a primeira vez que o tribunal julgou uma violação aos direitos de uma pessoa com deficiência mental – sendo a deficiência uma circunstância agravante nesse caso de tortura (PALUMBO, 2012). A Corte reconheceu, ainda, a necessidade e obrigação do Estado em propiciar proteção especial a quem é especialmente vulnerável, como as pessoas com deficiência. Posteriormente, os funcionários da clínica envolvidos no crime foram devidamente julgados e condenados na ação criminal (ROSTELATO, 2009).

O caso é bastante emblemático e significativo, na medida em que pessoas com deficiência mental costumam ser ainda mais marginalizadas do que as demais deficiências. De fato, conforme Mapuranga *et al.* (2015), há um forte estigma carregado em preconceito e capacitismo que

priva indivíduos nessas condições de qualquer credibilidade. Consequentemente, são constantemente desacreditados por médicos, cuidadores e sociedade em geral – o que leva a mascarar violências sofridas e perpetuá-las, sob a justificativa de que eventuais queixas que façam são, na realidade, delírios. Considerando ainda a impunidade e morosidade de muitos casos na justiça brasileira, conforme o próprio caso Damião Ximenes Lopes demonstra, faz-se extremamente necessário que mais pessoas conheçam os estândaes nacionais e internacionais para proteção dessa população, de modo a pressionar as instituições para garantir o cumprimento da lei. Ademais, é mister que as próprias pessoas com deficiência tenham acesso à educação e a todos os espaços da vida pública, capacitando-se para que elas mesmas se tornem protagonistas ativas nessa luta, e ocupem espaços – inclusive no Judiciário nacional e internacional.

### **3.2. DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

O direito à educação é crucial no rol dos Direitos Humanos, visto que só se pode ter plena participação na vida pública, política e cultural e qualidade vida quem tem acesso à educação de qualidade, para que possa conhecer seus direitos, exigí-los e exercê-los. Da mesma maneira como é garantido o direito à plena participação na vida social, pública e política, naturalmente isso rejeita toda e qualquer forma de segregação de pessoas com deficiência, principalmente no acesso à educação.

Entretanto, uma análise da realidade nacional brasileira evidencia um panorama bastante inóspito. De acordo com os dados do Censo 2010, do IBGE, entre as pessoas com deficiência com mais de 15 anos no país, 61,13% não têm instrução ou têm somente o ensino fundamental

completo. Outros 14,15% têm ensino fundamental completo ou médio incompleto, 17,67% têm ensino médio completo ou superior incompleto e apenas 6,66% concluíram um curso superior. E os números são ainda mais marcantes quando observamos a taxa de entrada de PCD no Ensino Superior em comparação com o total de matrículas: apenas 0,42%, segundo o INEP no ano de 2014. (IBGE EDUCA, 2020).

Esse panorama inóspito ficou ainda mais obscurecido por um breve período durante o ano de 2020. O Decreto 10.502/20 modificava as políticas de educação de pessoas com deficiência, incentivando a criação de escolas e classes exclusivas para alunos com algum tipo de deficiência. Ademais, desobrigava escolas regulares da adaptação gratuita para o suprimento das necessidades de alunos com deficiência, de modo que incentivava o encaminhamento de alunos com deficiências às escolas especiais sob a alegação de que não tinham infraestrutura para atendê-lo adequadamente.

Esse decreto gerou forte repercussão e insatisfação nos movimentos sociais ligados à educação inclusiva. Além de afrontar compromissos internacionais com os direitos das pessoas com deficiência, ainda desrespeitava recomendações de importantes organismos internacionais como a *International Disability Alliance* e a própria UNESCO (IDA, 2020; UNESCO, 2020).

A *International Disability Alliance*, importante movimento social internacional de pessoas com deficiência, elencou em um relatório especial algumas recomendações de como os governos deveriam gerir a educação inclusiva, baseado nas experiências, estudos e consensos de especialistas em educação, ativistas, pessoas com deficiência e movimentos sociais internacionais. Suas recomendações são incisivas na defesa da convivência de alunos com e sem deficiência num ambiente

escolar adaptado e sadio para todos, rechaçando a segregação da educação em escolas especiais (IDA, 2020).

Por sua vez, a UNESCO explicitou que a exclusão é característica indelével e indissociável das escolas especiais, na medida em que nem todas as cidades gozam da infraestrutura necessária a uma escola especial. Em outros casos, pode haver uma única unidade dessas escolas na cidade inteira, dificultando o acesso a pessoas com baixa renda e maiores dificuldades de locomoção e baixa renda, que podem morar em zonas suburbanas ou rurais. O alto custo dos transportes, a baixa acessibilidade a eles e mesmo as barreiras físicas nas calçadas das cidades podem ser fortes empecilhos ao acesso de pessoas com deficiência a esses ambientes. Ou seja, restringir pessoas com deficiência a escolas especiais aumenta outras formas de desigualdade já existentes (UNESCO, 2020).

A Organização Internacional da Síndrome de Down e a *International Disability Alliance* ressaltaram ainda que a Educação Inclusiva é a base para a transformação educacional de toda a sociedade, e não apenas um instrumento específico para pessoas com deficiência (IDA, 2020). O próprio Relatório da UNESCO de Monitoramento Global da Educação reconheceu que, de fato, a inclusão é um processo, e a educação inclusiva é uma parte essencial e complexa desse processo, exigindo mudanças atitudinais e, num primeiro momento, políticas. Porque por mais que haja pessoas interessadas e dedicadas a lutar para fazer a educação inclusiva acontecer, é preciso vontade política (UNESCO, 2020).

De fato, o Decreto 10.502/20 estava desalinhado com essas recomendações e compromissos internacionais, inclusive a Convenção da ONU, que tem caráter de emenda constitucional. Esse decreto promovia um grave retrocesso dos avanços conquistados historicamente em



benefício dessa população vulnerável, na medida em que explicitamente estimulava a segregação e conseqüente maior invisibilização das pessoas com deficiência. Julgados do STF já proibiram a redução ou a supressão do direito à educação, considerando ser dever estatal prezar pela efetivação dos direitos fundamentais, e não frustrar seu exercício (ARE 639.337 AgR, Rel. Min. Celso de Mello<sup>2</sup>; ADI 5357, Rel. Min. Edson Fachin<sup>3</sup>), sendo necessário portanto seguir a jurisprudência e conter os efeitos danosos do referido decreto que já entrou em vigor.

Andrade (2020) ressalta ainda que a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência proíbe a existência de sistemas paralelos de ensino que possibilitem ou estimulem a exclusão de pessoas com deficiência do sistema regular de ensino, inclusive por dispositivos legais internos do país. Diante dessas flagrantes violações, evidenciava-se a urgente necessidade de promover um efetivo controle de convencionalidade, a ser realizado por juízes e obedecido por líderes políticos e tomadores de decisão. Desse modo, garante-se a dignidade e os direitos humanos básicos de pessoas com deficiência, especialmente crianças e adolescentes em fase escolar.

Felizmente, o referido decreto teve sua eficácia suspensa pela ADI/6590, por decisão liminar proferida pelo ministro Dias Toffoli, do STF. O ministro observou que o decreto inovava no ordenamento jurídico, na medida em que não se restringia a pormenorizar termos de

---

<sup>2</sup> Em 2011, o STF obrigou o município de São Paulo a matricular crianças em creches e escolas próximas às suas residências ou do trabalho de seus responsáveis, reconhecendo que o direito fundamental à educação não deve ser limitado por avaliações discricionárias da Administração Pública ou pragmatismo governamental.

<sup>3</sup> Instituições privadas de ensino brasileiras solicitaram declaração de inconstitucionalidade à obrigação de promover inclusão e acessibilidade a alunos com deficiência sem custos extras na mensalidade escolar, conforme determinado pela Lei nº 13.146/2015. A resposta negativa do STF confirmou o compromisso com a inclusão de pessoas com deficiência no ensino público e privado.

legislação já existente, mas sim criava institutos, serviços e obrigações inéditos no ordenamento jurídico referente à educação brasileira (STF, 2020).

Ademais, confirmou a inadequação do teor do decreto com o texto constitucional brasileiro, e com os compromissos firmados na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Esses dispositivos inequivocadamente comprometem o país com a educação inclusiva, vetando a segregação de alunos com deficiência, incluindo-os em escolas regulares que deveriam adaptar-se às suas necessidades, integrando-os em todos os aspectos da vida escolar junto com os alunos sem deficiência. Em 18 de dezembro de 2020, essa suspensão foi referendada pela maioria dos ministros do STF (CONJUR, 2020).

### **3.3 PROTEÇÃO A GRUPOS DUPLAMENTE VULNERÁVEIS: MULHERES E CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA**

Casos de dupla ou mesmo múltiplas vulnerabilidades concomitantes a deficiências também geram ampla discussão e necessidade de proteção, pois há muitas pessoas que, além terem algum tipo de deficiência, também são mulheres, crianças, negros e/ou LGBTQI+. Dhanda (2008) apontou que essa questão foi ignorada na Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979) que englobou o gênero feminino como um grupo universal, desconsiderando as particularidades e necessidades específicas de mulheres com deficiência. Essa questão foi tratada de modo apenas sutilmente diferente na Convenção sobre os Direitos da Criança, que concentrou a menção às crianças com deficiência num único artigo.

Por sua vez, a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência adotou uma estratégia diferenciada, com uma abordagem de via dupla:

grupos vulneráveis em relação a etnia, idade e gênero, dentre outros, deveriam ter tanto a mesma proteção, quanto proteção diferenciada conforme suas necessidades. Pode-se falar, portanto, que o duplamente discriminado necessariamente precisa ser duplamente protegido e compensado.

Nesse sentido, são incluídos na Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência artigos dirigidos a grupos vulneráveis específicos, e artigos gerais sobre pessoas com deficiência abordam também os interesses especiais dos grupos particulares como mulheres e crianças (DHANDA, 2008). Infelizmente, Mapurunga *et al.* (2015) verificaram que a situação dos duplamente vulneráveis no Brasil ainda é bastante precária, sem avanços significativos no tocante às populações negra e indígena com deficiências, e tampouco a crianças e mulheres.

A Lei nº 11.340/2006, também conhecida como Lei Maria da Penha, pune violências contra mulheres com deficiência aumentando em um terço a sanção judicial. Todavia, Mapurunga *et al.* (2015) denunciam a ausência dessa real punição diferenciada, e de serviços de apoio efetivos a mulheres e meninas com deficiência que necessitem. Vale ressaltar que, além da falta de acessibilidade física através de rampas de acesso e outras barreiras arquitetônicas, outras dificuldades como falta de atendimento em Libras e mesmo barreiras atitudinais impedem que mulheres com deficiências distintas denunciem crimes e sejam testemunhas em tribunais, caracterizando uma violência institucional.

Casos de deficiência mental, intelectual e/ou autismo são ainda mais emblemáticos, na medida em que tiram a própria credibilidade dessas mulheres violentadas. Com efeito, são desacreditadas na polícia e consideradas legalmente incapazes de falar por si mesmas, contribuindo para a impunidade de agressores que frequentemente estão dentro

de suas casas, como cuidadores e/ou parentes. Ao invés de punir os agressores, diferentes movimentos da sociedade civil brasileira denunciam que, recorrentemente, são as vítimas com deficiência que são encaminhadas a instituições de longo prazo, tendo seu convívio social interrompido e expostas a outras agressões nesses ambientes que supostamente as deveria proteger (MAPURUNGA *et al.*, 2015).

Esse mesmo panorama também se aplica a crianças com deficiência. Vivendo em situações bastante semelhantes de descrédito, descaso, abuso sexual e violência em seus próprios lares, sofrem ainda com bullying, abandono e falta de inclusão escolar. No relatório produzido por diferentes entidades da sociedade civil, Mapurunga *et al.* (2015) apontam as severas falhas dos Conselhos Tutelares brasileiros, instituições criadas para defender os interesses de famílias e suas crianças, incluindo as com deficiências diversas.

Com efeito, muitos Conselheiros Tutelares são incapacitados para atender devidamente às necessidades de crianças com deficiência, pois não são devidamente treinados em LIBRAS para comunicarem-se com crianças e/ou pais com surdez. Ademais, são bastante criticados também por ignorar as peculiaridades desse grupo especial, desconhecendo os riscos mais comuns de violências contra essas crianças (MAPURUNGA *et al.*, 2015).

Desse modo, sem treinamento adequado para conhecer as necessidades desse grupo e lidar com ele, Mapurunga *et al.* (2015) concluem que muito dificilmente o trabalho dos Conselheiros Tutelares poderá trazer bons frutos para a sociedade como um todo, e principalmente a comunidade de crianças com deficiência e suas famílias. Logo, nota-se a necessidade urgente de articular diversos setores da sociedade para

tornar conhecidos e garantir os direitos humanos básicos de pessoas com deficiência, especialmente as mais vulneráveis.

Por fim, verificou-se que os bancos de dados governamentais com registros de violências com mulheres e crianças apresenta dados desagregados em apenas três categorias, a saber: geografia (estado da federação); natureza da violência (sexual, física etc); e agente violador (família, polícia, escola etc). Não são registradas informações acerca de possíveis deficiências que a pessoa violada pode ter, o que impossibilita quantificar adequadamente os casos ocorridos para desenvolver políticas públicas adequadas para reduzir as estatísticas de violência contra esse grupo (MAPURUNGA *et al.*, 2015).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de flagrantes violações a direitos humanos básicos, conclui-se que não é suficiente um país possuir leis abrangentes e exemplares na promoção de igualdade e inclusão de grupos vulneráveis como as pessoas com deficiência. É altamente necessário promover mudanças estruturais e atitudinais na sociedade, evitando violações a direitos fundamentais através da fiscalização de instituições e cidadãos para garantir o cumprimento da lei e integrar efetiva e definitivamente as pessoas com deficiência à sociedade. Ademais, eventuais violações a seus direitos precisam ser punidas com seriedade e celeridade.

Nesse sentido, sugere-se que oficiais da lei, agentes policiais e funcionários do sistema de justiça passem por treinamentos obrigatórios periódicos, para que aprendam a acolher adequadamente pessoas com deficiência e lidar com suas necessidades especiais de forma respeitosa e eficaz. Do mesmo modo, Conselheiros Tutelares precisam passar por

treinamentos periódicos semelhantes, focando inclusive na sensibilização quanto aos direitos de crianças com deficiência para identificar e analisar adequadamente violações contra elas. De modo geral, o ensino de Libras também deveria ser obrigatório a todos os agentes que lidam com pessoas com deficiência, inclusive professores e alunos de todos os níveis escolares.

Nos órgãos de pesquisas estatísticas oficiais, os dados coletados referentes a violações de direitos, atendimentos médicos, matrículas escolares e população empregada deveriam ser desagregados também por deficiência. Desse modo, tem-se um panorama claro e concreto dos desafios vivenciados por essa parcela da população. Além disso, é essencial envolver efetivamente as pessoas com deficiência em todas as esferas da vida pública, promovendo a acessibilidade na comunicação (através de LIBRAS, legendas em vídeos etc) e na mobilidade urbana, tornando todos os espaços realmente inclusivos.

Infelizmente, é necessário que exista um forte e complexo arcabouço jurídico específico para garantir o acesso aos Direitos Humanos fundamentais a pessoas com deficiência. Com efeito, isso é incoerente na medida em que os Direitos Humanos supostamente deveriam alcançar **todos** os humanos, não somente aqueles sem deficiência – e com importantes ressalvas. Por isso, é extremamente importante fomentar o debate e nele incluir a população com deficiência, capacitando-a para que possam falar por si mesmos e contribuir com o desenvolvimento da sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

ABC - AGÊNCIA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/agenciabrasil/noticia/2013-06->

28/assinado-tratado-para-facilitar-acesso-de-pessoas-com-deficiencias-visuais-leitura. Acesso em: 23/05/2021.

ALVES, J. R. **O Tratado de Marraqueche e a Exceção aos VIP's**: Harmonizando Direitos Humanos e Propriedade Intelectual para uma Humanização dos Direitos Autorais. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/15299>. Acesso em: 24/05/2021.

ANDRADE, P. G. F. **Educação inclusiva como direito de todos**: Inconstitucionalidade do Decreto nº 10.502/2020 frente à Convenção Internacional de Nova York sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/85803/educacao-inclusiva-como-direito-de-todos/4>. Acesso em 08/11/2020.

ARAÚJO, L. A. D. **A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência**. 3ª ed. rev. ampl. e atual. Brasília: CORDE, 2003.

BELLE, H. B. M.; COSTA, H. S. S. Deficiência: a luta de séculos pela inclusão social e cidadania. **Revista de Direito Brasileira**, 21(8), p. 108-125. 2018.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 26/05/2021.

BRASIL. **Decreto nº 10502**. Promulgado em 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/936694859/decreto-10502-20>. Acesso: 26/05/2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.522**. Promulgado em 8 de outubro de 2018. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9522.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9522.htm). Acesso em: 23/05/2021.

BRASIL. **Lei nº 11340**. Promulgada em 7 de agosto de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso: 26/05/2021.

BRASIL. **Lei nº 12764**. Promulgada em 27 de dezembro de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm). Acesso em: 25/05/2021.

BRASIL. **Lei nº 13146**. Promulgada em 6 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 25/05/2021.

BRASIL. **Lei nº 7.853**. Promulgada em 24 de outubro de 1989. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm). Acesso em: 23/05/2021.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/o.Convencao.Personas.Portadoras.de.Deficiencia.htm>. Acesso em: 01/06/2021.

CONJUR – CONSULTOR JURÍDICO. **STF referenda suspensão de decreto sobre política de educação especial do governo**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-20/stf-referenda-suspensao-politica-educacao-especial-governo>. Acesso em: 25/05/2021.

DAMASCENO, L. R. S. **Direitos humanos e proteção dos direitos das pessoas com deficiência**: Evolução dos sistemas global e regional de proteção. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32710/direitos-humanos-e-protecao-dos-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em 08/11/2020.

DHANDA, A. Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. **Sur** 8, v. 5, 2008.

IBGE EDUCA. Pessoas com deficiência. 2020. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso em 08/11/2020.

IDA – INTERNATIONAL DISABILITY ALLIANCE. **“What an inclusive, equitable, quality education means to us”**. IDA Report on Inclusive Education Launched. 2020. Disponível em: <https://www.internationaldisabilityalliance.org/news-inclusive-education-2020>. Acesso em 08/11/2020.

MAPURUNGA, A.; CERIGNONI, F.; BARRETO, R.; ATALLA, R.; LUGON, R.; REICHER, S. C. – Abraça; FBASD; FCD; **Inclusive, Inclusão e Cidadania**; Instituto Baresi; Instituto MetaSocial; Movimento Down; Rede MVI-Brasil; RIADIS. 1ª Apresentação Conjunta ao Comitê na Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência: uma visão geral da Sociedade Civil Brasileira. Julho 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/arquivos/apresentacao-da-sociedade-civil-brasileira-ao->



comite-na-convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia/view.

Acesso em: 24/05/2021.

PALUMBO, Livia Pelili. **A efetivação dos direitos das pessoas com deficiência pelos sistemas de proteção dos direitos humanos: sistema americano e europeu**. Revista científica eletrônica do curso de direito, I,2. 2012.

ROSTELATO, T. A. Violação a direitos de pessoa com deficiência: o caso Damião Ximenes Lopes – pioneira condenação do Brasil, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. 04, 05, 06 e 07 de Novembro. 2009.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Suspensa eficácia de decreto que instituiu a política nacional de educação especial. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=456419&ori=1>. Acesso em: 25/05/2021.

TESSEROLI FILHO, N. B. **O Tratado de Marraqueche e sua incorporação em tempo de limitação circunstancial ao poder de emenda**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/82512/o-tratado-de-marraqueche-e-sua-incorporacao-em-tempo-de-limitacao-circunstancial-ao-poder-de-emenda>. Acesso em: 23/05/2021.

UN – UNITED NATIONS. **Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)**. 2020a. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>. Acesso em 08/11/2020.

UN – UNITED NATIONS. **Department of Economic and Social Affairs - Sustainable Development**. 2020b. Disponível em: <https://sdgs.un.org/>. Acesso: 08/11/2020.

UNESCO. **Resumo do Relatório de Monitoramento Global da Educação 2020: Inclusão e educação para todos**. Paris: UNESCO. 2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Disability and health**. 2018. Disponível em: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>. Acesso: 08/11/2020.

# 5

## **MEDIDA DE SEGURANÇA E OS ESTÂNDARES INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PRIVADAS DE LIBERDADE**

*Laura Miléo Gomes Mendonça*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

Em “Alienista”, Machado de Assis (1882) traça uma discussão entre a loucura e a razão a partir do personagem Simão Bacamarte, um médico e cientista que visando pôr em prática suas teorias relacionadas a loucura, institui a denominada “Casa verde”, um hospício em Itaguaí. Porém, com o desenvolvimento da narrativa, percebe-se que Simão manda “prender” qualquer pessoa que ele considere como “louca”, até que praticamente toda a população da cidade se encontre apreendida dentro da instituição.

Em um momento posterior na obra, um médico afirma que a “Casa Verde” é, na verdade, um cárcere privado, incitando o questionamento da população quanto a veracidade dos motivos pelos quais tantas pessoas se encontravam internadas. Essa ação possibilitou a discussão entre a privação de liberdade desses indivíduos e a ótica eugenista, visto que o alienista prendia qualquer um que desviasse, de alguma forma, do padrão social. Logo, no local, além de pessoas com deficiência mental,

---

<sup>1</sup> Graduanda em direito pelo Centro Universitário do Pará. Membro do grupo de pesquisa A relação entre a Teoria do Direito e a História no Debate Analítico coordenado pelo prof. Filipe Rodrigues. Email: Laura.gomes304@gmail.com

encontravam-se indivíduos sem nenhum indício de "discapacidade" (ASSIS, 1882).

A realidade fictícia da obra literária de Machado de Assis, não se afasta tanto da realidade atual do Brasil, em que pessoas com deficiência são encarceradas em instituições sendo forçadas a um afastamento social que gera a exclusão e a estigmatização.

Os problemas relacionados à internação de pessoas com deficiência não são recentes. Há tempos é visível o constante desrespeito aos direitos desses indivíduos, como, por exemplo, no caso emblemático do "Holocausto Brasileiro" (ARBEX, 2013). Em consonância com a atual realidade desse grupo, pode-se notar a constância de tratamentos desumanos, como abordado no relatório sobre a situação de direitos humanos em hospitais psiquiátricos e comunidades terapêuticas, em que casos de violência sexual e tortura são comuns na realidade desses ambientes.

Deve-se destacar que, em se tratando de pessoas com deficiência privadas de liberdade, visualiza-se uma dupla vulnerabilidade que caracteriza-se por pertencerem ao grupo de indivíduos com deficiência e ao de pessoas privadas de liberdade, sendo o desrespeito aos direitos dessa comunidade uma dupla violação, que ocorre das mais diversas formas cotidianamente, visto que a vulnerabilidade relacionada a esse grupo se encontra diretamente ligada aos estigmas gerados em cima das mesmas (SPINELLI, 2019).

Desse modo, a presente pesquisa visa questionar a problemática relacionada a aplicação de medidas de segurança para com pessoas que possuem transtornos psicológicos. Assim, aborda-se os padrões internacionais das pessoas privadas de liberdade e das pessoas com deficiência, conjuntamente com uma análise ao conceito da

periculosidade frente à aplicação da medida de segurança, e analisa-se como a prática de institucionalização pode acarretar na estigmatização dessa comunidade e no desenvolvimento do auto estigma no Brasil contemporâneo. O desenvolvimento da elaboração do artigo se deu por meio da utilização de pesquisas bibliográficas referentes ao tema, artigos científicos e monografias, ainda, foram utilizados tratados relativos aos Direitos das pessoas privadas de liberdade e das pessoas com deficiência.

## **2. A ESTIGMATIZAÇÃO E O AUTO-ESTIGMA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA MENTAL**

Inicialmente para se falar da estigmatização de pessoas com deficiência mental é necessário definir o conceito de pessoa com deficiência, o qual, de acordo com o Art. 2 da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência: “considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Ainda, o Americans with Disabilities Act (ADA), afirma que a deficiência está ligada a um impedimento de realizar uma ou mais atividades diárias fundamentais.

Goffman (1988), conceitua o estigma como “a situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena”, afirmando que:

[u]m indivíduo que poderia ter sido facilmente recebido na relação social cotidiana possui um traço que pode-se impor a atenção e afastar aqueles que ele encontra, destruindo a possibilidade de atenção para outros atributos seus. Ele possui um estigma, uma característica diferente da que havíamos previsto. Nós e os que não se afastam negativamente das

expectativas particulares em questão serão por mim chamados de normais (GOFFMAN, 1988, p. 7).

Dessa forma, traça-se uma discussão acerca da estigmatização do transtorno, visto que, a partir da ideologia de Goffman, os indivíduos com deficiência mental, por possuírem um atributo diferente do considerado comum, são marginalizados e excluídos, surgindo, assim, um estigma em cima desse grupo, simplesmente por não se encaixarem no padrão social esperado.

Corrigan e Watson (2002) apresentam duas formas de estigma: o estigma público e o auto estigma. O primeiro, já abordado anteriormente, trata da forma com que a população age para com as pessoas com deficiência mental, atrelando a esse conceito o estereótipo – o padrão estabelecido pelo senso comum, as crenças preconcebidas sobre um determinado grupo –, o preconceito – definido pela concordância com as crenças e sentimentos ou opiniões negativas contra essa comunidade – e a discriminação – que partindo do preconceito gera um comportamento agressivo para com esses indivíduos, como por exemplo a substituição da assistência médica por serviços providos pelo sistema penal. Já o auto estigma, seria uma consequência do estigma social, da forma que esses indivíduos são percebidos pela sociedade, nele são utilizados os mesmos conceitos abordados acima, porém com implicações diferentes.

Tratando dos estereótipos, muitas pessoas com transtornos mentais tem noção da existência dessas crenças negativas, em seguida tem-se o preconceito, que ocorre quando a pessoa com a deficiência concorda com essas concepções, gerando uma espécie de preconceito contra si próprio, ocasionando, geralmente, em baixa autoestima e constante

dúvida da sua capacidade, e por fim, a discriminação contra si próprio, em que, levado pelo auto preconceito, o indivíduo age em concordância com aquilo preconcebido, causando, muitas vezes, o não sucesso no trabalho e a falta de oportunidades. Assim, a exclusão social ocasionada pela institucionalização dessas pessoas, motiva a estigmatização, que também influencia na internalização do estigma pela pessoa com transtorno, afetando negativamente, também, a autoestima e a qualidade de vida. Nesse viés, Oliveira (2016) afirma que

[s]egundo dados da investigação, para além de algumas doenças mentais (e.g. esquizofrenia, Sartorius & Schulze, 2005), certos contextos de tratamento (e.g. hospitais psiquiátricos, WHO, 2005) podem ser extremamente estigmatizantes. O desejo de manter distância social destas pessoas parece ser activado por estereótipos de que ‘eles’, ‘os doentes mentais’, ‘são’ bizzaros, imprevisíveis, irracionais, perigosos e incompetentes. (...) O estigma internalizado tem também sido associado a auto-estima diminuída (Lysaker et al., 2008; Yanos et al, 2008; Corrigan et al, 2006) e perda de qualidade de vida daqueles que são rotulados como "doentes mentais" (Link & Phelan, 2001; Markowitz, 1998; Rosenfield, 1997). Em geral, estes dados são concordantes com os resultados relatados por Livingston & Boyd (2010) numa revisão sistemática e meta-análise sobre estigma internalizado, o qual confirmou os seus efeitos negativos em diversas variáveis psicossociais, incluindo auto-estima, qualidade de vida e apoio social (OLIVEIRA, 2016, 12)

Contudo, somente no século XIX surgiram as discussões com viés médico acerca dos transtornos mentais, e com isso foi criada a primeira instituição com o objetivo de “curar” esses indivíduos, os isolando socialmente, sendo denominada de “asilo”. A criação de instituições como essas motivaram, ainda mais, uma ideologia discriminatória contra os indivíduos com transtorno mental, pois permitiu que se criasse o conceito de um local que separa as pessoas tidas como “diferentes” das

consideradas “normais”, perpetuando o preconceito, a exclusão e a violência (LUCHMANN; RODRIGUES, 2007). De acordo com Luchmann e Rodrigues,

[o] manicômio é a tradução mais completa dessa exclusão, controle e violência. Seus muros escondem a violência (física e simbólica) através de uma roupagem protetora que desculpabiliza a sociedade e descontextualiza os processos sóciohistóricos [sic] da produção e reprodução da loucura (LUCHAMANN; RODRIGUES, 2007, p. 402).

É fundamental ressaltar, também, o posicionamento da Organização Mundial da Saúde (OMS), que define a deficiência intelectual como uma redução na capacidade de entender informações mais complexas ou recentes e de conseguir aprender e aplicar habilidades, sendo caracterizada por alterações, durante o desenvolvimento do indivíduo, das funções cognitivas, de linguagem, habilidades motoras e capacidade social. Primariamente, a OMS, com o objetivo de esclarecer, dividiu a classificação das deficiências em três níveis: deficiência, incapacidade e desvantagem social. Posteriormente, foi mudado esse entendimento e a pessoa com deficiência passou a ser vista com funcionalidade global, levando em conta o contexto inserido e gerando um rompimento com a segregação desse grupo do resto da sociedade (NASCIMENTO, SZMANSKI, 2013).

Contudo, até ocorrer uma mudança de paradigma sobre o entendimento da deficiência, ocorreram diversos acontecimentos em que esse grupo era completamente discriminado e separado do resto da população, como por exemplo o caso do Hospital Colônia de Barbacena, localizado em Minas Gerais e fundado em 1903, pode ser utilizada como exemplo dos graves problemas relacionados à internação de pessoas

com deficiência. Conhecido como “Holocausto brasileiro”, o acontecimento gerou a morte de cerca de 60 mil pessoas. A situação da instituição era deplorável e a forma que tratavam os internos era desumana, sendo constantemente torturados e violentados; era comum passarem fome e frio, e como meio de sobrevivência, eram obrigados a se alimentar de ratos e beber água do esgoto. Além de pessoas com transtornos psicológicos, eram enviados para o hospital aqueles rejeitados e marginalizados pela sociedade (ARBEX, 2013).

O ocorrido em Barbacena evidencia a problemática atrelada a instituições manicomiais, visto que o indivíduo se torna subjugado à instituição, completamente vulnerável, sem garantias de direitos e exilado do resto da população (ARBEX, 2013). Apoiado na teoria eugenista, visando o afastamento e isolamento daqueles que não se encaixavam no padrão, o ocorrido no Hospital, reitera o estigma atrelado a essas pessoas (MARTINS, 2020). Apesar do local ter sido fechado na década de 1980, esse acontecimento não se afasta da realidade social atual, as medidas de segurança e internações compulsórias vêm reafirmar essa ideologia pautada na discriminação (MARTINS, 2020).

Além do Hospital Colônia de Barbacena, o país contou com a presença de hospícios em diversas regiões, dentre eles pode-se citar o primeiro do Brasil, que surgiu em 1852, localizado no Rio de Janeiro, que levava o nome de Hospício de Pedro II, e o Hospício Provisório de Alienados. inaugurado em 1873, que ficava no estado do Pará. A realidade presente nesses estabelecimentos era extremamente precária, devido a superlotação, o baixo investimento recebido e a falta de presença significativa da equipe médica, em diversos relatos é constatado que os locais eram extremamente insalubres e os tratamentos realizados nos



pacientes, ineficazes. Ainda, foi observado que a taxa de óbito nesses locais era substancialmente elevada, chegando perto de 50% (ZIZLER, 2019).

Em conclusão torna-se visível a construção histórica que motivou problemática do estigma da doença mental no Brasil, gerando a discriminação de um grupo de indivíduos que já são extremamente vulneráveis, motivando assim uma discussão sobre como a privação de liberdade desse grupo pode afetar diretamente a autoestima deles, contribuindo, também, com o aumento do preconceito e da discriminação.

### **3. ESTÂNDARES INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE E DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

A discussão no âmbito internacional quanto aos direitos das pessoas privadas de liberdade não é recente. Em 1948, com o surgimento da Declaração Universal de Direitos Humanos, foi abordado o direito de igualdade perante a lei e a proteção do mesmo, sem qualquer discriminação e o direito de não ser submetido a tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante, os quais se tornariam fundamentais nas futuras discussões relacionadas a esses indivíduos, visto que ressaltam a qualidade dos mesmos de seres humanos de direito, independente da situação excepcional em que se encontram (ONU, 1948). Ainda, a mesma abordagem foi reiterada quando a ONU adotou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 1966, sendo esse ratificado pelo Brasil em 1992, visto que, ele tratou da igualdade entre todos os indivíduos e da proibição da tortura em seus artigos 3 e 7, respectivamente (ONU, 1966).

Em 1984, foi adotada pela Assembleia Geral da ONU, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis e Degradantes, a qual,

além de definir o crime de tortura, vem também a reconhecer que agentes públicos, ou qualquer outra pessoa que atue a título oficial, pode perpetrar a tortura. Ainda, a convenção traz a tona a relação entre a tortura e as pessoas privados de liberdade, tratando de temas como o treinamento de policiais e quaisquer outros funcionários afetos a tarefas vinculadas à segurança pública e a necessidade de serem ensinados e instruídos quanto a proibição da tortura, ademais, determina que os Estados-partes realizem o constante exame das normas, instruções, métodos e práticas de interrogatórios, como também as condições de custódia das pessoas detidas e reclusas no território nacional (ONU, 1984).

Posteriormente, em 2006, foi efetivado o Protocolo Facultativo da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, o qual o Brasil veio a ratificar em 2007. O principal objetivo do Protocolo foi criar um mecanismo que supervisionasse a situação dos direitos das pessoas privadas de liberdade nos Estados-membros, a fim de prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (ONU, 2006). Nesse viés, o Protocolo visa garantir a prevenção da tortura e outros tratamentos cruéis ou degradantes, por meio do comprometimento dos Estados-partes com a criação de mecanismos nacionais e de um subcomitê que realizará tal prevenção (ONU, 2006).

Por meio do reconhecimento dos princípios de dignidade da pessoa humana e liberdades fundamentais, explicitados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, um dos principais tratados internacionais, sendo considerado tratado-regente do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, o documento de “Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas” foi aprovado em 2008 pela Comissão

Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com o objetivo de contribuir para com a segurança e a garantia de direitos daqueles indivíduos que se encontram sujeitos a qualquer tipo de detenção ou prisão (CIDH, 2008). Ademais, o documento traz a tona medidas especiais a serem aplicadas para com as pessoas detidas com problemas psíquicos, sendo um de seus objetivos principais:

garantir a gradual desinstitucionalização dessas pessoas e a organização de serviços alternativos que possibilitem o cumprimento de objetivos compatíveis com um sistema de saúde e uma atenção psiquiátrica integral, contínua, preventiva, participativa e comunitária, desse modo evitando a privação desnecessária da liberdade nos estabelecimentos hospitalares ou de outra natureza” (CIDH, 2008, p. 184).

Nesse sentido, é fundamental ressaltar marcos importantes para os direitos das pessoas com deficiência no âmbito internacional. Em 1971 a Assembleia Geral da ONU aprovou a “Declaração de Direitos do Deficiente Mental”, contudo, é importante ressaltar as diversas problemáticas atreladas a ela, já que por ter caráter substancialmente assistencialista, retira grande parte da autonomia desses indivíduos. Dentre as obrigações dos Estados, a Declaração estabelece a cooperação para uma melhor qualidade de vida das pessoas com deficiência, assim como, mais oportunidades de emprego e o desenvolvimento de suas habilidades, visando integrá-las na sociedade de forma ativa, por meio da proteção de seus direitos., Vale ressaltar, especificamente, o direito aos cuidados médicos e aos tratamentos físicos apropriados e o direito à segurança e proteção, que se relaciona diretamente ao artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante às pessoas com

deficiência direitos socioeconômicos, e dentre eles o direito à saúde, cuidados médicos e o direito à segurança em caso de doença (ONU, 1948).

Posteriormente, em 2007, foi adotada a Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, que foi ratificado pelo Brasil em 2008 - possuindo status de Emenda Constitucional -, seu principal objetivo foi dar enfoque na inclusão social das pessoas com deficiência e motivar a autonomia delas, alterando o paradigma da deficiência, que antes era visto como modelo reabilitador e devido a convenção passa a ser visto como um modelo social.

Deve-se destacar o artigo 14 do referido tratado, o qual reafirma os direitos à liberdade e à segurança da pessoa com deficiência, reconhecendo que indivíduos com deficiência não devem ser privados de sua liberdade de forma ilegal ou arbitrária, e que o fato da existência de deficiência não deve ser justificativa para que ocorra a privação de liberdade, ainda, declaraa que caso essas pessoas forem privadas de liberdade, devem ser garantidos seus direitos, tratadas conforme os objetivos e princípios previstos no art. 3 da Convenção, quais sejam,

- a) A não discriminação; b) A plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; c) O respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; d) A igualdade de oportunidades; e) A acessibilidade; f) A igualdade entre o homem e a mulher; g) O respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

Em 2009 foi publicado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, um livro de bolso sobre prisioneiros com necessidades especiais, além de tratar de pessoas com deficiência, ele aborda diversos outros grupos que necessitam de uma atenção mais específica. O livro

explicita a importância de garantir os direitos desse indivíduos, tais como o acesso à justiça e a liberdade e segurança pessoal, ainda, trata da necessidade de serem implementadas estratégias que visem o melhor tratamento, com igualdade, dignidade e sem discriminação, para esses indivíduos, versa, também, sobre a indispensabilidade de se ter uma equipe treinada e preparada para lidar corretamente com esse grupo, uma vez que, sem essa fiscalização, emblemáticos casos como o de Damiano Ximenes Lopes, que foi agredido até a morte pelos funcionários da clínica em que estava internado, podem vir a se reiterar, gerando uma afronta extremamente problemática aos Direitos Humanos.

Diante disso, se faz fundamental discutir e analisar como esses direitos são garantidos no Brasil, levando em consideração a atual realidade social em que as pessoas que possuem deficiências psíquicas venham a cometer delitos, denominados popularmente de “loucos infratores”, são automaticamente tidas como um perigo a segurança social (DE SOUSA FRANÇA, 2016).

#### **4. A RELAÇÃO ENTRE MEDIDA DE SEGURANÇA E PERICULOSIDADE NO BRASIL**

##### **4.1. A LEGISLAÇÃO**

De acordo com dados da Secretaria Nacional de Assistência Social, até 2016, 5.037 adultos com deficiência viviam em instituições. Dentro desses estabelecimentos os indivíduos chegam a ficar para sempre e sem perspectiva de saída, sofrendo abusos e maus tratos dos funcionários e vivendo em condições degradantes. A partir disso, questiona-se sobre a necessidade de avaliar a realidade dos indivíduos com deficiência que se encontram em medida de segurança, dado que, por estarem

subjugados pelo governo, se encontram extremamente vulneráveis diante de uma realidade desumana (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

Nucci (2020) afirma que, no direito penal brasileiro, a medida de segurança, sanção penal de natureza preventiva, tem como objetivo impedir que um indivíduo – inimputável ou semi-inimputável – que praticou delito e, portanto, considerado periculoso, venha a cometer novamente ato ilícito, garantindo isso por meio de tratamento adequado. Entretanto, apesar dessa forma de sanção ser considerada preventiva, ela é utilizada como forma de punição.

É possível caracterizar como inimputável todo o indivíduo que se assemelha ao que se encontra previsto no art. 26 do Código Penal brasileiro, sendo estes aqueles com doença mental ou não mentalmente desenvolvidos por completo quando realizaram o delito, sem consciência do caráter ilícito do mesmo.

Dessa forma, estabelece que o indivíduo com deficiência mental não é penalmente responsabilizado, sendo então inocentado e encaminhado para tratamento, como previsto no art. 97 do Código Penal, afirmando que em casos de inimputabilidade será determinada internação, além de permitir sua sujeição a tratamento ambulatorial nos casos em que o crime for punível com detenção (BRASIL, 1940). A regularização desse tipo de tratamento está prevista no Código Penal em seu artigo 96, I, o qual afirma que em caso de internação, essa será realizada em hospital de custódia ou em outro estabelecimento adequado, juntamente com a realização de tratamento psiquiátrico. Complementarmente, a Lei de Execução Penal, em seu art. 101, explicita que o tratamento ambulatorial será realizado em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico ou em outro local com dependência médica adequada (BRASIL 1984).

Para que a medida de segurança seja aplicada aos inimputáveis, não basta apenas a confirmação de transtorno mental, é necessário que o agente seja considerado perigoso, podendo a periculosidade essa ser real ou presumida. Nos casos de indivíduos semi-inimputáveis, a periculosidade deve ser reconhecida pelo juiz, que deve analisar no caso concreto a sua existência nos casos de inimputabilidade, não é necessário que seja realizada essa análise, basta o juiz concluir que o agente praticou um ato ilícito e ele poderá aplicar a medida de segurança (BRASIL, 1940). De acordo com Bittencourt (2014), a periculosidade do agente caracteriza-se como um estado subjetivo de antissociabilidade, e para que essa seja definida é realizado um juízo de probabilidade de que o indivíduo virá a cometer crime novamente.

Pode-se traçar uma discussão entre o emprego da periculosidade como uma forma de condenar os inimputáveis e a violação do princípio da culpabilidade, visto que a ideia da periculosidade não é concreta, mas sim presumida, já que não existe comprovação de que o indivíduo irá praticar o delito novamente, sendo, então, uma presunção pautada no preconceito, identificando o deficiente mental, que foge do padrão social, como perigoso (MADEIRA, 2018). Nesse sentido, Rogério Sanches Cunha (2020) define o princípio da culpabilidade como um limitador do direito de punir, podendo o Estado apenas sancionar o agente imputável – penalmente capaz, que possui capacidade para conhecer a ilicitude de seu comportamento, entretanto, no momento que os penalmente incapazes que praticaram ato delituoso são submetidos à uma intervenção penal pautada no conceito de periculosidade, ocorre a violação do princípio da culpabilidade.

Contudo, após ser realizada a aferição da periculosidade, o indivíduo é encaminhado para um Hospital de Custódia e Tratamento

psiquiátrico, comumente conhecido como “manicômio judiciário”, onde – teoricamente – será tratado e ressocializado para poder retornar a sociedade (BRASIL, 1940). Porém, o que se observa é o momento em que “são aptos a retomarem a sociedade” é praticamente inexistente na maioria dos casos, pois o cálculo do tempo de cumprimento da medida de segurança é relacionado à periculosidade (DOS SANTOS, 2018). Portanto, dependendo do quão “perigosa” essa pessoa é considerada, mais tempo ela será mantida no manicômio, pois conforme o art. 97, parágrafo 1 do Código Penal, a medida de segurança apenas termina quando cessar a periculosidade, que só será confirmada por meio de perícia médica. Nesse viés, quando se traça uma discussão entre essa legislação e os estândaes de direitos, visualiza-se a ilegitimidade presente na mesma, visto que é devidamente apontado na Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes que cada Estado Parte deverá manter sob exame as diligências sobre detenção e tratamento das pessoas submetidas a qualquer forma de detenção ou prisão, com finalidade de evitar qualquer caso de tortura, contudo, quando se é registrado por lei a autorização de submeter a uma pessoa uma pena que não determina de forma clara quanto tempo ela será subjugada a tal regime, percebe-se uma forma de tratamento desumano, que ultrapassa os limites do aceitável e submete, assim, um indivíduo a ser refém do regime imposto, isolado do mundo externo e sem previsão de término.

A legislação brasileira que trata das pessoas com transtornos psicológicos privadas de liberdade ao definir a institucionalização como principal medida utilizada e realizar a aplicação do conceito subjetivo de periculosidade, faz com que a privação de liberdade seja a única opção no sistema brasileiro, o que não condiz com os estândaes



internacionais de direitos desse grupo, Conforme os “Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas”, privar alguém de sua liberdade em um hospital psiquiátrico ou outra instituição semelhante deve ser usado como último recurso e apenas quando for provável que aconteça danos diretos ou iminentes a indivíduos ou terceiros, não sendo viável utilizar apenas a deficiência como justificativa da privação, algo que ocorre de forma constante no Brasil.

#### **4.2 ANÁLISE DE SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO**

De acordo com o Censo dos Estabelecimentos de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (ECTPs) de 2011, 2839 indivíduos estavam em medida de segurança em diversos ECTPs no Brasil. Entretanto, 741 pessoas desse grupo já haviam cessado sua periculosidade, podendo, assim, sair do local, porém, são mantidos presos, ainda, 1.153 pessoas encontravam-se aguardando a realização do exame de cessação da periculosidade que deve ocorrer todo ano.

Como expresso, o caráter da medida de segurança é preventivo, tendo por finalidade proteger a sociedade evitando que o indivíduo cometa outro crime futuramente. Entretanto, a partir do início do cumprimento dessa medida, ocorre, de fato, a punição desse grupo que possui deficiência mental, os quais não têm consciência da ilicitude de seus atos (DA SILVA, 2017).

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho “Saúde Mental e Liberdade” da Pastoral Carcerária da Arquidiocese de São Paulo publicou, em 2018, um relatório que leva como nome “Hospitais-prisão: notas sobre os Manicômios Judiciários de São Paulo”. O Grupo realizou visitas a três

diferentes hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico (HCTP) na região de São Paulo, dois localizados no município de Franco da Rocha e um em Taubaté. No relatório, destacaram que além das condições precárias em que se encontravam alguns estabelecimentos, o tratamento preocupante para com os internos, tais como submissão a castigos, longos períodos de isolamentos, eram comuns. Ademais, observou-se que HCTP I, situado em Franco da Rocha, havia um espaço denominado “clínica”, em que até 2016 era utilizada para a realização de contenções químicas e físicas, sendo o local palco para grande parte das agressões praticadas na instituição (PASTORAL CARCERÁRIA, 2018).

Diante disso, o Grupo de Trabalho reconheceu o caráter punitivista e prisional dos Estabelecimentos de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, que deveriam realizar um tratamento visando a ressocialização desses indivíduos, porém, têm como característica a punição dos internos e a violação dos seus direitos (PASTORAL CARCERÁRIA, 2018). Destaca-se que uma das medidas de “contenção” que os três HCTPs têm em comum é o isolamento, em que aqueles que agissem fora do padrão – tendo alguma atitude agressiva, desentendimento ou inquietude – eram encaminhados a uma ala separada onde permanecem isolados, não podendo sair do local por dias, apenas tendo acesso ao banheiro quando acompanhados (PASTORAL CARCERÁRIA, 2018).

A tortura, de acordo com a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, é o ato que pode ser usado com o objetivo de castigar, afetando mentalmente o indivíduo, assim, o isolamento pode ser diretamente classificado como uma forma de tratamento desumano e tortura; Logo, as atitudes tomadas pelos “Hospitais-prisões” citados violam o artigo 15 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o qual estabelece o

comprometimento dos Estados de empregar medidas efetivas de natureza legislativa, administrativa, judicial ou outra para evitar que pessoas com deficiência sejam submetidas à tortura ou a tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

No caso das medidas de seguranças e tomando em conta a realidade dos “Hospitais-prisão”, é possível constatar a presença da característica punitivista na aplicação de castigos, dentre eles o isolamento e da restrição de liberdade, bem como na indeterminação do prazo máximo da medida de segurança, o que contraria o art. 97, parágrafo 1, do Código Penal que estabelece o prazo de 1 a 3 anos. Apesar de a medida de segurança não ser considerada uma pena, pode ser compreendida como uma espécie de sanção penal de acordo com o art. 32 do Código Penal pois possui viés sancionador. Dessa forma, se faz indispensável que o princípio da legalidade seja observado quando ela for aplicada. Ainda, essa realidade afeta a dignidade da pessoa humana, visto que esse conceito, abarca diversos aspectos que tratam da necessidade da garantia dos direitos de todos os indivíduos, dentre os quais pode-se citar a liberdade. Assim, quando uma pessoa é sancionada com uma pena de tempo indeterminado, a ressocialização é dispensada, tornando a sanção apenas algo cruel e inútil, violando a dignidade individual (MOURA, 2012).

Nesse sentido, observa-se uma segregação dos infratores que possuem deficiência em relação ao resto da sociedade, pelo fato de que eles podem ser mantidos dentro dos HCTPs por tempo indeterminado, sendo esse um fator que favorece à denominada “higienização social”, que visa à exclusão e segregação dos indivíduos considerados como “diferentes” e fora do padrão social estabelecido, permitindo que essas pessoas permaneçam escondidas do resto da sociedade (CAFÉ, 2017).

Dessa forma, é necessário que seja levada em conta a violação do direito à igualdade, previsto no art. 4 da Convenção da Pessoa com Deficiência, dado que a institucionalização desse grupo, como citado anteriormente, motiva um aumento da discriminação contra eles, contribuindo pro preconceito já existente para com pessoas com transtornos psicológicos.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O preconceito e a discriminação estimulam graves violações de diversos direitos fundamentais de grupos vulneráveis. A segregação e a punição, em certos casos eternas, de indivíduos com transtornos mentais que praticaram ato delituoso, é extremamente prejudicial, motivando – ainda mais – a exclusão dessa comunidade, a qual é reiterada com a institucionalização.

Sendo assim, questiona-se sobre como são efetivadas as medidas de segurança dentro da realidade presente nos Estabelecimentos de custódia e tratamento psiquiátrico e a necessidade de uma reavaliação quanto a aplicação dessa espécie de sanção penal e seus pressupostos, e como essa afeta e ajuda na disseminação de ideias discriminatórias, motivando o estigma para com esses indivíduos, que leva com que esses internalizem essas ideias gerando o auto estigma. Faz-se, assim, necessário que os direitos desses indivíduos sejam garantidos, levando em conta a realidade social em que estão inseridos, buscando diminuir as mazelas geradas por ideologias preconceituosas.

Apesar dos direitos desses indivíduos serem amparados por estândaes internacionais, questiona-se da verdadeira eficácia que esses têm sobre a realidade desse grupo no Brasil, ressaltando o constante

desrespeito ao que se encontra presente nos mesmos, sendo confirmado pelas diversas situações relatadas de tortura e negligência para com essas pessoas, concluindo que, na prática, esses estándares são comprovados como ineficazes.

## REFERÊNCIAS

- ARBEX, Daniela. **Holocausto brasileiro**. São Paulo: Editora Intrínseca, 2019.
- ASSIS, J.M.M. de. **O Alienista**. Edição Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.
- ATABAY, Tomris; ATABAY, Tomris. **Handbook on prisoners with special needs**. UN, 2009.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código penal comentado**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>. Acesso em 10 de jun de 2021.
- BRASIL. Planalto. **Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007**. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm)>. Acesso em 10 de jun de 2021.
- Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm)>. Acesso em 12 de jun de 2021
- Por uma cultura de direitos humanos:** direito a não ser submetido a castigos cruéis, desumanos e degradantes. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/promocao-e-defesa/por-uma-cultura-de-direitos-humanos-direito-a-nao-ser-submetido-a-castigos-cruéis-desumanos-e-degradantes>>. Acesso em 12 de jun de 2021.

CAFÉ, Laércio de Jesus. **Da higienização à loucura: uma perspectiva do processo higienizador “disciplinador”**. 2017. 127 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

CIDH. **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. Washington DC, Estados Unidos de América: CIDH, 2008.

CORRIGAN, Patrick W.; WATSON, Amy C. The paradox of self-stigma and mental illness. **Clinical psychology: Science and practice**, v. 9, n. 1, p. 35-53, 2002.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral**. Salvador: JusPodivm, 2020.

DA SILVA, Mayara Aparecida; PIMENTA, Clóris Patricia. O Caráter Punitivo da Medida de Segurança e o Direito Fundamental a Liberdade. **Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição**, v. 2, n. 2, p. 104-118, 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948.

DE SOUSA FRANÇA, Greyce Kelly Cruz; FRANÇA, Helysson Assunção. A estigmatização da loucura e a exclusão social. **Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade**, p. 65-81, 2016.

DOS SANTOS, Carlos Augusto Passos. Medidas de segurança ou prisão perpétua. **Etic-encontro de iniciação científica-issn 21-76-8498**, v. 2, n. 2, 2006.

FERREIRA, Marcela Santos; DE ARAÚJO CARVALHO, Maria Cecília. Estigma associado ao transtorno mental: uma breve reflexão sobre suas consequências. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**, 2017.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade**. Tradução: Mathias Lambert, v. 4, Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

HUMAN RIGHTS WATCH. Uma vida de isolamento e negligência em instituições para pessoas com deficiência no Brasil. **Human Rights Watch**, 2018.

KARAM, Maria Lúcia. Medidas de segurança: punição do enfermo mental e violação da dignidade. **verve. revista semestral autogestionária do Nu-Sol.**, n. 2, 2002.

- LEBRE, Marcelo. Medidas de segurança e periculosidade criminal: medo de quem. **Responsabilidades, Belo Horizonte**, v. 2, n. 2, p. 285-301, 2012.
- LOPES, Gustavo Casimiro. O preconceito contra o deficiente ao longo da história. **EFDeportes.com**. Rio de janeiro: n°176, janeiro. 2013.
- MADEIRA, T. C. **Medida de Segurança**: Análise sobre a imprecisão do seu prazo máximo de duração Vespasiano 2018. Trabalhos de Conclusão do Curso De Direito. FASEH, v. 3, n. 1, 2018.
- MARTINS, Laércio Melo. O Passado que Não Passa: do Holocausto Brasileiro à Anti-Reforma Psiquiátrica. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 3, n. 3, 2020
- MOREIRA, Virginia; MELO, Anna Karynne. “Minha doença é invisível!”: revisitando o estigma de ser doente mental. **Interação em Psicologia**, v. 12, n. 2, 2008
- MOURA, Joana Chaves Álvares. **Reflexões sobre o instituto da prisão perpétua**. 2012. Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/9012/1/TESE%20Pris%C3%A3o%20Perp%C3%A9tua.pdf>>. Acesso em: 20 de jun de 2021
- NASCIMENTO, Suzi Rosana Maciel Barreto do; SZMANSKI, Maria Lídia Sica Deficiência Mental Ou Intelectual? Implicações no uso das nomenclaturas. **EDUCERE**, 2013.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual De Direito Penal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020
- OLIVEIRA, Sandra Elisabete Henriques de. **(In) visível para quem?**: um olhar sobre o estigma internalizado, auto-estima e qualidade de vida em pessoas com doença mental. 2016. Disponível em: < <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/12455>> . Acesso em: 18 de jun de 2021
- ONU. **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**. 2007. Disponível em: <[http://www.pcdlegal.com.br/convencaoonu/wp-content/themes/convencaoonu/downloads/ONU\\_Cartilha.pdf](http://www.pcdlegal.com.br/convencaoonu/wp-content/themes/convencaoonu/downloads/ONU_Cartilha.pdf)>. Acesso em 15 de jun 2021.
- ONU. **Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes**. 1984. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/tortura/lex221.htm>>. Acesso em 15 de jun de 2021.

ONU. **Declaração de Direitos do Deficiente Mental**. 1971. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-dos-Portadores-de-Defici%C3%Aancia/declaracao-de-direitos-do-deficiente-mental.html> >. Acesso em 15 de jun de 2021

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm) >. Acesso em 15 de jun de 2021.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Hospitais-prisão**: notas sobre o manicômios judiciários de São Paulo. São Paulo: Pastoral Carcerária da Arquidiocese de São Paulo, 2018

PAULON, S. M.; PINTO NETO, M.; DIAS, M. T. G.; GUIMARÃES, W. **Desinstitucionalização nos manicômios judiciários**: quem se assegura com a medida de segurança?. Disponível em: <[https://www.academia.edu/34506589/Desinstitucionaliza%C3%A7%C3%A3o\\_nos\\_manic%C3%B4mios\\_judici%C3%A1rios\\_quem\\_se\\_assegura\\_com\\_a\\_medida\\_de\\_seguran%C3%A7a](https://www.academia.edu/34506589/Desinstitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_nos_manic%C3%B4mios_judici%C3%A1rios_quem_se_assegura_com_a_medida_de_seguran%C3%A7a) >. Acesso em 12 de jun de 2021

ROSSI, Valéria Rondon et al. Medida de Segurança: a violação do direito à saúde a partir do conceito de periculosidade. **Cadernos Ibero-americanos de Direito Sanitário**, v. 4, n. 3, p. 75-93, 2015.

SILVA, Ruth Stein; DA CUNHA, Paulo Giovanni Moreira. A quem atinge o punitivismo penal?. **Revista Pet Economia UFES**, v. 1, n. 1, p. 8-10, 2020

SILVEIRA, Débora. Conceito e aplicação das medidas de segurança no direito brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4470, 27 set. 2015

SPINIELI, André Luiz Pereira. Prisão e acessibilidade: uma análise da situação de pessoas com deficiência no cárcere brasileiro. **Ratio Juris**, v. 14, n. 29, p. 129-146, 2019

VIEIRA, P. P. Reflexões sobre A História da Loucura de Michel Foucault. **Revista Aulas**, v. 1, n. 3, 20 mar. 2015

ZIZLER, Rosangela Lobo. Violações de direitos humanos na história da psiquiatria no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5772, 21 abr. 2019.



# 6

## JURISDIÇÃO MILITAR E DIREITOS HUMANOS: ESTÂNDARES INTERNACIONAIS E A JUSTIÇA MILITAR NO BRASIL

*Marina de Almeida Rosa*<sup>1</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

O arranjo normativo brasileiro reconhece a existência de uma jurisdição militar com competência para julgar, *a priori*, crimes cometidos por militares no exercício da função. Entretanto, tem-se observado uma ampliação das competências da Justiça Militar brasileira no sentido de submeter a sua jurisdição o julgamento de militares suspeitos de praticar crimes violentos contra civis, bem como o julgamento de civis em tempos de paz. Tais alterações têm sido questionadas perante o Supremo Tribunal Federal na forma de Ação Direta de Inconstitucionalidade e de Arguição de Preceito Fundamental. Paralelamente, o direito internacional dos direitos humanos, por meio dos órgãos do sistema universal e do sistema interamericano de direitos humanos, tem desenvolvido estândares que restringem a aplicação da jurisdição castrense, avançando em sentido oposto à ampliação das

---

<sup>1</sup> Advogada e consultora da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos com Bolsa CAPES/PROEX. Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Foi professora orientadora do NEADIDH entre 2019 e 2020. A autora faz constar que este capítulo não representa a opinião da Organização dos Estados Americanos, nem da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou de sua Secretaria Executiva. Contato: marinaalrosa@gmail.com

competências no Brasil, além de, em alguns casos, já ter tido a oportunidade de examinar essa ampliação.

Nesse sentido, este capítulo tem por objeto o exame da adequação da Justiça Militar brasileira aos estândaes internacionais de direitos humanos. Para tanto utiliza-se a análise de documentos primários normativos e jurisprudenciais e documentos secundários de autoria especializada para a formulação de conclusões pelo método dedutivo. Parte-se do pressuposto de que ao aderir a instrumentos internacionais de direitos humanos e aceitar a competência dos órgãos responsáveis pela interpretação e aplicação desses, o Brasil deve seguir seus estândaes adequando seu sistema jurídico. Assim, compreende-se que as decisões das ações constitucionais que se encontram pendentes perante o Supremo Tribunal Federal sobre o tema deverão estar em consonância com esses estândaes.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, é apresentada a jurisdição militar brasileira: sua consolidação constitucional, as previsões de direito material e de direito processual e a ampliação de suas competências. Na segunda parte, são expostas as ações constitucionais que questionam essa ampliação da competência da Justiça Militar para julgar civis e para julgar alguns delitos cometido por militares, como homicídio. Posteriormente, na terceira parte, são apresentados os estândaes internacionais de direitos humanos sobre a matéria. Nesse sentido, aborda-se tanto os estândaes elaborados no sistema universal de direitos humanos, quanto aqueles criados pelo sistema interamericano, e ainda decisões e manifestações desses órgãos relativas à Justiça Militar brasileira. As considerações finais buscam demonstrar as razões pelas quais o Supremo Tribunal Federal deve-se adequar às orientações internacionais ao decidir sobre a competência da Justiça Militar

brasileira para julgar militares acusados de cometer delitos contra civis, e mesmo para julgar civis.

## **2. A JURISDIÇÃO MILITAR NO BRASIL**

A tendência constitucional brasileira de atribuir aos militares, sejam integrantes das Forças Armadas, sejam policiais militares, a capacidade de julgar delitos praticados por seus pares remonta à Constituição de 1934. Essa Constituição integrou a Justiça Militar ao Poder Judiciário e ampliou a competência desses órgãos, permitindo à justiça militar julgar ilícitos tipicamente militares, cometidos por civis ou militares. Posteriormente, a Constituição de 1946 reconheceu expressamente em seu artigo 108 a competência da Justiça Militar para, nos crimes militares previstos em lei, julgar militares. O texto constitucional de 1967, elaborado no período da ditadura cívico-militar brasileira, reproduziu em seu artigo 122 o texto da Constituição de 1946, fortalecida pelo regime ditatorial como espaço de julgamento de “crimes políticos”, o que lhe permitia julgar civis (ENGELMANN, MADEIRA, 2015).

De acordo com Del Ríó e Gomes (2020), a Constituição de 1988 manteve intacto o arranjo normativo da Justiça Militar estabelecido durante a ditadura civil-militar brasileira. Em seu artigo 124, a Constituição atribuiu à Justiça Militar a competência para o processamento e julgamento de crimes militares definidos em lei. Esses estão estabelecidos no Código Penal Militar (Decreto Lei no. 1.001/1969) e no Código de Processo Penal Militar (Decreto Lei no. 1.002/1969), ambos criados durante o regime cívico-militar. No entanto, ambas as normas são legado direto da ditadura (DEL RÍO, GOMES, 2020).

O artigo 9 do Código Penal define como “crime militar” todos os possíveis delitos cometidos por militares “em serviço”, independentemente de quem sejam as vítimas (BRASIL, 1969a). Esses delitos se encontram sob jurisdição da Justiça Militar. Não obstante, deve-se destacar que a Lei no. 9.299/1996 incluiu o parágrafo único ao artigo 9 do Código Penal Militar que determinava que os crimes dolosos cometidos contra a vida de civis seriam de competência da justiça comum (BRASIL, 1996). Com base nessas legislações, era possível afirmar que a Justiça Militar era competente para julgar crimes militares próprios (aqueles cometidos por militares previstos e/ou regulados exclusivamente no Código Penal Militar) e crimes militares impróprios (aqueles previstos na legislação penal comum, mas que atraem a competência da justiça militar devido a certas circunstâncias) (LUCHSHINGER, SILVA, 2020).

Entretanto, o que se observa é que tem havido a ampliação da competência da Justiça Militar. É o caso, por exemplo, da Lei Complementar no. 117/2004, que permitiu que as Forças Armadas desenvolvam ações de caráter preventivo e repressivo para assegurar a garantia da lei e da ordem, sendo tal atividade enquadrada como atividade militar (BRASIL, 2004). Tal fato confere à Justiça Militar a competência para julgar casos vinculados aos operativos cujo objetivo seriam a “garantia da lei e da ordem”, desde que não se trate de crime doloso. A Lei Complementar no. 136/2010, também ampliou a competência da Justiça Militar ao atribuir caráter de atividade militar ao emprego das forças armadas em situações como patrulhamento, revista de pessoas, revista de veículos, prisões em flagrantes delito, nas atividades de defesa civil (BRASIL, 2010).

Nesse contexto de ampliação de competência, foi apresentado o Projeto de Lei no. 5.768/2016 com a finalidade de retirar do Tribunal do

Júri a competência para julgar crimes dolosos contra a vida cometidos por militares contra civis, quando os militares fossem integrantes das Forças Armadas; hipótese em que seriam julgados pela Justiça Militar da União. Em 2017, a Câmara dos Deputados aprovou a proposta legislativa que veio a se tornar a Lei no. 13.491/2017, que inseriu os parágrafos 1º e 2º ao artigo 9 do Código Penal Militar. A referida lei ampliou a competência da Justiça Militar.

Desta forma, a alteração promovida pela Lei no. 13.491/2017 resultou na seguinte configuração de competência da justiça Militar: os militares estaduais que praticarem crimes dolosos contra a vida de civis são julgados perante o Tribunal do Júri; enquanto os membros das Forças Armadas que praticarem crimes dolosos contra a vida de civis são julgados perante a Justiça Militar. Nesse sentido, os incisos II e III do artigo 9º foram alterados para reconhecer que também são crimes militares os crimes previstos não apenas os tipos penais previstos no Código Penal Militar, mas na legislação penal ordinária quando praticados por militar em serviço ou atuando em razão da função, incluindo os crimes praticados contra civis, bem como os crimes praticados por militares ou civis contra as instituições militares (BRASIL, 2017). A partir da Lei no. 13.491/2017, qualquer delito previsto na legislação penal brasileira, seja o Código Penal Militar, seja o Código Penal, desde que cometido de acordo com os parâmetros das alíneas II e III do artigo 9º do Código Penal Militar (LUCHSHINGER, SILVA, 2020).

Desde uma perspectiva processual, observa-se que a tramitação dos casos de competência da jurisdição militar também está a cargo de integrantes das Forças Armadas. De acordo com o Código de Processo Penal Militar (artigos 9 a 28), os inquéritos dos casos afetos à competência da Justiça Militar são conduzidos por autoridade militar em cujo

âmbito da jurisdição ou comando haja ocorrido a infração penal, observando-se a hierarquia entre o investigador e o investigado (BRASIL, 1969b). Ou seja, a investigação é feita por pessoas vinculadas institucionalmente ao infrator.

Por outro lado, a Justiça Militar brasileira está organizada na forma de escabinato: é formada por juizes militares, oficiais de alta patente das Forças Armadas e que não necessariamente devem possuir formação jurídica, e juizes civis, que obrigatoriamente devem contar com formação jurídica e são nomeados por concursos público. Entretanto, a composição é majoritariamente de juizes militares. A nível federal, o Superior Tribunal Militar é composto por 15 magistrados, dos quais dez são oficiais gerais da ativa de última patente (quatro do Exército, três da Marinha e três da Aeronáutica) e cinco são magistrados civis (três oriundos da advocacia, um oriundo da carreira da Justiça Militar e um oriundo do Ministério Público Militar). A nível estadual, observa-se que apenas os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul possuem tribunais militares estaduais, os quais também são compostos por civis e militares, sendo a maioria dos magistrados militares (SOUSA, 2016).

A ação penal é de competência do Ministério Público Militar, órgão competente para apurar crimes militares praticadas por integrantes das forças armadas, e por civis quando esses estiverem submetidos à jurisdição militar. Trata-se de órgão que integra o Ministério Público da União, sendo que o ingresso aos seus quadros é por meio de concurso público não havendo restrições para que civis façam parte do órgão (BRASIL, 1993). Por outro lado, como indicado, o trâmite da ação o trâmite processual se dá perante juizes militares e civis em primeira

instância, e perante tribunais militares em segunda instância (BRASIL, 1969b).

Assim, é possível notar que a arquitetura normativa brasileira permite à jurisdição castrense julgar não apenas militares que cometeram delitos “tipicamente” militares, mas civis e mesmo militares que acusados de cometer delitos contra civis. Ademais, a organização institucional da Justiça Militar brasileira centra-se no fato de que, ao fim e ao cabo, são militares que julgam e investigam seus pares.

### **3. QUESTIONAMENTOS A NÍVEL CONSTITUCIONAL SOBRE A JUSTIÇA MILITAR**

As ampliações de competência da Justiça Militar, em especial as brechas que lhe permitem julgar civis, assim como militares que atentaram contra a vida de civis tem sido objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal. A promulgação da Lei no. 9.299/1996, as alterações legislativas promovidas pela Lei Complementar no. 117/2004, pela Lei Complementar no. 136/2010 e pela Lei no. 13.491/2017, somadas a um contexto de militarização da segurança pública e de restrição da liberdade de expressão propiciou que fossem apresentadas cinco ações constitucionais perante o STF.

O primeiro questionamento a nível constitucional sobre a competência da Justiça Militar foi feito em 20 de outubro de 2008 pela Associação dos Delegados de Polícia Civil do Brasil (ADEPOL/BRASIL) por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, em que se questionou a constitucionalidade da Lei no. 9.299/1996. A ADI 4164 questionou a constitucionalidade da referida lei, já que a mesma ao instituir o parágrafo 2º ao artigo 82 do Código de Processo Penal Militar determinou que o procedimento de inquérito

perante a jurisdição militar para apuração de crimes dolosos contra a vida, para posterior ação penal perante a Justiça comum (BRASIL, 2008).

Posteriormente, em 13 de agosto de 2013, o Procurador-Geral da República apresentou Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de medida cautelar, a qual foi registrada sob o no. 289, com a finalidade de conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 9º do Código Penal Militar, toda vez que permite que civis se submetam a sua jurisdição. Nesse sentido, afirma-se que a submissão de civis perante a jurisdição militar em tempos de paz viola o estado democrático de direito (artigo 1º da Constituição), o princípio do juiz natural (artigo 5º, LIII, da Constituição), o princípio do devido processo legal e os artigos 124 e 142 da Constituição (BRASIL, 2013a).

No dia seguinte, o Procurador-Geral da República apresentou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 5032 (ADPF-5032) com pedido de medida cautelar com a finalidade de que se declarasse a inconstitucionalidade do parágrafo 7º do artigo 15 da Lei Complementar no. 97/1999, tanto a redação conferida pela Lei Complementar no. 117/2004, quanto a Lei Complementar no. 136/2010. Tal dispositivo conferiu à Justiça Militar competência para julgar crimes ocorridos durante o emprego das Forças Armadas em atividades de segurança pública com o fim de garantir “a lei e a ordem” (BRASIL, 2013b).

Em 26 de fevereiro de 2018, o Partido Socialismo de Liberdade (PSOL) apresentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com medida cautelar objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei no. 13.491/2017, em especial, seu artigo 9, parágrafo 2º, que prevê que homicídios dolosos perpetrados militares federais podem ser julgados por tribunais militares. A ação foi autuada sob o no. 5901 e nela o requerente afirma que a modificação introduzida pela Lei no. 13.491 retira a



competência do tribunal do júri para julgar crimes dolosos contra a vida cometidos por membros das Forças Armadas, o que violaria o direito a um juízo imparcial, a igualdade perante a lei, o devido processo legal, além de contrariar normas de direito internacional dos direitos humanos em relação às quais o Estado brasileiro se obriga (BRASIL, 2018).

Finalmente, em 11 de abril de 2021, a Associação Brasileira de Imprensa apresentou uma nova Ação de Descumprimento Fundamental com pedido liminar para requerer a interpretação conforme a Constituição de uma série de artigos do Código Penal Militar (artigos 9º, III, 214, 215, 217, 218, 219 e 220), e assim, declarar inconstitucional a aplicação dos referidos artigos a condutas imputadas por civis, mesmo quando o ofendido for militar ou instituição militar. Segundo a requerente da ADI no. 826, a partir de 2019 o Ministério da Justiça e da Segurança Pública passaram a requisitar a abertura de inquéritos policiais para apurar publicações de jornalistas e outras manifestações públicas críticas, chegando ao total de 77 inquéritos abertos durante um ano. A grande maioria desses inquéritos esteve baseada na Lei de Segurança Nacional e não só serviriam para limitar a liberdade de expressão de jornalistas, como também permitiriam que esses fossem julgados perante a Justiça Militar, quando acusados de “difamar militares”. De acordo com a parte requerente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal seria ambígua no sentido de permitir que civis fossem julgados pela jurisdição castrense quando cometesse crimes que hipoteticamente violassem a honra de militares, toda vez que esses delitos poderiam ser considerados “crimes militares”. Nesse sentido, afirma que a submissão de jornalistas à Justiça Militar pode inibir críticas e noticiários às Forças Armadas (BRASIL, 2021).

Até abril de 2022, nenhuma dessas ações havia sido julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Para além de possuírem como fio condutor a inconstitucionalidade da ampliação da competência da jurisdição castrense brasileira para julgar civis e para julgar militares em determinados delitos, as referidas ações tem em comum não só o fundamento de que tais possibilidades violam garantias constitucionais, como apontam para a inadequação do atual modelo da Justiça Militar no Brasil. Em especial, observa-se a tentativa aplicação de estândaes dos sistemas universal e interamericano de direitos humanos. Nesse sentido, incita-se o STF a aplicar tratados de direitos humanos aos quais o Estado brasileiro está vinculado, interpretações conferidas por órgãos competentes sobre esses tratados.

#### **4. ESTÂNDARES INTERNACIONAIS SOBRE A JURISDIÇÃO MILITAR**

O Estado brasileiro adota, em geral, uma postura ativa na formulação de normas internacionais sobre direitos humanos e na criação de órgãos responsáveis pela supervisão dessas normas (CANÇADO TRINDADE, 2003). Assim, tanto ratificou diferentes tratados sobre o tema, como o Pacto de Direitos Civis e Políticos (ICCPR), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), quanto se submete à jurisdição de órgãos como alguns daqueles que compõe o sistema universal de direitos humanos, como a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Amparados em normas de direitos humanos, esses distintos órgãos internacionais têm desenvolvido estândaes sobre a competência da jurisdição militar para julgar casos vinculados a violações de direitos humanos. Trata-se do conjunto de pronunciamentos desses órgãos,

mediante resoluções, recomendações, declarações, sentenças (ou decisões) em casos específicos, sendo fruto, assim, da interpretação autorizada das normas internacionais e da busca pela implementação dos direitos humanos (CASAS, 2019). Os estândares criariam obrigações concretas para os Estados, já que, em um primeiro momento, decorrem de fontes primárias de direito internacionais (CERQUEIRA, 2021)

Nesse sentido, Andreu-Guzmán (2003) pondera que embora o direito internacional dos direitos humanos não tenha normas que impeçam a existência de foros militares, outras normas, como as obrigações relativas às garantias do devido processo legal e ao direito ao recurso permitem que se analise a prática de julgamento de militares ou policiais autores de violações de direitos humanos pela jurisdição militar. É o caso do sistema universal e do sistema interamericano de proteção de direitos humanos, aos quais o Estado brasileiro submetesse.

Desde o sistema universal de direitos humanos, nota-se que embora o ICCPR não aborde expressamente o tema da justiça militar, seu artigo 2.3 estabelece o direito a um recurso efetivo, e seu artigo 14 garante o direito a um tribunal independente e imparcial, e às garantias judiciais de devido processo. Com base nesses dispositivos, o Comitê de Direitos Humanos consolidou seu entendimento a respeito da adequação da jurisdição militar ao referido tratado. Em sua Observação Geral no. 13, o Comitê consignou que a existência de tribunais militares com competência para julgar civis pode implicar em violações ao artigo 14 do ICCPR, afirmando que o julgamento de civis perante a justiça militar deve ser excepcional (ONU, 1984). Posteriormente, em suas observações sobre o Brasil, o Comitê manifestou sua preocupação sobre a prática da

justiça militar de julgar militares acusados de violações de direitos humanos (ONU, 1996).

O Comitê sobre Desaparecimento Forçado da ONU, ao analisar as informações apresentadas pelo Estado brasileiro sobre situação de direitos humanos no país, destacou que o arcabouço jurídico brasileiro permite que casos de homicídio vinculados a desaparecimento forçado sejam julgados pela Justiça Militar. O Comitê, manifestou sua preocupação com o fato de que homicídios dolosos possam ser apreciados pela jurisdição castrense, e solicitou ao Brasil que tomasse as medidas necessárias para assegurar que a investigação e julgamento dos casos de desaparecimento forçado sejam expressamente excluídos da competência dos tribunais militares (ONU, 2021).

Igualmente, a Relatoria Especial sobre Execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas conferiu atenção ao tema através de diferentes relatores. Os então relatores especiais Amos Wako e Asma Jahangir reconheceram que toda a prática de um governo que não se ajusta às normas estabelecidas nos princípios relativos a uma eficaz prevenção de investigação dessas execuções pode ser considerada um indício de responsabilidade internacional, e que na maioria dos casos de homicídio analisados por tribunais militares resultam em impunidade (ONU, 1983; 1999). Em particular, ao examinar a situação de violência policial existente no Brasil, a Relatora Asma Jahangir reconheceu o contexto de impunidade nos crimes perpetrados pelos agentes das forças de segurança e que dentre as falhas nas investigações se destacava o fato de que policiais investigavam os delitos praticados pelos membros da polícia (ONU, 2004).

Por sua vez, o Relator Especial sobre a Tortura afirmou que a polícia militar brasileira não poderia estar encarregada de investigar os

delitos cometidos por seus pares, devendo o Ministério Público ter autoridade para supervisionar e dirigir as investigações desses casos. Ademais, recomendou que o Estado brasileiro aprovasse um projeto de lei que remettesse à jurisdição ordinária os casos de homicídio, lesões corporais e outros delitos como a tortura cometidos por policiais militares (ONU, 2001)

O Relator Especial sobre a Independência de Magistrados e Advogados afirmou que os Princípios Básicos Relativos à Independência do Judiciário limitam a competência dos tribunais militares aos delitos militares, sendo reconhecido o direito de apelar contra as decisões desses tribunais. Além disso, os Princípios de Johannesburgo preveem que em nenhuma hipótese um civil pode ser julgado por um tribunal militar, mesmo em delitos vinculados à segurança (ONU, 1998)

Finalmente, destaca-se que o Relator Especial da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas apresentou uma proposta de “Projeto de Princípios sobre a Administração de Justiça pelos Tribunais Militares”, na qual reconheceu que os tribunais militares seriam incompetentes para julgar civis, e que deveria ser limitada às infrações cometidas estritamente no âmbito castrense, e desde que relacionadas com a função. Ainda, a proposta indicava que a jurisdição militar não deveria ter competência para processar e julgar autores de graves violações de direitos humanos (ONU, 2006).

Do mesmo modo, no âmbito do sistema interamericano de proteção de direitos humanos, ao qual o Estado brasileiro se submete à totalidade de seus órgãos, o julgamento de militares acusados de violar direitos humanos ante a jurisdição militar é rechaçado tanto pela

Comissão Interamericana, quanto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Corte IDH se manifestou sobre a incompatibilidade entre a CADH e a aplicação do foro castrense a casos de possíveis violações de direitos humanos e afirmou que a possibilidade de militares julgarem seus pares pela execução de civis é contrária à garantia da independência e à imparcialidade (CORTE IDH, 2001). Dessa forma, a Corte IDH (2009) afirmou que a jurisdição militar somente deve julgar o pessoal militar em serviço ativo pela comissão de delitos que, por sua própria natureza, atentem contra bens jurídicos próprios da ordem militar, o que, consequentemente, exclui casos de violação de direitos humanos, delitos contra a vida ou mesmo o julgamento de civis.

Em particular, ao examinar a jurisdição militar brasileira no caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, a Corte IDH (2010) reconheceu a inconveniência da jurisdição militar para julgar casos de violações de direitos humanos nos quais militares figurarem como supostos responsáveis, já que esses deveriam ser julgados perante a jurisdição ordinária e não perante a jurisdição militar. Do mesmo modo, no caso *Herzog e outros vs. Brasil*, a Corte IDH (2018) voltou a manifestar-se sobre o tema, reiterando a inconveniência a sua jurisprudência relativa aos limites da competência da justiça militar para conhecer fatos que constituíssem violações de direitos humanos.

Ainda, no caso *Comes Genoveva e outros (Favela Nova Brasília) vs. Brasil*, a Corte IDH (2017) reconheceu que em casos de privação arbitrária da vida, os Estados devem realizar uma investigação efetiva, com a finalidade de determinação da verdade dos fatos, para permitir a captura, julgamento e eventual sanção dos responsáveis. De maneira particular, a Corte IDH destacou que é necessário garantir a autonomia

dos órgãos responsáveis pela investigação dos fatos, de maneira que ante a existência de suspeitas de que a morte tenha sido derivada de ação policial (seja praticada pela polícia militar, seja pela polícia civil), é fundamental que o órgão investigar seja suficientemente independente dos funcionários e das estruturas supostamente envolvidas no delito. Ou seja, no referido caso a Corte IDH, indiretamente, aponta no sentido de que não só a jurisdição militar não pode investigar e julgar casos de homicídios em que policiais militares estejam envolvidos, senão que mesmo a polícia civil não teria imparcialidade para investigar casos em que seus oficiais estivessem envolvidos. Ademais, a Corte IDH determinou que o Estado brasileiro deveria adotar as medidas necessárias para que, em casos que envolvessem supostas mortes, tortura e violência sexual derivadas da intervenção policial e que fossem imputadas a um agente policial, desde a *notitia criminis* a investigação fosse realizada por um órgão independente diferente da força policial envolvida no incidente.

Por sua vez, a CIDH (2002b; 2009; 2014) tem reconhecido que o foro militar não é o foro competente para investigar, julgar e sancionar os autores de violações de direitos humanos, devendo ser aplicado unicamente quando se atente contra bens jurídicos militares. Desde seu relatório de 1997 sobre a Situação de Direitos Humanos no Brasil recomendou que o Estado atribuisse à justiça comum a competência para julgar todos os crimes que fossem cometidos pelos membros das polícias estaduais, além de ter reconhecido que o julgamento de militares por parte da justiça militar contribuía à impunidade dos acusados. Por outro lado, em seu relatório de 2021 sobre a Situação de Direitos Humanos no Brasil, a CIDH (2021) reconheceu a existência de um contexto de

impunidade no país em relação ao modus operandi das instituições de segurança pública no sistema de justiça.

Em seu relatório de mérito sobre o caso Jailton Neri da Fonseca vs. Brasil, a CIDH (2002a) foi enfática ao afirmar que a política militar e os tribunais militares brasileiros não possuem independência e autonomia necessárias para investigar e tampouco para julgar de maneira imparcial violação a direitos humanos supostamente cometidas por policiais militares. Nesse sentido, a investigação e o julgamento de violações de direitos humanos por parte da justiça militar constituem violação aos direitos às garantias judiciais (artigo 8 da CADH), à proteção judicial (artigo 25 da CADH). Essas conclusões foram reafirmadas no relatório de mérito do caso Antonio Tavares Pereira e outros vs. Brasil em que a CIDH reconheceu que a aplicação da Justiça Militar ao caso constituiu um fator de impunidade que impediu que as vítimas tivessem acesso a um recurso efetivo e a um julgamento imparcial para obter justiça ante a situação de violação de seus direitos.

Observa-se que os organismos internacionais de direitos humanos aos quais o Estado brasileiro encontra-se vinculado possuem estândaes que indicam, de modo geral, para a impossibilidade de a Justiça Militar julgar civis, e militares acusados de cometer delitos, em sua grande maioria inseridos em contextos de violência policial, contra civis. Complementarmente, alguns desses organismos já se manifestaram especificamente sobre a Justiça Militar brasileira, reconhecendo sua incompatibilidade com tratados como a CADH e o ICCPR, e o contexto de impunidade proveniente dela.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da jurisdição militar a civis e a determinados delitos praticados por militares intersecciona argumentos de índole constitucional e outros relacionados ao direito internacional dos direitos humanos. A aplicação desses últimos enquanto diretriz para questionar o modelo da jurisdição castrense no Brasil é observada em todas as ações que questionam a constitucionalidade da ampliação das competências da Justiça Militar. Desde a perspectiva internacionalista, a resposta constitucional “esperada” do STF também deve tomar em conta os padrões internacionais sobre o tema, mas não só eles, deve promover o controle de convencionalidade e implementar as reparações daqueles casos em que fora condenado.

Como observado, os padrões internacionais do sistema universal e do sistema interamericano podem ser agrupados em cinco principais eixos: (i) o primeiro afirma que a justiça militar não pode julgar civis em nenhuma hipótese, mesmo em delitos vinculados à segurança; (ii) o segundo reconhece que somente em casos excepcionais é possível que a justiça militar julgue civis; (iii) o terceiro indica que a justiça militar pode levar à impunidade quando competente para julgar crimes praticados por seus membros; (iv) o quarto reconhece expressamente a inadequação da justiça militar brasileira para julgar delitos praticados por militares quando se tratar de desaparecimento forçado, homicídios dolosos, tortura, violações de direitos humanos *lato sensu*; (v) o quinto permite a existência da justiça militar quando essa for competente para julgar o pessoal militar em ativa em delitos que atentem à ordem militar, excluindo-se casos de violação de direitos humanos. Em comum, esses cinco eixos concluem que a ampliação do escopo da

justiça militar viola os direitos às garantias judiciais (garantias de independência e imparcialidade do julgador, por exemplo), à proteção judicial (efetividade de recursos judiciais, por exemplo), à igualdade perante a lei, à obrigação dos Estados de adequarem seu direito interno às normas internacionais.

Ao aderir a tratados de direitos humanos, o Estado obrigasse em relação ao seu conteúdo, salvo na parte atinente às reservas que fizer (CARVALHO RAMOS, 2004), bem como à interpretação conferida pelos órgãos cuja competência foi reconhecida por ele desde o momento de sua ratificação. Assim, ao ratificar tratados como o ICCPR, a CADH, entre outros, e aceitar a competência dos órgãos da ONU e do sistema interamericano de direitos humanos, o Estado brasileiro deve seguir os estândaes formulados por esses órgãos. Nesse sentido, o reconhecimento dos estândaes internacionais enquanto a interpretação de normas internacionais de direitos humanos cujo conteúdo estabelece obrigações concretas aos Estados (CERQUEIRA, 2021), permitiria concluir pela obrigatoriedade de sua adoção pelos agentes estatais.

Com efeito, ao seguir os estândaes internacionais nas cinco ações constitucionais sobre as competências da Justiça Militar que pendem de julgamento, o STF deveria decidir no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade daqueles dispositivos que: (i) permitem à jurisdição militar apurar crimes dolosos contra a vida praticados por militares; e (ii) submetem civis à jurisdição militar. Desta forma, embora Sousa (2016) afirme que o julgamento de civis pela justiça militar não viole o direito ao devido processo legal, pois o processo respeitaria os princípios constitucionais e os direitos garantidos na Convenção Americana, o que se observa é que os estândaes internacionais vão de encontro a essa afirmação.

Nesse sentido, Gutiérrez Contretas e Cantú Martínez (2010) afirmam que a aplicação extensiva da jurisdição militar a casos que envolvem civis como sujeitos passivos e ativos viola as garantias processuais do devido processo legal e o direito a um recurso adequado, sendo uma representação da impunidade. Segundo eles, “[a] jurisdição militar completa o círculo de violência do Estado, na qual o interesse jurídico dos civis é excluído ao se violar o direito ao processo perante um juiz competente, independente, objetivo e imparcial” (GUTIÉRREZ CONTRERAS, CANTÚ MARTÍNEZ, 2010, p. 92).

Por outro lado, é preciso destacar que o reconhecimento da incompatibilidade entre as obrigações internacionais do Estado brasileiro e o atual modelo da Justiça Militar no país transcende a aplicação de padrões, sendo resultado do exercício do controle de convencionalidade, que deve ser exercido pelo judiciário e pelo poder legislativo (GARCÍA RAMÍREZ, 2016). Ainda, refere-se à necessidade de implementar as decisões proferidas por tribunais internacionais contra o Estado brasileiro. Isto porque, no caso *Favela Nova Brasília*, a Corte IDH (2017) determinou como medida de não repetição que o Estado adotasse as medidas necessárias para que em casos que envolvessem mortes, tortura e violência sexual derivadas de um agente policial, a investigação fosse realizada por um órgão independente diferente da força policial envolvida no incidente. Ao examinar a implementação dessa recomendação, a Corte IDH (2021) destacou que o Estado brasileiro havia indicado que o Ministério Público seria o órgão independente para investigar casos de violência policial. Tal posição vai ao encontro da posição do Relator Especial sobre Tortura, que afirmou que o Ministério Público era a autoridade competente para supervisionar e dirigir as investigações de casos de violência policial (ONU, 2001).

Entretanto, a Corte IDH (2021) observou que para que o Conselho do Ministério Público fosse o órgão competente para investigar casos de violência policial, seria necessária uma alteração no texto do Código de Processo Penal, motivo pelo qual, não seria possível afirmar que o Brasil logrou a implementação da recomendação. Diante disso, a Corte IDH (2021) apontou que o não cumprimento dessa recomendação produzia um impacto negativo no país, motivo pelo qual solicitou que o Estado brasileiro adotasse as medidas necessárias para cumprir a decisão em sua maior brevidade. A não adoção das recomendações do caso Favela Nova Brasília se insere em um contexto de incerteza sobre o modelo de implementação de decisões internacionais no país, e de dificuldade de implementação daquelas medidas estruturantes e voltadas ao julgamento dos responsáveis pelas violações (ROSA, 2020)

## REFERÊNCIAS

ANDREU-GUZMÁN, Federico. **Fuero militar y derecho internacional**: los tribunales militares y las graves violaciones de derechos humanos. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2003

BRASIL. Planalto. **Decreto-lei no. 1.001, de 21 de outubro de 1969b**. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1002.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2022

BRASIL. Planalto. **Decreto-lei no. 1.002, de 21 de outubro de 1969a**. Código Penal Militar. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2022

BRASIL. Planalto. **Lei Complementar no. 117, de 2 de setembro 2004**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2022

BRASIL. Planalto. **Lei Complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2022

BRASIL. Planalto. **Lei Complementar no. 785, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2022

BRASIL. Planalto. **Lei no. 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-lei no. 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm#art1)>. Acesso em: 27 abr. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. ADPF. 289. Requerente: Procurador-Geral da República. 2013a. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4448028>>. Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. ADPF. 5032. Requerente: Procurador-Geral da República. 2013b. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=445126>>. Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. ADPF. 826. Requerente: Associação Brasileira de Imprensa. 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6153743>>. Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. ADI. 4164. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL/BRASIL. 2008. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2644215>>. Acesso em: 28 abr. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. ADI. 5901. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5359950>>. Acesso em: 28 abr. 2022

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Tratado de direito internacional dos Direitos Humanos**. Tomo III. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003

CARVALHO RAMOS, André de. **Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CASA, C. Ignacio d. ¿Qué son los estándares de derechos humanos? **Revista Internacional de Derechos Humanos**. vol. 9, n. 2, 2019, p. 291-301

CERQUEIRA, Daniel. Por un abordaje crítico del impacto de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. **Anuario de derechos humanos**. vol. 17, n. 2, 2021, p. 255-275

CIDH. **Derecho a la verdad en las Américas**. OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2. 13 agosto 2014

CIDH. **Informe No. 33/04**, Caso 11.634, Jailton Neri Da Fonseca, 11 de marzo de 2002<sup>a</sup>

CIDH. **Informe No. 9/20**, Caso 12.727, Antonio Tavares Pereira y otros, 3 de marzo de 2020

CIDH. **Informe sobre Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 diciembre 2009

CIDH. **Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos**, OEA/Ser.L/V/II.116.Doc.5 rev.1, 22 de octubre de 2002b

CIDH. **Informe sobre la situación de derechos humanos en Brasil**. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 97, 29 septiembre de 1997

CIDH. **Situación de derechos humanos en Brasil**. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 9, 12 febrero de 2021

Corte IDH. **Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333

Corte IDH. **Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil**. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de junio de 2021

- Corte IDH. **Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219
- Corte IDH. **Caso Herzog y otros Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353
- Corte IDH. **Caso Las Palmeras Vs. Colombia**. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90
- Corte IDH. **Caso Radilla Pacheco Vs. México**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209
- DEL RÍO, Andrés; GOMES, Juliana Cesario Alvim. Direitos humanos e relações cívico-militares: o caso da expansão da competência da justiça militar no Brasil. **Mural Internacional**. Vo. 11, 2020, p. 1-15
- ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, Lígia Mori. A causa e as políticas públicas de direitos humanos no Brasil. **Caderno CRH**. v. 28. n. 75, 2015, p. 623-637
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Control de convencionalidad. **Ciencia Jurídica**. Departamento de Derecho. División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato - Año 5, No. 9, 2016, p. 131-138
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos; CANTÚ MARTÍNEZ, Silvano. A restrição à jurisdição militar nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. **Sur**. v. 7. n. 13. dez. 2010, p. 75-97
- LUCHSINGER, João Thomas; SILVA, Paula Carolina Araújo da. A ampliação da competência da justiça militar e sua inconvenção: análise a partir da Convenção Americana de Direitos Humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**. n. 13, 2020, p. 258-279
- ONU. Committee on Enforced Disappearances. **Concluding observations on the report submitted by Brazil under article 29, paragraph 1, of the Convention**. Advanced Unedited Version. CED/C/BRA/CO/1, 27 September 2021
- ONU. Commission on Human Rights. **Civil and political rights, including the question of torture and detention**. Report by the Special Rapporteur, Sir. Nigel Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2000/43.

Addendum. Visit to Brazil. Fifty-seventh session. E/CN.4/2001/66/Add.2, 30 March 2001

ONU. Commission on Human Rights. **Civil and political rights, including the question on disappearances and summary executions.** Extrajudicial, summary or arbitrary executions. Report by the Special Rapporteur, Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1998/68. Fifty-fifth session. E/CN.4/1999/39, 6 January 1999

ONU. Commission on Human Rights. **Civil and political rights, including the question on disappearances and summary executions.** Extrajudicial, summary or arbitrary executions. Report submitted by the Special Rapporteur, Asma Jahangir. Addendum. Mission to Brazil. Sixtieth session. E/CN.4/2004/7/Add.3, 28 January 2004

ONU. Commission on Human Rights. **Civil and political rights, including the question on independence of the judiciary, administration of justice, impunity.** Issue of the administration of justice through military tribunals. Report submitted by the Special Rapporteur of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Emmanuel Decaux. Sixty-second session. E/CN.4/2006/58, 13 January 2006

ONU. Commission on Human Rights. **Question of the human rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment.** Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Mr. Param Cumaraswamy. Addendum. Report on the mission to Peru. Fifth-fourth session. E/CN.4/1998/39/Add.1, 19 February 1998

ONU. Commission on Human Rights. **Summary or arbitrary executions.** Report by the Special Rapporteur, Mr. S. Amos Wako, appointed pursuant to resolution 1982/35 of 7 May 1983 of the Economic and Social Council. E/CN.4/1983/16, 31 January 1983

ONU. Human Rights Committee. **CCPR General Comment No. 13: Article 14 (Administration of Justice), Equality before the Courts and the Right to a Fair and Public Hearing by an Independent Court Established by Law.** Adopted at the Twenty-first Session of the Human Rights Committee, on 13 April 1984

ONU. Human Rights Committee. **Considerations of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant.** Concluding Observations of the Human Rights Committee. Brazil. Fifty-seventh session. CCPR/C/79/Add.66, 24 July 1996



ROSA, Marina de Almeida. Las paradojas de la ejecución de las sentencias de la Corte IDH en Brasil: notas sobre el cumplimiento, deber de sancionar e investigar en el Caso Gomes Lund. In: CAMARILLO GOVEA, Laura Alicia; ROUSSET SIRI, Andrés. (Org.). **Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Ciudad de México: Porrúa, 2020, p. 1-22

SOUSA, Carlos Augusto de. Brazilian Federal Military Justice Jurisdiction to Prosecute Civilians. **Journal of International Peacekeeping**. No. 20, 2016, p. 171-185

# 7

## **UMA ANÁLISE DO REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO NO BRASIL À LUZ DOS STANDARDS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

*Letícia Henschel Matos de Lima*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

A preocupação para com a dignidade da pessoa humana no Brasil remonta, expressamente, à Constituição de 1988, conhecida também como a Constituição Cidadã. Ao longo dos anos, o Estado ratificou diversos tratados internacionais de direitos humanos (como a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura em 1989, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos em 1992 e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher em 1995, por exemplo), o que, em tese, significaria maior adesão ao objetivo de fortalecimento da garantia da proteção à integridade humana. Contudo, com o advento do Regime Disciplinar Diferenciado que modificou, em 2003, a Lei de Execuções Penais, a efetivação dos direitos humanos previstos na Carta Magna e nos standards internacionais estão sendo explicitamente violados.

Dessa forma, neste capítulo será analisado de que forma o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) contraria diversos princípios e direitos

---

<sup>1</sup> Discente do curso de direito da Universidade Federal do Pará. Coordenadora de ensino do cursinho popular Unidos. Ligante do Núcleo de Estudos Avançados de Direitos Humanos (LAJUPA). Bolsista PIBIC orientada pela Prof.ª Dr.ª Rosalina Moitta Pinto da Costa. Voluntária PIBEX e PIBIC orientados pelo Prof. Dr. Sandoval Alves da Silva. Contato: henscheleticia@gmail.com

estabelecidos tanto no âmbito nacional, quanto internacional dos direitos humanos, apresentando um retrocesso para a promoção de um direito fundamental no campo das pessoas privadas de liberdade.

A primeira parte deste capítulo trata sobre os standards internacionais sobre os isolamentos e prisões, fazendo um breve histórico acerca do início do processo de internacionalização até os mais recentes pactos e convenções sobre o tema, como a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir Tortura. Na segunda parte, será debatido acerca da origem do sistema prisional brasileiro e as modificações que sofreu até os dias de hoje, evidenciando o momento no qual os direitos humanos passaram a fazer parte do ordenamento jurídico. Na terceira parte, será destacado de que forma o Regime Disciplinar Diferenciado surgiu no Brasil e como ocorreu a sua introdução na Lei de Execuções Penais. Finalmente, na quarta parte será responsável por mostrar de que forma o Regime Disciplinar Diferenciado viola tanto standards internacionais quanto nacionais. Por fim, serão feitas as considerações finais nas quais serão apresentadas as principais ideias do capítulo.

## **2. STANDARDS INTERNACIONAIS SOBRE ISOLAMENTOS E PRISÕES**

Os direitos humanos possuem um papel de fulcral importância para o estabelecimento de uma vida digna para todos os indivíduos, haja vista a sua função de proteger a dignidade da pessoa humana e impedir retrocessos, sendo este o núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional (PIOVESAN, 2013). Nesse sentido, com o advento do processo de internacionalização dos direitos humanos, cujo início remonta a eventos como a criação do

Direito Humanitário, da Liga das Nações, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), (ATIQUÉ; NEME, 2008), e que tem seu ápice após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados passaram a atenuar o conceito de soberania e a admitir intervenções em prol dos direitos humanos.

Nesse sentido, não somente os Estados são reconhecidos como sujeitos do direito internacional, mas também os indivíduos e, segundo Flávia Piovesan (2013, p.120), “a violação dos direitos humanos não pode ser concebida como questão doméstica do Estado, e sim como problema de relevância internacional, como legítima preocupação da comunidade internacional”. Dessa forma, o combate às violações dos direitos humanos passa a ter um campo de atuação mais abrangente, aumentando ainda mais a sua esfera de proteção.

Outrossim, com o advento da proteção aos direitos humanos a nível universal, marcos importantes foram estabelecidos, como a criação das Nações Unidas e suas agências especializadas, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos que é caracterizada como um código e plataforma comum de ação (PIOVESAN, 2013). Ademais, da mesma forma em que surge o sistema global de proteção aos direitos humanos, cria-se os sistemas regionais, nos quais busca-se a internacionalização dos direitos humanos no plano regional, facilitando, por exemplo, o consenso político haja vista o número menor de Estados envolvidos, além de refletir com maior propriedade os valores históricos de determinada região (PIOVESAN, 2013). Assim, afirma Cançado Trindade que

[...] No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, nos sistemas europeu e interamericano de proteção – dotados de tribunais internacionais em operação –, se reconhece hoje, a par da personalidade jurídica, também a capacidade processual internacional (*locus standi in iudicio*) dos

indivíduos. É este um desenvolvimento lógico, porquanto não se afigura razoável conceber direitos no plano internacional sem a correspondente capacidade processual de vindicá-los. Os indivíduos são efetivamente a verdadeira parte demandante no contencioso internacional dos direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 31)

Uma característica importante dos direitos humanos é a sua universalidade. Sendo assim, todo indivíduo é sujeito de direitos e, independente de qualquer particularidade como crença, raça, nacionalidade, ou de qualquer outra natureza, como reza o artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos a sua dignidade permanece intacta. Analogamente, segundo Carozza

[...] ‘Apesar das diferenças no direito positivo, no contexto histórico e político, na herança cultural e religiosa, há um reconhecimento comum do valor da pessoa humana como um princípio fundamental no qual o direito positivo deve ser responsável. A “iniciativa comum”... é, em primeiro lugar, a elaboração das reais implicações em diferentes contextos, da dignidade humana para os direitos à vida e integridade física.’(CAROZZA, 2003, p. 1081, tradução nossa)<sup>2</sup>

Dessa forma, o indivíduo nunca poderá ter sua dignidade violada, nem mesmo se for privado de liberdade. Sendo assim, quando ocorre o encarceramento, o único direito suprimido temporariamente é o direito à liberdade pessoal (o direito de "ir e vir"), e se, porventura, ocorrer qualquer violação de outro direito, estará ocorrendo, por exemplo, uma violação à dignidade.

---

<sup>2</sup> No original: [...] ‘Despite differences in positive law, in historical and political context, in religious and cultural heritage, there is the common recognition of the worth of the human person as a fundamental principle to which the positive law should be accountable. The “common enterprise” ... is, first and foremost, the working out of the practical implications, in differing concrete contexts, of human dignity for the rights to life and physical integrity. #’

Outrossim, o processo de inserção de uma proteção específica em relação às pessoas privadas de liberdade remonta ao século XX. Em 1955, foi realizado o I Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente, no qual foram aprovadas as novas regras mínimas da ONU, que, paulatinamente, têm sido positivadas pelos Estados membros da organização. Em 1956, o tema foi novamente discutido pelo Grupo Consultivo das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente, tendo em vista a necessidade de modificações em vista do progresso da doutrina. Com a determinação do IV Congresso da ONU sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente, houve a implementação das regras mínimas na administração das instituições penais e de correção (MARCÃO, 2014, p.121).

É válido destacar que no I Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente de 1955, foram aprovadas as Regras Mínimas Para o Tratamento Dos Reclusos, mais conhecidas como “Regras de Mandela”. O objetivo das regras é estabelecer princípios, diretrizes a serem seguidas pelos Estados em relação ao tratamento concedido a pessoas privadas de liberdade. Em 2015, houve uma revisão do documento, inserindo novas regras e adequando-o às novas doutrinas de direitos humanos, reestruturando o atual modelo de sistema penal e a percepção do papel do encarceramento na sociedade (CNJ, 2015). As Regras de Mandela são de expressiva importância para enfrentar a negligência do Estado e assegurar a dignidade daqueles que se encontram privados de liberdade, sendo um bom parâmetro para que os Estados sigam para que sejam respeitados os e protegidos contra qualquer tratamento ou castigo degradante ou desumano. Deve-se destacar a regra número 1 que afirma que

[t]odos os reclusos devem ser tratados com o respeito inerente ao valor e dignidade do ser humano. Nenhum recluso deverá ser submetido a tortura ou outras penas ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e deverá ser protegido de tais atos, não sendo estes justificáveis em qualquer circunstância.

Ademais, as Regras de Mandela não só estabelecem os parâmetros mínimos para o tratamento dos indivíduos em cárcere, mas também para os seus familiares. Entretanto, em 2015 o documento passou por uma importante revisão que, dentre várias alterações, atribuiu maior ênfase aos direitos fundamentais dos indivíduos, como a averiguação e responsabilização por tortura cometida contra os presos e o imediato acionamento do poder judiciário, ou das autoridades competentes, no caso de tortura ou morte de alguns dos indivíduos em privação de liberdade (BASTOS; REBOLÇAS, 2018).

Além desses, outros importantes documentos foram elaborados com o objetivo de regular a prevenção à tortura e estabelecer melhores parâmetros para com o tratamento da pessoa privada de liberdade, como a Declaração de Salvador sobre Estratégias Globais para Desafios Globais (2010); o congresso da ONU sobre prevenção ao crime e justiça criminal, que teve como principal tema a Prevenção do Crime e o Desenvolvimento dos Sistemas de Justiça Criminal em um Mundo em Transformação, realizado em 2010; os Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Submetidas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, de 1988 ; as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), de 1990 (CNJ, 2016).

Ademais, pode-se salientar os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade, aprovada pela Comissão

Interamericana de Direitos Humanos em 2008, por meio da Resolução 01/08, os quais reconhecem a especial posição de garante do Estado frente às pessoas privadas de liberdade, e estabelece que, por conta disso, devem respeitar sua vida e integridade pessoal, além de assegurar condições mínimas de detenção que sejam compatíveis com sua dignidade (OEA, 2008). É válido destacar o princípio III que institui que a privação de liberdade deve ser aplicada pelo tempo mínimo necessário; já princípio XVIII estabelece que o indivíduo deve ter contato com o mundo exterior por meio de correspondência e visitas periódicas com seus familiares; o princípio XIII, reconhece que os presos devem ter acesso ao lazer por meio de participações em atividades culturais, desportivas e sociais.

Também merece destaque a criação, em 1984, da Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado pela Resolução n. 39/46 da Assembléia Geral das Nações Unidas e ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989; e a criação, no ano seguinte, da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir Tortura, ratificado pelo Brasil em 20 de julho de 1989.

O artigo primeiro da Convenção da ONU contra a Tortura concretiza, a nível internacional, o conceito de tortura como qualquer ato que, intencionalmente, inflinja dor ou sofrimentos, a uma pessoa, com o objetivo de obter informações ou confissões, ou mesmo puni-la. De acordo com a referida Convenção, dor ou sofrimento decorrentes de sanções legítimas não podem ser considerados como tortura. Analogamente, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir Tortura estabelece, em seu artigo 2, um conceito de tortura que entende como tortura o ato no qual são ocasionados intencionalmente sofrimentos físicos ou mentais como forma de medida preventiva, castigo pessoal, pena, ou até



mesmo como uma forma de anular a personalidade da vítima e diminuir sua capacidade mental. Ademais, o artigo 6 desse tratado prevê o estabelecimento de medidas no direito interno, de maneira que os Estados devem assegurar que " todos os atos de tortura e as tentativas de praticar atos dessa natureza sejam considerados delitos em seu Direito Penal, estabelecendo penas severas para sua punição, que levem em conta sua gravidade".

Ambos os tratados foram marcos importantes para o movimento de combate à tortura, tendo em vista não só a necessidade de ampliar a proteção e o cumprimento de leis existentes no Brasil, efetivando o respeito à dignidade das pessoas privadas de liberdade; mas também, pela necessidade de os Estados acabarem com qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante dentro de seu ordenamento jurídico, incluindo-se tortura (CIRENZA, NUNES, online).

Outro importante documento referente aos direitos das pessoas privadas de liberdade é a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969, que, dentre os seus artigos, afirma que todos têm direito à integridade física, psíquica e moral. Ademais, é válido destacar o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, que reconhece o tratamento humanitário e da dignidade da pessoa humana (§1º, art. 10); a individualização da pena e sobre a triagem dos indivíduos (§§ 2º e 3º) e da reabilitação dos presos e objetivo do sistema prisional (§3º).

O direito internacional quando aliado ao direito interno assume um papel de liderança e diligência no estabelecimento de formas para lidar com o delito e o tratamento das pessoas privadas de liberdade; esse papel se torna crucial para o desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil, principalmente no que concerne à sua importância para mudar a realidade imposta pelo Regime Disciplinar Diferenciado no Brasil, que

tem como base diversas medidas que são claras violações à dignidade da pessoa humana.

### **3. O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E OS DIREITOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE NA LEGISLAÇÃO INTERNA**

Deve-se pontuar, de início, que o sistema carcerário brasileiro surgiu embasado em duas teorias: a Escola Clássica e a Escola Positiva. A primeira prega que a pena privativa de liberdade teria como o intuito a compensação do delito aplicado, baseando-se na teoria retribucionista, também conhecida como absoluta; a segunda institui que a pena privativa de liberdade possui função de prevenção, sendo necessário desenvolver-se institutos de ressocialização e reeducação (MIRABETE, 1995). Atualmente, no Brasil, é adotado o Sistema Misto ou Unificador da Pena, devido ao artigo 49 do Código Penal que, segundo Rogério Greco “conjuga a necessidade de reprovação com a prevenção do crime, fazendo, assim, com que se unifiquem as teorias absoluta e relativa, que se pautam, respectivamente, pelos critérios da retribuição e da prevenção” (2009, p. 491).

O sistema prisional brasileiro sofreu diversas alterações ao longo do tempo. Somente a partir do ano de 1824 pôde-se ver uma mudança no sistema punitivo: a partir daquele momento os presos foram separados de acordo com o crime que cometeram e os açoites e castigos físicos foram banidos. Em 1890, as penas passaram a ter o limite máximo de 30 anos, aboliram-se as prisões perpétuas e penas de morte, passando a existir quatro tipos de pena: prisão celular, prisão com trabalho obrigatório, reclusão e prisões disciplinares (BRASIL, 1890; SALLA, 2006). Ademais, com o passar dos anos, houve diversas tentativas frustradas de criação de um código de execuções penais, até que, em 1983, foi

aprovado o projeto de lei do ministro Ibrahim Abi Hackel, o qual se converteu na Lei nº 7.210 de 11 de Julho de 1984, a atual Lei de Execução Penal (LEP) (MIRABETE, 2002).

O artigo 1º da LEP prevê que: "[a] execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado ou do internado". Analogamente, como afirma Flávio Gomes (2006), na última etapa da pena, a fase da execução, prepondera formalmente a função especial positiva, que proporciona condições de ressocialização para o apenado. Contudo, o que ocorre na prática é a função preventiva de inculcização, na qual há somente o enclausuramento, sem assistência e sem proporcionar condições para a reinserção no meio social.

De maneira análoga à ideia de ressocialização do condenado e de garantia de direitos humanos, o artigo 10º da LEP estabelece que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”, dessa forma, é encargo do Estado garantir os recursos para que o indivíduo seja recolocado na sociedade de forma a reestabelecer o convívio e os seus direitos em sociedade. No mesmo sentido, afirma Mirabete (2007, p. 63) que, “se a reabilitação social constitui a finalidade precípua do sistema de execução penal, é evidente que os presos devem ter direitos aos serviços de assistência, que, para isso, devem ser-lhes obrigatoriamente oferecidos, como dever do Estado”. Assim, com a maximização da efetivação dos direitos dos indivíduos privados de liberdade, a ressocialização poderá, de fato, ser uma realidade, e a reincidência uma possibilidade não incerta.

Em consonância, a LEP assegura direitos que propiciam o restabelecimento do convívio desse indivíduo na sociedade após o fim da pena,

por meio dos direitos de assistência e religião, por exemplo, como afirma os incisos V, VI e VII do artigo 42 da LEP:

V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;

VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;

VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;

Deve-se pontuar, que a proteção aos direitos das pessoas privadas de liberdade também está prevista na Constituição de 1988. Nesse sentido, o artigo 1º estabelece a dignidade da pessoa humana como base do Estado democrático de direito, e o artigo 3º garante uma sociedade livre, justa e igualitária, sem qualquer tipo de discriminação. Segundo Flávia Piovesan, “infere-se desses dispositivos quão acentuada é a preocupação da Constituição em assegurar os valores da dignidade e do bem-estar da pessoa humana, como imperativo de justiça social” (2013, p. 58). É válido destacar também o artigo 5º, XLIX, da Constituição que, no que concerne à execução penal garante a toda e qualquer pessoa privada de liberdade o respeito à integridade física e moral. Por sua vez, inciso III do referido artigo estabelece que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”. Finalmente, o inciso XLVII, instituiu que não podem ser instituídas penas cruéis.

Em 11 de janeiro de 2007, o Brasil ratificou a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Dentre as principais consequência da adesão a esse tratado, observa-se a importante introdução de um sistema preventivo de visitas regulares aos presídios (PIOVESAN, 2003). Além disso, estabeleceu uma forma de atuação para as organizações da sociedade civil, pois quando os Estados

aderem ao discurso de direitos humanos, assumem uma responsabilidade maior, e conferiu maior publicidade aos atos de tortura cometidos, haja vista que o Estado é compelido a apresentar justificativas caso haja violação (CIRENZA, NUNES, online)

Assim, como signatário da Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e também da Convenção Interamericana Para Prevenir e Punir Tortura, o Brasil, em 1997, passou a definir o crime de tortura por meio da lei n.º 9.455, conhecida como “lei da tortura”. Contudo, tal instrumento também é alvo de constantes críticas, tendo em vista a sua omissão em alguns pontos, como a definição pouco abrangente de tortura, e pelo fato de não haver uma definição da natureza do agente como critério de definição de tortura, como afirma Flávio Boechat Albernaz (2007).

Dessa forma, percebe-se que a legislação interna sofreu várias alterações e adequações ao longo do tempo, visando, muitas vezes, se ajustar aos standards internacionais de direitos humanos. Entretanto, algumas vezes ocorrem retrocessos, que nos levam novamente ao princípio quando não havia uma preocupação para com o indivíduo sob privação de liberdade e nem com a garantia dos seus direitos inerentes como ser humano, tal como a dignidade, exatamente como ocorre na aplicação do atual e vigente Regime Disciplinar Diferenciado.

#### **4. O SURGIMENTO DO REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO NO BRASIL**

Atualmente, o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) pode ser aplicado em duas situações: como sanção disciplinar (art. 52, LEP) subsequente a crime doloso que ocasione subversão na ordem interna, sendo este regime previsto no parágrafo V do art. 53 da LEP nessa

modalidade; ou como medida cautelar (art. 52, §1, §2, LEP), abrangendo presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros que apresentem algum tipo de risco à ordem ou segurança da sociedade.

A primeira experiência do RDD no Brasil surgiu após a megarrebelião promovida pelo PCC (Primeiro Comando da Capital) em 2001 (CARVALHO, 2005.), a qual envolveu mais 29 presídios no estado de São Paulo, contando com a participação de 28.000 pessoas privadas de liberdade e fazendo mais de 10.000 familiares de reféns (Veja, 2020). Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo (2001), o então Governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, afirmou que não iria permitir que o crime organizado dominasse o sistema penitenciário e que "a ação do governo é firme neste sentido: aqui só há um comando, que é o do governo, a polícia está orientada no sentido de fazer seu trabalho".

Nesse contexto, foi editada a Resolução SAP nº 26 pelo Governo de São Paulo, iniciando-se a implantação do regime disciplinar diferenciado (RDD) no Brasil, mais especificamente na Casa de Custódia de Taubaté, Penitenciárias I e II de Presidente Venceslau, Penitenciária de Iaras e Penitenciária I de Avaré (SALLA, 2005), cujo objetivo principal era conter as revoltas nos presídios.

A partir da experiência paulista, o Governo do estado do Rio de Janeiro também implantou o RDD nas prisões do estado. Assim, a primeira experiência do RDD (com características semelhantes ao implantado em São Paulo) no Rio de Janeiro ocorreu em 2002, em resposta à rebelião ocorrida no presídio de Bangu I, liderado por Fernandinho Beira-Mar (CARVALHO, 2005).

Em 2003, o Regime Disciplinar Diferenciado passou a ser aplicado em todo o país por meio da publicação da lei 10.792/03, modificando a LEP (lei de execuções penais) e o Código de Processo Penal (CARVALHO,

2005,). É possível considerar que o RDD foi ampliado a nível nacional com o intuito de coibir a violência nos presídios com o discurso de manter a ordem e disciplina, pois o art. 52 da lei 10.792/03 que afirma “a prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando ocasione subversão da ordem ou disciplina internas, sujeita o preso provisório, ou condenado, sem prejuízo da sanção penal, ao regime disciplinar diferenciado [...]”.

O RDD pode ser aplicado de duas formas: como sanção disciplinar (art. 52, caput, Lei 10.792/03) subseqüente a crime doloso que ocasione subversão na ordem interna, sendo este regime previsto no parágrafo V do art. 53 da Lei de Execuções Penais (LEP);<sup>3</sup> ou como medida cautelar (art. 52, §1, §2, LEP), abrigando presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros que apresentem algum tipo de risco à ordem ou segurança da sociedade (ARAÚJO, 2019). No que concerne à sua natureza cautelar, não é preciso que o indivíduo tenha cometido crime doloso para ser submetido ao RDD, mas somente apresente algum risco à segurança, assim como só é necessário suspeitas sobre o envolvimento do indivíduo em organizações criminosas, conforme o artigo 52º, §1º, I e II da LEP. Desta forma, é aplicada não só aos presos condenados, mas também aos presos provisórios, sendo eles nacionais ou estrangeiros (Art. 52, § 1º). Ademais, 22 horas diárias nas celas, restrições a visitas, proibição de visita íntima, causando um isolamento prolongado que aumenta ao máximo a punitividade, motivo pelo qual Salo de Carvalho (2005) considera o RDD um “regime integralmente fechado plus regido por disposições singulares de cunho inabilitador”.

---

<sup>3</sup> Art. 53. Constituem sanções disciplinares: V - inclusão no regime disciplinar diferenciado.

Para que seja aplicado, o Regime Disciplinar Diferenciado necessita de alguns procedimentos, quais sejam: primeiramente, um crime doloso ou um fato que ocasione subversão da ordem ou disciplina interna (art. 52 Lei 10.792/03); além disso, é preciso que o diretor do presídio (art. 54, §1º, Lei 10.792/03) solicite ao juiz de execução (art. 66 da LEP), que é o juiz competente (art. 54 da LEP), a aplicação do Regime Disciplinar Diferenciado. Nesse processo, faz-se a apresentação de um relatório, permitindo ao Ministério Público e à defesa se manifestar a respeito do pedido dentro do prazo de quinze dias (art. 54, §2º, LEP).

Ademais, observa-se que antes da instauração do novo Pacote Anti Crime, que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2020, o condenado poderia permanecer no RDD por até 360 dias, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie. Contudo, após o advento da Lei nº 13.964 de 2019, o limite passou a ser de dois anos, aumentando ainda mais o período em isolamento (art. 52, I, Lei nº 13.964). Além disso, as visitas que antes eram realizadas semanalmente, com a nova lei passaram a ser realizadas quinzenalmente e sem qualquer tipo de contato físico (art. 52, III, Lei nº 13.964).

É notório que a maneira como ocorre essa tentativa de coordenação e contenção é com base em claras violações aos direitos humanos dos indivíduos em cárcere e, nas palavras de Salo de Carvalho,

[a] reforma punitiva brasileira, portanto, pode ser retratada neste quadro: longe de projetar mecanismos constitucionais de redução do sofrimento imposto nas prisões, “dobra” a punição com a ressignificação da disciplina e da segurança, obstaculizando formas de minimização dos danos carcerários (CARVALHO, 2005, p. 25)



Sendo assim, torna-se cada vez mais dificultoso a adequação do Regime Disciplinar Diferenciado às convenções e tratados de direitos humanos, haja vista que este é fundamentado na ideia de manter a disciplina e a segurança.

## **5. A INADEQUAÇÃO DO REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO AOS STANDARDS INTERNACIONAIS E NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

O Regime Disciplinar Diferenciado não está de acordo com tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, além de contrariar outros standards internacionais e internos de direitos humanos que têm o objetivo de garantir o tratamento apropriado para as pessoas privadas de liberdade. Nesse sentido, foi ajuizada em 2008, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a ADI 4162, ainda não julgada, cujo objetivo é a declaração da inconstitucionalidade dos artigos referentes ao Regime Disciplinar Diferenciado pelo Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, deve-se pontuar que, como salientado, são submetidos ao RDD não somente os presos condenados, como também os provisórios, ou seja, aqueles em relação aos quais a sentença ainda não transitou em julgado. Além disso, para que um indivíduo possa ser inserido no RDD, não é preciso que haja provas concretas de que ele está em uma associação, organização criminosa ou milícia privada, bastando apenas a suspeita. Dessa forma, ao analisar esses dois aspectos da lei, percebe-se que há uma clara violação à presunção de inocência, instituída pelo art. 5º, inciso LVII, da CF.

No que concerne ao âmbito internacional, o RDD viola diversos instrumentos internacionais de maneira precisa. Primeiramente, por estabelecer que o preso deverá ficar na cela isolado por 22 horas por um

período de até dois anos a sanção contraria acordos internacionais, como as regras n° 43<sup>4</sup> e 44<sup>5</sup> das Regras de Mandela, as quais proíbem o confinamento solitário por mais de 15 dias. Além disso, com esse grande período de confinamento e possibilidade de renovação por mais de um ano de acordo com o novo Pacote Anti Crime, o RDD também contraria o artigo 7° do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, os artigos 1° e 16° da Convenção da ONU contra Tortura, e artigo 5° da Convenção Americana de Direitos Humanos, além de diversos artigos da Convenção Interamericana sobre a Tortura, tendo em vista que todos esses artigos pregam pela proibição da tortura e penas cruéis, violando diretamente a integridade pessoal.

A respeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos instituiu, em 1988, no caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, que o “isolamento prolongado e privação de comunicação constituem, por si só, tratamento cruel e desumano, nocivo à integridade pessoal, psicológica e moral, e uma violação do direito de qualquer pessoa detida ao respeito a sua dignidade inerente como pessoa humana.” (CORTE IDH, 1988). Dessa forma, o Brasil contraria tanto a jurisdição vinculante da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quanto, por exemplo, o Princípio XXII dos Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas

---

<sup>4</sup> Regra 43 1. Em nenhuma circunstância devem as restrições ou sanções disciplinares implicar tortura, punições ou outra forma de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. As seguintes práticas, em particular, devem ser proibidas: (a) Confinamento solitário indefinido; (b) Confinamento solitário prolongado; (c) Detenção em cela escura ou constantemente iluminada; (d) Castigos corporais ou redução da alimentação ou água potável do recluso; (e) Castigos coletivos. 2. Os instrumentos de imobilização jamais devem ser utilizados como sanção por infrações disciplinares. 3. As sanções disciplinares ou medidas restritivas não devem incluir a proibição de contato com a família. O contato familiar só pode ser restringido durante um período limitado de tempo e enquanto for estritamente necessário para a manutenção da segurança e da ordem.

<sup>5</sup> Regra 44 Para os efeitos tidos por convenientes, o confinamento solitário refere-se ao confinamento do recluso por 22 horas ou mais, por dia, sem contato humano significativo. O confinamento solitário prolongado refere-se ao confinamento solitário por mais de 15 dias consecutivos.

de Liberdade nas Américas, que também reconhece o isolamento prolongado como tortura.

Ainda referente aos Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade, é válido destacar o Princípio XXII que estabelece que medidas de isolamento com o intuito de punição devem ser estritamente proibidas, indo na contramão do RDD, e o Princípio II, que se refere à igualdade e não discriminação, o qual afirma: “As medidas e sanções que se impõe às pessoas privadas de liberdade se aplicarão com imparcialidade, baseadas em critérios objetivos”. “Esse princípio é violado, visto que um dos critérios para ser submetido ao RDD é muito subjetivo, como, por exemplo, a simples suspeita do indivíduo fazer parte de uma organização criminosa, sem ser necessário a apresentação de provas concretas.

Também é possível perceber uma violação ao princípio da presunção de inocência, haja vista que, de acordo com o documento dos Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade, as sanções deveriam ser impostas aos indivíduos com base em critérios objetivos, o que não ocorre no RDD, visto que não são necessárias provas concretas de que o apenado está no comando em uma facção, bastando somente a suspeita.

Outro aspecto bastante problemático no Regime Disciplinar Diferenciado está relacionado ao fato de que o contato físico da pessoa submetida a ele com outros indivíduos é extremamente restrito. Tantas pelas visitas realizadas no presídio que antes eram semanais e com o advento do novo Pacote Anti crime passaram a ser quinzenais e sem contato físico, quanto pela natureza da sanção, que estabelece o contato

---

<sup>6</sup> No original: “Las medidas y sanciones que se impongan a las personas privadas de libertad se aplicarán con imparcialidad, basándose en criterios objetivos.”

com outros presos por somente duas horas. Isso contraria o princípio 3 dos Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, o qual afirma que o isolamento só será permitido como medida por tempo estritamente limitado e como último recurso.

Analogamente, a Corte Europeia de Direitos Humanos estabelece que “(...) o completo isolamento sensorial, em consonância ao isolamento social, pode destruir a personalidade e constituir uma forma desumana de tratamento, o qual não pode ser justificado por motivos de estabelecer a ordem ou qualquer outra razão.”<sup>7</sup> Dessa forma, apesar do Brasil não estar vinculado à Corte Europeia e não ser possível que seja imposta a ele a obrigação de que tal interpretação da Corte seja aplicada, o entendimento da Corte pode servir como um bom parâmetro para o Brasil se amparar no que diz respeito às consequências do total isolamento social. É válido destacar também que o artigo 37 ao 39 das Regras de Mandela tratam do contato do preso com o mundo exterior.

Dessa forma, o Regime Disciplinar Diferenciado viola diversos princípios e artigos da norma não só do âmbito nacional, como também do internacional, indo na contramão dos fundamentos da primazia da dignidade da pessoa humana, integridade e igualdade, que foram, além de tudo, suprimidas ainda mais com o advento do novo Pacote anti-crime.

---

<sup>7</sup> No original: “(...) complete sensory isolation, coupled with total social isolation, can destroy the personality and constitutes a form of inhuman treatment which cannot be justified by the requirements of security or any other reason” (Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, p.50)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o surgimento do Regime Disciplinar Diferenciado na Lei de Execuções Penais (LEP), após as revoltas ocorridas nas penitenciárias de São Paulo e no Rio de Janeiro em 2001 e 2002, respectivamente, as violações aos direitos humanos às pessoas privadas de liberdade se tornaram regulamentadas, haja vista que diversos artigos do Regime contrariam direitos inerentes à pessoa humana, como direito à lazer, dignidade e igualdade, desrespeitando, também, a Constituição Federal.

Outrossim, os diversos tratados e pactos de direitos humanos internacionais que pregam pelo tratamento digno para qualquer pessoa, independente de estar privada de liberdade, apesar de apresentarem um grande avanço acerca do tema, são colocados em segundo plano pelo Regime Disciplinar Diferenciado, tendo em vista que este vai na contra-mão do que é instituído internacionalmente.

Apesar do Regime Disciplinar Diferenciado ter surgido com o intuito de preservar a ordem e manter a disciplina, o meio pelo qual este objetivo tenta ser alcançado é totalmente desproporcional, haja vista que, para tanto, são utilizados instrumentos de isolamento prolongado e condições precárias de estabelecimento, comum no sistema penitenciário brasileiro.

Dessa forma, além da forma discricionária e subjetiva com a qual a sanção disciplinar é instituída, tendo em vista que somente é necessário a suspeita para que um indivíduo seja colocado no regime; o objetivo do encarceramento no Brasil, que deveria ser o da reabilitação, fica cada vez mais distante, considerando que não são fornecidos os instrumentos e os meios necessários para tanto.

## REFERÊNCIAS

- Alckmin diz que o governo não vai permitir que o crime organizado domine o sistema penitenciário paulista. "Líderes do PCC não voltam ao Carandiru". Folha de São Paulo. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1902200115.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2021.
- ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes. O RDD (Regime Disciplinar Diferenciado e a Transferência de presos para estabelecimentos prisionais federais de segurança máxima. Meu site Jurídico. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/04/18/0-rdd-regime-disciplinar-diferenciado-e-transferencia-de-presos-para-estabelecimentos-prisionais-federais-de-seguranca-maxima/>. Acesso em: 22 de maio de 2021.
- ATIQUÉ, Henry; NEME, Eliana Franco. O Processo de Internacionalização como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos: o sistema europeu e o sistema americano. Revista Novos Estudos Jurídicos. Vol. 13, n. 1, p. 95 - 106, jan - jun 2008
- BOECHAT ALBERNAZ, Flávio. Os tratados internacionais contra a tortura e o direito penal brasileiro. São Paulo. 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7506/1/Flavio.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2021.
- CARVALHO, Salo de. O Regime Disciplinar Diferenciado: Notas críticas à reforma do sistema punitivo brasileiro. Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias, v. 4, n.1, p. 7-26, Jan/Dez. 2005
- CAROZZA. My Friend is a Stranger: The Death Penalty and the Global Ius Commune of Human Rights. 81 Texas L Rev. 1031, at 1081. 2003.
- CIRENZA, Cristina de Freitas; NUNES, Clayton Alfredo. Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir Tortura. PGE/ SP. São Paulo. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado10.htm>. Acesso em: 30 de maio de 2021.
- CNJ. Regras de Mandela. Brasília. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 27 de maio de 2021.
- CORTE IDH. Caso Velázquez-Rodríguez v. Honduras. Series C, No. 4, 1988

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal – Parte geral. 11ª Ed. Niterói/RJ: Impectus, 2009.

MARCÃO, Renato. Lei de Execução Penal Anotada. 5.ª ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. Manual de direito penal. Parte Geral. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

O dia em que o PCC “virou o sistema” e se apresentou ao Brasil. Veja. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reveja/o-dia-em-que-o-pcc-8220-virou-o-sistema-8221-e-se-apresentou-ao-brasil/>. Acesso em 15 de maio de 2021.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 14ª Edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2013.

REBOUÇAS, Gabriela Maia; BASTOS, Paula Britto. Regras de Mandela: Um Estudo das condições de encarceramento no Brasil segundo a resolução da ONU. Revista de Direitos Humanos em Perspectiva. v. 4, n. 2, p. 146 – 162, Jul/Dez. 2018.

SALLA, Fernando. As prisões em São Paulo: 1822-1940. 2 ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A personalidade e a capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do direito internacional. In: ANNONI, Danielle. (Coord.). Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania, democracia e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

# 8

## **OPERAÇÃO ACOLHIDA: UMA ANÁLISE DO HISTÓRICO E BENEFÍCIOS DAS CASAS DE PASSAGEM PARA REFUGIADOS VENEZUELANOS EM BELÉM DO PARÁ**

*Filipe de Melo Pinheiro Amaral*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

Na última década, a América do Sul vivenciou uma das maiores crises migratórias de sua história, cuja maior parte dos migrantes pertence à Venezuela. Nesse cenário, milhares de pessoas saíram de seu país de origem a fim de buscar melhores condições de vida em países próximos, bem como buscam escapar da grave crise político-econômica que assola a Venezuela desde 2013 (SILVA, 2019).

Assim, o debate acerca dessa temática intensificou-se grandemente para encontrar soluções que respeitassem os direitos dos refugiados e tratá-los com dignidade. Segundo dados da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), os países mais afetados pela migração venezuelana foram: Brasil, Peru, Equador e Colômbia com cerca de 4,5 milhões de venezuelanos somente no ano de 2019 (ACNUR, 2019).

O Brasil é um dos países com destaque para o enfrentamento da crise migratória, uma vez que é signatário da Declaração de Cartagena

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Direito da Universidade Federal do Pará. Ligante do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional dos Direitos Humanos da Liga Acadêmica Jurídica do Pará. Coordenador da Coordenadoria de Apoio ao Estagiário da Comissão OAB Universitária. Bolsista PIBIC da Universidade Federal do Pará, orientado pelo professor Victor Sales. E-mail: felipedemelo568@gmail.com.



de 1984, além de possuir uma legislação interna específica que tutela os direitos dos refugiados, a Lei 13.445/2017. Contudo, apesar de possuir formalmente leis que tutelam os direitos dos migrantes, o Estado brasileiro sofreu muito no começo do êxodo venezuelano, pois eles concentraram-se no estado de Roraima e sobrecarregaram os serviços públicos daquele estado (SILVA, 2019). Igualmente, também é necessário destacar o panorama migratório pré-crise venezuelana que o Estado brasileiro enfrentava, pois o início da migração venezuelana se deu durante um período conturbado politicamente no Brasil em que houve uma drástica mudança na política migratória (UEBEL, 2019).

Nesse sentido, uma das soluções encontradas pelo Brasil foi a criação da “operação acolhida”, cuja missão é interiorizar o fluxo migratório para que não fiquem concentrados em um único estado por meio de casas de passagens que abrigam os refugiados até sua realocação. Todavia, o número de casas de passagens na região norte, onde ingressaram os venezuelanos, não é suficiente para atender a alta demanda, contando com apenas uma localizada em Belém no estado do Pará, sendo que a referida casa fora fechada no começo de 2021.

Ante o exposto, o presente artigo busca fazer breve uma análise da crise venezuelana com ênfase em sua relação com o petróleo e as circunstâncias que levaram à criação da operação acolhida, bem como explicar o seu fundamento normativo, sua estrutura organizacional e quais os principais efeitos positivos desta operação no Brasil e mais especificamente no estado do Pará. Para alcançar tal objetivo, será realizada uma revisão bibliográfica do tema e uma análise quantitativa dos dados públicos da operação acolhida, fornecido pelo relatório semestral da Casa Civil de 2020 e pelo Relatório de Atividades da Casa de

Passagem em Belém/PA em conjunto com uma entrevista do responsável pelo gerenciamento da casa de passagem para venezuelanos.

## **2. HISTÓRICO DA CRISE VENEZUELANA**

A Venezuela é um país latino-americano com um histórico político bastante conturbado desde a época de Simon Bolívar que logo após conquistar a independência do país, partiu para realizar campanhas de libertação na Bolívia e Peru, possibilitando a independência da Venezuela em relação à Grande Colômbia. A Venezuela passou, então, a ser governada por uma espécie de oligarquia que envolvia setores tradicionais como latifundiários e militares (ARRUDA; PILETTI, 2007).

O Estado venezuelano consolidou-se apenas após a descoberta do Petróleo durante a década de 1920, quando o país se tornara o maior exportador mundial, e, sob a liderança de Juan Gómez dirigiu suas exportações para os Estados Unidos e desenvolveu uma considerável relação com o mercado americano, uma vez que os incentivos promovidos pelo governo possibilitaram uma ótima posição para as companhias estrangeiras controlarem a exploração do petróleo (SILVA, 2019).

Durante trinta anos, a Venezuela conviveu com uma forte crise política, pois seus governos sofriam constantemente golpes e tomadas de poder que só cessaram com as eleições de 1963, possibilitando com isso uma estabilidade democrática e econômica uma vez que um novo impulso da exploração petrolífera acelerou os projetos do governo (SILVA, 2019).

Por conseguinte, o processo de desenvolvimento da industrialização continuou com as eleições de 1973 que levaram ao poder Carlos Pérez, o qual aproveitou o crescimento do valor do petróleo ocasionado

pela Crise do Petróleo e pela guerra árabe-israelense do mesmo ano, bem como o referido aumento foi facilitado pela posição da Venezuela enquanto membro-fundador da Organização de Países Exportadores de Petróleo (SILVA, 2019).

Nesse cenário, o governo Pérez também investiu na estatização dos setores de exploração de petróleo e minério de ferro, bem como na infraestrutura necessária para uma melhor exploração desses recursos, tendo como grande colaborador os EUA (SILVA, 2019). Todavia, o rápido aumento dos lucros obtidos pelo ouro negro não teve uma absorção tranquila no mercado interno e gerou um aumento na inflação (FERNANDEZ, 2006).

Com o aumento dos gastos públicos, a dívida externa venezuelana multiplicou-se por dez em um curto espaço de quatro anos entre 1974-1978, em decorrência do incentivo internacional para empréstimos a juros baixos, e, no ano seguinte, sofreu um grande impacto pela crise petrolífera que afetou diretamente sua economia que via a exportação de seu principal produto desacelerar ao passo em que a dívida externa rapidamente aumentava ((FIGUEIREDO, 2019).

Na década de 1980, a situação apenas piorou com a eleição de Jaime Lusinchi em 1983, pois ele lançou um programa de austeridade econômica bastante impopular na medida em que mantinha o modelo rentista e sujeitava a economia venezuelana às oscilações do preço no barril do petróleo (SILVA, 2019). Em virtude dessas problemáticas, em 1988 o Estado venezuelano suspendeu o pagamento de sua dívida externa e levou a fuga de capitais do país, além do aumento da inflação em detrimento do salário real do trabalhador (FERNANDEZ, 2006).

A década de 1990 foi marcada pelo aumento da crise política com o *impeachment* do presidente Pérez, eleito em 1992, por acusações de

corrupção. Nesse período a economia também piorou, pois o valor do barril de petróleo decaiu exponencialmente, o que levou o governo a adotar medidas econômicas recessivas e possibilitou a ultrapassagem de países como Brasil, Chile e Argentina no quesito de renda *per capita*, desencadeando uma grave revolta em 1996 (SILVA, 2019).

Nesse período de crise, o coronel reformado Hugo Chávez assumiu a presidência no ano de 1998 e, rapidamente, ganhou apoio popular com sua política de transferência de renda e inclusão social (BBC NEWS, 2002). No mesmo ano, foi aprovada uma lei que concedia poderes extraordinários ao presidente para que legislasse sobre assuntos como impostos, serviços públicos, finanças, entre outros. Com os referidos poderes em suas mãos, Hugo Chávez rapidamente estatizou o setor petrolífero e agilizou a reforma agrária (RODY, 2019).

Em 2002, a Venezuela sofreu mais um golpe de Estado, pois o presidente Chávez demitiu gestores da companhia estatal Petróleo da Venezuela S.A (PDVSA) a fim de trocá-los por pessoas de confiança, e, com isso, o General Lucas Rincón, chefes das Forças Armadas, anunciou que o presidente havia renunciado, sendo posteriormente desmentido pelo atual presidente (SILVA, 2019). Nesse ínterim, Pedro Carmona assumiu o poder temporariamente e dissolveu a Assembleia para conceder a si mesmo poderes ilimitados por um ano até a realização de novas eleições, mas não obteve sucesso em virtude de ser alvo de um contra-golpe realizado pelos apoiadores de Chávez que lhe devolveram o poder (BBC NEWS, 2002).

Destarte, o governo de Chávez continuou sofrendo forte oposição e, em 2004, enfrentou uma greve nacional de nove dias que resultou em um referendo para que o povo venezuelano decidisse sobre a sua permanência no cargo; Com 58,25% dos votos o governo ganhou

legitimidade (RODY, 2019). O presidente ainda ganhou as eleições novamente em 2006, sendo que em 2008 fora aprovada uma emenda que permitia ilimitadas eleições (SILVA, 2019). Assim, Chávez ainda ganhou sua última eleição em 2012, mas acabou falecendo em 2013 e foi substituído pelo seu vice-presidente Nicolás Maduro.

Nicolás Maduro assumiu o governo para um mandato integral, mas devido à enorme crise político-econômica que assolava o país sua aprovação despencou e, rapidamente, a oposição convocou novo plebiscito para a revogação do mandato presidencial (WALLENFELDT, 2019). Em fevereiro de 2014, milhares de venezuelanos protestaram contra a crise econômica e contra elevados índices de violência da cidade de Caracas, resultando em mais de 40 mortes durante os protestos e na prisão de lideranças opositoras ao governo (KINGER, 2019).

Portanto, pode-se destacar que seu governo foi marcado por muitas controvérsias, como eleições contestadas pela oposição, tentativas de golpe, criação de uma nova constituição e pela grave desvalorização da moeda nacional em decorrência dos programas sociais e da diminuição do valor do petróleo (SILVA, 2019).

Nota-se, ainda, que a crise migratória atual se inicia no fim do governo Chávez e agrava-se com a chegada de Nicolas Maduro à presidência do país, uma vez que ele tomou medidas autoritárias para manter-se no cargo, e sofreu fortes acusações de fraudar plebiscitos e eleições por parte da oposição, além de suas políticas gerarem uma crônica falta de produtos básicos (SILVA, 2019).

É indubitável que em meio à queda do PIB nacional e a falta de produtos básicos de higiene pessoal, remédio e comida, pois tais produtos não são produzidos no país e dependem de importação para suprir a demanda interna, muitos venezuelanos optaram por buscar refúgio em

países vizinhos como o Brasil a fim de escapar da enorme crise vivenciada em seu país de origem (SILVA, 2019).

A referida situação agrava-se ainda mais com os embargos econômicos feitos pelos Estados Unidos da América que desde 2014 vem implementando restrições econômicas a Venezuela como a proibição do uso do Dólar estadunidense em transações internacionais, além de multas para países que negociem com o país e o atraso de pagamentos feitos por agentes venezuelanos que podem demorar entre 20 a 30 dias, quando o usual são apenas dois 02 dias (MELLO, 2020).

Tais restrições internacionais apenas agravam uma situação interna caótica e reduz o poder de compra dos venezuelanos que já dependem de produtos importados para suprir a sua demanda interna (MELLO, 2020). Logo, a política externa estadunidense sobre a Venezuela acaba por favorecer o aumento do número de venezuelanos que precisam sair de seu país.

### **3. CENÁRIO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA ANTES DA OPERAÇÃO ACOLHIDA**

O Brasil vivenciou o surgimento de diferentes fluxos migratórios ao longo do tempo, e, por isso, a política migratória foi sendo elaborada e modificada entre os diferentes governos do Estado brasileiro (UEBEL, 2019). Nesse sentido, ressalta-se que no governo Fernando Henrique o número de migrantes era pequeno com cerca de 21 mil pessoas, tendo como principal demanda, europeus e mercosulinos, enquanto nos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff o número de migrantes sofreu um aumento chegando a mais de 600 mil migrantes com demanda vindas da região africana e latino-americano (UEBEL, 2019).

No período dos dois últimos governos, a política externa foi ativa e altiva, mas sofreu turbulências entre 2015 e 2016 com o processo de *Impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a chegada de Michel Temer à presidência (UEBEL,2019). Por conta disso, é importante analisar o fluxo migratório mais recente ao fluxo venezuelano para comparar as medidas tomadas pelo governo brasileiro no que se refere a função das Forças Armadas para recepção dos migrantes.

Nesse cenário, ressalta-se o fluxo migratório haitiano que ocorreu entre 2010 e 2015. Durante este período, o Brasil começou a ser encarado como um bom lugar para se imigrar, uma vez que ele repassou uma boa imagem externa durante a sua atuação na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) que fora gerida pelas forças brasileiras.

O estado que, inicialmente, recebeu o maior quantitativo de haitianos foi o Acre, mais especificamente a cidade de Brasileia, que recebeu mais de 43 mil pessoas. Em virtude da alta demanda, o único local de abrigo foi superlotado, e, por conta disso, os haitianos que chegavam ao país não tinham uma boa condição de “refúgio” (UEBEL; RALDI; GODINHO; SILVA; LEITE; OLIVEIRA, 2020).

Posteriormente, novos abrigos foram implantados em diversas cidades como Rio Branco, São Paulo, Porto Alegre, entre outras, sendo que, para o deslocamento dos migrantes, o custo de transporte e aluguel dos abrigos era de responsabilidade do estado do Acre (UEBEL; RALDI; GODINHO; SILVA; LEITE; OLIVEIRA, 2020).

O fluxo migratório se estabilizou no ano de 2015 em razão da disponibilidade de vistos brasileiros na embaixada brasileira em Porto Príncipe, Haiti, e pela emissão de vistos humanitários. Aliado a isso, destaca-se o papel subsidiário das Forças Armadas durante este período

no que tange a prestação de serviços públicos de saúde e interiorização, além do controle migratório, construção de abrigos e logística estatal (UEBEL; RALDI; GODINHO; SILVA; LEITE; OLIVEIRA, 2020).

Por sua vez, a migração venezuelana não ocorreu por causa de um desastre natural, mas por conta de uma grave crise econômica e política que proporcionou a violação de direitos humanos na medida em que houve perseguição dos opositores políticos e a ausência de direitos sociais, econômicos e culturais (COSTA, 2019).

A referida crise intensificou-se no ano de 2015 com a vitória da oposição nas eleições parlamentares que deixou o governo com a minoria dos assentos na Assembleia Nacional (COSTA, 2019). Assim, as primeiras ondas de migrantes venezuelanos começaram a chegar ao Brasil entre o fim de 2015 e início de 2016, período em que o país sofreu uma mudança política com a chegada de Michel Temer à presidência da República e coincidiu com o declínio da migração haitiana.

As políticas públicas ofertadas aos migrantes venezuelanos sofreram direta influência do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff e a posse do seu vice Michel Temer, pois este evento provocou uma ruptura na política migratória brasileira (UEBEL, 2019). Dentro desta ruptura, destaca-se que nos dias finais do governo Dilma, foi invocada a cooperação multilateral no âmbito do Mercosul para gerir o elevado ingresso de venezuelanos em território brasileiro, mas com a posse de Temer essa abordagem foi mudada radicalmente com o afastamento do Brasil nos fóruns internacionais que debatiam esta temática e pela proibição de admissão de venezuelanos que buscavam moradia fixa no país (UEBEL; RALDI; GODINHO; SILVA; LEITE; OLIVEIRA, 2020).

Contudo, o próprio governo Temer rapidamente mudou sua posição sobre o tema, em virtude do elevado aumento de venezuelanos que



chegavam ao Brasil, como demonstra a Nova Lei de Migração que é mais compatível com os valores da Constituição Federal, ao contrário do antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) que associava o papel do migrante ao interesse estatal (JUBILUT; SILVA, 2020). Também se destaca a presença de auxílio estrangeiro na política externa migratória, pois de maneira inédita o então vice-presidente dos Estados Unidos da América Mike Pence comentou sobre as questões migratórias no Brasil ao anunciar os recursos financeiros enviados ao governo brasileiro e também incentivou um isolamento ao governo de Nicolás Maduro (UEBEL, 2019).

Por fim, deve-se observar que durante o governo Temer as Forças Armadas tiveram um papel principal no acolhimento dos migrantes, pois se durante o fluxo haitiano no governo Dilma os militares não auxiliaram de maneira focal na construção de abrigos e controle da fronteira; por outro lado, no fluxo venezuelano eles atuaram de modo centralizado e coordenado nas operações de uma maneira multisetorial e não apenas como restauradoras da Lei e da Ordem (UEBEL; RALDI; GODINHO; SILVA; LEITE; OLIVEIRA, 2020).

#### **4. Histórico da operação acolhida no Brasil**

A Operação Acolhida é uma grande força-tarefa humanitária criada e executada pelo governo do Brasil em parceria com agências internacionais e a sociedade civil para prestar assistência aos milhares de refugiados venezuelanos que chegaram ao Brasil desde 2016 (BRASIL, 2021). Dentre os objetivos da referida operação destacam-se três eixos: a) ordenamento da fronteira (engloba a documentação e vacinação), b) acolhimento (engloba oferta de abrigo, alimentação e atendimento médico), e c) interiorização (engloba o deslocamento voluntário dos refugiados para outros estados da federação) (BRASIL, 2021). Com o

intuito de melhor compreensão didática, dividiremos a referida operação em duas etapas: a primeira corresponde ao ano de 2018 e a segunda aos anos de 2019 e 2020.

A primeira fase da operação iniciou-se em fevereiro de 2018, durante o mandato do então presidente Michel Temer e foi marcada pela ausência de subcomitês específicos para áreas estratégicas como interiorização, saúde e triagem dos migrantes. Nessa etapa, o governo federal reconheceu a situação de extrema vulnerabilidade dos refugiados venezuelanos e instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial para mitigar os efeitos da crise migratória (ROCHA; BITENCOURT, 2020).

O referido comitê foi criado pela Medida Provisória nº 820/2018 que também estabelecia medidas de emergências para prestar socorro aos refugiados venezuelanos (BRASIL, 2021). Em consonância a isso, os Decretos nº 9.285 e 9.286, ambos de 2018, regulam de forma mais detalhada a direção da operação acolhida e determina a participação de 12 ministérios para lidar com a situação, sendo organizados pela Casa Civil.

Aliado a isso, é válido destacar que ainda no ano de 2018 a operação acolhida transformou-se na Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018, contando também com o apoio das três Forças Armadas e da Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2021). O General Eduardo Pazuello foi nomeado como Coordenador Operacional no território brasileiro por meio da resolução nº 01, de 21 de fevereiro de 2018 (SILVA, 2019).

Ademais, em 2019, inaugurou-se uma nova etapa na operação acolhida, pois ela se estruturou de maneira mais adequada para atingir os seus objetivos, garantindo a interiorização de milhares de refugiados que adentraram a fronteira, contando com mais de quatro mil militares para a sua realização desde o seu início (BRASIL, 2021). Um importante

marco para essa divisão foi o Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019, que regulamenta de modo mais detalhado a Lei nº 13.684/18 e incorpora uma nova instância estratégica do governo por meio de quatro subcomitês Federais, a saber: a) recepção, identificação e triagem, b) acolhimento de refugiados vulneráveis, c) Interiorização e d) ações de saúde para os refugiados.

No que se refere ao primeiro Subcomitê, ele deve organizar o intenso fluxo migratório na fronteira com o intuito de regularizar os migrantes e refugiados que buscam entrar no Brasil, bem como garantir as devidas condições sanitárias da fronteira (incluindo a sua imunização contra algumas doenças) e, quando necessário, encaminhá-los para abrigos (BRASIL, 2020).

Por conseguinte, desde 2019 os postos de interiorização e triagem criados pelo subcomitê de recepção, identificação e triagem, localizados em Roraima e Amazonas, já atenderam mais de 1.194.060 de migrantes, tendo vacinado mais de 150.813 migrantes, sendo que por força da portaria nº 120/2020 a fronteira com a Venezuela fora temporariamente fechada para conter a pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2020).

No tocante ao segundo subcomitê, deve-se destacar que ele é responsável pela situação dos abrigos que recebem os refugiados e, portanto, provê itens como alimentação, higiene, limpeza, entre outros. Em parceria com outros órgãos federais e com a ACNUR, foram criados 13 abrigos no estado de Roraima, sendo que cada abrigo receberia uma parte específica dos refugiados que são divididos entre indígenas e não indígenas (BRASIL, 2020). Destaca-se que a parceria entre o governo brasileiro e a ACNUR vem rendendo bons frutos a este comitê, uma vez que ela desenvolve atividades específicas para a população indígena desde 2017 e no ano de 2019 lançou o “Guia de Orientación en Derechos

Humanos: para venezolanas y venezolanos en el contexto de la respuesta humanitaria de Brasil" que contempla assuntos como direitos trabalhistas, documentação, serviços públicos, etc (BRASIL, 2020).

O terceiro subcomitê é um dos mais importantes para a finalidade do trabalho, pois visa reduzir a pressão do sistema público de Roraima e também engloba a casa de passagem localizada em Belém do Pará. Nesse diapasão, cerca de 37.600 venezuelanos foram interiorizados até maio de 2020 para aproximadamente 563 municípios em todo o país, com ênfase para o mês de fevereiro de 2020 que atingiu o pico de interiorização com o atendimento de 3.110 venezuelanos (BRASIL, 2020).

Outrossim, o comitê deve coordenar esse processo de interiorização para que ele ocorra de maneira organizada, com o estabelecimento de regras e parâmetros a serem seguidos pelos gestores do acolhimento e da própria população abrigada. Para isso, novas medidas foram adotadas e o processo para a interiorização conta os seguintes recursos: a) Casas de Passagem, b) Núcleos Regionais de Interiorização (NURINs) e c) Expansão de Parcerias (BRASIL, 2020).

As casas de passagens possuem uma função fundamental para a interiorização, pois elas caracterizam-se pela implementação de abrigos transitórios em cidades estratégicas, enquanto a força tarefa termina os detalhes da logística para levar os refugiados a locais definidos previamente (BRASIL, 2020). Por sua vez, os NURINs são escritórios de apoio à logística da interiorização e contam com o suporte da Organização Internacional de Migrantes (OIM), ACNUR e Ministério da Defesa. Eles já funcionam em todas as 12 regiões militares e se disponibilizaram para apoiar a operação com recursos e pessoal de apoio que é ofertado aos entes federados para receberem um número definido de refugiados (BRASIL, 2020).

Dentre os resultados obtidos por este subcomitê destacam-se a interiorização de mais de 38 mil pessoas até junho de 2020, possibilitando um alívio ao sistema público de Roraima. Os refugiados interiorizados têm um aumento superior a 220% em suas rendas e possuem maiores acessos a empregos formais e vagas escolares para as crianças e outras realizações (BRASIL, 2020).

Por outra parte, o subcomitê para ações em saúde teve um enfoque maior na ampliação dos serviços de saúde de Roraima com ações como a oferta de 16 novos leitos qualificados para hospitais da região e ações de controle nos abrigos e em ocupações (BRASIL, 2020). Com o advento da pandemia de Covid-19 o Ministério da Saúde criou um local de referência para a “operação acolhida” atender aos refugiados que contraírem o vírus, além de promover o repasse de mais de R\$ 1.000.000 de reais para o Fundo Estadual de Saúde de Roraima.

O último subcomitê busca firmar parcerias e recursos para a manutenção da operação acolhida, tendo destaque para a assinatura de Protocolo de Cooperação entre a Casa Civil com algumas companhias aéreas que atuam no Brasil como Azul e Gol, para ampliar a mobilidade logística. Com o intuito de ampliar a interiorização, instalou-se um centro de acolhimento e um posto de triagem na cidade de Manaus/AM em virtude de localizar-se no segundo maior estado procurado pelos venezuelanos ao cruzarem a fronteira (BRASIL, 2020).

Ante o exposto, nota-se que a operação acolhida foi aperfeiçoando-se ao longo dos anos e a partir da criação dos subcomitês ganhou mais agilidade e conseguiu obter resultados mais positivos, embora ainda não seja capaz de atender toda a demanda exigida. Em consonância a isso, é notório que o último relatório adotado pelo governo ainda carece de um

olhar mais específico para os outros estados da região norte que também recebem um alto fluxo de refugiados.

## **5. DESENVOLVIMENTO DA CASA DE ACOLHIMENTO NO PARÁ**

As casas de acolhimento de venezuelanos são compostas pela equipe da “operação acolhida” e pela sociedade civil, que é a responsável pela sua gestão, ambas são apoiadas pela Organização Internacional dos Migrantes (OIM) e pelo ACNUR, sendo que a referida parceria deve ser homologada pelo Subcomitê Federal de Interiorização (BRASIL, 2020).

Segundo o último relatório da Casa Civil, o Brasil possuía nove casas de passagens com apenas uma localizada na região norte em Belém/PA, duas na região Centro-Oeste no estado de Goiás e seis na região sudeste com três casas em Minas Gerais, duas casas em São e Paulo e uma no Rio de Janeiro (BRASIL, 2020). Portanto, é indubitável que a esmagadora maioria das casas de passagens encontra-se na região sudeste do país e a uma distância considerável do estado de Roraima que recebe a maior parte dos refugiados venezuelanos.

Em Belém, a sociedade civil é representada pela Igreja Evangélica Assembleia de Deus sob o título de missão humanitária com venezuelanos. Segundo o pastor Elvis Ribeiro, diretor da missão com venezuelanos da Assembleia de Deus, todos os recursos usados foram obtidos por doações e por meio da OIM vindos direto da Suíça. Ele informa que o projeto para a casa de passagem começou em novembro de 2019 onde fora montada uma equipe técnica que visitou a situação dos refugiados em Pacaraima/RR e após esta visita in loco fora montado um plano de trabalho de acolhimento para ser apresentado as seguintes diretorias: da operação acolhida, da Igreja e da OIM.

O projeto foi aprovado com algumas modificações no mês de janeiro de 2020 e o convênio com a operação foi firmado a pedido do Comando de Fronteira em Boa Vista devido à urgência humanitária. Conforme relatório do Desafio Jovem de Belém (DEJOBE) no dia 27 de janeiro de 2020 a casa de passagem recebeu a primeira caravana com 49 migrantes que permaneceram em Belém entre 7 a 15 dias.

Deve-se destacar que esta casa de passagem é a maior em termos de capacidade no país com vagas para 90 refugiados, sendo que na comparação com outros estados da federação ela fica atrás apenas de Minas Gerais que possui 138 vagas que são divididas em três casas de passagem para venezuelanos (BRASIL, 2020b). O objetivo desta casa era prover acolhimento e alimentação, sendo que durante o período de espera os refugiados recebiam aulas de português, aulas de geografia sobre as regiões que eles iriam em seguida, além de atividades recreativas como dança, pintura, esporte entre outros (DEJOBE, 2021).

Aliado a isso, também se ofertava palestras motivacionais e cultos de evangelização, ressaltando-se que a participação nas referidas atividades era sempre voluntária e os professores também eram voluntários (DEJOBE, 2021). A segunda caravana de migrantes venezuelanos chegou no dia 25 de fevereiro de 2020 com 48 migrantes que permaneceram na casa de 7 a 12 dias e foi a primeira caravana atendida em parceria com a Mesa Brasil, que doou alimentos ao longo do projeto.

Ademais, as 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> caravanas chegaram na casa de passagem muito nos dias 20 e 29 de março de 2020, com 23 migrantes no dia 20/03 e 44 migrantes no dia 29/03, sendo válido ressaltar que as atividades continuaram normalmente apesar de neste período a pandemia de COVID-19 ter se agravado no país (DEJOBE, 2021).

Contudo, em abril, a cidade de Belém encarou o ápice da pandemia e muitos voluntários da casa de passagem para migrantes foram afastados para fazer quarentena no mesmo período em que a 5ª caravana chegou no dia 16 de abril de 2020. Como medidas de segurança foi reduzido o quadro de funcionários e voluntários, além da proibição de visitação de pessoas externas à casa de passagem e reduziram-se as atividades recreativas para dois encontros semanais (DEJOB, 2021).

Nesse cenário, a 6ª e 7ª caravanas chegaram nos meses de maio e junho, seguindo todos os protocolos de saúde e contaram com uma média de 44 pessoas, sendo que ainda em abril iniciou-se a construção de um novo alojamento da casa de passagem com recursos da OIM e de doações. Tal alojamento foi uma ampliação da casa de passagem original e possibilitou a ampliação do número de vagas que antes eram 66 e agora passaram para 90 (DEJOB, 2021).

A 8ª caravana chegou em julho de 2020 e foi a terceira maior em termos quantitativos com o total de 50 migrantes, além de contar com a volta das atividades em sua frequência normal em conformidade com os protocolos de saúde e distanciamento social. No mês de agosto, chegou em Belém a 9ª caravana de migrantes que presenciaram a inauguração do novo alojamento cuja construção se iniciou em abril, sendo que esta caravana continha 78 migrantes que permaneceram por apenas quatro dias (DEJOB, 2021).

As caravanas continuaram a chegar em Belém na frequência de uma por mês sempre com uma média de 45 integrantes por grupo, tendo grande destaque para a 12ª que foi a maior de todas, contando com 82 venezuelanos. Assim, este ritmo foi mantido até a 14ª caravana que chegou em janeiro de 2021 e foi a última do projeto que se encerrou no mês seguinte (DEJOB, 2021).



Em síntese, o projeto durou cerca de um ano durando de janeiro de 2020 a fevereiro de 2021 e foi encerrado em razão da mudança de direção na operação acolhida que antes era de responsabilidade do exército brasileiro e passou para a direção do Ministério de Cidadania que optou por priorizar outros mecanismos para a interiorização dos refugiados tendo em vista o fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela.

Contudo, em que pese o Estado tenha uma drástica queda de 76,3% no número de novos solicitantes de refúgio (VIDIGAL, 2020), muitos venezuelanos adentraram o país antes desse período e não conseguiram ter sua situação devidamente regularizada, ficando em uma situação de extrema vulnerabilidade (CIDH, 2021). Portanto, este período conturbado seria uma oportunidade para o governo brasileiro focar na regularização desse migrante e, a partir disso interiorizá-lo por meio da “operação acolhida”, abrindo uma nova demanda para a permanência da casa de passagem em Belém/PA.

A casa de passagem em Belém/PA atendeu 648 migrantes venezuelanos que permaneceram na casa em uma média de 15 a 21 dias, contando com atividades recreativas, eventos especiais como aniversários, casamentos, entre outros, sendo que os voluntários e funcionários da casa de passagem receberam cursos de capacitação para melhor atender o público-alvo. (DEJOBE, 2021)

A respeito, faz-se necessário destacar a parceria com doadores, a saber: a) a Mesa Brasil que doou 9 toneladas de alimentos, b) a Assembleia de Deus que doou 105 cestas básicas, c) pessoas físicas que contribuíram com roupas, pares de sandálias, brinquedos e um montante em dinheiro superior a R\$ 4.000,00 e d) as empresas Beraka, Unilever e Localiza (DEJOBE, 2021).

No que tange à participação da sociedade civil, o pastor Elvis Ribeiro destaca que a Igreja Assembleia de Deus continua atuando no auxílio de migrantes indicando para eles outras instituições de suporte como a FUNPAPA que possui convênio com o ministério da cidadania e agências da ONU localizadas em Belém como a UNICEF e ACNUR.

Outro fator importante é a situação dos refugiados que recebem este acompanhamento, pois a fronteira entre Brasil e Venezuela ficou fechada desde março de 2020 até junho de 2021 por conta da pandemia de Covid-19 (OLIVEIRA, 2021), o fluxo de migrantes regularizados foi suspenso e aqueles que foram atendidos pelo projeto em Belém eram refugiados que cruzaram a fronteira antes de seu fechamento. Assim, destaca-se que apesar do número de refugiados oficialmente reconhecidos ser baixo, com cerca de 37 mil dos 264 mil venezuelanos presentes no país, o Brasil ainda é o país da América Latina que mais confere status de refugiados aos migrantes venezuelanos (CIDH, 2021).

Por fim, é indubitável que o fechamento da casa de passagem em Belém é um duro golpe na interiorização dos migrantes, pois a referida casa desenvolveu um ótimo trabalho e os atendeu de forma humanitária, acolhedora, com informações relevantes e motivação para que eles possam desenvolver uma perspectiva otimista sobre o futuro, além de não terem nenhum venezuelano diagnosticado com COVID-19 na casa de passagem em Belém durante o seu funcionamento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A América do Sul vive uma das maiores crises migratórias de sua história em decorrência da enorme crise que assola a Venezuela e força os seus habitantes a buscarem melhores condições de vida nos países

vizinhos. Nesse cenário, o presente trabalho demonstrou como a referida crise tem uma forte relação com o petróleo e a instabilidade política do referido Estado, haja vista que sua história é marcada por uma série de golpes e conflitos entre governo e oposição (SILVA, 2019).

Explanou-se como o Brasil foi um dos países mais afetados pela crise migratória com ênfase no estado de Roraima que recebeu a maior parte dos refugiados, tendo por conta disso uma rápida sobrecarga em seus serviços públicos que não possuíam estrutura suficiente para atender uma demanda tão alta.

Por conseguinte, analisou-se o fluxo migratório anterior ao fluxo venezuelano e como o governo brasileiro adotou posturas divergentes com o *impeachment* da então presidente Dilma e também a nova função das Forças Armadas na questão migratória. Assim, uma das respostas promovidas pelo Estado brasileiro foi à criação da operação acolhida que tem como principais objetivos regularizar os refugiados que adentram o país, prestar auxílio aos serviços públicos de Roraima, promover a interiorização destes refugiados e prestar-lhes auxílio humanitário por meio de abrigos, vacinas, entre outros (BRASIL, 2021).

Também se demonstrou o caráter normativo da operação acolhida, além da sua atual infraestrutura centrada nos quatro subcomitês Federais, a saber: A) Recepção, identificação e Triagem, B) Acolhimento de refugiados vulneráveis, C) Interiorização e D) Ações de saúde para os refugiados, incorporados pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019.

Ademais, uma vez explanados os subcomitês, fez-se uma análise mais abrangente do subcomitê de interiorização em virtude de ele ser um dos principais responsáveis pela redistribuição dos refugiados no país e desafogar o sistema público de Roraima. Demonstrou-se que ele se utiliza do sistema de casas de passagens para acolher os venezuelanos

por um determinado período antes de leva-los ao seu destino final e que as referidas casas são regidas pelo governo brasileiro em parceria com a sociedade civil (BRASIL, 2020).

Destarte, analisou-se a atuação da operação acolhida no estado do Pará uma vez que em sua capital residia a única casa de passagem da região norte, apresentado o aspecto da entidade civil responsável pela sua administração, bem como o histórico do projeto, número de atendimentos realizados, atividades propostas pela direção da casa e os impactos proporcionados pela pandemia de Covid-19.

Ante o exposto, nota-se como a crise migratória gerou uma sobrecarga nos serviços públicos de Roraima e que a solução proposta pelo Estado brasileiro foi acertada na medida em que proporcionou uma resposta rápida na fronteira com a Venezuela e garantiu aos refugiados um atendimento adequado e receber os documentos necessários como o Cadastro de Pessoa Física (CPF), além de atendimento médico e poderem solicitar residência no país (CIDH, 2021).

Todavia, a operação acolhida ainda não consegue dar conta de toda a demanda e por isso muitos venezuelanos encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade. Logo, faz-se necessário uma ampliação dessa política pública conforme entendimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2021).

Por fim, infere-se que a operação acolhida teve muitos aspectos positivos na cidade de Belém/PA e que o fechamento de sua casa de passagem é problemático e pode comprometer a logística da referida operação haja vista que ela era a única casa de passagem na região norte e por sua proximidade com a fronteira proporciona uma ótima opção de abrigo transitório, além do trabalho acolhedor desenvolvido na referida casa. Logo, o governo deveria não apenas manter esta casa de passagem

como também ampliar a sua oferta nos demais estados da região norte para expansão dos benefícios proporcionados pela operação acolhida.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Tendências globais: deslocamento forçado em 2019**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>. Acesso em: 22 de mar. 2021.

ARRUDA, Jose Jobson de; PILETTI, Nelson. **Toda a História**. 13ª Ed. Ática 2007.

BBC NEWS. **Profile: Hugo Chavez**. 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1925236.stm>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

BRASIL. Governo do Brasil. **Operação Acolhida**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em 24 de Mai. de 2021.

BRASIL. Governo do Brasil. **Primeiro relatório semestral**. Comitê Federal de Assistência Emergencial – CFAE, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image\\_8\\_1616016956.pdf](https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_8_1616016956.pdf). Acesso em: 24 de Mai. de 2021.

BRASIL. Governo do Brasil. **Boletim junho/2020**. Subcomitê Federal para interiorização. Disponível em: [https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image\\_1\\_1596324302\\_0.pdf](https://www.gov.br/acolhida/restapi/sites/default/files/image_1_1596324302_0.pdf). Acesso em: 01 de jul. de 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. 12 de Fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 12 de jul. de 2021.

COSTA, Vitória Volcato da. **A recepção dos imigrantes venezuelanos nos Estados Partes do MERCOSUL: uma análise à luz dos direitos humanos e do direito da integração do bloco sul-americano**. 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9100>. Acesso em: 12 de jul. de 2021

DEJOBE - DESAFIO JOVEM DE BELÉM. **Relatório de Atividades Casa de Passagem Belém**. 2021.

FERNANDEZ, Alfredo. **Venezuela: sus presidentes y constituciones**. Organización. Gráfica Capriles, 2006

FIGUEIREDO, Dannel. **Política na Venezuela: O fim de uma era?** Politize, 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/politica-venezuela/>. Acesso em: 22 de mar. 2021.

KINGER, Patrick J. **“How Venezuela Fell From the Richest Country in South America into Crisis”**. The History. 9 Maio 19. Disponível em: <https://www.history.com/news/venezuela-chavez-maduro-crisis>. Acesso em: 24 de mai. 2021

JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski; VELÁSQUEZ, Militza Zulimar Pérez. Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**, 2020. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei\\_mig.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/leimig/lei_mig.pdf). Acesso em: 16 de jun. de 2021

MELLO, Michelle de. Em seis anos de bloqueio, Venezuela foi alvo de 150 sanções e 11 tentativas de golpe. Brasil de fato, Caracas, 08 de out. de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/08/em-seis-anos-de-bloqueio-venezuela-foi-alvo-de-150-sancoes-e-11-tentativas-de-golpe>. Acesso em: 14 de jul. de 2021.

OLIVEIRA, Eliane. Governo reabre fronteira terrestre do Brasil com a Venezuela. **O GLOBO**, 26 de jun de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/governo-reabre-fronteira-terrestre-do-brasil-com-venezuela-1-25075526>. Acesso em: 01 de jul. de 2021

ROCHA, Cristiano Andrade Rocha; BITENCOURT, Charles Davidson. A importância da Função Logística transporte para o desdobramento da operação acolhida. **Doutrina Militar Terrestre em revista. p. 28-37**, 2020.

RODY, Gustavo Carino. **Entenda os motivos da crise na Venezuela**. Guia do Estudante, 28 Jan 19. Disponível em: < <https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/entenda-os-motivosda-crise-na-venezuela/>>. Acesso em 22 de mar. De 2021

SILVA, Anderson Iwamoto da. **Os desafios para o Brasil na condução da Operação Acolhida**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5788/1/MO%206141%20-%20ADERSON.pdf>. Acesso em: 22 abr. de 2021

- UEBEL, R. R. G. Migração venezuelana para o Brasil: Considerações geopolíticas e fronteiriça sobre a atuação governamental brasileira. **Aldeia Mundo**, 24(48), p. 69–80, 2019
- UEBEL, R. R. G.; RALDI, Amanda; GODINHO, Bruno Pereira; SILVA, Daniel Joaquim Padilha da; LEITE, Matheus Bitencourt; OLIVEIRA, Sabrina Garcia de. Migrações e fronteiras no Brasil: O controle Fronteiriço e migratório das forças armadas no Acre e Roraima e os casos da imigração haitiana, senegalesa e venezuelana. **Revista de Gestão, Sustentabilidade e Negócios**. Porto Alegre, v. 8, jun, p. 61-86, 2020
- VIDIGAL, Lucas. Número de pedidos de refúgio no Brasil despenca com a pandemia. **G1**, 18 de dez. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/12/18/numero-de-pedidos-de-refugio-no-brasil-despenca-com-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 01 jul. 2021
- WALLENFELDT, Jeff. **Nicolás Maduro PRESIDENT OF VENEZUELA**. Enciclopédia Britannica. 1 Jul 19. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Nicolas-Maduro>. Acesso em: 24 de mai 2021.

# 9

## **DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL: UMA BUSCA POR EFETIVAÇÃO**

*Monalisa de Miranda Furtado*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

“A mulher nasce livre e tem os mesmos direitos do homem. As distinções sociais só podem ser baseadas no interesse comum” é o artigo I da Declaração dos Direitos da Mulher e Cidadã de 1791, escrito pela ativista política, feminista e abolicionista, Olympe de Gouges, documento de suma relevância histórica, que pode ser considerado simbólico na luta das mulheres para serem reconhecidas publicamente como titulares de direitos (DE GOUGES, 1791). No mesmo sentido, nas terras tupiniquins, Bertha Lutz afirmou que "recusar à mulher a igualdade de direitos em virtude de sexo é denegar justiça a metade da população" (LUTZ, 1936).

Entretanto, passados mais de três séculos desde a publicação da declaração, e mais de 80 anos desde que foi assegurado o direito de voto da mulher no Brasil, percebe-se a manutenção da desigualdade entre ambos os gêneros, em especial com relação à política. Este fato se agrava ainda mais quando se leva em conta países latino-americanos, em que a porcentagem de mulheres nesse âmbito em específico ainda é precária, tendo em vista que relatórios de monitoramento do cumprimento dos objetivos estabelecidos pela Plataforma (BRASIL, 1999; 2004; 2009; 2014)

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Liga Acadêmica Jurídica do Pará.



indicam a persistência da sub-representação feminina nos espaços de poder e tomada de decisão.

Este capítulo tem como objetivo apresentar como o Direito Internacional dos Direitos Humanos resguarda a participação e os direitos políticos das mulheres, buscando analisar se há a efetivação desses direitos pelo Estado brasileiro. Para isso, analisa-se a temática dos Direitos Políticos das Mulheres, desde sua concepção e mudanças ao longo da história, aliado ao exame das lacunas na implementação desses direitos no Brasil. Parte-se da hipótese de que tais direitos só podem ser efetivados a partir do exercício de uma política de transversalidade de direitos tidos como básicos, a citar a ideia de Virginia Woolf (1985) na obra *um teto todo seu* da relação de produção intelectual e as condições materiais das mulheres. Isso porque, já em 1792, Mary Wollstonecraft (1792) sustentava que a dependência econômica das mulheres, bem como sua impossibilidade de acesso à educação racional, transformava-as em seres infantis e resignados.

Em um primeiro momento, será apresentada a discussão acerca da visão das mulheres no contexto da Tradição do Mundo Ocidental e como moldou a forma como estas foram vistas ao longo da história. Posteriormente, enfoca-se na visão das mulheres no contexto da Declaração Universal dos Direitos do Homem, bem como suas repercussões e impactos na ampliação dos direitos das mulheres. Assim, analisa-se o movimento sufragista brasileiro, a busca pela efetivação dos direitos políticos. Após, apresenta-se os estândares internacionais vinculados à Declaração de Pequim, documento de maior relevância no tema, para, então, apresentar-se os índices de participação das mulheres nos espaços de poder, a partir do enfoque em sua participação política no âmbito brasileiro, em especial no âmbito legislativo. Nesse sentido, busca-se

demonstrar que mesmo com estândaes internacionais de incentivo a inserção de mulheres na política, e com a posterior implementação da Lei 9504/1997, que indicou a reserva de 30% das candidaturas dos partidos ou coligações para cada sexo em eleições proporcionais (ou seja, para vereador/a, deputado/a estadual e deputado/a federal), não há a plena efetivação desses percentuais. Por fim, apresentam-se proposições que permitem concluir que a efetivação dos direitos políticos das mulheres depende do pleno exercício de condições como direito ao acesso em espaços de poder e tomada de decisão a partir de políticas de implementação de mulheres na política.

## **2. A VISÃO ACERCA DAS MULHERES NO CONTEXTO DA TRADIÇÃO DO MUNDO OCIDENTAL**

A filosofia grega é, pois, a nossa herança e o nosso destino. Acolhê-la, na órbita do que ficou dito antes sobre a consciência histórica, obriga, necessariamente, a *ressignificá-la* ou, pelo menos, a tentar fazê-lo (HENRIQUES, Fernanda, 2010).

Ao trazer referências na conquista dos direitos humanos e políticos das mulheres ocidentais, buscou-se a ideia de mulher na Filosofia grega, especificamente nas lições trazidas por Aristóteles e Platão. A importância da Grécia antiga na construção social do papel da mulher é tratada por Fernanda Henriques, docente na Universidade de Évora e Doutora em Filosofia, em seu artigo *Concepções filosóficas e representações do feminino: Subsídios para uma hermenêutica crítica da tradição filosófica*. Para a autora, se deve desnaturalizar a ideia de que a dominação masculina foi sempre pacificamente aceita no pensamento tradicional ocidental, mas apenas assumiu o aspecto de parecer ter sido absolutamente aceita (HENRIQUES, 2010). Dessa forma, há a

contraposição ao imaginário coletivo perpetuado ao longo dos séculos de que as mulheres se assentavam pacificamente em seus papéis sociais tradicionais, a título de exemplo, à luz de filósofos como Jean Jacques Rousseau, o qual afirmava que a principal tarefa da mulher, na verdade, é o agrado ao homem, de forma que “se a mulher é feita para agradar e ser subjugada, ela deve tornar-se agradável ao homem ao invés de provocá-lo”. (ROUSSEAU, 1762, p. 424)

## 2.1. A CONCEPÇÃO DO FEMININO EM ARISTÓTELES

No plano antropológico e político, Aristóteles definiu o universal se amparando na ideia de que a natureza criou uns seres para mandar, e outros para obedecer, salientando que, desse modo, tudo estaria bem para todos e que, no conjunto, todos ganhariam. Baseando-se nisto, Amparo Moreno separa “sexismo” de “androcentrismo” para mostrar que a concepção herdada da *Política* de Aristóteles acerca do suposto universal *homem* não só exclui todas as mulheres, como também muitos homens. Afirma ela que a conceptualização de homem que Aristóteles forjou, nomeadamente no livro I da *Política*, referia-se a *aner-andros*, ou seja, “ao *homem feito*, ao que assumiu os valores próprios da virilidade, crendo-se, por isso, com direito a impor-se sobre outras e outros” (MORENO, 1988, p. 18). Dessa maneira, o legado da transmissão do pensamento aristotélico se faz, ou ignorando completamente as remissões de Aristóteles às mulheres, aos escravos e aos estrangeiros, ou minimizando-as, tendo em vista que as poucas referências dos posicionamentos aristotélicos se referem somente em relação aos últimos.

Como consequência desse pensamento, tem-se a ideia de que, por conta da organização coletivo natural das coisas, apenas o homem, cidadão da polis, possuidor de terras, poderia ser considerado detentor de direitos, fato que serviu ao Ocidente durante muitos séculos, legitimando a escravatura. Isto, por vezes, serviu para a manutenção do afastamento das mulheres da vida pública e de um conceito de cidadania pleno e inclusivo, tendo como resultado histórico a baixa ou inexistente participação da mulher na política, visto que o fundamento dominante dos direitos humanos, o qual, embasado em um discurso racional, vinculado às revoluções liberais, considera somente como sujeito de direitos o homem europeu e branco, o que excluía  $\frac{3}{4}$  da população mundial, ao restringir-se a um grupo privilegiado. Esse discurso contribuiu à dominação daqueles grupos aos quais foi conferido um papel de subalterno, como a pessoa que nasceu com o sexo feminino, a quem se impôs uma condição de mulher, a quem “tornou-se” mulher, para atingir somente os objetivos traçados pela modernidade (SQUEFF; ROSA, 2017).

Acerca disso, pode-se citar o Código Civil brasileiro de 1916, o qual explicita a situação de inferioridade legal da mulher perante o homem, tendo em vista que estas perdiam a capacidade civil plena com o instituto do casamento, tornando-se, portanto, relativamente-incapazes, a partir do artigo 6º, inciso II do CC/16, que estabelecia que “[s]ão incapazes, relativamente a certos atos (art. 147, n. 1), ou à maneira de os exercer: [a]s mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal.” A partir da leitura da letra da lei, pode-se perceber que o status que a mulher ocupava na sociedade pouco deixa espaço para que estas pudessem ter liberdade plena de como gerir seus direitos, tendo em vista que a lei é a alma de sua época, percebe-se que até pouco, com a

instauração do Código Civil de 2002, ainda havia de forma fática a atribuição de papéis secundários as mulheres, mitigando a possibilidade de almejar cargos políticos ou quaisquer que estas quisessem.

## 2.2. A CONCEPÇÃO DO FEMININO EM PLATÃO

Platão fez duas propostas de organização social e política: a da *República* e a das *Leis*. Na primeira defende que, embora como grupo, os homens sejam superiores às mulheres, há muitas mulheres melhores que os homens e, portanto, deveria dar a estas a possibilidade de usufruírem de uma educação capaz de torná-las possíveis governantes da cidade, já a segunda propõe que as mulheres e os jovens sejam parte integrante da comunidade. Conhecendo a ideia platônica, de que só quem praticasse a filosofia poderia ser bom governante, a sua proposta para as mulheres, na *República*, demonstra que elas, pelo menos algumas, poderiam chegar ao cume do saber, representado pela filosofia, podendo ser rainhas da cidade justa (HENRIQUES, 2010). Porém, os cidadãos da época e acadêmicos subsequentes ao longo do tempo reconheceram a relevância da obra, mas a excluíram como ridícula, descabida ou contra “a natureza das coisas”, já que ela defendia a possibilidade dupla do acesso das mulheres ao máximo do saber e do poder.

Percebe-se, portanto, na proposta platônica: uma argumentação racional a favor do direito humano e da legitimidade filosófica de as mulheres poderem ascender ao saber maior e, em consequência, ao poder maior, se levarmos conta que mesmo nos dias de hoje esses direitos ainda não são pacificamente aceitos, tendo em vista que especificamente no campo dos direitos políticos, ainda é bastante reduzida a participação das mulheres no âmbito do Poder Legislativo e Executivo -

como veremos nos próximos tópicos- poderemos ter consciência de quão longe foi a ousadia platônica de mesmo na antiguidade clássica, de se mostrar favorável à ascensão das mulheres a cargos de poder.

### **3. A VISÃO ACERCA DAS MULHERES NO CONTEXTO DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM**

Art.1º. Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum. - (REPÚBLICA DA FRANÇA, 1789)

Os filósofos iluministas, de um modo geral, pregavam a ideia de igualdade, da universalidade e da liberdade, embora muitos deles excluíssem as mulheres destes valores, conforme afirma Nielsson (2016), tais valores abriram espaço para a reivindicação e a resistência feminista que teve seu aporte na razão como fundamento de equidade. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi o documento símbolo da Revolução Francesa, e assim como a Declaração de Direitos de Virgínia de 1776, definiu os direitos individuais e coletivos dos homens como universais. Apesar de assentar sua inegável importância para a implementação de ideais e efetivação de direitos que deram base para o que hoje conhecemos como Direitos Humanos, há de se ressaltar os simbolismos que os vocábulos desta trazem intrinsecamente (CARVALHO, 2020; LULIA, 2020). Em sua obra *Direitos Humanos sob a perspectiva de direitos políticos e igualdade de gênero*, Ana Paula Giama-rusti Carvalho e Luciana De Toledo Temer Lulia ressaltam que a evolução do significado conceitual da palavra “homem” são relevantes, sendo inegável que a transformação do vocábulo – que passou a abranger a universalidade dos seres humanos – só aconteceu devido ao

reconhecimento da mulher na sociedade como alguém digna de direitos antes reservados apenas aos homens (CARVALHO, 2020; LULIA, 2020).

Dessa maneira, é imprescindível entender que ao longo da história ocidental, a sociedade utilizou o vocábulo “homem” com o significado de “ser humano”, mas é fato que essa significação se relaciona com o domínio que os homens tiveram na produção dos documentos, da história e das artes, fato que levou a concentração de poder essencialmente masculina nos âmbitos da sociedade, pois quem controla o presente, controla o passado e o futuro (ORWELL, 1953, p. 42). Assim, a história de Olympe de Gouges torna-se de extrema relevância para o presente trabalho, tendo em vista que a partir dela houve uma das primeiras manifestações acerca da tentativa, por meios efetivamente legais, de mudar a situação legal do papel das mulheres perante o direito (GOUGES, 1791).

A partir da Declaração dos Direitos da Mulher e Cidadã, de 1791, Olympe manifestou-se publicamente no contexto da Revolução Francesa, cujos lemas eram liberdade, igualdade e fraternidade -*Liberté, Égalité, Fraternité*- perante a Assembleia Nacional, para fosse aprovada e entrasse em vigor a Declaração dos Direitos da Mulher e Cidadã, e então houvesse um respaldo legal que reconhecesse que os direitos outorgados aos homens também se estendiam às mulheres (DE GOUGES, 1791). Entretanto, por conta de seu ativismo político e textos críticos ao contexto em que vivia, Olympe de Gouges morreu guilhotinada em 1793. Ressalta-se porém, sua inegável importância na história de luta pela igualdade das mulheres, recentemente reconhecida a partir da homenagem na Assembleia Nacional de Paris, no Salão das Quatro Colunas, onde há um busto de sua imagem, feito em mármore, junto às grandes personalidades da Revolução Francesa e história da França –

todos homens (GELEDÉS, 2016).<sup>2</sup> Assim, as indesejadas filhas do Iluminismo, Olympe de Gouges e Mary Wollstonecraft,<sup>3</sup> foram exemplos de lutas pelo rompimento das barreiras iluministas que operavam sobre as mulheres, para buscar as faculdades emancipatórias que esse movimento às negou (PULEI, 1999).

#### **4. A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E AS SUAS REPERCUSSÕES**

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla[...] A Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações. (ONU, 1948).

Tendo em vista as gradativas conquistas no plano legal para efetivação dos direitos às mulheres, pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, na qual, ao mesmo tempo que proclamou e deferiu direitos elementares, empenhou-se na tarefa de denunciar as discriminações em seus múltiplos aspectos e a violação daqueles direitos fundamentais, quaisquer que fossem as formas sob as quais a mesma se verificasse. Foi justamente no campo da luta contra a discriminação que a ONU desempenhou um papel particularmente importante, no que diz respeito ao reconhecimento *-muito*

---

<sup>2</sup> Para mais informações, veja-se: Olympe de Gouges, a pioneira do feminismo que foi parar na guilhotina - Geledés. Disponível em <<https://www.geledes.org.br/pioneira-do-feminismo-que-foi-parar-na-guilhotina/>>. Acesso em: 17 maio. 2021.

<sup>3</sup> Mary Wollstonecraft (1759-1797) foi uma intelectual libertária inglesa que abraçou as causas de pessoas oprimidas de seu tempo, sendo hoje reconhecida como uma importante abolicionista inglesa e uma das precursoras do feminismo.



*embora, formal-* da igualdade de direitos das mulheres no plano econômico, social e político. Também há de se falar da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a CEDAW, principal tratado do Sistema Interamericano referente a temática, é um instrumento voltado à busca da equidade entre homens e mulheres (OTTO, 2010).

A partir dela se estabeleceu como princípio fundamental a igualdade de gênero, comprometendo seus signatários a empreender os esforços necessários para garantir a elas o direito de votar, de serem eleitas ou indicadas a cargos políticos; para tanto, é prevista a adoção de medidas especiais temporárias (ações afirmativas) para acelerar a igualdade de *facto* entre homens e mulheres. Essa posição foi reforçada em documentos de conferências mundiais sobre mulheres, a exemplo da Plataforma de Ação de Beijing (1995), e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (mais conhecida como ‘Convenção de Belém do Pará’), a qual afirmou de que a violência contra a mulher é manifestação de relação de poder desigual entre homens e mulheres e que erradicá-la é medida indispensável ao desenvolvimento social pleno e igualitário (OEA, 1994, preâmbulo). Trata-se, portanto, de um tratado que impõe obrigações concretas aos Estados voltadas à garantia dos direitos das mulheres, os quais podem ser reclamados perante um tribunal internacional (SQUEFF, ROSA, 2017), estabelecendo programas específicos que, progressivamente devem ser adotados pelos Estados, como a modificação de padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres a partir de um processo educacional voltado à emancipação da mulher.

Percebe-se, portanto, que as conquistas das mulheres nos espaços públicos- embora paulatinas- são de suma importância para a

concepção de um ideal em que todos são iguais em plenos direitos e deveres, deixando serem destinadas apenas a papéis secundários. Corroborando com esse pensamento, Simone de Beauvoir (1967) evidenciou em sua obra *O segundo sexo*, no final dos anos 1940, que as mulheres se tornaram “o segundo sexo” por meio da construção de uma imagem invertida e destituída de poder, que ao longo dos milênios e séculos determinou sua existência tendo os homens como referência, e nunca como protagonistas (BEAUVOIR, 1967; HEILBORN, 1991; PERROT, 1988).

## **5. A LUTA POR DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES E O MOVIMENTO SUFRAGISTA NO BRASIL**

A origem do movimento de mulheres é desconhecida, isso porque a luta feminina caminha lado a lado com a evolução histórica da sociedade, abarcando inúmeros períodos significativos. O que se sabe com certeza é que a união e a resistência feminina advém desde o início do patriarcado, e foi justamente por causa desses dois elementos que as mulheres evoluíram e conquistaram prerrogativas e espaços que lhes foram negados. (MENUCCI, 2017).

Os acontecimentos internacionais influenciaram diretamente o nascimento do movimento sufragista no Brasil, dessa maneira, as brasileiras se uniram e formaram diversos grupos com vistas a obter o direito ao voto em solo brasileiro. O movimento sufragista brasileiro se iniciou em meados de 1910, tendo seu marco quando Leolinda Daltro fundou o Partido Republicano Feminino, primeiro partido composto somente por mulheres, este aglomerou forças com muitas outras que queriam se alistar a votar (PINTO, 2003). Além disso, há de se citar a

significativa importância de uma das mais proeminentes defensoras do feminismo no Brasil, Bertha Lutz.

Maior representante da luta pelos direitos políticos das mulheres brasileiras no século XX, suas ideias começaram a se popularizar a partir da publicação de um artigo em resposta a um colunista de um jornal carioca, segundo o qual os progressos femininos nos Estados Unidos e na Inglaterra não exerciam grande influência na vida das mulheres brasileiras. Em sua contestação, veiculada na Revista da Semana, em dezembro de 1918, Bertha conclamava as mulheres brasileiras a fundarem uma associação para lutar por seus direitos (PRADO, 2016). Insere-se à sua atuação, a publicação da coluna “Cartas de Mulher”, na Revista da Semana, onde a cientista e ativista reforçou como as mulheres não deviam se deixar dominar, ao dar provas de seu valor para merecer ocupar novos espaços.

Não devemos resignar-nos a ser as únicas subalternas num mundo ao qual a liberdade sorri. Devemos tornar-nos dignas da posição que ambicionamos e dar provas do nosso valor para merecê-la (LUTZ, 1918).<sup>4</sup>

Em seu primeiro discurso, no dia da posse na Câmara dos Deputados, 28 de julho de 1936, Bertha Lutz registrou a realidade daquele tempo- que parece permanecer muito atual- “A mulher é metade da população, a metade menos favorecida. Seu labor no lar é incessante e anônimo; seu trabalho profissional é pobremente remunerado, e as mais das vezes o seu talento é frustrado, quanto às oportunidades de desenvolvimento e expansão. É justo, pois, que nomes femininos sejam

---

<sup>4</sup> Para mais informações, veja-se: [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=025909\\_01&pasta=ano%201918&pesq=somos%20filhos%20de](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=025909_01&pasta=ano%201918&pesq=somos%20filhos%20de) (acessado em outubro 2017).

incluídos nas cédulas dos partidos e sejam sufragados pelo voto popular”, disse naquela ocasião (SENADO NOTÍCIAS, 2016).

Assim, entende-se que a democracia se tornou uma grande aliada das feministas para a consolidação dos direitos políticos (ARAÚJO, 1999). Inegavelmente, a conquista ao voto resultou em uma maior visibilidade do movimento. Em virtude da modificação do papel da mulher no Estado brasileiro, muitas foram as ações políticas que agora se destinavam a elas, a exemplo disso, a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe os direitos políticos femininos ratificados, bem como proporcionou uma expansão nas ações positivas que passaram a englobar mulher como sujeito emergente de direitos.

## **6. A PLATAFORMA DE PEQUIM E OS ESTÂNDARES INTERNACIONAIS SOBRE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES**

[...] Nós, os Governos participantes na 4.<sup>a</sup> Conferência Mundial sobre as Mulheres. Reunidos aqui em Pequim, em setembro de 1995, no ano do quinquagésimo aniversário da fundação das Nações Unidas. Determinados a fazer avançar os objetivos da igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres em toda a parte e no interesse de toda a humanidade - (ONU, 1995).

Reconhecida a importância dos debates ocorridos entre 1975 e 1995, onde se discutiu a garantia de direitos civis e políticos às mulheres, há de se citar a Conferência que obteve maior destaque na proteção e ampliação destes, a V Conferência Mundial sobre a Mulher, aconteceu em Pequim, no ano de 1995. Embora houvesse um debate anterior que buscava revisar o tema da igualdade, citando a própria Declaração, foi reconhecido na Conferência que o estatuto das mulheres avançou em alguns aspectos importantes, mas que esse progresso não foi uniforme,

visto que ainda havia desigualdades entre mulheres e homens e permaneciam obstáculos de relevo, com graves consequências para o bem-estar de todos os povos. (ONU, 1995).

A Conferência resultou na elaboração da Plataforma de Pequim, que representa um marco para a “agenda de gênero” no mundo. Esta foi responsável por oferecer uma nova forma de se pensarem as políticas públicas, ao elencar áreas críticas de preocupação que representam os principais obstáculos para o avanço das mulheres e exigem ações concretas dos governos e da sociedade civil; dentre elas, a pobreza, tomada de decisões, educação, direitos humanos, a igualdade econômica, além de máquinas estatais para a promoção das mulheres nos espaços de poder (ONU, 1995).

A importância do documento reside no fato de que este reconheceu a necessidade de que o foco passasse das mulheres para o conceito de gênero, admitindo que a estrutura da sociedade e todas as relações entre homens e mulheres nela presentes fossem reavaliadas, não apenas sob o aspecto formal, como também em sua existência fática. Tal mudança de postura reafirmou os direitos das mulheres como direitos humanos e gerou como consequência, o entendimento de que a igualdade de gênero era uma questão universal fundamental para o desenvolvimento pleno das democracias<sup>5</sup> (ONU MULHERES, 2021).

Segundo o entendimento de Cynthia Miranda e Temis Parente (2014), os objetivos gerais da conferência traduziram muitas das demandas feministas ao longo dos tempos, e talvez por isso, seja possível elegê-la como a conferência que mais incorporou lutas feministas, a exemplo das relacionadas à promoção dos direitos políticos das

---

<sup>5</sup> Ver mais em: Conferências Mundiais da Mulher – ONU Mulheres. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

mulheres, bem como das as propostas que buscaram garantir a participação plena da mulher na vida política em igualdade de condições, a adoção de medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão, e sua participação em ambos.

Complementarmente, o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, ratificado pelo Brasil em julho de 1996, por meio do Decreto no. 592, também passou a afirmar direitos cívicos e políticos às mulheres. Seus artigos 3 e 25 garantem a igualdade de tratamento a homens e mulheres, e a possibilidade de participar da vida política, votar e ser votado, e ter acesso a funções públicas em plenas condições de igualdade.

## **7. A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NOS ESPAÇOS POLÍTICOS NO BRASIL**

O grau de emancipação da mulher numa sociedade é o barômetro natural pelo qual se mede a emancipação geral de um povo. (FOURRIER, séc.XIX).

As restrições aos direitos políticos das mulheres somente foram retiradas completamente no Brasil com a Constituição Federal de 1934. No âmbito civil, até 1962, a mulher casada era considerada relativamente incapaz, necessitando da autorização do marido para exercer os mais elementares direitos, como, por exemplo, o direito ao trabalho. Até 1988, as mulheres casadas eram consideradas colaboradoras do marido, competindo a eles a direção da sociedade conjugal. Até fins da década de 70, a lei, sob a rubrica de “proteção”, impedia a entrada da mulher em amplos setores do mercado de trabalho (BARSTED, 2001, p. 34-35). Tal fato se torna ainda mais relevante, quando considerado o espectro histórico de participação feminina no âmbito político, tendo em vista que apenas na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte de 1933, a mulher brasileira, pela primeira vez, votou e foi votada (BRASIL, 1934).

Portanto, é possível compreender que o quadro legislativo favorável que encontramos hoje foi fruto de um longo processo de luta das mulheres pela ampliação de sua cidadania, compreendida de forma restrita pela República brasileira inaugurada em 1889.

É importante chamar atenção para o fato de que as mulheres são mais da metade da população brasileira e das pessoas habilitadas a votar. No entanto, sua presença no Parlamento brasileiro não chega a 10% (BRASIL, 2019). O *Relatório Nacional de Revisão do Estado Brasileiro da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*, responsável por averiguar quais os maiores desafios e dificuldades para sua plena implementação, destacou que o estabelecimento de um percentual mínimo de candidaturas não foi suficiente para alterar significativamente o quadro de sub-representação feminina em cargos eletivos. Embora as mulheres representem atualmente 52% dos eleitores brasileiros, a representação feminina no Congresso Nacional está bem abaixo disso: 11,3% dos parlamentares, posto que, ao todo, dos 513 deputados, somente 10,5% são mulheres. No Senado, dos 81 parlamentares, 16% são mulheres. Com isso, o Brasil ocupa a lamentável 152ª posição em um ranking de 190 países sobre o percentual de cadeiras ocupadas por homens e mulheres na Câmara dos Deputados, sendo importante ressaltar que, se a comparação for feita somente com os países da América do Sul, o Brasil está em último lugar (BRASIL, 2019).

Várias são as explicações para que isto aconteça. Pode-se citar como aspecto subjetivo, a crença de que este não é um lugar para mulheres; como aspecto objetivo, pode-se considerar que as mulheres dispõem de menos recursos que os homens, pois, ganham menos, têm menos tempo livre (porque fazem dupla jornada) e têm menor acesso aos partidos, dominados pelos homens, o que traz consequências diretas

para suas candidaturas (ARAÚJO, 2005). Essas desvantagens são reforçadas pelas normas eleitorais vigentes e levam ao quadro atual de sub-representação das mulheres nos parlamentos brasileiros.

Apesar disso, é inegável a necessidade de buscar a igualdade de gênero, raça e etnia nos espaços de poder e decisão, visto que há estudos que testaram e comprovaram a hipótese de que a presença de mulheres no Parlamento aumenta o envolvimento político das mulheres em geral. (DESPOSATO; NORRANDER, 2009).

Uma das medidas para assegurar a participação das mulheres na política no Brasil foi a promulgação da Lei 9.100/95. Considerada a primeira proposta nessa direção, a legislação previa que, no mínimo, 20% da lista de candidatos de cada partido ou coligação deveria ser preenchida por candidatas mulheres. Entretanto, percebeu-se que em cada eleição eram promulgadas novas leis, abrindo margem para uma série de casuísmos, isto é, para a manobra de regras eleitorais com a finalidade exclusiva de se obter benefícios eleitorais (IPEA, 2016). Assim, na prática, não houve, com a promulgação desta lei, nenhuma mudança significativa no quadro brasileiro para com a participação das mulheres nos espaços políticos.

Para tentar alterar esse quadro, foi promulgada em 1997 a Lei 9.504/97, responsável por expandir consideravelmente o escopo das ações afirmativas com vistas a sedimentar a participação política das mulheres, visto que as cotas de gênero, presentes até então apenas nas Câmaras Municipais, passariam, a partir dali, a valer também para as Assembleias Estaduais e para a Câmara dos Deputados -ficaria de fora, no entanto, o Senado Federal- (BRASIL, 1997). Dessa forma, houve um aumento no percentual mínimo de candidaturas para as listas de



candidatos(as) de partidos e coligações, passando, assim, do mínimo de 20% instituído em 1995, para 30% (POLITIZE, 2019).

Por fim, após anos de debates e requerimentos dos movimentos feministas e sociais, a chamada *Lei das Eleições*, Lei 9.504/97, perdeu sua força e eficácia, dado que na realidade os partidos aproveitaram a brecha da legislação que determinava apenas a reserva, mas não o preenchimento, e não completaram as vagas, deixando-as no todo ou em parte vazias (POLITIZE, 2019). Houve, então, a promulgação da lei mais recente acerca da temática, a Lei 12.034/2009, que deu nova redação à política, tornando obrigatório o preenchimento do percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. O resultado foi um aumento expressivo do número de candidatas mulheres, significativamente maior do que o experimento nos anos anteriores (IPEA, 2016).

Vale ressaltar, porém, que o número de mulheres eleitas para as Casas Legislativas não aumentou na mesma proporção. Isso porque, além da dificuldade em se candidatar, as mulheres também enfrentam desafios no que diz respeito ao apoio interno nos partidos, visto a relação simétrica entre a quantidade de recursos e verbas que são destinados às campanhas e as chances de sucesso e eleição dos postulantes aos cargos legislativos. Visando solucionar esse problema, foi tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2018 decisão a respeito da utilização dos recursos repassados aos partidos pelo Fundo Eleitoral para financiamento de campanhas eleitorais. O TSE estabeleceu a aplicação mínima de 30% do total recebido pelos partidos para o custeio de campanha eleitoral de candidaturas femininas. Dessa maneira, segundo o *Relatório Nacional para implementação da Declaração de Pequim* (BRASIL, 2019) considerando que o montante do Fundo Eleitoral

para o pleito de 2018 foi de cerca de 1,7 bilhões de reais, significa que mais de 500 milhões de reais foram destinados a candidaturas de mulheres.

Vale ressaltar, porém, que o movimento de mulheres tem entendido que a política de cotas não resultou em um apoio efetivo e adequado às candidaturas femininas, ao denunciar que os partidos políticos não cumprem as cotas e seus fundos não destinam recursos de caráter afirmativo às candidaturas das mulheres (CFEMEA, 2018). Isso pode ser visto pelos resultados das eleições municipais de 2016 os quais demonstraram que o índice de prefeitas eleitas (11,6%) ficou abaixo de 2012 (12,3%) e no caso das vereadoras houve um pequeno acréscimo: em 2012 ficou em 32,6% e em 2016 em 33,09% (BRASIL, 2017). Isso porque, *in facto*, pouco se foi modificado na estrutura das relações de poder e possibilidade de posse e representatividade destas que são mais da metade da população. Nas palavras de Bertha Lutz, “recusar à mulher a igualdade de direitos em virtude de sexo é denegar justiça a metade da população” (LUTZ, 1936).

Além disso, os índices das eleições governamentais de 2016 demonstram que as candidaturas de mulheres caíram em relação a 2014, com exceção dos governos estaduais (subiu de 10,4% para 14,4%): houve diminuição no percentual de candidaturas femininas para a presidência da República (de 27,3% para 15,4%), para o Senado (de 19% para 17,6%), a Câmara Federal (de 31,8% para 31,7%) e as Assembleias Legislativas dos estados e do Distrito Federal (de 31,4% para 31,3%). Para agravar ainda mais a sub-representação, o resultado dessas eleições demonstrou que, ao fim do pleito, as mulheres representam 3,7% dos novos governadores (somente uma governadora foi eleita), 12,9% dos senadores eleitos, 15% dos deputados federais e 15,3% dos novos representantes das

Assembleias Legislativas estaduais (CFEMEA, 2018).<sup>6</sup> Isso se coaduna com o fato de que o aumento da presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão não garante, necessariamente, que os interesses ou as demandas das mulheres sejam representados, significando apenas uma promessa e uma possibilidade de transformação.

Assim, Young (1990; 2002) afirma que a proporcionalidade não é o único critério para se garantir a representação de grupos sociais, considerando, portanto, não apenas a composição das mulheres nos espaços de poder e decisão, mas também o fato de estas serem capazes de representar determinadas experiências e perspectivas sociais. Nesse sentido, Phillips (1995) defende que a demanda por uma “política da presença” não implica extinção da “política de ideias”, ou seja, apesar da presença das mulheres na esfera política formal ser importante, tal aspecto não elimina preocupações acerca do que as mulheres eleitas fazem ou como elas atuam em tais esferas. A questão que se coloca diz respeito, então, à massa crítica necessária para que essa minoria numérica consiga potencializar e mobilizar recursos para transformar a arena legislativa, ou à constituição de uma minoria suficiente para influenciar o processo decisório. A noção de massa crítica se apresenta como fundamental, porque estabelece um patamar a partir do qual haveria uma mudança qualitativa rumo à representação de mulheres, subsidiada por uma elevação no percentual de mulheres eleitas (REZENDE, 2016).

Percebe-se, portanto, que o Estado ainda está longe da meta de ter a paridade entre homens e mulheres na ocupação dos espaços de poder e decisão, pelo menos em cargos eletivos. Portanto, não

---

<sup>6</sup> Para mais informações, veja-se: [https://br.boell.org/sites/default/files/eleicoes\\_2018\\_um\\_novo\\_golpe\\_contra\\_mulheres.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/eleicoes_2018_um_novo_golpe_contra_mulheres.pdf)

desconsiderando os esforços no âmbito interno para com a implementação da participação das mulheres nos espaços políticos, há de se enfatizar que tampouco este cumpre em sua totalidade os estândaes abordados ao longo do texto. Posto que haja tão grande distorção entre o percentual de mulheres na população e o percentual de posições de poder ocupadas por pessoas o sexo feminino, visto que nas democracias contemporâneas os direitos de cidadania deveriam ser amplamente garantidos.

É de suma importância ressaltar, entretanto, que a eleição de mais mulheres não necessariamente garante a representação de “interesses femininos”, pois a mudança de regras eleitorais e a mediação realizada por partidos políticos também não garante necessariamente tal representatividade: “[s]e os novos representantes não possuem espaço para expressar outras coisas além da política partidária existente, sua inclusão se torna simbólica – o que importa, mas menos que o esperado” (PHILLIPS, 1995, p. 188). Dessa maneira, dadas as demandas de diversos grupos de mulheres, relacionadas à saúde, ao combate à violência e à representação política, apenas para citar alguns exemplos de reivindicações recorrentes na agenda pública, esse cenário pode ser um indicador de que há algo errado, uma vez que um dos princípios da democracia é que aqueles(as) afetados(as) pelas decisões devem ter a chance de participar no processo de sua formulação, ainda que indiretamente.

Por conseguinte, é possível perceber que, mesmo com Plataforma de Ação de Pequim e com a posterior implementação da lei eleitoral em vigor até hoje, Lei 9504/1997, que indicou a reserva de 30% das candidaturas dos partidos ou coligações para cada sexo em eleições proporcionais (ou seja, para vereador/a, deputado/a estadual e

deputado/a federal), ainda assim, na prática não há a plena efetivação desses percentuais. Uma das possíveis ações para mudar esse entrave seria a instituição do financiamento público exclusivo de campanha e da lista fechada, com alternância de sexo (caso em que os eleitores votam no partido e estes decidem que candidatas/os serão eleitas/os, em qual ordem) com intuito de aumentar a participação efetiva de mulheres nos espaços políticos. Essa é uma das principais reivindicações de reforma política visto que representaria uma garantia de que haveria mulheres com reais possibilidades de se eleger. Dessa maneira, seria possível maior controle sobre a forma como os partidos agem ao selecionar candidatas/os, garantindo que as mulheres estariam na lista de “elegíveis” em proporção igual à dos homens.

Nesse diapasão, no entendimento de Flávia Piovesan (PIOVESAN, 2006), há a urgência em se fomentar uma cultura fundada na observância dos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção aos direitos humanos das mulheres, visando à implementação dos avanços constitucionais e internacionais já alcançados, que consagram uma ótica democrática e igualitária em relação aos gêneros. Visto que, antes de tudo, é por uma questão de justiça democrática que precisamos garantir a inserção das mulheres em condições de igualdade no sistema político. A evidente sub-representação das mulheres nas assembleias eletivas é um indício claro de que há uma desigualdade estrutural de gênero. Vale dizer, portanto, que o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres requer e pressupõe o pleno exercício de seus direitos civis e vice-versa. Demanda-se o respeito aos direitos e à dignidade das mulheres nos espaços público e privado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se demonstrar que a luta pela efetivação de direitos políticos é fruto de um processo histórico no qual, a partir do recorte do contexto greco-romano, não havia nem mesmo menção às mulheres como cidadãos capazes de fazer política, passando então pela declaração de direitos do homem em cidadão, em que mais uma vez não houve menção às mulheres, ainda que figuras revolucionárias como Olympe de Gouges estivessem presentes com propostas de mudança para que o nome da declaração abrangesse os direitos à todos e todas.

Além disso, pôde-se perceber que, mesmo com a Conferência de Pequim e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, maiores marcos referentes à conquista e efetivação dos direitos políticos das mulheres, o cenário atual nos mostra que muitos são os entraves para plena observância de seus preceitos, a contar das lamentáveis estatísticas brasileiras acerca do tema.

Por fim, foi apresentado que mesmo com leis de incentivo à participação feminina na política, a citar a lei de maior repercussão acerca da temática, a Lei 12.034/2009, ainda assim persiste a sub-representação das mulheres nos espaços de decisão de políticas públicas, sendo uma das principais pautas de reforma política a instituição de um financiamento público exclusivo de campanha e da lista fechada, com alternância de sexo com intuito de aumentar a participação efetiva de mulheres nos espaços políticos, visto que a efetivação destes direitos depende do pleno exercício das condições materiais das mulheres, a citar, direito ao acesso em espaços de poder e tomada de decisão a partir de políticas de implementação de mulheres na política, em especial com

relação ao poder executivo e legislativo, aquém das já existentes no cenário brasileiro.

Percebe-se, portanto, que a busca pela plena efetivação dos Direitos Políticos das mulheres, especialmente no Brasil, sofre progressos e regressos, mas, acima de tudo, nunca deixa de existir, pois nas palavras de Malala Yousafzai, “nós percebemos a importância da nossa voz quando somos silenciadas” (Prêmio Nobel da Paz 2014).

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Clara M. **Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil**. Tese em Sociologia e Antropologia. Rio de Janeiro: UFRJ. 1999
- ARAÚJO, Maria de Fátima. Diferença e igualdade nas relações de gênero: revisitando o debate. **Psic. Clni.**, Rio de Janeiro, vol. 17, n. 2, p. 41-52, 2005
- BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo: fatos e mitos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1960
- LUTZ, Bertha Maria Júlia, 1894-1976. 2. Educação – Brasil – História. I. Título. CDU 37(81). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4693.pdf>> . Acesso em: 22 jun. 2021.
- BRASIL. Agenda ODS no SIOP. **Relatório Anual de Monitoramento**. Ano-base 2017. Julho/2018: Brasília. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/123456789/1075/Volume%20I%20-%20ODS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos e do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. **Mais Mulheres no Poder**. Disponível em: <[http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Plataforma\\_MaisMulheresnoPoder\\_2016.pdf](http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Plataforma_MaisMulheresnoPoder_2016.pdf)>. Acesso em: 17 maio. 2021
- BRASIL. Senado. **Discurso de Bertha Lutz há 80 anos permanece atual**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/mulheres-na>

politica-1/discurso-de-bertha-lutz-ha-80-anos-permanece-Atual>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CARVALHO, Ana Paula Giamarusti; LULIA, Luciana De Toledo Temer. Direitos humanos sob a perspectiva de direitos políticos e igualdade de gênero. **Revista Científica do STJ**. n. 1, 2020, p. 113-137

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Relatório Eleições 2018**. Disponível em: <<https://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-2018>>. Acesso em: 20 mai. 2021

CONSTITUIÇÃO DE 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2021.

DESPOSATO, S.; NORRANDER, B. The gender gap in Latin America: contextual and individual influences on gender and political participation. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v.39, p. 141-162, 2009

ESTACHESKI, D. DE L. T.; MEDEIROS, T. G. DE. **A atualidade da obra de Mary Wollstonecraft**. Revista Estudos Feministas, v. 25, n. 1, p. 375–378, abr. 2017.

GELEDÉS. **Olympe de Gouges, a pioneira do feminismo que foi parar na guilhotina** - Disponível em <<https://www.geledes.org.br/pioneira-do-feminismo-que-foi-parar-na-guilhotina/>>. Acesso em: 17 maio. 2021.

GOUGES, Olympe. **Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã**. São Paulo: Editora Delphi, 2010.

HENRIQUES, Fernanda. Concepções filosóficas e representações do feminino: Subsídios para uma hermenêutica crítica da tradição filosófica. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 89, 2010, 11–28.

MENUCCI, Julia Monfardini. **Movimento Sufragista e a Conquista do Voto Feminino no Brasil**. Disponível em: <<https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/conabipodihu/article/download/9326/7996#:~:text=O%20movimento%20sufragista%20brasileiro%20se,partido%20composto%20somente%20por%20mulheres.&text=Essa%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20foi%20uma%20das,surf%C3%A1gio%20feminino%20em%20territ%C3%B3rio%20brasileiro>>. Acesso em: 30 jun. 2021

MIRANDA, C. M.; PARENTE, T. G. Plataforma de Ação de Pequim, avanços e entraves ao gender mainstreaming. **OPSIS**, v. 14, n. 1, 18 set. 2014.



MORENO, Amparo. **La otra política de Aristóteles**. Barcelona: Icaria, 1988.

NIELSSON, Joice Graciele. **O liberalismo democrático-igualitário e a justiça feminista: Um Novo Caminho**. Tese de doutorado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, 2016. Disponível em: <[http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/6094/Joice+Graciele+Nielsson\\_.pdf;jsessionid=A5C1EF7520597A5192CEBDA65EE2D25E?sequence=1](http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/6094/Joice+Graciele+Nielsson_.pdf;jsessionid=A5C1EF7520597A5192CEBDA65EE2D25E?sequence=1)> Acesso em de 31 junho de 2021.

OEA- Organização dos Estados Americanos: **Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra a Mulher**. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cim/docs/Belem-do-Para>>. Acesso em: 9 jun. 2021.

ONU. **Declaração e Plataforma de Ação de Pequim sobre a Mulher**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/declaracao-e-plataforma-de-acao-de-pequim-sobre-a-mulher>>. Acesso em: 17 mai. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

**ONU Mulheres**. Disponível em: <<https://www.onumulheres.org.br/>>. Acesso em: 9 jun. 2021.

ORWELL, George. **1984**. Tradução de Alexandre Hubner, Heloisa Jahn. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PEREZ, F. **“Nós Percebemos A Importância Da Nossa Voz Quando Somos Silenciados”** - Jornal Universitário do Porto. Disponível em: <<https://www.juonline.pt/opiniaopost/artigo/5049/nos-percebemos-importancia-da-nossa-voz-quando-somos-silenciados.aspx>>. Acesso em: 9 jul. 2021.

PHILLIPS, A. **The politics of presence**. Londres: Oxford University Press, 1995.

PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea**. Direitos Humanos. Vol. I, Curitiba: Juruá, 2006

PIOVESAN, Flávia. **[Princípios e Direitos Fundamentais] Igualdade de Gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres do Brasil** – Publicações Portal. Senado Federal. [s/a] Disponível em: <<https://www12.senado>>.

leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil/view>. Acesso em: 17 ma. 2021.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Edipro, 2012.

POLITIZE. **Cotas de gênero em eleições proporcionais: como funcionam?** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/cotas-de-genero-em-eleicoes/>>. Acesso em: 22 maio. 2021

PRADO, Luís Alberto. **Bertha Lutz**, pioneira na defesa dos direitos da mulher. Disponível em: <<http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/820-bertha-lutz-pioneira-na-defesa-dos-direitos-da-mulher-no-brasil>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PULEO, Alicia. **Filosofia, gênero y pensamiento crítico**. Valladolid: Universidade de Valladolid, 1999

REPÚBLICA DA FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

REZENDE, Daniela Leandro. **Mulher no poder e na tomada de Decisões**. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada. Governo Federal. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10319/1/MulhernoPodernaTomadaDeDecisoes\\_Cap\\_7.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10319/1/MulhernoPodernaTomadaDeDecisoes_Cap_7.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2021

SQUEFF, Tatiana Cardoso; ROSA, Marina de Almeida Rosa. Subalternidade e emancipação da condição de mulher: um exame dos avanços no sistema interamericano de direitos humanos. In: DE TOLEDO, Cláudia Mansani; ARNAUD, Wanda Maria; CANOTILHO, Mariana Rodrigues. **Conpedi Braga/Portugal**, 2017. Disponível em: <[https://www.academia.edu/35907349/SUBALTERNIDADE\\_E\\_EMANCIPAC%C3%87%C3%83O\\_DA\\_CONDI%C3%87%C3%83O\\_DE\\_MULHER\\_UM\\_EXAME\\_DOS\\_AVAN%C3%87OS\\_NO\\_SISTEMA\\_INTERAMERICANO\\_DE\\_DIREITOS\\_HUMANOS](https://www.academia.edu/35907349/SUBALTERNIDADE_E_EMANCIPAC%C3%87%C3%83O_DA_CONDI%C3%87%C3%83O_DE_MULHER_UM_EXAME_DOS_AVAN%C3%87OS_NO_SISTEMA_INTERAMERICANO_DE_DIREITOS_HUMANOS)>. Acesso em: 28 jun. 2021

TABAK, Fanny. **A Declaração Universal e os Direitos da Mulher**. Disponível em:  
<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/download/58981/60446>>  
. Acesso em: 20 jun.2021

WOLLSTONECRAFT, Mary. **Reivindicação dos direitos da mulher**. Trad. de Ivania  
Pocinho Motta. São Paulo: Boitempo, 2016.

WOOLF, Virginia. **Um teto todo seu**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Nova  
Fronteira, 1985

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton, NJ: Princeton, 1990. /  
Inclusion and democracy. Oxford University Press on Demand, 2002

# 10

## **ESTÂNDARES INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA E OS DIREITOS INDÍGENAS: ANÁLISE DA CONVENCIONALIDADE DA LEI MUWAJI**

*Anayra Raide Maia Damasceno*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a convencionalidade do Projeto de Lei nº 1.057/2007, que dispõe acerca do combate às práticas tradicionais nocivas e à proteção dos direitos fundamentais de crianças indígenas, bem como pertencentes a outras sociedades ditas não tradicionais. O mencionado Projeto de Lei ficou conhecido como Lei Muwaji, em homenagem a uma mãe do povo indígena suruwahas que se rebelou contra a tradição de seu povo e salvou a vida da filha que seria morta por ser pessoa com deficiência.

A lei Muwaji tem como justificativa o cumprimento do Decreto 99.710, de 2 de novembro de 1990, que promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança; a recomendação da Assembleia Geral das Nações Unidas para o combate a práticas tradicionais nocivas; a Resolução A/S-27/19 e o Código Civil brasileiro. Isso porque, os documentos mencionados revelariam que o bem maior a ser tutelado é o ser humano e não a cultura e, dessa forma, as práticas tradicionais nocivas que estão presentes em vários grupos étnicos no Brasil mereceriam enfrentamento por parte do Congresso Nacional (BRASIL, 2007).

---

<sup>1</sup> Graduanda em direito pelo Centro Universitário do Pará. Ligante do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Financeiro e Tributário pela Liga Acadêmica Jurídica do Pará. Email: anayraraidem@gmail.com

Destaca-se que na justificativa do Projeto de Lei é alegada a urgência na proposição do mesmo. Isso foi embasado segundo a argumentação de que inúmeras crianças, vítimas de práticas tradicionais nocivas, estejam sendo silenciadas sem que existam providências suficientes que cessem as violações que elas sofrem (BRASIL, 2007).

Diante do exposto, este trabalho foi elaborado segundo o método dedutivo, por meio de pesquisa documental, com a revisão da bibliografia e jurisprudência nacional e internacional. Encontra-se dividido em três partes distintas. Na primeira, é apresentado o Projeto de Lei n.º 1.057/07 e os debates jurídicos existentes durante o seu processo no legislativo. Em seguida, é apresentado o controle de convencionalidade e os estândares internacionais sobre o tema. Essa parte é subdividida, propondo-se a responder o que é o controle de convencionalidade para em seguida tratar, especialmente, dos parâmetros interamericanos. Por fim, há a análise da lei, a fim de responder se a mesma é convencional.

## **2. PROJETO DE LEI N.º 1.057/07: SEU TRÂMITE E AS DISCUSSÕES NO CONGRESSO NACIONAL**

O Projeto de Lei n.º 1.057/07, proposto pelo Deputado Federal Henrique Afonso, tem por objetivo combater as práticas tradicionais nocivas e proteger os direitos fundamentais de crianças indígenas, bem como pertencentes a outras sociedades ditas não tradicionais. Esse Projeto de Lei foi batizado como “Lei Muwaji” em homenagem a uma mãe do povo indígena denominado Suruwaha<sup>2</sup> que salvou a vida de sua filha, pessoa com deficiência, rebelando-se contra a tradição de seu povo.

---

<sup>2</sup> “Atualmente, estes indígenas habitam uma área de 239.070 hectares, homologada em 1991 e localizada na bacia do Rio Purus, município de Tapauá-AM.” (SOUZA, SANTOS, 2009, p. 12).

O povo Suruwaha ficou mais conhecido em virtude, principalmente, da veiculação da já mencionada lei, bem como dos debates que ela proporcionou, nos meios de comunicação. Trata-se de um povo que detém “concepções culturais diferenciadas das nossas, e cujas formas próprias de organização social, valores e processos históricos definem um “Ser Suruwaha” que é bastante distinto da concepção de pessoa vigente em nossa sociedade” (DOS SANTOS, DE SOUZA, 2009, p. 13). Ademais, para os Suruwahas “a coletividade é central para o seu modo de vida. Os problemas não são apenas compartilhados por todos, mas dizem respeito a todos. A alegria do nascimento de uma criança é uma questão que envolve não só os pais ou parentes, mas toda a comunidade” (SÁ JUNIOR, 2013, p. 144-145). Nesse sentido, “se o não-índio está hoje discutindo a eutanásia e o aborto de fetos anencefálicos, esta já é uma questão resolvida para os Ianomâmis. Eles precisam de gente saudável e uma criança com deficiência gera uma série de transtornos aos integrantes da aldeia” (SÁ JUNIOR, 2013, p.146).

Extrai-se do relato do antropólogo Iván Soares, aduzido pela antropóloga Rita Laura Segato que:

O parto acontece no mato, fora da aldeia. Nesse ambiente retirado, fora do contexto da vida social, a mãe tem duas opções: se não encosta no bebê nem o levanta em seus braços e o deixa na terra onde caiu, significa que ele não foi acolhido no mundo da cultura e das relações sociais e, portanto, não se tornará humano, pois, na perspectiva nativa, o atributo da humanidade é uma construção coletiva, sem a qual nenhum organismo se torna humano. Humanidade, aí, não é outra coisa que o resultado de um trabalho de humanização por parte da coletividade. Dessa forma, na perspectiva nativa, não se pode dizer que tenha ocorrido um homicídio, pois isso que permaneceu na terra não constituía uma vida humana. Assim, entre os Yanomami, o nascimento biológico não é a entrada na humanidade, pois, para que o

último ocorra, deverá haver um “nascimento pós-parto”, isto é, produzido na cultura e dentro do tecido social. (2004, p. 76)

Assim, com a justificativa de cumprir o Decreto 99.710, de 2 de novembro de 1990; a recomendação da Assembléia Geral das Nações Unidas para o combate a práticas tradicionais nocivas; a Resolução A/S-27/19 e o Código Civil brasileiro é proposta a Lei Muwaji. Acerca do seu andamento no Congresso Nacional, a proposta legislativa foi encaminhada à Comissão de Direitos Humanos e Minorias e teve como relatora a Deputada Janete Rocha Pietá (PT/SP), que fez a apresentação de seu último parecer no dia 17 de maio de 2011, na forma de um substitutivo (BRASIL, 2011).

No supracitado substitutivo a Deputada alegou que a principal dificuldade contida no projeto é a sua tentativa de coibir práticas culturais consideradas “nocivas” por meio da obrigatoriedade imposta ao cidadão de notificar às autoridades responsáveis quando tiver conhecimento de situações de risco, provenientes de práticas tradicionais nocivas, sob pena de responsabilização. Além disso, considera controverso o uso do termo “nocivas” para se referir a algumas práticas tradicionais indígenas, uma vez que atribui, mesmo que implicitamente, a estigma de cruéis aos povos em questão, o que desconsidera a pluralidade cultural garantida pela Constituição Federal e os coloca à margem da sociedade (BRASIL, 2011).

Posto isso, a referida deputada, em sua argumentação frisa o que afirma a FUNAI sobre o projeto de lei: “sob pena de expor os povos indígenas que mantêm essa prática a um julgamento prematuro por parte da sociedade não indígena, especialmente aqueles segmentos que buscam pretextos para marginalizar cada vez mais esses povos” (BRASIL,

2011). Ademais, durante a audiência pública de 2005 para abordar o Projeto de Lei, a liderança indígena Valéria Payê, do povo Katxuyana, no Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI), alegou não haver a necessidade de interferência externa bruta, mas sim da apropriação do debate pelos povos indígenas, respeitando-se o tempo de cada um (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, para a Relatora do Projeto de Lei, é essencial que sejam implementadas políticas públicas de conscientização a respeito do direito à vida, privilegiando o protagonismo da mulher indígena nessa discussão. Além disso, ela reconhece que a criminalização inviabiliza o desenvolvimento de trabalhos das autoridades competentes junto aos povos indígenas, em vista de seu dever legal de delatar, dificultando o próprio diálogo que o art. 6º do projeto prevê (BRASIL, 2011).

O parecer da Relatora foi aprovado por unanimidade, com alteração no substitutivo, no dia 1º de junho de 2011. Dessa forma, o projeto foi para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para revisão, onde também foi aprovado no dia 23 de novembro de 2012. Em 26 de agosto de 2015, foi realizada a votação da redação final com a Emenda de Redação nº 1 ao Projeto de Lei nº 1.057 de 2007, encaminhando a matéria ao Senado Federal que, até hoje, não fez suas considerações (BRASIL, 2007). Sendo assim, entende-se que na redação final do Projeto de Lei houve a retirada do termo “nocivas” e de proposições claramente mais evasivas e discriminatórias. Porém, da leitura dela ainda é possível visualizar que o intuito do legislador é sobrepor o entendimento de uma cultura majoritária sobre uma minoritária que possui concepções bem distintas de vida, morte e nascimento.

Além disso, ressalta-se que não se pode generalizar esse tipo de prática, criminalizada no projeto estudado, entre os povos indígenas (SÁ



JÚNIOR, 2013). Nesse viés, Carlos Federico Marés assevera que o preconceito, etnocentrismo e a discriminação ficam evidentes quando há a “tentativa de unificar a religião, a língua, a cultura e o direito, negando a diversidade. É evidente a existência de línguas, culturas, religiões e direitos diferentes que até hoje sobrevivem, a duras penas é verdade, na sociedade brasileira” (1992, p. 149).

### **3. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E OS ESTÂNDARES INTERNACIONAIS RELACIONADOS AOS POVOS INDÍGENAS.**

#### **3.1. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: DEFININDO CONCEITOS**

O controle de convencionalidade é um instrumento que tem por objetivo avaliar se as leis e os atos normativos dos Estados signatários ofendem ou não disposições previstas em algum tratado ou convenção internacional que verse sobre direitos humanos (SCHÄFER, RIOS, LEIVAS, GOMES, 2017). Importante expor que, a partir da metade da década passada, a Corte Interamericana de Direitos Humanos passou a denominar de "Controle de Convencionalidade" a compatibilização entre o ordenamento nacional e o internacional a ser realizado pelos agentes estatais nacionais. Nesse aspecto, embora costume-se dar ênfase aos juízes, quando o Estados ratifica um tratado cria para si obrigações em relação a todos os órgãos estatais (MAUÉS, MAGALHÃES, 2018), de maneira que todos os seus órgãos, poderes e agentes estão obrigados a exercer o controle de convencionalidade. Desse modo, compreende-se que a Comissão de Constituição e Justiça por onde passou o Projeto de Lei n.º 1.057/07 (BRASIL, 2007) poderia ter exercido esse controle.

A obrigação de avaliar se o atuar estatal está de acordo com a interpretação e o direito internacional, diz respeito a levar em conta os parâmetros internacionais e não necessariamente implica no dever de adoção, pois pode ocorrer que no momento dessa avaliação, por exemplo, haja lei interna mais benéfica (SCHÄFER, RIOS, LEIVAS, GOMES, 2017). Por outro lado, o art. 2º da Convenção Americana estabelece o dever do Poder Legislativo – no caso do Brasil, a regra se estende ao Poder Executivo – em adequar a legislação interna à Convenção Americana, ou seja, essa obrigação é referente apenas ao que for previsto nesta convenção, seja promulgando leis que garantam o previsto no referido instrumento ou retirando do ordenamento aquelas que são contrárias (MAUÉS, MAGALHÃES, 2018).

### **3.2. ESTÂNDARES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS RELACIONADOS À LEI MUWAJI**

Os povos indígenas, historicamente, sempre sofreram enormes degradações em sua cultura, saúde, organização social e no seu modo, muitas das vezes milenar, de viver. Diante disso, com o intuito de frear tais interferências e, conseqüentemente garantir a esses povos a manutenção mínima de suas origens, nascem tratados e convenções internacionais (JAKUBOSKI, SANTOS, GUARANY, [s/a]).

Somente a partir da década de 60 a agenda internacional dos direitos humanos moveu-se para incluir questões referentes ao reconhecimento cultural dos povos indígenas. Nesse sentido, o principal acontecimento nessa mudança de perspectivas foi em 1966, quando a ONU adotou dois pactos internacionais, quais sejam, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP) (DAVIS, 2008).

O PIDCP não está diretamente atrelado aos direitos dos povos indígenas. Entretanto, os direitos nele consagrados podem ser aplicados a esses sujeitos, comprova-se isso a partir do art. 27 do PIDCP que garante a proteção das minorias, incluindo, assim, os povos indígenas (JAKUBOSKI, SANTOS, GUARANY, [s/a]). Com isso, o direito de cultivar a vida cultural, a religião e utilizar o idioma é resguardado, sem qualquer tipo de restrição, com o objetivo de que a cultura deles se perpetue. Frisa-se que o Comitê de Direitos Humanos no Comentário Geral n.º 23 afirmou, em relação a esse artigo, ser necessário a participação dos grupos indígenas em qualquer decisão que possa afetar os seus tributos culturais (SÁ JUNIOR, 2013).

Por sua vez, o PIDESC, em seu art. 1º, reconhece o direito de todos os povos à autodeterminação e diante desse direito é assegurado aos indígenas seu desenvolvimento social, econômico e cultural, e os Estados-parte deverão promover o exercício desse direito e respeitá-lo de acordo com as disposições da Carta das Nações Unidas (SÁ JUNIOR, 2013). Em seu art. 2º determina que os Estados-parte se comprometam a garantir que os direitos contidos no Pacto mencionado serão executados sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação (BRASIL, 1992).

Além desses instrumentos, em material de divulgação<sup>3</sup> em ocasião do 1º aniversário da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, foram elencados outros quatro documentos

---

<sup>3</sup> Elaborado pelo Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil (UNIC Rio); Instituto Socioambiental – ISA; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Não sendo um documento oficial das Nações Unidas (Rio de Janeiro – Brasília, Setembro 2008)

internacionais que garantem direitos aos povos indígenas, são eles: a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho; Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Convenção da Diversidade Biológica, dos quais o Brasil é signatário (UNIC RIO et al., 2008).

A Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela ONU em 21 de dezembro de 1965, tem como principal objetivo a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Seu artigo 1º reconhece como discriminação racial "qualquer distinção, exclusão restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano de direitos humanos".

Ademais, a Convenção enfatiza medidas especiais que devem ser tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais, étnicos ou indivíduos que necessitem de proteção. A respeito, o artigo 7º da Convenção. Resta claro, assim, a importância que a Convenção dá a uma educação para a cidadania, fundada no respeito à diversidade, à tolerância e à dignidade humana. Por fim, se ocorrer prática discriminatória racial, os Estados-parte têm o dever de assegurar a todos que estiverem sob sua competência jurisdicional, proteção e acesso eficaz aos Tribunais nacionais, além de enfatizar duas metas a serem alcançadas, a saber: o combate a toda e qualquer forma de discriminação racial, bem como a promoção da igualdade (UNIC RIO et al., 2008).

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de

setembro de 2007, é um dos principais instrumentos internacionais em vigor que se dedica, de forma específica e exclusiva, aos direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Em seu texto, a Declaração afirma que os povos indígenas devem ter o pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como afirma que eles são iguais a todos os demais povos e, concomitante a isso, possuem o direito de serem diferentes e serem considerados dessa maneira, igual aos demais povos (DPLF, 2018).

Além disso, a mesma consagra o direito à autodeterminação política, econômica, social e cultural, e reforça que todas as disposições contidas nela serão interpretadas de acordo com os princípios da justiça, da democracia, do respeito aos direitos humanos, da igualdade, da não-discriminação, da boa governança e da boa-fé.

Por sua vez, a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes “foi o primeiro instrumento internacional a tratar dignamente dos direitos coletivos dos povos indígenas, estabelecendo padrões mínimos a serem seguidos pelos Estados e afastando o princípio da assimilação e da aculturação no que diz respeito a esses povos” (VALÉRIA, 2006, p. 59). Nesse tratado estão consagrados alguns princípios e direitos dos povos indígenas, quais sejam: o princípio da não discriminação; o direito dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais à propriedade e à posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam; o direito de respeito a sua integridade, suas culturas e instituições; o direito de determinar sua própria forma de desenvolvimento; direito de participar diretamente na tomada de decisão sobre políticas e programas que os interessem ou os afetem e o

direito desse grupo a ser consultado sobre as medidas legislativas ou administrativas que possam os afetar (DPLF, 2018).

Importante frisar que como o Brasil ratificou essa Convenção, assim como todos os outros documentos mencionados, deve adaptar a sua legislação para cumprir a Convenção, revogando todas as regras contrárias a ela ou adotando as que forem necessárias para melhor implementá-la. Caso isso não seja suficiente, devem ser tomadas outras providências, a exemplo da adoção de políticas públicas que levem em consideração os direitos e a perspectiva dos povos indígenas (DPLF, 2018).

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente, foi estabelecida durante a ECO 92<sup>4</sup> e entrou em vigor em dezembro de 1993. Nela reconheceu-se a estreita dependência entre os recursos biológicos de um país e suas comunidades locais e populações indígenas. Liame este importantíssimo em vista das comunidades tradicionais caracterizam-se, principalmente, pela sujeição em relação aos recursos naturais com os quais concebem seu modo de viver, somado aos seus conhecimentos oriundos da natureza, sendo esses conhecimentos transmitidos de geração em geração (CORDEIRO, [s/a]).

O art. 8 dessa Convenção dispõe que os Estados-parte devem respeitar, preservar e manter os conhecimentos e práticas dos povos indígenas, como forma de conservação da biodiversidade. Ademais, essa Convenção reconheceu os direitos de titularidade do conhecimento dos grupos tradicionais e indígenas, e previu a repartição justa e equitativa

---

<sup>4</sup> Também denominado de Rio-92, foi a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992.

das vantagens advindas do acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. (CORDEIRO, [s/a])

Por outra parte, em relação aos parâmetros internacionais sobre os direitos das crianças, a Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, mas entrou em vigor em setembro de 1990. Essa Convenção é o documento de direitos humanos mais aceito internacionalmente, uma vez que foi ratificado por 196 países, ficando de fora apenas os Estados Unidos (UNICEF, 1990).

A referida Convenção conceitua criança como todo ser humano menor de 18 anos de idade (art. 1º), e prevê que todas as medidas relativas a estes seres humanos, tomadas por instituições de bem-estar social, públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão como consideração primordial os interesses superiores da criança (art. 3º, § 1º). Ademais, ela reconhece também que o direito à vida é inerente a toda criança (art. 6º, § 1º) e os Estados-parte deverão zelar para que a criança não seja separada de seus pais contra a vontade destes, salvo se tal afastamento for necessário ao interesse maior da criança, o que deve ser determinado pelas autoridades competentes de acordo com a lei (art. 9º, § 1º).

Em relação às crianças com deficiência física ou mental<sup>5</sup> (art. 23, § 1º), a Convenção determina que deve ser garantido o desfrute de uma vida plena e decente em condições que garantam sua dignidade, propiciem sua autonomia e facilitem sua atuação, de modo ativo, na comunidade. Além disso, impõe a adoção de medidas apropriadas para

---

<sup>5</sup> A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu § 1º, define pessoas deficientes como qualquer pessoa incapaz de assegurar por si mesmo, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal, em decorrência de uma deficiência, congênita ou não, em suas capacidades físicas ou mentais.

reduzir a mortalidade infantil (art. 24, §§ 1º e 2º), assim como providências eficazes e adequadas no sentido de eliminar práticas tradicionais que prejudiquem a saúde da criança (art. 24, §3º). Assim, também estabelece que nenhuma criança poderá ser submetida à tortura ou qualquer outro tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante (art. 37).

#### **4. OS DIREITOS CENTRAIS ADVINDOS DOS ESTÂNDARES INTERNACIONAIS APLICADOS À LEI MUWAJI**

Tendo em vista o conteúdo do Projeto de Lei n.º 1.057/07, é necessário analisá-lo em relação aos parâmetros internacionais expostos, em específico a três grupos de direitos pontuais, são eles: o direito à não-discriminação e à igualdade; direito à autodeterminação; e o direito à identidade e à integridade cultural. Assim, é possível avaliar se houve, ou não, controle de convencionalidade no referido Projeto de Lei, que visa criminalizar e combater as práticas tradicionais “nocivas” dos povos indígenas.

Primeiramente, pode-se verificar o direito à não-discriminação e à igualdade. Acerca desses, o Manual para Defender os Povos indígenas assevera, a partir da Convenção nº 169 da OIT e da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que “os indígenas têm direito a exercer e desfrutar plenamente todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais reconhecidos pelo direito internacional, [...], sem nenhum tipo de obstáculo ou discriminação, em especial, os que derivem de sua origem étnica” ([s/a], p.12).

Nesse sentido, Adalberto Fernandes declara a respeito da discriminação:



(...) trata-se da degradação gradual das condições materiais e espirituais necessárias para a manutenção da forma de vida mantida por estes povos.

(...)

A discriminação engloba as ideologias discriminatórias, as atitudes fundadas nos preconceitos étnicos, os comportamentos discriminatórios, as disposições estruturais e as práticas institucionalizadas que provocam a desigualdade entre as culturas, assim como a falsa ideia de que as relações hierárquicas entre grupos são moral e cientificamente justificáveis. Manifesta-se nas disposições legislativas ou regulamentares; em práticas discriminatórias, crenças, atos antissociais. Cria obstáculos ao desenvolvimento das minorias; perverte também quem os pratica; divide as nações em seu próprio seio (2013, p.96).

Posto isso, o direito à não-discriminação implica em acesso à plena igualdade aos meios de realização coletiva e individual e de progresso, de forma a compreender a igual possibilidade de todos serem autores da sua história. Desta feita, o projeto discutido contraria o princípio da igualdade ao descumprir com a exigência do direito à não-discriminação, visto que trata a prática em questão como sendo homogênea e igual em todos os povos indígenas no país.

Ademais, a Lei Muwaji se refere ao infanticídio indígena como prática nociva, o que criou e/ou reforçou um estereótipo desse grupo, contribuindo para elevar o racismo institucional<sup>6</sup>. Fica claro, portanto, que esse Projeto de Lei não trata os povos indígenas como iguais, mas como seres inferiores que precisam de interferência externa bruta com

---

<sup>6</sup> Segundo Silvio Almeida (2019), a principal tese que afirma a existência do racismo institucional é que os conflitos racistas também integram as instituições, nesse sentido, a desigualdade racial não é uma característica da sociedade em razão apenas da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas, mas também, fundamentalmente, porque as instituições são hegemônicas por alguns grupos raciais específicos, que utilizam-se de mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos.

o fim de serem alterados nos seus aspectos sombrios e atrasados, a fim de se tornarem parecidos com o padrão de “civilidade evoluída”.

Nesse sentido, o Estado brasileiro tem o dever de adotar medidas especiais, conforme o artigo 15 da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, que, obrigatoriamente, reflitam as aspirações dos próprios povos indígenas a proteger, manter e desenvolver suas culturas e identidades, costumes, tradições e instituições. Isso implicaria em não haver o prosseguimento do Projeto de Lei, haja vista que ele reforça o preconceito contra os povos já mencionados ao tratá-los de maneira adversa por conta de sua identidade cultural particular. Com isso, qualquer justificativa que procure ainda hoje, de maneira direta ou indireta, fortalecer esse preconceito étnico é incompatível com uma ordem internacional e nacional justa (SÁ JUNIOR, 2013).

Em relação ao direito à autodeterminação, tem-se que a preocupação em prevê-lo advém, em grande parte, de inúmeras injustiças históricas que os povos indígenas sofreram, o que impediu, e vêm impedindo, eles de exercerem este direito de acordo com seus próprios interesses e necessidades. Dessa forma, esse direito, garante aos povos indígenas a perseguição de seu bem-estar e futuro de acordo com suas próprias práticas, modos de vida, costumes e perspectivas, para assim manterem sua sobrevivência como étnicos e culturalmente diferentes (SÁ JUNIOR, 2013).

Além disso, esse direito pode também ser compreendido como um patamar mínimo a partir do qual é possível auferir legitimidade a um governo e sua constituição. Por essa razão, deve haver níveis mínimos de participação e consentimento por parte dos povos indígenas, pois, caso contrário, o Estado exercerá seu poder de forma arbitrária. Logo, qualquer modificação na organização política interna desses povos só

pode acontecer com ampla consulta e com a participação direta deles ou por meio de seus representantes livremente escolhidos por seus próprios processos (SÁ JUNIOR, 2013).

Frisa-se que o direito à autodeterminação possui um aspecto interno, isto é, o direito de todos os povos de buscar livremente seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural, sem qualquer interferência externa. Por consequência, os governos devem representar toda a população, sem discriminação de origem étnica (SÁ JUNIOR, 2013).

Sendo assim, é importante observar que o direito à autodeterminação não requer uma única forma específica capaz de acomodar estruturalmente todos os povos indígenas. Se houver um impasse, a solução eficaz a ser tomada dependerá do caso concreto, juntamente com as possibilidades apresentadas no mesmo (SÁ JUNIOR, 2013). Dessa maneira, o Projeto de Lei Muwaji, ao determinar que a prática dos interditos de vida é um crime e que a criança pode, inclusive, ser retirada do povo quando estiver sob ameaça, viola o direito à autodeterminação destes povos.

Diante do exposto, entende-se que o poder legislativo brasileiro não teria competência para legislar sobre a organização interna dos povos indígenas. Isso se torna mais crítico quando o legislativo, sem tentar entender, decide sobre uma prática específica de alguns povos indígenas, que tem um respaldo cultural sensível dentro da organização política de cada um desses povos.

Em dezembro de 2005, a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, realizou uma audiência pública que teve por tema o “esclarecimento sobre denúncia de retirada não autorizada de crianças de aldeia indígena”. Entre

os participantes estavam: o vice-presidente da FUNAI; o presidente e alguns missionários da Jovens Com Uma Missão (JOCUM); o MPF; o Conselho Indigenista Missionário (CIMI); o diretor do Departamento de Saúde Indígena da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); a bancada evangélica do Congresso Nacional e a organização não-governamental ATINI. Os únicos ausentes, eram, justamente, os que mais tinham interesse e os mais afetados, os povos indígenas, como os Suruwahas.

Na audiência pública mencionada houve alguns atos discriminatórios. Nesse cenário, destacam-se as falas do Deputado Federal Afonso Henrique: “as culturas indígenas precisam de transformação nos seus aspectos sombrios e negativos”; não se pode ser contrário “àquilo que, internacionalmente, já é consenso nos marcos do século XXI, isto é, o “direito à vida”; desenvolver a cultura é um dos dons que o “Criador” deu às pessoas e por isso a fé cristã deveria transformar aquelas cultivadas entre os indígenas a fim de que a dignidade e o direito à vida plena triunfe.

A partir do posicionamento do Deputado Federal supracitado é possível vislumbrar que a votação do Projeto de Lei n.º 1.057/2007 não tratava meramente da punição de uma prática, ou da preocupação, de fato, com os estândaes internacionais que discorrem sobre os direitos das crianças. Na verdade, o intuito é a demarcação de fronteiras políticas entre os povos indígenas e o Estado brasileiro, bem como a tentativa de impor uma visão de moral vinculada aos valores cristãos.

Posto isso, nas palavras de Antonio Augusto Cançado Trindade:

O direito internacional não se reduz, em absoluto, a um instrumental a serviço do poder; seu destinatário final é o ser humano, devendo atender a suas necessidades básicas, entre as quais se destaca a realização da justiça. Neste início do século XXI, em meio aos escombros do uso indiscriminado da

força, impõe-se a reconstrução do direito internacional com base em um novo paradigma, já não mais estatocêntrico, mas situando a pessoa humana em posição central e tendo presentes os problemas que afetam a humanidade como um todo (2006, p. 402).

Assim, se todos são considerados iguais, dignos de igual consideração e respeito, não há motivo para que apenas um mero grupo governe os demais, a não ser por manifestação expressa da vontade destes. Reforça-se, portanto, que para ser legítimo o Projeto de lei, bem como convencional, era preciso que os povos indígenas afetados, ou seus representantes, participassem das audiências públicas que houve, das discussões sobre o tema e do processo de tomada de decisão; que fossem consultados e ouvidos atentamente; instruídos de maneira clara e pedagógica sobre o Projeto de Lei.

Por fim, tem-se o direito à identidade e à integridade cultural. Esses direitos garantem aos indígenas a proteção do seu sistema cultural e de valores - costumes, tradições, instituições, leis consuetudinárias, modos de uso da terra, organização social e identidade social e cultural - para assim manterem-se como povos distintos que são. Dessa forma, os Estados devem reconhecer e respeitar a identidade cultural antes de realizar medidas ou projetos que afetem os povos indígenas (DPLF, 2018). Destarte, argumentar a partir da integridade cultural é afirmar que somente quando interpretarmos as nossas práticas jurídicas por meio dos pressupostos culturais dos povos indígenas é que estaremos acomodando de forma justa a diferença apresentada por eles. Posto isso, entende-se que a melhor solução para os conflitos como o apresentado será o respeito à diversidade cultural, e isso pode se concretizar quando, na realização de um debate, as razões oferecidas sejam compreensivas

para aqueles povos. Do contrário, se estará emitindo juízos etnocêntricos (SÁ JUNIOR, 2013).

Nesse sentido, no caso *Kitok vs. Suécia*<sup>7</sup>, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas deu prioridade aos interesses do grupo em sobreviver culturalmente como comunidade distinta. Já no caso *Hopu & Bessert vs. France*<sup>8</sup>, uma questão de alta relevância foi o fato de que o mesmo Comitê decidiu que era necessário aplicar o conceito de família particular existente na cultura dos povos indígenas afetados, de maneira que para aqueles povos família inclui ancestrais históricos, por consequência família também inclui ancestrais históricos. No caso *Sahoyamaxa vs. Paraguai*<sup>9</sup> da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Juiz Caçado Trindade inovou ao afirmar, em seu voto, que o respeito à identidade cultural faz parte do próprio direito fundamental à vida, visualizado em amplo sentido, posto que a identidade se forma com o decurso do tempo; com a caminhada histórica da vida em comunidade (SÁ JUNIOR, 2013)

---

<sup>7</sup> O caso diz respeito a Ivan Kitok que contestou ato do governo sueco, pois este reservava o direito de exercer uma determinada atividade econômica exclusivamente para os membros das vilas Saami. Kitok já havia perdido seus laços de ancestralidade com a comunidade Saami e esta não aceitou a sua readmissão como membro. Dessa forma, o Comitê afirmou que havia sido violado o art. 27 e que o ato do governo objetivava proteger a comunidade como um todo (SÁ JUNIOR, 2013).

<sup>8</sup> Trata-se de um hotel que foi construído em um espaço onde se localizavam restos mortais de povos indígenas. O Comitê apontou violações ao direito à família e à privacidade, previstos no arts. 17 e 23 do PIDCP, para tanto, fundamentou-se na necessidade de se aplicar o conceito particular de família existente na cultura dos povos indígenas afetados. (SÁ JUNIOR, 2013)

<sup>9</sup> O caso está relacionado com a alegada responsabilidade internacional do Estado pela falta de garantia do direito de propriedade ancestral da Comunidade Indígena Xákmok Kásek e seus membros. Desde 1990 encontrar-se-ia tramitando a solicitação de reivindicação territorial desse povo, sem que durante esse período houvesse alguma solução satisfatória. Segundo a Comissão, isso implica não só na falta de acesso à propriedade e à posse, mas também em deixar esse povo em estado de vulnerabilidade alimentar, médica e sanitária. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf)>.

Vislumbra-se que tais jurisprudências demonstram preocupação em relação ao etnocídio<sup>10</sup>, sendo justamente essa a questão que revela preocupação em relação ao Projeto de Lei n.º 1.057/07. Com isso, conhecer a perspectiva dos povos indígenas a respeito dos interditos de vida, se demonstrar humilde e ter respeito diante da cultura e cosmologia de outros povos é o primeiro passo a ser dado para não promover o etnocídio.

Além disso, pode-se fazer um paralelo com o contexto da ADPF n.º 54<sup>11</sup> do Supremo Tribunal Federal. Nela justifica-se os interditos de vida dentro de nosso próprio discurso moral a favor da vida e dos direitos da criança. A conclusão foi de que permitir a interrupção da gestação nestes casos não implicava em aborto e, por consequência, em crime, posto que o feto não tinha viabilidade fora do útero materno (SÁ JUNIOR, 2013). Em outras palavras, seria ser vivo, mas não pessoa. Exposto isso, é claro que em muitos povos indígenas, o recém-nascido é deficiente e não um feto anencefálico, no entanto, é preciso lembrar que a ideia de pessoa para os povos indígenas é diferente daquela que os ditos ocidentais modernos têm.

A ideia de pessoa, argumentada na referida ADPF, está vinculada à autonomia. Com isso, pode-se afirmar que não é uma visão muito

---

<sup>10</sup> Acerca da conceituação de etnocídio, há uma grande discussão, pontualmente Adalberto Sá Júnior assevera que “o etnocídio significa que a um grupo étnico é negado o direito de usufruir, desenvolver e transmitir sua própria cultura e língua, tanto coletiva como individualmente. Isto envolve uma forma extrema de violação em massa dos direitos humanos e, em particular, do direito dos grupos étnicos a terem suas identidades culturais respeitadas. O etnocídio é o genocídio cultural, uma violação de direito internacional equivalente ao genocídio” (2013, p. 133). Ademais, “o argumento de Clavero (s.d.: 8), é taxativo: “Pode-se dizer que o etnocídio é o genocídio dos pobres, o genocídio que os poderes internacionais, e mesmo a própria ONU, se recusam a enxergar”<sup>17</sup>, e ainda, critica a separação conceitual entre genocídio e etnocídio” (PALMQUIST, 2018, p. 52-53).

<sup>11</sup> O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54 declarou a inconstitucionalidade da interpretação de que a interrupção da gravidez de feto anencefálico seria conduta tipificada nos arts. 124, 126, 128, I e II, do Código Penal. Portanto, a mulher pode decidir ou não pela continuação da gestação anencefálica (PRECIPITO, HAKAMADA, 2013)

diferente da presente em várias comunidades indígenas, porém para essas comunidades, autonomia significa que se deve contribuir para o grupo, permitindo a sua sobrevivência cultural e o seu desenvolvimento; não se trata de uma autonomia particular e sim para o coletivo (SÁ JUNIOR, 2013). Logo, a deficiência que impede o neonato de contribuir futuramente para a comunidade, já representa uma característica que impedirá o seu reconhecimento como pessoa. E se não há pessoa, não há vida e, por conseguinte, não há atentado contra a vida.

Assim, “[é] verdade que a diversidade cultural não pode ser usada para justificar violações de direitos humanos. Mas a concepção de direitos humanos que utilizamos também precisa ser interpretada de forma intercultural, para que não emitimos juízos etnocêntricos aparentemente neutros” (SÁ JUNIOR, 2013, p.139). Por fim, é imprescindível lembrar que está se falando de um grupo que luta diariamente por sua sobrevivência em ambientes que requerem muito trabalho e apresenta recursos escassos, e um recém-nascido que não poderá contribuir com essa comunidade representa uma falha, que para eles pode resultar no fim da comunidade a que pertencem (SÁ JUNIOR, 2013).

Em face do exposto, uma das maneiras para diminuir a ocorrência dos interditos de vida – algo que preocupa mais o homem não indígena do que os indígenas – seria melhorar as condições de saúde do povo indígena, assim como demarcar os seus territórios e dar-lhes mais condições de viver plenamente. E mesmo nesse caso deve haver sempre consentimento e participação plena dos atingidos, o que inexistente na Lei Muwaji, que traz um diálogo realizado de qualquer jeito. Então, se os assuntos que representam a principal demanda dos povos indígenas são subjugados pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, a pergunta que fica é: por que estes povos devem se obrigar a escutar o



que a sociedade abrangente tem a falar sobre uma prática interna específica à sua organização social? Ainda mais por meio de um projeto de lei que, até o momento, não respeitou a adequação prevista no controle de convencionalidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da explanação feita acerca do Projeto de Lei Muwaji, do que seria o controle de convencionalidade e dos estândares internacionais relacionados a ele, pode-se concluir que ele viola o direito à não discriminação e à igualdade, pois esses direitos exigem tratar todos os cidadãos com igual consideração e respeito, e isso no caso dos indígenas implica no respeito à diferença cultural deles. Entretanto, a conhecida Lei Muwaji cria um estereótipo do indígena, trata-os como inferiores, vítimas da sua própria cultura “ultrapassada” e se funda em um racismo institucional.

O direito à autodeterminação também não é respeitado pelo Projeto de Lei, uma vez que nas decisões e discussões que tratam dos interditos de vida, bem como da organização interna dos povos indígenas, não houve representatividade dos mesmos. Ademais, o referido projeto legislativo contraria o direito à identidade e à integridade cultural, pois trata-se de um projeto discriminatório, para servir a fins particulares que faz parte de um processo para tentar aniquilar as culturas destes povos, já que não se tentou entender a ótica que os próprios indígenas têm a respeito.

Assim, ao examinar o Projeto de Lei Muwaji por um viés do Direito Internacional e dos Direitos Humanos humanizado, e entendendo que seus estândares devem conversar entre si, e que não há uma solução

padrão já pré-estipulada para todos os casos, chega-se a essa conclusão, isto é, pela não convencionalidade da Lei Muwaji. Dessa forma, deve-se sempre levar em consideração o caso concreto, sendo aqui abordada a convencionalidade, especificamente, da Lei Muwaji. Posto isso, resta claro que essa lei está pautada em uma visão etnocêntrica, que sustenta estruturas de poder de uma sociedade majoritária em detrimento de uma minoria.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Valéria. et al. **Povos indígenas e a Lei dos "Branços": o direito à diferença**. Ministério da Educação, 2006

AUDIÊNCIA PÚBLICA. **O Caso das Crianças Suruwahá**. Departamento de taquigrafia, Revisão e Redação: Núcleo de Redação Final em Comissões. Brasília, 2005

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1.057**, de 11 de maio de 2007. Dispõe sobre o combate a práticas tradicionais nocivas e à proteção dos direitos fundamentais de crianças indígenas, bem como pertencentes a outras sociedades ditas não tradicionais. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=351362> >. Acesso em: 29 Jun. 2021

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Nº 1.057-B DE 2007**. Acrescenta o art. 54-A à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Redação final. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0h6y5kvw1esjn175frs9aiobuj3967454.node0?codteor=1379830&filename=Tramitacao-PL+1057/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0h6y5kvw1esjn175frs9aiobuj3967454.node0?codteor=1379830&filename=Tramitacao-PL+1057/2007)>. Acesso em: 29 Jun. 2021

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 1057/2007**. Projeto de Lei. Brasil, Informações de tramitação. [s/a]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=351362>>. Acesso em: 29 Jun. 2021.

BRASIL. **Substitutivo ao Projeto de Lei n. 1.057**, de 2007. Acrescenta os arts. 54-A, 54-B e 54-C à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=502473>>. Acesso em: 29 Jun. 2021.

- BRASIL. Planalto. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54**. Distrito Federal. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticia/NoticiaStf/anexo/ADPF54.pdf>>. Acesso em: 29 Jun. 2021. Acesso em: 29 Jun. 2021
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de direitos humanos e minorias. **Projeto de Lei n. 1057, de 2007**. Dispõe sobre o combate a práticas tradicionais nocivas e à proteção dos direitos fundamentais de crianças indígenas, bem como pertencentes a outras sociedades ditas não tradicionais. Relatório. 2007. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=noDe0h6y5kvw1esjn175frs9aiobuj3967454.node0?codteor=872647&filename=Tramitacao-PL+1057/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=noDe0h6y5kvw1esjn175frs9aiobuj3967454.node0?codteor=872647&filename=Tramitacao-PL+1057/2007)>. Acesso em: 29 Jun. 2021.
- BRASIL. Planalto. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 29 Jun. 2021. Acesso em: 29 Jun. 2021
- BRASIL. Planalto. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 29 Jun. 2021
- BRASIL. Planalto. **Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html)>. Acesso em: 29 Jun. 2021
- BRASIL. Planalto. **Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 29 Jun. 2021
- BRASIL. Planalto. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 29 Jun. 2021
- BRASIL. Planalto. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm)> Acesso em: 29 Jun. 2021

CORDEIRO, Idelcleide Rodrigues Lima. **Diversidade biológica** – proteção do patrimônio sociocultural das comunidades tradicionais como garantia de preservação dos recursos biológicos naturais na Amazônia. [201-]. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=b1234cae2f9d0e75>>. Acesso em: 29 Jun. 2021

NO BRASIL, Representação da UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1998

DAVIS, Shelton H. Diversidade cultural e direitos dos povos indígenas. **Mana**, v. 14, n. 2, p. 571-585, 2008

DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. O Direito envergonhado (O Direito e os Índios no Brasil). **Índios no Brasil**, p. 153-168, 1992

DOS SANTOS, Marcio Martins; DE SOUZA, Kariny Teixeira. Morte ritual: reflexões sobre o “suicídio” Suruwaha. **Espaço Ameríndio**, v. 3, n. 1, p. 10, 2009

FUNDAÇÃO PARA O DEVIDO PROCESSO (DPLF). **Manual para defender os direitos dos povos indígenas e tradicionais**. Traduzido por Rodolfo Marinho. 1ª Ed. 2018. Disponível em: <[http://www.dplf.org/sites/default/files/povos\\_indigenas\\_web\\_c.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/povos_indigenas_web_c.pdf)>. Acesso em: 29 Jun. 2021

JAKUBOSKI, Adriéli Pelizzar; SANTOS, Izaura José Padilha; GUARANY, Vilmar Martins de Moura. **Instrumentos Internacionais de Proteção aos Direitos dos Povos Indígenas**. [201-]. [s/a]. Disponível em: <<http://www.site.ajes.edu.br/congre/arquivos/20160823224000.pdf>> Acesso em: 29 Jun. 2021

MAUÉS, Antonio Moreira; MAGALHÃES, Breno Baía. **O Controle de Convencionalidade na América Latina**: Experiências comparadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_pt.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em: 29 Jun. 2021. Acesso em: 29 Jun. 2021

PALMQUIST, Helena. Questões sobre genocídio e etnocídio indígena: a persistência da destruição. **Belém: UFPA**, 2018

PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luis Carlos Rocha. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. **Direitos Humanos na internet**, 1998

PRECIPITO, Lis Maria Bonadio; HAKAMADA, Cássia. Decisão do STF na ADPF 54: conquista feminina ou remédio à omissão do poder público? **RIDB**. n. 8, p. 8641-8663, 2013

SÁ JUNIOR, Adalberto Fernandes. **Lei Muwaji: Dos Discursos do Enfrentamento aos Diálogos do Reconhecimento**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Belém: Universidade Federal do Pará, 2013

SEGATO, Rita Laura. Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com legisladores. **University of Brasília Law Journal (Direito. UnB)**, v. 1, n. 1, p. 701, 2016

SCHÄFER, Gilberto; RIOS, Roger Raupp; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; GOMES, Jesus Tupã Silveira. Os controles de convencionalidade tradicional e interamericano: institutos distintos ou duas faces da mesma moeda? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 3, 2017 p. 216-242

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Editora del Rey, 2006

UNIC RIO; ISA; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas: Perguntas e Respostas**. Rio de Janeiro – Brasília, Set., 2008. Disponível em: <[https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Q&A\\_Declaracao.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Q&A_Declaracao.pdf)>.

UNICEF. Convenção sobre os Direitos da Criança. 24 set. 1990. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 29 Jun. 2021.

# 11

## **DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA PARAENSE: UMA LUTA PELA VIDA E POR UM MEIO AMBIENTE SADIO FRENTE A GRANDES VIOLAÇÕES**

*Amanda Pereira Reis*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

Defensoras e defensores de Direitos Humanos são um dos pilares mais importantes para a proteção de direitos, em qualquer sociedade. Apesar disso, na América Latina, essas pessoas compõem um grupo especialmente vulnerável, sendo alvos de ataques, criminalização e assédios perpetrados não somente pelos Estados como também por outros atores (ENVIRONMENT RIGHTS, 2018).

De acordo com o artigo 1 da Declaração sobre Defensores da Organização das Nações Unidas (ONU, 1998), toda pessoa tem o direito de promover e lutar pela proteção e realização máxima dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a nível nacional e internacional, individual ou coletivamente.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2011) define então que “pessoa defensora de Direitos Humanos” é toda pessoa, que de qualquer forma, busque promover ou proteger a realização dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais. O trabalho de luta em

---

<sup>1</sup> Discente de Direito da Universidade Federal do Pará. Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Vice-presidente da Liga Acadêmica Jurídica do Pará (LAJUPA). Coordenadora do Núcleo de Estudos Avançados de Direito Internacional dos Direitos Humanos (NEADIDH). Membro do Grupo de Pesquisa (CNPQ) Proteção Internacional de Direitos Humanos. Membro do Projeto de Extensão Estudos Constitucionais Compartilhados (ECCOM). Email: amanda.reis@icj.ufpa.br

defesa dos Direitos Humanos, desempenhado por essas defensoras e defensores, vai desde atividades de denúncia de graves violações à promoção da educação em Direitos Humanos. Sendo importante destacar, que essa defesa abarca não somente direitos civis e políticos como também direitos econômicos, sociais e culturais, como estabeleceu a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras* (CORTE IDH, 2009).

Segundo a *Business and Human Rights Resource Centre* (2019), a América Latina concentra 50% de todos os casos de ataques, registrados no mundo, contra defensoras e defensores que atuam em circunstâncias de atividades empresariais, principalmente aquelas ligadas à indústria minero-extrativista, de produção de energia e agroindustrial. Registrou-se ataques a essas pessoas defensoras da terra, meio ambiente e de populações tradicionais partindo desde atos de intimidação, uso dos mecanismos punitivos estatais à casos de tortura e assassinatos.

Somente em 2019, foram registrados 24 assassinatos de defensoras e defensores da terra e do meio ambiente no Brasil, colocando o país em segundo lugar entre os Estados da América Latina com maior índice de assassinatos de pessoas defensoras (GLOBAL WITNESS, 2020), e a Amazônia, sozinha, carrega grande parte desses casos. Marcada pela luta das populações tradicionais em proteção de um meio ambiente saudável, a região e seus defensores e defensoras estão em constante e direto combate frente aos grandes projetos de desenvolvimento, que a partir de um modelo, dos anos 70, de desenvolvimento e ocupação (SCHWARCZ, 2018) tentam transformar esse espaço geográfico, gerando acirramento de conflitos de terra e intensificando desmatamentos e exploração ilegal de recursos naturais.

Diante disso, justifica-se a necessidade de identificar e analisar o contexto de violência e especial vulnerabilidade vivenciado por defensoras e defensores de direitos humanos. Tem-se como objetivo principal entender, o porquê da especial vulnerabilidade das pessoas defensoras do meio ambiente e das populações tradicionais no contexto da Amazônia brasileira; e assim, entender o potencial que a aplicação dos estândaes internacionais de proteção de direitos humanos possuem para gerar, efetivamente, proteção para a atividade de defesa de direitos humanos nesse contexto.

A partir de uma análise de caráter qualitativa, com base em revisão bibliográfica de jurisprudência, artigos, normativas internacionais e dados de entidades de proteção de direitos humanos, esse trabalho se desenvolve partindo de uma revisão dos principais conceitos e orientações que cercam o debate da temática direitos humanos e ambientais. Buscando analisar de maneira específica, a realidade de defensoras e defensores ambientalistas no estado do Pará os quais, cercados por um contexto de exploração, buscam muitas vezes defender o direito ao meio ambiente e o direito de povos e comunidades tradicionais, frente a um cenário de projetos de infraestrutura, empreendimentos de impacto negativo e inércia do Estado quanto a violações de direitos humanos.

## **2. DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS: O DIREITO A DEFENDER DIREITOS**

Para entender quem são as pessoas defensoras de direitos e em que lugar está localizada sua atuação e contexto de violações é importante analisar como os doutrinadores e os próprios organismos internacionais e nacionais vislumbram essa função, e como acertadamente pontua Christina Koula (2019) entender essa definição é importante até mesmo



para os próprios defensores e defensoras para assim ter o reconhecimento e proteção que lhes é devida. Angelita Baeyens (BAEYENS; GONZÁLEZ, 2021) se soma a Jorge Meza Flores (2011) na importância fundamental que o trabalho de pessoas defensoras possui no fortalecimento, respeito e busca constante de justiça dos princípios de um Estado de Direito.

Trabalho esse que abarca desde a assistência jurídica a vítimas de violações de direitos humanos, busca da devida reparação e sanção, até o diálogo constante entre os padrões e decisões dos sistemas internacionais de proteção e os organismos internos de cada Estado (MEZA FLORES, 2011). Completam assim, um ciclo de busca a proteção de direitos não somente de direitos específicos, mas do exercício completo de todos os direitos inter-relacionados e plenamente resguardados.

E é em decorrência da importância do trabalho de defesa de direitos desenvolvido por essas pessoas que decorre a necessidade lógica de sua especial proteção (KOULA, 2019), dados os riscos da atividade e da carga fundamental que essa defesa tem na sociedade, que se faz necessária a articulação de mecanismos especiais de proteção para assegurar a vida das pessoas que se arriscam para proteger o direito de todos.

São essas defensoras e defensores que enfrentam atentados contra suas vidas como um dos mais graves ataques à sua atividade de defesa de direitos, mas não sendo a única. A atividade de defesa está cercada de perseguição, desaparecimentos forçados, impunidade, uso de ações penais para criminalização, ameaças e represálias vindas de atores estatais e não estatais as quais objetivam desarticular e silenciar a luta. Para Meza Flores (2011) a atuação do Estado para garantir proteção às pessoas defensoras deve ser diligente e eficaz, uma vez que grande parte

dos ataques provém de entes privados que de alguma forma são afetados negativamente pela atividade de defesa de direitos.

Ao analisar o que dispõem os sistemas internacionais percebe-se que apesar de não haver definição única de quem são pessoas defensoras de direitos humanos, uma leitura integrada da declaração da Organização das Nações Unidas sobre o direito e o dever de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais (ONU, 1999) e do Comitê brasileiro de defensoras e defensores de direitos humanos ajuda a compreender o papel que essas pessoas desenvolvem em favor da democracia e da proteção de direitos em todos os Estados. Sendo assim, toda pessoa que individual ou coletivamente atue em forma de resistência política, em favor da vida, da terra, da cultura, pelos direitos dos povos, liberdade de expressão entre muitos outros (JUSTIÇA GLOBAL, 2021) essa defesa é marcada pela negação dos direitos a luta e defesa dos direitos humanos, criminalização sistêmica por meio de ações judiciais, e a atuação de empresas para despolitizar, deslegitimar e desarticular a atuação em defesa de direitos.

Esses que atuam pela defesa de direitos estão em situação de especial vulnerabilidade, sendo alvo de ataques, ameaças e estigmatização. Tal condição de especial vulnerabilidade exige do Estado medidas enérgicas para efetiva proteção e defesa do direito a defender direitos, o pleno exercício das atividades desenvolvidas pelas pessoas defensoras de direitos humanos deve ser assegurado por todos os órgãos estatais, pelo que determina o próprio Sistema Interamericano quando atribui quais as obrigações dos Estados quanto ao direito a defender direitos.

Especificamente em relação a defensores e defensoras do meio ambiente, é necessário recordar que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) reconhece em seu preâmbulo que só se pode atingir o

ideal de um ser humano livre se existirem condições para que cada um possa gozar plenamente de seus direitos econômicos, sociais e culturais (DESCA) bem como de seus direitos civis e políticos. Ao mesmo tempo o Protocolo Adicional sobre DESCA (Protocolo de San Salvador) reconhece em seu artigo 11 o direito a um ambiente sadio, e normativas como a Declaração Americana dos Povos Indígenas e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho estabelecem o direito à autodeterminação; à consulta livre, prévia e informada; conservação do território além de muitos outros.

A própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2011) já afirmou que a América Latina é um dos lugares mais perigosos para a atuação de defensores de direitos humanos no mundo. Fato esse que resta cristalino nos dados apresentados pela Global Witness (2020), mais de dois terços das mortes de defensoras e defensores acontecem na América Latina e somente em 2019 a região amazônica registrou 33 mortes, o que representa 90% da taxa de mortes desse grupo no Brasil. Esses defensores são a primeira e muitas vezes única frente de luta para a proteção do meio ambiente, terra e de comunidades tradicionais diante de grandes empreendimentos e de desenvolvimento na Amazônia brasileira.

No Informe de Empresas e Direitos Humanos (2019) da Relatoria de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) da CIDH restou muito claro o entendimento de que o trabalho de defesa dos direitos humanos é essencial para a sociedade e para a democracia. Apesar disso, a própria Comissão analisa de maneira temerosa o aumento da violência, assassinatos, ameaças e assédios contra pessoas defensoras de direitos humanos nas Américas, reconhecendo também o quanto danoso é o uso indevido do direito penal para criminalizar e

intimidar essas pessoas, além dos próprios danos causados muitas vezes por declarações estigmatizantes feitas por representantes políticos o que afeta diretamente o trabalho desenvolvido por defensores e defensoras.

Tendo como um dos pontos de debates principais a falta de acesso à justiça, investigação e sanção das pessoas responsáveis pelos delitos cometidos contra defensores e defensoras, sendo importante frisar que para além da análise feita pela CIDH, no caso específico do Brasil e de luta contra grandes projetos na Amazônia é preciso considerar que existem agentes diretos e indiretos nos crimes contra pessoas defensoras, e por isso a importância de se entender cada caso de ataque não como um caso isolado, mas como uma rede que atua sistematicamente para deslegitimar e atacar esses defensores. Restando muitas vezes, como concluiu a Comissão em seu Informe sobre a criminalização de pessoas defensoras de 2015, um ambiente de impunidade que favorece a perpetuação da violência e a repetição dos casos de ataques.

Em 2005, a Corte IDH também estabeleceu, no caso *Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil* (CORTE IDH, 2005) que os Estados têm o dever de facilitar e assegurar os meios para que defensoras e defensores de direitos humanos possam exercer suas atividades e luta com liberdade, devendo além disso proteger quando são atacados ou ameaçados, não devem produzir discursos estigmatizantes, e em último caso devem garantir uma investigação efetiva e seguinte sanção quando violações são perpetradas contra essas pessoas, combatendo de toda forma qualquer meio de impunidade.

Em 2008, no *Caso Valle Jaramillo vs. Colômbia*, a Corte (CORTE IDH, 2008) reforça o papel desempenhado por pessoas defensoras no combate à impunidade e o quanto esse trabalho complementa e por vezes

supera a atividade de proteção de direitos desempenhada pelo Sistema Interamericano e pelos próprios Estados. Ainda no corpo jurisprudencial da Corte IDH, é importante ressaltar o entendimento da sentença do caso *Castillo González vs. Venezuela* (CORTE IDH, 2012) de que os Estados devem proteger as pessoas defensoras de direitos humanos de qualquer violação perpetrada por atores não estatais, dado o papel desempenhado por essas pessoas em um Estado Democrático de Direito.

No caso *Acosta y otros vs. Nicaragua* (CORTE IDH, 2017), a Corte une todo o corpo jurisprudencial já construído e reitera que a defesa de direitos humanos só pode ser exercida livremente quando os defensores e defensoras não são vítimas de ameaças ou qualquer agressão física, psíquica ou moral; atribuindo aos Estados a obrigação de assegurar uma justiça imparcial.

### **3. O CONTEXTO DE VIOLAÇÕES A DEFENSORAS E DEFENSORES NA AMAZÔNIA PARAENSE**

Defender direitos humanos é uma atividade de luta que envolve diversos atores dentro desse campo de tensões, e para defensores e defensoras do direito ao meio ambiente esse campo é ainda mais minado. De acordo com a Relatora Especial da ONU para defensores, Margaret Sekaggya (2011), defensores do meio ambiente são alvos de ataques constantes por parte de empresas e outros atores particulares, dada a íntima relação entre a atividade de defesa e a obstaculização da implementação efetiva de projetos de infraestrutura.

Na Opinião Consultiva 23 de 2017 (CORTE IDH, 2017) solicitada pelo estado colombiano em um contexto de análise de riscos da construção de grandes projetos de infraestrutura que afetasse de maneira grave o meio ambiente marinho, a Corte Interamericana estabeleceu marcos

importantes sobre as questões ambientais como o disposto no parágrafo 192 sobre o direito a um meio ambiente saudável como interesse universal, fundamental para a existência da humanidade e logo direito autônomo, não se tratando somente da violação a vida de um indivíduo mas do coletivo. A Corte é enfática ainda quando preceitua que as obrigações quanto ao direito ao meio ambiente vão para além do respeito, mas alcançam também a obrigação de garantia prevista no artigo 1.1 da Convenção Americana.

Tais deveres e obrigações decorrentes do direito ao meio ambiente se projetam na esfera privada, a fim de evitar que terceiros violem os bens jurídicos protegidos (CORTEIDH, 2017). A obrigação estatal supera, assim, somente medidas isoladas de caráter jurídico ou político estendendo-se ao estabelecimento de mecanismos adequados para supervisionar e fiscalizar qualquer atividade que possa vir a violar tais direitos protegidos sejam elas vindas do próprio estado ou de entes privados.

O Estado, sempre guiado pelo princípio da devida diligência, deve se utilizar de seu poder de controle para evitar que atividades praticadas dentro de seu território causem danos significativos ao meio ambiente (CORTE IDH, 2017). E dessa forma, a Corte estabelece algumas ações a serem tomadas pelos órgãos estatais para o cumprimento desse dever, como regular e fiscalizar atividades potencialmente danosas; obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental, planos de contingência e medidas que possam mitigar qualquer caso de dano.

Outro ponto essencial debatido na OC-23/17 é o reconhecimento dado a situação de especial vulnerabilidade dos direitos ambientais e a intensidade que violações desses direitos geram em grupos específicos como povos indígenas e comunidades que dependem dos recursos

ambientais, como fonte econômica ou de subsistência. A Corte aqui reconhece a essência que conecta os direitos ambientais com a existência de certos grupos, e por consequência, o quanto que violações perpetradas a esse meio ambiente são violações perpetradas também contra esses grupos (CORTE IDH, 2017).

Em seu posicionamento direcionado a empresas, em sede da OC-23/17, a Corte partindo principalmente da análise de casos de empresas transnacionais dispôs a necessidade de uma atividade conjunta dos Estados de sede e do desenvolvimento das atividades dessas empresas, a fim de impedir qualquer violação permanente a direitos humanos. Destacando ainda, em consonância com o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, que cabe aos Estados adotarem medidas legislativas e administrativas para prevenir que as atividades das empresas transnacionais impactem negativamente direitos ambientais; e cabe às empresas, conforme Princípios Ruggie, o respeito e a proteção aos direitos humanos cabendo atos de prevenção, mitigação e reparação de possíveis impactos negativos advindos de suas atividades (CORTE IDH, 2017).

Adicionalmente, a Corte Interamericana definiu, na decisão do caso *Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2007), que um grande projeto é aquele que tem magnitude, volume e intensidade de afetação sobre o território; e é partindo desses pontos principais que se dará essa parte da análise.

A CIDH por meio da sua Relatoria de DESCA (CIDH, 2019) afirmou, em consonância com a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte IDH, que existe uma relação estreita entre os direitos humanos, desenvolvimento sustentável e o meio ambiente todos aqui colocados e considerados diante de suas inúmeras interações e alcances. Não se trata de eliminar

e/ou proibir todos os projetos de desenvolvimento que de alguma forma afetem o meio ambiente e as comunidades tradicionais, essa nunca foi a luta travada pelos defensores e defensoras de direitos humanos, a defesa desses direitos tem por base mitigar danos, analisar as reais consequências, benefícios e malefícios de um projeto, consultar e respeitar a decisão de comunidades tradicionais quanto a instalação de grandes empreendimentos que os afetem direta ou indiretamente.

No âmbito da Corte IDH, algumas considerações são importantes de serem feitas. A Corte já reconheceu que a defesa de direitos humanos é válida não somente para direitos civis e políticos como também para os DESCAs, entendendo que a defesa desses direitos inclui atividades de denúncia, vigilância e educação em direitos humanos, de acordo com os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência. Com a inegável relação entre a proteção do meio ambiente e a realização dos outros direitos a Corte IDH reconhece como exemplo a própria Constituição Federal brasileira de 1988, que no artigo 225 determina que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado impondo ao Estado e à coletividade o dever de defender e proteger (CORTE IDH, 2006).

Os Estados têm a obrigação de respeitar e proteger os direitos humanos dos indivíduos em seu território e sob sua jurisdição, e isso deve sim incluir a proteção desses indivíduos contra violações perpetradas por agentes privados como é o caso de empresas. De acordo com os Princípios Orientadores das Nações Unidas ou Princípios Ruggie, os três pilares fundamentais são o dever dos Estados de proteger os direitos humanos, a responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos e o acesso a mecanismos de reparação efetivos; os três pilares são reconhecidos pela Relatoria de DESCAs e pela CIDH como uma base



conceitual dinâmica e evolutiva, devendo ser incorporada não somente nos discursos mas também no âmbito de ação e atuação concreta das empresas, não excluindo de maneira alguma outros estândares jurídicos vinculantes (CIDH, 2019).

O sistema interamericano em determinadas situações pode responsabilizar o Estado por atos de violações de direitos humanos cometidos por empresas, dessa maneira não somente os Estados estão incumbidos de realizar atividades de fiscalização e cumprimento de obrigações como estão também as empresas obrigadas durante todo o seu processo produtivo, não importando se são nacionais ou transnacionais, o respeito aos direitos humanos consagrados, estando aqui incluídos direitos ambientais, o direito a defender direitos (CIDH, 2019). Apesar disso, grandes projetos e as empresas por trás deles, muitas vezes transnacionais, que atuam na Amazônia e no Brasil como um todo não cumprem com as obrigações mínimas estabelecidas (DW BRASIL, 2018; ISA, 2020).

Muitos empreendimentos não levam em consideração o impacto que suas atividades terão na diversidade biológica e em toda a sociedade que cerca o projeto, o que gera um total apagamento das noções reais dos impactos ambientais e sociais consequentes desses empreendimentos. A CIDH (2017) já determinou que o Estado deve, em situações que envolvam atividades e operações empresariais, intervir de maneira mais direta ou de maneira a impedir tais violações e descumprimentos, e assim não pode se omitir de seus deveres internacionais, em especial em casos que envolvam conflitos armados, populações em situação vulnerável, aqui incluídas comunidades tradicionais e as defensoras e defensores de direitos.

A Corte IDH (2018), em reconhecimento do importante trabalho de defesa realizado e das dificuldades e dimensões do problema enfrentado pelas pessoas defensoras estabeleceu como obrigações dos Estados estabelecer um marco legal claro, prevendo sanções a empresas que promovam ou estejam envolvidas em atos de criminalização, estigmatização, abusos e violações contra quem defende direitos; esclarecendo que isso não se aplica somente a empresas estatais mas também as privadas. A Corte ainda busca destacar a importância de um sistema de informação que conecte governo e entidades sociais, além da promoção da educação e investimento de recursos financeiros suficientes para estruturar os programas de proteção e qualquer outra política pública necessária

É fato que a atuação em defesa dos direitos ambientais nunca foi fácil no Brasil, uma vez que durante os últimos 20 anos ocorreram casos como da instalação da Usina de Belo Monte em Altamira do Pará, aprovação de licenciamento do projeto minerário Belo Sun e desastres socioambientais de contaminação da água e solo como da empresa Hydro. Apesar disso, diante da política de desmonte das pastas de proteção ambiental e desestruturação total dos órgãos de proteção aos direitos das populações tradicionais intensificada a partir de 2018, a situação se agravou não somente no campo das violações a esses direitos, como também no âmbito das violações à defensores e defensoras de direitos humanos (INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS, 2021).

De acordo com dados (GLOBAL WITNESS, 2020), o período de agosto de 2019 a julho de 2020 foi o pior da última década em desmatamento da Amazônia brasileira, a área desmatada corresponde a 14 vezes a cidade de Nova Iorque totalizando cerca de 11.000 km<sup>2</sup>, em que desse

total quase 50% são áreas localizadas no estado do Pará. Sendo necessário entender que as altas taxas de desmatamento não afetam somente a biodiversidade e agravam a crise climática, mas atingem diretamente e negativamente a vida de comunidades indígenas, que para além de uma relação de sobrevivência estão conectados com o ambiente em seus níveis espirituais; e que de 2018 a 2019 as taxas de desmatamento em territórios indígenas aumentaram 74% (GLOBAL WITNESS, 2020).

Tais constatações e dados constroem minimamente a gravidade das violações a direitos humanos ocorridas nessa seara no Brasil, e é justamente esse o crítico cenário enfrentado por pessoas defensoras dos direitos ambientais e dos direitos das populações tradicionais. De acordo com a *Front Line Defenders* (2020) 40% dos defensores e defensoras de direitos humanos mortos em 2019, atuavam com a defesa dos direitos ao meio ambiente, à terra e de povos indígenas, 24 assassinatos desses defensores ocorreram no Brasil.

Defensoras e defensores do meio ambiente são constantemente criminalizados e atacados não somente pelas empresas, mas pela mídia e pelo próprio Estado (ENVIRONMENT RIGHTS, 2018), por meio de campanhas que os taxam de indivíduos contra o desenvolvimento e a economia, ameaças, assédios além do uso do próprio aparato estatal de justiça penal para impedir e intimidar esses defensores a continuar seu trabalho. E os casos concretos desses ataques são recorrentes na história da Amazônia, perpassando pelo assassinato da irmã Dorothy, de José Cláudio e Maria do Espírito Santo, à chacina de Pau D`arco (FRONT LINE DEFENDERS, 2021).

A exemplo do que acontece com pessoas defensoras de direitos ambientais e do direito não somente de comunidades indígenas, mas também de comunidades ribeirinhas e quilombolas tem-se a luta do

Movimento Xingu Vivo para Sempre contra a instalação e funcionamento do projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Ainda em 2012, a coordenadora do movimento Antônia Melo e outros dez líderes tiveram ordem de restrição com multa de 24.000 dólares por dia e ordem de prisão expedida, como maneira concreta de ameaça e intimidação (RIGHTS IN DEVELOPMENT, 2016).

O empreendimento procedeu com a retirada de mais de 20.000 pessoas que viviam na área afetada, muitas não receberam compensação nenhuma pois não eram reconhecidamente donas da terra na qual suas famílias viveram por décadas, concentrando na cidade de Altamira todo o fluxo migratório e conflitos, sendo considerada a cidade mais violenta do Brasil, lidando com crime organizado e tráfico de drogas (RIGHTS IN DEVELOPMENT, 2016). Além do imensurável prejuízo à floresta, ao rio, à biodiversidade e a todas as comunidades que cercam a Volta Grande do Xingu, que nunca participaram de um processo de consulta prévia; o legado da luta contra a instalação da Usina marcou os moradores do Xingu, mas a resistência e atuação constante em defesa da floresta e dos direitos desses povos nunca terminou (VIEIRA, 2021) e por consequência esses defensores e defensoras de direitos humanos nunca deixaram de sofrer ataques em decorrência de suas lutas.

#### **4. O BRASIL FRENTE ÀS VIOLAÇÕES A DEFENSORAS E DEFENSORES DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE**

Para compreender, por fim, como o Estado brasileiro enxerga e protege, ou não, de maneira eficaz o trabalho de defensoras e defensores, se faz necessário analisar algumas particularidades das políticas e programas de proteção a essas pessoas. No Brasil, a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH) é instituída

pela Decreto n.º 6.044 de 2007, com a finalidade de estabelecer os princípios e diretrizes norteadores da proteção aos defensores e defensoras, que de alguma forma atuem na defesa e promoção dos direitos humanos no Brasil e que, por conta dessa atuação, estejam em situação de risco a sua integridade e vida. A partir desse Decreto é estabelecida a obrigação conjunta de se criar um Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, apesar de tudo isso, o Programa não conta com um Plano Nacional e não possui ainda medidas que considerem as interseccionalidades e vulnerabilidades específicas, além de não ter articulação e comunicação com outros sistemas jurisdicionais, outras entidades de proteção e programas do governo.

Ao longo dos anos, a regulamentação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) sofreu pequenas alterações, mas que em seu cerne em nada melhoraram a efetividade do Programa. A partir dos convênios hoje, dos 26 Estados da federação e Distrito Federal, apenas 9 possuem o programa instituído, quais sejam: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas, Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro.

No caso do Estado do Pará, o Programa foi criado no ano de 2016, pela Lei n. 8.444, a qual estabelece o conceito de defensores (as) de Direitos Humanos, seguindo o disposto no Decreto de criação do PPDDH nacional:

São considerados Defensores de Direitos Humanos as pessoas físicas que exerçam, de forma isolada ou como integrante de grupo, organização ou movimento social, atividades de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais universalmente reconhecidos e assegurados na Constituição Federal e nas Convenções e Pactos Internacionais de Direitos Humanos, nos quais a República Federativa do

Brasil figure como signatário. Parágrafo único. As pessoas jurídicas também podem ser consideradas como Defensores de Direitos Humanos, desde que atuem ou tenham como finalidade a promoção ou defesa dos direitos humanos.

O PPDDH do Pará instituiu o Conselho Estadual como órgão consultivo, deliberativo e normativo com representação dos órgãos do estado, jurisdicionais e da sociedade civil. Apesar dessa organização, o funcionamento, execução efetiva e real proteção dos defensores e defensoras sob a proteção do PPDDH são questionados; seja pela falta de recursos para atingir a todas e todos ameaçados por sua atuação, seja pelo despreparo das forças policiais e jurisdicionais que atuam nos casos, ou pela própria dificuldade imposta pela falta de informação e pelos lugares de difícil acesso no Estado. Tais falhas e questionamentos sobre a efetividade do programa como um todo já foram levantados em várias ocasiões pela sociedade civil, como no relatório Justiça Global (2021) sobre o PPDDH e na audiência do Caso Sales Pimenta na Corte Interamericana (2022).

Os convênios de proteção deste Programa vinculados à SEJUDH, deveriam ter transparência em relação à sua execução e à prestação de contas, fato que não estava ocorrendo, de acordo com Rogério Barra, titular da SEJUDH (BARRA, 2019). As medidas que, teoricamente, devem ser aplicadas para o devido funcionamento do Programa são: visita ao local de atuação do defensor ou da defensora para verificação do caso e da ameaça; execução de audiências públicas; publicização da atividade da pessoa e do Programa; vinculação com órgãos envolvidos na solução das ameaças; vinculação com outras políticas públicas; acompanhamento das investigações e denúncias; monitoramento mediante visitas periódicas no lugar de atuação do indivíduo, a fim de verificar a

continuidade do risco e a situação de ameaça; remoção provisória do(a) defensor(a) do seu local de atuação, em situações excepcionais e emergenciais, e por 90 dias no máximo; vinculação da proteção policial em casos de grave risco e vulnerabilidade. Essa articulação ocorre em casos excepcionais com forças de segurança, tendo em vista que o Programa não possui força policial própria; nem assistência jurídica, psicológica e assistencial por meio de políticas públicas.

Contudo, toda essa estrutura na prática tem sido pouco efetiva, esbarrando em arranjos institucionais que obstaculizam a execução do programa, por exemplo: o programa possui baixo orçamento, dependendo dos órgãos governamentais para executar a proteção pessoal à vida das defensoras e defensores de direitos humanos. E é diante dessa exposição do Programa que é possível colocar todas as críticas acerca de suas atuações; como a falta de articulação entre os órgãos estatais responsáveis pela resolução dos conflitos, a ausência de confiança dos defensores e defensoras com os agentes estatais, os quais são muitas vezes os próprios atores de criminalização, e capacidade orçamentária insuficiente para atender a alta demanda.

Todavia, a problemática mais sensível é quanto a falta de uma perspectiva de gênero e raça e falta de acompanhamento e monitoramento das ações judiciais, bem como do entendimento analítico dos casos como violência sistêmica; visto que, as violações à defensores e defensoras são como um todo articuladas e raramente isoladas, além de serem muito marcadas por uma violência mais severa quando direcionadas a mulheres e povos tradicionais, por exemplo (SANTOS, 2020).

Aproximadamente 30% dos defensores e defensoras de direitos humanos sob proteção especial no Brasil estão localizados no Pará, esses estão vinculados a processos coletivos de luta pela terra, defesa de

territórios e do meio ambiente. E por conta do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Estado brasileiro para a Amazônia, o qual partindo do financiamento de empresas transnacionais sempre há um peso na balança entre os poderes políticos e econômicos e de outro os povos e comunidades tradicionais da Amazônia e os próprios defensores de direitos humanos inseridos nesse acirrado conflito (ISA, 2021).

Fica claro que defensores e defensoras de direitos humanos no contexto da Amazônia estão em situação de vulnerabilidade agravada em razão das condições do próprio território, em que se somam dificuldades como a dificuldade de locomoção, comunicação e acesso a redes de apoio, em que tais problemas afetam a capacidade básica de autoproteção e anulam as ínfimas atuações do Programa de Proteção. O que acaba se agravando severamente, quando essa luta envolve o enfrentamento direto ou indireto a grandes projetos, em que na maioria dos casos a empresa transnacional conta com aparato jurídico e financeiro robusto para atacar diretamente a luta de defensores e defensoras, são nesses momentos que o uso da ilegal do poder punitivo do Estado e discurso de criminalização buscam desacreditar a defesa de direitos.

Muitas vezes as medidas desarticuladas propostas pelo PPDH não são capazes de alcançar os defensores e defensoras do meio ambiente e de comunidades tradicionais dessa região, por desconsiderar as particularidades de suas atuações dentro do território e das próprias particularidades desses povos e da sua luta.

E dentre os inúmeros casos e relatos em que o PPDDH não foi o suficiente para proteger pessoas defensoras e até mesmo não conseguiu alcançar outros por problemas orçamentários, é válido destacar o caso de 2019 explorado no relatório da ONU (2020) sobre a grave situação de pessoas defensoras de direitos humanos em que o Cacique Babau,



representação indígena e defensor de direitos humanos, recebeu ameaças de morte em seu nome e de familiares, foi colocado formalmente no Programa de Proteção mas além de relatar não ter acompanhamento e proteção, continua recebendo ameaças e continua sofrendo atentados contra sua vida, apesar disso nenhuma investigação foi aberta.

Aqui cabe destacar a recomendação atribuída pelo Relatório da ONU (2020) e a obrigação posta pela Corte IDH (2020) que cabe ao Estado atribuir imprescindível e amplo enfoque aos defensores e defensoras de direitos humanos que estão diretamente relacionados com a comunidade, visto que em muitos casos os impactos de morte e ameaças dirigidas a essas pessoas afetam a comunidade como um todo, enfraquecendo a luta, afastando mais atores de atuação para a defesa desses direitos ambientais e desarticulando suas atuações frente às violações de direitos ocorridas na região.

O Programa não se adequa assim nem ao que dispõem os dispositivos internacionais quanto à proteção mínima de defensores, uma vez que não atende na prática e de maneira eficaz o reconhecimento e proteção desses defensores e defensoras em suas atividades. Se não leva em consideração as próprias particularidades e interseccionalidades da atividade de defesa de direitos e especial vulnerabilidade que ela acarreta, o Programa não passa de uma medida muito distante e inadequada para a proteção de pessoas defensoras; especialmente quando analisado pela ótica dos defensores do meio ambiente, os quais estão sob ataque de entes particulares que têm suas atividades legitimadas pelo Estado.

Falta ao Programa para uma efetiva proteção, entre outros muitos possíveis ajustes, uma articulação e comunicação nacional e interestadual de dados e situações dos defensores e defensoras protegidos; a criação de um procedimento, de acordo com os padrões

internacionais de proteção, que reconheça e promova a educação para a sociedade e agentes do Estado quanto ao trabalho e vulnerabilidade de pessoas defensoras. Para que de tal forma, seja possível uma real e completa proteção ao trabalho de defesa de direitos humanos e seus atores.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realidade do direito a defender direitos, no Brasil do desmonte das políticas de proteção ambiental e proteção dos povos tradicionais; é violenta. A defesa do direito ao meio ambiente e das comunidades tradicionais nunca foi fácil no país e essa realidade é ainda mais brutal dentro das peculiaridades do ambiente amazônico, em que a defesa de direitos perpassa pelo respeito às tradições e costumes das comunidades tradicionais da região e a sua relação com a floresta e pela conservação e preservação de dos ecossistemas mais distintos do planeta que abriga imensa diversidade biológica.

A defesa desses direitos se dá com embate direto entre seus defensores e defensoras e grandes projetos, atores de exploração e o próprio Estado. E é essa linha de defesa que mais sofre com ataques, ameaças e perseguições; a vulnerabilidade dessas defensoras e defensores de direitos é explícita em todos os casos que já passaram pelos sistemas de proteção nacionais e internacionais. Isso é resultado tanto da desproporcional disputa de forças, quanto pela inefetividade dos programas de proteção disponíveis, e até mesmo pelas próprias condições que a realidade da luta na região amazônica impõe a essas pessoas.

O segundo país da América Latina que mais mata defensores de direitos humanos ainda tem que superar um sistema de justiça marcado pela impunidade e pela falta de investigação, programas de proteção

desestruturados, desarticulados e com orçamento deficitário para realmente conseguir garantir políticas de proteção e um ambiente de atuação seguro. E é diante dessa vulnerabilidade e impunidade de atores violadores, como são os grandes projetos de desenvolvimento, que se faz necessária, principalmente do Sistema Interamericano, a construção de jurisprudência direcionada à proteção de pessoas defensoras no Brasil carregando uma análise das particularidades do contexto brasileiro e amazônico de atuação em defesa de direitos.

## REFERÊNCIAS

- BAEYENS, Angelita; GONZÁLEZ, Marta: **El derecho a defender derechos humanos como derecho autónomo en América Latina**. Agenda Estado de Derecho, 2021/05/28. Disponible en: <https://agendaderecho.com/el-derecho-a-defender-derechos-humanos-america-latina>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- BARRA, Rogério. Convênios de proteção social terão mais transparência. Entrevista concedida à Agência Pará/SECO. 11 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/11507/>. Acesso em: 02 abr. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2022
- BRASIL. Planalto. **Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019**. Institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. 9. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm) Acesso em: 13 jun. 2021.
- BRASIL. Planalto. **Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014**. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nº 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm). Acesso em: 13 jun. 2021.

BUSINESS AND HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. **Business, Civic Freedom & Human Rights Defenders Portal**, 2019. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/from-us/human-rights-defenders-database/>. Acesso em: 22 maio 2021.

CIDH. **Empresas y Derechos Humanos**: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.

CIDH. **Guía Práctica sobre Lineamientos y Recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos**, 29 de Abril de 2021.

CIDH, **Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. 29 de diciembre de 2017.

CIDH. **Informe sobre la Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos**. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de Diciembre de 2015.

CIDH. **Segundo Informe sobre la Situación de los Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas**, OEA/Ser. L, v. 2., 31 de Diciembre de 2011.

CORTE IDH. **Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334

CORTE IDH. **Caso Castillo González y otros Vs. Venezuela**. Fondo. Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Serie C No. 256

CORTE IDH. **Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283

CORTE IDH. **Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172

CORTE IDH. **Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras**. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361

CORTE IDH. **Caso Kawas Fernández Vs. Honduras.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196.

CORTE IDH. **Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil.** Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C No. 161

CORTE IDH. **Caso Sales Pimenta Vs. Brasil.** Audiência Pública Virtual 147º Período Ordinário de Sessões, 22 e 23 de março de 2022. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=t8ex69\\_eiZI](https://www.youtube.com/watch?v=t8ex69_eiZI). Acesso em: 28 mar. 2022

CORTE IDH. **Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia.** Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192

CORTE IDH. **Medio ambiente y derechos humanos** (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

DW BRASIL. O Desastre **ambiental no Pará é embaraçoso para Noruega.** 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/desastre-ambiental-no-par%C3%A1-%C3%A9-embara%C3%A7oso-para-noruega/a-42963085>. Acesso em: 14 maio 2021

ENVIRONMENT RIGHTS. **Environmental Human Rights Defenders are facing a crisis.** 2018. Disponível em: [https://environment-rights.org/wp-content/uploads/2020/02/er\\_crisis\\_infographic-v3-1.pdf](https://environment-rights.org/wp-content/uploads/2020/02/er_crisis_infographic-v3-1.pdf). Acesso em: 20 abril 2021.

FRONT LINE DEFENDERS. **Brazil:** Impunity fuels the cycle of violence against land and environmental rights defenders in the state of Pará, Amazon region. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/en/blog/post/brazil-impunity-fuels-cycle-violence-against-land-and-environmental-rights-defenders-state>. Acesso em: 05 maio de 2021.

FRONT LINE DEFENDERS. **Front Line Defenders Global Analysis 2019.** Ireland: Front Line, the International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders, 2020.

GLOBAL WITNESS. **Brazil:** The climate-critical Amazon rainforest is under major threat from destructive agribusiness. Brazil is also one of the deadliest countries in the world for land and environmental defenders, many of them from indigenous

communities. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/all-countries-and-regions/brazil/> . Acesso em: 17 maio de 2021.

GLOBAL WITNESS. **Chart in focus: new data shows deforestation in the brazilian amazon at 12 year high, 2021.** Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/blog/chart-focus-new-data-shows-deforestation-brazilian-amazon-12-year-high/>. Acesso em: 12 abr. 2021

GLOBAL WITNESS. **Defending Tomorrow**, 2020. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS. **Brazil: wave of attacks against human rights institutions.** Disponível em: <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/brazil-wave-of-attacksagainst-human-rights-institutions>. Acesso em: 04 jun. 2021.

ISA. **Desmatamento no Xingu avança com governo Bolsonaro e põe em risco ‘escudo verde’ contra a desertificação da Amazônia.** 2021. Disponível em: [https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-no-xingu-avanca-com-governo-bolsonaro-e-poe-em-risco-escudo-verde-contr-a-desertificacao-da-amazonia?mc\\_cid=a1aabb1ea1&mc\\_eid=c74d3dcf98](https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-no-xingu-avanca-com-governo-bolsonaro-e-poe-em-risco-escudo-verde-contr-a-desertificacao-da-amazonia?mc_cid=a1aabb1ea1&mc_eid=c74d3dcf98). Acesso em: 20 maio 2021.

ISA. **Projeto Belo Sun coloca Amazônia brasileira em risco de contaminação.**2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/projeto-belo-sun-coloca-amazonia-brasileira-em-risco-de-contaminacao>. Acesso em: 20 maio de 2021.

JUSTIÇA GLOBAL. **Guia de proteção para defensoras e defensores de Direitos Humanos**, 2016. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/09/guia-DDHs-final.pdf> . Acesso em: 27 mar. 2021.

JUSTIÇA GLOBAL, TERRA DE DIREITOS. **Relatório: Começo do fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas**, 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

KOULA, Aikaterini Christina. **The UN Definition of Human Rights Defenders: Alternative Interpretative Approaches.** ISSN 2059-8092, 2019 QMHR 5(1). Disponível em: [https://www.academia.edu/63417288/The\\_UN\\_Definition\\_of\\_](https://www.academia.edu/63417288/The_UN_Definition_of_)

Human\_Rights\_Defenders\_Alternative\_Interpretative\_Approaches Acesso em: 20 de jan. 2022.

MEZA FLORES, Jorge Humberto. **El Derecho a defender los Derechos: la Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano.** La Magdalena Contreras: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011

OEА. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, 1969.

OEА. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo San Salvador)**, 1988.

OIT. Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, 26 de junho de 1989.

ONU. **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 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de Dezembro de 1999.

ONU. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework**, 16 junho de 2011. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf). Acesso em: 13 abr. 2021.

ONU. Consejo de Derechos Humanos. **Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos**, 19º período de sesiones, 21 de diciembre de 2011. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55_sp.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

ONU. Human Rights Council. **Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Mary Lawlor.** Final Warning: death threats and killings of human rights defenders, 24 dezembro de 2020. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/46/35>. Acesso em: 17 jun. 2021.

RIGHTS IN DEVELOPMENT. **Intimidation and corruption to silence indigenous communities, environmental activists and government regulators.** 2016. Disponível em: <https://rightsindevelopment.org/our-work/uncalculatedrisks/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

SANTOS, Layza Queiroz. **Vidas em luta** : criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Volume III. Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2020

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Brasil: uma biografia**. 2ªed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Flávia do Amaral. Megaprojetos e Mulheres: O Caso De Belo Monte. In: LIMA, Aline Alves de; PARÇA, Marina. **Mulheres Atingidas**: Territórios Atravessados Por Megaprojetos. Instituto PACS: Rio de Janeiro 2021, p.137157



# 12

## **ESTÂNDARES INTERAMERICANOS SOBRE DIREITOS HUMANOS EM FACE DO USO ABUSIVO DE AGROTÓXICOS APLICÁVEIS AO ESTADO BRASILEIRO**

*Marcelo Andrade de Azambuja*<sup>1</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

O Brasil é o maior consumidor mundial de agrotóxicos de acordo com a mais recente pesquisa contratada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (PHILLIPS MCDUGALL, 2018). Entretanto, o uso de agrotóxicos vem causando impactos negativos sobre a população e sobre o meio ambiente (WHO, 2019; AUGUSTO, 2015). Esses impactos são responsabilidade do Estado brasileiro, que deve adotar as medidas suficientes e adequadas para a proteção e garantia dos direitos humanos conforme estândares de direito internacional e de direito interno (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é identificar os estândares do Sistema Interamericanos de Direitos Humanos (SIDH) aplicáveis ao Estado brasileiro para a promoção e garantia de direitos humanos em face do uso abusivo de agrotóxicos. Para tanto, levantamos empiricamente dados de documentos primários normativos e jurisprudenciais e de documentos secundários de autoria especializada, que analisamos

---

<sup>1</sup> Mestrando em International Human Rights and Humanitarian Law pela American University (Estados Unidos). Pós-graduando em Litigación Internacional pela Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos com Bolsa CAPES/PROEX. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul com período de mobilidade acadêmica junto à Universidad de Buenos Aires (Argentina) com bolsa do Programa Escala Estudiantil. E-mail: ma.azambuja@hotmail.com.

em seu conteúdo para formular conclusões de forma hipotético-dedutiva (QUIVY, CAMPENHOUDT, 1992; REGINATO, 2017). A hipótese confirmada ao longo desse trabalho é que existem estândaes interamericanos de direitos humanos em face do uso abusivo de agrotóxicos aplicáveis ao Estado brasileiro.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, é apresentado o contexto do uso abusivo de agrotóxicos no território brasileiro e seus impactos negativos para pessoas e para o meio ambiente. Na segunda parte são apresentadas regras constitucionais brasileiras para a assunção de obrigações internacionais sobre direitos humanos pelo Estado brasileiro e sua relação com o SIDH. Na terceira parte, são apresentados os estândaes interamericanos em face do uso abusivo de agrotóxicos aplicáveis aos Estado brasileiro. Ao final, são feitas considerações sobre o tema e sobre as possibilidades de incidência.

## **2. O USO ABUSIVO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL**

O Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Essa é a conclusão da consultoria Phillip Mcdougall que foi contratada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para realizar a pesquisa mais recente disponível sobre os mercados globais de agrotóxicos (PHILLIPS MCDUGALL, 2018). Em 2013, o Brasil gastou 10 bilhões de dólares, consolidando sua posição à frente dos Estados Unidos, 7,4 bilhões de dólares, da China, 4,8 bilhões de dólares, do Japão, 3,4 bilhões de dólares, e da França, 2,9 bilhões de dólares. A mesma pesquisa mostra o Brasil na sétima posição em relação ao gasto relativo à área cultivada (139 dólares por hectare) e na décima terceira posição em relação ao gasto por produto (9 dólares por hectare por tonelada).

Entretanto, a metodologia utilizada pela consultoria Phillip Mcdougall vem sendo questionada pela literatura especializada brasileira. De acordo com Rodrigues em entrevista, a percepção sobre o volume de agrotóxicos utilizados no país é afetada pela extensão territorial nacional: “quando você considera a quantidade de hectares de área plantada no Brasil, que é muito grande, essa correlação nos faz cair no ranking” (GRIGORI, 2019). Conforme Bombardi em entrevista, a percepção sobre o volume de agrotóxicos utilizados no país também é mascarada pelo tipo de território considerado área cultivada: “são considerados área cultivada regiões como de pasto, que são terras improdutivas” (GRIGORI, 2019). Esses fatores colaboram para que o Brasil não esteja entre os primeiros colocados nas categorias gasto por área cultivada e gasto por produto.

Ademais, o consumo de agrotóxicos no Brasil continua aumentando de forma acentuada. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) estima que o Brasil consumiu 306.785 toneladas de ingredientes ativos de agrotóxicos em 2009 e 686.349 toneladas em 2020 (IBAMA, 2021). Ou seja, trata-se de um expressivo aumento de 122% no consumo nacional nesse período. Nessa série histórica, foram consumidos 6,09 milhões de toneladas de ingredientes ativos de agrotóxicos nacionalmente. Os principais estados consumidores foram Mato Grosso, 1,06 milhões de toneladas, São Paulo, 0,96 milhões de toneladas, Paraná, 0,67 milhões de toneladas, Rio Grande do Sul, 0,66 milhões de toneladas, e Goiás, 0,5 milhões de toneladas (IBAMA, 2021).

Também é relevante o fato de que parte expressiva dos agrotóxicos utilizados no Brasil não são comercializados em seus países de origem. De acordo com Bombardi (2017), 30% dos 504 ingredientes ativos de

agrotóxicos registrados e autorizados para uso no Brasil são proibidos na União Europeia. Dentre esses, dois dos dez ingredientes ativos de agrotóxicos mais utilizados no Brasil são proibidos na União Europeia. Além disso, o Estado brasileiro vem se tornando mais permissivo com o uso de agrotóxicos. Ademais, tramita no congresso brasileiro projeto de lei que flexibiliza ainda mais o registro e a fiscalização do uso de agrotóxicos no país (FRIEDERICH, 2021).

O uso de agrotóxicos vem sempre acompanhado de danos às pessoas e ao meio ambiente. Augusto e outros (2015) chamam atenção para o fato de que a aplicação de agrotóxicos é a única atividade humana em que a contaminação do ambiente de produção e trabalho é intencional, ou seja, para eliminar pragas indivisíveis às lavouras são aplicados herbicidas, fungicidas ou inseticidas. A aplicação de agrotóxicos sempre apresenta algum grau de “*deriva técnica*”, isto é, mesmo com condições ideais de temperatura, vento, relevo, equipamentos e técnicas agrônômicas, o veneno pulverizado penetra o solo e/ou é carregado pelo ar até áreas vizinhas às plantações e causa danos às pessoas e ao meio ambiente que aí estão (LONDRES, 2011; AZEVEDO, FREIRE, 2006).

A contaminação por agrotóxicos causa distintos danos às pessoas conforme o grau de toxicidade, a forma de contaminação e a quantidade absorvida. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS) (WHO, 2019), a exposição a agrotóxicos por curto período de tempo pode implicar em danos ao fígado, aos rins, ao sangue, aos pulmões, ao sistema nervoso, ao sistema imunológico e ao trato gastrointestinal, enquanto a exposição prolongada ou crônica pode resultar em danos à pele, aos olhos, ao sistema nervoso, ao sistema cardiovascular, ao trato gastrointestinal, ao fígado, aos rins, ao sistema reprodutivo, ao sistema

endócrino, ao sistema imunológico e ao sangue, além de potencialmente causar câncer.

Tal qual o uso de agrotóxicos, a contaminação de pessoas vem aumentando no Brasil. Conforme o Ministério da Saúde (2018), foram registradas 4.964 notificações de intoxicação por agrotóxicos em território nacional em 2007 e 11.863 notificações em 2015, um aumento de 138% em oito anos. O total de notificações para todo o período foram 84.206 ou 28,8 notificações diárias. Os estados com maior número de notificações entre 2007 e 2015 foram São Paulo, 15.042; Minas Gerais, 13.013; Paraná, 13.013. Pernambuco, 6.888 e Goiás, 4.488. Entretanto, esses números não representam a realidade brasileira. Ainda o Ministério da Saúde (2018) sopesa a melhoria do sistema de notificações que permite ter mais informações sobre pessoas contaminadas com a subnotificação, especialmente, de casos de contaminação crônica de trabalhadores e de outras populações vulneráveis com baixo acesso à informação.

No mesmo sentido, o aumento do uso de agrotóxicos implica na maior contaminação do solo, do ar e da água e provoca danos à fauna e à flora nacionais. Pesquisadores registraram dados sobre a contaminação de águas superficiais a partir de amostras coletadas em 21 locais associados ao cultivo de arroz irrigado de todas as regiões do país (SILVA et al., 2009). Todas as amostras apresentaram ao menos um agrotóxico em nível detectável. Outro impacto suficientemente documentado é a mortandade de abelhas, especialmente importantes para a preservação ambiental por realizarem a polinização (LIMA, ROCHA, 2012). Finalmente, foram registrados casos de pulverização intencional de agrotóxicos sobre a floresta amazônica para acelerar o desmatamento e aumentar o território disponível à lavoura que somam 30 mil hectares nos últimos dez anos (FREITAS, 2021).

Os casos de contaminação por agrotóxicos em território brasileiro vêm sendo registrados e denunciados por organizações da sociedade civil internacionais e nacionais. A Human Rights Watch visitou e coletou depoimentos de comunidades contaminadas por agrotóxicos em sete locais de todas as regiões do país (HRW, 2018). As pessoas de todos os locais visitados descreveram sintomas consistentes com a intoxicação aguda por agrotóxicos, que incluem sudorese, frequência cardíaca elevada, vômito, náusea, dor de cabeça e tontura, após verem a pulverização de agrotóxicos nas proximidades, ou sentirem o cheiro de agrotóxicos recentemente aplicados nas plantações próximas. A organização também destacou a subnotificação de casos de contaminação crônica por agrotóxicos, associada à infertilidade, a impactos negativos no desenvolvimento fetal, ao câncer e a outros efeitos graves à saúde.

No mesmo sentido, a FIAN Brasil (BURITY, 2020) destacou que as regiões apresentadas como mais ricas do Brasil são aquelas mais afetadas pelo uso abusivo de agrotóxicos e consequentemente com maiores danos à saúde e ao meio ambiente. Já a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) denunciou de pulverização intencional de agrotóxicos em lavouras cultivadas próximo de residências, córregos, criação de animais e reservas florestais (AUGUSTO, 2015). Tanto a FIAN Brasil (BURITY, 2020) quanto a ABRASCO destacaram casos suficientemente documentados de pulverização intencional de agrotóxicos sobre comunidades indígenas, quilombolas, camponesas e urbanas nas últimas duas décadas (AUGUSTO, 2015).

Essas informações consolidam um contexto de uso abusivo de agrotóxicos e impactos negativos às pessoas e ao meio ambiente no território brasileiro. Além de o Brasil ser o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, o consumo de agrotóxicos dobrou no país na

última década e deve seguir aumentando nos próximos anos em virtude da flexibilização do registro estatal de agrotóxicos. A contaminação de pessoas e do meio ambiente por agrotóxicos pode ser verificada em todo o território brasileiro, de forma acidental ou proposital. Tais fatos indicam a insuficiência e inadequação de medidas adotados pelo Estado brasileiro para a promoção e garantia de direitos humanos de pessoas sob sua jurisdição e implicam em janela de oportunidade para a argumentação a partir de estândares internacionais sobre o tema.

### **3. ESTÂNDARES INTERAMERICANOS SOBRE DIREITOS HUMANOS E O ESTADO BRASILEIRO**

O Estado brasileiro assume obrigações internacionais sobre direitos humanos quando ratifica e promulga tratados nesse tema. Nos termos da Constituição, artigo 5º, §3º, esses tratados possuem status constitucional sempre que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus respectivos membros. Contudo, quando não atingirem esse quórum, essas normas possuem status infraconstitucional e supralegal de acordo com jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em função da relevância da busca da efetividade dos direitos humanos (BRASIL, 2009). Ao final, obrigações oriundas do direito internacional e do direito interno são harmonizadas para a promoção e proteção complementar dos direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Nesse sentido, o Estado brasileiro assumiu obrigações internacionais sobre direitos humanos junto aos Estados da região americana. A Organização dos Estados Americanos (OEA) constituiu o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte

Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como por normas materiais e processuais sobre direitos humanos.

A CIDH tem como função principal promover a observância e a defesa dos direitos humanos, o que faz por suas competências para monitoramento e para tramitação *quasi* judicial de denúncias de violações de direitos humanos (PASQUALUCCI, 2013). O resultado de seu trabalho é publicado na forma de declarações, resoluções temáticas ou de medidas cautelares e informes anuais, de país, temáticos, ou de casos. Por sua vez, a Corte IDH tem como função a interpretação e aplicação das regras interamericanas sobre direitos humanos, o que faz por suas competências para consulta e para tramitação judicial de denúncias de violações (PASQUALUCCI, 2013). Então, o resultado de seu trabalho assume a forma de opiniões consultivas, resoluções de medidas de urgência ou provisórias e sentenças. A CIDH e a Corte IDH orientam seu trabalho pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres de Homem (DADH), pela Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (CADH) e por outros documentos normativos interamericanos.

O Estado brasileiro assinou a Carta da Organização dos Estados Americanos em 1948 e depositou o documento em 1950. Dessa forma, se tornou um dos membros da OEA e assumiu obrigações em relação à DADH. Em seguida, o Estado ratificou a CADH em 1992 e conheceu a competência da Corte IDH em 1998. Dessa forma, a CIDH é competente para analisar e se manifestar sobre a situação de direitos humanos e sobre casos de violação de direitos humanos pelo Estado brasileiro em relação à DADH anteriores a 1992, e em relação à CADH posteriores a 1992. Por sua vez, a Corte IDH é competente para analisar e se manifestar sobre casos de violação de direitos humanos pelo Estado brasileiro



em relação à CADH posteriores a 1998 ou anteriores, mas cujos efeitos se prolonguem para até depois de 1998.

Essas obrigações são expressas na forma de estândares. Como explica Cerqueira (2021), trata-se de anglicismo oriundo da palavra *standard* cujo significado abarca um ação ou comportamento exigível à luz de uma obrigação. Então, Quinche Ramírez (2009) descreve estândares interamericanos como critérios de cumprimento das obrigações concretas que vinculam os Estados parte do SIDH cuja inobservância traz consequências em matéria de responsabilidade internacional. Nesse sentido, as obrigações enunciadas pelos documentos normativos do SIDH são interpretadas pela CIDH e pela Corte IDH, no exercício de suas funções, para a formulação de estândares que orientam concretamente o comportamento dos Estados membros, que devem empreender de boa-fé seus melhores esforços para adotá-los na promoção e proteção dos direitos humanos de pessoas sob sua jurisdição. Tanto as recomendações emitidas pela CIDH, quanto as sentenças proferidas pela Corte IDH são vinculantes ao Estado brasileiro, eis que no exercício de suas soberanias ratificou o tratado e se submeteu à competência da CIDH e da Corte IDH (FAÚNDEZ LEDESMA, 2004).

Como outros Estados membros do SIDH, o Estado brasileiro assumiu a obrigação de respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e de garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sob jurisdição sem discriminação por qualquer condição social nos termos de seu artigo 1.1. Além disso, o Estado brasileiro assumiu a obrigação de adotar medidas legislativas para adequar o direito interno e garantir os direitos e liberdades previstos na CADH em seu artigo 2 e em outros documentos normativos. Por um lado, essas obrigações beneficiam pessoas e grupos de pessoas sob jurisdição do Estado brasileiro, excluindo

pessoas jurídicas ou entes da natureza, por outro lado, vinculam todos os atos todos os agentes estatais do executivo, legislativo ou judiciário de quaisquer instâncias, incluindo atos omissivos ou comissivos (PASQUALUCCI, 2013). Além disso, o Estado brasileiro é responsável pelos atos de agentes privados sempre que estiver ciente de risco de violação de direitos humanos e podendo adotar medida para evitá-la não o fizer (TIGROUDJA, HENNEBEL, 2022).

Dentre os direitos abrangidos pela CADH que consideramos mais importantes para o debate deste trabalho, estão o direito à vida, o direito à integridade pessoal e o direito à progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. O artigo 4, estabelece que toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida, o que inclui não apenas a obrigação estatal negativa de não tirar arbitrariamente a vida de alguém, mas também as obrigações positivas de adotar medidas para que privados tirem a vida de alguém arbitrariamente e para permitir o acesso a condições e recursos que garantam uma existência digna (TIGROUDJA, HENNEBEL, 2022). Por sua vez, o artigo 5, informa que toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral, levando em consideração características que podem significar a vulnerabilidade da vítima e a extensão e intensidade do dano causado (PASQUALUCCI, 2013). Por fim, o artigo 26, informa que os Estados devem adotar medidas para conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Esse direito vem sendo interpretado para incluir os direitos à saúde e a um meio ambiente saudável (TIGROUDJA, HENNEBEL, 2022; AZAMBUJA, ROSA, 2021).

Essas informações consolidam a arquitetura jurídica que estabelece obrigações sobre direitos humanos na forma de estândaes a agentes estatais brasileiros. O Estado brasileiro tem obrigações sobre

direitos humanos oriundas do direito internacional e do direito interno, sendo aquelas assumidas sempre que se ratifica e promulga um tratado no tema e possuindo status constitucional ou supralegal. O Estado brasileiro assumiu junto ao SIDH obrigações que são interpretadas pela CIDH e pela Corte IDH, no exercício de suas funções, e expressas na forma de estândares vinculantes que orientam seu comportamento concreto. Esses estândares que vinculam os agentes estatais do executivo, legislativo e judiciário por atos omissivos ou comissivos, incluindo o dever de adotar medidas para evitar que agentes privados violem direitos humanos. Por fim, dentre os direitos abrangidos pela CADH importantes para este trabalho, estão aqueles que informam as obrigações do Estado brasileiro em adotar medidas negativas e positivas que assegurem a vida e a integridade pessoal, inclusive o direito à saúde e ao meio ambiente saudável. Tais obrigações já foram interpretadas na forma de estândares em face do uso de agrotóxicos, inclusive, em relação direta ao Estado brasileiro.

#### **4. ESTÂNDARES INTERAMERICANOS EM FACE DO USO ABUSIVO DE AGROTÓXICOS E O ESTADO BRASILEIRO**

As manifestações da CIDH e da Corte IDH informam os estândares interamericanos sobre direitos humanos. O resultado do trabalho da CIDH de promoção e defesa dos direitos humanos é publicado na forma de declarações, resoluções temáticas ou de medidas cautelares e informes anuais, de país, temáticos, ou de casos. Por sua vez, o resultado do trabalho da Corte IDH é publicado na forma de interpretação e aplicação das regras interamericanas sobre direitos humanos é publicado na forma de opiniões consultivas, resoluções de medidas de urgência ou provisórias e sentenças (PASQUALUCCI, 2013).

As manifestações da CIDH e da Corte IDH são documentos (REGINATO, 2017) disponíveis ao público nos sites dessas instituições. Analisamos empiricamente esses documentos em seu conteúdo. Encontramos referências gerais e específicas ao contexto brasileiro. A CIDH já abordou o uso abusivo de agrotóxicos em informes temáticos, informes de país, resoluções sobre medidas cautelares, contudo, não abordou o tema em informes de caso, de admissibilidade ou de mérito. Por sua vez, a Corte IDH já abordou o tema em opinião consultiva, mas não em medidas provisórias ou de urgência ou em sentenças.

A CIDH publicou comunicado de imprensa sobre sua visita *in loco* ao Brasil que ocorreu entre 05 e 12 de novembro de 2018, momento em que teve oportunidade de visitar diferentes regiões do país e dialogar com representantes do Estado e da sociedade civil brasileiros. Em seu comunicado, a CIDH chamou atenção para situações urgentes que, em sua opinião, exigiriam das autoridades nacionais e da sociedade em conjunto a devida visibilidade, atenção e solução urgente. Dentre esses temas, citou a alarmante insegurança que atinge trabalhadores rurais em razão do uso indiscriminado e sem a devida proteção de substâncias químicas como agrotóxicos e outros defensivos que afetam sua saúde e colocam em risco suas vidas (CIDH, 2018a). Contudo, esse tema não foi abordado em profundidade no relatório de observações preliminares lançado ainda em 2018 (CIDH, 2018b) ou mesmo no relatório final sobre a situação de direitos humanos no Brasil lançado em 2021 (CIDH, 2021).

Além disso, a CIDH publicou relatório temático sobre a situação de direitos humanos dos povos indígenas e tribunais da Amazônia, que inclui informações apresentadas pelos Estados da região, por organizações da sociedade civil e por lideranças indígenas (CIDH, 2019c). Nesse relatório, a CIDH indicou a contaminação dessas pessoas e do meio ambiente

como um dos mais amplamente documentados problemas da região. Especialmente, a CIDH relacionou o uso de agrotóxicos com a contaminação de fontes de água utilizadas pelas comunidades indígenas Munduruku, no Pará; Xavante, no Mato Grosso; Kayapó e Paraná, no Amazonas. Em relação a um dos casos, registrou que, “as grandes plantações de soja nas propriedades rurais vizinhas às terras dos Xavante, onde grandes volumes de agrotóxicos seriam despejados por avião, transportados pelos cursos de água para consumo humano, causando danos à saúde” (CIDH, 2019c, p. 67, tradução do autor). Ao final, a CIDH recomendou aos Estados adotar medidas legislativas e políticas públicas interculturais orientadas a fortalecer os sistemas de supervisão e fiscalização de atividades de exploração econômica na Amazônia e, frente ao conhecimento de situação de risco real e imediato de violação de direitos humanos de pessoas ou grupos de pessoas, adotar medidas para preveni-la, mitigá-la ou suspendê-la (CIDH, 2019c).

Ainda, a CIDH, por meio de sua Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, publicou relatório temático sobre empresas e direitos humanos, que incluiu informações apresentadas por diferentes atores da região a partir de oficinas, eventos, reuniões de trabalho, audiências públicas, questionários abertos e consultas a especialistas (CIDH, 2019a). Nesse sentido, o relatório não apenas reuniu e sistematizou as informações do SIDH, mas a partir de uma análise sistemática e evolutiva, esclareceu, organizou e desenvolveu os deveres estatais nesse tema e os impactos que podem ter sobre as empresas da região. Especialmente, a CIDH destacou a responsabilidade estatal paraguaia por não adotar medidas de controle e fiscalização de empresas agrícolas que pulverizaram agrotóxicos em suas lavouras e contaminaram população vizinha, violando seus direitos humanos.

Então, a CIDH destacou as obrigações negativas do Estado, de não adotar medidas que possam causar a violação de direitos humanos no contexto de atividades de exploração econômica, mas também suas obrigações positivas, de adotar medidas legislativas e de políticas públicas para prevenir, investigar, castigar e reparar violações de direitos humanos por empresas contra pessoas sob sua jurisdição (CIDH, 2019a).

Finalmente, a CIDH publicou resolução sobre pedido de medida cautelar em benefício dos Membros da Comunidade Indígena Guyraroká do Povo Indígena Guarani Kaiowá em relação ao Brasil (CIDH, 2019b). Trata-se de caso disputa pela terra entre fazendeiros e indígenas no Mato Grosso do Sul. A partir das informações apresentadas pelo Estado brasileiro e pelas partes, bem como por aquilo que observou em sua visita *in loco* em 2018, a CIDH compreendeu esse conflito no marco dos problemas estruturais que afetam as populações indígenas brasileiras, em especial, a demora e ausência de delimitação de seus territórios e a perseguição, ameaça e violência contra suas lideranças. A CIDH entendeu que eram constantes os ataques violentos de fazendeiros, especialmente, a pulverização intencional de agrotóxicos sobre, incluindo suas fontes de água e uma escola, tudo com a intenção de que os indígenas abandonem o local (CIDH, 2019b). Então, a CIDH entendeu que a informação apresentada demonstrava situação grave e urgente de risco de dano irreparável aos direitos à vida e à integridade dos membros da comunidade indígena Guyraroká e concedeu o pedido de medidas cautelares em seu benefício, ordenando que o Estado brasileiro adotasse medidas culturalmente adequadas para a garantia desses direitos (CIDH, 2019b).

Por sua vez, a Corte IDH publicou opinião consultiva sobre as obrigações dos Estados em relação ao meio ambiente no marco da proteção

e da garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal (CORTE IDH, 2017). A Corte IDH citou as atividades petroleiras, as emissoras de gases tóxicos e o manejo de substâncias tóxicas, sem pretensão de exaustão, como aquelas que merecem atenção específica dos Estados na proteção e garantia do direito à vida e do direito à integridade pessoal. Entretanto, a Corte IDH destacou que os Estados possuem a obrigação de prevenir danos ambientais dentro e fora de seu território de acordo com o princípio da precaução, ou seja, protegendo a vida e a integridade pessoal de possíveis danos graves e irreparáveis ainda que não comprovados cientificamente. Para tanto, os Estados devem regular, supervisionar e fiscalizar atividades sob sua jurisdição; formular estudos de impacto ambiental; estabelecer planos de contingência para minimizar a possibilidade de acidentes ambientais; e mitigar o dano ambiental que tenha ocorrido, ainda que tenha ocorrido apesar das ações preventivas adotadas (CORTE IDH, 2017).

A análise desses documentos permite perceber que o uso abusivo de agrotóxicos e seu impacto negativo a pessoas e ao meio ambiente foi tratado de maneira escassa e superficial na CIDH e na Corte IDH. Até o momento, o tema foi abordado apenas em comunicados de imprensa, informes temáticos, resolução de medidas cautelares e opinião consultiva e sempre em meio a outros temas. Entretanto, chama a atenção o fato de que quatro das seis manifestações diretas do SIDH sobre o uso abusivo de agrotóxicos tratem de fatos ocorridos em relação a pessoas sob jurisdição do Estado brasileiro, evidenciando a gravidade da situação nacional, especialmente, aquela envolvendo as comunidades indígenas, tradicionais e rurais.

Contudo, as obrigações enunciadas pelos documentos normativos do SIDH foram interpretadas pela CIDH e pela Corte IDH e apresentadas

nesses documentos na forma de estândaes aplicáveis ao Estado brasileiro em relação ao uso abusivo de agrotóxicos que deve cumpri-los de boa-fé com seus melhores esforços. Em primeiro lugar, o Estado brasileiro é responsável não apenas por medidas negativas, devendo seus agentes abster-se de agir de forma a causar violações, mas por medidas positivas, devendo seus agentes, sempre que cientes do risco real e imediato de violação por agentes privados, adotarem medidas para preveni-las, mitigá-las ou suspendê-las (CIDH, 2019a; 2019b; 2019c; CORTE IDH, 2017). Em segundo lugar, essas medidas positivas devem incluir atividades legislativas e de políticas públicas para regular, supervisionar, fiscalizar, investigar, castigar e reparar violações de direitos humanos a partir de estudos científicos (CIDH, 2019a; CORTE IDH, 2017). Em terceiro lugar, essas atividades devem estar orientadas pelo princípio da precaução, ou seja, devem ser proporcionais ao dano possível ainda que incertos cientificamente (CORTE IDH, 2017). Em quarto e último lugar, essas atividades também devem estar orientadas pela vulnerabilidade e pelas peculiaridades das pessoas afetadas, adotando-se o diálogo intercultural e medidas culturalmente adequadas sempre que se tratar de comunidades indígenas, tradicionais ou rurais (CIDH, 2018; 2019a; 2019b; 2019c).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo desse trabalho era identificar os estândaes do SIDH aplicáveis ao Estado brasileiro para a promoção e garantia de direitos humanos em face do uso abusivo de agrotóxicos. Para tanto, levantamos empiricamente dados de documentos primários normativos e jurisprudenciais da CIDH e da Corte IDH e de documentos secundários de



autoria especializada, que analisamos em seu conteúdo para formular conclusões de forma hipotético-dedutiva. Ainda que o tema não tenha sido abordado pela CIDH e pela Corte IDH de forma extensa e profunda, é possível discernir estândares interamericanos em face do uso abusivo de agrotóxicos aplicáveis ao Estado brasileiro.

De modo geral, os agentes do Estado brasileiro devem se abster de violar direitos humanos, mas também ser proativos sempre que ciente do risco real e imediato de violações perpetradas por agentes privados no contexto do uso abusivo de agrotóxicos. Essas medidas devem incluir atividades legislativas e de políticas públicas para regular, supervisionar, fiscalizar, investigar, castigar e reparar violações de direitos humanos a partir de estudos científicos. Em especial, essas ações devem ser orientadas pelo princípio da precaução e pelas peculiaridades das pessoas afetadas, adotando-se o diálogo intercultural e medidas culturalmente adequadas sempre que se tratar de comunidades indígenas, tradicionais ou rurais.

A posição do Brasil como maior consumidor de agrotóxicos do mundo, bem como os crescentes índices relacionados com o uso de agrotóxicos e com a contaminação de pessoas e do meio ambiente evidenciam a importância do tema e da necessidade de guias para o comportamento concreto do Estado brasileiro no tema. Esperamos que o crescente interesse da autoria especializada, das organizações da sociedade civil e dos agentes estatais brasileiros no SIDH e no trabalho da CIDH e da Corte IDH auxiliem na difusão desses estândares e a proteção dos direitos humanos nacionalmente no contexto do uso abusivo de agrotóxicos.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Francisco Roberto; FREIRE, Francisco das Chagas Oliveira. **Tecnologia de Aplicação de Defensivos Agrícolas**. Fortaleza, EMBRAPA, 2006.
- AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva et al. Saúde, Ambiente e Sustentabilidade. In: CARDOSO, Fernando Ferreira (Org.). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- AZAMBUJA, Marcelo Andrade de; ROSA, Marina de Almeida, "Caso Lagos Del Campo vs Peru: a virada jurisprudencial da Corte IDH sobre a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais". In SIMÕES, Bárbara Bruna DE Oliveira et al. (Coord.). **Temas atuais de Direitos Humanos: estudos sobre a Corte Interamericana de Direitos Humanos**, Editora Fi, 2021, v. 3, pp. 135-155.
- BOMBARDI, Larissa M. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: Laboratório de Geografia Agrária FFLCH USP, 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 466.343-São Paulo**. Relator: Min. Cezar Peluso. Recorrente: Banco Bradesco. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. DJe no. 104. 05/06/2009. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 1 mai. 2022
- BURITY, Valéria Torres Amaral et al. **Agrotóxicos na América Latina: violações contra o direito à alimentação e à nutrição adequadas**. Brasília: FIAN Brasil, 2020.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, vol. I, 2 ed. rev. e at. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.
- CERQUEIRA, Daniel. Por un abordaje crítico del impacto de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. **Anuario de derechos humanos**. vol. 17, n. 2, 2021, p. 255-275
- CIDH. **CIDH conclui visita ao Brasil**. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/238.asp>>. Acesso em: 1 mai. 2022
- CIDH. **Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos**. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales. OEA/Ser.L/V/II/CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1de Noviembre de 2019a

- CIDH. **Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Brasil**. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/2380Pesp.pdf>>. 2018  
b.Acesso em: 1 mai. 2022
- CIDH. **Resolución 47/2019**. Medida Cautelar No. 458-19. Miembros de la comunidad Guyraroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá respecto de Brasil. 29 de septiembre de 2019b
- CIDH. **Situación de derechos humanos en Brasil**. OEA/Ser.L/V/II, 12 de febrero de 2021
- CIDH. **Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía**. OAS/Ser.L/V/II.Doc. 176, 29 septiembre 2019c
- CORTE IDH. **Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)**. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. **El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos**. Aspectos Institucionales y Procesales. 3 Ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- FREITAS, Hélen. Fazendeiros jogam agrotóxico sobre a Amazônia para acelerar o desmatamento. **Repórter Brasil**, 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/11/fazendeiros-jogam-agrotoxico-sobre-amazonia-para-acelerar-desmatamento/>. Acesso em 27 de abr. 2022.
- FRIEDERICH, Karen et al. **Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da Vida**. Porto Alegre: Rede Unida, 2021.
- GRIGORI, Pedro. Afinal, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxico do mundo? **A Pública**, 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/06/afinal-o-brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxico-do-mundo/>. Acesso em 27 de abr. 2022.
- HUMAN RIGHTS WATCH - HRW. **“Você não quer mais respirar veneno”**. As falhas do Brasil na proteção de comunidades rurais expostas à dispersão de agrotóxicos. 2018.
- LIMA, Maria Cecília de; ROCHA, Sá Alencar. **Efeitos dos agrotóxicos sobre as abelhas silvestres no Brasil**: proposta metodológica de acompanhamento. Brasília: Ibama, 2012.

LONDRES, Flávia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida.** Rio de Janeiro: Flávia Londres, 2011.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos.** Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights.** 2nd Ed. New York: Cambridge University Press, 2013.

PHILLIPS MCDUGAL. **Agriservice: industry overview: 2017 market.** London: Phillips Mcdougall, 2018.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Quinche. **Los estándares de la Corte Interamericana y la Ley de Justicia y Paz.** Bogotá: Universidad del Rosario, 2009

QUIVY, Raymond; CAMPENDOUT, LucVan. **Manual de investigação em ciências sociais.** Lisboa: Gradiva, 1992.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Estudos Empíricos, 2017, p. 189-224

SILVA, DR et al. Monitoramento de agrotóxicos em águas superficiais de regiões orizícolas no sul do Brasil. **Ciência Rural** [on-line], vol. 39, n. 9, p. 2.383-9, 2009.

TIGROUDJA, Hélène; HENNEBEL, Ludovic. **The American Convention on Human Rights.** A commentary. New York: Oxford University Press, 2022

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **Exposure to Highly Hazardous Pesticides: a Major Public Health Concern.** Geneva: WHO, 2019



A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de produção e pesquisa científica/acadêmica das ciências humanas, distribuída exclusivamente sob acesso aberto, com parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil e exterior, assim como monografias, dissertações, teses, tal como coletâneas de grupos de pesquisa e anais de eventos.

Conheça nosso catálogo e siga as nossas páginas nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



**[www.editorafi.org](http://www.editorafi.org)**

[contato@editorafi.org](mailto:contato@editorafi.org)