

CADERNOS ESTRATÉGICOS II

ANÁLISE ESTRATÉGICA DE DECISÕES
DOS ÓRGÃOS INTERNACIONAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensoria Pública - RJ

APOIO



Fesudeperj
Fundação Escola Superior da Defensoria
Pública do Estado do Rio de Janeiro

CADERNOS ESTRATÉGICOS II

ANÁLISE ESTRATÉGICA DE DECISÕES
DOS ÓRGÃOS INTERNACIONAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro - DPGE
Rio de Janeiro
2021

REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensoria Pública - RJ

APOIO



Fesudeperj
Fundação Escola Superior da Defensoria
Pública do Estado do Rio de Janeiro



**DEFENSOR PÚBLICO-GERAL
DO ESTADO**

Rodrigo Baptista Pacheco

**1º SUBDEFENSOR PÚBLICO-
GERAL DO ESTADO**

Marcelo Leão Alves

**2º SUBDEFENSORA PÚBLICA-
GERAL DO ESTADO**

Paloma Araújo Lamego

CHEFE DE GABINETE

Carolina de Souza Crespo Anastácio

**DIRETOR GERAL DO CENTRO
DE ESTUDOS JURÍDICOS –
CEJUR**

José Augusto Garcia de Sousa

**DIRETORA DE CAPACITAÇÃO
DO CENTRO DE ESTUDOS
JURÍDICOS – CEJUR**

Adriana Silva de Britto

**PROGRAMA DE ANÁLISE
ESTRATÉGICA DE DECISÕES
DOS ÓRGÃOS INTERNACIONAIS
DE PROTEÇÃO DOS
DIREITOS HUMANOS**

Ana Paula Sciamarella
(Coordenadora Pedagógica)

Luis Alves de Lima Neto
(Colaboração)

Thainá Mamede Couto da Cruz
(Colaboração)

PROJETO GRÁFICO

Rafael Veiga

REVISÃO

Zezé Vargas

© 2021 Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Todos os direitos reservados.

Proibida a reprodução total ou parcial desta publicação sem o prévio consentimento, por escrito, da Defensoria Pública.

Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca Defensor Público Mário José Bagueira Leal

R585d Rio de Janeiro (Estado). Defensoria Pública
Cadernos Estratégicos II: análise estratégica de decisões dos Órgãos
Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos / Defensoria Pública do
Estado do Rio de Janeiro. – Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do
Rio de Janeiro, 2021. – 219 p.

ISBN ISBN 978-65-86548-09-9

1. Direitos humanos 2. Órgãos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos
3. Decisões I. Título

CDDir: 341.12191

APRESENTAÇÃO

Em 2018 foi criado o Grupo de Trabalho sobre Análise Estratégica de Julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com o objetivo de selecionar e discutir casos emblemáticos da referida Corte, de modo a enriquecer teses jurídicas, contribuir para elaboração de artigos acadêmicos e qualificar petições. Esse material seria utilizado para incrementar ações estratégicas empreendidas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE/RJ). O resultado dos trabalhos foi objeto da publicação *Cadernos Estratégicos: análise dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos*¹, lançada em 8 de fevereiro de 2019.

No mesmo ano, a Resolução nº 986, de 30 de maio de 2019², instituiu o Programa de Análise Estratégica de Decisões dos Órgãos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, ampliando o escopo do grupo de trabalho anteriormente criado para abranger não apenas os julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas também decisões do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Poderiam participar das atividades do Programa defensoras e defensores públicos, servidoras e servidores da DPE/RJ. Os temas inicialmente propostos para serem debatidos pelo Programa foram: Controle de Convencionalidade; Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Agenda 2030); Garantias Fundamentais do Processo Judicial e Acesso à Justiça e Atuação Estratégica.

Os trabalhos reuniram, inicialmente, vinte e sete defensores e defensoras para a organização da segunda edição dos Cadernos Estratégicos, que contribuiriam com a elaboração de textos e peças orientados pelos temas propostos. No dia 27 de setembro de 2019, foi realizada a primeira reunião para organização dos grupos de trabalho para produção do material. A proposta previa um prazo mais amplo para realização de pesquisas mais elaboradas e um maior número de reuniões entre os coautores dos artigos. Em meio aos trabalhos e aos prazos estipulados para o ano de 2020, o trabalho foi atravessado pela pandemia da COVID-19. Uma nova reunião geral foi realizada por meio virtual para reorganização de prazos e ajustes em relação a alguns temas.

As reuniões, o desenvolvimento dos estudos, e a pandemia fizeram com que, para a construção desta nova edição dos Cadernos, a temática escolhida pelos autores e autoras dos trabalhos produzidos estivesse vinculada à afinidade com

¹ Disponível em <http://cejur.rj.def.br/uploads/arquivos/b2009a1a72a742d48483fc-2f80e3a585.pdf>

² Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/9145-RESOLUCAO-DPGE-N-986-DE-30-DE-MAIO-DE-2019>

os temas. Em geral, são questões que tangenciam o cotidiano de trabalho dos defensores e das defensoras, problemas vinculados à sua atuação profissional. Surgiram, também, novas demandas trazidas pela pandemia da COVID-19.

Elaboramos um sumário executivo no início dos trabalhos que indicava o tema, o título e um breve descritivo do que seria abordado, sempre relacionando o assunto aos temas propostos para esta nova edição dos Cadernos. Nem todos os trabalhos propostos foram efetivamente concluídos. O cotidiano de trabalho, intensificado pela crise sanitária, econômica e social que estamos atravessando, impossibilitou que alguns temas pudessem ser desenvolvidos e que trabalhos iniciados fossem concluídos.

Por outro lado, o esforço empreendido para conclusão dos oito trabalhos publicados nesta edição mobilizou não apenas estes escritos, mas o desejo de ampliar qualificações acadêmicas e de poder aumentar o tempo de estudos e a dedicação para o desenvolvimento de novas teses jurídicas, embasadas em casos, decisões e resoluções dos diferentes sistemas de proteção aos direitos humanos. Os trabalhos concluídos envolvem dezenove pessoas, entre defensores, servidores e estagiárias. Dezoito delas são mulheres. Esta edição é marcada pelo protagonismo delas, que superaram os desafios e a sobrecarga impostos pela pandemia, para chegarmos ao resultado que temos em mãos, ou melhor, nas telas.

Esta publicação é fruto de um trabalho conjunto, que contou com uma coordenação pedagógica e estudantes bolsistas, que forneceram suporte para organização da publicação e incentivo ao trabalho de escrita, com a sistematização dos estudos previamente realizados e o direcionamento das pesquisas que embasaram os escritos. Além disso, o Centro de Estudos Jurídicos viabilizou todo o suporte para os grupos de trabalho formados, com apoio da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública.

Os trabalhos abordam temas variados como erradicação da pobreza, saneamento básico, educação de qualidade, resiliência das sociedades e das cidades, direito das pessoas privadas de liberdade e instrumentos de combate à tortura, pessoas refugiadas e construção da resiliência da cidade e da sociedades, e são importantes para qualificar a atuação da Defensoria Pública em prol das pessoas em situação de vulnerabilidade. Os trabalhos destacam que o atual cenário pandêmico produz efeitos que acentuam vulnerabilidades, requerendo, cada vez mais, uma atuação estratégica e multidisciplinar por parte da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Esta publicação é, portanto, fruto do trabalho coletivo de pessoas que buscam incidir de maneira qualificada no sistema de justiça, reafirmando a importância da adoção de uma perspectiva de direitos humanos nos julgamentos de diferentes questões submetidas ao sistema de justiça.

Esperamos que esta segunda edição dos *Cadernos Estratégicos* seja inspiradora para o desenvolvimento de uma cultura institucional que adote cada vez mais os parâmetros internacionais de direitos humanos e estimule a elaboração de teses inovadoras, que garantam mais e melhor acesso à Justiça para todas as pessoas que necessitam de nossa atuação institucional.

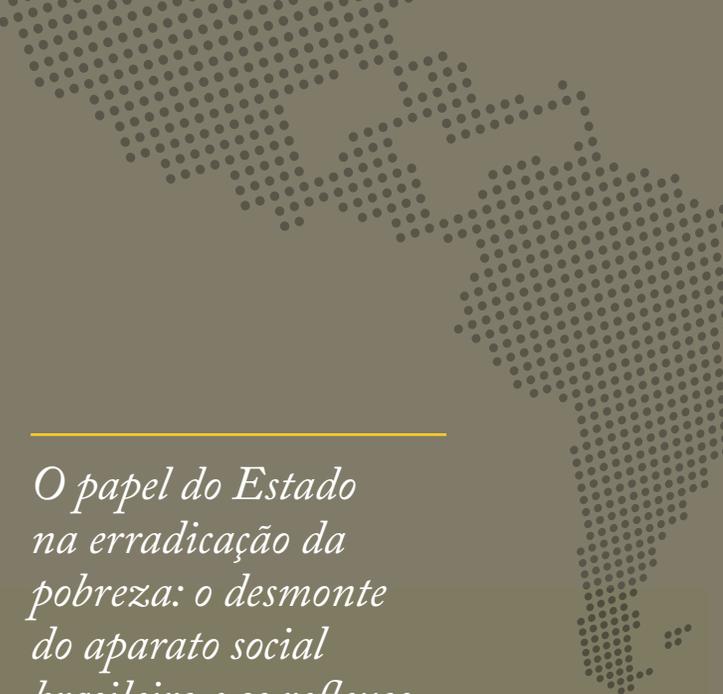
PALOMA ARAÚJO LAMEGO
2ª Subdefensora Pública-Geral

ADRIANA SILVA DE BRITTO
Diretora de Capacitação do CEJUR

ANA PAULA SCIAMARELLA
Coordenadora pedagógica do Programa e Professora da UNIRIO

SUMÁRIO

O papel do estado na erradicação da pobreza: o desmonte do aparato social brasileiro e os reflexos da covid-19 sobre a discussão de políticas de distribuição de renda	08
<i>Deborah Caldeira Espindola Sales e Luiz Henrique Rodrigues da Silva</i>	
A Defensoria Pública e a construção de sociedades mais resilientes e menos desiguais	37
<i>Marina Kaori Pinheiro</i>	
Saneamento básico adequado: uma realidade distante nos núcleos informais da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro	59
<i>Thaís Guerreiro de Souza e Isabel Silva Izidoro da Fonseca</i>	
Rumo a uma educação de qualidade na periferia carioca	84
<i>Beatriz Carvalho de Araujo Cunha</i>	
A Defensoria Pública e a proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade no sistema interamericano de direitos humanos: desafios e perspectivas	117
<i>Ana Lúcia Tavares Ferreira, Ana Flávia Szuchmacher V Lopes, Helena Morgado e Thainá Mamede</i>	
Requerimento de realização de exame de corpo de delito nos moldes do protocolo de Istambul e demais standards internacionais para prevenção e combate à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes	153
<i>Isabel de Oliveira Schprejer e Mariana Castro de Matos</i>	
O acesso a políticas sociais e a efetivação dos Direitos Humanos das pessoas em situação de refúgio: o papel da Defensoria Pública estadual	169
<i>Maria de Fátima Abreu Marques Dourado, Marina Wanderley Vilar de Carvalho e Roberta Gomes Thomé</i>	
Projeto “Refugee”: processos migratórios na comarca de Duque de Caxias	200
<i>Grupo Pesquisadoras Periféricas, Renata Tavares da Costa, Bruna Hora e Natália Von Rondow</i>	



*O papel do Estado
na erradicação da
pobreza: o desmonte
do aparato social
brasileiro e os reflexos
da covid-19 sobre a
discussão de políticas de
distribuição de renda*

> [VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

O PAPEL DO ESTADO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA: O DESMONTE DO APARATO SOCIAL BRASILEIRO E OS REFLEXOS DA COVID-19 SOBRE A DISCUSSÃO DE POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Deborah Caldeira Espindola Sales

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Graduada em Direito Público na Universidade Veiga de Almeida (UVA). Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

deborah.sales@defensoria.rj.def.br

Luiz Henrique Rodrigues da Silva

Graduando em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Servidor Público da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

luiz.rodrigues-silva@defensoria.rj.def.br

Resumo: O presente artigo analisa o papel do Estado brasileiro na erradicação da pobreza, com base no compromisso assumido perante a ONU na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Tem foco no desmonte do aparato social no Estado brasileiro que ocorre através da imposição de uma agenda neoliberal adotada como política pública nas últimas décadas. Esse cenário econômico-social é agravado pela pandemia da COVID-19, cujo panorama foi abordado com base nos acontecimentos retratados pela mídia tradicional e pesquisas sobre o tema desenvolvidas durante a crise de saúde mundial. Foram analisadas as medidas já tomadas de redução do Estado de bem-estar social com base no direito internacional de direitos humanos e na legislação nacional, bem como nos dados do Poder Judiciário fluminense, nos referenciais teóricos nacionais, e nos casos análogos de outros países. Com isso, verificou-se um retrocesso social em relação a vários direitos conquistados anteriormente, como por exemplo, o acesso à justiça nas demandas previdenciárias. Diante disso, aborda-se o descumprimento de normas internacionais ratificadas pelo Brasil, bem como suscita-se a necessidade de declaração de inconstitucionalidade de normas em razão do princípio da vedação do retrocesso social, assim como a criação de um programa de renda básica e permanente para a população mais vulnerável e a ampliação e manutenção dos benefícios sociais já existentes.

Palavras-chave: ONU. Erradicação da pobreza. Aparato social. Vedação do retrocesso. Renda básica permanente.

Abstract: This article analyzes the role of the Brazilian State in the eradication of poverty, based on the commitment assumed before the UN in the 2030 Agenda for Sustainable Development. It focuses on the dismantling of the social apparatus in the Brazilian state that occurs through the imposition of a neoliberal agenda adopted as public policy in recent decades. This economic and social scenario is aggravated by the pandemic of COVID-19, whose panorama was approached based on the events portrayed by the traditional media and research on the theme developed during the global health crisis. We analyzed the measures already taken to reduce the welfare state based on international human rights law and national legislation, as well as data from the Judiciary Branch of Rio de Janeiro, national theoretical references, and similar cases in other countries. As a result, there was a social setback in relation to several rights previously conquered, such as, for example, access to justice in social security demands. In view of this, it addresses the breach of international standards ratified by Brazil, as well as the need to declare the unconstitutionality of standards due to the principle of prohibition of social setback, as well as the creation of a basic and permanent income program for the most vulnerable population and the expansion and maintenance of existing social benefits.

Keywords: UN. Eradication of poverty. Social apparatus. Reverse sealing. Permanent basic income.

INTRODUÇÃO

A pobreza extrema é um dos maiores desafios globais enfrentados pela humanidade. Sua erradicação é um dos principais pressupostos para que se alcance um desenvolvimento sustentável através do equilíbrio de suas três dimensões: a econômica, a social e a ambiental. Atualmente, bilhões de pessoas em nosso planeta vivem na pobreza e são privadas, conseqüentemente, de uma vida digna. As desigualdades ocorrem dentro e entre os países e, sobretudo, em razão do gênero e da cor da pele. Variáveis como o desemprego entre os jovens, a ocorrência mais frequente e/ou intensa de desastres naturais, guerras locais e entre países, as quais geram o deslocamento forçado de pessoas, e ameaças globais de saúde, são alguns exemplos de situações que agravam ou geram a pobreza extrema.

Desde a década de 90 do século passado, Herbert de Souza (Betinho)¹ já dizia que “o país é inegavelmente rico. A população é miseravelmente pobre.

¹ SOUZA, Herbert de. “Escritos indignados: democracia x neoliberalismo no Brasil / Herbert de Souza (Betinho). - Rio de Janeiro: Rio Fundo. Ed. IBASE, 1991. Pág. 132.

Políticas de distribuição de renda e de geração de empregos se impõem como prioridade absoluta”. Em setembro de 2015, na sede das Nações Unidas em Nova York, o Brasil assumiu o compromisso para alcançar objetivos e metas de desenvolvimento sustentável perante chefes de Estado e de Governo, a serem cumpridos durante os 15 anos seguintes, iniciando-se a contagem a partir de 1º de janeiro de 2016. Trata-se da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, dentre cujos objetivos encontra-se a erradicação da pobreza, principalmente a extrema. Esta é atualmente medida tomando-se por base pessoas vivendo com menos de US\$1,90 por dia *per capita* em Paridade de Poder de Compra - PPC². A citada agenda foi idealizada a partir dos parâmetros estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que visavam reduzir a pobreza extrema, tema esse a que vamos nos ater daqui por diante.

No presente momento, enfrenta-se a pandemia gerada pelo vírus da COVID-19. Para além de afetar diretamente a saúde física de diversas pessoas, a atual ameaça global de saúde deixará sequelas que impactarão por muito tempo e de forma severa o alcance da erradicação da pobreza. Diante desse cenário, deverá haver um árduo trabalho da sociedade e de seus representantes para evitar a reversão do progresso no âmbito da erradicação da pobreza alcançado nas últimas décadas. Por essa razão, deverão ser estudadas e implementadas medidas de curto, médio e longo prazo para evitar a fome e a miséria de grande parte da população mundial.

Em reflexão sobre o tema, o presente artigo visa traçar um histórico do cenário brasileiro no combate à erradicação da pobreza, bem como analisar o que se tem feito (ou não) para cumprir as metas e objetivos assumidos perante a comunidade internacional. Por fim, serão trazidas propostas de políticas sociais a serem implementadas para que se caminhe em direção a essas metas.

1. Da conjuntura brasileira na luta para a erradicação da pobreza

O Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta de redução da pobreza durante o período vigente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Segundo dados da ONU³, houve redução da

² O valor é adotado em nível internacional a partir de diversos estudos feitos pelo Banco Mundial. A ONU e o Banco Mundial iniciaram o acompanhamento da pobreza global com a medida de US\$ 1,00 por dia em 1990. Tais valores foram revisados para US\$ 1,08 em 1993, US\$ 1,25 em 2005, e chega a US\$ 1,90 em 2015 (baseada no cálculo do dólar PPC da última revisão, feita em 2011). O parâmetro de US\$ 1,90 se justifica por representar uma linha válida para os países mais pobres do globo, balizando o mínimo a ser buscado globalmente, o que não impede que existam pessoas abaixo desse mínimo em países de nível médio e alto de desenvolvimento.

³ Nações Unidas Brasil. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Redução da Pobreza. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview1/mdg1.html>>. Acesso em 10/08/2020.

pobreza extrema e da fome a menos de 1/7 (um sétimo) do nível de 1990, passando de 25,5% para 3,5% em 2012.

A depender da idade do leitor, este se recordará das reportagens quase que diárias veiculadas na grande imprensa sobre o assunto. A revista *Veja* trouxe em janeiro de 2002 uma reportagem de capa com o título “Miséria: O Grande desafio do Brasil”⁴. Ali, de início, narra-se a situação de uma criança de 3 anos e meio, que é vítima de um tipo de desnutrição conhecida como *kwashiorkor*, medindo a altura de um garoto de 1 ano e 7 meses e o peso de um bebê de 08 meses. Na receita acostada à reportagem, a médica encaminha o paciente ao serviço social para que seja fornecida cesta básica, informando que “*precisa comida -> vai morrer -> não anda*”(sic). Frise-se que o substantivo comida foi sublinhado duas vezes pela médica no receituário.

Apesar do avanço nas últimas décadas, recentemente houve aumento no número de pessoas que retornaram à situação de extrema pobreza. Segundo o IBGE⁵, de 2012 para 2018, subiu de 5,8% para 6,5% o percentual de pessoas que passaram a viver abaixo da linha de pobreza extrema, totalizando 13,5 milhões de pessoas, o equivalente à população de países como Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia ou Portugal. A maioria das pessoas que vivem sob estas condições são negras e pardas (cerca de 72%). O aumento dos índices é reflexo da crise econômica (2014) e das precárias relações de trabalho no país, como a informalidade.

A despeito de uma tímida melhora no contexto econômico entre 2017 e 2019, esse fator não trouxe mudanças significativas para as parcelas mais pobres da população. Pelo contrário. A despeito do desempenho econômico, a desigualdade social também cresceu. Entre 2017 e 2018⁶, a parte mais rica da população (cerca de 1%), teve seu rendimento aumentado em 8,4%, de 25.593 para 27.744 reais *per capita*. Os grandes bancos no Brasil, por sua vez, seguem registrando lucros recordes, ano após ano, mesmo durante a recessão⁷.

⁴ VEJA, Revista. Desigualdade social no Brasil aumenta pelo 17º trimestre seguido, diz FGV. Redação, 2020. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/economia/desigualdade-social-no-pais-aumenta-pelo-17-trimestre-seguido-diz-fgv/>>. Acesso em 03/08/2020.

⁵ NERY, Carmen. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. Estatísticas Sociais, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em 10/08/2020.

⁶ Deutsche Welle, “Desigualdade entre ricos e pobres é a mais alta registrada no Brasil”, 16/10/2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/desigualdade-entre-ricos-e-pobres-%C3%A9-a-mais-alta-registrada-no-brasil/a-50860552>>. Acesso em 15/07/2020.

⁷ MOREIRA, Talita. Grandes bancos têm lucro recorde de R\$ 86,4 bi em 2019, maior da história. Revista Valor, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/02/13/grandes-bancos-tem-lucro-recorde-de-r-864-bi-em-2019-maior-da-historia.ghml>>. Acesso em 03/08/2020.

Conforme reportagem noticiada pela revista Carta Capital⁸, nos anos de 2016, 2017 e 2018 o desemprego diminuiu consideravelmente a renda da população mais pobre, cuja perda acumulada foi de mais de 20%, segundo estudo publicado em junho de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Economia, ligado à FGV. O número de trabalhadores informais atingiu a marca de 38 milhões em fevereiro de 2020⁹, correspondendo a uma taxa de 40,6% de informalidade. Além disso, apenas 62,9% do total de pessoas ocupadas no país estavam vertendo contribuições previdenciárias para o INSS durante o período apurado, um dado extremamente preocupante, vez que isso implica diretamente na falta de segurança social.

Na pesquisa realizada pela Agência de Redes para a Juventude e divulgada pelo jornal O Globo¹⁰, em 5.7.2020, apurou-se o impacto da pandemia em 441 jovens de famílias vulneráveis de 40 favelas e conjuntos habitacionais das zonas Norte e Oeste do Rio de Janeiro. Sessenta por cento perderam toda ou mais da metade da renda familiar, mas apenas 21,5% deles receberam alguma ajuda do governo. O desemprego, que aumentou para 13,1% e atingiu 12,4 milhões na 4ª semana de junho de 2020, conforme divulgado pelo IBGE¹¹, levou milhares de pessoas a residirem nas ruas. De acordo com o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, estima-se “que 60 mil pessoas estejam vivendo hoje nas ruas do Estado, 17 mil delas na capital”. A dificuldade na obtenção e manutenção de empregos durante a pandemia possivelmente tem relação com esse cenário.

A extrema pobreza, portanto, avançou no Brasil, chegando ao seu pior índice nos últimos sete anos. E a situação tende a se agravar com a pandemia da COVID-19, cujos efeitos de saúde e sociais vêm atingindo com mais severidade os mais vulneráveis.

⁸ OLIVEIRA, Thaís Reis. Após uma década de queda na desigualdade, milhões retornam à miséria. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/apos-uma-decada-de-queda-na-desigualdade-milhoes-retornam-a-miseria/>>. Acesso em 10/08/2020.

⁹ NITAHARA, Akemi. Informalidade cai, mas atinge 38 milhões de trabalhadores. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-de-trabalhadores>>. Acesso em 04/08/2020.

¹⁰ GALDO, Rafael. “Levantamento revela que 60% dos jovens de comunidades das zonas Norte e Oeste do Rio já perderam mais da metade da renda” em 05/07/2020. <<https://oglobo.globo.com/rio/levantamento-revela-que-60-dos-jovens-de-comunidades-das-zonas-norte-oeste-do-rio-ja-perderam-mais-da-metade-da-renda-24516442>>. Acesso em 03/08/2020.

¹¹ BARROS, Alerrandre. Desemprego sobe para 13,1% e atinge 12,4 milhões na 4ª semana de junho. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28310-desemprego-sobe-para-13-1-e-atinge-12-4-milhoes-na-4-semana-de-junho>>. Acesso em 10/08/2020.

Portanto, o Estado brasileiro deve desempenhar um papel maior que antes, convergindo esforços para combater as mazelas já existentes e agravadas pela pandemia¹².

Neste sentido, visando subsidiar a implementação dos objetivos assumidos perante a comunidade internacional, originalmente, foi incluída como diretriz do plano plurianual¹³ de 2020-2023, em seu artigo 3º, inciso VII, “a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas”. Contudo, o referido dispositivo foi vetado¹⁴ pelo Poder

¹² Foram previstas como metas da erradicação da pobreza extrema na Agenda 2030 da ONU:

- 1.1. Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida tomando-se por base pessoas que vivem com menos de US\$ 1,90 por dia;
- 1.2. Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais;
- 1.3. Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis;
- 1.4. Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças;
- 1.5. Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais;
- 1.a. Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões;
- 1.b. Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza;
- 1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.

¹³ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos. Está previsto no art. 165 da Constituição da República, e tem como objetivo principal definir com clareza as metas e prioridades do governo, bem como os resultados esperados.

¹⁴ Razões do veto: “O dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal”.

Executivo federal, sob argumento formal de que não observava o procedimento de internalização de atos internacionais, previsto na Constituição.

Não obstante o veto¹⁵, fato é que, desde 1992, o país é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais da ONU, que reconhece, dentre outros, o direito de toda pessoa a um sistema de previdência e seguridade social (art. 9º), bem como um nível adequado de vida e melhoria contínua nas condições de vida (art. 11).

Para além de direitos específicos, o Pacto prevê a obrigação dos Estados signatários de realização progressiva dos direitos sociais, econômicos e culturais previstos, através de recursos próprios e cooperação internacional, utilizando o máximo de recursos disponíveis, garantindo, inclusive, o núcleo essencial dos direitos previstos (art. 2º). Segundo a Recomendação-geral nº. 03 do Comitê de DESC¹⁶, a progressiva realização buscou observar as particularidades de cada país signatário, reconhecendo também que a plena realização desses direitos não é possível em curto espaço de tempo. No entanto, enquanto a total realização dos direitos se dará de forma progressiva, impõe-se uma obrigação de meio: a de adotar, em curto período, após a adesão ao Pacto, medidas concretas para implementação dos direitos. Considerando que o Brasil aderiu o PIDESC em 1992, a inserção dos objetivos da Agenda 2030 da ONU no PPA 2020-2023 nada mais é do que sua concretização.

No âmbito interno, o próprio texto constitucional obriga o Estado a perseguir os objetivos referidos no documento da ONU. Afinal, é objetivo do país a erradicação da pobreza, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (inc. III do art. 3º da CRFB). Logo, o trecho vetado poderia ser facilmente substituído por “a persecução dos direitos fundamentais, civis, sociais, políticos e coletivos preceituados na CFRB”.

Dessa forma, diante do provável quadro de aumento da pobreza e do agravamento da crise econômica e social ocasionada pela pandemia da COVID-19, faz-se necessária a mudança da postura estatal, a fim de evitar que se retorne aos patamares de miséria extrema no Brasil, além de se encaminhar para o alcance dos objetivos constitucionalmente estabelecidos e dos compromissos internacionais.

¹⁵ BRASIL. Veto n.º 61, de 2019. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019, que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023”. Publicado em 06 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8060595&ts=1594005960971&disposition=inline>>. Acesso em 10/08/2020.

¹⁶ COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS, Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, 1ª Edição. Timor Leste. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 20/08/2020.

2. Do (suposto) Estado do bem-estar social ao Estado Neoliberal e Punitivista

No Brasil, o recém-implementado Estado Democrático de Direito, através da CRFB/88, trouxe uma série de mecanismos e princípios que foram, inicialmente, na contramão das políticas neoliberais que vinham sendo adotadas nas décadas anteriores. Como exemplo, pode-se citar a criação de um complexo de normas de seguridade social que previu um sistema público de previdência social, de assistência social com vista a amparar os idosos e deficientes necessitados, além de um sistema de saúde pública universal e gratuita.

Entretanto, com a expansão do neoliberalismo, vimos não apenas a reafirmação das prerrogativas do capital e do livre mercado, como também a retração do Estado de bem-estar social. A mudança na estruturação do Estado brasileiro aprofundou-se nos governos que sucederam à restauração da ordem democrática, durante a década de 1990.

Ressalta-se o crucial papel do Consenso de Washington¹⁷ no recrudescimento das políticas sociais no Brasil e na América Latina. Suas diretrizes influenciaram e influenciam a tomada de decisões na política brasileira, entre elas: redução de gastos públicos, privatizações de estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas), abertura comercial e investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições.

No Brasil, durante a década de 1980 e de 1990, o nível de pobreza manteve-se estagnado durante o período de nove anos, variando em torno dos 30% entre 1986 a 2002, com pequenas majorações entre 1995 e 2002. A partir de 2002 até 2016 houve significativo aumento do salário-mínimo. De R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), em 2003, atingiu o valor de R\$ 888,00 (oitocentos e oitenta e oito reais) em 2016¹⁸. Isso, atrelado ao implemento do programa Bolsa Família, foram fatores essenciais para a diminuição da desigualdade de renda no Brasil, tendo o coeficiente de Gini¹⁹ passado de 0,605 em 1990 para 0,519 em 2015. É o que indica a pesquisa realizada pelo Banco Mundial²⁰.

¹⁷ De acordo com Dezalay e Garth (2002: XV), o Consenso de Washington é uma expressão surgida em 1990 que sugere que o governo dos EUA e organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento chegaram a um acordo sobre que tipo de Estado e de economia seria apropriado à América Latina. Dezalay, Yves; Garth, Bryant (eds.). *Global prescriptions. The production, exportation and importation of a new legal orthodoxy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002.

¹⁸ Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?stub=1&serid1739471028=1739471028>>. Acessado em 13/08/2020.

¹⁹ Coeficiente ou índice de Gini é uma medida de distribuição de valores, hoje usada principalmente para o cálculo da desigualdade de renda. Com escala de 0 (zero) a 1 (um), onde 0 significa perfeita igualdade, enquanto 1 corresponde a absoluta concentração, foi desenvolvida em 1912 pelo estatístico Corrado Gini (1884-1965).

²⁰ Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI&country=>>. Acessado em 13/08/2020.

Já entre 2016 e 2018 foram adotadas medidas de retração do aparato social do Estado. Foram aprovadas a reforma trabalhista, que retirou direitos trabalhistas consolidados desde de Getúlio Vargas, bem como a Lei nº. 13.429/17, que generalizou a terceirização. Nesse período também foi promulgada, em dezembro de 2016, a Emenda Constitucional n.º 95, que congelou os gastos primários (o que inclui as áreas da saúde e da educação) pelos próximos 20 anos.

A partir de 2018 foi efetivada a reforma previdenciária, que retraiu ainda mais o aparato social do Estado. Além disso, o Poder Executivo vem acenando para mais mudanças de caráter neoliberal, embora o quadro econômico e social gerado pela pandemia da COVID-19 tenha alterado as condições para sua implementação.

Se por um lado - o social - o Consenso de Washington indicou que o Estado brasileiro diminuísse sua atuação direta, por outro, exigiu o fortalecimento de outras instituições estatais, entre elas, a justiça penal²¹. O tema da segurança cidadã passou a ocupar um lugar central na agenda política, em detrimento de outras questões sociais mais complexas. O resultado disso foi que nas últimas décadas ocorreu um agigantamento do Estado penal.

Apesar de a CRFB/88 proteger direitos civis, sociais e políticos, o exercício da cidadania plena é negado a considerável parcela da população. A esta se aplica a outra face do Estado (a penal) e, segundo Wacquant²²:

“este Estado-centauro, guiado por uma cabeça liberal montada sobre um corpo autoritarista, aplica a doutrina do *“laissezfaire, laissezpasser”* a montante em relação às desigualdades sociais, mas mostra-se brutalmente paternalista a jusante no momento em que se trata de administrar suas consequências”.

O Estado penal surge com mais força como principal mecanismo de controle e disciplina das classes baixas, que não encontram um lugar na ordem social neoliberal, regida pelas regras e pela lógica do mercado. Tanto é assim que atualmente o Brasil ocupa a 3ª colocação no triste ranking de encarceramento mundial, com mais de 773 mil presos, conforme dados do DEPEN de junho de 2019²³.

²¹ ITURRALDE, Manuel. O Governo neoliberal da insegurança social na América Latina: semelhanças e diferenças com o Norte Global. In BATISTA, Vera Malaguti. *LoïcWacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro, Ed. Revan. 2012. Pág. 178/179.

²² WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001, Revan, 2003, p. 21.

²³ NASCIMENTO, Luciano. Brasil tem mais de 773 mil encarcerados, maioria no regime fechado. Brasília, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-02/brasil-tem-mais-de-773-mil-encarcerados-maioria-no-regime-fechado>. Acessado em 29/07/2020.

Além de desempenhar a função manifesta de forma de controle e manejo da pobreza, a prisão no Brasil ainda se apresenta com tons de segregação racial, onde a população negra é castigada e aprisionada de maneira desproporcional²⁴. Conforme o levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização, do Ministério da Justiça e Segurança Pública²⁵, 61,6% dos detidos no país eram pardos ou pretos em junho de 2017. Em recente pesquisa²⁶, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro apurou que 08 (oito) em cada 10 (dez) presos em flagrante no Rio de Janeiro são negros.

Propõe-se, portanto, uma mudança de eixo na discussão política, sobretudo diante das feridas abertas pela pandemia da COVID-19. Urge a necessidade do fortalecimento das políticas sociais e de reversão no tratamento que lhes foi concedido nas últimas décadas.

3. O desmonte do Estado de bem-estar social: a atual crise econômica e as políticas de austeridade no Brasil

A crise econômica que se inicia em meados de 2014, e que perdura até os dias presentes, resultou no aumento dos índices de desemprego, com o consequente crescimento da desigualdade social. Em resposta à crise, desde janeiro de 2015, vêm sendo adotadas medidas de austeridade seletiva pelos governos, com a diminuição de gastos públicos, a redução de investimentos sociais e a precarização das relações de trabalho. Consequentemente, tem se agravado a situação das populações mais pobres, conforme demonstrado nos levantamentos realizados pela UNICAMP e pelo Consea, em 2018²⁷.

Insera-se nesse contexto a Emenda Constitucional n.º 95 de 2016, que congelou os gastos primários pelo período de 20 anos. A FIOCRUZ previu,

²⁴ Idem ITURRALDE, Manuel. Pág. 187.

²⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acessado em 05/08/2020.

²⁶ Perfil dos entrevistados pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro nas audiências de custódia entre setembro de 2017 e setembro de 2019. Diretoria de Estudos e Pesquisas de acesso à justiça. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Agosto de 2020. Disponível em <<http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/0b6d8d161c1b41739e7fc20cca0c1e39.pdf>>. Acessado em 15/08/2020.

²⁷ MELLO, Guilherme. IMPACTOS DA AUSTERIDADE FISCAL NO BRASIL. 2018. UNICAMP. 2018. Disponível em: <[18](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/temasemdestaque/atividade-de-formacao/impactos-da-austeridade-fiscal-no-brasil-guilherme-mello-unicamp#:~:text=e%20aumenta%20a%20desigualdade.,pois%20prejudica%20os%20mais%20pobres.&text=O%20Brasil%20diminui%20a%20desigualdade,diminuir%20com%20os%20gastos%20sociais.>> Acesso em 22/07/2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

como resultado, a perda de até 200 (duzentos) bilhões de reais para o SUS (Sistema Único de Saúde) durante o período de vigência desta emenda²⁸.

O Bolsa Família, por seu turno, tem registrado sucessivos cortes e diminuição do número de beneficiários nos últimos anos. Desde o início de 2019²⁹, foram excluídas do programa 1,15 milhão de pessoas, principalmente em Estados localizados no nordeste do país, região que registra os maiores índices de pobreza do Brasil. Além disso, o tempo de espera para se conseguir o benefício, em outubro de 2019, chegou a ser de mais de 45 dias³⁰.

Curiosamente, em junho de 2020, foi noticiado pela imprensa³¹ que R\$ 83,9 milhões que estavam previstos para custear o programa de distribuição de renda no Nordeste foram redirecionados a partir de uma portaria do Ministério da Economia para custear publicidade oficial da Presidência da República. Após sofrer grande pressão da opinião pública, o governo federal decidiu revogar o citado ato.

3.1. Da reforma da previdência e da supressão do acesso à justiça integral e gratuita na forma do art. 134 da CRFB/88 nas comarcas do interior do país

A área da previdência e seguridade social tem suportado frequentes políticas de desmonte do aparato social. As medidas de austeridade vão desde a retirada de direitos, como ocorreu com a reforma da previdência, ao sucateamento da própria estrutura administrativa do INSS, representado pelo déficit crescente de servidores causado pela não realização de concursos públicos (o último ocorreu em 2015 e expirou em 2018) e número expressivo de aposentadorias nos primeiros meses de 2019. Isso culminou no acúmulo de mais 2 milhões de

²⁸ SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. Emenda Constitucional 95 fere o núcleo do direito à saúde. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://www.cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude>.> Acesso em 22/07/2020.

²⁹ MADEIRO, Carlos. Bolsa Família tira 1,15 milhão de benefícios e tem menor volume desde 2017. Maceió, 2019. Disponível em: <[https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/20/em-6-meses-governo-exclui-115-milhao-do-bolsa-familia-e-programa.htm#:~:text=Resumo%20da%20not%C3%ADcia&text=Depois%20de%20recorde%20de%20pagamentos,gest%C3%A3o%20Michel%20Temer%20\(MDB\)](https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/20/em-6-meses-governo-exclui-115-milhao-do-bolsa-familia-e-programa.htm#:~:text=Resumo%20da%20not%C3%ADcia&text=Depois%20de%20recorde%20de%20pagamentos,gest%C3%A3o%20Michel%20Temer%20(MDB)).> Acesso em 22/07/2020.

³⁰ RESENDE, Thiago. Bolsa Família volta a ter fila de espera e corre risco de encolher. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/bolsa-familia-volta-a-ter-fila-de-espera-e-corre-risco-de-encolher.shtml>. Acessado em 09/08/2020.

³¹ RESENDE, Thiago. São Paulo, 2020. Governo tira dinheiro do Bolsa Família no Nordeste para bancar publicidade oficial. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/governo-tira-dinheiro-do-bolsa-familia-no-nordeste-para-bancar-publicidade-oficial.shtml> acessado em 09/08/2020.

processos administrativos pendentes de análise em janeiro de 2019, conforme relatório da Controladoria Geral da União³².

Em matéria publicada pelo O Globo³³, foi noticiada a intenção de contratação de sete mil militares pelo governo federal para trabalhar no atendimento presencial. No entanto, essa medida não se mostra efetiva, haja vista que desde a implantação em 2017 do projeto INSS digital, a demanda prioritária é por mão de obra especializada para atuar nas Centrais de Análises de Benefícios. Segundo análise da Controladoria Geral da União³⁴, o que se viu foi o aumento das filas virtuais em detrimento das filas físicas nas agências do INSS.

A despeito dos apontamentos feitos, o governo federal publicou em março de 2020 a Portaria Normativa nº. 33/GM-MD³⁵, que estabeleceu as condições, os atos e os procedimentos para a contratação dos militares da reserva para o desempenho de atividades de natureza civil na administração pública federal. Na citada portaria não constava como requisito conhecimento especializado das normas e procedimentos previdenciários.

Outra modificação realizada através da Medida Provisória nº. 871/2019, que posteriormente foi convertida na Lei nº. 13.846/2019, foi a mudança da lotação dos médicos peritos federais para o Ministério da Economia. Antes exclusivamente à disposição do INSS, os médicos peritos agora passaram a atender as demandas do INSS e de outros órgãos no âmbito da União. Os desdobramentos dessa mudança impactarão na análise dos benefícios que dependem de perícia médica, acarretando um maior atraso no deferimento.

A reforma da previdência, através da Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, e do art. 3º da Lei nº. 13.876/2019, que regulamentou o texto alterado do art. 109, §3º da CRFB/88, retirou da justiça estadual, desde 1º de janeiro de 2020, a competência para o processamento e julgamento de demandas judiciais contra o INSS em comarcas que estejam a menos de setenta quilômetros de distância de onde haja sede da Justiça Federal. Em outras palavras, no Estado do Rio de Janeiro, a DPRJ não poderá mais ingressar com novas ações contra o INSS em quase todas as comarcas. Em apenas 03 (três) das 81 (oitenta e uma) comarcas

³² Relatório de Auditoria nº 201900184 - avaliação Instituto Nacional Do Seguro Social. Exercício 2019. Controladoria Geral da União, publicado em 23/01/2020.

³³ SASSINE, Vinicius. INSS apontou, há seis meses, déficit de 13,5 mil servidores para regularizar fila da aposentadoria. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/ins-s-apontou-ha-seis-meses-deficit-de-135-mil-servidores-para-regularizar-fila-da-aposentadoria-24201784>>. Acesso em 29/07/2020.

³⁴ Relatório de Auditoria nº 201900761 - AVALIAÇÃO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Exercício 2019 realizado pela Controladoria Geral da União, publicado em 30/12/2019.

³⁵ Disponível em: <https://dhg1h5j42swfq.cloudfront.net/2020/03/26135225/PORTARIA_NORMATIVA_N%C2%BO_33_GM-MD_DE_23_D...AR%C3%87O_DE_2020_-_DOU_-_Imprensa_Nacional.pdf>. Acessado em 15/08/2020.

isso ainda será possível: Mangaratiba, Paraty e Itaocara³⁶, pois a atribuição para atuar na esfera federal é da Defensoria Pública da União, conforme determinado pelo art. 14 da Lei Complementar n.º 80 de 1994.

A reforma não levou (ou levou) em conta a atualmente precária estrutura da DPU no interior dos Estados. Em artigo publicado pelo Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro, Franklyn Roger Alves Silva³⁷, verificou-se que “a Defensoria Pública da União não está implantada em 207 (duzentas e sete) das 271 (duzentas e setenta e uma) Seções Judiciárias da Justiça Federal.” Também revela o artigo que, em que pese constar no art. 98 da ADCT a obrigatoriedade de que haja um defensor público ou uma defensora pública por comarca até 2022, até o momento não foram observadas medidas concretas para sua implementação.

No Norte e Noroeste fluminense, a Justiça Federal está implantada em apenas três, dos vinte e dois municípios que compreendem as duas regiões: Campos dos Goytacazes, Macaé e Itaperuna. Logo, em qualquer cidade localizada a menos de setenta quilômetros de distância das comarcas supracitadas, a DPRJ não poderá propor novas ações. Ocorre que não há nenhuma unidade da DPU no Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro³⁸. O órgão mais próximo está localizado em Niterói, cuja distância média para os municípios do Norte e Noroeste fluminense é de ao menos trezentos quilômetros.

Questiona-se: como um usuário da Defensoria Pública, enquadrado em um perfil de hipossuficiência econômica, poderá se deslocar por mais de trezentos quilômetros (arcando com o transporte) para pleitear a propositura de uma ação requerendo um benefício previdenciário, que muitas das vezes gira em torno de um salário-mínimo? Na maior parte dos casos, inviabiliza-se o atendimento jurídico.

Apenas no município de São Fidélis, que se localiza na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, com uma população estimada de 38.669 pessoas³⁹ e que não é sede de vara federal, foram propostas, nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, respectivamente, 86 (oitenta e seis), 75 (setenta e cinco), 208 (duzentas e oito) e 188 (cento e oitenta e oito) ações judiciais em face do INSS. Outrossim, a partir de uma análise de 110 processos que tramitavam na citada comarca entre 2016 e 2020, verificou-se que a Defensoria Pública do Estado do Rio de

³⁶ O TRF da 2ª Região reconheceu a competência federal delegada apenas nessas três comarcas, através da Resolução nº TRF2-RSP-2019/00091, de 17 de dezembro de 2019.

³⁷ SILVA, Franklyn. A necessidade de se repensar soluções para assistência jurídica. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-05/tribuna-defensoria-necessidade-repensar-solucoes-assistencia-juridica>>. Acesso em 29/07/2020.

³⁸ Defensoria Pública da União. Abrangência da DPU no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/endereco-rio-de-janeiro>. Acesso em 29/07/2020.

³⁹ IBGE. Cidades e estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/sao-fidelis.html>. Acesso em 10/08/2020.

Janeiro atuava em 35 deles, ou seja, num percentual significativo de 31,81% das ações previdenciárias ⁴⁰.

O levantamento também apontou que nos 66 (sessenta e seis) processos que chegaram ao final da instrução de primeiro grau, em 53 (cinquenta e três) foi reconhecido o direito ao benefício previdenciário, dentre esses 6 (seis) foram obtidos através de acordo proposto pelo INSS, havendo apenas 13 (treze) sentenças de improcedência. Percebe-se, portanto, que a taxa de procedência, já em primeiro grau, é de 80% das ações.

Tais ações visam estabelecer benefícios que na sua quase totalidade tem caráter alimentar e, muitas vezes, constituem-se como a única fonte de renda para o requerente e sua família. A saída judicial, muito longe de ser a ideal, ainda permite que aqueles que tiveram seus pedidos negados ou sequer analisados administrativamente por mais de 45 (quarenta e cinco) dias⁴¹ possam ver o benefício previdenciário ou assistencial implementado.

A referida reforma da previdência constitui-se, pois, como um obstáculo para a efetivação dos direitos sociais. Em verdade, no que concerne à competência delegada da Justiça Estadual, representa um retrocesso.

O dispositivo constitucional previsto no art. 109, §3º da CRFB/88, com a EC nº. 103 de 2019 alterou sua natureza, deixando de tratar-se de norma de eficácia e aplicabilidade imediata para constituir-se como norma de aplicabilidade limitada.

Além disso, em razão do novo parâmetro estabelecido pela Lei nº. 13.876/19 (a comarca de domicílio do segurado distar mais de setenta quilômetros de município sede de vara federal), grande parte da população de cidades que não são sedes de Juízo Federal atualmente se vê forçada a litigar na Justiça Federal.

Se para alguns tal mudança pode significar um empecilho, para outros - os hipossuficientes econômicos - a alteração legislativa se caracteriza como um verdadeiro sepultamento do seu direito de acesso à justiça. Grande parcela da população que antes era atendida pela Defensoria Pública estadual agora se vê totalmente desassistida, haja vista que a DPU não está implementada em todas as comarcas, principalmente nas cidades do interior dos Estados, que são os lugares mais atingidos pela legislação.

Dessa forma, atingiu-se o núcleo essencial do direito fundamental de acesso à justiça, concretizado através da assistência jurídica integral e gratuita prestada pela Defensoria Pública.

O direito à assistência jurídica integral e gratuita está inserido no rol dos direitos fundamentais (art. 5º, LXXIV, CRFB/88). De acordo com o art. 134 da

⁴⁰ Os dados citados foram obtidos através de uma pesquisa pública junto ao portal eletrônico do TJRJ.

⁴¹ Prazo máximo estipulado em sede de repercussão geral pelo STF no REExt 631.240 para análise administrativa pelo INSS.

CRFB/88, cabe à Defensoria Pública o monopólio da assistência jurídica estatal gratuita. Destarte, a doutrina defende que “a Defensoria Pública seria considerada cláusula pétrea por instrumentalizar a garantia constitucional da assistência jurídica integral e gratuita, tendo sido esse o posicionamento encampado pelo art. 1º da LC nº. 80/1994”⁴².

Portanto, podemos concluir que o direito à assistência jurídica integral e gratuita fornecido pela Defensoria Pública é um direito fundamental que não pode ser suprimido, bem como, à luz da teoria dos direitos fundamentais, não pode sofrer retrocesso, pois a estes se aplica o princípio da vedação do retrocesso (efeito *cliquet*).

A vedação do retrocesso ou efeito *cliquet* serve de norte para a evolução dos direitos fundamentais, principalmente na seara dos direitos sociais, uma vez que, reconhecidos na ordem jurídica, não podem ser suprimidos ou reduzidos, sob pena de inconstitucionalidade. Tal princípio visa dar máxima proteção ao postulado da dignidade da pessoa humana contra qualquer medida de caráter normativo ou político de supressão ou enfraquecimento.

Disciplina Ingo Sarlet⁴³ que o princípio constitucional implícito da vedação do retrocesso decorre de princípios e argumentos de matriz jurídico-constitucional, dentre os quais destacamos: 1- Princípio do Estado Democrático e Social de Direito, que impõe um mínimo de segurança jurídica, abrangendo a proteção da confiança e manutenção da continuidade da ordem jurídica; 2- Postulado ou Princípio da Dignidade da Pessoa Humana; 3- Princípio da máxima efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais.

Sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, Flávia Piovesan⁴⁴, analisando o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, ressalta que o caráter progressivo previsto no PIDESC para tais direitos resulta na cláusula de proibição do retrocesso social. Segundo a autora, “a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia de direitos, cabendo ao Estado o ônus da prova.”

⁴² MENEZES, Felipe Caldas. A reforma da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública: disposições gerais e específicas relativas à organização da Defensoria Pública da União. In SOUSA, José Augusto Garcia de. *Uma nova Defensoria Pública pede passagem*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 137/138.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang, *A eficácia dos direitos fundamentais*. Ed. Livraria do advogado. 10ª edição atualizada, Porto Alegre, 2009. pp. 446/468.

⁴⁴ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e direito constitucional internacional*. 13ª edição. São Paulo – 2012. Pág. 245.

No plano concreto, a vedação do retrocesso objetiva impedir políticas estatais de redução ou supressão de direitos fundamentais sem qualquer tipo de compensação. Segundo Joaquim José Gomes Canotilho⁴⁵:

o princípio da proibição do retrocesso social impõe que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por meio de medidas legislativas deve ser considerado constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas legislativas que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, o anulem ou o aniquilem.

Desta feita, outra conclusão não há senão a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 13.876/2019. Como explanado, a alteração da competência delegada prevista no art. 109, §3º da CRFB/88, sem a devida implementação da Defensoria Pública da União, gerou um vácuo na prestação da assistência jurídica integral e gratuita da população que não possui capacidade de custear o acesso à justiça. Antes, essas pessoas eram atendidas pela Defensoria Pública estadual. Com a referida alteração, restarão desassistidas.

Conforme nota pública divulgada pela Assessoria de Comunicação da DPU⁴⁶:

Apesar da vigência da Emenda à Constituição 80/2014, que estabelece prazo até 2022 para que a DPU esteja presente em todas as cidades que contam com Justiça Federal, a Defensoria Pública da União está instalada em apenas 70 unidades (27 capitais e 43 cidades do interior), o que abrange um total de 1.830 municípios do país, que tem 5.570 cidades. Soma-se a essa realidade o número de 639 defensores públicos federais (o ideal é ao menos o dobro). A DPU completou 25 anos em 2020, mas ainda não tem carreira de apoio e depende de orçamento anual de R\$ 550 milhões, congelado por 20 anos a partir de 2017 devido ao teto de gastos.

À luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, apesar de ferir o PIDESC, o Brasil não aderiu, até o momento, ao protocolo facultativo do Pacto que habilita o indivíduo a buscar a justiça quando os seus direitos são violados

⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 347 apud TAVEIRA, Christiano de Oliveira Taveira e MARÇAL, Thaís Boia. *Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica*. rda – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p. 161-186, set/dez. 2013.

⁴⁶ ANADEF. Assessoria de Comunicação Social. Nota de esclarecimento da Defensoria Pública da União sobre o auxílio emergencial. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/nota-de-esclarecimento-da-defensoria-publica-da-uniao-sobre-o-auxilio-emergencial.html>>. Acessado em 15/08/2020.

e os recursos no país foram esgotados. Apesar disso, Flávia Piovesan⁴⁷ sustenta que os direitos econômicos, sociais e culturais são acionáveis a partir da aplicação de *standards* de direitos humanos que devem ser alegados ao Poder Judiciário à luz na normativa internacional.

Portanto, seja pela falta de implementação de normas nacionais e internacionais de direitos humanos, seja pela alteração substancial das normas internas, gradativamente observa-se o dismantelamento do aparato social brasileiro, que no caso ora analisado, influencia diretamente no acesso à justiça.

4. Da Pandemia da COVID-19, do auxílio emergencial e da proposta de renda básica permanente

A crise econômica que se iniciou no Brasil em 2014 demonstrou o quão fragmentária é a estrutura de proteção social às classes mais pobres no país. A partir da recessão de 2015 e 2016, a desigualdade voltou a aumentar no país, pois segundo pesquisa do Banco Mundial⁴⁸, o coeficiente de Gini, que de 1990 a 2015 foi reduzido de 0,605 para 0,519, voltou a subir para 0,539 em 2018.

Não obstante, esse contexto se tornou ainda mais dramático, para não dizer trágico, diante da chegada de uma crise na saúde em nível mundial, que aprofundou a recessão econômica e agravou o empobrecimento dos mais vulneráveis. Além disso, a crise econômico-social tende a ser mais gravosa no Brasil dado o alto grau de informalidade do mercado de trabalho e a insuficiência dos programas sociais até então instituídos.

O Instituto Mundial das Nações Unidas para a Pesquisa Econômica do Desenvolvimento (UNU-WIDER)⁴⁹ avaliou o impacto da pandemia da COVID-19 causado na economia dos países em desenvolvimento. Pela primeira vez, desde 1990, haverá aumento na taxa mundial de extrema pobreza (\$1,90 por dia). Esta subirá de 9,9% da população mundial para 11%, 12,2% ou até 15,3%. Portanto, o número de pessoas vivendo na extrema pobreza no mundo passaria de 727,3 milhões para 1,1 bilhão, na pior das hipóteses. A pesquisa trabalhou com as possibilidades de queda de 5%, 10% e até 20% de renda ou consumo no período de curto prazo, bem como não considerou a criação ou existência de programas de bem-estar social nos países.

⁴⁷ Idem PIOVESAN, Flávia. Pág. 250.

⁴⁸ Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI&country=>>>. Acessado em 13/08/2020.

⁴⁹ Sumner, A., Ortiz-Juarez, E. & Hoy, C. (2020) Precarity and the pandemic: COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. WIDER Working Paper 2020/77. Helsinki: UNU-WIDER. Disponível em <<https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/834-4>>, acessado em 14/08/2020.

No relatório divulgado em maio de 2020 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁵⁰, concluiu-se que até 83,4 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe podem voltar a viver em condições de extrema pobreza em 2020 como resultado da crise provocada pela pandemia da COVID-19. Com isso, eleva-se em 15,9 milhões o número de pessoas em extrema pobreza comparado ao ano de 2019.

Conforme o estudo acima apontado, o Brasil, que em 2019 contava com 5,4% da sua população vivendo com menos de \$ 1,90 por dia, veria esse o percentual aumentar para 6,9%, 7,4% ou até 7,9%, na pior das projeções, em 2020. Além disso, a parcela da população latino-americana exposta à pobreza aumentaria, em especial no Brasil, onde passaria de 19,4% em 2019 para 23%, 24,3% ou até 25% da população.

Em contraste, desde o início do isolamento, oito novos bilionários surgiram na região, segundo relatório da ONG Oxfam Brasil⁵¹, que apurou os dados da revista Forbes de março e julho de 2020. Entre os dias 18 de março e 12 de julho de 2020, a fortuna dos bilionários brasileiros cresceu cerca de 177 (cento e setenta e sete) bilhões de reais.

O agravamento da crise econômica, por outro lado, serviu para deixar ainda mais evidente que o programa Bolsa Família não foi capaz de solidificar uma política social de distribuição de renda básica permanente, inclusive porque sofria um processo de enfraquecimento até o início da crise de saúde. Pessoas que recentemente tinham ultrapassado a linha da pobreza podem voltar ao *status quo*.

Com a pandemia, o atual governo brasileiro, o qual elegeu-se adotando um discurso deferente a políticas de austeridade, viu-se obrigado a tomar medidas mais eficazes com o intuito de amenizar os impactos mais severos da crise. Em 18 de março de 2020, foi anunciada a criação de um programa da renda básica temporário, que mais tarde seria conhecido como auxílio emergencial.

O governo federal, inicialmente, havia aventado o valor de R\$ 200,00 mensais para o auxílio. Porém, diante da tramitação de um projeto de lei no Congresso Nacional prevendo o pagamento de parcelas de R\$ 500,00, e da iminência de sofrer uma derrota política para o parlamento, o governo federal aumentou o valor das parcelas, que passou a ser de R\$ 600,00 mensais, na forma da Lei n.º 13.982/2020, publicada em 2 de abril de 2020.

⁵⁰ CEPAL. (12 de maio de 2020). El desafío social entiemposdel COVID-19. Informe Especial COVID-19, (3). Disponível em <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/S2000325_es.pdf>. Acessado em 14/08/2020.

⁵¹ Oxfam Brasil, relatório informe “Quem Paga a Conta? – Taxar a Riqueza para Enfrentar a Crise da Covid-19 na América Latina e Caribe”. 27 de julho de 2020. Disponível em <<https://www.oxfam.org.br/noticias/bilionarios-da-america-latina-e-do-caribe-aumentaram-fortuna-em-us-482-bilhoes-durante-a-pandemia-enquanto-maioria-da-populacao-perdeu-emprego-e-renda/>>. Acessado em 14/08/2020.

Mais uma vez, após forte pressão, o Planalto prorrogou por mais 2 meses o auxílio emergencial. Este aprovou, através do Decreto nº. 10.412 de 30 de junho de 2020, o pagamento da 4ª e 5ª parcelas do auxílio emergencial.

E, mesmo o governo federal, que num primeiro momento apresentou resistência à criação do auxílio emergencial, aderiu ao debate e já esboça uma proposta para substituir este, que foi batizada de Renda Brasil. Portanto, a partir da pandemia da COVID-19, foi inserido no centro da discussão política do país o debate de uma renda básica permanente.

No entanto, o assunto não é novo. Há décadas é tratado por Eduardo Suplicy, que é o autor da Lei nº. 10.835/2004. Esta instituiu a renda básica de cidadania, que segundo o texto legal, seria instituída em etapas, e a definição do valor caberia ao Poder Executivo.

O projeto do Renda Brasil veiculado na imprensa⁵² supostamente objetiva substituir o Bolsa Família e outros programas sociais. No entanto, até o momento de finalização do presente artigo, o governo federal não conseguiu definir as diretrizes do citado programa.

Assim, sob a perspectiva dos aspectos que circularam sobre o Renda Brasil, vislumbra-se a necessidade de amadurecer a discussão acerca de parâmetros mais abrangentes de proteção social, através da instituição de uma renda básica permanente.

Para tanto, deve-se analisar como ponto de partida o já estabelecido auxílio emergencial. Segundo nota técnica divulgada em maio de 2020 pela Instituição Fiscal Independente (IFI)⁵³, órgão de pesquisa do Senado Federal, considera-se que o programa deverá alcançar 79,9 milhões de beneficiários, ou seja, aproximadamente 38% da população brasileira⁵⁴. O valor direcionado ao auxílio emergencial será de aproximadamente R\$ 154,4 bilhões no prazo de 03 (três) meses no acumulado de 2020.

O pesquisador da USP Rogério Barbosa⁵⁵, que analisou as consequências da COVID-19 e efeitos das políticas emergenciais sobre a renda, verificou

⁵² O Globo. “Veja o que se sabe sobre o Renda Brasil, que vai substituir o Bolsa Família. 04 de julho de 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/veja-que-se-sabe-sobre-renda-brasil-que-vai-substituir-bolsa-familia-1-24515599>>. Acessado em 10/08/2020.

⁵³ Nota Técnica nº. 42. 7 de maio de 2020. Cenários para a despesa com o auxílio emergencial. Alessandro Casalecchi. Instituto Fiscal Independente. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571562/NT42_Cenarios_despesas_auxilio_emergencial.pdf. Acessado em 15/08/2020.

⁵⁴ Segundo o IBGE, a população brasileira estimada em 2019 é de 210.147.125 milhões de pessoas. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acessado em 15/08/2020.

⁵⁵ BARBOSA, Rogério Jerônimo. Palestra: A vulnerabilidade dos trabalhadores brasileiros na pandemia da Covid-19. IX Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA). São Paulo, 13 de agosto de 2020. Disponível em canal da RBMA no YouTube, em <www.youtube.com/user/redbrame>. Acesso em 15/08/2020.

que, com o auxílio emergencial, houve o aumento de renda domiciliar *per capita*, comparado ao ano de 2019. Isso impulsionou a redução da desigualdade (o coeficiente de Gini passou de 0,543 em 2019 para 0,492 em 2020), bem como a taxa de pobreza (18,7 em 2019 e 16,1 em 2020). Caso não houvesse a implementação do auxílio, haveria aumento da desigualdade (coeficiente de Gini 0,569), e a taxa de pobreza quase que dobraria (29,8), conforme aponta o autor.

Barbosa explicou, no entanto, que não houve redução real da pobreza. O aumento da renda sequer chegou a cobrir as perdas acumuladas da renda dos 10% mais pobres desde a crise de 2014. Além disso, apesar de medir-se a pobreza apenas pela renda, verifica-se que a questão é muito mais complexa. O auxílio, em razão do seu caráter provisório, não alterou a realidade das moradias, muitas vezes precárias, sem esgotamento sanitário, energia elétrica, acesso à internet, transporte e segurança. Enfatizou ainda, que caso não tivesse sido instituído qualquer auxílio, 7% da população brasileira, ou seja, aproximadamente 14 milhões de pessoas, ficariam sem renda alguma.

Com isso, concluiu pela imprescindibilidade da instituição de um programa de renda básica permanente, visto que o mercado de trabalho não irá se recuperar tão facilmente, bem como, sem o combate à pandemia *stricto sensu*, as pessoas, possivelmente, não terão coragem de se engajar em novas atividades econômicas.

O programa, em que pese ter sido de suma importância para que não houvesse consequências ainda mais gravosas da pandemia da COVID-19 no Brasil, apresentou pontos negativos. Além de impor várias condições, houve a incerteza sobre as datas de pagamento, o que acarretou demora e aglomerações nas agências da Caixa Econômica Federal. Ademais, a sua forma de implementação teve caráter inequívoco de exclusão social, vez que a inscrição para o programa só pôde ser realizada através de um aplicativo, sendo exigido ainda, dos requerentes, telefone, conexão à internet e e-mail para cadastro no programa.

Cerca de 46 milhões de brasileiros não têm acesso à internet, segundo pesquisa realizada pelo IBGE⁵⁶ em 2018. A renda média *per capita* nos lares brasileiros onde havia internet era duas vezes maior que nas residências onde não havia (cerca de R\$ 1.769 contra R\$ 940, respectivamente). Dessa forma, um primeiro parâmetro a ser pontuado na instituição de uma renda básica permanente é que o seu requerimento deve se dar a partir de diferentes meios, como já ocorre no caso do Bolsa Família, a fim de alcançar os excluídos digitais, que muitas vezes são os que mais necessitam do benefício assistencial.

Além disso, a proposta deve atender a alguns critérios para permitir que seja perene e universal. Um grupo de 270 organizações da sociedade civil, de centrais sindicais a institutos de pesquisa, montou a campanha “Renda básica

⁵⁶ IBGE, Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua - PNAD contínua – 2018, acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal pnad contínua 2018.

que queremos”⁵⁷. A proposta⁵⁸ prevê que a renda básica permanente deve ser universal e incondicional, ou seja, estar disponível para todos os brasileiros e brasileiras que atendam aos critérios de renda, sem que estes tenham que cumprir obrigações para receber o benefício. Além disso, o universalismo deve ser sensível às diferenças da população, levando em conta as necessidades, as carências e a discriminação de grupos específicos mais vulneráveis.

A renda básica permanente deve também considerar individualmente as pessoas, a fim de que famílias mais numerosas, monoparentais ou de composições não tradicionais não sejam prejudicadas. Dessa forma, não poderá haver regressividade no valor do benefício de acordo com o número de pessoas na família. Ademais, não deve excluir outras políticas de proteção social já existentes, tampouco poderá ter previsão de negativa de serviço público no caso de o indivíduo ser beneficiado pelo programa.

O benefício deve ser previsível, isto é, deve ser pago mensalmente e em data certa, possibilitando a organização financeira dos beneficiários. Deverá também ter liquidez, o que implica dizer que deverá ser pago em dinheiro, e não em *vouchers*, como sugeriu o atual Ministro da Economia para o pagamento de creches⁵⁹. Potencializa-se, com isso, a liberdade e o uso do benefício. Por fim, não poderá ser tributado, direta ou indiretamente, bem como não deverá ser utilizado para cálculo de elegibilidade por critérios de renda.

O programa deve contar com previsão de atualização para que não perca a sua finalidade. O valor estipulado deve ser suficiente para assegurar a uma família média brasileira uma renda mensal equiparada a 01 (um) salário-mínimo, não podendo este valor ser menor do que qualquer programa de transferência já existente, nem concedido em substituição a serviços públicos.

Sob o aspecto de grande parte dos parâmetros citados, tramita o PL nº. 3934/2020 na Câmara dos Deputados. No entanto, diversos outros projetos de lei, bem como a proposta ainda não formalizada do governo federal (Renda Brasil) – muito menos efetivos no ponto de vista social –, disputam espaço na discussão pública.

Mas para que esse projeto avance, devem-se buscar também meios para subsidiá-lo. Nesse ponto, é imperioso debater sobre a necessidade de se realizar uma profunda e extensa reforma em nosso sistema tributário, cabendo inclusive refletir sobre a atual proposta que está sendo veiculada pelo governo federal de reforma tributária.

⁵⁷ Para melhor conhecimento da campanha, acesse: <https://www.rendabasica.org.br/>.

⁵⁸ Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/15KBtIKNqsB79EPNml74hed-rCBCq81VI/view>>. Acessado em 15/08/2020.

⁵⁹ Disponível em <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/governo-quer-criar-voucher-para-creche-com-6-bi-do-fundeb-1-24541693>>. Acessado em 15/08/2020.

Propõe-se que o financiamento do projeto de renda básica permanente também se dê a partir da incidência de imposto sobre grandes fortunas, bem como sobre lucros e dividendos, ambos inexistentes no Brasil até o momento. Além disso, há de se considerar o financiamento através da mudança da tributação de renda, criando mais faixas com percentuais diversos e alterando o parâmetro de isenções.

Segundo a economista Débora Freire, pesquisadora e professora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar-UFMG)⁶⁰:

Pesquisadores têm ressaltado o alto grau de regressividade da nossa estrutura tributária, em especial pela pequena participação da tributação direta, ou seja, renda e patrimônio, mas também por uma série de especificidades, isenções e regimes especiais que distorcem o perfil progressivo da tributação direta.

Conforme Freire apurou em sua tese de doutorado, “em 2013, dos R\$ 632 bilhões de rendimentos isentos, 36,6% foram constituídos por lucros e dividendos recebidos pelo titular e dependentes”⁶¹. Além disso, a economista também verificou, através de dados da Receita Federal em 2015, que 95% dos rendimentos advindos de lucros e dividendos estão concentrados nos contribuintes que declaram ter renda superior a 10 (dez) salários-mínimos, sendo 43,3% apropriados pelas pessoas com renda superior a 160 (cento e sessenta) salários-mínimos.

A taxação sobre a renda de pessoas físicas no Brasil e na maioria dos países da América Latina é mínima. Dos 16 países analisados nessa região pela CEPAL⁶², somente três (Argentina, México e Uruguai) apresentam taxas maiores que 8%, mas que não excedem 10%. No Brasil, a taxa é de aproximadamente 6%. Em comparação, os Estados Unidos apresentam uma taxa de 14,2%, e em alguns países europeus atinge-se o patamar de 20%. Isso impacta diretamente na redução da desigualdade, vez que os ricos pagam muito menos impostos comparativamente aos mais pobres.

⁶⁰ VIANA, Diego. Artigo “Ferramentas para uma sociedade equânime”, Revista FAPESP, Edição 291, maio de 2020. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/ferramentas-para-uma-sociedade-equanime/#Box-Economia_291>. Acesso em 13/08/2020.

⁶¹ CARDOSO, Débora Freire, Capital e Trabalho no Brasil no Século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva, UFMG 17-Mar-2016. Págs 194/195. Disponível em <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/FACE-ADBJPP>>. Acesso em 13/08/2020.

⁶² Nações Unidas, CEPAL e OXFAM. Tributación para un crecimiento inclusivo, Marzo de 2016. Disponível em <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238es.pdf>>. Acesso em 15/08/2020.

Portanto, a carga tributária brasileira é tida como regressiva, pois recai de forma mais expressiva sobre as pessoas que possuem renda mais baixa. No Brasil, taxa-se mais o consumo do que a renda. Segundo a OECD⁶³, 51% da arrecadação fiscal na América Latina e no Caribe provêm de impostos sobre o consumo. Logo, como a tributação sobre o consumo atinge igualmente todos, ela onera mais a população com renda menor.

A solução apontada, portanto, é substituir a tributação sobre o consumo por uma maior tributação sobre a renda, pois esta tem um caráter muito mais isonômico, principalmente sobre aqueles que estão no topo da pirâmide social.

A proposta de financiamento de um programa de renda básica permanente através de uma reforma na carga tributária brasileira, além de indicar uma fonte de renda para financiar o programa social, ainda torna nosso sistema progressivo, vez que incidirá de forma mais relevante sobre a renda dos mais ricos. Funciona também, pois, como instrumento de redução da desigualdade social.

Diante dessas considerações, é preciso tecer alguns comentários sobre a atual proposta de reforma tributária⁶⁴ do governo federal. Tal proposta trata exclusivamente de impostos que incidem sobre o consumo e visa unificar o PIS e o Cofins em um único imposto, chamado de CBS (Contribuição social sobre operações com bens e serviços), com uma alíquota de 12%.

Além de a proposta não abranger qualquer mudança nos impostos sobre a renda de pessoa física, o professor José Maria Arruda de Andrade⁶⁵ analisa que a reforma apresentada gerará um aumento na carga tributária em razão da alíquota instituída, vez que muitos bens e serviços apresentam atualmente alíquotas inferiores a 12% com o PIS e o Cofins. E, considerando que o Brasil tributa mais o consumo – segundo o professor, perto de 50% –, este complementa que o aumento terá efeitos negativos, pois incidirá de forma mais acentuada sobre os mais pobres, o que acarretará a regressividade.

Argumenta-se que haverá aumento excessivo do endividamento público se for instituída uma renda básica permanente. No entanto, é muito mais provável que a sua criação fortalecerá a economia, vez que a garantia certa de uma renda mensal para famílias de baixa renda é revertida em consumo. O Programa de

⁶³ OECD et al. (2020). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2018. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es;jsessionid=E2nCU36PQMsolURz1cCnvH90.ip-10-240-5-12>. Acessado em 15/08/2020.

⁶⁴ Entregue em 21 de julho de 2020 ao Congresso Nacional, a proposta será incorporada a duas iniciativas que já estão em andamento: PEC nº. 45/2019 (Câmara) e PEC nº. 110/2019 (Senado).

⁶⁵ ANDRADE, José Maria Arruda de. Preocupações econômicas com a proposta federal de reforma tributária. Revista Consultor Jurídico. 9 de agosto de 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-09/estado-economia-preocupacoes-economicas-proposta-federal-reforma-tributaria#author>>. Acessado em 15/08/2020.

Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento da UFRRJ⁶⁶ revelou que os R\$ 122,17 bilhões já transferidos às famílias geraram receita de R\$ 36,4 bilhões para a União, Estados e Municípios. Na hipótese de ser implementada a quantia de R\$ 257,2 bilhões prevista para o ano, haverá o retorno de até R\$ 78,8 bilhões sob a forma de imposto.

Ademais, o estudo realizado pela UFRRJ aponta que o benefício já amenizou a queda de 02 (dois) pontos do PIB brasileiro, evitando que a crise econômica se aprofunde ainda mais, pois o aumento das receitas familiares fomenta mais consumo, que, por sua vez, gera mais renda às empresas e ajuda a manter empregos, aquecendo a economia.

Tal fato, inclusive, foi analisado na prática pelo professor do programa Joilson Cabral - coautor do estudo anteriormente citado. Segunda a pesquisa⁶⁷, na cidade fluminense de Maricá foi instituída uma renda básica de cidadania (a moeda denominada Mumbuca), desde de 2013, no valor de R\$ 130,00. Esta alcança 26% da população do município (42.500 pessoas) e foi ampliada para o valor de R\$300,00 durante a pandemia. O governo municipal criou mais dois programas sociais durante a crise: o programa de amparo ao trabalhador e o programa de amparo ao emprego, auxiliando trabalhadores informais, autônomos, profissionais liberais e MEIs, no primeiro caso, e empregados formais, no segundo.

A política social de Maricá impactou diretamente na geração de empregos e na arrecadação de impostos. Segundo o estudo, Maricá perdeu apenas 74 empregos formais. Além disso, a arrecadação fiscal do município permaneceu estável, havendo crescimento de 42,72% no período de janeiro a maio de 2020 dos tributos (ICMS, ISS e taxas) em relação ao mesmo período de 2019. Diante disso, o especialista concluiu que os programas implementados devem ser “não apenas prorrogados, mas aprimorados de modo que sejam ampliados (no caso do RBC em direção à universalidade)”.

Diante do exposto, vislumbra-se que o cenário brasileiro de extrema pobreza e desigualdade social, que já se encontrava novamente em crescimento, tende a se agravar em consequência dos efeitos econômico-sociais causados pela pandemia da COVID-19. Logo, imprescindível o estabelecimento de um programa de renda básica permanente mais inclusivo, universal e perene possível, transformando o fragmentário sistema social brasileiro. A instituição da renda básica também passa pela necessidade de uma reforma tributária

⁶⁶ Disponível em <http://cursos.ufrj.br/posgraduacao/ppger/files/2020/07/reportagem-valor-aux%C3%ADlio-2.pdf>. Acessado em 04 de agosto de 2020.

⁶⁷ COVID-19: Notas do PPGER em relação à Economia do Estado do Rio de Janeiro. Boletim 06: COVID-19: a importância da manutenção da renda em tempos de coronavírus: o exemplo do município de Maricá-rj1. Disponível em <<http://cursos.ufrj.br/posgraduacao/ppger/files/2020/07/BOLETIM-06.pdf>>. Acessado em 15/05/2020.

que torne o sistema brasileiro progressivo. Possibilita-se, com isso, arrefecer os efeitos deletérios da pandemia e continuar no propósito de redução da pobreza extrema e desigualdade social, pois além de fortalecer a economia, permitirá a manutenção de arrecadação tributária estatal.

CONCLUSÃO

O Brasil teve significativos avanços na erradicação da pobreza extrema nas últimas décadas, reduzindo drasticamente o número de pessoas que viviam nessa condição. Entretanto, a partir de 2018, foi observado um aumento do índice, alavancado sobretudo pela recessão econômica, que se iniciou em 2014, e pelas diversas políticas de austeridade, que reduziram cada vez mais o sistema de seguridade e previdência social do país.

É neste cenário de intensa fragilidade social que o Brasil foi alcançado pela pandemia da COVID-19. Os representantes da sociedade tiveram que atuar de forma rápida para amenizar graves problemas que a crise na saúde acarretou em curtíssimo espaço de tempo. No entanto, a pandemia ainda produzirá muitos efeitos deletérios que desafiam medidas significativas no campo econômico-social.

Os governos que se sucederam após a redemocratização do país, em sua maioria, adotam agendas neoliberais que reduziram sensivelmente as políticas de bem-estar social. E, apesar de o governo do PT se destacar em relação às políticas de renda instituídas, uma vez que instalou o bem-sucedido programa Bolsa Família e aumentou significativamente o valor do salário-mínimo durante sua gestão, instituiu, mais do que nunca, um estado penal no Brasil. Houve um encarceramento em massa que elevou o Estado brasileiro para a 3ª posição dos países que mais prendem no mundo.

O cenário pré-COVID-19 já era de recessão econômica, aumento da pobreza e da informalidade do mercado de trabalho. Nesse contexto foram aprovados: a reforma do trabalho; o congelamento de gastos públicos por 20 anos; a reforma da previdência, dentre outros. Também foi observado um sucateamento do INSS e uma maior dificuldade para se alcançar os benefícios previdenciários e assistenciais, seja pela demora na análise dos pedidos administrativos, seja pela supressão do direito de acesso à justiça. Com relação a este, sustentamos que o art. 3º da Lei nº. 13.876/19 é inconstitucional, vez que atingiu o núcleo essencial do direito fundamental do acesso à justiça que já se encontrava plenamente instituído. Violou-se, com isso, o princípio constitucional implícito da vedação ao retrocesso.

Para além de retomar o caminho da diminuição da pobreza e da desigualdade social e buscar-se a declaração de inconstitucionalidade acima apontada, deve-se discutir as políticas públicas que devem ser implementadas em relação à renda da população brasileira.

Assim, a fim de se resguardar os direitos dos mais necessitados e se criar uma rede de proteção social mais sólida, deve ser feito um amplo debate sobre a instituição de uma renda básica permanente, universal e perene, sendo custeada também por alterações tributárias para maior taxação da renda dos mais ricos e criação de impostos sobre grandes fortunas e lucros e dividendos de pessoas físicas.

Com isso, viabiliza-se uma fonte de custeio para o programa de renda básica permanente, diminuindo-se, assim, o impacto no orçamento público. Ademais, a instituição de uma tributação progressiva diminuiria a desigualdade social, operando-se a transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 347 apud TAVEIRA, C. O. T. e MARÇAL, T. B. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p. 161-186, set. 2013.

CARDOSO, D. F. Capital e Trabalho no Brasil no Século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva. UFMG, Minas Gerais, 17 mar. 2016. p. 194-195. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/FACE-ADBJPP>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CEPAL. El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19, **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, n. 3, 12 mai. 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/S2000325_es.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

CEPAL; OXFAM. Tributación para un crecimiento inclusivo, **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, mar. 2016. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

Dezalay, Y; Garth, B (eds.). **Global prescriptions. The production, exportation and importation of a new legal orthodoxy.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002.

ITURRALDE, M. O Governo neoliberal da insegurança social na América Latina: semelhanças e diferenças com o Norte Global. In BATISTA, V M. **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.** Rio de Janeiro: Revan. 2012. p. 178 -179.

MENEZES, F. C. A reforma da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública: disposições gerais e específicas relativas à organização da Defensoria Pública da União. In SOUSA, J. A. G. **Uma nova Defensoria Pública pede passagem.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 137-138.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização. **DEPEN**, Brasília, jun. 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Redução da Pobreza. **UNDP**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview1/mdg1.html>. Acesso em 10 ago. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. 1. ed. **Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça**, Timor Leste. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e direito constitucional internacional.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 245.

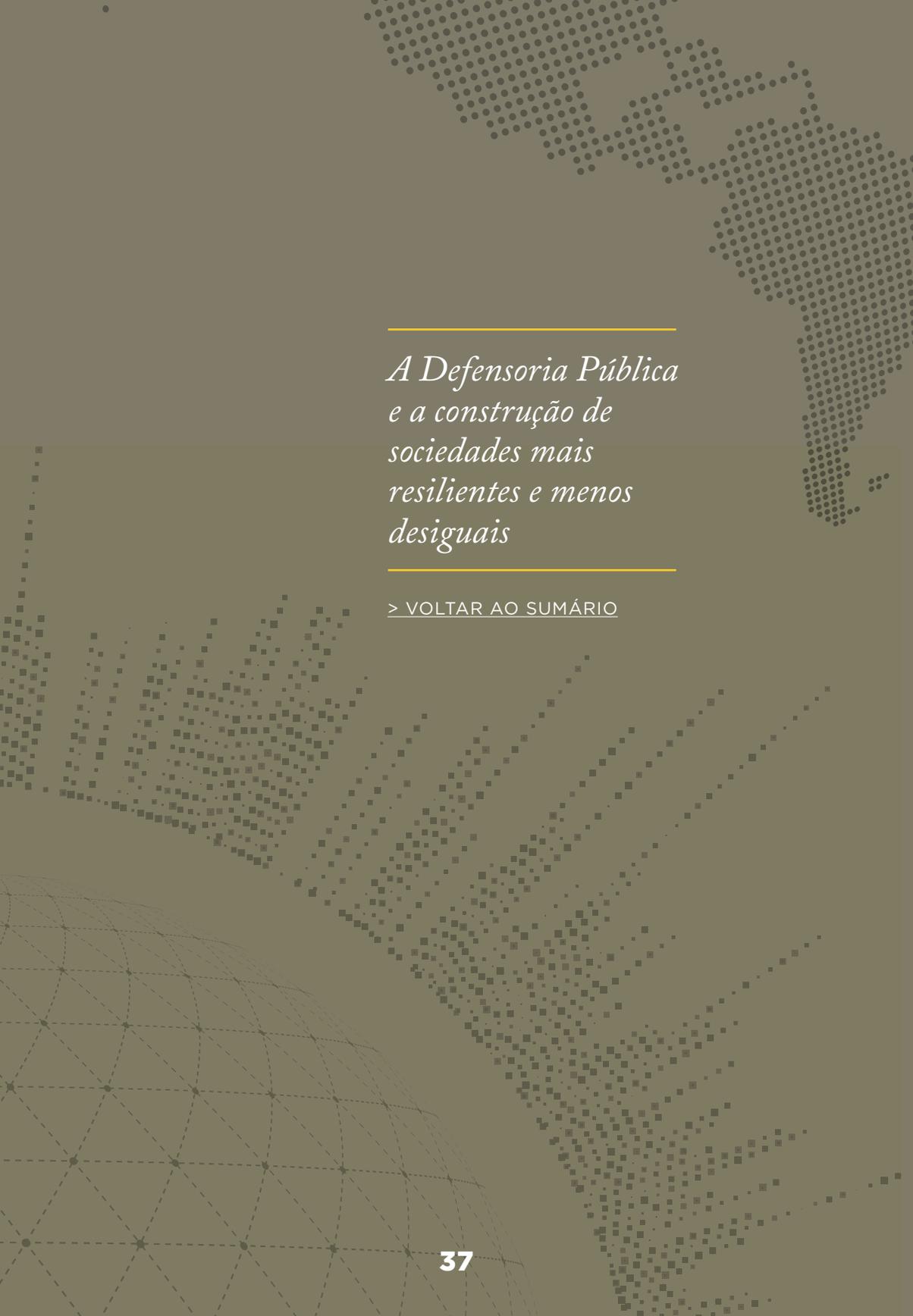
ROGER, F. **Princípios institucionais da defensoria pública: De acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União).** Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 30.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009. p. 446-468.

SOUZA, H. **Escritos indignados**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora: IBASE, 1991. p 132. Sumner, A.; Ortiz-Juarez, E.; Hoy, C. Precarity and the pandemic: COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. WIDER Working Paper 2020/77. **Helsinki: UNU-WIDER**. Disponível em: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/834-4>. Acesso em: 14 ago. 2020.

VIANA, D. Ferramentas para uma sociedade equânime. **Revista FAPESP**, ed. 291, 2020. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/ferramentas-para-uma-sociedade-equanime/#Box-Economia_291. Acesso em: 13 ago. 2020.

WACQUANT, L. **Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 21.



*A Defensoria Pública
e a construção de
sociedades mais
resilientes e menos
desiguais*

[> VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

A DEFENSORIA PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DE SOCIEDADES MAIS RESILIENTES E MENOS DESIGUAIS

Marina Kaori Pinheiro

Defensora Pública

marina.pinheiro@defensoria.rj.def.br

Resumo: O presente artigo tem como escopo introduzir o tema da resiliência no âmbito de atuação da Defensoria Pública. O estudo se dá pelo levantamento bibliográfico e a análise de publicações em matéria de Direitos Humanos, tais como os Objetivos para Desenvolvimento Sustentável da ONU, o Marco de Ação de Hyogo, de 2005, e o Marco de Sendai, de 2015, dentre outros. Inicialmente, será trabalhado o conceito de resiliência e sua inserção nos campos das sociedades e das cidades. Posteriormente, a relação da construção da resiliência das cidades e a conexão com a diminuição das desigualdades, especialmente, nos casos decorrentes de desastres. Por fim, este artigo irá abordar o papel da Defensoria na construção de sociedades mais resilientes no combate às desigualdades sociais através, por exemplo, da busca pela universalização dos serviços públicos para garantia de uma vida digna e atenuar as violações de direitos.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Resiliência; Serviços Públicos; Desenvolvimento Sustentável

INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública possui um papel fundamental no desenvolvimento de uma sociedade mais justa, menos desigual e mais inclusiva, por isso deve cumprir com o seu dever de promover o acesso à Justiça de forma integral aos mais necessitados e vulneráveis, de forma a colaborar com uma sociedade mais democrática e superar as desigualdades apresentadas. Em 2015, houve um movimento global para construção de uma agenda comum referente aos novos desafios do desenvolvimento, que resultou na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda avançou em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseado nos antigos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). A partir da leitura do Primeiro Objetivo

para o Desenvolvimento Sustentável da ONU¹, a Erradicação da Pobreza, verificamos que uma de suas metas, a de número 1.5, traz como escopo o seguinte: “Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais”.

Neste sentido, este artigo busca demonstrar o que seria a chamada *resiliência das sociedades* e, mais especificamente, dos pobres, e o porquê de ela figurar como uma meta importante de ser alcançada para que erradiquemos a pobreza. Importante pontuar a proposta de construção de cidades menos desiguais e como o termo resiliência é constantemente utilizado e vinculado aos eventos de desastres. Por derradeiro, nos debruçamos sobre o arcabouço normativo da *resiliência dos pobres*, que, em verdade, se constitui por normas de Direitos Humanos advindas do âmbito internacional, interamericano e pátrio. Por fim, refletiremos sobre o papel que a Defensoria Pública pode vir a desempenhar para a construção de sociedade mais resilientes.

CONCEITO DE RESILIÊNCIA

A palavra resiliência, na sua acepção gramatical, segundo o dicionário Michaelis, significa: “1. na física, elasticidade que faz com que certos corpos deformados voltem à sua forma original. 2. No sentido figurado, capacidade de rápida adaptação ou recuperação.”² Nesse giro, a acepção de *resiliência*, quando utilizada ao se referir às sociedades, se constitui pela capacidade destas de preverem, e se recuperarem, de desastres, através do emprego de esforços visando à diminuição dos riscos aos quais essas populações são submetidas quando sujeitas a tais eventos. É, assim, um conceito que se liga à diminuição da vulnerabilidade de tais sociedades e por um agir primordialmente preventivo e de preservação, e não somente reativo.

Tal conceito teria se originado, num primeiro momento, de outros campos de atuação e do saber, tais como a física, a psicologia e a psiquiatria³. Contudo, o termo *resiliência* ficou consagrado como um conceito referente à diminuição de desastres, quando da realização da II Conferência Mundial para Redução de Desastres (World Conference on Disaster Reduction) da ONU, ocorrida em 2005 em Hyogo, no Japão.

¹ Naciones Unidas. Sustainable Development Goals. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

² Dicionário Michaelis Online. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/resiliencia>

³ MANYENA,. Siambala Bernard. **The concept of resilience revisited**. Página 433.

A Conferência foi precedida da primeira, ocorrida em 1994 em Yokohama, e se deu justamente quando se completavam dez anos desde a ocorrência de um grande Terremoto no Norte do Japão (Sismo de Kobe ou Grande Sismo de Hanshin-Awaji), tendo sido Hyogo uma das Províncias que mais sofreu com tal desastre. Dez anos depois, a província “demonstrou [entretanto] uma recuperação memorável desde o Grande Terremoto de Hanshin-Awaji”⁴. Tal Conferência ocorreu, também, num contexto internacional que havia acabado observar a ocorrência do Tsunami no Oceano Índico, em dezembro de 2004, além do Tsunami no Sudeste da Ásia, em janeiro de 2005.

Nessa ocasião foi firmada a chamada Declaração de Hyogo (*Hyogo Declaration*) que, dentre outras ações, estabeleceu o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Construindo a Resiliência das Nações e Comunidades para Desastres (*Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*). Este, por sua vez, constituiu um Plano de Ação para desenvolver a resiliência dos povos nos dez anos que sucederam a Conferência. No Marco de Ação de Hyogo, podemos também aferir a definição de resiliência abraçada pela Organização da Nações Unidas, conceituada, em tradução literal desta autora, como:

A capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade potencialmente exposta a perigos se adaptar, através da resistência ou mudança, com objetivo de alcançar ou manter níveis aceitáveis de funcionamento e estrutura. Isto é determinado pelo grau em que o sistema social é capaz de se organizar para aumentar a capacidade de aprender com desastres passados para melhorar a proteção no futuro e desenvolver as medidas de redução de risco⁵.

Em 2015, foi realizada nova Conferência, em Sendai, no Japão (Terceira Conferência Mundial da ONU para Redução de Riscos de Desastres), a partir da qual exsurgiu a Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030⁶, que reafirmou a necessidade de antecipar, planejar e reduzir riscos, diante da necessidade de construir com urgência uma maior resiliência dos povos. Restaram estabelecidas metas a serem atingidas pelas nações até o ano de 2030. Embora os Marcos da ONU tenham como foco a redução das vulnerabilidades em relação a desastres naturais, o dever de construção da resiliência não deveria se cingir apenas àqueles desastres decorrentes da ação da natureza, mas a toda sorte de estresse ou choque ao qual se exponha uma sociedade.

⁴ Hyogo Declaration, p.2. Disponível em <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-declaration-english.pdf>.

⁵ Disponível em: https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf. Marco de Ação de Hyogo, p. 4.

⁶ Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

O Brasil é signatário deste Marco de Ação da ONU, assim como também o foi em relação ao Marco de Ação de Hyogo. O próprio estado brasileiro, no Relatório de Revisão da Prontidão dos Dados previstos no Marco de Sendai (*Sendai Framework Data Readiness Review*), afirma que a definição de desastres, em nosso país, “é o resultado de eventos adversos, naturais ou induzidos pelo homem, em ecossistemas vulneráveis, causando danos humanos, materiais e ambientais, assim como subseqüentes perdas econômicas e sociais”⁷.

Nessa esteira, o relatório Rio Resiliente, da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, do ano de 2014, já apontava como principais riscos identificados para a resiliência, dentro do Município, independentemente da ocorrência da ingerência da ação humana ou não, os seguintes eventos:

chuvas fortes, ventos fortes, ondas e ilhas de valor, elevação do nível do mar, epidemia local e pandemia, seca prolongada, acidentes com infraestrutura urbana, saturação da infraestrutura viária, aglomerações de pessoas com impacto na normalidade e ação criminosa no espaço urbano.

Adota, assim, uma noção de desastres que não se cinge aos eventos naturais, mas que também enfatiza os serviços e políticas diretamente relacionados a riscos que podem tirar a cidade da sua normalidade, isto é, que tem potencial de gerar uma crise⁸.

Neste sentido, o autor Siambala Bernard Manyena sugere como definição de *resiliência*, de uma forma mais genérica, como sendo “a intrínseca capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a um choque ou stress, se adaptar e sobreviver através da mudança de seus atributos não essenciais e da reconstrução de si mesma (tradução da autora)”⁹. Seguindo esta linha de raciocínio, podemos afirmar que seriam desastres, também, a explosão na fábrica de Bhopal, na Índia, evento ocorrido em 1984 no qual a Fábrica Union Carbide, fabricante de pesticidas, explodiu, levando meio milhão de pessoas à exposição ao gás isocianato de metila. Assim como, o Desastre de Mariana, no qual se rompeu a barragem de rejeitos da Mineração da Empresa Samarco, contaminando o Rio Doce, e o de Brumadinho, em que se rompeu uma barragem da Companhia Vale do Rio Doce, levando a duzentos e cinquenta e quatro mortes e mais dezesseis pessoas desaparecidas. Ainda que esses eventos não sejam naturais e tenham decorrido de concorrência da ação humana, eles ainda assim constituem eventos antropogênicos. Ou seja, aqueles provocados pelo homem ou decorrentes das transformações e do desenvolvimento da sociedade.

⁷ Disponível em https://www.preventionweb.net/files/53129_brazilbra.pdf

⁸ Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/126674/4134832/Resiliencia.pdf>

⁹ MANYENA, Siambala Bernard. **The concept of resilience revisited**. p. 446.

Na mesma esteira, podemos considerar a pandemia do Coronavírus como sendo um desastre de proporções mundiais. Não podemos deixar de ressaltar, ainda, que a resiliência aos desastres está sustentável, vez que intrinsecamente ligada ao desenvolvimento a *resiliência* se firma sobre “fazer escolhas sobre futuras perdas quando as decisões sobre desenvolvimento são tomadas¹⁰. Assim, para que a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável seja verdadeiramente colocada em prática, deverá ser observada, quando da tomada de decisões, mirando o futuro, a possibilidade de ocorrência de eventos desastrosos.

Neste giro, é necessário enxergar o gestor da agenda desenvolvimentista como o responsável por eventuais consequências desastrosas que vierem a ocorrer no futuro. Isto porque o ambiente e potenciais eventos que possam nele ocorrer (ainda que naturais) devem ser considerados antes mesmo da intervenção humana naquele local. Resta, assim, evidente que o tema da construção da *resiliência das sociedades* é, por natureza, multidisciplinar, vez que a sua construção demanda esforços de várias áreas do saber, tais como ecologia, engenharia, arquitetura, sociologia, psicologia, medicina e direito, dentre outros.

Exemplo disso é o fato de que o Marco de Ação de Hyogo prevê medidas de ação nos mais variados âmbitos, tais como: a instituição de marcos de ação legislativos e institucionais a (em) âmbito nacional; a identificação e o monitoramento dos riscos; o incremento da educação e inovação para a criação de uma cultura de segurança e resiliência; a redução dos riscos subjacentes, sendo estes os relacionados aos aspectos sociais, econômicos, ambientais e do manejo de terras, dentre outros.

Por sua vez, o Marco de Ação de Sendai traz, como resultado a ser perseguido: “a prevenção de novos e a redução dos riscos de desastres existentes, através da implementação da integração entre os âmbitos econômico, estrutural, legal, social, da saúde, da cultura, educacional, ambiental, tecnológico e político de medidas para prevenir e reduzir o perigo de exposição e vulnerabilidade a desastres, aumentando o preparo para resposta e reabilitação e de modo a também fortalecer a resiliência”. Este artigo se debruça especialmente sobre os aspectos jurídicos da construção da *resiliência das sociedades*, mais particularmente das cidades e dos pobres, diante da ocorrência de desastres.

RESILIÊNCIA DAS SOCIEDADES E DAS CIDADES

Na sociedade brasileira atual, a maior parte da população se encontra concentrada em áreas urbanas. Um estudo de 2017, executado pela EMBRAPA, apontou que 84,3% (oitenta e quatro vírgula três por cento) da população

¹⁰ Idem. p. 4.

brasileira vivem em áreas consideradas urbanas, que representam, por sua vez, menos de 1% (um por cento), mais precisamente 0,63% (zero vírgula sessenta e três por cento), do território nacional¹¹.

Análises recentes sobre o impacto de desastres apontam que uma alta proporção da população afetada por desastres, como os relacionados ao clima extremo, está concentrada nas localidades urbanas. Isso porque a urbanização pode estar associada à modificação do clima local, o que aumenta, ainda, a proporção da população mundial e, especificamente, da população brasileira, exposta aos impactos das mudanças climáticas em áreas urbanas. Esse processo pode resultar, por exemplo, na formação de ilhas de calor e no aumento da frequência de enchentes¹². Ainda, nesses centros urbanos, os governos locais não administram risco e tampouco ajudam as famílias mais pobres a possuírem a infraestrutura necessária para se adaptar à exposição ao risco, o que não ocorre com famílias de maior poder aquisitivo¹³.

Assim, em cidades como o Rio de Janeiro, em que houve o crescimento desordenado da ocupação populacional, esse processo de urbanização coloca as pessoas mais pobres em especial condição de vulnerabilidade em relação a essas mudanças climáticas. Por tais razões, toma mais relevo o desenvolvimento do tema da *resiliência das cidades*, mais especificamente.

A CONSTRUÇÃO DA RESILIÊNCIA DAS CIDADES E A DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Infelizmente, as populações mais afetadas por desastres são aquelas que possuem, ainda, outras vulnerabilidades subjacentes, como a social e a econômica, o que faz com que a maior parte das mortes decorrentes de desastres se deem, no cenário mundial, justamente em países de renda baixa e média. A título de exemplo, o relatório da ONU, lançado em 2016, “Pobreza e Mortes: Mortalidade

¹¹ Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional#:~:text=ambiental%20e%20territorial-Mais%20de%2080%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira,0%2C63%25%20do%20territ%C3%B3rio%20nacional&text=As%20C3%A1reas%20consideradas%20urbanas%20no,%2C3%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira.>

¹² Idem.

¹³ Revi, A., D.E. Satterthwaite, F. Aragón-Durand, J. Corfee-Morlot, R.B.R. Kiunsi, M. Pelling, D.C. Roberts, and W. Solecki, 2014: Urban areas. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L.White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 535-612.

em Desastres (1996-2015)¹⁴, concluiu que 90% das mortes devidas a desastres naturais acontecem em países de renda baixa e média. O Haiti, que sofreu com dois terremotos, sendo que o primeiro vitimara mais de 200 mil pessoas, está no topo da lista de fatalidades. Em seguida, está a Indonésia, onde ocorreram dois tsunamis. E, depois, Myanmar, que padece com deslizamentos de terra, alagamentos e, também, com eventos sísmicos. O Brasil não consta de tal lista, o que decorre, provavelmente, em razão da ausência de grande atividade sísmica na região, que poderia levar a terremotos e tsunamis. Contudo, tal estudo já apontava, à época, a tendência de aumento de mortes por inundações no Estado brasileiro, ainda que ele não figurasse entre os dez países com o maior número de óbitos.

Ressaltamos, contudo, que não é só a pobreza que constitui fator que enseja o incremento das vulnerabilidades. Um estudo de 2017 da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)¹⁵ concluiu que a frequência de desastres aumentou 3,6 vezes nos últimos 50 anos. Indicando que devem ser reforçados os sistemas para a proteção social das crianças, pessoas em desenvolvimentos, já que essa parcela da população fica em especial condição de vulnerabilidade frente a desastres.

Apesar desse cenário, a pandemia do Coronavírus, que estamos atravessando, passa a expor de maneira ainda mais crua como a desigualdade social faz com que as pessoas mais pobres estejam mais sujeitas a sofrer com os desastres e as catástrofes. Em recente levantamento (agosto de 2020), o IPEA concluiu que a Covid-19 matou, proporcionalmente, o dobro de moradores nos bairros mais pobres da cidade do Rio de Janeiro, quando em comparação com as áreas mais ricas da região, comparando-se o número de contaminados¹⁶. Percentualmente, o quadro é ainda pior, pois o mesmo estudo aponta que 79,6% dos 6.735 óbitos ocorreram nas áreas mais pobres da cidade, ou seja, em locais cujo índice de desenvolvimento social é mais baixo¹⁷. É importante ressaltar que esses valores podem ser ainda mais discrepantes na realidade, tendo em vista que a subnotificação nos bairros mais pobres é maior e que nos bairros mais ricos são realizados mais testes.

¹⁴ <https://nacoesunidas.org/onu-90-das-mortes-devido-a-desastres-acontecem-em-paises-de-renda-baixa-e-media/>

¹⁵ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/criancas-sao-principais-vitimas-de-desastres-na-america-latina-e-caribe-alertam-cepal-e-unicef/>

¹⁶ Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,desigualdade-leva-covid-19-a-matar-mais-nos-bairros-pobres-do-rio,70003386714>

¹⁷ Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10155/1/NT_72_Diset_AspecSocioeconCOVID-19RJ.pdf

Há, ainda, a peculiaridade de que o município do Rio de Janeiro possui áreas mais pobres inseridas dentro de áreas mais ricas, o que também pode influenciar o resultado da pesquisa. Os pesquisadores se deparam justamente com esse desafio de diferenciar pobres de mais abastados dentro de um mesmo espaço territorial, uma vez que os dados fornecidos sobre as vítimas do Coronavírus não informam a sua renda. O Relatório de Revisão da Prontidão dos Dados previsto no Marco de Sendai, já apontava que, embora o Estado brasileiro ainda que esteja colhendo os dados acerca dos desastres ocorridos, ele não os separa por gênero nem renda, o que dificulta o estabelecimento de estudos que avaliem o real impacto da desigualdade social na ocorrência de desastres¹⁸.

Outros exemplos de desastres cuja ocorrência é comum no território fluminense e que acabam acometendo principalmente os mais pobres e vulneráveis são os deslizamentos de encostas, que ocorrem principalmente na época das chuvas, causando, por vezes, tragédias de grandes proporções. Em levantamento realizado no bojo de estudo da UERJ, dos 92 municípios fluminenses, 70 declararam ter passado, entre 2009 e 2013, por deslizamentos; 69, por enxurradas e inundações bruscas; e 68 foram atingidos por enchentes e inundações graduais¹⁹. O número de mortes por desastres ambientais é proporcionalmente mais alto no Estado do Rio de Janeiro em relação aos demais Estados. O Ministério da Saúde registrou 1.774 mortes causadas por desastres ambientais no Brasil entre 2010 e 2018. Destas, 1263, ou seja, mais de dois terços, ocorreram em terras fluminenses²⁰.

Foi o que aconteceu, por exemplo, na tragédia do Morro do Bumba, ocorrida em abril de 2010, que vitimou quarenta e oito moradores daquela comunidade e desalojou quase três mil pessoas²¹. Caso semelhante ocorreu em 2011, nas enchentes e deslizamentos de terra que acometeram a Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, que culminaram em 916 mortes e 25 mil desalojados²², considerada a maior tragédia climática do país²³.

¹⁸ Disponível em https://www.preventionweb.net/files/53129_brazilbra.pdf

¹⁹ SILVA, César Augusto Marques. **Os Desastres no Rio de Janeiro: Conceito e dados. Os Desastres no Rio de Janeiro: Conceito e dados.** Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/viewFile/26555/19619#:~:text=No%20Rio%20de%20Janeiro%2C%20o,desastre%20em%2087%25%20dos%20mun%C3%ADcipios>.

²⁰ Dado extraído do Mapa da Desigualdade 2020, Casa Fluminense. Disponível em <https://www.casafuminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final-compressed.pdf>

²¹ Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/04/tragedia-do-bumba-completa-5-anos-e-ainda-ha-familias-em-risco-no-rj.html>

²² Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,tragedia-na-regiao-serrana-do-rio-de-janeiro,11933,0.htm>

²³ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html>

Sobretudo no primeiro caso se percebe a maior vulnerabilidade daqueles mais carentes, tendo em vista que no Morro do Bumba toda uma comunidade havia sido erguida sobre terreno instável, onde no passado havia um lixão. E, após a tragédia, essa população necessitou que o Estado lhe provesse novas moradias ou aluguel social para ter onde viver e, dentre aqueles que não obtiveram auxílio estatal, algumas pessoas retornaram até mesmo a residir em área de risco, diante da falta de opções de moradia²⁴.

Resta evidenciado, assim, que as camadas mais pobres da sociedade, do ponto de vista econômico e social, são as mais afetadas por desastres, e que não parece haver, ainda, movimentação dos gestores públicos brasileiros no sentido de equalizar este cenário, através da construção da resiliência dessas populações.

Tal inércia faz notar que essas pessoas seriam passíveis de maior sofrimento com tais eventos, havendo uma naturalização da forma desigual com que os desastres acometem as populações mais pobres. Neste sentido, apreendemos que existem “corpos que são passíveis de luto” e outros que não o são. Judith Butler (sim, a mesma Judith Butler da teoria *Queer*) trabalha esse conceito em um dos artigos que compõem o livro *Quadros de Guerra*, ao denunciar que há uma escolha, regida pelos mecanismos de poder, do que poderia ser enquadrado como uma vida possível ou impossível²⁵. Desta feita, as vidas impossíveis corresponderiam às vidas dos mais vulneráveis, por Butler chamados de “pessoas em condição precária”²⁶, que seriam:

“Aqueles que sofrem com uma condição politicamente induzida na qual certas populações sofrem com redes sociais e econômicas de apoio deficientes e ficam expostas de forma diferenciada às violações, à violência e à morte. Essas populações estão mais expostas a doenças, pobreza, fome, deslocamentos e violência sem nenhuma proteção”²⁷.

Neste giro, dentro de um Estado pretensamente de Bem-Estar Social, seria papel promover a proteção de tais pessoas. A carência de iniciativas nesse sentido somente evidencia que as pessoas em “condição precária”, como chamadas por Butler, “são justamente aquelas cujas vidas não são consideradas

²⁴ SILVA, César Augusto Marques. Op. Cit. p. 10.

²⁵ BUTLER, Judith - **Quadros de Guerra - Quando a vida é passível de luto.**

²⁶ A autora diferencia, em sua obra, “Precariedade” e “Condição Precária”. A precariedade se diferencia da segunda pelo fato de que esta constituiria a premissa da própria existência dos corpos na medida em que “não há vida sem necessidade de abrigo e alimento, não há vida que transcenda a possibilidade de sofrer maus-tratos e a mortalidade.” Ou seja, a Precariedade se constitui pela premissa de que toda vida é interdependente de outra, sendo a condição precária uma maximização dessa dependência.

²⁷ Idem. p. 11.

potencialmente lamentáveis e, por conseguinte, valiosas.²⁸ É o que ficou evidente durante a pandemia que estamos vivendo, eis que, quando a curva de contaminação pelo novo Coronavírus passou a um patamar descendente nas faixas econômicas mais ricas, se deu a pressão para o afrouxamento das restrições sanitárias. Tais medidas colocaram justamente os mais pobres, os corpos não passíveis de luto, em risco, ainda que a curva para essa faixa da população ainda se encontrasse em ascensão²⁹.

Resta claro que os mais pobres são mais vulneráveis aos desastres, e que a negligência na construção da sua resiliência a esses eventos apenas desvela a desídia no tratamento dispensado a essa camada da população e aprofunda o abismo da desigualdade social. Neste sentido, a Defensoria Pública atua em um papel fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, menos desigual e mais inclusiva, buscando o seu dever de acesso à Justiça de forma integral ao mais necessitados e vulneráveis, e visando a superação das desigualdades apresentadas.

O PAPEL DA DEFENSORIA NA CONSTRUÇÃO DE SOCIEDADES MAIS RESILIENTES

A construção da resiliência das cidades é um objetivo que demanda esforços de diversas disciplinas. No que tange principalmente à construção da *resiliência dos pobres*, mais precarizados, se faz necessária a intervenção estatal para seu alcance. Nesse cenário, os serviços públicos, principalmente os essenciais, são instrumentos de especial importância para a concretização da *resiliência das cidades e dos pobres*.

Um exemplo contemporâneo é, mais uma vez, a pandemia do Coronavírus, cenário em que o aparelhamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e seu preparo para enfrentar a pandemia vêm contribuindo positivamente para a redução da mortalidade da população, especialmente a mais carente e que depende somente da rede pública para obter tratamento médico. De outro lado, seu sucateamento acaba apenas por aumentar a mortalidade das pessoas mais pobres.

No Brasil, o sistema da Defesa Civil se encontra organizado em âmbito nacional pela Lei 12608/12, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Tal norma, em seu art. 3º, deixa claro que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil deve abranger ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta

²⁸ Ibidem.

²⁹ Disponível em <https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/especiais/coronavirus/2020/05/737425-pandemia-reforca-desigualdades-e-coloca-pobres-em-maior-risco.html>

e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. E que esta deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Nessa mesma linha, o trabalho da Defesa Civil é um pilar da prevenção aos desastres, eis que a Defesa Civil tem como função justamente a promoção de ações preventivas, de socorro, assistenciais, reabilitadoras e reconstrutivas, destinadas a evitar desastres ou minimizar seus impactos para a população e a restabelecer a normalidade social. Isto é, a Defesa Civil desempenha o papel primordial para a construção da resiliência da sociedade contra desastres naturais e seu desenvolvimento. O mesmo se dá em relação aos serviços públicos de saneamento (gestão de água e esgoto), vez que a correta gestão dos recursos hídricos é essencial para a prevenção de desastres a estes relacionados.

Conforme mencionado anteriormente, o Brasil se encontra em tendência crescente de desastres hídricos. Exemplo disso é o fato de que, no início de 2019, estação das chuvas, ocorreu em São Paulo o extravasamento das barragens da SABESP, que fez com que, apenas em um município - o de Atibaia -, novecentas famílias fossem atingidas. No total, quase quatro mil pessoas, tiveram que abandonar suas casas, situadas em área de risco³⁰.

O ideal seria, ainda, que houvesse uma integração dos sistemas de manejo de recursos hídricos (Lei 9433/199), da política de saneamento (em nível Federal regida pela Lei 11455/07) e da política nacional de Defesa Civil (Lei 12608/12). Tal integração seria muito útil em especial para o estado do Rio de Janeiro que, como mencionado, concentra o maior número de desastres ambientais dos últimos anos³¹. Desta forma, resta evidente que o funcionamento eficaz de serviços públicos essenciais se faz necessário para a construção da resiliência das sociedades e, via de consequência, dos pobres.

O FUNDAMENTO JURÍDICO DA RESILIÊNCIA DOS POBRES

No âmbito do direito interno, a construção da *resiliência dos pobres* se fundamenta, assim, nos direitos sociais elencados no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 88 (CRFB/88), uma vez que a construção da resiliência pressupõe a proteção ao direito à saúde, à alimentação, ao trabalho,

³⁰ Disponível em <https://www.ana.gov.br/noticias-antigas/evitar-desastres.2019-03-14.3893089732>

³¹ In ASSUMPÇÃO, Rafaela Facchetti e outros. **Possíveis contribuições da integração das políticas públicas brasileiras à redução de desastres.**

à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, dentre outros.

Contudo, a resiliência também se fundamenta em direitos civis, ao passo que o próprio art. 3º da CRFB, ao disciplinar os objetivos fundamentais da República, elenca justamente aqueles que buscamos proteger com a construção da *resiliência dos pobres*, quais sejam: (i) Construir uma sociedade livre justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Fundamenta-se, ainda, no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, ao determinar que todos são iguais perante a lei. Portanto, ao defendermos a construção da *resiliência dos pobres estamos* advogando direitos não só sociais, como também civis e políticos.

No âmbito infraconstitucional, temos, principalmente, a Lei 12.608/12, já mencionada anteriormente, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e sobre Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Essa política, da maneira e da forma como está organizada, dita, organiza e sistematiza as ações da Defesa Civil para contenção de desastres, nos três níveis da federação. Essa lei foi editada num contexto de pós-ocorrência dos desastres da Região Serrana fluminense, como reação a tal evento.

Ainda em âmbito nacional, há também a Lei 12.340/10, que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres; dispõe também sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, posteriormente alterada pela Lei nº 12.983, de 2014.

No âmbito interamericano, podemos ainda mencionar o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), internalizado pelo Decreto 592, de 1992, que, em seu art. 2.1, veda a discriminação, e, no 6º, reconhece o direito à vida como inerente à existência humana. Sua incidência, no âmbito interamericano, atrai a incidência dos arts. 4º e 5º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), o que nos permite acessar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e, ainda, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), caso se faça necessário.

Destacamos, ainda, que a Corte IDH criou uma Comissão para Redução dos Desastres Naturais através da Resolução AG/RES 1327³², o que já indicia

³² Disponível em [http://www.oas.org/sginfanual/2006/portuguese/ag03217p-xv_\(outras_entidades\).pdf](http://www.oas.org/sginfanual/2006/portuguese/ag03217p-xv_(outras_entidades).pdf)

o avanço da pauta da *resiliência* de forma específica no âmbito interamericano, tendo como objetivo “enfrentar os problemas relacionados com os desastres naturais e servir de foro principal da Organização dos Estados Americanos (OEA) para analisar este tema em coordenação com as organizações nacionais competentes”.

É importante mencionar que a Organização dos Estados Americanos, à frente de seu tempo, em 1991, já havia criado a Convenção Interamericana para Assistência em Desastres Naturais, que, contudo, entrou em vigor somente no ano de 1996, tendo sido ratificada por pouquíssimos países que compõem o Sistema Interamericano (Colômbia, Nicarágua, Peru e Uruguai), restando o Brasil de fora. Mas tal Convenção tratava apenas sobre o oferecimento de ajuda mútua entre os países signatários no caso da ocorrência de desastre. Inobstante, é possível aferir, no site da Organização dos Estados Americanos, uma série de seminários e estudos acerca da construção da resiliência, como os atinentes à reconstrução após o furacão Sandy³³ e o Seminário sobre Resiliência Econômica³⁴.

Por sua vez, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais (PIDESC), promulgado pelo Decreto 591, também de 1992, em seus artigos 2º e 3º, apregoam a proteção ao Direito à Não Discriminação e Igualdade; no art. 7º, ao Direito ao Trabalho; no art. 10, à Proteção à Família; e no art. 11, a um nível adequado de vida, ao garantir alimentação vestimenta e moradia adequadas às famílias. No art. 12, o PIDESC vai além e determina a prevenção das doenças epidêmicas e luta contra essas doenças, revelando evidente comando de construção da resiliência com o fim de evitar pandemias (à semelhança do que dita o art. 196 da CRFB).

Como se referem, todos os Pactos acima, a) tratados em matéria de direitos humanos aos quais o Estado Brasileiro aderiu, assinando-os e promulgando-os, possuem, segundo o STF³⁵, status supralegal (já que não foram internalizados com quorum de Emenda Constitucional).

Além de todo esse arcabouço normativo acima elencado, temos ainda os supracitados Marcos sobre Prevenção de Desastres que exsurgiram das Conferências da ONU (Marco de Hyogo e de Sendai). Ainda que tais não se constituam por Convenções de Direitos Humanos internalizadas através do procedimento formal, é certo que, como toda norma de Direitos Humanos, devem ser interpretados à luz do Princípio *Pro Homine* (primazia das normas mais favoráveis) e do Princípio da Vedação ao Retrocesso. Assim, tais marcos

³³ http://www.oas.org/en/sedi/dsd/Biodiversity/Sustainable_Cities/Sustainable_Communities/Events/SC%20Course%20Trinidad%202014/ModuleIV/2.%20HurricaneSandyReport.pdf

³⁴ https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?scodigo=avi-037/07

³⁵ Vide RE 466.343, STF/2008).

têm o condão de especializar as normas que dispõem sobre direito à vida, à saúde, à educação, à segurança e à não discriminação, passando a desempenhar o importantíssimo papel de se estabelecerem como regramentos específicos a serem observados na Prevenção dos Desastres (sobretudo os naturais).

Sidney Guerra, defende, inclusive, que a partir da edição das diversas normas internacionais sobre o assunto, se construa o que chama de um Direito Internacional das Catástrofes³⁶, um todo harmônico que se destina a impedir ou minimizar catástrofes. Tal iniciativa é abraçada pelo presente artigo, tendo em vista que toda a normativa acima elencada merece ser interpretada de forma sistemática, de maneira a lhe imprimir efetividade, com o cotejo dos Marcos da ONU, os quais, ainda que não se lhes atribua caráter vinculante, têm de ser interpretados à luz das demais normas, cuja cogência não se discute (como a CIDH, a Constituição Brasileira, as leis infraconstitucionais).

Em relação aos precedentes jurisprudenciais, não encontramos nenhum no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no Superior Tribunal de Justiça, no Supremo Tribunal Federal e tampouco na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que contivesse o termo *resiliência* na acepção aqui tratada, muito embora haja precedentes, no Sistema de Justiça brasileiro, que invoquem a Lei 12608/12 (Lei da Política Nacional de Proteção Civil). Os mais relevantes são casos que buscam reparação e medidas de contenção em relação aos já citados desastres fluminenses no Morro do Bumba,³⁷ em Niterói, e os deslizamentos da Região Serrana de 2010³⁸ (alguns com participação da Defensoria Pública).

A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EXTRAJUDICIAL E JUDICIALMENTE NA CONSTRUÇÃO DA RESILIÊNCIA DOS POBRES

Se a construção da *resiliência dos pobres* contribui para a diminuição das desigualdades, é função da Defensoria Pública trabalhar para a construção dessa resiliência, em atendimento ao art. 134 da CRFB, que dita que lhe incumbe a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados, no âmbito individual e coletivo. Tal se dá, também, em virtude do fato de que a redução das desigualdades sociais (vide art. 3º-A da LC 80), bem como a prevalência e efetividade dos direitos humanos, constituem objetivos a serem alcançados pela Defensoria, assim como são funções da Defensoria Pública a difusão e a

³⁶ GUERRA, Sidney. **Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes.**

³⁷ Número do processo em comento: [1021855-27.2011.8.19.0002](#)

³⁸ Número dos processos em comento: [0001323-75.2010.8.19.0037](#) ; [0005511-67.2017.8.19.0037](#) ; [0001542-45.2012.8.19.0061](#)

conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (art.4, III, LC 80). Senão vejamos:

representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos (VI); promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes (VII); exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009). (VIII); promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela (X).

Assim, a Defensoria tem o dever, trazido pela legislação que a rege, de atuar, seja extrajudicialmente ou judicialmente, na busca da construção da resiliência das cidades e, mais especificamente, dos pobres. Tal pode se dar através da atuação com fito na concretização da universalização, eficiência e continuidade dos serviços públicos, o que acaba por preparar a sociedade para minimizar ou evitar desastres, conforme supramencionado.

Este atuar tem, então, um caráter não só proativo, relacionado a um fazer em direção à consecução dessas políticas públicas, mas preventivo, relacionado a um não permitir, em relação à ocorrência de desastres. Também não podemos deixar de ter em mente que na sociedade brasileira a judicialização desempenha papel central na concretização de políticas públicas, dada a inércia dos demais poderes. Nesse cenário, a Defensoria vem exercendo papel de vanguarda na busca pela concretização dos direitos dos que mais necessitam.

Cabe à Defensoria educar o gestor público em direitos, demonstrando o que é a *resiliência*, através da sua atuação extrajudicial, e também cabe fazê-lo perante o Poder Judiciário, que ainda não vem enfrentando demandas que tragam em seu bojo a implementação de tal conceito. No mais, a suscitação da questão da construção da resiliência das cidades e, mais especificamente, dos pobres, como fundamento para as demandas extrajudiciais e judiciais, pode ter o condão de atrair a curiosidade e afeição do gestor público e do julgador em relação à causa, dado o ineditismo e a especificidade do tema, o que, em tese, pode vir a aumentar a chance de êxito da demanda.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, vemos que cabe à Defensoria Pública trabalhar para a construção da resiliência da nossa sociedade, e, de modo prioritário, das cidades e dos pobres, como instrumento para diminuição das desigualdades. Portanto, preparar as camadas menos abastadas das sociedades para eventos adversos, se antecipando a eles, diminuiu as desigualdades sociais, uma vez que, conforme demonstrado, esses eventos afetam de forma mais gravosa as camadas das sociedades que são mais carentes de recursos financeiros.

Trata-se de um tema absolutamente multidisciplinar, mas que, na seara jurídica, merece encontrar instrumentos de amparo para sua efetivação, através de normas que a autorizem, disciplinem e submetam o poder público, sendo exemplos disso as normas citadas nos capítulos anteriores.

Assim, como forma de consecução deste intento, a Defensoria pode invocar toda a legislação acima colacionada, com prioridade na atuação extrajudicial, educando o gestor público na matéria e, se necessário, acessando o Poder Judiciário na busca da consecução desses direitos, educando-o também no tema, dado que se trata de discussão razoavelmente recente. E, de outro lado, infelizmente, a tendência apontada nos estudos é de aumento de eventos adversos, sobretudo os naturais, em território brasileiro (vide o aquecimento global, o advento da atual pandemia e, potencialmente, de outros).

Por essas razões, a construção da resiliência das sociedades será (ou deveria ser) cada vez mais debatida e perseguida, pois dela depende a proteção do bem jurídico mais precioso: a vida humana. E, no final, as vidas humanas mais afetadas serão justamente aquelas que a Defensoria Pública se destina a defender.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sustainable Development Goals**. Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/inequality/>

DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/resiliencia>

MANYENA, SIAMBALA BERNARD. **The concept of Resilience Revisited**. *Disasters*, 30, 433-450. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Hyogo Declaration**. Disponível em <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-declaration-english.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Hyogo Framework for Action**. Disponível em https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sendai Framework**. Disponível em https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sendai Framework Data Readiness Review Brazil**. Disponível em https://www.preventionweb.net/files/53129_brazilbra.pdf

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.

Relatório Rio Resiliente. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/126674/4134832/Resiliencia.pdf>

FARIAS, A. R.; MINGOTI, R.; VALLE, L. B.; SPADOTTO, C. A.; LOVISI FILHO, E. **Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil**. Folhetos da Embrapa Gestão Territorial, 2017.

REVI, A., D.E. SATTERTHWAITE, F. ARAGÓN-DURAND, J. CORFEE-MORLOT, R.B.R. KIUNSI, M. PELLING, D.C. ROBERTS, AND W. SOLECKI, 2014: **Urban areas**. In: **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 535-612.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pobreza e Mortes: Mortalidade em Desastres (1996-2015)**. Disponível em https://www.preventionweb.net/files/50589_creddisastermortalityallfinalpdf.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Boletim Desafios**, 2017. Disponível em <https://nacoesunidas.org/criancas-sao-principais-vitimas-de-desastres-na-america-latina-e-caribe-alertam-cepal-e-unicef/>

MIRANDA Pedro, KOELLER Priscila, ZUCOLOTO Graziela, MACHADO Weverthon e DE NEGRI Fernanda. **Aspectos socioeconômicos da COVID-19: o que dizem os dados do Município do Rio de Janeiro?**. Nota Técnica - 2020 - Julho - Número 72 - Diset. IPEA

CASA FLUMINENSE. **Mapa da Desigualdade**, 2020. Disponível em https://www.casafuminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final_compressed.pdf

O GLOBO. **Tragédia do Bumba completa 5 anos e ainda há famílias em risco**. 06/04/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/04/tragedia-do-bumba-completa-5-anos-e-ainda-ha-familias-em-risco-no-rj.html>

ACERVO JORNAL ESTADÃO.13/01/2011. **Tragédia na região serrana do Rio de Janeiro**. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,tragedia-na-regiao-serrana-do-rio-de-janeiro,11933,0.htm>

O GLOBO. **Chuva na Região Serrana é maior tragédia climática da história do país**

13/01/2011. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html>

BUTLER, Judith. **Quadros de Guerra**, Quando a vida é passível de luto.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Pandemia reforça desigualdades e coloca pobres em maior risco**.05/05/2020

SILVA, CÉSAR AUGUSTO MARQUES. **Os Desastres no Rio de Janeiro: Conceito e dados**. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/viewFile/26555/19619#:~:text=No%20Rio%20de%20Janeiro%2C%20o,desastre%20em%2087%25%20dos%20mun%C3%ADcipios.>

ESTADO DE SÃO PAULO. **Evitar desastres**. 14/03/2019. Disponível em <https://www.ana.gov.br/noticias-antigas/evitar-desastres.2019-03-14.3893089732>

ASSUMPCÃO, Rafaela Facchetti e outros. **Possíveis contribuições da integração das políticas públicas brasileiras à redução de desastres**

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Comissão Interamericana de Redução dos Desastres Naturais**. Disponível em [http://www.oas.org/siginfanual/2006/portuguese/ag03217p-xv_\(outras_entidades\).pdf](http://www.oas.org/siginfanual/2006/portuguese/ag03217p-xv_(outras_entidades).pdf)

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Hurricane Sandy Rebuilding Strategy**. Disponível em http://www.oas.org/en/sedi/dsd/Biodiversity/Sustainable_Cities/Sustainable_Communities/Events/SC%20Course%20Trinidad%202014/ModuleIV/2.%20HurricaneSandyReport.pdf

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Seminar on economic resilience to be held at the OAS**. Disponível em https://www.oas.org/en/media-center/press_release.asp?scodigo=avi-037/07

GUERRA, Sidney. **Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes**.

MANYENA, SIAMBALA BERNARD. **The concept of Resilience Revisited**. Disasters, 30, 433-450. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Hyogo Declaration**. Disponível em <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-declaration-english.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Hyogo Framework for Action**. Disponível em https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sendai Framework**. Disponível em https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sendai Framework Data Readiness Review Brazil**. Disponível em https://www.preventionweb.net/files/53129_brazilbra.pdf

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Relatório Rio Resiliente**. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/126674/4134832/Resiliencia.pdf>

FARIAS, A. R.; MINGOTI, R.; VALLE, L. B.; SPADOTTO, C. A.; LOVISI FILHO, E. **Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil**. Folhetos da Embrapa Gestão Territorial, 2017.

REVI, A., D.E. SATTERTHWAITE, F. ARAGÓN-DURAND, J. CORFEE-MORLOT, R.B.R. KIUNSI, M. PELLING, D.C. ROBERTS, AND W. SOLECKI, 2014: **Urban areas. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 535-612.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pobreza e Mortes: Mortalidade em Desastres (1996-2015)**. Disponível em https://www.preventionweb.net/files/50589_creddisastermortalityallfinalpdf.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Boletim Desafios, 2017. Disponível em <https://nacoesunidas.org/criancas-sao-principais-vitimas-de-desastres-na-america-latina-e-caribe-alertam-cepal-e-unicef/>

MIRANDA Pedro, KOELLER Priscila , ZUCOLOTO Graziela , MACHADO Weverthon e DE NEGRI Fernanda. **Aspectos socioeconômicos da COVID-19: o que dizem os dados do Município do Rio de Janeiro?**. Nota Técnica - 2020 - Julho - Número 72 - Diset. IPEA

CASA FLUMINENSE. **Mapa da Desigualdade**, 2020. Disponível em https://www.casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final_compressed.pdf

O GLOBO. **Tragédia do Bumba completa 5 anos e ainda há famílias em risco**. 06/04/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/04/tragedia-do-bumba-completa-5-anos-e-ainda-ha-familias-em-risco-no-rj.html>

ACERVO JORNAL ESTADÃO.13/01/2011. **Tragédia na região serrana do Rio de Janeiro**. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,tragedia-na-regiao-serrana-do-rio-de-janeiro,11933,0.htm>

O GLOBO. **Chuva na Região Serrana é maior tragédia climática da história do país** 13/01/2011. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html>

BUTLER, Judith. **Quadros de Guerra**, Quando a vida é passível de luto.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Pandemia reforça desigualdades e coloca pobres em maior risco.** 05/05/2020

ESTADO DE SÃO PAULO. **Evitar desastres.** 14/03/2019.

Disponível em <https://www.ana.gov.br/noticias-antigas/evitar-desastres.2019-03-14.3893089732>

ASSUMPÇÃO, Rafaela Facchetti e outros. **Possíveis contribuições da integração das políticas públicas brasileiras à redução de desastres**

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Comissão Interamericana de Redução dos Desastres Naturais.** Disponível em [http://www.oas.org/sginfanual/2006/portuguese/ag03217p-xv_\(outras_entidades\).pdf](http://www.oas.org/sginfanual/2006/portuguese/ag03217p-xv_(outras_entidades).pdf)

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Hurricane Sandy Rebuilding Strategy.** Disponível em http://www.oas.org/en/sedi/dsd/Biodiversity/Sustainable_Cities/Sustainable_Communities/Events/SC%20Course%20Trinidad%202014/ModuleIV/2.%20HurricaneSandyReport.pdf

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Seminar on economic resilience to be held at the OAS.** Disponível em https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?scodigo=avi-037/07

GUERRA, Sidney. **Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes.**



*Saneamento básico
adequado: uma
realidade distante nos
núcleos informais da
região metropolitana
do Estado do Rio de
Janeiro*

[> VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

SANEAMENTO BÁSICO ADEQUADO: UMA REALIDADE DISTANTE NOS NÚCLEOS INFORMAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Thaís Guerreiro de Souza

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadora de Saúde e Tutela Coletiva. Mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/FIOCRUZ). Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

thaisa.souza@defensoria.rj.def.br

Isabel Silva Izidoro da Fonseca

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Graduada em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

isabel.fonseca@defensoria.rj.def.br

Resumo: este artigo tem por objetivo estudar a adequação do acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e, especificamente, nos núcleos urbanos informais da região. Para tanto, as autoras se valem da revisão bibliográfica dos estudos, da legislação pátria e de documentos internacionais sobre o tema, para, a partir dos dados obtidos, demonstrar a inadequação dos serviços prestados pelas concessionárias de serviço públicos, o que culmina no incremento da vulnerabilidade social dos habitantes da região.

Palavras-chave: Saneamento básico. Fornecimento de água. Esgotamento sanitário. Agenda 2030. Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO

Esgoto a céu aberto muito próximo a residências, lixo acumulado em ruelas ou encostas e canais assoreados são cenas comuns do cotidiano das grandes cidades brasileiras, dentre as quais se destaca região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. A realidade das populações periféricas, aqui compreendidas como as habitantes de favelas e assentamentos informais, é de grande vulnerabilidade socioambiental.

O acesso ao saneamento básico como condição intrínseca à vida humana digna é incontestável. O fornecimento de água potável e a destinação adequada do esgoto gerado após o seu consumo tem a finalidade não apenas de prevenir a disseminação de doenças, como também de garantir condições dignas de habitação e preservação do meio ambiente. No entanto, diversos fatores sociais e econômicos tornam a relação de acesso a esses serviços extremamente desigual. Nos territórios com os piores indicadores de desenvolvimento e equidade social, também são encontrados os piores indicadores de saneamento e saúde.

Com vistas a fomentar o avanço na igualdade de acesso a esses direitos, em 2015, a Organização das Nações Unidas estabeleceu como um dos objetivos a serem alcançados pelos países signatários, até 2030, a universalização do acesso à água e ao saneamento básico. Entretanto, em prognóstico nada animador, o Relatório Luz, produzido pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030, indica que a meta de universalização do acesso ao saneamento tem sofrido reveses e não será cumprida quer em 2030, em atendimento ao ODS da Agenda 2030 da ONU, quer em 2033, conforme estipulado no Plano Nacional de Saneamento Básico.

O cenário se repete na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de apresentar índices melhores que a média nacional, o Estado investe pouco em saneamento básico, sobretudo na região metropolitana, e mesmo as ligações já existentes não são garantia de efetiva disponibilidade de água potável. A situação é ainda mais grave quando se trata do esgotamento sanitário. Os dados apresentados demonstram que o avanço é extremamente lento, quando não regressivo, se fazendo urgente o fomento às políticas públicas do setor.

Partindo da premissa de que o direito à água potável e ao esgotamento sanitário é um direito básico de caráter universal, este artigo se propõe a analisar a adequação do acesso a esses serviços públicos essenciais na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e, especificamente, nos núcleos informais da região. Para fins de delimitação do objeto de estudo, serão analisados tão somente os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, embora, no Brasil, o conceito de saneamento básico encampe também o manejo de resíduos sólidos e a drenagem pluvial.

No capítulo 2 será analisado o arcabouço jurídico internacional e nacional do direito humano e fundamental de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário adequado, com base nas resoluções da ONU sobre o tema e na legislação pátria sobre saneamento básico, apresentando-se, também, os critérios a serem observados para que a prestação do serviço seja reputada adequada e os impactos da não/má prestação do serviço.

Na sequência, é analisada a situação da região metropolitana fluminense, atualmente composta por 21 municípios, conforme a Lei Estadual Complementar 158/2013, (Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim,

Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Mesquita e Tanguá). Tratou-se de observar a situação do fornecimento de água potável e do esgotamento sanitário, por meio da análise dos dados apresentados em estudos como: Mapa da Desigualdade 2020, da Casa Fluminense; no Ranking de Saneamento Básico 2020, do Instituto Trata Brasil; no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro do Governo do Estado do Rio de Janeiro, dentre outros, correlacionando-os com o índice de vulnerabilidade social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) nas áreas de ocupação irregular.

Por fim, nas considerações finais, são apresentados os resultados obtidos, quais sejam, a constatação de inadequação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana fluminense, sobretudo nos núcleos urbanos informais, o que acarreta o aumento da vulnerabilidade social a que se sujeitam os habitantes dessa área.

2. MARCOS REFERENCIAIS

2.1 – Direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário no sistema da Organização das Nações Unidas

Em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução A/RES/64/292, reconheceu formalmente que o “acesso à água limpa e segura e ao esgotamento sanitário adequado é um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de outros direitos”. Posteriormente, em 2015, por meio da Resolução A/RES/70/169, o direito ao esgotamento sanitário foi reconhecido como direito distinto e complementar ao direito à água potável, da seguinte forma:

“o direito humano ao saneamento garante que todas as pessoas, sem discriminação, tenham acesso físico e econômico ao saneamento, em todas as esferas da vida, e que este seja seguro, higiênico, social e culturalmente aceitável e que proporcione privacidade e garanta dignidade.”

Embora o direito ao saneamento básico configure decorrência lógica e necessária do direito à vida, à saúde e a um nível de vida adequado, previstos nos arts. 3º e 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos, o reconhecimento configurou importante avanço para a sua concretização e reafirmou a responsabilidade primária dos Estados na sua implementação.

Buscando fomentar o avanço na concretização desses e de outros direitos, a ONU adotou uma série de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como agenda mundial para ser alcançada até 2030. Dentre esses objetivos, a universalização do acesso à água e ao saneamento é tratada no ODS nº 6:

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

6.1. Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos;

6.2. Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;

6.3. Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;

6.4. Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;

6.5. Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;

6.6. Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos;

6.a. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso;

6.b. Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

De acordo com o Manual Sobre os Direitos Humanos à Água Potável e Saneamento para Profissionais da ONU (2017), os sistemas de fornecimento de água para consumo humano e saneamento devem ter como referência os seguintes critérios normativos a serem alcançados progressivamente:

a) Disponibilidade

A água deve estar disponível para uso doméstico, cumprindo os requisitos de limpeza e segurança, em quantidade suficiente, proveniente de serviço

confiável e contínuo. Por quantidade suficiente se entende aquela que atende às exigências de consumo e higiene pessoal, bem como ao preparo de alimentos e limpeza de artefatos pessoais e da residência, recomendando como imediato o acesso a 50 litros por pessoa por dia. Já para a confiabilidade e a continuidade do serviço, indica como medida a não interrupção dos serviços por período superior a sete dias no ano.

A mesma disponibilidade deve ser assegurada ao esgotamento sanitário, garantindo-se que o seu funcionamento seja suficiente nas condições operacionais normais. Assim, não só nas residências e locais particulares, como também nos locais públicos, o serviço de esgotamento deve existir em número suficiente para as necessidades específicas de homens e mulheres, com especial destaque para os grupos vulneráveis (moradores de rua, idosos e crianças). De igual modo, o serviço deve ser contínuo, ou seja, a recolha e o tratamento devem funcionar em todos os momentos a uma capacidade adequada e em condições aceitáveis, inclusive de higiene.

b) Qualidade

Toda água disponível para consumo deve ser livre de agentes patogênicos e níveis tóxicos de produtos químicos, indicando-se os critérios de potabilidade da Organização Mundial de Saúde. Devem ser considerados também os aspectos referentes ao transporte e armazenamento da água, que trazem riscos próprios para a sua qualidade.

Quanto ao saneamento, medidas de proteção contra os riscos associados à utilização dos serviços devem ser implementadas, sobretudo no que se refere ao risco de contaminantes fecais. Os padrões mínimos de higiene e qualidade devem ser estabelecidos de acordo com a estrutura das instalações e os padrões de higiene da população consumidora, levando em consideração o impacto sobre o meio ambiente, a saúde pública e o bem-estar geral.

c) Aceitabilidade

Não basta a água possuir qualidade suficiente para consumo humano. Deve possuir aspecto, sabor e odor aceitáveis para a população consumidora. Tais parâmetros, contudo, estão diretamente relacionados à cultura e aos costumes dos consumidores e não guardam relação, ao menos em tese, com os padrões de segurança.

Em igual sentido, a aceitabilidade das instalações e a infraestrutura dos serviços de saneamento, sobretudo em locais públicos, está diretamente ligada à cultura, e a sua implementação pode, inclusive, gerar aspectos positivos de

conscientização social sobre higiene pessoal e pública. Para além disso, de todo modo, é certo que as instalações devem ser higienizadas e não devem cheirar mal.

d) Acessibilidade física

A água deve ser acessível a todos, inclusive crianças, idosos e deficientes. Assim, o prestador de serviços deve assegurar que o tempo de recolha não exceda cinco minutos (ou 100 metros), em horários específicos, para água canalizada, ou 30 minutos para abastecimento de água a partir de poços. Os pontos de recolha, por óbvio, devem ser protegidos de contaminação externa.

O saneamento, do mesmo modo, deve ser garantido a todos, incluindo-se medidas de proteção ao acesso, sobretudo em razão de assédio e agressão nos locais públicos.

e) Acessibilidade econômica

Sob a perspectiva da viabilidade econômica, compreende-se que, ao menos nas circunstâncias atuais, é inviável o fornecimento gratuito dos serviços de água e de esgotamento sanitário. No entanto, a comercialização deve se dar a preço justo e acessível a todas as pessoas, consideradas as peculiaridades das condições econômicas de cada país.

Nesse contexto, a análise dos serviços de saneamento básico não deve se limitar ao acesso ou não aos serviços públicos. Não basta a disponibilidade do serviço; este deve ter qualidade, padrão aceitável do ponto de vista da cultura local, além de ser acessível, tanto sob o aspecto físico quanto financeiro.

2.2 – Direito ao saneamento básico no ordenamento jurídico brasileiro

O direito ao saneamento básico, na legislação brasileira, é decorrência não apenas dos direitos sociais previstos no art. 6º da CRFB, (direito à saúde e à moradia), como também do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, CRFB¹. Embora não esteja formalmente previsto como um direito fundamental, é inegável que integra o conjunto de direitos indispensáveis à efetivação de uma vida digna, tal como preconizado nos arts. 1º e 3º da Constituição Federal.

¹ Embora o direito fundamental ao saneamento básico não esteja expressamente previsto no rol do art. 6º da Constituição Federal, estão tramitando no Congresso Nacional Propostas de Emenda à Constituição (PEC) para a sua inclusão dentre os direitos e garantias fundamentais. Destaca-se na Câmara dos Deputados as PECs 93/2015, PEC 328/2017 e PEC 425/2018 e no Senado Federal (PEC 2/2016 e 4/2018).

O direito ao saneamento básico também está insito nos arts. 11 e 12² do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, internalizado no Brasil por meio do Decreto Legislativo n° 591-1992, eis que necessário para a efetivação do direito à “moradia adequada” e “[a]o mais elevado nível possível de saúde física e mental”.

Dando concretude ao direito, a política nacional de saneamento básico foi estabelecida na Lei n° 11.445/2007 – recentemente alterada pela Lei n° 14.206/2020. De acordo com seu art. 3°, o saneamento básico abrange:

I- saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (Redação dada pela Lei n° 14.026, de 2020)

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; (Redação dada pela Lei n° 14.026, de 2020)

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou

² “Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, artigo 11:1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. **ARTIGO 12**. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

- a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças;
- b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente;
- c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade”.

seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e(Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

Considerando se tratar de serviço essencial, na forma do art. 10, incisos I e VI, da Lei nº. 7.783/89, garantidor de condições mínimas de vivência individual e social, o seu fornecimento tem como princípio basilar a universalização do acesso e a efetividade da prestação do serviço.

A *universalização* é definida como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados aos serviços de saneamento básico, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários, prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual³⁴. Para tanto, admite-se, caso necessário, a concessão de subsídio ou subvenção. Nota-se que esse princípio reflete os critérios de disponibilidade e acessibilidade física e econômica tratados no tópico anterior.

Enquanto serviço público de caráter essencial, incumbe ao Poder Público prestá-lo e garanti-lo, diretamente ou por meio de concessão⁵, para todos os

³ Art. 3º, Lei nº 11.445/2007: Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...) III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do caput deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários; (...) XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais;

⁴ É importante notar que a meta de universalização prevista na política nacional de saneamento básico não abrange os moradores das áreas rurais. A previsão de saneamento dessas áreas, assim como daquelas ocupadas por comunidades tradicionais e indígenas, será objeto do Plano Nacional de Saneamento Básico, conforme art. 52, §1º, inciso III da Lei nº 11.445/2007

⁵ Art. 175, CRFB: Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

cidadãos. A União tem competência administrativa para estabelecer as diretrizes gerais do setor (art. 21, XX, CRFB⁶). Tanto a União, quanto os Estados e os Municípios, devem promover programas de melhoria do saneamento básico (art. 23, IX, CRFB⁷), cabendo, contudo, aos Municípios, a execução do fornecimento de saneamento básico de forma universal e efetiva (art. 30, I e V, CRFB⁸), admitindo-se a atribuição concorrente com os Estados nas regiões metropolitanas, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação de Inconstitucionalidade n° 1842, em que é discutida a criação da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e microrregião dos Lagos (RJ). Assim, compete prioritariamente aos Municípios zelar pela imediata universalização dos serviços de saneamento básico.

Embora a Lei n° 11.445/2007 não defina o que se entende por efetividade da prestação de serviço, são aplicáveis à espécie as normas consumeristas. Se de um lado existe um consumidor, definido como pessoa física ou jurídica, que adquire ou utiliza um produto/serviço como destinatário final, e, do outro, há um fornecedor, consistente numa pessoa jurídica desenvolvedora de atividade de produção, distribuição e comercialização de determinado serviço, é inegável que a prestação desses serviços se caracteriza como relação jurídica de consumo.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 22, determina que os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Em igual sentido, a Lei n° 8.987/94, diploma legal que rege as permissões de serviço público, disciplina que:

Art. 6º- Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de um serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º- Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Art. 7º- Sem prejuízo do disposto na Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

⁶ Art. 21, CRFB. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

⁸ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; e IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

É de se ressaltar que a obrigatoriedade da prestação do serviço público se estende também aos núcleos informais enquanto um dos componentes da infraestrutura essencial a ser fornecida pelo Estado:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

(...)

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Como se vê, o ODS n° 6 reforça a Lei n° 11.445/2007 e está em consonância com as diretrizes estabelecidas em nosso ordenamento jurídico. Outrossim, os critérios para caracterização do serviço público essencial como efetivo, quais sejam, adequação, eficiência, segurança e continuidade, guardam estreita relação com as recomendações da ONU, sendo claramente complementares, de modo que se mostra perfeitamente cabível a exigência do cumprimento dessas recomendações como forma de alcance da efetividade da prestação de serviço público de saneamento básico.

2.3 – Impactos da não universalização do acesso ao saneamento básico

É inegável que o deficit de saneamento gera impactos negativos na sociedade, prejudicando a qualidade de vida da população e a degradação dos recursos hídricos.

O aspecto mais latente da deficiência sanitária se apresenta nos altos gastos com saúde, facilmente contabilizados nas internações decorrentes de doenças de veiculação hídrica e agravos relacionados. De acordo com SOUZA et al. (2015), “cerca de ¼ de todas as mortes que ocorrem em nosso planeta atinge crianças e jovens de até 15 anos de idade e é provocado por doenças relacionadas ao ambiente, principalmente nos países mais pobres ou entre os grupos sociais mais pobres da população”. A água e o esgoto que não recebem tratamento adequado podem estar contaminados com organismos patogênicos causadores de leptospirose, cólera, hepatites A e E, diarreias, verminoses e dermatites diversas, por exemplo.

A Nota Técnica n° 15 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da COVID-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano das áreas metropolitanas brasileiras) chama a atenção para dados relevantes.

Os estudos que tratam de outras epidemias no território brasileiro, tais como Aids, dengue e zika vírus (*Rodrigues Junior e Castilho, 2003; Leal e Lui, 2018; Cerqueira et al., 2013; Johansen, Carmo e Alves, 2014; Lesser e Kitro, 2016*) apontam de forma clara que, apesar de os vírus não escolherem classe social, no momento da sua infecção, fatores relativos às condições de vida (saneamento básico, acesso à água, educação, renda) são determinantes para a taxa de contaminação e para a velocidade de propagação, observadas as diferenças entre os diferentes patógenos.

O estudo de Johansen, Carmo e Alves (2014) investiga a distribuição espacial dos casos de infecção por dengue no município de Campinas/SP. Os autores também utilizam os dados disponíveis para as unidades de desenvolvimento humano (UDHs) do município para investigar se há alguma relação entre as condições de pobreza e desigualdade social com a incidência de dengue. Eles apontam que os segmentos populacionais residentes em territórios com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e, portanto, onde se concentram as piores condições socioeconômicas e de acesso a recursos e serviços urbanos, apresentaram maiores taxas de incidência de dengue. Portanto, há uma relação inversa entre o IDHM e a probabilidade de contaminação.

Lesser e Kitron (2016), ao analisarem a epidemia relacionada ao vírus zika no Brasil, apontam que a concentração da doença em bairros marginalizados está atrelada ao fornecimento irregular e imprevisível de água. Além disso, os autores chamam a atenção para as precárias condições de moradias nesses locais, onde famílias de mais de seis pessoas dividem moradias de dois a três cômodos. Novamente, as condições socioeconômicas, a disponibilidade de infraestrutura precária e a densidade demográfica conformam fatores que importam quando se observa a questão da epidemia do vírus zika.

Some-se a isso o fato de que as infecções intestinais podem estar relacionadas ao afastamento de pessoas de suas atividades rotineiras. Estudo do Instituto Trata Brasil (2017) demonstra que, no ano de 2013, “nos 14,982 milhões de casos de afastamento por diarreia ou vômito ocorridos no país ao longo do ano, as pessoas afastadas ficaram longe de suas atividades por 3,32 dias em média”, o que, além de implicar em custos para o Sistema Único de Saúde, eleva o custo social do trabalhador, para aqueles que possuem vínculo formal, ou resulta em ganho não auferido, para os trabalhadores autônomos.

Além disso, a falta de coleta e tratamento adequado do esgoto afeta negativamente o solo e os corpos hídricos. Muitos rios metropolitanos estão com suas águas poluídas, como demonstra estudo da SOS Mata Atlântica (SOS Mata Atlântica, 2020) e, no caso de lagoas ou baías, a continuidade dos despejos de esgotos produz um efeito altamente degradante no longo prazo, em razão da dificuldade de renovação das suas águas. A poluição dos mananciais torna o tratamento dessas águas mais oneroso através do tratamento convencional, além de, muitas vezes, não conseguir tornar a água potável, porque diversos poluentes não conseguem ser removidos satisfatoriamente (FIOCRUZ, 2020).

Não por outra razão, o saneamento constitui uma das formas de intervenção e interação entre os padrões de desenvolvimento e a situação do ambiente como resposta social aos problemas de saúde pública, refletindo em melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, estimativas indicam que para cada R\$ 1.000 investidos na ampliação de infraestrutura de saneamento há R\$ 1.700 em retornos econômico-sociais de longo prazo⁹.

De outro lado, novamente estudo do Instituto Trata Brasil revela os benefícios econômicos da expansão do saneamento¹⁰. De início, o investimento *per se* implica em alocação de recursos na construção civil e na própria atividade operacional, com efeitos econômicos nos locais de obra durante o período de sua realização e, após, na ampliação da prestação do serviço, criando empregos diretos e indiretos, por conseguinte, gerando renda.

Do ponto de vista ambiental, ainda, o saneamento tem influência no valor dos ativos imobiliários, agregando-lhes valor, assim como impacta positivamente nos setores econômicos diretamente dependentes de condições ambientais adequadas, como o turismo.

3. SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.1 – Diagnóstico dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

A precariedade do abastecimento de água e esgotamento sanitário na região metropolitana, atualmente composta por 21 municípios, conforme a Lei Estadual Complementar 158/2013 (Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de

⁹ Instituto Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/brasil-precisa-investir-r-317-bi-em-20-anos-parauniversalizar-saneamento>

¹⁰ Ibidem. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>

Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Mesquita e Tanguá), é histórica, sobretudo quando comparada à capital.

De acordo com QUINTSLR (2018), até meados da década de 1970, a estruturação dos sistemas de abastecimento esteve voltada para o atendimento do Município do Rio de Janeiro, enquanto as áreas periféricas foram atendidas por sobras dos sistemas construídos para atender a capital. Apenas a partir da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara - bem como da criação da CEDAE -, foram verificadas mudanças no padrão de investimentos, com a realização de projetos para ampliação de esgotamento sanitário e abastecimento de água, sobretudo no contexto de despoluição da Baía de Guanabara, embora muitas obras tenham ficado incompletas¹¹.

Desde o planejamento e gestão da política de saneamento básico na região metropolitana, é possível verificar a desatenção que é destinada ao setor. A Lei n° 11.445/2007 estabelece a obrigatoriedade de elaboração do plano municipal de saneamento básico. Tal planejamento, além de configurar instrumento primário na gestão pública do tema, é, em tese, condição *sine qua non* para a validade dos contratos de concessão e para o acesso a recursos orçamentários federais ou de organismos internacionais.

Entretanto, em que pese a determinação, até o ano de 2020¹² - de acordo com o Painel de Monitoramento da Casa Fluminense¹³ -, dos 21 municípios que compõem a região metropolitana do Rio de Janeiro, 7 não possuíam plano de saneamento e, dentre os que possuem, um era datado de 2011; um, de 2012; oito, de 2013 e quatro, de 2015, a demandar revisão em razão da não implementação.

De acordo com o ranking do saneamento do Instituto Trata Brasil de 2020 - estudo que analisa os 100 maiores municípios do Brasil -, duas cidades da região metropolitana fluminense constam entre os 20 melhores colocados (Niterói e Petrópolis), ao passo que quatro Municípios (São Gonçalo, Duque de Caxias, Belford Roxo e São João de Meriti) figuram entre os 20 piores¹⁴, merecendo destacar que cada município figura nessa lista há pelo menos seis anos (o ranking é feito há oito anos). O Instituto aponta, dentre outros fatores, o baixíssimo valor de investimento, que é cerca de 63% abaixo do patamar nacional médio para a universalização do serviço.

¹¹ <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/09/A-REPRODU%C3%87%C3%830-DA-DESIGUALDADE-AMBIENTAL-NA-METR%C3%93POLE.pdf> Pág. 117/123.

¹² Em janeiro de 2020, o Governo Federal adiou para 2022 a entrega dos Planos Municipais de Saneamento Básico, na quarta prorrogação do prazo previsto na Lei n° 11.445/2007.

¹³ <https://casafluminense.org.br/projetos/painel-de-instrumentos-de-gestao-municipal/>. Acesso em 08/08/2020

¹⁴ Págs. 98 e 107.

Problemas de interrupção e irregularidade no abastecimento implicam na adoção de soluções paliativas. Muitas vezes, os moradores recorrem aos poços como solução para cobrir as falhas no sistema de abastecimento de água, o que justifica a adoção de formas alternativas de abastecimento. Entre os 21 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, apenas Rio Bonito apresenta abastecimento satisfatório. Maricá requer novo manancial para o abastecimento do município e todos os outros necessitam de ampliação do sistema de abastecimento atual para atendimento das demandas de água.

Diante desse cenário, é inevitável que os moradores recorram a soluções alternativas para obter acesso à água, sendo comum a realização de conexões irregulares e a perfuração de poços artesianos, escavação de poços rasos com manilhas, uso de água de nascentes ou minas e a compra de caminhões-pipa ou água mineral. Há, ainda, outros arranjos ilegais e extorsivos, sobretudo nos morros, locais em que a água não chega sem a pressão adequada, o que onera sobremaneira os moradores do local (QUINTSLR, 2018).

No que se refere ao esgotamento sanitário, a situação é calamitosa. O mapa de diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário da Região Hidrográfica V - Baía de Guanabara¹⁶, que apresenta as estruturas existentes para esse sistema, demonstra que há um número considerável de estações de tratamento de esgoto fora de operação.

A falta de manutenção ou inexistência de malha adequada para a coleta e o tratamento do esgoto, oriunda de diversos projetos inacabados ao longo das décadas, principalmente no âmbito do Programa de Saneamento do Entorno da Baía de Guanabara – PSAM –, atualmente suspenso, se reflete no grau de cobertura existente na atualidade. Dados do Mapa das Desigualdades 2020 indicam a precariedade da rede de tratamento de esgoto na região metropolitana, onde apenas a cidade de Niterói possui cobertura próxima de 100%. Dos 21 municípios estudados, 9 não possuíam qualquer dado sobre cobertura de esgoto, enquanto outros 9 detinham cobertura inferior a 50%:

¹⁶ <https://storymaps.arcgis.com/stories/475079d7feb24e679278a6c14e0512b7>. Acesso em 09/08/2020.



É importante ressaltar que, desse montante, há percentual considerável de domicílios particulares com esgotamento sanitário via rio, lago ou mar, isto é, com ligação direta de escoamento para esses canais de água, em muitos casos pela mesma via do escoamento pluvial. Tais ligações, além de constituírem potencial ameaça à saúde e serem um vetor de degradação dos corpos hídricos, podem agravar a situação das áreas sujeitas a alagamentos. O fato de esgoto e água pluviais compartilharem a mesma rede de despejo em boa parte dos domicílios torna imprescindível o tratamento do esgoto, sob pena de tornar os rios verdadeiros canais de esgoto, sendo esse um dos grandes problemas de poluição da Baía de Guanabara.

Conforme Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2018):

Em relação ao sistema de esgotamento sanitário, a RMRJ apresenta grandes falhas no sistema separador instalado, seja pela capacidade do sistema instalado, seja por ligações clandestinas de esgoto na rede de drenagem. Há, ainda, casos em que instalações prediais “parasitas” contribuem com água pluvial para o sistema de esgotamento sanitário, sobrecarregando as redes não dimensionadas para essas vazões. Soma-se a essas dificuldades operacionais o risco de mudanças climáticas que, por meio de possíveis incrementos de volumes de água precipitados, excedem a capacidade hidráulica da drenagem e potencializam extravasamentos destas para as redes de esgotamento.

3.2 – Vulnerabilidade social nos núcleos informais da metrópole fluminense

Para além das desigualdades verificadas entre a capital e alguns municípios mais abastados, e os demais, é possível também constatar que essa desigualdade

se reproduz dentro dos limites de cada município: são as populações mais pobres, habitantes, na sua grande maioria, de núcleos informais, que possuem maior dificuldade de acesso aos serviços de saneamento básico.

Por núcleo informal, como disposto na Lei nº 13.465/2017, em seu art. 11, inciso II, entende-se “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”. Aqui nos referimos às favelas e loteamentos irregulares, em sua grande maioria oriundas de povoamento informal e desregrado ao longo de anos, habitadas por população de baixa renda, relegadas pelo Poder Público no que se refere à regularização das habitações e à prestação de serviços públicos de modo geral.

Considerando que, de um lado, a regularidade fundiária está vinculada ao aspecto formal da titularidade do bem imóvel e, de outro, que o saneamento básico é um direito humano e fundamental, cujo acesso deve ser assegurado a todos, independentemente da política habitacional, a precariedade ou irregularidade da titulação do assentamento, por si só, não configuram escusa legítima para a ausência de fornecimento adequado de água e esgotamento sanitário. Dito de outro modo, o fato de residir em assentamento irregular não pode configurar impedimento para o acesso aos serviços de saneamento básico, cuja política de implementação e universalização deve ser estabelecida e executada pelo município (ou pelo município e pelo Estado, em áreas metropolitanas como a que está em estudo).

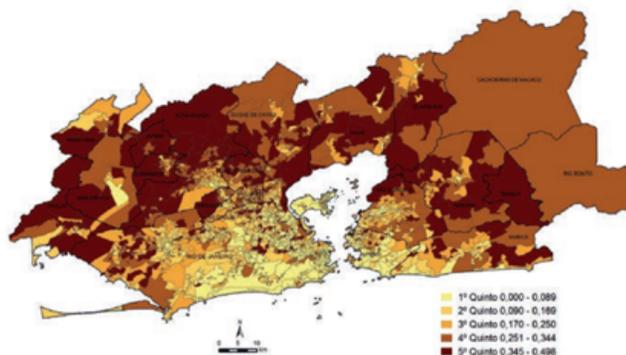
Em verdade, o que se constata é que, nos núcleos informais, a precariedade da prestação de serviço nas moradias periféricas, como aponta RODRIGUES (2020), não se restringe apenas à inexistência de infraestrutura básica da rede de fornecimento e despejo, mas se relaciona também com a falta de manutenção e com as ligações irregulares efetuadas por moradores, a demonstrar o descaso do Poder Público com essas regiões:

Embora não exista um levantamento específico sobre a construção das redes de abastecimento de água nas favelas, é possível deduzir que as redes de água são, atualmente, um misto/sobreposição dessas situações diversas: ligações realizadas por meio de mutirões comunitários; ligações clandestinas; e também redes construídas pelas companhias de saneamento (estaduais) e/ou programas de urbanização de favelas (em geral, municipais). É possível que, muitas vezes, a rede seja regular, construída pelas companhias de saneamento ou pelas prefeituras, mas a ligação seja irregular, evidenciando a insuficiência de capacidade de pagamento pelo serviço; ou que a ligação não tenha sido realizada, pela incapacidade de o usuário pagar pelo próprio ramal de ligação – razão pela qual alguns programas de urbanização de favelas incluíram o custo das ligações para famílias de baixa renda entre os itens financiáveis. No caso do Rio de Janeiro e de

São Paulo, a gestão dessas redes dá-se mediante parcerias que podem envolver as companhias de saneamento, as empresas terceirizadas, as associações de moradores de favelas, as prefeituras e os governos desses estados, em que muitas vezes a responsabilidade de cada um no arranjo não é bem definida (Moreira, 2008; Verde, 2017). Assim, embora seja verdade que boa parte das favelas consolidadas conta, em alguma medida, com acesso ao abastecimento de água – com exceção das áreas comentadas anteriormente –, é razoável supor que o funcionamento desses serviços está longe de ser igual ao dos bairros regulares. Estudos sobre Rio de Janeiro e São Paulo apontam alguns problemas frequentes que ajudam a compreender essa situação, como a inconclusão das obras de urbanização de favelas, a falta de manutenção das redes e o crescimento descontrolado dos assentamentos, sobretudo nos grandes complexos de favelas (Sampaio, 1991; Rodrigues, 2016; Cardoso e Denaldi, 2018).

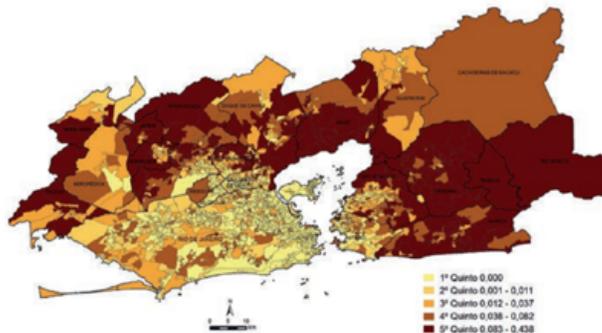
A precariedade da prestação desses serviços se mostra clara nos núcleos informais da região metropolitana, sobretudo fora da capital. Gráficos extraídos do Atlas de Vulnerabilidade Social na Regiões Metropolitanas (2015), elaborado pelo IPEA, indicam o alto deficit na prestação dos serviços públicos de saneamento básico nas áreas periféricas da região metropolitana fluminense em que reside maior número de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, com possível relação entre esse deficit e o índice de mortalidade infantil de crianças de até um ano de idade, a demonstrar a correlação entre saúde, saneamento e dignidade de vida. No ponto, cabe ressaltar que os dados quanto ao saneamento básico levam em consideração apenas a ligação do domicílio e, por essa razão, não contemplam as já citadas falhas de fornecimento, o que torna a situação ainda mais delicada:

Quintos do indicador proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010)



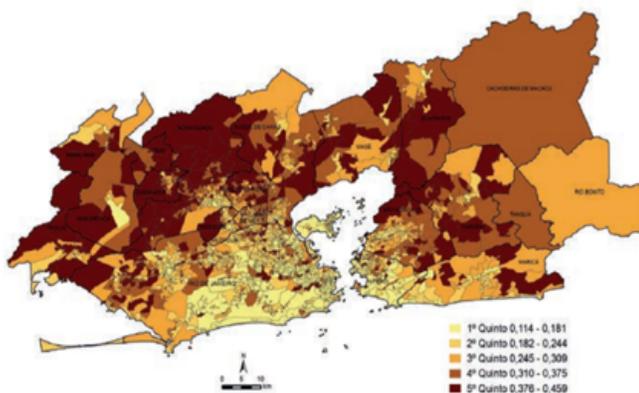
MAPA 5

Quintos do indicador percentual de pessoas que vivem em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados



MAPA 10

Quintos do indicador mortalidade infantil até 1 ano de idade



Tudo isso contribui para que a região metropolitana tenha um elevado índice de vulnerabilidade social, que se mostra mais acentuado nas regiões periféricas. De fato, conforme dados do IPEA (2015), os valores mais altos do Índice de Vulnerabilidade Social são encontrados em Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) de Japeri, Queimados, Nova Iguaçu,

São Gonçalo e Itaboraá, municípios que, como exposto no item anterior, não possuem bons indicadores de saneamento¹⁷.

Dado que a vulnerabilidade social pode ser mensurada pelo acesso (ou não) a determinados ativos que deveriam estar disponíveis a todos (IPEA, 2018), sobretudo por meio da prestação de serviço estatal, tem-se nítido que a atual política de saneamento básico apresentada para a região metropolitana fluminense não abarca a resolução dos problemas estruturais das áreas periféricas, sobretudo de habitação irregular, mesmo aquelas já consolidadas.

E o pior, como o investimento em áreas informais é pouquíssimo atrativo para a iniciativa privada, uma vez que são altos os investimentos em infraestrutura (muitas vezes mais elevados que nas áreas formais, em razão da localização), e a expectativa de retorno financeiro é baixa, uma vez que estas áreas, em regra, fazem jus à tarifa social¹⁸, o novo marco do saneamento básico (Lei n 14.026/2020) não parece oferecer melhores perspectivas para a região.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reputa-se serviço público adequado, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. De acordo com as recomendações da ONU, o saneamento básico deve atender aos requisitos de disponibilidade, acessibilidade (física e econômica), qualidade e aceitabilidade.

Pela leitura dos estudos consultados, percebe-se que o sistema de abastecimento de água tem alta cobertura. Contudo, é notória a intermitência do serviço e a insuficiência da vazão para a população que habita a metrópole. O esgotamento sanitário, a seu turno, é ainda mais precário, apresentando não só insuficiência na malha de cobertura, como patente ausência de tratamento dos dejetos que, em muitos locais, é despejado diretamente nos corpos hídricos por meio dos aparatos de drenagem pluvial.

Esse quadro se agrava quando são analisados os núcleos urbanos informais, nos quais o acesso à água e ao esgotamento sanitário é permeado de irregularidades, onerando sobremaneira os moradores do local, que já estão em situação de vulnerabilidade em razão da falta de infraestrutura essencial. Nessas

¹⁷ A partir da média aritmética dos indicadores sobre vulnerabilidade social, organizados em três dimensões, quais sejam, (i) infraestrutura urbana; (ii) capital humano dos domicílios; e (iii) renda, o IPEA calcula o índice de vulnerabilidade social do território, considerando que, quanto maior o valor, maior é a vulnerabilidade constatada.

¹⁸ DECRETO Nº 25438 DE 21 DE JULHO DE 1999.

localidades, está longe de ser atingida a adequação do serviço público nos termos preconizados nacional e internacionalmente.

A inadequação dos serviços de saneamento básico impacta negativamente a vida da população. Nota-se claramente a relação entre a capacidade econômica, a falta de infraestrutura adequada de saneamento básico e acesso à saúde, esta consubstanciada no índice de mortalidade infantil de menores de um ano de idade. Além disso, a poluição dos corpos hídricos pelo despejo do esgoto sem o adequado tratamento, dentre os quais se destaca a Baía de Guanabara, produz um efeito altamente degradante no longo prazo.

Assim, para a prestação do serviço público adequado no que tange ao fornecimento de água e esgotamento sanitário, com a consequente melhoria das condições de vida da população da região metropolitana do Rio de Janeiro, é urgente o enfrentamento do tema pelos poderes públicos do Estado e dos Municípios que compõem a metrópole.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal (1989). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucaocompilado.htm>. Acesso em 20 ago. 2020

_____. Lei n° 8.987/1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm> Acesso em 20/08/2020

_____. Lei n° 11.445/2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11445.htm> Acesso em 20 ago. 2020

_____. Lei n° 13.465/2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm> Acesso em 20 ago. 2020

_____. Lei n° 14.026/2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6> Acesso em 20 ago. 2020

BRITTO, Ana Lúcia Nogueira de Paiva; QUINTSLR, Suyá. Políticas e programas para esgotamento sanitário na metrópole do Rio de Janeiro: um olhar na perspectiva das desigualdades ambientais. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 435-456, May 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000200435&lng=en&nrm=iso>. accesson 19 Aug. 2020. EpubApr 17, 2020. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4805>.

BOS, Robert. **MANUAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO PARA PROFISSIONAIS**. Londres: IwaPublishing, 2017.

CASA FLUMINENSE. **Mapa das Desigualdades 2020**. Rio de Janeiro: Casa Fluminense, 2020.

FURIGO, Renata de Faria Rocha. **UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO CONTEXTO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS BRASILEIROS**. 2020. 172 f. Tese (Doutorado) - Curso de Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Puc Campinas, Campinas, 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/04/UNIVERSALIZA%C3%87%C3%83O-DO-SANEAMENTO-NO-CONTEXTO-DOS-ASSENTAMENTOS-PREC%C3%81RIOS-URBANOS-BRASILEIROS.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Gesmar Rosa dos Santos. **ESTADO E SANEAMENTO: SUGESTÕES DE APOIO À POPULAÇÃO CARENTE DURANTE E APÓS A PANDEMIA DA COVID-19**. Brasília: Ipea, 2020. Nota Técnica n° 18. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200803_nt_dirur_n_18_web.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

IBGE. **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento na Baía de Guanabara**: qualidade de vida produtividade e educação valorização ambiental. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/baia-guanabara/Estudo-Completo-Beneficios-do-saneamento-na-Baia-de-Guanabara.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. **BENEFÍCIOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA EXPANSÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. **Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares**: relatório brasil. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/volume2/relatorio-completo-areas-irregulares.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. **Ranking 2020**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2020. Disponível em: [http://tratabrasil.com.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio_Ranking_Trata_Brasil_2020_Julho .pdf](http://tratabrasil.com.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio_Ranking_Trata_Brasil_2020_Julho.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

MARCO AURÉLIO COSTA (ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs_rm.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020

_____. **VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS E PRIMEIROS RESULTADOS PARA MUNICÍPIOS E REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2364b.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1861-1870, jun. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000601861&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 20 ago. 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.03422016>.

ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

_____. Resolução nº A/RES/64/292, de 2010. Disponível em <<https://undocs.org/A/RES/64/292>>. Acesso em 20 ago. 2020

_____. Resolução nº A/RES/70/169, de 2015. Disponível em <<https://undocs.org/A/RES/70/169>>. Acesso em 20 ago. 2020

_____. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de 2015.

PITASSI, Sandro Lucio Barbosa; FERREIRA, Aldo Pacheco. **A atuação do Poder Judiciário na concreção das políticas públicas de saneamento básico: possibilidades e limites**. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe4, p. 111-125, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042019000800111&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 ago. 2020. Epub June 19, 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-11042019s410>.

Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM). **PSAM MAPAS**. 2020. Disponível em: <http://psam.maps.arcgis.com/home/index.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

QUINTSLR, Suyá. **A (RE)PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE AMBIENTAL NA METRÓPOLE:** conflito pela água, crise hídrica e macrossistema de abastecimento no rio de janeiro. 2018. 349 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Ufrj, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/09/A-REPRODU%C3%87%C3%83O-DA-DESIGUALDADE-AMBIENTAL-NA-METR%C3%93POLE.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Rute Imanishi Rodrigues. **A COVID-19, A FALTA DE ÁGUA NAS FAVELAS E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL.** Brasília: Ipea, 2020. Nota Técnica n° 39. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200709_nt_diest%20n%C2%BA_39_web.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

SOS MATA ATLÂNTICA. Observando os Rios 2020: O retrato da qualidade da água nas bacias da Mata Atlântica. Rio de Janeiro: SOS Mata Atlântica, 2020.



*Rumo a uma
educação de
qualidade na
periferia carioca*

[> VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

RUMO A UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NA PERIFERIA CARIOCA

Beatriz Carvalho de Araujo Cunha

Mestranda em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro
beatriz.cunha@defensoria.rj.def.br

Resumo: O presente trabalho pretende analisar como a violência urbana vem impactando o aprendizado das crianças e adolescentes nas áreas conflagradas no Rio de Janeiro. O estudo se dá a partir do Objetivo n.º 4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, segundo o qual, até 2030, deve ser assegurada educação inclusiva, equitativa e de qualidade, bem como ser promovidas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Assim, inicialmente, é realizada uma abordagem descritiva do impacto dos tiroteios e operações policiais na vida de crianças e adolescentes residentes nas favelas. Em seguida, são analisadas as consequências desses fatos na aprendizagem e no direito à educação dos estudantes. Após, são apresentadas sugestões de medidas, sem qualquer pretensão de completude, que podem ser adotadas pelo poder público para atenuar esse cenário de violação de direitos e fazer com que o Brasil se aproxime um pouco mais do cumprimento do referido objetivo n.º 4, assegurando uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos.

Palavras-chave: Educação. Criança. Adolescente. Violência urbana. Segurança pública.

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2015, representantes de diversos países, inclusive do Brasil, se reuniram na sede das Nações Unidas em Nova York para decidir sobre objetivos que determinariam um curso global de ação nos 15 (quinze) anos subsequentes, almejando acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas. Dessa reunião, resultaram os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Dentre eles, tem-se o objetivo 4, que pretende assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem

ao longo da vida para todos. Com efeito, os países comprometeram-se a, até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes (4.1); garantir que eles tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário (4.2); garantir que eles tenham conhecimentos e habilidades necessárias para promoção de uma cultura de paz e não violência (4.7); construir e melhorar instalações físicas para educação, que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos (4.a).

Todavia, muito embora já tenham se passado cinco anos desde então, verifica-se que ainda há passos largos a percorrer para se cumprir tais objetivos nas favelas cariocas, onde inexistente um espaço de aprendizagem seguro.

Conforme se verificará ao longo do texto, crianças e adolescentes têm sido, com frequência, vítimas de balas perdidas em comunidades no Rio de Janeiro, além de perderem suas aulas em razão de suspensões por tiroteios; utilização de escolas como base militar; impossibilidade, ou mesmo medo, de transitar no caminho casa-escola-casa. Assim, o desenrolar da violência urbana, nos moldes como vem ocorrendo nas periferias do Rio de Janeiro, provoca impactos perpétuos na capacidade de aprendizagem e na saúde mental de crianças e adolescentes; incentiva a evasão escolar; e configura ambiente hostil para o seu sadio desenvolvimento.

Dessa forma, o presente trabalho pretende expor como a realidade das favelas afeta as crianças e adolescentes, e os impactos que ela desencadeia no direito à educação. Em seguida, serão apresentadas sugestões de medidas, sem qualquer pretensão de completude, que podem ser adotadas pelo poder público para atenuar esse cenário de violação de direitos e fazer com que o Brasil se aproxime um pouco mais do cumprimento do objetivo 4 de assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos.

2. VIDAS E AULAS PERDIDAS: CRIANÇAS, ADOLESCENTES E ESCOLAS NA LINHA DE TIRO NAS PERIFÉRIAS DO RIO DE JANEIRO

“As balas perdidas também estão invadindo as escolas do Rio.” “Ameaçadas, escolas fecham.” “Estudantes ficam feridos em decorrência de um tiroteio.” Os títulos são de reportagens do jornal Folha de São Paulo de 1996, 2003 e 2006¹, mas também refletem os cenários de 2017, 2018, 2019, até a metade de 2020.

¹ FOLHA DE SÃO PAULO. *Violência fecha escolas e interrompe aulas em 93 de 100 dias no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900460-violencia-fecha-escolas-e-interrompe-aulas-em-93-de-100-dias-no-rio.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

Em 30/03/2017, Maria Eduarda, de apenas 13 anos, foi baleada enquanto estava na aula de educação física, na Escola Municipal Jornalista Daniel Piza, em Acari. Dois tiros na base do crânio e um no tronco foram apontados como a causa da interrupção do sonho de ser atleta².

Em 08/02/2018, durante confronto entre a polícia e traficantes, Jeremias, um adolescente de apenas 13 anos, voltava de uma partida de futebol quando foi atingido por uma bala perdida no Complexo da Maré³. Em 16/03/2018, Benjamin, de apenas 1 ano e 7 meses, foi morto por uma bala disparada no fogo cruzado na Favela Nova Brasília, no Complexo do Alemão. O tiroteio ocorreu em local de grande movimento, com pontos de ônibus, lojas e barracas de ambulantes⁴.

Em 22/06/2018, o estudante Marcos Vinícius da Silva, de 14 anos, também foi morto no Complexo da Maré por um tiro que atravessou o seu abdômen. Antes de morrer, Marcos relatou à sua mãe que vira um policial atirar de dentro do blindado na sua direção. Não havia, contudo, troca de tiros no momento do disparo⁵. No mesmo dia, Guilherme Henrique Pereira, com 14 anos, também foi atingido por uma bala perdida quando seguia pela Rua Marechal Falcão da Frota, na Vila Vintém, Zona Oeste do Rio. Guilherme também usava uniforme escolar no momento do crime⁶.

Passados os anos, o cenário ainda não se alterou. No dia 14/02/2019, Jenifer Gomes, de 11 anos, foi baleada enquanto brincava no bairro de Triagem, na zona norte do Rio de Janeiro. Segundo a sua mãe, “já chegaram atirando. No momento não tinha bandido nenhum. Então o tiro surgiu da onde? Não tinha operação, não tinha como ter operação. Os policiais já chegaram atirando, eles sempre chegam assim”⁷.

² AGÊNCIA BRASIL. *Jovem morta em escola do Rio sonhava em ser atleta*. Disponível em: <http://agenciabrasil.abc.com.br/geral/noticia/2017-03/jovem-morta-em-escola-do-rio-sonhava-em-ser-atleta>. Acesso em 21/11/2019.

³ G1. *Corpo de menino de 13 anos morto na Maré é enterrado no Rio*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/menino-de-13-anos-morto-na-mare-e-velado-no-rio.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

⁴ O GLOBO. 'Eu vi a morte do meu neto', diz avô de criança baleada na cabeça no Alemão. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/eu-vi-morte-do-meu-neto-diz-avo-de-crianca-baleada-na-cabeca-no-alemao-22500110>. Acesso em 28/11/2019.

⁵ O DIA. Testemunha afirma que tiro contra estudante morto na Maré partiu da polícia. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/06/5551860-testemunha-afirma-que-tiro-contra-estudante-morto-na-mare-partiu-da-policia.html#foto=1>. Acesso em 25/11/2019.

⁶ O GLOBO. *Adolescente morto após ser atingido por bala perdida na Vila Vintém é enterrado*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/adolescente-morto-apos-ser-atingido-por-bala-perdida-na-vila-vintem-enterrado-22812950>. Acesso em 25/11/2019.

⁷ R7. *Criança de 11 anos morta com tiro de fuzil sonhava em ser ginasta*. Disponível em: <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/crianca-de-11-anos-morta-com-tiro-de-fuzil-sonhava-em-ser-ginasta-15022019>. Acesso em 29/11/2019.

Em 20/09/2019, o mesmo *modus operandi* deu origem à morte da menina Ágatha Félix, de apenas 8 anos, no Complexo do Alemão. Testemunhas presentes no local disseram que, no momento, não havia confronto. Somente a polícia teria feito disparos, que foram suficientes para interromper a vida de Ágatha⁸. Na mesma noite, policiais teriam invadido o hospital em que a menina encontrava-se internada para tentar levar o projétil que a matara⁹.

O destino de todas essas crianças e adolescentes foi o mesmo desenhado para Anna Carolina de Souza Neves, de 8 anos¹⁰; Kauã Rozário, de 11 anos¹¹; Kauê Ribeiro dos Santos, de 12 anos¹²; e Kelvin Gomes, de 17 anos¹³; João Pedro Mattos Pinto, de 14 anos¹⁴ – todos vítimas de balas perdidas deflagradas em comunidades situadas nas periferias do Estado do Rio de Janeiro.

A política de segurança pública fluminense dos últimos anos foi muito bem retratada pelos 54 furos na Bandeira do Brasil com o rosto de Maria Eduarda, representando cada uma das crianças e adolescentes atingidos por balas perdidas entre 2017 e 2019¹⁵. A bandeira foi erguida em protesto ocorrido em março de 2019, lembrando a morte da menina atingida quando fazia educação física na quadra da sua escola e escancarando que não se tratou de episódio isolado.

⁸ G1. *Entenda como foi a morte da menina Ágatha no Complexo do Alemão, segundo a família e a PM*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/entenda-como-foi-a-morte-da-menina-agatha-no-complexo-do-alemao-zona-norte-do-rio.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

⁹ VEJA. *PMs invadiram hospital e tentaram pegar a bala que matou Ágatha*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/pms-invadiram-hospital-e-tentaram-levar-a-bala-que-matou-agatha/>. Acesso em 29/11/2019.

¹⁰ G1. *Criança morre atingida por bala perdida no sofá de casa em Belford Roxo, RJ*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/01/10/crianca-morre-atingida-por-bala-perdida-em-belford-roxo-na-baixada-fluminense.ghtml>. Acesso em 07/02/2020.

¹¹ G1. *Menino baleado na Vila Aliança, em Bangu, tem morte cerebral*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/16/menino-baleado-na-vila-alianca-em-bangu-tem-morte-cerebral.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

¹² G1. *Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

¹³ O GLOBO. *Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policial-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010576>. Acesso em 29/11/2019.

¹⁴ O FLUMINENSE. *Casa onde João Pedro foi morto tem 72 marcas de tiros, diz entidade*. Disponível em: https://www.ofluminense.com.br/cidades/35-sao-goncalo/3645-casa-onde-joao-pedro-foi-morto-tem-72-marcas-de-tiros-diz-entidade?fbclid=IwAR2aCkZieCp6firZGLmDWUQ94y3M3jsQx_YpHOHgrj8dk0N2hdx6W14yG68. Acesso em 21/05/2020.

¹⁵ AGÊNCIA BRASIL. *Protesto lembra 2 anos da morte de menina baleada dentro de escola*. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2019-03/protesto-lembra-2-anos-da-morte-de-menina-baleada-dentro-de-escola>. Acesso em 25/11/2019.

Com efeito, constata-se que o Rio de Janeiro vem dando a sua parcela de contribuição para que o Brasil seja o maior país com número de casos de homicídios de adolescentes em todo o mundo, em números absolutos¹⁶. Entre 1990 e 2017, o número de homicídios no Brasil na faixa etária de 10 a 19 anos mais que dobrou, passando de 5 mil para 11,8 mil casos ao ano, segundo dados do DataSUS. Em 2015, o Brasil teve um número de meninos vítimas de homicídio maior do que o número total de meninos mortos na Síria (7,6), considerando-se que este era um país que vivia em guerra naquele ano.¹⁷. Inclusive, a taxa de homicídios de adolescentes é mais alta do que a da população em geral, revelando que, no Brasil, é mais perigoso ser adolescente do que ser adulto¹⁸.

Esse perigo é ainda superior a depender do lugar em que se vive, da cor que se tenha e da renda familiar auferida. Os casos acima evidenciam que viver em um território vulnerável, como as comunidades localizadas na periferia do Rio de Janeiro; ser negro; e estar em situação de pobreza faz com que essas crianças e adolescentes estejam mais expostos à violência armada.

São infantes que vivem em territórios vulneráveis e violentos, que sofrem as mazelas do racismo estrutural, sem acesso adequado a serviços de saúde, assistência social, educação, esporte e lazer. Viver nesse cenário faz com que corram mais risco de serem vítimas de homicídio.

A política de segurança pública desenvolvida – quando não mata crianças e adolescentes da periferia de todo o nosso Estado – aprisiona-os em suas residências ou nos corredores de escolas, impondo que se agachem e deixem de estudar para que não fiquem na linha de tiro dos confrontos. A violência urbana coloca as suas vidas em risco e os afasta cada vez mais da escola.

Na cidade do Rio de Janeiro, segundo o então prefeito Marcelo Crivella, somente no ano de 2019, as escolas municipais já foram fechadas por mais de 700 vezes e tiveram suas aulas canceladas por conta das ações policiais implementadas pelo Estado do Rio de Janeiro¹⁹.

¹⁶ UNICEF. *Educação que Protege contra a Violência*. Disponível: https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf. Acesso em 26/11/2019.

¹⁷ UNICEF. *30 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>. Acesso em 26/11/2019.

¹⁸ UNICEF. *Eleições 2018 – Mais que promessas – Compromissos reais com a infância e a adolescência no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2018.

¹⁹ REVISTA FÓRUM. Após assassinato de Agatha, Crivella chama operações policiais de Witzel de “tentativas loucas”. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/apos-assassinato-de-agatha-crivella-chama-operacoes-policiais-de-witzel-de-tentativas-loucas/>. Acesso em 28/11/2019.

Até 31 de setembro de 2019, a plataforma Fogo Cruzado²⁰ registrou 6.059 tiros na região metropolitana do Rio, dos quais 30% (1.819) ocorreram no período letivo durante o horário escolar no perímetro de 300 metros de escolas e creches da rede pública e privada.

Do total das 6.214 escolas da rede pública e privada da região metropolitana do Rio, 22% (1.372) foram afetadas por tiroteios no seu entorno durante o período letivo. Em dois anos, o número de unidades de ensino afetadas saltou 49%, evidenciando que a política adotada somente tem piorado o referido quadro de violação de direitos.

Apesar da diminuição de 18% no número de registros de tiros no entorno escolar entre 2018 (2.228) e 2019 (1.819), houve aumento de 21% nos casos em que ocorreu a participação de agentes das instituições de segurança pública nesses tiroteios – saltando de 520 para 627 casos, de um ano para o outro.

Ao todo, 8 pessoas foram baleadas dentro ou próximo de estabelecimentos de ensino em 2019, o que caracteriza um aumento de 166% no número de baleados nessas localidades em relação a 2018 (3).

A maior parte dos tiros disparados nas imediações de estabelecimentos escolares durante o período letivo encontra-se localizada na zona norte da cidade do Rio de Janeiro (695), seguida da zona oeste (369). Curiosamente, a Vila Kennedy – que foi considerada o “laboratório da Intervenção” – é o bairro com mais registros de tiros em 2019 (103), e foi a “campeã” no ano de 2018. No bairro, estão as duas escolas mais afetadas por tiroteio/disparos de arma de fogo no seu entorno: o Espaço de Desenvolvimento Infantil Vila Kennedy teve 57 registros, seguido da Escola Municipal Coronel José Gomes Moreira, com 52 registros.

Após a Vila Kennedy, tem-se a Cidade de Deus, com 92 disparos próximos a estabelecimentos de ensino; Complexo do Alemão, com 83; Tijuca, com 77; e Maré, com 44.

A incidência desigual da violência urbana sobre a vida das pessoas não é fenômeno novo. Segundo estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com o Fogo Cruzado, entre julho de 2016 e julho de 2017, a cidade do Rio de Janeiro registrou 3.829 tiroteios, sendo certo que grande parte deles concentrou-se nas regiões do Complexo do Alemão (218 registros), Maré (119 registros) e Penha (128 registros). Já os bairros de Costa Barros, Acari e Cidade de Deus são os que concentraram maior número de escolas municipais, estaduais e creches expostas à violência armada²¹.

²⁰ O FLUMINENSE. *Rio: mais de 1,3 mil escolas afetadas por tiros neste ano*. Disponível em: <https://www.ofluminense.com.br/editorias/atuais/2019/10/1122858-rio-mais-de-1-3-mil-escolas-afetadas-por-tiros-neste-ano.html>. Acesso em 28/11/2019.

²¹ FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

A mesma conclusão pode ser extraída de reportagem da Folha de São Paulo, segundo a qual os lugares que tiveram mais escolas fechadas por violência em 2017 foram Acari (29); Complexo da Maré (18); Complexo do Alemão (15); Cidade de Deus (14); e Vila Kennedy (14)²².

Com efeito, percebe-se que o problema da violência urbana no Estado do Rio de Janeiro afeta a qualidade de vida dos cidadãos de forma desigual, havendo áreas que concentram mais tiroteios do que outras e que, portanto, têm o modo de vida de seus moradores – dentre eles, crianças e adolescentes – influenciados por esse fenômeno.

Na linha de tiro, portanto, estão as escolas situadas nas periferias do Estado do Rio de Janeiro. A escola era para ser um dos poucos pontos onde as crianças encontram uma realidade diferente, mas unidades localizadas em comunidades passam por situações de risco praticamente toda semana. Aulas são interrompidas quando professores são obrigados a tirar alunos de sala e a levá-los para os corredores. Conflitos deixaram de ser um evento esporádico e particular no cotidiano das escolas situadas na periferia, para passarem a ser um obstáculo pedagógico.

Muito embora estejam situadas em meio ao fogo cruzado, as escolas não têm proteção. As paredes são finas, e qualquer projétil é capaz de perfurá-las e atingir quem está no seu interior. Em meio aos tiroteios, alunos, professores e funcionários saem correndo das salas de aula, se agacham e esperam no corredor, local mais seguro por permitir que haja mais de uma parede entre eles e a eventualidade de uma bala perdida.

Agachar-se no corredor, porém, não é capaz de proteger essas crianças e adolescentes dos tiros que vêm de cima. Têm sido frequentes rasantes de helicópteros da polícia sobre unidades de ensino em dias de operação. No dia 18/09/2019, enquanto as crianças estavam brincando na escola municipal Wilian Peixoto, na Maré, uma aeronave da Polícia Civil deu um rasante ao som de tiros em cima da unidade de ensino, fazendo com que os alunos tivessem como reação se amontoar uns em cima dos outros²³.

Em razão dessa rotina de tiroteios frequentes, as escolas têm que impedir os alunos de utilizarem área externa, transferindo o lazer para salas internas, a fim de não expor as crianças ao risco de uma bala perdida.

Como se não bastasse, eventualmente, escolas têm sido utilizadas como base militar por agentes do Estado. Em uma manhã de agosto de 2018, a equipe

²² FOLHA DE SÃO PAULO. *Justiça torna réus dois PMs pela morte da menina Maria Eduarda, no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1908754-justica-torna-reus-dois-pms-pela-morte-da-menina-maria-eduarda-no-rio.shtml>. Acesso em 25/11/2019.

²³ G1. *Alunos afirmam que helicóptero da Polícia Civil atirou em escola na Maré, Zona Norte do Rio*. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/18/policia-civil-faz-operacao-na-mare-zona-norte-do-rio.ghtml>. Acesso em 26/11/2019.

da escola Brandão Monteiro encontrou o cadeado que trancava o estabelecimento quebrado. No lugar dos alunos, quem ocupava o espaço eram os homens do Exército, que utilizavam a unidade para se proteger, traçar estratégias, estacionar seus veículos, dormir e usar o banheiro²⁴.

Pela cidade do Rio de Janeiro, professores buscam a criatividade para blindar os ouvidos de crianças e adolescentes dos barulhos de tiro. Em Paciência, na zona oeste, o professor de música Roberto Ferreira reúne os alunos em um corredor da escola para tocar e cantar enquanto os tiros acontecem do lado de fora²⁵.

Já no Ciep Gustavo Capanema, uma das estratégias para lidar com as marcas dos conflitos externos é preservar as paredes coloridas, colocando “curativos em forma de coração” naquelas paredes eventualmente atingidas por balas²⁶.

As cicatrizes do conflito também estão na memória dos estudantes. No Ciep Gustavo Capanema – escola na Maré onde um estudante de 43 anos foi atingido na cabeça por uma bala perdida em 2011 –, os estudantes com deficiência desenvolveram uma defesa natural e, diante de qualquer som mais forte, se jogam ao chão²⁷.

Com efeito, muito embora devesse a escola ser um ambiente de proteção, crianças e adolescentes vivem com seus corações cheios de medo, conforme versão, elaborada por dois estudantes da Penha, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, da música “Canção do Exílio” do poeta Gonçalves Dias.

Minha terra é a Penha,
o medo mora aqui.
Todo dia chega a notícia
que morreu mais um ali.

Nossas casas perfuradas
pelas balas que atingiu (sic).
Corações cheios de medo
do polícia que surgiu.

²⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. *Escolas viram base militar em ações do Exército no RJ sob intervenção federal*. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/escolas-vmam-base-militar-em-aco-es-do-exercito-no-rj-sob-intervencao-federal.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

²⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. *Violência fecha escolas e interrompe aulas em 93 de 100 dias no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900460-violencia-fecha-escolas-e-interrompe-aulas-em-93-de-100-dias-no-rio.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

²⁶ O GLOBO. *Escolas buscam formas de educar em meio a cotidiano de violência*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-buscam-formas-de-educar-em-meio-cotidiano-de-violencia-16579542>. Acesso em 21/11/2019.

²⁷ O GLOBO. *Escolas buscam formas de educar em meio a cotidiano de violência*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-buscam-formas-de-educar-em-meio-cotidiano-de-violencia-16579542>. Acesso em 21/11/2019.

Se cismar em sair à noite,
já não posso mais.
Pelo risco de morrer
e não voltar para os meus pais.

Minha terra tem horrores
que não encontro em outro lugar.
A falta de segurança é tão grande,
que mal posso relaxar.

'Não permita Deus que eu morra',
antes de sair deste lugar.
Me leve para um lugar tranquilo,
onde canta o sabiá.²⁸

Quando não no seu interior, alunos morrem no entorno das escolas por causa dessas incursões policiais, como foi o caso de Marcos Vinícius, no Complexo da Maré, e de Gabriel, na Tijuca, sobretudo quando realizadas nos horários de entrada e de saída dos alunos.

Como a escola está inserida dentro do território, compartilha com ele sua cultura, sua dinâmica social, seus sujeitos e suas práticas. Assim, a violência que afeta aquele território também afeta a escola. A segurança nos bairros que formam o entorno escolar é fundamental para que nenhuma criança ou adolescente sinta medo de ir à escola.

Todavia, a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE, 2015)²⁹, do IBGE, focada em estudantes do nono ano do Ensino Fundamental, indicou que 14,8% de estudantes declararam deixar de ir à escola, pelo menos um dia, nos 30 dias anteriores à pesquisa, por não se sentir seguros no caminho de casa para a escola ou da escola para casa, e 9,5% porque não se sentiram seguros no ambiente escolar.

Ainda, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública³⁰, no Brasil, o contexto de violência interfere diretamente no dia a dia das escolas, prejudicando o desenvolvimento das aulas (9,3% das escolas públicas e 4,7% das particulares informam ter suspenso ou interrompido as aulas em ao menos um dia do ano por motivo de segurança) e a frequência dos alunos (11,5% dos escolares

²⁸ G1. 'Minha terra tem horrores': versão de poema feita por alunos do Rio causa comoção nas redes sociais. Disponível em <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/minha-terra-tem-horrores-versao-de-poema-feita-por-alunos-do-rio-causa-comocao-nas-redes-sociais.ghtml>. Acesso em 21/11/2019.

²⁹ MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)*, 2015. Disponível em: saude.gov.br/saude-de-a-z/pense. Acesso em 29/11/2019.

³⁰ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf. Acesso em 21/11/2019.

afirmam que faltaram às aulas ao menos uma vez no mês anterior à pesquisa por não se sentirem seguros no trajeto entre suas casas e a escola).

Em que pese tratar-se de um fenômeno nacional, a análise da pesquisa permite constatar que ele ocorre com maior incidência no Estado do Rio de Janeiro, no qual 16,4% dos escolares relatam que já houve suspensão ou interrupção de aulas por motivo de segurança, em razão da violência, sendo esse o terceiro maior percentual do país, ficando atrás apenas da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Do mesmo modo, no Rio de Janeiro, 17,2% dos escolares afirmaram que já não compareceram à escola por falta de segurança no trajeto casa-escola ou na escola. Trata-se do terceiro maior percentual de todos os Estados da Federação, ficando atrás apenas do Mato Grosso e do Amazonas.

Assim, no Rio de Janeiro, alunos, professores e funcionários são obrigados a, diariamente, certificarem-se de que o caminho até a escola está seguro. Mesmo quando não ocorre suspensão das aulas, é comum que as salas de aula fiquem vazias em razão da iminência de um tiroteio a qualquer momento, o que gera medo nos pais e nas crianças de saírem de suas casas e irem até a escola. Como disse a mãe de um jovem de 17 anos, estudante da Escola Municipal Pernambuco, em Maria da Graça, “*prefiro que ele perca aulas do que a vida*”³¹.

Paralelamente, o ensino não avança em solidariedade àqueles que não conseguem chegar até a escola. A estratégia utilizada pelos docentes é não lecionar matérias novas, optando por fazer revisões do conteúdo já ensinado. O processo de aprendizagem é suspenso, os projetos são interrompidos, e o ensino não é desenvolvido.

Não à toa esse grave contexto de violação de direitos foi, inclusive, objeto de preocupação por parte do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que lançou comunicado sobre o tema no ano de 2017³².

Logo, constata-se que crianças e adolescentes da periferia do Rio de Janeiro encontram-se na linha de tiro da política de segurança pública fluminense, a qual as leva a perder suas vidas, suas aulas e sua paz, inviabilizando um espaço de aprendizagem seguro.

³¹ O GLOBO. *Rotina de violência no Rio revela drama de crianças e jovens que não conseguem estudar*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/rotina-de-violencia-no-rio-revela-drama-de-criancas-jovens-que-nao-conseguem-estudar-21724121>. Acesso em 25/11/2019.

³² AGÊNCIA BRASIL. Unicef mostra preocupação com impacto da violência entre estudantes no Rio. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-07/unicef-mostra-preocupacao-com-impacto-da-violencia-entre-estudantes>. Acesso em 25/11/2019.

3. AS CONSEQUÊNCIAS DA VIOLÊNCIA URBANA NA VIDA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA PERIFERIA: NA TRAJETÓRIA DA VIDA JÁ COMEÇAM EM SITUAÇÃO DE DESVANTAGEM

Em que pese o uso da força no exercício da atividade policial seja empregado sob o pretexto de combater o crime organizado, pesquisas empíricas demonstram que o objetivo do administrador – se é que tem sido alcançado – acaba por gerar um alto custo social, em vista da violação massiva aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Em pesquisas realizadas pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ)³³⁻³⁴, analisando os dados fluminenses de segurança pública, constatou-se que, apesar de as mortes por intervenção de agentes do Estado apresentarem um crescimento acentuado no Estado do Rio de Janeiro, o aumento do uso da força letal pelas polícias nos anos de 2018 e 2019 não está associado à variação de crimes contra a vida e contra o patrimônio no mesmo período.

Por outro lado, uma atuação policial centrada no confronto aumenta o risco de vitimização de inocentes e afeta a provisão de serviços públicos. Como visto, crianças e adolescentes têm sido, com frequência, vítimas de balas perdidas em comunidades no Rio de Janeiro, além de perderem suas aulas em razão de suspensões por tiroteios; utilização de escolas como base militar; impossibilidade, ou mesmo medo, de transitar no caminho casa-escola-casa.

Ainda, constata-se que a convivência com uma rotina de violência interfere na capacidade de aprendizado e no desenvolvimento de novas habilidades. A toda evidência, alunos que passam a noite em claro em razão do barulho dos tiros não apresentam o mesmo rendimento que aqueles que tiveram uma boa noite de sono.

Ademais, após a exposição à violência, crianças e adolescentes podem desenvolver comportamentos similares ao de transtorno do estresse pós-traumático (TEPT), o que afeta processos cognitivos, como a memória, a capacidade de manter atenção, de planejamento e de resolução de problemas. Ademais, enseja problemas de convivência entre pares, já que a exposição a essas situações de estresse pode afetar o volume do hipocampo, área ligada à capacidade de controle emocional.

³³ CENTRO DE PESQUISAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos*. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf. Acesso em 03/12/2019.

³⁴ CENTRO DE PESQUISAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *A Segurança Pública e a Pandemia de Covid-19 no Rio de Janeiro*. Junho de 2020.

Em entrevista à Folha em 2015, o professor Brian Perkins, diretor do programa de Liderança em Educação Urbana da Universidade de Columbia, nos EUA, explicou que, quando a adrenalina entra no sistema, há o desligamento do córtex, e a parte mais primitiva do cérebro é que passa a receber a maior parte das ondas cerebrais. Assim, “não é possível processar informações com essa parte. A linguagem, as habilidades processuais e analíticas todas ocorrem no córtex cerebral. Se a mente da criança está ligada ao medo e à sobrevivência ao longo do dia, ela não está pensando”³⁵.

Nesse sentido, analisando especificamente a situação do Rio de Janeiro, a Fundação Getúlio Vargas concluiu que “a exposição a um incidente recente de violência afeta duas dimensões do processo cognitivo-emocional de uma criança: 1. a habilidade de responder de forma adequada a estímulos informativos; e 2. a atenção seletiva, ou a capacidade de distribuir atenção para um estímulo emocional”³⁶.

Do mesmo modo, uma pesquisa feita por Joana Monteiro (PUC-RJ) e Rudi Rocha (UFRJ)³⁷ mostra que o desempenho de alunos em favelas cariocas cai significativamente em anos em que os tiroteios são mais intensos. Os alunos de escolas que tiveram nove ou mais dias de conflitos durante o ano letivo tiveram desempenho duas vezes pior que os de escolas expostas à violência durante dois ou mais dias. A pesquisa mostra que, quanto mais próxima de uma favela, maior o impacto.

Além de questões relacionadas à saúde mental, a violência externa piora o aprendizado, porque também implica maior número de faltas pelos professores, que, tal como os alunos, não conseguem se deslocar até a unidade escolar ou se sentem inseguros nela. Segundo a referida pesquisa, em anos com conflitos na região onde o colégio está inserido, os professores faltam 5,8% mais.

Também como decorrência do medo da violência, verifica-se que, em determinadas áreas sensíveis da cidade, há dificuldade de preencher vagas destinadas às unidades escolares, o que gera alta rotatividade e consequente prejuízo à continuidade do serviço público. Em épocas de conflito, a chance de um diretor ficar menos de dois anos no cargo aumenta 12%³⁸. Do mesmo

³⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. *Violência fecha escolas e interrompe aulas em 93 de 100 dias no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900460-violencia-fecha-escolas-e-interrompe-aulas-em-93-de-100-dias-no-rio.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

³⁶ FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

³⁷ FGV. IBRE. *Nota Técnica: Tráfico de Drogas e Desempenho Escolar no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11716/Trafico%20de%20drogas%20e%20desempenho%20escolar.pdf>. Acesso em 21/11/2019.

³⁸ FGV. IBRE. *Nota Técnica: Tráfico de Drogas e Desempenho Escolar no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11716/Trafico%20de%20drogas%20e%20desempenho%20escolar.pdf>. Acesso em 21/11/2019.

modo, com mais de 700 alunos, o colégio onde Maria Eduarda faleceu, Escola Municipal Daniel Piza, não conta com um inspetor, porque pessoas convocadas para o cargo se recusam a assumir um posto naquela localidade³⁹.

Não foi à toa que, em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a taxa de reprovação de alunos é 9.5 vezes maior nos bairros mais violentos do que nos bairros menos violentos; e a maioria das escolas localizadas no bairro mais violento do Município (Santa Cruz) encontra-se entre as 30% piores escolas em 2014⁴⁰. Por exemplo, o Ciep Gustavo Capanema, localizado em área conflagrada na Maré, viu o seu Ideb cair de 4.6 para 4.3, o que é associado, pela direção, a um reflexo da violência urbana no entorno⁴¹.

Com efeito, é inegável que o cenário estrutural de violência urbana no Estado e cidade do Rio de Janeiro gera, em relação a esses infantes que residem nas áreas mais sensíveis, impacto na capacidade de aprendizado; e na absorção de informações por parte dos alunos. Essas crianças e adolescentes, portanto, já começam a sua vida em situação de desvantagem.

Ao se analisar todos esses indicadores, sobretudo a dificuldade de acesso efetivo à escola, não se surpreende quando se tem notícia de que há, nessas mesmas escolas da periferia, alta taxa de evasão escolar. O IPEA constatou que a taxa de abandono é 3,5% mais alta nas localidades mais violentas do Município do Rio de Janeiro em relação às menos violentas⁴². É que há clara diferença na provisão dos serviços educacionais em áreas periféricas do Estado do Rio de Janeiro, o que acaba por apartar os alunos do ambiente escolar. O Estado, assim, acaba por amplificar a desigualdade socioeconômica, ao invés de atenuá-la, como determina a Constituição da República.

Para além do espectro pedagógico, a exposição à violência gera efeitos duradouros e afeta diretamente a possibilidade de vida de qualquer cidadão. No que diz respeito a crianças e adolescentes, contudo, o impacto na sua saúde mental é ainda mais forte do que em relação aos adultos. Estudos demonstram que, quanto mais próxima é a violência e mais novo é o indivíduo,

³⁹ AGÊNCIA BRASIL. *Jovem morta em escola do Rio sonhava em ser atleta*. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2017-03/jovem-morta-em-escola-do-rio-sonhava-em-ser-atleta>. Acesso em 21/11/2019.

⁴⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. p. 49.

⁴¹ O GLOBO. *Escolas buscam formas de educar em meio a cotidiano de violência*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-buscam-formas-de-educar-em-meio-cotidiano-de-violencia-16579542>. Acesso em 21/11/2019.

⁴² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. p. 49.

maior é a probabilidade de que ele apresente sintomas negativos advindos dessa exposição⁴³.

Assim, para além de toda a coletividade situada em determinada comunidade, são as crianças e adolescentes que sofrem de forma desproporcional os impactos decorrentes da violência urbana. É esse grupo, portanto, que tem maiores chances de desenvolver síndrome do pânico, depressão e crises de ansiedade. Mesmo quando não diagnosticado nenhum quadro de saúde mental, o ambiente escolar permite constatar a ocorrência de danos psicológicos decorrentes da exposição à violência urbana.

Acordar ao som de tiros; ter que se agachar no corredor de uma escola às pressas; e estudar ao som de rasantes de helicópteros da polícia são fatos que geram inevitavelmente agitação dos alunos nos dias subsequentes. Segundo Luiz Menezes, diretor da escola Daniel Piza, depois da morte de Maria Eduarda, qualquer aproximação da polícia já é vista com preocupação pela comunidade escolar⁴⁴.

Em pesquisa realizada pelo Jornal Extra, demonstrou-se que a presença de violência no cotidiano infantil transforma o discurso das crianças⁴⁵. É frequente a elaboração de desenhos que retratam o temor vivenciado por esses infantes em razão dos frequentes tiroteios.

As consequências advindas da violência urbana na vida de crianças e adolescentes não se limitam à saúde mental, mas também implicam violação a outros direitos que lhes são fundamentais. Dependendo da região, a escola é o único equipamento do Estado que as pessoas têm para socializar. Com efeito, impedir que esses alunos estudem significa negar a sua convivência comunitária, o que é indispensável para o seu sadio desenvolvimento.

O fechamento de escolas, ainda, gera desperdício de recursos públicos. Alguns itens da merenda escolar, por exemplo, devem ser pagos independentemente de a escola funcionar ou não. E, além do custo econômico, isso gera um custo social, na medida em que muitas crianças dependem da merenda escolar para alcançar os aportes nutricionais diários necessários, visto que em alguns casos essa é a única refeição à qual elas têm acesso⁴⁶.

⁴³ FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

⁴⁴ UOL. *Violência impede mil alunos de estudar por dia no Rio; escola onde aluna morreu lida com tiroteios*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/23/o-dia-a-dia-de-tiroteios-na-escola-onde-uma-aluna-morreu-no-rio-violencia-impede-1-mil-alunos-de-estudar-por-dia.htm>. Acesso em 25/11/2019.

⁴⁵ EXTRA. *Violência fechou escolas em 68 dos 75 dias letivos no Rio*. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/educacao/violencia-fechou-escolas-em-68-dos-75-dias-letivos-no-rio-21435675.html>. Acesso em 21/11/2019.

⁴⁶ CRUZ VERMELHA. *Acesso mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais*. Disponível em: https://www.icrc.org/pt/download/file/77603/2018_br_ams_relatorio.pdf. Acesso em 26/11/2019.

O custo social também salta aos olhos, ao se observar que esse cenário enseja, com frequência, a perda do benefício assistencial do Bolsa Família por esses núcleos familiares afetados. A presença em sala de aula é um dos compromissos assumidos pelas famílias ao ingressar no programa, sendo necessário que a frequência escolar mensal seja de, pelo menos, 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Todavia, o abono de falta fica submetido à discricionariedade da direção da escola. Segundo relatos de mães de alunos do Complexo da Penha, feitos à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, os alunos, por vezes, não têm como chegar até a escola em razão de tiroteios, e as faltas são consideradas injustificadas⁴⁷. Assim, são eles dados como infrequentes, gerando o cancelamento do referido benefício assistencial.

Por sua vez, acesso efetivo à escola, garantindo-se segurança pública no trajeto casa-escola-casa e no próprio ambiente escolar, evita a evasão escolar, propicia o aumento do capital humano, melhora as oportunidades do jovem da periferia ao mercado de trabalho e, ainda, reforça o sentido de concordância com os valores sociais estabelecidos, afastando-se do cometimento de crimes. Não foi à toa que, segundo o (IPEA), “um elemento comum nas experiências de sucesso para reduzir crimes violentos em muitos países é o enfoque no jovem residente em regiões conflagradas, com ações que visavam aumentar o capital humano desses indivíduos e fortalecer seus elos de sociabilidade, a partir da provisão de uma gama de oportunidades educacionais, culturais, desportivas e laborais”⁴⁸. A título exemplificativo, tem-se os trabalhos empíricos de Chioda⁴⁹, Cerqueira e Moura⁵⁰ e Cerqueira e Coelho⁵¹.

⁴⁷ OUVIDORIA EXTERNA DA DEFENSORIA PÚBLICA. *Relatório do Circuito Favelas por Direitos*. Setembro de 2019.

⁴⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. p. 46.

⁴⁹ L.CHIODA, et al., Spillovers from conditional cash transfer programs: BolsaFamília and crime in urban Brazil, *Economics of Education Review* (2015). Disponível em <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.04.005>. Acesso em 28/11/2019.

⁵⁰ CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. (2015). O Efeito das Oportunidades do Mercado de Trabalho Sobre as Taxas de Homicídios no Brasil. Encontro da ANPEC, 2015. Florianópolis. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files/1/i12-0ce869e09e6385120c0146e239bb5bf8.pdf>. Acesso em 28/11/2019.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L.. (2014) Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil. In: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). *Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_desafios_completo-web.pdf. Acesso em 28/11/2019.

⁵¹ CERQUEIRA, D. R. C. e COELHO, D. S. C. (2015). Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade. Rio de Janeiro: Ipea, Nota Técnica nº 15. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150921_nt_diest_14_imputabilidade_penal.pdf. Acesso em 28/11/2019.

Inclusive, o contato com frequentes episódios de violência armada também enseja mudanças na percepção que essas crianças e adolescentes têm sobre a forma de resolução de conflitos, conforme, inclusive, reconhecido em comunicado do Unicef em 2017⁵².

Destarte, verifica-se que o desenrolar da violência urbana nos moldes como está nas periferias do Rio de Janeiro enseja impactos perpétuos na capacidade de aprendizagem e na saúde mental de crianças e adolescentes, incentiva a evasão escolar; e configura ambiente hostil para o seu sadio desenvolvimento.

4. A VIOLAÇÃO MASSIVA E GENERALIZADA AO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES RESIDENTES NAS COMUNIDADES CARIOCAS. A AUSÊNCIA DE ACESSIBILIDADE, ACEITABILIDADE E ADAPTABILIDADE NAS FAVELAS

Analisando a situação fática exposta, faz-se inevitável concluir que vem ocorrendo violação massiva e generalizada ao direito à educação dessas crianças e adolescentes residentes nas comunidades cariocas.

A educação é o meio principal que permite a adultos e a crianças marginalizados econômica e socialmente sair da pobreza e participar plenamente nas suas comunidades. Não à toa, o direito à educação de qualidade compreende o objetivo n.º 04 da Agenda 2030 da ONU, que consiste em um acordo global sobre como transformar o mundo em busca de prosperidade e bem-estar para todos.

Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito à educação é o epítome da indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos humanos, sendo “um direito humano intrínseco e um meio indispensável de realizar outros direitos humanos”⁵³.

De fato, a Constituição da República estabelece que a educação é um direito social (art. 6.º, caput) “de todos e dever do Estado e da família, (...) visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (arts. 6.º e 205 da CRFB).

Dispõe, ainda, que o ensino será ministrado pelos princípios previstos no art. 206, dentre os quais estão os princípios da igualdade de condições para acesso e permanência na escola e da garantia de padrão de qualidade (incisos I

⁵² AGÊNCIA BRASIL. *Unicef mostra preocupação com impacto da violência entre estudantes no Rio*. Disponível em: <http://agenciabrasil.abc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-07/unicef-mostra-preocupacao-com-impacto-da-violencia-entre-estudantes>. Acesso 25/11/2019.

⁵³ Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 1.

e VII). Não é à toa, portanto, que qualifica como direito subjetivo a educação básica obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos e a educação infantil às crianças de até 05 anos de idade (art. 208, I, IV, § 1.º).

No que diz respeito às crianças e adolescentes, a proteção do direito à educação é ainda mais premente, não só em razão da prioridade absoluta que lhes é característica; mas também em virtude da sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, havendo mandamento constitucional específico que dispõe sobre a garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola (art. 227, *caput*, § 3.º, III).

Na seara infraconstitucional, tais direitos são estabelecidos com prioridade absoluta às crianças e adolescentes nos arts. 4.º, 53, I, V, 54, I, II, IV, § 1.º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990). Nesse ponto, frise-se que o art. 53 desse diploma legal é claro ao prever o direito à igualdade de acesso e permanência na escola.

Ainda na seara infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases prevê que o ensino é regido pelos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; pela garantia do padrão de qualidade; e pela garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 3.º, I, IX, XIII, da Lei n.º 9.394/1996).

Interpretando os arts. 13 e 14 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU emitiu a Observação Geral n.º 13⁵⁴, na qual restou assentado que, para garantir o direito à educação de qualidade, devem ser cumpridas quatro características essenciais e interrelacionadas: (i) disponibilidade; (ii) acessibilidade; (iii) aceitabilidade; (iv) adaptabilidade.

No caso em tela, convém analisar o que diz o comentário geral acerca do requisito da **acessibilidade**:

b) Acessibilidade. As instituições e os programas de ensino devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, no âmbito do Estado Parte. A acessibilidade consta de três dimensões que coincidem parcialmente:

- i) Não discriminação. A educação deve ser acessível a todos, especialmente aos grupos mais vulneráveis de fato e de direito, sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos;
- ii) Acessibilidade material. A educação deve ser acessível materialmente, já seja por sua localização geográfica de acesso razoável (por exemplo, uma escola vizinha) ou por meio da tecnologia moderna (mediante o acesso a programas de educação à distância);

⁵⁴ Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.

iii) Acessibilidade econômica. A educação deve estar ao alcance de todos. Esta dimensão da acessibilidade está condicionada pelas diferenças de redação do parágrafo 2 do artigo 13 respeito ao ensino fundamental, médio e superior: enquanto que o ensino fundamental deve ser gratuito para todos, se pede aos Estados Partes que implantem gradualmente o ensino médio e superior gratuito.⁵⁵

Todavia, como visto, a acessibilidade da educação vem sendo, diuturnamente, violada no território carioca.

De plano, salta aos olhos a violação à acessibilidade na vertente da *não discriminação*, na medida em que não são todas as crianças que perdem suas aulas em razão de suspensões por tiroteios; ou que têm que se agachar nos corredores para não ficar na linha de tiro dos confrontos.

Ao contrário, esse perigo só existe a depender do lugar em que se vive, da cor que se tenha e da renda familiar auferida. Estudantes residentes nas comunidades localizadas na periferia do Rio de Janeiro, negros, e que estão em situação de pobreza, são os que estão expostos à violência armada e que, portanto, são discriminados no que diz respeito ao acesso à escola.

Ademais, a violação ao requisito da acessibilidade também ocorre na vertente da *acessibilidade material*, haja vista que, como esmiuçado, esses mesmos infantes não conseguem chegar até a instituição de ensino, em razão dos tiroteios ocorridos no caminho casa-escola-casa. Tamanho é o clima de terror vivenciado que, mesmo quando não há tiroteio, os estudantes deixam de ir às aulas por não se sentirem seguros no trajeto até o colégio.

A educação, pois, não está acessível sequer geograficamente nesses espaços territoriais.

Por outro lado, tampouco está atendido o requisito da **aceitabilidade**, também enunciado na referida Observação Geral n.º 13:

c) Aceitabilidade. A forma e o fundo da educação, compreendidos os programas de estudo e os métodos pedagógicos, devem ser aceitáveis (por exemplo, pertinentes, adequados culturalmente e de boa qualidade) para os estudantes e, quando proceda, os pais; este ponto está supeditado aos objetivos da educação mencionados no parágrafo 1 do artigo 13 e às normas mínimas que o Estado aprove em matéria de ensino.⁵⁶

⁵⁵ Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.

⁵⁶ Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.

Diante dos frequentes tiroteios, os programas de estudo e os métodos pedagógicos são prejudicados. Tantas são as vezes em que ocorre suspensão de aulas, que nem sempre é possível realizar a sua reposição. Eventualmente, não há sequer dias livres para tanto; ou não há espaço físico no estabelecimento escolar, que eventualmente conta com aulas ministradas também no contraturno.

Por outro lado, mesmo quando há reposição, certo é que vivenciar esse cenário de terror enseja abalo à capacidade de aprendizado e ao desenvolvimento de novas habilidades. Como demonstrado, o fato de estudantes presenciarem amigos sendo vítimas de balas perdidas; a parede da escola ser alvejada por disparos de arma de fogo; ou ouvirem tiros a ponto de terem que se agachar nos corredores, torna o processo de aprendizagem um trauma na vida dessas pessoas. O desempenho dos alunos, inevitavelmente, cai; ao passo que a evasão escolar se acentua.

Nesse ponto, destaque-se que, para **o Comitê dos Direitos da Criança da ONU**, o direito da criança à educação não é apenas uma questão de acesso, mas também de conteúdo, conforme destacado no Comentário Geral n.º 01, que versa sobre os objetivos da educação:

Os objectivos são: o desenvolvimento holístico da criança e a realização plena das suas potencialidades (art. 29.º, n. 1, al. (a)), incluindo o desenvolvimento do respeito pelos direitos humanos (art. 29.º, n. 1, al. (b)), um sentimento fortalecido de identidade e filiação (art. 29.º, n. 1, al. (c)), e a sua socialização e interação com os outros (art. 29.º, n. 1 (d)) e com o ambiente (art. 29.º, al. 1 (e)).

2. O número 1 do artigo 29.º não apenas acrescenta ao direito à educação, reconhecido no artigo 28.º, uma dimensão qualitativa que reflecte os direitos e a dignidade inerente a toda a criança; sublinha igualmente a necessidade de a educação ser centrada na criança, sendo favorável a esta e proporcionando a sua capacitação, e destaca a necessidade dos processos educativos se basearem nos princípios que enuncia.¹ 3. O direito da criança à educação não é apenas uma questão de acesso (art. 28.º) mas também de conteúdos. Uma educação cujos conteúdos estejam solidamente enraizados nos valores consagrados no número 1 do artigo 29.º constitui, para todas as crianças, uma ferramenta indispensável nos seus esforços para encontrar, no decurso da sua vida, uma resposta equilibrada e respeitadora dos direitos humanos aos desafios que acompanham um período de alterações fundamentais provocadas pela globalização, novas tecnologias e fenómenos relacionados. Tais desafios incluem as tensões, inter alia, entre as dimensões global e local; individual e colectiva; entre tradição e modernidade; considerações de longo e curto prazo; concorrência e igualdade de oportunidades; e a expansão do conhecimento e a A educação a que toda a criança tem direito é aquela que for concebida de modo a proporcionar-lhe competências para a vida, a aumentar a capacidade da criança para gozar a totalidade

dos direitos humanos e a promover uma cultura enformada por valores apropriados derivados dos direitos humanos. O objectivo é capacitar a criança, desenvolvendo as suas competências, capacidade de aprendizagem e outras capacidades, dignidade humana, auto-estima e auto-confiança. “Educação”, neste contexto, ultrapassa largamente a aprendizagem num contexto escolar formal, abrangendo uma ampla gama de experiências de vida e processos de aprendizagem que permitem às crianças, individual e colectivamente, desenvolver as suas personalidades, talentos e capacidades e fruírem de uma vida plenamente satisfatória em sociedade.⁵⁷

Pouco importa, portanto, que haja prédios erguidos aos quais se dá o nome de escola. O direito à educação não é assegurado quando não são transmitidos conteúdos indispensáveis para conceder, às crianças, igualdade de oportunidades e competências para a vida.

Do mesmo modo, o requisito da **adaptabilidade** tampouco é respeitado pelo Estado e Município do Rio de Janeiro:

d) Adaptabilidade. A educação deve ter a flexibilidade necessária para se adaptar às necessidades de sociedades e comunidades em transformação e responder às necessidades dos alunos em contextos culturais e sociais variados.⁵⁸

Com efeito, verifica-se que o serviço público de educação não vem sendo prestado com adaptabilidade, uma vez que não vem se adaptando a essa realidade existente nas escolas situadas nas comunidades cariocas. Ao contrário, como demonstrado, o poder público não vem adotando medidas adequadas e eficazes para, ao menos, atenuar o problema.

A criação de canais institucionais de comunicação entre segurança pública, direção das escolas e familiares; e a prestação de atendimento psicológico e pedagógico especializado para lidar com esses tipos de trauma são exemplos de medidas que poderiam ser adotadas pelo poder público e que demonstrariam uma educação *adaptada* à realidade das crianças e adolescentes que residem nas favelas.

Logo, salta aos olhos que o direito à educação vem sendo violado pelo poder público nas escolas situadas na periferia do Rio de Janeiro. A escola era para ser um dos poucos pontos onde as crianças encontram uma realidade diferente, mas, nas unidades localizadas em comunidades, os conflitos deixaram de ser um evento esporádico para passarem a ser um obstáculo pedagógico.

⁵⁷ Nações Unidas, Comitê dos Direitos da Criança. Comentário Geral n.º 01/2001.

⁵⁸ Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.

5. RUMO AO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO N.º 4: SUGESTÕES DE MEDIDAS PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NAS FAVELAS

Traçados os impactos da violência urbana sobre crianças e adolescentes residentes na periferia fluminense, passa-se a sugerir, sem qualquer pretensão de completude, algumas medidas que podem ser adotadas pelo poder público para equacionar ou, ao menos, atenuar a questão, enquanto agente responsável pela sua proteção integral.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, tem-se a Instrução Normativa n.º 03, de 02/10/2018, da então Secretaria de Segurança Pública, que estabelece protocolos operacionais e procedimentos adotados para operações em áreas sensíveis, isto é, aquelas nas quais pode ocorrer elevado a iminente risco de confronto armado com infratores da lei, em razão do desencadeamento de uma operação policial, colocando em risco, acima do tolerável, os policiais e a população em geral (art. 1.º).

Nesse contexto, a normativa estabelece que as operações policiais deverão ser regidas, por exemplo, pelo princípio do “uso diferenciado da força nas situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do dever legal” (art. 3.º, V).

Na mesma lógica de redução de danos, o diploma considera como áreas sensíveis, dentre outras, aquelas próximas a unidades de ensino e creches, ocasião em que se deverá “a) Evitar preferencialmente os horários de maior fluxo de entradas e saídas de pessoas de tais estabelecimentos, principalmente, entrada e saída de alunos nos estabelecimentos de ensino; e b) O não baseamento de recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos, de maneira a evitar que os mesmos tornem-se alvos em potencial de infratores armados” (art. 4.º, I, alíneas *a* e *b*).

Recomenda, ainda, que sejam elaborados “protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias (civil e militar), o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de saúde e de educação, caso disponibilizem canal técnico único por ente federado, de maneira que diretores de unidades de saúde e de ensino, logo após desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir concomitantemente os riscos à integridade física das pessoas sob suas responsabilidades” (art. 6.º, III).

Com efeito, verifica-se que a normativa regulamentar na área de segurança pública, ao estabelecer protocolos operacionais e procedimentos adotados para operações em áreas próximas a escolas, pretende evitar que operações policiais sejam realizadas nas proximidades e no interior de tais estabelecimentos. Analisando, contudo, o contexto fático já mencionado, pode-se verificar que essa normativa, em que pese editada pela própria Administração Pública, não

vem sendo respeitada, ocasionando violação massiva e generalizada dos direitos de crianças e adolescentes.

Desse modo, o Estado tem à sua disposição meios para promover uma política de segurança pública com inteligência que não vitime e vulnere crianças e adolescentes. Dentre as medidas adotadas, inclusive, basta cumprir a sua própria normativa regulamentar, que pretende evitar que operações policiais sejam realizadas nas proximidades e no interior de tais estabelecimentos. Não à toa, a 1.^a Vara de Infância e Juventude da Comarca da Capital determinou, em maio de 2020, que o Estado do Rio de Janeiro dê cumprimento à Instrução Normativa n.º 03/2018 da SESEG e, sobretudo, não realize operações policiais próximas a unidades de ensino e creches⁵⁹.

Do mesmo modo, diante da continuidade das operações policiais mesmo diante da emergência sanitária provocada pelo novo coronavírus, em junho de 2020, o Supremo Tribunal Federal também determinou medidas com vistas à racionalização do uso da força, tendo o Estado sido obrigado a não realizar operações policiais durante a pandemia da Covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, mediante justificativa por escrito da autoridade competente e adoção de cuidados específicos para não colocar em risco da população e os serviços públicos.

Ademais, sob o ponto de vista psicológico e pedagógico, é necessário que não sejam utilizados helicópteros como plataforma de tiro, sobrevoando instituições de ensino durante o horário escolar. Trata-se de prática corriqueira que dá origem a rajadas aleatórias, que, quando matam ou ferem, tentam ser justificadas sob a forma de “danos colaterais”. Além disso, os helicópteros geram profundo pavor à comunidade escolar, causando barulho, tremor nas janelas e a expectativa de que, a qualquer momento, algum projétil será disparado.

⁵⁹ “Diante do exposto, DEFIRO, em parte, os pedidos liminares requeridos para DETERMINAR: 1) O cumprimento da Instrução Normativa n.º 03/2018 da SESEG, sobretudo que: (1.1) não sejam realizadas operações policiais próximas a unidades de ensino e creches localizadas em todo o estado do Rio de Janeiro, nos horários de maior fluxo de entrada e saída de pessoas; (1.2) caso, por alguma razão excepcionalíssima e diante de perigo iminente concreto e comprovado, seja realizada operação policial próxima às unidades de ensino ou creches localizadas em todo o estado do Rio de Janeiro no referido horário, seja determinado que o órgão executor da operação apresente nos autos, à Defensoria Pública e ao Ministério Público, no prazo de 05 (cinco) dias, relatório detalhado da operação; (...) (1.3) não sejam baseados recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos; (1.4) seja elaborado protocolo próprio de comunicação envolvendo as polícias (civil e militar), o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de saúde e de educação, de maneira que diretores de unidades de saúde e de ensino, logo após desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir concomitantemente os riscos à integridade física das pessoas sob suas responsabilidades; e 2) Que os réus se abstenham de realizar voos de helicópteros (¿caveirões aéreos¿) sobre escolas, respeitando-se a distância horizontal de 2.000 m de cada estabelecimento escolar” (TJRJ, Decisão monocrática proferida nos autos da Ação Civil Pública n.º 0033269-27.2020.8.19.0001. j. 28/05/2020).

Não há como, portanto, dar continuidade a qualquer aula, motivo pelo qual, em maio de 2020, decisão da 1.^a Vara de Infância e Juventude da Comarca da Capital proibiu a realização de voos de helicópteros (“caveirões aéreos”) sobre escolas, respeitando-se a distância horizontal de 2.000 m de cada estabelecimento escolar⁶⁰, assegurando que a escola seja um lócus protegido dentro do território.

Outra medida que pode auxiliar Estado e Município nessa tarefa consiste em gerar e usar evidências, como, aliás, sugerido em relatório da UNICEF⁶¹. É preciso, assim, melhorar a coleta de dados. Colher estatísticas é o primeiro passo do diagnóstico, a fim de se identificar, em cada território, o que pode ser realizado para atenuar os efeitos da violência urbana na vida dos infantes que ali estudam. Uma medida simples que pode ser adotada, por exemplo, é a obrigatoriedade de um livro de ocorrências em cada uma das escolas, no qual deverão ser consignadas informações sobre qualquer impacto da violência sobre aquele estabelecimento (v.g., barulhos de tiros, tiros que atingem as escolas, helicópteros de polícias, ingresso de policiais ou criminosos, etc.).

A partir daí, é fundamental que haja interação entre os diversos gestores dos sistemas das variadas políticas públicas colocadas à disposição da população, bem como que se realize diálogo intersetorial para que, diante desses dados, sejam sugeridas ações baseadas em evidências. É o que recomenda o art. 6.º, III, da Instrução Normativa SESEG n.º 03/2018. As políticas de Educação, de Assistência Social, de Saúde, de Segurança Pública, do Esporte, da Cultura, da Juventude, dentre outras, precisam estabelecer fluxos de comunicação e de atendimento de meninas e meninos, o que, como visto, inexistente.

Ademais, o poder público também peca no que se refere ao fluxo de comunicação entre professores, pais e alunos. Este, na verdade, não existe ou é pouco organizado. Diante desse cenário, não se confere quase nenhuma segurança a quem toma decisões sobre suspender ou não as aulas, além de se gerar falta de informação à comunidade escolar sob risco⁶². É preciso, pois, criar um fluxo institucional de comunicação entre família e a direção da escola.

⁶⁰ “Diante do exposto, DEFIRO, em parte, os pedidos liminares requeridos para DETERMINAR: (...) 2) Que os réus se abstenham de realizar voos de helicópteros (caveirões aéreos) sobre escolas, respeitando-se a distância horizontal de 2.000 m de cada estabelecimento escolar” (TJRJ, Decisão monocrática proferida nos autos da Ação Civil Pública n.º 0033269-27.2020.8.19.0001. j. 28/05/2020).

⁶¹ UNICEF. *A educação que protege contra a violência*. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf. Acesso em 05/12/2019.

⁶² Segundo Luiz Menezes, então diretor da escola Daniel Piza, “*tem dias que recebo mensagens de mães avisando de tiroteios durante a madrugada, em outros, os professores chegam e percebem uma movimentação maior de pessoas armadas. Em outros momentos, precisamos fechar correndo no meio da tarde*”. (UOL. *Violência impede mil alunos de estudar por dia no Rio; escola onde aluna morreu lida com tiroteios*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/23/o-dia-a-dia-de-tiroteios-na-escola-onde-uma-aluna-morreu-no-rio-violencia-impede-1-mil-alunos-de-estudar-por-dia.htm>. Acesso em 25/11/2019.

Ainda, diante dos danos pedagógicos já mencionados, é imprescindível que o poder público realize capacitações com professores, de modo que possam contribuir para amenizar traumas causados pela violência, que levam a dificuldades no aprendizado.

É necessária, também, a adoção de medidas para evitar a rotatividade dos professores e para preservar sua saúde mental, o que, inevitavelmente, implica o aperfeiçoamento da educação. Com isso, evitar-se-á solução de continuidade na prestação do serviço e, ainda, será aprimorado o vínculo entre professor e aluno, elemento fundamental para garantir a qualidade do aprendizado. Uma opção colocada ao administrador, por exemplo, é o oferecimento de condições especiais de contratação para os profissionais que atuam nessas áreas sensíveis. Essas condições especiais podem envolver, desde adicionais salariais em razão das condições de insegurança, até o acompanhamento psicológico continuado para os próprios professores, passando por cursos de capacitação mais frequentes e pela proibição de a polícia usar creches e escolas como bases operativas.

Por outro lado, é preciso pôr em prática a “Lei Lucas” (Lei n.º 13.722/2018), que torna obrigatória a disseminação de noções básicas de primeiros socorros entre professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos (e também privados) de educação básica e de recreação infantil (arts. 1.º e 2.º). Impõe, ainda, que estabelecimentos de ensino sejam integrados à rede de urgência e emergência da região, sendo estabelecido um fluxo de encaminhamento para uma unidade de saúde de referência (art. 5.º). Dessa forma, será possível tentar reduzir os danos e a chance de óbito, caso alguma criança ou adolescente venha a ser atingido por projétil de arma de fogo.

Ademais, deve o poder público garantir a presença de profissionais de saúde mental especializados em atender crianças e adolescentes com comportamentos similares ao transtorno do estresse pós-traumático (TEPT). Outrossim, é imprescindível que seja implantado programa especializado de atendimento psicossocial a familiares de infantes que foram vítimas letais decorrentes da atuação do Estado ou de grupos armados ilegais.

Nesse sentido, analisando o cenário fático posto sob julgamento, estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas e o ‘Fogo Cruzado’ recomendou que sejam adotadas as seguintes medidas para construção de uma cidade que minimize os efeitos de suas desigualdades:

- (i) Garantir a segurança das áreas de exposição à violência, priorizando, principalmente, o horário de funcionamento das escolas e creches;
- (ii) Realizar capacitações para os professores, de forma que eles possam atender às necessidades especiais de seus alunos advindas da exposição à violência;

- (iii) Oferecer condições especiais de contratação para os profissionais que atuam nessas áreas, de forma a garantir estabilidade nas relações escolares, objetivando diminuir a alta rotatividade de professores. Essas condições especiais devem abarcar, desde adicionais salariais decorrentes das condições de insegurança, até o acompanhamento psicológico continuado para os próprios professores, passando por cursos de capacitação mais frequentes;
- (iv) Proibir a polícia de usar creches e escolas como bases operativas;
- (v) Garantir a presença de profissionais de saúde mental especializados em atender crianças e adolescentes com comportamentos similares à TEPT, capazes de lidar com os traumas advindos da exposição rotineira à violência;
- (vi) Complementar o trabalho com atendimento às famílias residentes das áreas identificadas, com um programa domiciliar com o objetivo de instruir os pais e cuidadores das crianças afetadas.⁶³

Nesse ponto, é importante destacar que o aprimoramento do serviço de educação tende a gerar, por via reflexa, a proteção dessas crianças e adolescentes em relação à violência. Estudo do UNICEF sobre homicídios de adolescentes no estado do Ceará verificou que mais de 70% dos adolescentes que foram assassinados em 2015, nas sete cidades cearenses pesquisadas, estavam fora da escola há pelo menos seis meses⁶⁴.

Com efeito, verifica-se que a evasão escolar e o baixo número de anos de estudo colaboram para a vulnerabilização de crianças e adolescentes, aumentando suas chances de vitimização. Assim, ao se fornecer uma educação integral, contextualizada e com atenção individualizada, constitui-se na escola um lócus protetivo e protegido dentro do território e fora dele. Afinal, é nessa instituição que eles vivem longos períodos de suas vidas e onde constituem relações, afetos, valores, cultura e direitos.

Nesse sentido, é imprescindível, também, que o poder público realize um plano de reposição das aulas perdidas em decorrência de tiroteios, operações policiais e outros impactos da violência urbana. Segundo relatos de mães e responsáveis de alunos de uma escola no Complexo da Penha, feitos à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, essas reposições não vêm ocorrendo, seja em razão de falta de organização da direção de cada escola; seja porque não há

⁶³ FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

⁶⁴ UNICEF. *A educação que protege contra a violência*. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf. Acesso em 05/12/2019.

disponibilidade de espaço físico, haja vista que, em alguns estabelecimentos, há funcionamento da escola em dois turnos⁶⁵.

Logo, tendo em vista que a violência urbana vem desencadeando danos significativos ao processo de aprendizagem em áreas sensíveis do Rio de Janeiro, faz-se indispensável que o poder público adote medidas com vistas a dar fim ou, ao menos, atenuar esse cenário de violação de direitos, o que demonstrará que o Estado, efetivamente, leva os direitos de crianças e adolescentes a sério.

6. CONCLUSÃO

No ano de 2015, os representantes de diversos países, inclusive do Brasil, se reuniram na sede das Nações Unidas em Nova York para decidir sobre objetivos que determinariam um curso global de ação nos 15 (quinze) anos subsequentes, almejando acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas. Dessa reunião, resultaram nos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo certo que o objetivo 4 pretende assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Todavia, o presente trabalho demonstrou que, muito embora já tenham se passado cinco anos desde então, verifica-se que ainda há passos largos a percorrer para cumprir tais objetivos nas favelas cariocas, onde inexistem um espaço de aprendizagem seguro.

Crianças e adolescentes têm sido, com frequência, vítimas de balas perdidas em comunidades no Rio de Janeiro, além de perderem suas aulas em razão de suspensões por tiroteios; utilização de escolas como base militar; impossibilidade, ou mesmo medo, de transitar no caminho casa-escola-casa. Assim, o desenrolar da violência urbana, nos moldes como vem ocorrendo nas periferias do Rio de Janeiro, provoca impactos perpétuos na capacidade de aprendizagem e na saúde mental de crianças e adolescentes; incentiva a evasão escolar; e configura ambiente hostil para o seu sadio desenvolvimento.

Dessa forma, nesses espaços, o poder público não está garantindo o direito à educação de qualidade, notadamente, três das suas características essenciais

⁶⁵ “Nas férias teve recuperação, mas por enquanto não temos reposição porque não temos tempo porque a escola funciona, quando consegue, nos dois turnos. Pra repor [as aulas que são perdidas em decorrência de tiroteios] teria que mexer no horário das aulas.” “Esse lance de reposição tem que ser visto pela Prefeitura. Vê o que eles podem fazer e lançar uma proposta. Eu não tenho autoridade de chegar na prefeitura e falar que sou mãe, mas quero a reposição minha filha tá perdendo aula nos dias tais. A prefeitura tem que organizar isso aí e apresentar a proposta pra diretora.” (OUVIDORIA EXTERNA DA DEFENSORIA PÚBLICA. *Relatório do Circuito Favelas por Direitos*. Setembro de 2019.)

e interrelacionadas: acessibilidade; aceitabilidade; e adaptabilidade. Nas escolas localizadas em comunidades, os conflitos deixaram de ser um evento esporádico para passarem a ser um obstáculo pedagógico.

Com efeito, este estudo apresentou sugestões de medidas, sem qualquer pretensão de completude, que podem ser adotadas pelo poder público para atenuar esse cenário de violação de direitos e fazer com que o Brasil se aproxime um pouco mais do cumprimento do objetivo 4 de assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos.

Dentre elas, tem-se o simples cumprimento da Instrução Normativa n.º 03, de 02/10/2018, da então Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, que estabelece protocolos operacionais para proteção de áreas sensíveis do território. Foram nesse sentido as decisões proferidas pela 1.ª Vara da Infância, Juventude e do Idoso e do Supremo Tribunal Federal, que impuseram, ao Estado do Rio de Janeiro, a necessidade de racionalização do uso da força e a proibição de utilizar helicópteros como plataforma de tiro.

Outrossim, a coleta de dados é imprescindível para que o poder público realize o diagnóstico do problema e identifique, em cada território, o que pode ser realizado. Faz-se necessária, ainda, uma maior interação entre as pastas da Educação, Assistência Social, Saúde e Segurança Pública; bem como entre a escola e as famílias, por meio do estabelecimento de um fluxo institucional de comunicação.

Verifica-se, em síntese, que, para dar cumprimento efetivo ao objetivo 4 para desenvolvimento sustentável, é fundamental que seja rompida a naturalização desse cenário de violação do direito à educação de qualidade em determinados espaços do território. É preciso que sejam asseguradas condições reais para que a educação sirva ao seu papel emancipador e permita que essas crianças e adolescentes saiam da linha de pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. *Jovem morta em escola do Rio sonhava em ser atleta*. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2017-03/jovem-morta-em-escola-do-rio-sonhava-em-ser-atleta>. Acesso em 21/11/2019.

AGÊNCIA BRASIL. *Protesto lembra 2 anos da morte de menina baleada dentro de escola*. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2019-03/protesto-lembra-2-anos-da-morte-de-menina-baleada-dentro-de-escola>. Acesso em 25/11/2019.

AGÊNCIA BRASIL. *Unicef mostra preocupação com impacto da violência entre estudantes no Rio*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-07/unicef-mostra-preocupacao-com-impacto-da-violencia-entre-estudantes>. Acesso 25/11/2019.

CENTRO DE PESQUISAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos*. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf. Acesso em 03/12/2019.

CENTRO DE PESQUISAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *A Segurança Pública e a Pandemia de Covid-19 no Rio de Janeiro*. Junho de 2020.

CERQUEIRA, D. R. C. e COELHO, D. S. C. (2015). Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade. Rio de Janeiro: Ipea, Nota Técnica nº 15. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150921_nt_diest_14_imputabilidade_penal.pdf. Acesso em 28/11/2019.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. (2015). O Efeito das Oportunidades do Mercado de Trabalho Sobre as Taxas de Homicídios no Brasil. Encontro da ANPEC, 2015. Florianópolis. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i12-0ce869e09e6385120c0146e239bb5bf8.pdf. Acesso em 28/11/2019.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L.. (2014) Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil. In: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). *Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_desafios_completo-web.pdf. Acesso em 28/11/2019.

CRUZ VERMELHA. *Acesso mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais*. Disponível em: https://www.icrc.org/pt/download/file/77603/2018_br_ams_relatorio.pdf. Acesso em 26/11/2019.

EXTRA. *Violência fechou escolas em 68 dos 75 dias letivos no Rio*. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/educacao/violencia-fechou-escolas-em-68-dos-75-dias-letivos-no-rio-21435675.html>. Acesso em 21/11/2019.

FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

FGV. IBRE. *Nota Técnica: Tráfico de Drogas e Desempenho Escolar no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11716/Trafico%20de%20drogas%20e%20desempenho%20escolar.pdf>. Acesso em 21/11/2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Escolas viram base militar em ações do Exército no RJ sob intervenção federal*. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/escolas-viram-base-militar-em-acoes-do-exercito-no-rj-sob-intervencao-federal.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Justiça torna réus dois PMs pela morte da menina Maria Eduarda, no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1908754-justica-torna-reus-dois-pms-pela-morte-da-menina-maria-eduarda-no-rio.shtml>. Acesso em 25/11/2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Violência fecha escolas e interrompe aulas em 93 de 100 dias no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900460-violencia-fecha-escolas-e-interrompe-aulas-em-93-de-100-dias-no-rio.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf. Acesso em 21/11/2019.

G1. *Alunos afirmam que helicóptero da Polícia Civil atirou em escola na Maré, Zona Norte do Rio*. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/18/policia-civil-faz-operacao-na-mare-zona-norte-do-rio.ghtml>. Acesso em 26/11/2019.

G1. *Corpo de menino de 13 anos morto na Maré é enterrado no Rio*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/menino-de-13-anos-morto-na-mare-e-velado-no-rio.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

G1. *Criança morre atingida por bala perdida no sofá de casa em Belford Roxo, RJ*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/01/10/crianca-morre-atingida-por-bala-perdida-em-belford-roxo-na-baixada-fluminense.ghtml>. Acesso em 07/02/2020.

G1. *Entenda como foi a morte da menina Ágatha no Complexo do Alemão, segundo a família e a PM*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/entenda-como-foi-a-morte-da-menina-agatha-no-complexo-do-alemao-zona-norte-do-rio.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

G1. *Menino baleado na Vila Aliança, em Bangu, tem morte cerebral*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/16/menino-baleado-na-vila-alianca-em-bangu-tem-morte-cerebral.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

G1. Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

G1. *'Minha terra tem horrores': versão de poema feita por alunos do Rio causa comoção nas redes sociais*. Disponível em <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/minha-terra-tem-horrores-versao-de-poema-feita-por-alunos-do-rio-causa-comocao-nas-redes-sociais.ghtml>. Acesso em 21/11/2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*.

L.CHIODA, et al., Spillovers from conditional cash transfer programs: BolsaFamília and crime in urban Brazil, *Economics of Education Review* (2015). Disponível em <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.04.005>. Acesso 28/11/2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)*, 2015. Disponível em: <saude.gov.br/saude-de-a-z/pense>. Acesso em 29/11/2019.

NAÇÕES UNIDAS, COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA. Comentário Geral n.º 01/2001.

NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10*, 8 de dezembro de 1999.

O DIA. *Testemunha afirma que tiro contra estudante morto na Maré partiu da polícia*. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/06/5551860-testemunha-afirma-que-tiro-contr-estudante-morto-na-mare-partiu-da-policia.html#foto=1>. Acesso em 25/11/2019.

O FLUMINENSE. *Casa onde João Pedro foi morto tem 72 marcas de tiros, diz entidade*. Disponível em: <https://www.ofluminense.com.br/cidades/35-sao-goncalo/3645-casa-onde-joao-pedro-foi-morto-tem-72-marcas-de-tiros-diz-entidade?fbclid=IwAR2aCkZieCp6firZGLmDWUQ94y3M3jsQxYpHOhrj8dk0N2hdx6W14yG68>. Acesso em 21/05/2020.

O FLUMINENSE. *Rio: mais de 1,3 mil escolas afetadas por tiros neste ano*. Disponível em: <https://www.ofluminense.com.br/editorias/atuaisidades/2019/10/1122858-rio--mais-de-1-3-mil-escolas-afetadas-por-tiros-neste-ano.html>. Acesso em 28/11/2019.

O GLOBO. *Adolescente morto após ser atingido por bala perdida na Vila Vintém é enterrado*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/adolescente-morto-apos-ser-atingido-por-bala-perdida-na-vila-vintem-enterrado-22812950>. Acesso em 25/11/2019.

O GLOBO. *Escolas buscam formas de educar em meio a cotidiano de violência*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-buscam-formas-de-educar-em-meio-cotidiano-de-violencia-16579542>. Acesso em 21/11/2019.

O GLOBO. *'Eu vi a morte do meu neto', diz avó de criança baleada na cabeça no Alemão*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/eu-vi-morte-do-meu-neto-diz-avo-de-crianca-baleada-na-cabeca-no-alemao-22500110>. Acesso em 28/11/2019.

O GLOBO. *Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policial-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010576>. Acesso em 29/11/2019.

O GLOBO. *Rotina de violência no Rio revela drama de crianças e jovens que não conseguem estudar*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/rotina-de-violencia-no-rio-revela-drama-de-criancas-jovens-que-nao-conseguem-estudar-21724121>. Acesso em 25/11/2019.

OUVIDORIA EXTERNA DA DEFENSORIA PÚBLICA. *Relatório do Circuito Favelas por Direitos*. Setembro de 2019.

R7. *Criança de 11 anos morta com tiro de fuzil sonhava em ser ginasta*. Disponível em: <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/crianca-de-11-anos-morta-com-tiro-de-fuzil-sonhava-em-ser-ginasta-15022019>. Acesso em 29/11/2019.

REVISTA FÓRUM. *Após assassinato de Agatha, Crivella chama operações policiais de Witzel de "tentativas loucas"*. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/apos-assassinato-de-agatha-crivella-chama-operacoes-policiais-de-witzel-de-tentativas-loucas/>. Acesso em 28/11/2019.

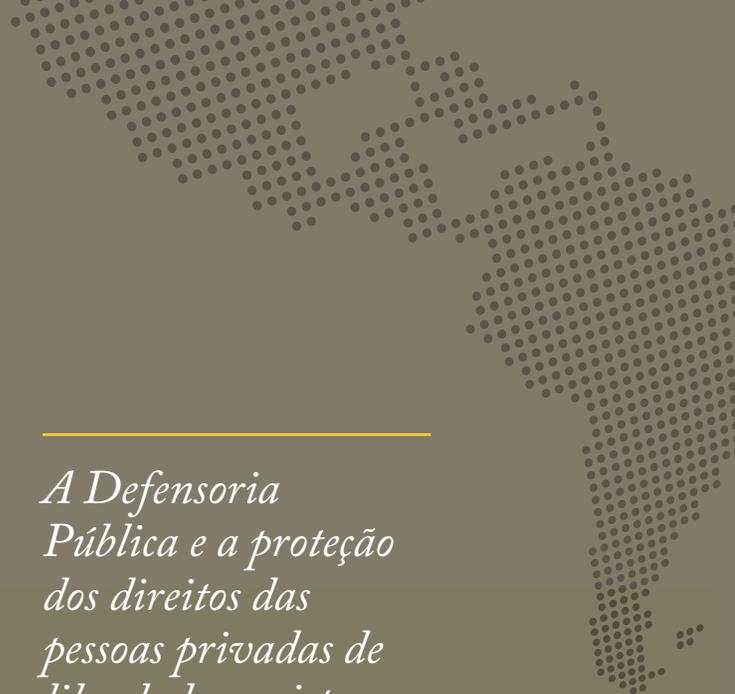
UNICEF. *30 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>. Acesso em 26/11/2019.

UNICEF. *A educação que protege contra a violência*. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf. Acesso em 05/12/2019.

UNICEF. *Eleições 2018 – Mais que promessas – Compromissos reais com a infância e a adolescência no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2018

UOL. *Violência impede mil alunos de estudar por dia no Rio; escola onde aluna morreu lida com tiroteios*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/23/o-dia-a-dia-de-tiroteios-na-escola-onde-uma-aluna-morreu-no-rio-violencia-impede-1-mil-alunos-de-estudar-por-dia.htm>. Acesso em 25/11/2019.

VEJA. *PMs invadiram hospital e tentaram pegar a bala que matou Ágatha*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/pms-invadiram-hospital-e-tentaram-levar-a-bala-que-matou-agatha/>. Acesso em 29/11/2019.



*A Defensoria
Pública e a proteção
dos direitos das
pessoas privadas de
liberdade no sistema
interamericano de
direitos humanos:
desafios e perspectivas*

[> VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

A DEFENSORIA PÚBLICA E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Ana Lúcia Tavares Ferreira

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Professora do PPGD da Universidade Estácio de Sá. Doutora em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
ana.lucia-ferreira@defensoria.rj.def.br

Ana Flávia Szuchmacher V Lopes

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Master of Laws (LLM) em Gênero e Direitos Humanos pelo Washington College of Law
ana.lopes@defensoria.rj.def.br

Helena Morgado

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes
helena.morgado@defensoria.rj.def.br

Thainá Mamede

Mestranda do PPGD da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Pós-graduanda em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
thainamede@gmail.com

Resumo: O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) compõe-se por dois órgãos autônomos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Analisa-se a evolução de treze casos apresentados perante o SIDH, especificamente aqueles em que são vítimas pessoas privadas de liberdade no Estado brasileiro. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, como órgão de execução penal e de Proteção aos Direitos Humanos, tem valoroso papel na atuação das Cortes Internacionais, visto que dos treze casos analisados, é legitimado ativo em seis. A Defensoria Pública, como agente modificador, exerce papel fundamental na multiplicação de casos com a formação de sólida jurisprudência, que por sua natureza irrecorrível e obrigatória, deve ser adotada pelo Judiciário, Executivo e Legislativo. O Brasil tem um histórico de violações sistêmicas de Direitos

Humanos no sistema penitenciário, levando-se a se reconhecer um Estado de Coisas Inconstitucional.

Palavras-chave: Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sistema Penitenciário Brasileiro. Estado de Coisas Inconstitucional.

Abstract: The Inter-American Human Rights System (IAHRS) consists of two autonomous bodies, the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) and the Inter-American Court of Human Rights (Inter-American Court). The evolution of thirteen cases presented to the ISHR is analyzed, specifically those in which persons deprived of their liberty in the Brazilian State are victims. The Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro, as an organ of criminal execution and Protection of Human Rights, has a valuable role in the performance of the International Courts, which, of the thirteen cases analyzed, started six. The Public Defender's Office, as a modifying agent, plays a fundamental role in the multiplication of cases, building solid jurisprudence which, due to its irrevocable and mandatory nature, has to be adopted by the Judiciary, Executive and Legislative. Brazil has a history of systemic human rights violations in the prison system, leading to the recognition of an Unconstitutional State of Affairs.

Keywords: Inter-American Human Rights System. Inter-American Commission on Human Rights. Inter-American Court of Human Rights. Brazilian Prison System. Unconstitutional State of Affairs.

INTRODUÇÃO

O direito de execução penal apresenta hoje uma forte tendência de internacionalização, observando-se um crescente impacto de normas internacionais nos sistemas penais nacionais, especialmente no que se refere à execução da pena privativa de liberdade. Por outro lado, o desenvolvimento da legislação penitenciária internacional resulta de um processo evolutivo que tem como marco inicial o reconhecimento dos direitos humanos, o estabelecimento das Nações Unidas e a adoção da Declaração dos Direitos do Homem pela comunidade internacional, após a Segunda Guerra Mundial¹.

¹ É preciso esclarecer, entretanto, que essa evolução tem raízes no consenso produzido no âmbito de conferências científicas e profissionais internacionais no começo do século XX. Sobre o tema ver RODRIGUES, Anabela Miranda. *A Posição Jurídica do Recluso na Execução da Pena Privativa de Liberdade*. São Paulo: IBCCrim, 2000. p.32, lembrando que a Comissão Internacional Penal e Penitenciária elaborou, em 1929, um conjunto de regras para o tratamento de reclusos que viria a ser aprovado pela Liga das Nações em 1934.

O aporte mais robusto, porém, produziu-se no âmbito dos Sistemas Regionais de Direitos humanos, que vêm atuando, por meio de órgãos políticos, judiciais, quase judiciais e mecanismos de monitoramento, em numerosos casos de violação de direitos de pessoas privadas de liberdade, desenvolvendo uma intensa atividade de interpretação das normas, que resulta na consolidação de parâmetros e *standards*, os quais, por sua vez, acabam por influenciar as decisões judiciais e legislativas nacionais.

No que diz respeito ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), a base normativa foi determinante para o desenvolvimento de uma jurisprudência de proteção desses direitos, na medida em que, ao contrário da Convenção Europeia, a Convenção Americana inclui expressamente, no âmbito de proteção do artigo 5, o direito à integridade pessoal e os direitos das pessoas presas, impondo tratamento compatível com o respeito à dignidade humana. Nesse contexto, os direitos das pessoas privadas de liberdade vêm representando grande parte da atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), identificando-se um aumento do número de casos envolvendo o sistema penitenciário brasileiro nos últimos anos.

O presente texto pretende analisar os processos no SIDH de apuração de responsabilidade pela violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Brasil e de medidas de urgência no SIDH, buscando investigar a concreta contribuição da Defensoria Pública para a evolução normativa do direito de execução penal e efetiva proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade no Brasil. No primeiro tópico, será apresentada uma breve exposição sobre os mecanismos de natureza quase judicial e judicial de atuação do Sistema Interamericano, notadamente a CIDH e a Corte IDH, e sua atuação em relação à proteção dos direitos das pessoas presas. Ato contínuo, serão analisados os casos relacionados ao sistema penitenciário brasileiro que foram submetidos ao SIDH, apurando-se a responsabilidade internacional do Estado nas violações das garantias constitucional e internacionalmente conferidas às pessoas em situação de privação de liberdade.

Ao final, almeja-se perquirir a eficácia prática das medidas adotadas pela CIDH e pela Corte IDH na seara criminal, notadamente na execução penal, bem como a concretude de tais atuações no sistema jurídico interno. O objetivo, em última análise, consiste em averiguar se, para além de um Estado de Coisas Inconstitucional, existe um Estado de Coisas Inconvencional no Sistema Penitenciário pátrio e, em caso positivo, em que medida a atuação da CIDH e as sentenças estruturantes porventura proferidas pela Corte IDH podem contribuir para a alteração desse quadro fático.

1. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E DIREITOS DA PESSOA PRIVADA DE LIBERDADE

A proteção dos direitos humanos nas Américas fundamenta-se na moldura normativa formada pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, pela Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e pelo Protocolo de San Salvador (PSS).

Em 1959, o Sistema inaugurou-se pela criação da CIDH, prevista no art. 106 da Carta da OEA com o objetivo de velar pela observância dos direitos humanos e com poderes para produzir relatórios (de sessões, anuais ou sobre determinados países), além de examinar comunicações, visitar Estados e preparar estudos e seminários². Em 1978, com a entrada em vigor da CADH foi estabelecida como órgão judicial autônomo a Corte IDH, com funções consultiva e de solução de todos os casos contenciosos a ela submetidos pela CIDH ou por um Estado Parte da Convenção, desde que tenham reconhecido sua competência.

Os direitos das pessoas presas vêm representando grande parte da atuação da CIDH, razão pela qual, em 2004, foi instituída formalmente a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Presas, com mandato de monitorar a situação das pessoas submetidas a qualquer forma de privação de liberdade nos Estados membros da OEA, realizar visitas aos Estados, promover os mecanismos do SIDH para proteger os direitos de pessoas privadas de liberdade e preparar informes e recomendações especializados dirigidos aos Estados Membros da OEA.

A CIDH também exerce controle e monitoramento sobre a execução da pena privativa de liberdade por meio da análise e do acompanhamento das comunicações individuais que lhe são encaminhadas, podendo solicitar informações e fazer recomendações aos Estados Partes, preparar estudos e relatórios e cobrar a adoção de medidas para implementação dos direitos previstos na Convenção. A seu turno, a Corte IDH tem produzido decisões importantes em casos contenciosos, opiniões consultivas e medidas provisionais tratando do conteúdo e alcance dos direitos das pessoas encarceradas e obrigações do Estado, notadamente em relação às condições de encarceramento, tratamento penitenciário, além de garantias judiciais e medidas de reparação.

Cumprе destacar, em decorrência da contemporaneidade, que a Corte IDH atendeu à solicitação da CIDH formulada em 2019 e, em breve, emitirá Opinião Consultiva com o intuito de realizar interpretação conjunta de várias

² Instituída pela Resolução VIII da VE Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores (Santiago, 1959), o Órgão viria a obter fundamento convencional apenas em 1970, com a entrada em vigor do Protocolo de Reformas da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA).

normas interamericanas sobre as obrigações diferenciadas que os princípios da igualdade e não discriminação impõem aos Estados no contexto de privação de liberdade, objetivando-se o enfrentamento da situação da desigualdade vivenciada por grupos em especial situação de vulnerabilidade no cárcere (em particular, gestante, lactantes, pessoas LGBT, pessoas indígenas, idosos e crianças que vivem com as mães na prisão).

Entretanto, é necessário questionar o real impacto do monitoramento da CIDH e da própria atuação da Corte IDH nas condições de encarceramento e proteção das pessoas privadas de liberdade da região, uma vez que os levantamentos mais recentes demonstram o crescimento acelerado das taxas de encarceramento e superpopulação carcerária, com a consequente deterioração do ambiente penitenciário e agravamento no quadro de violação de direitos das pessoas privadas de liberdade. Têm-se apontado dois fatores que contribuem para as deficiências dos mecanismos de controle da execução penal no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, quais sejam: a impossibilidade de acesso direto da vítima ou de seu representante à Corte IDH e a escassa possibilidade de sanções para o descumprimento da Convenção.

Segundo André Carvalho Ramos, a Corte IDH só pode ser acionada (*jus standi*) pelos Estados e pela Comissão IDH, que exerceria função semelhante à do Ministério Público brasileiro. Por consequência, a vítima possui, em princípio, apenas direito de petição à CIDH, cabendo a este órgão a análise tanto da admissibilidade da demanda quanto de seu mérito³. A restrição ao direito de ação da vítima no SIDH vem sendo duramente criticada pela doutrina, podendo-se observar, segundo RAMOS, uma tendência gradual no sentido de ampliar o acesso da vítima à Corte IDH. Nesse sentido, nota-se que, hodiernamente, permite-se a participação da vítima em todas as fases do processo judicial. Ademais, também tem sido objeto de críticas a inexistência de mecanismos de coerção que garantam a efetiva execução das recomendações da CIDH e resoluções da Corte IDH, fazendo-se necessária sua ampliação e aprimoramento.

A efetividade da atuação de controle da CIDH está relacionada à possibilidade de submeter os casos à apreciação da Corte IDH, órgão jurisdicional do Sistema Interamericano, ou, caso o Estado não se submeta à jurisdição da Corte IDH, ao eventual encaminhamento do relatório à Assembleia Geral da OEA, para a adoção de medidas políticas. Já as decisões da Corte IDH, embora dotadas de força jurídica vinculante, despem-se de eficácia coercitiva prática, mormente porque seu descumprimento não implica a imposição de sanções significativas aos Estados, senão vejamos.

³ RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016. Edição Kindle. p. 4147.

Não há, como existe no plano doméstico, a ocorrência de execução forçada a partir da substituição do Estado por um terceiro agente capaz de conferir executoriedade à sentença proferida pela Corte IDH. Em caso de descumprimento, surge tão somente nova responsabilidade internacional do Estado por violar a obrigação secundária de cumprir de boa-fé a decisão anterior. Assim, embora juridicamente obrigatória, é possível afirmar que a sentença interamericana não é autoexecutável.

2. SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: RESUMO DOS CASOS

Estabelecidas essas premissas, passa-se ao exame de alguns casos analisados pelo SIDH, tanto em âmbito da CIDH quanto em relação à Corte IDH, envolvendo a apuração de violações de direitos humanos no Sistema Penitenciário Brasileiro. De acordo com o levantamento trazido por RAMOS⁴, no período compreendido entre 2002 e 2019, a Corte IDH adotou quarenta e três medidas provisórias a pedido da CIDH em oito situações emergenciais nas quais o Brasil figurou no polo passivo, sendo sete relativas à proteção das pessoas privadas de liberdade em sentido amplo⁵.

Merece destaque, nesse contexto, tanto pelo seu conteúdo, quanto pela sua repercussão, resolução publicada pela Corte IDH em 13/02/2017 que uniu quatro casos já acompanhados por meio de medidas provisórias (Pedrinhas, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Unidade de Internação Socioeducativa e Complexo Curado) e passou a ser chamada de *supercaso*⁶. A referida resolução foi editada após se verificar a ocorrência de violações sistêmicas de direitos humanos no Sistema Penitenciário brasileiro, o que fica evidente quando se constata que a Corte IDH solicitou cinquenta e duas informações e fez onze determinações ao Brasil em âmbito criminal. Em um pequeno resumo, a Corte IDH destacou que:

A distância geográfica entre os estabelecimentos penitenciários cujas condições estão sujeitas a medidas provisórias e sua pertença a diferentes regiões do país, indicaria que se trata de um fenômeno de

⁴ Ramos, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. Editora Saraiva. Edição do Kindle. pp. 649-650.

⁵ A saber: 1) Penitenciária de Urso Branco/RO; 2) Crianças e adolescentes privados de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da FEBEM/SP; 3) Pessoas privadas de liberdade na Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira”, em Araraquara/São Paulo; 4) Unidade de Internação Socioeducativa do Espírito Santo; 5) Complexo Penitenciário de Curado (Recife/PE); 6) Complexo de Pedrinhas (São Luis/MA); e 7) Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Gericinó/RJ).

⁶ Corte IDH. Resolución de la Corte Interamericana de derechos humanos de 13 de febrero de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01.pdf. Acesso em: 01 ago. 2020.

maior extensão do que os quatro processos interpostos a este Tribunal, que poderiam ser a uma indicação de eventual generalização como um problema estrutural no nível nacional do sistema penitenciário.

As sentenças estruturantes, segundo GONZALÉZ⁷, têm sua origem no Direito Anglo-Saxão. Explica o autor que, a partir da utilização das *structural injunctions*, as Cortes Americanas buscam reorganizar uma instituição social e reparar, por meio de reformas conjunturais, os danos que as próprias agências públicas podem produzir ao violar determinados direitos constitucionais. Em sentido similar, FISS assevera que decisão estrutural é o meio pelo qual as diretivas de reconstrução são transmitidas⁸.

Ainda de acordo com GONZALEZ, os elementos comuns ensejadores de uma sentença estruturante são três e podem ser resumidos da seguinte forma: (i) afetam um grande número de pessoas que, por si mesmas ou mediante organizações que as representem em juízo, alegam violações a tais direitos; (ii) envolvem vários órgãos públicos responsáveis pelas falhas persistentes no sistema; (iii) importam em requerimentos judiciais de caráter estrutural, nos quais os tribunais instruem os órgãos públicos para atuar de forma a proteger toda a população afetada, e não só os demandantes no caso específico.

Em última análise, é possível afirmar que as sentenças estruturantes se orientam para uma perspectiva futura, com efeitos que ultrapassam o litígio submetido a exame. Essa é a racionalidade da decisão proferida pela Corte no *supercaso* mencionado: para solucionar a violação de direitos humanos no sistema carcerário brasileiro, são necessárias reformas nas organizações sociais que operem de modo estrutural e prospectivo, e não apenas reparatório. Entrementes, os processos estruturantes impõem, necessariamente, uma ampla cadeia decisória cujo cumprimento se perpetua temporalmente. Assim, deve ser mantida uma jurisdição fiscalizadora, mesmo após a prolação de decisão de mérito, com o intuito de verificar o adimplemento das obrigações.

É imprescindível, em se tratando de problemas estruturais verificados em sistemas penitenciários, fazer menção ao caso *Holt vs. Sarver*, julgado em 1970 nos Estados Unidos, no qual, pela primeira vez, “todo o sistema prisional

⁷ GONZALEZ, Sergio Raul Cardoso. Cumplimiento de las Sentencias en Materia de Salud, Disponível em: https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/Revista%20Temas%20de%20Derecho%20Constitucional/HTML/342/index.html#zoom=z. Acesso em: 01 ago. 2020.

⁸ Veja-se o ensinamento do autor: “The structural suit is one in which a judge, confronting a state bureaucracy over values of constitutional dimension, undertakes to restructure the organization to eliminate a threat to those values posed by the present institutional arrangements. The injunctions is the means by which these reconstructive directives are transmitted” (FISS, Owen M. The forms of Justice. Harvard Law Review, nº 93, Nov. 1979, p. 2).

de um Estado teve a sua constitucionalidade impugnada judicialmente”⁹. Da mesma forma, merece ser citada a sentença T-025/2004 proferida pela Corte Constitucional Colombiana, que enumerou os fatores que devem ser levados em conta quando se verifica o Estado de Coisas Inconstitucional em relação aos deslocamentos forçados decorrentes do narcotráfico aptos a ensejar a proliferação de uma sentença estruturante¹⁰, como já colocado anteriormente.

No Brasil, pendente de julgamento de mérito no STF a ADPF 347, ajuizada pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) em 2015, com o escopo de reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional existente dentro do Sistema Penitenciário Brasileiro. Nesta toada, reconhecer esse Estado de Coisas Inconstitucional visa impor ao Estado a adoção de medidas reparadoras dos danos sistêmicos causados à população carcerária diante das violações contínuas aos Direitos Humanos das pessoas privadas de liberdade no Brasil, em decisão obrigatoriamente revestida de caráter estruturante.

Para a elaboração deste trabalho, foram selecionadas denúncias envolvendo coletividades de pessoas em situação de privação de liberdade no Brasil, inobstante a existência de diversos casos individuais¹¹ que foram submetidos à CIDH e à Corte IDH. Por fins didáticos, os casos foram elencados em ordem cronológica, e não foram objeto de análise as petições arquivadas pela CIDH antes da realização do juízo de admissibilidade, como se verifica nos fatos envolvendo a Penitenciária Central do Estado do Paraná¹² e as pessoas privadas de liberdade no sistema penitenciário do Estado de Mato Grosso do Sul¹³. Outrossim, por razões metodológicas, optou-se por excluir da apreciação as hipóteses envolvendo as questões manicomial e infracional.

2.1. 42º Distrito Policial do Parque São Lucas, São Paulo/SP

Em 07 de fevereiro de 1989, a *Human Rights Watch*/Américas apresentou denúncia à CIDH informando que, após uma tentativa de motim ocorrida

⁹ FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. *Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileiro: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais*. Revista Estudos Institucionais: Vol. 4, 1, 2018. P. 222.

¹⁰ GONZALEZ, Op. cit.

¹¹ A título exemplificativo, citem-se os casos José do Egito Romão Diniz (134ª Delegacia de Polícia – Campos dos Goytacazes/RJ) e Adão Pereira de Souza e Clotilde de Souza Rocha (Delegacia de Polícia de São Félix do Xingu/Pará).

¹² A petição (Pet 4327-02) foi apresentada em 07/10/2002. Em 14/01/2009, diante da falta de resposta do Estado, a CIDH notificou os peticionários para que enviassem informações atualizadas a respeito dos fatos alegados. Diante da inércia dos requerentes, a denúncia foi arquivada em 23/10/2010 diante da inexistência de “elementos necessários para a adoção de uma decisão acerca da admissibilidade desta petição” (Relatório 129-10).

¹³ Petição nº 268-09, arquivada em 2017.

nas celas do 42º Distrito Policial do Parque São Lucas, na Zona Leste de São Paulo, cinquenta detentos foram encarcerados em uma “cela forte” de um metro por três, dentro da qual foram jogados gases lacrimogêneos (Caso n.º 10.301), em que dezoito pessoas morreram por asfixia e doze foram hospitalizadas. A organização peticionária alegou que o Estado brasileiro violou os artigos 4 e 5 da CADH e o artigo I da Declaração Americana de Direitos Humanos e as normas mínimas sobre condição de detenção.

Em 6 de março de 1996, a CIDH aprovou o relatório de mérito 16/96. Após analisar a resposta enviada pelo Estado brasileiro, a CIDH reconheceu “a intenção positiva do Governo em cumprir com as recomendações formuladas”, mas criticou a demora no “julgamento e punição dos culpados” e nas decisões relativas ao pagamento de indenizações compensatórias. Por fim, registrou que a informação fornecida em relação às solitárias “contradiz informação prestada anteriormente, em 12 de julho de 1989, quando o Governo informou que, para prevenir episódios semelhantes havia sido decidido que as chamadas celas fortes dos distritos policiais permaneceriam desativadas”.

Com base nessas conclusões, em 24 de março de 1997, a CIDH encaminhou o segundo relatório n.º 10/97 ao Estado brasileiro e à peticionária, com base no art. 51 da CADH. Em 22 de setembro do mesmo ano, o Brasil manifestou que aceitava a oferta de solução amistosa. Vale destacar que, somente em 2000, a carceragem do 42º Distrito Policial foi desativada.

No relatório de mérito n.º 40/03, a CIDH decidiu reiterar as conclusões realizadas anteriormente e incluir o caso no Relatório Anual à OEA. Recomendou ao Estado brasileiro, portanto, que: (i) adote medidas legislativas necessárias para transferir à justiça penal comum o julgamento dos crimes comuns cometidos por policiais militares no exercício de suas funções; (ii) que se desativem as celas de isolamento (celas fortes); (iii) que puna os policiais civis e militares envolvidos no caso sub judice; (iv) que pague indenização compensatória e justa aos familiares das vítimas pelos danos causados. Além disso, registrou que “continuará avaliando as medidas adotadas pelo Estado brasileiro com respeito às recomendações formuladas, até que estas tenham sido cumpridas” (Caso n.º 10.301). O relatório de acompanhamento exarado em 2019¹⁴ concluiu que as recomendações (i) e (iii) ainda estavam pendentes de cumprimento; que a recomendação (ii) foi substancialmente cumprida; e que a recomendação (iv) foi parcialmente cumprida.

Anote-se que, em visita *in loco* ao Brasil em 2018, a CIDH rechaçou o advento da Lei 13.491/2014, que “modificou o Código Penal Militar para que os homicídios dolosos de civis cometidos por agentes das forças armadas sejam

¹⁴ CIDH. Informe Anual 2019 de la CIDH. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>>. Acesso em 04.ago.2020.

julgados por Tribunais Militares”¹⁵. Com base no referido retrocesso, embasou sua decisão acerca do descumprimento das medidas determinadas no item (i) relatório de mérito 40/03. Ao concluir, em 2019, que “o nível de cumprimento do caso é parcial”, a CIDH registou que continuará supervisionando o cumprimento das quatro recomendações exaradas no relatório 40/03.

2.2. Casa de Detenção Carandiru, São Paulo/SP

A morte de cento e onze pessoas¹⁶ privadas de liberdade em 1992 na Casa de Detenção Carandiru, em São Paulo, por ações supostamente praticadas por policiais militares, foi objeto de petição apresentada pela *Americas Watch*, pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela Comissão Teotônio Vilela, à CIDH, em 22 de fevereiro de 1994. Os peticionários solicitaram a condenação do Estado pela violação dos artigos 4, 5, 8, 25 e 1.1 da CADH.

A CIDH admitiu a petição e, no mérito, concluiu que o caso caracterizou um massacre, tendo o Estado violado os direitos à vida e à integridade pessoal, além dos direitos ao devido processo e à proteção judicial (art. 4, 5, 8 e 25 da CADH), e formulou recomendações no sentido de que se procedesse à (i) investigação completa, imparcial e efetiva dos fatos, (ii) punição dos responsáveis, (iii) concessão de reparação às vítimas e (iv) adoção de medidas para que violações do tipo não se repetissem, incluindo o desenvolvimento de treinamento especial ao pessoal carcerário e policial orientado para a negociação e solução pacífica de conflitos e de prevenção de surtos de violência nas casas de detenção.

No Relatório nº 34/2000, a CIDH registrou que, na data do massacre, havia 7.257 presos na unidade prisional, sendo que o pavilhão onde ocorreu o motim alojava 2.706 pessoas, mais do dobro que sua capacidade comportava. Esses presos estavam divididos em 248 celas, de forma que oito presos, em média, ocupavam cada cela: “havia espaço apenas para que eles se mantivessem de pé ou sentados apoiando-se uns contra os outros”, registrou a CIDH após visita pessoal ao presídio ocorrida em 1995. Asseverou a CIDH, ainda, que o Brasil teria descumprido as obrigações gerais de investigar, processar e punir os responsáveis e de indenizar as vítimas.

Em atendimento ao art. 51 da CADH, a CIDH enviou o referido relatório ao Estado brasileiro em 03 de março de 2000. Entretanto, o Estado

¹⁵ CIDH. Situação dos Direitos Humanos no Brasil. Capítulo 4: Segurança Cidadã. p.123, item 336. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em 15 mar. 2021.

¹⁶ Sempre oportuno coligir a poética descrição de Caetano Veloso, “111 presos indefesos, mas presos são quase todos pretos. Ou quase pretos, ou quase brancos quase pretos de tão pobres. E pobres são como podres e todos sabem como se tratam os pretos”.

quedou-se inerte. Assim, em 13 de abril a CIDH decidiu reiterar as conclusões e recomendações e tornar público o relatório, incluindo-o em seu Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA, decidindo continuar a avaliar as medidas tomadas pelo Estado brasileiro.

Em 2002, iniciou-se o processo de desativação do Carandiru, com a transferência dos presos para outras unidades. No local, o Governo de São Paulo construiu um grande parque, denominado Parque da Juventude Dom Paulo Evaristo Arns, além de instituições culturais e educacionais, como a Escola Técnica Estadual do Parque da Juventude.

Merece registro a anulação pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de todas as condenações dos setenta e quatro policiais militares envolvidos no massacre, proferidas pelos cinco conselhos de sentença. Os desembargadores determinaram que os casos sejam devolvidos ao júri para que sejam proferidos novos julgamentos. Com isso, o comissário da CIDH, José de Jesús Orozco, durante sessão realizada no Panamá, assim declarou: “recebemos com grave preocupação [...] a resolução da quarta sala do Tribunal de Justiça de São Paulo”. Afirmou, por fim, que causa preocupação que “depois de tantos anos ocorra uma sentença que manda tudo voltar ao princípio”, temendo que fique “na impunidade tão condenável massacre”¹⁷.

2.3. Penitenciária Urso Branco, Porto Velho/RO

Em março de 2002, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho (CJP) e o Centro de Justiça Global (JG) apresentaram petições à CIDH pleiteando a adoção de medidas cautelares contra o Brasil, em razão de reiterados episódios de violência que resultaram na morte de dezenas de pessoas privadas de liberdade na Casa de Detenção José Mário Alves da Silva, conhecida como Urso Branco, situada no Estado de Rondônia.

Em 14 de março de 2002, a CIDH solicitou ao Estado brasileiro a adoção de medidas cautelares para garantir a vida e a integridade física das pessoas privadas de liberdade no presídio Urso Branco. No entanto, em 17 de abril, a CIDH foi “informada sobre a ocorrência da execução de mais três beneficiários”. Por conseguinte, a pedido dos peticionários, a CIDH abriu o caso em 5 de junho e solicitou medidas provisórias à Corte IDH, que adotou, em 18 de junho de 2002, a primeira medida provisional contra o Brasil.

¹⁷ ESTADO DE MINAS. CIDH teme impunidade com anulação de julgamento sobre massacre do Carandiru. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2016/12/06/interna_internacional,830519/cidh-teme-impunidade-com-anulacao-de-julgamento-sobre-massacre-do-cara.shtml. Acesso em 16.ago.2020.

Durante todo o processo, a Corte IDH emitiu diversas resoluções, com as seguintes determinações:

(i) adoção das medidas necessárias para proteger a vida e integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade em poder de outros presos, inclusive o recolhimento das armas em poder dos mesmos; (ii) investigação dos fatos a fim de identificar os responsáveis e impor as sanções correspondentes; (iii) criação de mecanismo para coordenação e supervisão do cumprimento das medidas; (iv) ajustar as condições do cárcere às normas internacionais de proteção dos direitos humanos; (v) remessa de lista atualizada de todas as pessoas privadas de liberdade e informações sobre a separação em locais diferentes de presos condenados e não condenados; (vi) realização de todas as gestões pertinentes para que as medidas de proteção se planejem e implementem com a participação dos peticionários; além do envio de relatórios periódicos sobre o cumprimento das medidas.¹⁸

As medidas provisórias sobre o caso Urso Branco foram decretadas em favor de todas as pessoas presas na referida unidade, podendo-se observar que as resoluções determinaram a adoção de providências específicas, sem deixar ao Estado margem de liberdade na execução das ordens. Por outro lado, ao incumbir o Estado da criação de um mecanismo de coordenação e supervisão¹⁹, a Corte IDH delegou ao próprio ente violador de direitos a fiscalização da efetiva implementação de suas determinações, tendo em vista que o Sistema Interamericano carece de mecanismos de acompanhamento e controle da execução de suas ordens, ao contrário do Corte Europeia, cujas decisões, como mencionado no capítulo anterior, são executadas sob a supervisão do Comitê de Ministros.

Em 2011, foi firmado o “Pacto para Melhoria do Sistema Prisional do Estado de Rondônia e Levantamento das Medidas Provisórias Outorgadas pela

¹⁸ Resoluções da Corte de 18 de junho de 2002; 29 de agosto de 2002; 07 de julho de 2004; 21 de setembro de 2005; 25 de novembro de 2009.

¹⁹ A Comissão Especial, presidida pelo Departamento Penitenciário Nacional e formada por órgãos e instâncias do Poder Executivo, foi criada por meio da Resolução nº 17, de 27 de julho de 2004, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, com o objetivo de coordenar, supervisionar e monitorar a aplicação das medidas provisionais determinadas pela Corte. As reuniões ocorreram bimensalmente, no interior no presídio Urso Branco. De acordo com relatório elaborado pela Justiça Global, porém, “a Comissão Especial tem se mostrado um mecanismo ineficaz de supervisão do cumprimento das medidas provisórias, pois, em praticamente todas as reuniões até então realizadas, são tratados os mesmos assuntos repetidamente” e “os graves problemas do presídio Urso Branco – que atingem diretamente a vida e integridade física dos presos- não foram solucionados pelo Estado brasileiro e a Comissão Especial não tem atuado de acordo com as determinações da Corte Interamericana, no sentido de coordenar e supervisionar a implantação das resoluções”. Disponível em: <<http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2007-Urso-Branco.pdf>>. Acesso em 2020. ago.16.

Corte Interamericana de Direitos Humanos”. Destaca-se que mais de nove anos transcorreram entre a medida cautelar solicitada pela CIDH em abril de 2002 e o levantamento das medidas provisionais em 25 de agosto de 2011 em razão do pacto supramencionado²⁰.

Não obstante isso, a intervenção dos órgãos supranacionais de direitos humanos acabaram por desencadear a adoção de algumas medidas por órgãos nacionais, como o pedido de intervenção federal pelo Ministério Público Federal (MPF), em 07 de outubro de 2008, e a consequente decretação do Estado de Emergência nos estabelecimentos prisionais, por meio do Decreto 13.866, de 16 de outubro de 2008, do Governador do Estado de Rondônia²¹. Determinou-se, no referido ato normativo, a criação de “Força-Tarefa com vista ao enfrentamento dos encargos necessários para elaboração de projetos, construções, reformas e outros serviços e aquisições necessárias para adequar a habitabilidade, salubridade e segurança dos estabelecimentos prisionais, bem como contratação de pessoal”.

Entrementes, em decorrência dos seguidos descumprimentos das cláusulas previstas no Pacto firmado para melhoria do sistema penitenciário de Rondônia, o MPF e Ministério Público Estadual ingressaram, em 2017, com ação civil pública para cumprimento de obrigação de fazer em face da União e do Estado de Rondônia.

2.4. Carceragem da 76ª Delegacia de Polícia de Niterói/RJ

Em 14 de junho de 2006, a Associação de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ), a Justiça Global, a Associação pela Reforma Prisional, o Grupo Tortura Nunca Mais e o Laboratório de Análise de Violência da UERJ apresentaram à CIDH pedido de medidas cautelares para que o Estado brasileiro fosse instado a proteger a vida e a integridade física das pessoas detidas da carceragem da 76ª Delegacia de Polícia de Niterói (P-1113-06), diante de violação aos direitos previstos no artigo 5º em conjunto com o 1.1. da CADH.

A denúncia foi oferecida após visitas à referida carceragem ocorridas em 26 de abril e 05 de maio do mesmo ano, nas quais restou averiguada a superpopulação de custodiados, em que estavam detidas cerca de 400 (quatrocentas) pessoas em local com capacidade para 76 (setenta e seis) presos. Constatou-se que essas “pessoas estão vivendo em um ambiente degradante e cruel, repleto de insetos nocivos, mau odor e sujeira, com temperaturas elevadas,

²⁰ CORTE IDH. Resolução de Medida Provisória Urso Branco. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_10_ing.pdf. Acesso em 16. Ago. 2020.

²¹ GIUNCHETTI, Camila Serrano. Globalização e Direitos Humanos: Estudo acerca da Influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas: O caso do Presídio “Urso Branco” (RO). Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2010.

tudo o que contribui para a proliferação de doenças físicas e transtornos psicológicos” e que “os detentos têm um tom de pele amarelada e um aspecto doentio, por não se lhes permitir passar tempo ao ar livre”. Foi verificado, ainda, que as inspeções realizadas pelos guardas eram vexatórias, “que a comida é acre e muitas vezes está crua, a sopa contém um alto conteúdo de gordura e quem a toma em seguida desenvolve problemas intestinais e micose na pele” e que “não existe acesso ao serviço de saúde”.

De posse dessas informações, a CIDH, em 19 de outubro de 2006, instou o Estado brasileiro a cumprir, no prazo de seis meses, as seguintes medidas cautelares (MC-130/06): (i) adotar todas as medidas necessárias para proteger a vida, saúde e integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade na 76ª Delegacia de Polícia; (ii) transferir os condenados a fim de que possam cumprir suas sentenças em centros de detenção que possibilitem o gozo de seus direitos fundamentais; (iii) reduzir substancialmente a superpopulação na carceragem da 76ª Delegacia de Polícia; (iv) Proporcionar atenção médica necessária a todos os beneficiários, em particular àqueles com doenças graves, os portadores de deficiência e os anciãos; (v) investigar séria e exaustivamente os fatos que motivam a adoção das medidas cautelares, identificar os responsáveis e, se for o caso, aplicar-lhes as sanções penais e administrativas pertinentes; (vi) coordenar as ações tomadas em cumprimento das medidas cautelares em consulta com os representantes dos beneficiários.

Depois de refutar a argumentação apresentada pelo Brasil no tocante ao arquivamento da petição 1113-06, em 17 de julho de 2007 a CIDH decidiu, *motu proprio*²², iniciar a tramitação de petição, com base nas informações recebidas em medida cautelar, para apurar violações aos artigos 5, 8.1 e 25 da CADH, em conjunto com os artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, e incluiu o acompanhamento do caso no Relatório Anual à Assembleia Geral da OEA (Relatório de Adm. nº 36/07)²³. Alguns meses mais tarde, a carceragem da 76ª DP foi desativada²⁴. Em agosto de 2010, a medida cautelar foi levantada pela CIDH.

²² O art. 24 do Regulamento da CDIG dispõe que “a Comissão poderá, *motu proprio*, iniciar a tramitação de uma petição que reúna, a seu juízo, os requisitos para tal fim”. Explicitou a CIDH que “a Comissão não prejudgou a situação, mas somente ao constatar *prima facie* no pedido de medidas cautelares a existência de informação suficiente com relação a presumidas violações de direitos consagrados pela Convenção, fazendo uso da faculdade que lhe confere o artigo 24 de seu Regulamento, procedeu a tramitar *motu proprio* uma petição, do mesmo modo em que se procede com qualquer outra denúncia sobre presumidas violações de direitos previstos na Convenção.”

²³ CIDH. Relatório 36/07. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2007port/Brasil1113.06port.htm>. Acesso em 14.jul.2020.

²⁴ JUSTIÇA GLOBAL. Caso sobre violação dos direitos humanos na 76DP em Niterói é aceito na OEA. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/caso-sobre-violacoes-dos-direitos-humanos-na-76%C2%AA-dp-em-niteroi-e-aceito-na-oea/>. Acesso em 16.jul.2020.

2.5. Centro de Detenção Provisória do Guarujá/SP

Em 18 de abril de 2007, a Associação Conectas Direitos Humanos, o Instituto Pro Bono e o Conselho Comunitário Penitenciário de Guarujá e Vicente de Carvalho denunciaram à CIDH (Petição nº 478-07) a situação de superpopulação carcerária, condições degradantes de detenção, maus-tratos e consequentes violações aos direitos humanos dos adultos, jovens e crianças privados de liberdade na Cadeia Pública do Município de Guarujá, Estado de São Paulo, Brasil, fundamentando pleito nos artigos 4, 5, 19 e 25 da CADH, em relação ao artigo 1.1. Solicitaram, na mesma oportunidade, o deferimento de medidas cautelares destinadas a proteger a vida e a integridade física de onze adolescentes privados de liberdade naquela instituição, eis que havia uma cela com capacidade para seis pessoas destinada à apreensão de adolescentes, que chegavam a permanecer até 120 dias no local.

Em 17 de outubro, no âmbito do 130º período ordinário de sessões, a CIDH concedeu as medidas cautelares em favor das crianças sob custódia na cadeia pública do Guarujá, solicitando ao Estado que (i) adotasse todas as medidas para garantir a vida e a integridade física daquelas crianças; (ii) transferisse prontamente as crianças para um centro de detenção adequado; (iii) prestasse atendimento médico e psicológico aos beneficiários das medidas. (iv) proibisse imediatamente o ingresso de crianças naquela instituição.

Diante de informações prestadas pelo peticionário em 27 de novembro, por ocasião da morte de três detentos em uma tentativa de fuga, a CIDH ampliou as medidas cautelares em favor dos detidos adultos, solicitando que o Estado (i) adotasse todas as medidas necessárias para garantir a vida, a saúde e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade na Cadeia do Guarujá; (ii) reduzisse a superpopulação na Cadeia Pública do Guarujá a um nível que garanta a vida e a integridade pessoal dos presos; (iii) prestasse imediatamente atendimento médico a todos os beneficiários.

O Estado informou à CIDH que, em 12 de março de 2008, por ordem do Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, a Cadeia Pública do Guarujá foi esvaziada, e os presos foram transferidos para o 5º Distrito Policial de Santos. Além disso, alegou que foi firmado um protocolo de intenções entre a Prefeitura do Guarujá e a Fundação CASA com o intuito de solucionar os problemas existentes na custódia de adolescentes.

Em 23 de julho de 2008, a CIDH declarou admissível a petição (Relatório nº 41/08), concluindo, *prima facie*, que os fatos alegados podem caracterizar violação não apenas aos artigos 5, 19 e 25 c/c art. 1.1. da CADH, elencados pelos peticionários, como também, em aplicação ao princípio *iura novit curia*, aos artigos 8.1 da CADH e art. 7 da Convenção de Belém do Pará. De outra monta, declarou inadmissível a petição em relação ao art. 4 da CADH, diante

da ausência de elementos e informações sobre as circunstâncias das mortes dos detentos. O caso foi incluído no Relatório Anual enviado à Assembleia da OEA. Em 2017, a CIDH arquivou a petição em decorrência da inatividade processual dos petionários por prazo superior a quatro anos (Caso nº 12.564)²⁵.

2.6. Carceragem da Polinter-Neves, São Gonçalo/RJ

Em 22 de agosto de 2008, o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUDEDH)²⁶ apresentou petição à CIDH denunciando a ocorrência de violações de garantias fundamentais no interior da Polinter-Neves, em São Gonçalo (Petição 1017-08).

A denúncia embasou-se em relatório elaborado após visitas de defensores públicos à carceragem, ocorridas em 02 de maio de 2007 e 31 de julho de 2008, com vistas à fiscalização das condições de acautelamento dos presos. Constatou-se, em síntese, que “na parte interior as dependências da Polinter encontram-se muito degradadas, sem a menor condição de abrigar um local ideal de manutenção dos presos que se encontram ali presentes”. Embora a carceragem possuísse capacidade para abrigar duzentas e cinquenta pessoas, nos dias das inspeções havia quinhentos e cinquenta e quatro e quinhentos e oitenta e oito presos, respectivamente, configurando notória superlotação. Dentre as inúmeras violações constatadas, destacam-se a inexistência de fornecimento de água potável (“somente há bebida de água potável se os presos adquirirem na cantina”), a ausência de ventilação natural de ar dentro das celas e a falta de camas para todos os presos, ao que se soma o fato de a comida encontrar-se frequentemente estragada.

Em 1º de junho de 2009, a CIDH deferiu as medidas cautelares requeridas (MC-236-08) e solicitou ao Estado do Brasil: (i) adotar todas as medidas necessárias para proteger a vida, saúde e integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade na Polinter-Neves; (ii) garantir o provimento de uma atenção médica adequada aos beneficiários; (iii) adotar todas as medidas necessárias para evitar a transmissão de doenças contagiosas através de uma redução substantiva da superpopulação na Polinter-Neves.

Em resposta enviada em 14 de abril de 2011, o Estado brasileiro alegou que “vem adotando medidas de curto, médio e longo prazo para fazer face aos desafios urgentes e estruturais” com o objetivo final de “desativação da carceragem de Neves”. Informou, ainda, “que as condições sanitárias da carceragem sofreram

²⁵ CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo II. Peticiones casos y medidas cautelares. Disponível em: <<http://207.237.157.11/es/cidh/docs/annual/2017/docs/IA2017cap.2-es.pdf>>. Acesso em 2020.ago.17.

²⁶ A denúncia foi subscrita pelos defensores públicos Daniela Considera, Denis Sampaio Jr. e Leonardo Rosa.

melhoras significativas nos últimos meses, com aumento da ventilação e do acesso à luz solar nas celas. Houve limpeza do forro, do sistema de ventilação, do interior das celas, dos corredores e da sala de visitas, bem como reparos em toda a rede elétrica. Foram, ainda, construídas duas áreas para banho de sol na carceragem, que possibilitam a realização de banhos de sol diários”.

Dentre as medidas concretas adotadas pelo Estado, encontra-se a edição da Resolução Conjunta SEAP/SESEG nº 24, que proíbe o acautelamento de novos presos em delegacias de polícia fluminenses a parte de 15 de março de 2011.

Oportuno ressaltar, nesse contexto, a realização de audiências públicas organizadas pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, presididas pela então Deputado Marcelo Freixo, com o intuito de aprofundar discussões sobre a impossibilidade de custódia de presos nas carceragens na Polícia Civil. Em fevereiro de 2011, o Governo do Estado do Rio de Janeiro assumiu publicamente o compromisso de desativação das carceragens e transferência de toda a custódia de presos provisórios para unidades prisionais da SEAP.

Em 2012, a carceragem da Polinter Neves foi definitivamente fechada. Em decorrência disso, o Estado brasileiro suscitou que a CIDH rejeitasse a petição, o que foi negado em razão da inexistência de informações relativas à existência de reparação das vítimas pelas violações alegadas. Assim, em 09 de junho de 2020, a CIDH declarou admissível a petição²⁷ em relação aos artigos 4, 5, 8, 25 e 26 da CADH, em relação aos artigos 1.1 e 2, e em relação ao artigo 6 da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura, e determinou a inclusão da petição em seu informe anual à Assembleia Geral da OEA.

2.7. Departamento de Polícia Judiciária de Vila Velha/ES

Em 08 de abril de 2010, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra, o Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos, a Justiça Global e a Conectas Direitos Humanos apresentaram petição, com pedido de medidas cautelares, à CIDH, denunciando violações de direitos humanos no interior da carceragem do Departamento de Polícia Judiciária (DPJ) de Vila Velha/ES.

Em visita realizada pelas organizações peticionárias, constatou-se que, embora o DPJ possuísse capacidade para apenas 36 (trinta e seis) presos provisórios, em 05 de novembro de 2009 havia 256 (duzentos e cinquenta e seis) pessoas detidas na carceragem, em condições desumanas e degradantes. Devido à superlotação, as pessoas ficavam amontoadas no interior da cela em camadas formadas por redes do chão até o teto. Não havia condições para realização de

²⁷ Disponível em: <https://webmail.defensoria.rj.def.br/service/home/~/?auth=co&loc=pt_BR&id=1246&part=2>. Acesso em 03.ago.2020.

higiene pessoal, e os presos eram privados de banhos de sol – foi verificado que havia pessoas acauteladas na carceragem há mais de dois anos sem ver a luz de sol. Os atendimentos médico e jurídico eram inexistentes. A alimentação era transportada sem refrigeração e os sucos eram servidos em baldes de plástico. Em 2009, cinco presos foram assassinados dentro da Delegacia e as denúncias de tortura e de homicídios não foram devidamente apuradas, razão pela qual esse local era conhecido como o “DPJ da Morte”.

Oportuno ressaltar que o DPJ de Vila Velha esteve no rol de presídios capixabas denunciados ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 15 de março de 2010, caso que foi notificado pela imprensa como “As Masmorras do Espírito Santo”. Em razão de tal fato, a população carcerária do DPJ foi reduzida e, em 07 de abril de 2010, contava com 157 (cento e cinquenta e sete presos) – mesmo assim, um contingente quatro vezes maior do que a capacidade máxima.

Os peticionários também se embasaram em relatório produzido pelo Conselho Nacional de Política Criminal de Penitenciária (CNPCP), que chegou a sugerir a intervenção federal no Espírito Santo em razão das violações de direitos humanos vivenciadas pelas pessoas em situação de privação de liberdade.

Reconhecendo a urgência do caso, em 28 de abril a CIDH deferiu os pedidos cautelares e solicitou que o Estado brasileiro, após consulta com os representantes dos beneficiários, (i) adotasse as medidas necessárias para proteger a vida, a integridade pessoal e a saúde das pessoas privadas de liberdade no Departamento de Polícia Judiciária da cidade de Vila Velha; (ii) prestasse cuidados médicos adequados aos beneficiários; (iii) adotasse as medidas necessárias para evitar a transmissão de doenças contagiosas; (iv) informasse as medidas adotadas para reduzir a situação de superlotação no centro e (v) esclarecesse as condições de não divisão entre os presos provisórios e condenados (MC 114-10). Em 30 de setembro do mesmo ano, o governo estadual anunciou a desativação da carceragem, em razão da entrega do Centro de Detenção Provisória Masculino de Vila Velha, com 500 (quinhentas) vagas.

2.8. Complexo Penitenciário de Curado, Recife/PE

Entre os meses de junho e julho de 2011, as organizações Justiça Global, Clínica Internacional de Direitos Humanos da Universidade de Harvard, Carcerária Pastoral de Pernambuco, Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões e Pastoral Carcerária Nacional informaram à CIDH a ocorrência de cinquenta e cinco mortes violentas dentro do Complexo Penitenciário de Curado desde 2008. Acrescentaram que, em julho de 2011, ocorreram supostos atos de tortura e tumultos que culminaram com 16 presos feridos. Em 04 de agosto de 2011, a CIDH editou a Medida Cautelar 199/11, na qual solicitou ao Estado que adotasse todas as medidas necessárias para proteger o direito à

vida, à integridade pessoal e à saúde das pessoas privadas de liberdade dentro daquela unidade prisional.

Na mesma MC, houve a determinação para que o efetivo de servidores que garantem a segurança dos internos fosse aumentado a fim de eliminar a figura dos chamados “chaveiros”²⁸ dentro do Presídio. Além disso, a CIDH solicitou ao Estado que assegure atendimento médico adequado aos beneficiários e informe sobre as ações adotadas para reduzir a situação de superlotação nessa prisão, entre outras²⁹.

Em 31 de março de 2014, a CIDH apresentou à Corte IDH solicitação de medidas provisórias, de acordo com os artigos 63.2 da CADH e 27 do Regulamento do Tribunal, com a finalidade de que o Tribunal exija que a República Federativa do Brasil adote, sem demora, as medidas necessárias para preservar a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade na penitenciária 'Professor Aníbal Bruno', bem como de qualquer pessoa que se encontre no referido estabelecimento.

Após cinco resoluções, no 128º Período de Sessões Ordinárias, em 28 de novembro de 2018, a Corte IDH editou a última Resolução³⁰, estando o caso ainda em supervisão. Nesta última Resolução solicitou ao Estado, entre outras medidas, que: (i) adote imediatamente todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida, a saúde e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Complexo de Curado, bem como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento; (ii) mantenha os representantes informados sobre as medidas adotadas para cumprir as medidas provisórias ordenadas, e que a eles garanta acesso amplo e irrestrito ao Complexo de Curado, com o exclusivo propósito de acompanhar e documentar, de maneira fidedigna, a implementação das presentes medidas; (iii) tome as medidas necessárias para que, em atenção ao disposto na Súmula Vinculante nº 56, a partir da notificação da presente resolução, não entrem novos presos no Complexo de Curado; (iv) arbitre os meios para que, no prazo de seis meses a contar da presente decisão, se compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no Complexo de Curado, para todas as pessoas ali alojadas que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou contra a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas.

²⁸ Pessoas privadas de liberdade que estavam em função de disciplina, de controle ou segurança.

²⁹ Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp#tab2011>, Acesso em 2020.ago.18.

³⁰ CORTE IDH. Medidas provisionales Curado. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06.pdf, Acesso em 18.ago.2020.

Para o cumprimento do último item, a Corte IDH determinou a realização de exames criminológicos para que seja analisada a possibilidade de obtenção do benefício. Em que pesem as determinações da Corte IDH, constatou-se que nenhuma das medidas acima foi adotada pelo Estado brasileiro. Em especial, tem-se por ineficaz a medida transcrita no item (iv), que determinou a elaboração de cálculo diferenciado (cômputo em dobro) como medida restitutiva.

Com vistas a conferir concretude à referida determinação, a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco formulou pedido ao Juízo da Execução Penal, no processo de execução número 0000616-34.2014.8.17.4011, para que fosse efetivado o cômputo em dobro do cumprimento da pena quanto ao período em que a pessoa privada de liberdade estava no Complexo do Curado.

Em 5 de novembro de 2019, a Exma. Juíza da 1ª Primeira Vara Regional de Execuções Penais da Capital do Estado de Pernambuco proferiu o seguinte despacho: “Considerando o pleito da Defensoria Pública diante da possibilidade de acolhimento, antes de pronunciamento judicial sobre a falta apontada, de ofício procederei consulta ao CNJ sobre o pedido. Aguarde-se”³¹. Note-se que o ofício só foi expedido em 31/07/2020, após nova petição Núcleo Especializado de Cidadania Criminal e Execução Penal – NECCEP, estando, um ano depois, ainda sem resposta³². Registre-se, ainda, que em 2019, o complexo prisional abrigava 5.700 detentos, tendo capacidade para aproximadamente 1.800³³. Destarte, pode se concluir que, em pesem as determinações da Corte IDH, de cumprimento obrigatório pelo Estado, conforme descrito, as mesmas não foram atendidas.

2.9. Presídio Central de Porto Alegre/RS

Em 10 de janeiro de 2013, oito instituições que compõem o Fórum da Questão Penitenciária, dentre elas as Associações dos Juízes, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul apresentaram petição à CIDH representando pela violação de direitos humanos no Presídio Central de Porto Alegre (PCPA)³⁴ e solicitando medidas cautelares.

³¹ Processo disponível para consulta no sítio <https://seeu.pje.jus.br/seeu/>

³² Idem

³³ Disponível em: <<https://jc.ne10.uol.com.br/canal/cidades/policia/noticia/2019/06/02/40-anos-do-complexo-do-curado-uma-bomba-relogio-ativada-380116.php>>. Acesso em 2020. ago.10.

³⁴ É oportuno registrar, de plano, que, em 11 de novembro de 2016, houve mudança da denominação do PCPA para Cadeia Pública de Porto Alegre (decreto nº 53.297), com o objetivo de adequar a nomenclatura aos padrões da Lei de Execuções Penais, eis que aquele local abriga, desde a sua criação, em 1959, apenas presos provisórios.

Em extensa petição de mais de 100 (cem) laudas³⁵, a denúncia comprova, a partir da apresentação de laudos técnicos, o comprometimento da rede hidráulica, elétrica e sanitária, alertando para o risco imediato de incêndio; as péssimas condições de alimentação; a precariedade da assistência à saúde; a sonegação de assistência material; a ausência de condições de trabalho e estudo e a existência de superlotação e revista íntima no PCPA. Explicitou-se que foi ajuizada Ação Civil Pública pelo MPRS, em 2009, visando ao aumento do número de vagas, julgada procedente em primeira e segunda instâncias, e que o presídio já havia sido parcialmente interditado por diversas vezes.

Em 30 de dezembro de 2013, a CIDH concedeu medidas cautelares (MC 08-13)³⁶ e solicitou ao Estado brasileiro que: (i) adotasse providências para salvaguardar a vida e a integridade pessoal dos reclusos da prisão central de Porto Alegre; (ii) oferecesse condições de higiene no complexo e oferecesse tratamentos médicos adequados aos reclusos; (iii) implementasse medidas para recuperar o controle de segurança em todas as áreas do PCPA, seguindo os padrões internacionais de direitos humanos e salvaguardando a vida e a integridade pessoal de todos os presos; (iv) criasse um plano de contingência e disponibilizasse extintores de incêndios; e(v) adotasse ações imediatas para reduzir substancialmente a lotação no interior do PCPA (Resolução 14/2013). O Estado brasileiro, porém, descumpriu as medidas cautelares impostas.

Oportuno registrar que o CNJ, no procedimento de competência de comissão 0003341-73.2014.2.00.0000 (relatório final do Mutirão Carcerário Regional), recomendou ao Poder Executivo, em 03/06/2014, “o esvaziamento completo do Presídio Central de Porto Alegre, no prazo de 6 (seis) meses a contar da publicação deste relatório” – o que não foi cumprido.

Em petição enviada em 1 de abril de 2017³⁷, os peticionários informaram que “nenhuma medida efetiva foi adotada” e solicitaram “a realização de audiência para análise das provas e documentos atuais que atestam o agravamento da realidade narrada na petição inicial do ano de 2014, para que, ao fim, seja admitida a noticiada representação como CASO de violação de direitos humanos perante essa Excelsa Comissão Interamericana de Direitos Humanos”. Em 27 de setembro de 2017, a referida reunião foi realizada na sede da CIDH, em Washington. Porém, até o momento, a representação aguarda apreciação da CIDH.

³⁵ Invocaram os peticionários violação aos artigos 1.1, 4, 5, 11, 19 e 25 da CADH; artigos 1, 5, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 25 e 26 da Declaração Americana dos Direitos Humanos; artigos 6, 10, 11, 12, 13, 16, 17 e 18 do Protocolo de San Salvador; e artigos 8-18, 31, 39, 40, 46-49, 52, 55, 58-81, 84-91 das Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos. Disponível em: <<https://ajuris.org.br/wp-content/uploads/2016/06/representacao-pcpa-oea-2013.pdf>>. Acesso em 2020.ago.04.

³⁶ Disponível em <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC8-13Resolucion14-13-es.pdf>>. Acesso em 2020.ago.04.

³⁷ Disponível em <<https://ajuris.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Presidio-Central-Nova-peti%C3%A7%C3%A3o-MC-8-13.pdf>>. Acesso em 05.ago.2020.

Enquanto isso, em 12 de julho de 2020, a justiça brasileira determinou a interdição da cadeia por 15 (quinze) dias devido à existência de diversos casos confirmados de coronavírus entre detentos. De acordo com a decisão da Vara de Execuções Criminais (VEC) de Porto Alegre, atualmente há 4.200 presos para uma capacidade de 1.800 pessoas e que, devido à inexistência de celas, apenas de galerias, “não há condições de presos ficarem isolados adequadamente”.

2.10. Complexo Penitenciário de Pedrinhas, São Luiz/MA

Fundada em petição apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil e pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, em 16 de dezembro de 2013, a CIDH determinou a adoção de medidas cautelares a favor das pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, localizado na cidade de São Luiz, Estado do Maranhão (MC 367/13).

Após analisar as alegações de fato e de direito apresentadas pelos demandantes e pelo Estado, a CIDH admitiu a petição e considerou que as informações apresentadas pelos peticionários permitiram presumir que as pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas estavam em situação de gravidade, uma vez que sua vida e integridade pessoal estariam ameaçadas e em sério risco. Além disso, solicitou ao Estado brasileiro que fossem adotadas as medidas necessárias para: prevenir a morte e danos à integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, reduzir a superpopulação carcerária e que fossem investigados os eventos que levaram à adoção desta medida cautelar para evitar sua repetição.³⁸

Em fevereiro de 2014, Defensores Públicos de todo o Brasil se uniram em uma Força Tarefa, em São Luís do Maranhão, a fim de realizar atendimento jurídico dentro no Complexo de Pedrinhas, rever processos de execução, verificar eventual excesso de prazo na custódia cautelar e pleitear benefícios previstos na Lei de Execuções Penais. A Corte IDH editou a Resolução de 14 de março de 2018, em que destacou os esforços envidados pelo Estado no sentido de melhorar a situação das pessoas privadas de liberdade beneficiárias das medidas provisórias editadas e solicitou ao Estado que adotasse imediatamente todas as medidas que fossem necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas. Por fim, a última resolução data de 14 de outubro de 2019³⁹, e a Corte IDH segue em avaliação para verificação dos cumprimentos das medidas determinadas.

³⁸ Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13Resolucion11-13-es.pdf>. Acesso em 2020.ago.15.

³⁹ Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_03_por.pdf. Acesso em 2020.ago.15.

2.1.1. Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Rio de Janeiro/RJ

Em 30 de março de 2016, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio dos Defensores do Núcleo do Sistema Penitenciário (NUSPEN), apresentou uma petição à CIDH, juntamente com uma solicitação de medidas cautelares, em decorrência da situação de grave risco em que se encontravam as pessoas presas no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC)⁴⁰. À época, o IPPSC estava com 3400 internos, duas vezes a sua capacidade máxima. Alegou-se a violação aos artigos. 1.1, 5.1, 5.2, 5.6, 8.1 e 25.1, todos da CADH.⁴¹

Em 13 de maio de 2016, a CIDH solicitou informações ao Estado e, posteriormente, em 15 de junho de 2016, concedeu uma prorrogação de 15 dias; no entanto, o Estado não apresentou nenhuma informação. Em 19 de julho de 2016, a CIDH adotou medidas cautelares em favor de pessoas privadas de liberdade no referido estabelecimento prisional por meio da Resolução nº 39/2016.⁴² O Brasil não apresentou informações à CIDH sobre as ações adotadas para dar cumprimento às medidas cautelares.

Em 5 de dezembro de 2016, os representantes relataram a falta de adoção de medidas pelo Estado e indicaram a necessidade de solicitar medidas provisórias à Corte IDH. Em nova comunicação enviada em 23 de janeiro de 2017, os peticionários reiteraram à CIDH a necessidade de adoção de medidas provisórias e relataram novas mortes que ocorreram em dezembro de 2016 e janeiro de 2017.

Em 23 de Janeiro de 2017, a CIDH submeteu à Corte IDH pedido de medidas provisórias, com fulcro nos artigos 63.2 da CADH e 27 do Regulamento da Corte. Mediante resolução exarada em 22 de novembro de 2018, a Corte IDH solicitou ao Estado que adote, de imediato, todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade das pessoas privadas de liberdade no instituto, bem como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento.

Além disso, em sentido similar ao determinado na Resolução do Complexo de Curado, decidiu que o Estado deve tomar as medidas necessárias para que, em atenção ao disposto na Súmula Vinculante nº 56, novos presos não deem entrada no IPPSC, e ressaltou que o Estado deverá arbitrar os meios para

⁴⁰ O IPPSC abriga presos do regime semiaberto e tem como uma de suas características receber internos que precisam cumprir a pena em uma unidade de “seguro”, ou seja: condenados por crimes de natureza sexual; ameaçados em outras unidades de cumprimento de pena ou que não possuem facção criminosa. Até pouco tempo atrás, o IPPSC também abrigava condenados que fizeram parte do quadro das Forças de Segurança Estatais.

⁴¹ A petição, de 86 laudas, foi subscrita pelos Defensores Públicos Marlon Barcellos, Emanuel Rangel, João Gustavo Fernandes, Ricardo André e Leonardo Rosa.

⁴² Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC208-16-ES.pdf>. Acesso em 2020.ago.15.

que, no prazo de seis meses, a contar da presente decisão, se compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, para todas as pessoas ali alojadas que não sejam acusadas de crimes contra a vida e a integridade física, ou crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas.

Inobstante a decisão supra, novos presos ingressam no IPPSC todos os meses. Em 12 de agosto de 2020, a unidade conta com 1993 internos⁴³. Ressalte-se, ainda, que no caso de crimes contra a vida e a integridade física ou crimes sexuais, os juízes, em obediência à Resolução da Corte IDH, exigem exames criminológicos a serem realizados por uma equipe técnica específica. Referida exigência se manteve e ainda se mantém durante a atual pandemia de COVID-19, razão pela qual presos que já poderiam ter direito a algum benefício com o cômputo em dobro efetivado permanecem encarcerados.

Trazemos à baila duas decisões proferidas pela Vara de Execuções Penais do Estado do Rio de Janeiro: a primeira entendeu pela necessidade dos exames, mas indeferiu o cômputo em dobro, pois durante a Pandemia não estão elaborando exames⁴⁴; a segunda, proferida em 23 de abril de 2020, reconheceu a obrigatoriedade da Resolução exarada pela Corte IDH, mas, cumprindo a exigência dos exames para crimes sexuais, determinou que se aguarde o retorno da realização de exames⁴⁵.

Em que pese constar, das determinações da Corte IDH, a exigência de exames criminológicos para que os acusados condenados por crimes violentos possam obter o cômputo em dobro dos dias em que foram privados de liberdade no IPPSC, tal decisão não parece coadunar-se com a sua jurisprudência interna, senão vejamos.

No item 127 da Resolução, a Corte IDH mencionou que as condições do IPPSC, “longe de promover a reinserção dos presos [...], teria exercido efeito contrário, reforçando os desvios de conduta das pessoas submetidas às observadas condições degradantes”.⁴⁶ Acrescentou que “os desvios de conduta provocados por condições degradantes de execução de privações de liberdade põem em risco

⁴³ Informação obtida pelo sistema da Defensoria VERDE-NUSPEN.

⁴⁴ Processo 0176746-21.2014.8.19.0001, disponível para consulta em <https://seeu.pje.jus.br/seeu/>

⁴⁵ Traslada-se a decisão: “Assim, diante da não realização pela SEAP de exames criminológicos na forma determinada pela CIDH, tratando-se de apenado condenado por crime sexual (art. 217-A do Código Penal), indefiro a redução do tempo real de privação da liberdade, observando-se os considerandos 128, 129 e 130 da Resolução da CIDH em questão. Fica consignado que, tão logo a SEAP informe a composição de Equipe Técnica apta à elaboração dos exames criminológicos determinados pela CIDH, estes deverão ser urgentemente realizados em relação ao apenado, devendo, então, ser expedido ofício para esse fim específico, ensejando a posterior manifestação do Ministério Público e a reapreciação do pleito que visa ao cômputo diferenciado”. Processo 0477455-46.2015.8.19.0001, disponível para consulta em <https://seeu.pje.jus.br/seeu/>

⁴⁶ Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf>. Acesso em 2020.ago.17.

os direitos e os bens jurídicos do restante da população, porque gera, em alguma medida, um efeito reprodutor da criminalidade”. Por conseguinte, entendeu que a redução do tempo decorrente de execução antijurídica de pena deveria se sujeitar a perícia criminológica no caso de crimes graves, não sendo aconselhada em caso de “prognóstico de conduta totalmente negativo”.

Relevante destacar, porém, que no caso *Martinez Coronado vs. República da Guatemala*⁴⁷, a Corte IDH adotou entendimento diametralmente oposto ao considerar que a utilização da “periculosidade futura do agente”, prevista no Código Penal da Guatemala para agravar a pena e fixar a pena de morte, violava o princípio da legalidade e constituía expressão do Direito Penal do Autor, incompatível com a CADH.

No caso do IPPSC, a exigência de perícia parte do princípio de que as condições degradantes foram mais gravosas para aqueles que cometeram crimes com violência e crimes sexuais, razão pela qual os exames teriam o condão de apurar, não o dano sofrido pelas condições degradantes, mas sim, em um exercício de futurologia, os malefícios que o apenado pode vir a causar no retorno à sociedade do qual estava alijado.

Pune-se o ser em vez de se punir a conduta. Nota-se que a conduta já foi objeto de análise no momento da prolação da sentença condenatória, quando da aplicação da pena pelo juiz, em respeito aos ditames do artigo 59 do Código Penal. Os crimes violentos têm penas maiores, e alguns são considerados hediondos, ou seja, as sanções previstas em lei, assim como todas as frações para que o apenado possa obter direitos em sede de execução penal, já são maiores.

2.12. Penitenciário Evaristo de Moraes, Rio de Janeiro/RJ

A CIDH recebeu, em 22 de abril de 2019, solicitação de medidas cautelares interposta pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro⁴⁸, para proteger os direitos das pessoas privadas de liberdade no Presídio Evaristo de Moraes⁴⁹, estabelecimento destinado ao abrigo de presos provisórios e às pessoas condenadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade em regime fechado.

Segundo os peticionários, caracterizava-se situação de risco na referida unidade, em razão das condições de detenção – especialmente no que se refere à

⁴⁷ Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_376_esp.pdf>. Acesso em 2020.ago.17.

⁴⁸ A petição, de 96 laudas, foi subscrita pelos Defensores Públicos Marlon Barcellos, Emanuel Rangel, João Gustavo Fernandes, Ricardo André e Leonardo Rosa.

⁴⁹ Esclareceram os demandantes que o perfil prisional consiste em detentos que não pertencem a facções criminosas (classificados como presos “neutros” ou “de seguro”), dissidentes por desavenças pessoais ou rejeitados em virtude da natureza jurídica da infração penal, nomeadamente crimes sexuais, além de significativo contingente LGBT.

elevada taxa de ocupação de 252,17% – e da falta de atenção médica adequada, registrando-se vários falecimentos durante os últimos anos. Invocaram violações aos artigos 1.1, 5.2, 5.2, 5.6 e 25.1 da CADH. Destacaram, ainda, que o presídio não foi originalmente concebido para servir de local de privação de liberdade de pessoas: antes de ser transformado em estabelecimento prisional, o prédio abrigava um galpão de carros de combate do Exército e, posteriormente, foi utilizado como garagem de ônibus, o que demonstra tratar-se de espaço mal adaptado para funcionar como unidade carcerária.

A CIDH considerou que os fatos reuniam os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade e, em 07 de agosto de 2019, deferiu a medida cautelar (MC nº 379/19) e solicitou ao Estado brasileiro, por intermédio da Resolução nº 40/2019, as seguintes determinações: (i) a adoção das medidas necessárias para proteger a vida, integridade pessoal e saúde das pessoas privadas de liberdade na unidade, (ii) a tomada de providências para reduzir substancialmente a superlotação, de acordo com *standards* internacionais, (iii) o fornecimento de condições adequadas de higiene e de tratamentos médicos adequados aos presos, (iv) a adoção de planos de emergência diante de qualquer eventualidade, e (v) a investigação dos fatos que ocasionaram a adoção da medida cautelar, com o fim de evitar sua repetição⁵⁰.

Após mais de sete meses sem que o Estado brasileiro adotasse qualquer providência significativa para atender às solicitações da CIDH⁵¹, em 26 de março de 2020 o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro concedeu, no plantão judiciário, ordem de Habeas Corpus Coletivo⁵² impetrado pela Defensoria Pública, com o objetivo de facilitar a saída de presos maiores de 60 anos no presídio Evaristo de Moraes em decorrência da pandemia da Covid-19. Assim constou da fundamentação da decisão: “Concretamente ao que se refere ao Presídio Evaristo de Moraes, a inicial vem acompanhada de elementos que não deixam dúvidas sobre a tragédia que assola a unidade, mesmo antes do coronavírus, o que dá sinais de quão devastadores serão os efeitos para os apenados idosos que fazem parte do grupo de risco”. E finalizou: “As fotografias que ilustram a inicial deveriam ruborescer qualquer ser humano em saber que alguém que pertence a sua espécie pode ser submetido a tão degradável situação”.

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/40-19MC379-19-BR-PT.pdf>>. Acesso em 2020.ago.16.

⁵¹ Veja-se depoimento conferido pelo subcoordenador do Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública: <<http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10125-DPRJ-obtem-decisao-para-saida-depresosidosos-do-Evaristo-de-Moraes>>. Acesso em 2020.ago.16.

⁵² Autos nº 0061789-94.2020.8.19.0001.

2.13. Cadeia Pública Jorge Santana, Rio de Janeiro/RJ

O Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT) do Rio de Janeiro e o Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUSPEN) enviaram à CIDH, em 24 de setembro de 2019, solicitação de medidas cautelares para a proteção das pessoas privadas de liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana, tendo em vista situação de risco decorrente das condições de encarceramento e atenção médica.

Informaram os peticionantes que a unidade em tela é “responsável por acautelar presos que possuem lesões graves ou gravíssimas advindas, principalmente, de ferimentos de armas de fogo de grosso calibre”, abrigando, portanto, pessoas em situação de vulnerabilidade interseccional. Além disso, apresenta condições de superlotação, problemas com alimentação e condições de insalubridade, especial gravame por se tratar de feridos e doentes, agudizando os riscos à vida e à integridade física.

Relevante consignar que a CIDH já havia demonstrado preocupação com a situação das pessoas acauteladas na cadeia Jorge Santana quando da visita in loco ao Brasil em 2018, como constou de suas observações preliminares: “Em particular, a Comissão manifesta sua preocupação especial com as condições alarmantes apresentadas na unidade de Jorge Santana, pertencente ao Complexo Penitenciário de Gericinó (Bangu), que apresentam sérios riscos à vida e à integridade dos detentos”. E, de forma veemente, assim concluiu: “o presídio Jorge Santana está em condições extremas de operação. A Comissão Interamericana denuncia este lugar como uma das piores prisões de toda a América”⁵³.

Entrementes, a CIDH novamente registrou que as pessoas presas na referida unidade estavam em grave risco, concedendo a medida cautelar postulada (MC nº 888/19) e solicitando ao Estado brasileiro, em 05 de fevereiro de 2020, que: (i) adote as medidas necessárias para proteger a vida, a integridade pessoal e a saúde das pessoas privadas de liberdade, garantindo, em especial, atenção médica adequada e oportuna, conforme as recomendações dos especialistas competentes; (ii) adequar as condições de detenção dos beneficiários às normas internacionais aplicáveis, garantindo, em especial, que a estrutura da Cadeia Pública Jorge Santana reúna as condições de segurança necessárias, atendendo à situação dos beneficiários com deficiência ou lesionados, mutilados, com fraturas ou feridos de outras formas, a fim de prevenir maiores danos a toda a população carcerária; (iii) execute ações imediatas para reduzir substancialmente a superlotação; (iv) propicie salubridade e higiene adequadas; (v) acorde as medidas a serem adotadas com os beneficiários e seus representantes; e (vi)

⁵³ Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/238.asp>>. Acesso em 2020.ago.17.

preste informação sobre as ações adotadas, a fim de investigar os fatos que deram lugar à adoção da presente medida cautelar e, desse modo, evitar sua repetição (Resolução nº 06/2020).

3. ANÁLISE DOS CASOS

O breve levantamento dos casos que tramitaram no SIDH sobre o Sistema Penitenciário Brasileiro indica que, entre 1989 e 2019, o número de demandas vem aumentando significativamente, intensificando-se, principalmente a partir de 2006, com significativa contribuição da Defensoria Pública, como demonstra a tabela coligida no Anexo I. O aumento do número de denúncias evidencia o caráter sistêmico e estrutural do quadro de violação dos direitos das pessoas privadas de liberdade, contribuindo para a futura adoção de abordagens coletivas e decisões estruturantes, além de propiciar o estabelecimento de importantes precedentes no que diz respeito à proteção da população prisional.

A análise das medidas cautelares e provisionais acima descritas revela que a atuação do Sistema tem se restringido a casos que envolvem situações extremas, nas quais um número elevado de falecimento de presos demonstra grave risco à integridade física das pessoas privadas de liberdade, em razão, principalmente, de superlotação carcerária e da escassez de cuidados de saúde. Embora a reiteração de demandas tenha contribuído para a formação de precedentes importantes, a jurisprudência que se consolida a partir dessa atuação tende a restringir a atuação do Sistema a casos de risco atual ou iminente, ou seja, a situações de urgência que exigem a adoção de medidas cautelares e provisionais.

Entretanto, não se olvida que esses casos envolvem situações decorrentes de um quadro de violação de direitos preexistente e, na maioria das vezes, que se arrasta por décadas, os quais deveriam ter sido objeto de intervenção inibitória, antes da concretização de situações críticas.

Assim, os precedentes relacionados ao sistema penitenciário brasileiro são formados, predominantemente, por resoluções (medidas cautelares ou provisionais), inexistindo soluções amistosas ou sentenças de mérito sobre esse tema até a confecção deste artigo - sendo certo que a maioria dos casos se encontra, atualmente, sob supervisão.

É inegável que as medidas cautelares e provisionais vêm produzindo impacto real no que se refere à proteção dos direitos das pessoas presas, na medida em que se observa a intrínseca relação entre a interdição e a desativação de unidades prisionais (como a Casa de Detenção Carandiru e as Carceragens da 76ª DP de Niterói e da Polinter-Neves em São Gonçalo) e os processos internacionais. A abordagem restritiva que predomina na jurisprudência da Corte IDH acaba por não contribuir para a evolução normativa e para efetivas

mudanças legislativas e jurisprudenciais que efetivamente tenham impacto na proteção de direitos das pessoas privadas de liberdade.

Destaca-se, nesse contexto, a eficaz atuação da Defensoria Pública do Estado Rio de Janeiro no que concerne às carceragens de Delegacias de Polícia Civil, que desencadeou a vedação definitiva de alojamento de presos em instalações policiais fluminenses com a edição da Resolução Conjunta SEAP/SESEG nº 24 em 2011, precedida por audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa do Estado. Trata-se de evolução normativa com impacto direto no cotidiano das pessoas privadas de liberdade, tendo em vista que, não obstante todos os problemas estruturais e conjunturais das unidades penitenciárias, as violações de direitos nas carceragens da Polícia Civil atingiam níveis mais acentuados de gravidade, em razão da maior precariedade das instalações policiais.

Em regra, porém, as decisões produzidas nos processos internacionais perquiridos neste trabalho não produziram efeitos duradouros, como mudanças legislativas e jurisprudenciais em casos contenciosos do SIDH, ao contrário do ocorrido, por exemplo, quando da submissão do caso Maria da Penha à CIDH, que resultou no advento da lei nº 11.340/06⁵⁴.

Verifica-se, nessa seara, que embora a inexistência de recursos internos tenha sido reiteradamente apontada como fundamento das petições apresentadas e utilizada como objeto dos pronunciamentos da CIDH e da Corte, não se produziu, até a presente data, qualquer alteração legislativa com vistas à criação de algum mecanismo interno para o ajuizamento de demandas relativas à violação de direitos da população encarcerada.

Observa-se, além disso, que as decisões da Corte IDH não priorizam o estabelecimento de *standards* ou diretrizes para a atuação das autoridades, limitando-se a enunciar fórmulas genéricas e exortar o Estado a proteger os direitos das pessoas privadas de liberdade. Por outro lado, quando as decisões excepcionam essa tendência, motivando a adoção de medidas específicas, a efetiva implementação das determinações costuma ser lenta e insuficiente, tendo em vista a ausência de um mecanismo de supervisão e controle das Resoluções dos Órgãos do Sistema, bem como a inexistência de possibilidade de execução forçada dos pronunciamentos.

Nessa perspectiva, a atuação da Defensoria Pública apresenta vantagens em relação à atuação de organizações não governamentais, tendo em vista tratar-se de Órgão da Execução Penal, nos termos do art. 61 da LEP, ao qual a lei assegura o acesso irrestrito aos locais de privação de liberdade, como também

⁵⁴ Sobre o tema, ver PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Sílvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. Disponível em <https://assets-compromissoeatitude-igp.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/02/1_6_responsabilidade-internacional.pdf>. Acesso em 2020.ago.18.

preconiza o art. 4º, inciso XVII, da LC 80/94. Diante do quadro acima descrito, que parece se aplicar exclusivamente ao Brasil, a CIDH solicitou à Corte IDH opinião consultiva sobre enfoques diferenciados acerca de pessoas privadas de liberdade.

Ao fundamentar o pedido, observou a Comissão que⁵⁵:

em relação aos enfoques diferenciados das obrigações dos Estados a respeito dos grupos de pessoas que motivam a presente solicitação, a Corte se referiu a questões de caráter pontual no momento de determinar a respectiva responsabilidade estatal referente a um caso ou, antes, à situação de risco envolvida, tratando-se de medidas provisórias. No entanto, não há ainda uma interpretação mais integral das obrigações que decorrem da Convenção Americana e tratados da competência da Corte, que contribua "com os Estados membros e os órgãos da OEA para que cumpram de maneira cabal e efetiva suas obrigações internacionais na matéria e definam e desenvolvam políticas públicas em matéria de direitos humanos", caso em que, anteriormente, a Corte julgou procedente uma solicitação de parecer consultivo.

Nota-se, portanto, que a própria CIDH reconhece parte das críticas aqui apontadas, mormente em relação à ausência de contribuição da Corte no tocante ao cumprimento cabal e efetivo das obrigações internacionais relativas às pessoas em situação de privação de liberdade por parte dos Estados Membros.

CONCLUSÃO

A Convenção Americana de Direitos Humanos representa importante instrumento de proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade por incluir em seu espectro normativo, de forma expressa, algumas garantias afetas às pessoas presas. Entrementes, desde seus primeiros informes, a CIDH dedica especial atenção à situação das pessoas presas nas Américas. Não por outra razão, foi instituída junto à CIDH, em 2004, a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, com o objetivo precípua de estudar as condições de detenção nas Américas, realizar visitas de trabalho, organizar seminários e atividades acadêmicas e oferecer assessoria técnica no trâmite de petições, casos, medidas cautelares, medidas provisórias e outros assuntos relacionados a pessoas privadas de liberdade. Além disso, vale destacar que a CIDH manifestou preocupação pela situação das pessoas privadas de liberdade no Brasil diante

⁵⁵ Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_05_19_por.pdf>. Acesso em 2020.ago.18.

da pandemia do COVID-19, visto que o Brasil é o terceiro país com maior população penitenciária em nível mundial⁵⁶.

A Corte IDH, por sua vez, tem emitido importantes decisões, em casos contenciosos, atinentes às condições de encarceramento dos países submetidos à sua jurisdição. Aguarda-se, com entusiasmo e esperança, a Opinião Consultiva que será emitida com vistas à interpretação do alcance e conteúdo de normas internacionais relacionadas aos direitos das pessoas em situação de privação de liberdade. Isso porque, em última análise, acredita-se que os Estados terão sérias dificuldades em justificar a manutenção de determinadas situações jurídicas violadoras de garantias fundamentais a partir da manifestação da Corte, em âmbito consultivo, em sentido contrário.

Não obstante, muito se questiona acerca da efetividade das decisões proferidas pelo SIDH, seja em razão da impossibilidade de acesso direto pelas vítimas, seja em decorrência da inexistência de mecanismos coercitivos que possibilitem a execução forçada das determinações internacionais. Especificamente no que concerne ao sistema penitenciário brasileiro, os treze casos analisados neste trabalho demonstram que os pronunciamentos proferidos pela CIDH e a Corte IDH possuem efeitos predominantemente intraprocessuais e tardios, eis que as denúncias levadas à apreciação internacional envolvem situações críticas já concretizadas, especialmente em decorrência do caráter residual do sistema e da necessidade de esgotamento dos recursos internos.

Não se verificam - a par de louváveis exceções, como a alteração normativa que vedou, de forma definitiva, o acautelamento de presos nas carceragens de Polícia Civil - mudanças estruturais em âmbito prisional relacionadas à utilização, cada vez em maior grau, do sistema interamericano para a tutela dos direitos humanos das pessoas presas no país.

Em regra, as decisões da Corte IDH envolvendo os casos brasileiros limitam-se a enunciar fórmulas genéricas e a exortar o Estado violador a proteger os direitos das pessoas presas, sem estabelecer *standards* e diretrizes a serem seguidas pelas autoridades. Predomina, portanto, o caráter acautelatório na tutela dos direitos, em detrimento da utilização de pronunciamentos prospectivos e inibitórios.

Oportuno mencionar que a Corte IDH adotou postura diversa em dois casos envolvendo a República da Guatemala, quais sejam, Fermín Ramírez e Martínez Coronado, nos quais considerou, respectivamente, que a reincidência e o agravamento da reprimenda em razão da periculosidade do agente violam a legalidade e retratam o direito penal do autor, incompatível com a CADH.

⁵⁶ CIDH. A CIDH manifesta preocupação pela situação das pessoas privadas de liberdade no Brasil diante da pandemia de COVID-19. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/195.asp>. Acesso em 30 março de 2021.

Lado outro, nas raras hipóteses em que os pronunciamentos excepcionaram essa tendência abstrata, como nas determinações reparatórias de cômputo em dobro dos dias de privação de liberdade cumpridos no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho e no Complexo Penitenciário de Curado, é possível notar que as diretrizes não foram devidamente cumpridas pelos órgãos internos de execução penal, configurando o adimplemento meramente parcial da sentença internacional. Além disso, a Corte estabeleceu requisitos que parecem colidir com o próprio escopo da CADH, notadamente a realização de exames criminológicos que vão de encontro ao direito penal do fato.

Não se olvida, porém, que, para além dos efeitos materiais relativos ao caso concreto, os pronunciamentos da CIDH e da Corte possuem consequências simbólicas, eis que uma decisão internacional demonstra a gravidade do problema e mobiliza a sociedade civil acerca da questão criminal. Além disso, seus mecanismos desempenham um papel estratégico relevante, ao concentrar responsabilização pelos atos violadores de direitos humanos nas mãos do Estado Brasileiro, evitando a transferência das obrigações entre os Estados Membros.

A Defensoria Pública, enquanto instituição promotora de direitos humanos e responsável pela educação em direitos, possui importante função nessa seara, incumbindo-lhe não apenas o robustecimento da litigância no SIDH, como também a divulgação das decisões internacionais na imprensa para incentivar o debate público, a geração de constrangimentos epistemológicos dos atores do sistema de justiça e a busca por diálogos interinstitucionais com vistas a propositura de soluções efetivas. A atuação Defensoria Pública perante o SIDH tem contribuído de forma significativa para a multiplicação dos casos envolvendo as unidades prisionais brasileiras e o desenvolvimento do monitoramento internacional da execução penal no Brasil.

É oportuno destacar, ainda, que, embora exista um longo caminho a ser percorrido para a consolidação de um sistema penitenciário minimamente compatível com a Constituição Federal e com os tratados de direitos humanos, a própria Corte IDH parece ter sinalizado uma futura mudança de paradigma da natureza de suas decisões ao reconhecer a existência de um “problema estrutural no nível nacional do sistema penitenciário” brasileiro quando da publicação da resolução pertinente ao já mencionado “supercaso”, em 2017.

Inferese dessa decisão a possibilidade, mais do que necessária, da adoção de pronunciamentos de natureza estruturante como estratégia de combate às omissões estatais na proteção dos direitos das pessoas presas. Urge que o sistema interamericano se transforme em fórum propício para que os postulantes obtenham precedentes inibitórios e prospectivos aptos a transformar políticas públicas, legislações e padrões de decisões judiciais domésticas.

Do contrário, nada será obtido do SIDH além de meras exortações, despidas de eficácia sistêmica, que permitem concluir pela existência de um verdadeiro Estado de Coisas Inconvencional do Sistema Penitenciário Brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPPELLARI, Mariana Py Muniz. Os Direitos Humanos na Execução Penal e o Papel da Organização dos Estados Americanos: Presídio Central de Porto Alegre, Masmorra do Século XXI. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CEIA, Eleonora Mesquita. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 62. Jan-fev-mar.2013.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileiro: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. Revista Estudos Institucionais: Vol. 4, 1, 2018.

FISS, Owen M. The forms of Justice. Harvard Law Review, nº 93, Nov. 1979.

GARDINER, Christie. VARENNES, Fernand. Routledge Handbook of Human Rights in Asia. New York: Routledge, 2019.

GIUNCHETTI, Camila Serrano. Globalização e Direitos Humanos: Estudo acerca da Influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as Instituições Domésticas: O caso do Presídio “Urso Branco” (RO). Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2010.

GONZALEZ, Sergio Raul Cardoso. Cumplimiento de las Sentencias en Materia de Salud, Disponível em: <https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/Revista%20Temas%20de%20Derecho%20Constitucional/HTML/342/index.html#zoom=z>. Acesso em 2020.ago.01.

LEGALE, Siddharta; ARAÚJO, David Pereira de. O Estado de coisas inconvenional e o “supercaso” brasileiro em matéria penitenciária. Disponível em: <<https://nidh.com.br/o-estado-de-coisas-inconvenional-e-o-supercaso-brasileiro-em-materia-penitenciaria/>>. Acesso em 2020.ago.19.

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. Disponível em <https://assets-compromissoeatitude-jpg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/02/1_6_responsabilidade-internacional.pdf>. Acesso em 2020.ago.18.

RAMOS, André de Carvalho. Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Processo Internacional de Direitos Humanos. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RODRIGUES, Anabela Miranda. A Posição Jurídica do Recluso na Execução da Pena Privativa de Liberdade. São Paulo: IBCCrim, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Limiar do Novo Século: Recomendações para o Fortalecimento de seu Mecanismo de Proteção. Texto /da Conferência proferida pelo Autor no Seminário “A proteção Internacional dos Direitos Humanos no Brasil”, realizado no Auditório do STJ, em Brasília, no dia 07 de outubro de 1999. Disponível em <<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/API/article/view/3513>>. Acesso em 29.jun.2020.

_____. Le Développement du Droit International des Droits de L'Homme à Travers L'Activité et la Jurisprudence des Cours Européenne et Interaméricaines des Droits de L'Homme. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Ano 6. Vol. 6. Número 6- 2005.

van ZYL SMIT, Principles of European Prison Law and Policy, Penology and Human Rights. New York: Oxford University Press, 2011. E-book.

ANEXO I

ANO	PETICIONÁRIOS	UNIDADE PRISIONAL
1989	<i>HumanRightsWatch/Américas</i>	42º Distrito Policial do Parque São Lucas
1994	<i>HumanRightsWatch/Américas, CEJIL e Comissão Teotônio Vilela</i>	Casa de Detenção Carandiru
2002	Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e Justiça Global	Penitenciária Urso Branco
2006	DPERJ , Justiça Global, Associação pela Reforma Prisional, Grupo Tortura Nunca Mais e Laboratório de Análise de Violência da UERJ	Carceragem da 76ª Delegacia de Polícia de Niterói
2007	Associação Conectas Direitos Humanos, Instituto Pro Bono e Conselho Comunitário Penitenciário de Guarujá e Vicente de Carvalho	Centro de Detenção Provisória do Guarujá
2008	DPERJ	Carceragem da Polinter-Neves
2010	Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra, Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos, Justiça Global e Conectas Direitos Humano	Departamento da Polícia Judiciária de Vila Velha
2011	Justiça Global, Clínica Internacional de Direitos Humanos da Universidade de Harvard, Carcerária Pastoral de Pernambuco, Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões e Pastoral Carcerária Nacional	Complexo de Curado
2013	DPERJ e instituições que compõem do Fórum da Questão Penitenciária	Presídio Central de Porto Alegre
2013	Ordem dos Advogados do Brasil e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos	Complexo Penitenciário de Pedrinhas
2016	DPERJ	Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho
2019	DPERJ	Penitenciária Evaristo de Moraes
2019	DPERJ e MEPCT	Cadeia Pública Jorge Santana

*Requerimento
de realização de
exame de corpo de
delito nos moldes do
protocolo de istambul
e demais standards
internacionais
para prevenção e
combate à tortura e
outros tratamentos
cruéis, desumanos ou
degradantes*

[> VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

REQUERIMENTO DE REALIZAÇÃO DE EXAME DE CORPO DE DELITO NOS MOLDES DO PROTOCOLO DE ISTAMBUL E DEMAIS *STANDARDS* INTERNACIONAIS PARA PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES

Isabel de Oliveira Schprejer

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Titular da 3ª Vara Criminal da Comarca de Campos dos Goytacazes. Pós-graduada em Processo Penal e Garantias Fundamentais pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst).
Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

isabel.schprejer@defensoria.rj.def.br

Mariana Castro de Matos

Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Subcoordenadora do Núcleo de Audiências de Custódia da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.
Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

mariana.matos@defensoria.rj.def.br

Palavras-chave: Tortura. Tortura Psicológica. Prova pericial. Protocolo de Istambul.

AO JUÍZO DA __ VARA CRIMINAL / ÚNICA DA COMARCA DE
_____ DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Processo nº _____

_____, já qualificado nos autos da ação penal em epígrafe, na qual o Ministério Público lhe imputa a prática do delito previsto no artigo _____, vem, por intermédio da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, requerer a **REALIZAÇÃO DE EXAME DE CORPO DE DELITO NOS MOLDES DO PROTOCOLO DE ISTAMBUL E DEMAIS *STANDARDS* INTERNACIONAIS PARA PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES**, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir:

1. DO BREVE RESUMO DOS FATOS

O requerente foi preso em flagrante em ___/___/___ pela suposta prática do crime tipificado no artigo _____.

Em sede de audiência de custódia, o mesmo relatou que, por ocasião da abordagem que culminou em sua prisão, sofreu diversas agressões por parte dos policiais militares, tendo estes o asfixiado colocando sua cabeça em uma sacola plástica, bem como ameaçado de morte a ele e a sua família, tudo enquanto ordenavam que confessasse o crime e fornecesse outras informações que almejavam obter, tendo tais ofensivas lhe gerado extrema ansiedade e intenso trauma.

Contudo, compulsando os autos, verifica-se que o laudo de exame de corpo de delito elaborado no âmbito do inquérito policial foi assinado por um único médico legista e possui apenas um quesito genérico sobre a existência ou não de lesões com possível nexos causal com o evento alegado pela pessoa examinada, bem como um quesito questionando se a lesão fora produzida por meio de veneno, fogo, tortura, asfixia ou por meio insidioso ou cruel. Respondendo ao primeiro quesito, o i. perito afirmou que “não”, dando o segundo quesito por prejudicado. Ademais, registrou o i. perito que “o periciado comparece escoltado por dois policiais militares e nega a ocorrência de agressões”.

Como se passará a expor, porém, perícia realizada nesses moldes afronta a normativa internacional e nacional sobre o tema, motivo pelo qual constitui prova ilícita, devendo ser o laudo desentranhado dos autos, nos termos do artigo 5º, LVI da Constituição Federal de 1988, c/c artigo 157 do Código de Processo Penal.

Por outro lado, faz-se imprescindível a realização de novo exame de corpo de delito, cujo procedimento respeite os parâmetros necessários a garantir efetivamente a verificação da ocorrência de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, nos moldes adiante explicitados.

2. DA INSUFICIÊNCIA DO LAUDO ACOSTADO AOS AUTOS E CONSEQUENTE NECESSÁRIA REALIZAÇÃO DE NOVO EXAME DE CORPO DE DELITO. DAS DIRETRIZES DO PROTOCOLO DE ISTAMBUL E DEMAIS NORMAS INTERNACIONAIS

Conforme já afirmado, o laudo acostado aos autos é proveniente de exame de corpo de delito realizado em total desacordo com as diretrizes internacionais e nacionais sobre o tema, padecendo de insanável ilicitude, motivo pelo qual deve ser desentranhado e substituído por laudo resultante de perícia capaz de, efetivamente, identificar e materializar a prática de tortura, mormente a que não deixa vestígios físicos, como é o caso dos autos. Veja-se.

A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 98.386/1989, assim define a tortura, no seu artigo 2º:

Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por tortura todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou **sofrimentos físicos ou mentais**, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou **com qualquer outro fim**. Entender-se-á também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de **métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica**. (grifos nossos)

Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 40/1991, define a tortura em seu artigo 1º, de maneira análoga:

Para os fins da presente Convenção, o termo "tortura" designa qualquer ato pelo qual **dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais**, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. (grifos nossos)

Por outro lado, no âmbito interno, a Lei nº 9.455/1997 dispõe sobre o crime de tortura, assim tipificado:

Art. 1º Constitui crime de tortura:

I - constranger alguém com emprego de violência ou **grave ameaça**, causando-lhe **sofrimento físico ou mental**:

- a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;
- b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosas;
- c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a **intenso sofrimento físico ou mental**, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a **sofrimento físico ou mental**, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal. (grifos nossos)

As agressões sofridas pelo acusado, consoante o que foi por ele narrado em audiência de custódia, configurariam, então, tortura – afirmou ele ter sofrido ameaças de morte e asfixia com uso de saco plástico, com o objetivo de que confessasse possuir entorpecentes e fornecesse outras informações buscadas pelos policiais¹.

Com efeito, verifica-se, à luz dos instrumentos normativos supramencionados, que a tortura não necessariamente envolve agressões físicas, podendo se tratar de violência psicológica, e, ainda que envolva, não necessariamente deixa vestígios físicos, aferíveis por mero exame ocular, como foi o caso do procedimento realizado nos autos deste processo.

Neste sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos leciona:

Adicionalmente, é necessário assinalar que a **ausência de marcas físicas não implica em que não tenham ocorrido maus-tratos, já que é frequente que estes atos de violência contra as pessoas não deixem marcas nem cicatrizes permanentes**². O mesmo ocorre com os casos de violência e violação sexual, nos quais não necessariamente sua ocorrência será refletida em um exame médico, já que nem todos os casos de violência e/ou violação sexual ocasionam lesões físicas ou enfermidades verificáveis através de um exame médico.³

¹ Afirmou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao apreciar caso similar, que “os atos de violência perpetrados de maneira intencional por agentes do Estado contra o senhor Daniel Tibi produziram a este grave sofrimento físico e mental. A execução reiterada destes atos violentos tinha como fim diminuir suas capacidades físicas e mentais e anular sua personalidade para que se declarasse culpado de um delito. No caso *sub judice* se demonstrou, ademais, que a suposta vítima recebeu ameaças e sofreu agressões durante o período de sua detenção, que lhe produziram pânico e temor por sua vida. Tudo isto constituiu uma forma de tortura, nos termos do art. 5.2 da Convenção American [de Direitos Humanos]” (*Caso Tibi vs. Equador*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2004, §149). Todas as citações da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos nesta petição são traduções livres do original em espanhol.

² Protocolo de Istambul, §161.

³ *Caso J. Vs. Peru*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de novembro de 2013, §329. No mesmo sentido, *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Peru*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2014, §152; *Caso Fernández Ortega e Outros Vs. México*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de agosto de 2010, §124; e *Caso Massacres do Rio Negro Vs. Guatemala*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2012, §132. No Tribunal Europeu de Direitos Humanos, veja-se, por todos, *M.C. Vs. Bulgária*, no. 39272/98, §166, TEDH 2003-XII.

Mais precisamente,

É claro que **no caso de torturas causadas em pessoas detidas, geralmente os responsáveis costumam recorrer a práticas orientadas a não deixar nenhuma marca no corpo da vítima**, e se for o caso a justificar sua atuação por meio da simulação de atestados médicos, os quais, por regra geral, sem cumprir nenhum parâmetro metodológico, resumem-se em afirmar que a pessoa examinada se encontrava “sem lesões”^{4,5}

Assim, a ausência de lesões não importa, de nenhum modo, em certeza de não terem ocorrido agressões físicas – nem todo tipo de agressão gera marcas visíveis, aferíveis por mero exame ocular.

Já sobre a tortura psicológica, assevera a Corte:

Dessa forma, foi conformado um regime jurídico internacional de proibição absoluta de todas as formas de tortura, tanto física quanto psicológica, e, sobre esta última, se reconhece que as ameaças e o perigo real de submeter uma pessoa a graves lesões físicas produz, em determinadas circunstâncias, uma angústia moral de tal grau que pode ser considerada como “tortura psicológica”⁶.

No mesmo sentido,

Este tribunal tem entendido que a mera ameaça de que ocorra uma conduta vedada pelo art. 5º da Convenção Americana [*de Direitos Humanos*], quando for suficientemente real e iminente, pode constituir em si mesma uma transgressão da aludida norma. Para determinar a violação ao art. 5º da Convenção, deve-se levar em conta não só o sofrimento físico, mas também a angústia psíquica e moral. A ameaça de sofrer uma lesão física pode chegar a configurar uma “tortura psicológica”.⁷

⁴ CNDH, Relatório Especial, fls. 2228 e 2229.

⁵ *Caso González e Outras (“Campo Algodonero”) Vs México*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009, §343.

⁶ *Caso Família Barrios Vs. Venezuela*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2011, §51. No mesmo sentido, *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru*. Mérito. Sentença de 18 de agosto de 2000, §102; e *Caso Torres Millacura e Outros Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de agosto de 2011, §85.

⁷ *Caso Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2006, §279. Na mesma linha, *Caso Baldeón García Vs. Peru*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de abril de 2006, §119; *Caso Tibi Vs Equador*, §147; e *Caso 19 Comerciantes Vs. Colômbia*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de julho de 2004, §149. No Tribunal Europeu de Direitos Humanos, ver, por todos, *Caso Soering Vs. Reino Unido*. Sentença de 7 julho de 1989, Series A Vol. 161, §111. No Comitê de Direitos Humanos da ONU, *Caso Miguel Angel Estrella c. Uruguai* (74/1980), de 29 de março de 1983, §§ 8.3 e 10.

É na mesma linha, de fato, toda a jurisprudência de órgãos internacionais sobre o tema:

A jurisprudência internacional tem desenvolvido a noção de tortura psicológica. A Corte Europeia de Direitos Humanos tem estabelecido que é suficiente o mero perigo de que vá ser cometida alguma das condutas proibidas pelo art. 3º da Convenção Europeia para que possa considerar-se infligida a mencionada norma, ainda que o risco em questão deva ser real e imediato. No mesmo sentido, ameaçar alguém de o torturar pode constituir, em determinadas circunstâncias, ao menos um “tratamento desumano”. Esse mesmo Tribunal considera que se deve levar em conta, para determinar se restou violado o art. 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, não apenas o sofrimento físico, mas também a angústia moral. No marco do exame das comunicações individuais, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas tem qualificado a ameaça de fazer uma pessoa sofrer uma grave lesão física como uma “tortura psicológica”⁸.

Por todo o exposto, é **evidente que um exame de corpo de delito que consista na mera aferição visual da existência de marcas físicas de violência – como o realizado nos presentes autos – não poderá atestar que o paciente não foi vítima de tortura ou maus-tratos, caso constate que inexistem lesões.**

Para além disso, são também comuns, lamentavelmente, os relatos de presos no sentido de que não foram efetiva ou, ao menos, detidamente examinados pelos peritos, que, frequentemente, limitam-se a indagar sobre se teriam sofrido agressões. Temerosos em afirmar que sim, por ainda estarem frequentemente sob custódia dos agressores – questão que será melhor elaborada mais à frente -, não o fazem, e é, assim, elaborado auto de exame negativo sem maiores análises. Trata-se, de fato, de cenário comum, sobretudo em países coniventes com a agressão policial, em que a violência é, em verdade, institucionalizada, como o Brasil⁹.

⁸ *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru*, §102.

⁹ Sobre a convivência do Estado brasileiro com a violência policial, vide, por todos, a sentença condenatória proferida contra o país também pela Corte Interamericana, no Caso Favela Nova Brasília Vs Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de fevereiro de 2017. No que se refere à institucionalização da violência no país, vide DE FRANÇA, Genival Veloso. A perícia em casos de tortura. In: *Protocolo Brasileiro de Perícia Forense no Crime de Tortura*, 2003, p. 13: “Os aparelhos do poder organizado em nosso país que disciplinam as relações sociais e que administram a repressão (polícia), que julgam e aplicam as sanções (justiça) e que executam a punição (prisão) não deixam, de certo modo, de exercer ou tolerar a violência. O Estado constitui-se sem dúvida na mais grave forma de arbítrio porque ela flui de um órgão de proteção e contra o qual dificilmente se tem remédio. Parte da estrutura policial tornou-se viciada pela intolerância e pela corrupção, imbuída de uma mentalidade repressiva, reacionária e preconceituosa, na mais absoluta fidelidade que o Sistema lhe impôs desde os anos de repressão. Hoje tal fração desta estrutura não somente perdeu a credibilidade da população, como lhe causa medo.”

Justamente em virtude dessas circunstâncias, foi elaborado, pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Protocolo de Istambul (Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes)¹⁰, que é “resultado de três anos de análise, pesquisa e redação, levadas a cabo por mais de 75 peritos nas áreas do direito, medicina e direitos humanos em representação de 40 organizações ou instituições de 15 países”¹¹. O documento traça considerações sobre entrevistas com indivíduos que afirmam ter sido vítimas de tortura, trazendo diversas orientações para a constatação de sintomas físicos e psicológicos de tratamento cruel, desumano ou degradante.

É, assim, a principal referência no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos no que se refere à documentação eficaz da tortura, trazendo diretrizes mínimas a serem observadas pelos Estados a fim de “recolher provas da prática da tortura e maus- tratos, assim possibilitando a responsabilização dos infratores pelos seus atos e servindo os interesses da justiça”¹².

Tamanha é a relevância do Protocolo de Istambul que, em 2014, o Conselho Nacional de Justiça expediu a Recomendação nº 49¹³, a qual dispõe sobre a necessidade de observância, pelos magistrados brasileiros, do referido documento, bem como do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, em casos de crime de tortura.

No que se refere à perícia destinada à investigação de tortura e maus- tratos, o Protocolo determina, em diversas passagens, que o exame deve se dar de maneira privada e confidencial, estando presentes somente o perito médico e o periciando, jamais agentes de segurança ou outros funcionários estatais¹⁴. Veja-se:

O detido deverá ser conduzido até ao local onde se realizará o exame médico por outros funcionários que não membros da polícia ou das forças armadas, uma vez que a tortura pode ter ocorrido quando o indivíduo se encontra à guarda de qualquer um destes mesmos agentes, pelo que a sua presença constituiria um fator de pressão inaceitável sobre o detido ou sobre o médico para evitar uma documentação eficaz da tortura ou dos maus tratos.¹⁵

¹⁰ Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_protocolo_istambul.pdf>. Acesso em: 10/07/2020.

¹¹ Protocolo de Istambul, Introdução.

¹² Idem.

¹³ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1983>>. Acesso em: 10/07/2020.

¹⁴ Protocolo de Istambul, § 82. Sobre a impossibilidade de o exame ser realizado na presença de autoridades policiais, manifestou-se a Corte Interamericana no Caso Espinoza Gonzales Vs Peru, §251.

¹⁵ Protocolo de Istambul, § 122.

O Protocolo segue reafirmando tal entendimento, *in verbis*:

Todos os detidos deverão ser examinados em privado. Nenhum policial ou outro funcionário responsável pela aplicação da lei deverá estar presente na sala de observação. Esta salvaguarda processual apenas poderá ser afastada caso o próprio médico considere que existem indícios sérios de que o detido constitui uma ameaça grave à segurança do pessoal de saúde. Nestas circunstâncias, deverá ser o pessoal de segurança do estabelecimento de saúde, e não a polícia ou outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, a assegurar a segurança do local, se o médico o entender necessário. Ainda assim, o pessoal de segurança não deverá ouvir o diálogo entre médico e paciente (isto é, deve estar colocado de forma a apenas poder estabelecer contacto visual com este último, sem ouvir o que diz).¹⁶

Neste ponto, o Protocolo é categórico ao concluir que **“a presença de agentes policiais, soldados, guardas prisionais ou outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei durante o exame pode ser fundamento para desacreditar um relatório médico negativo”**¹⁷.

No mesmo sentido é o Protocolo Brasileiro de Perícia Forense no Crime de Tortura¹⁸, documento elaborado por renomado grupo de especialistas brasileiros com base no Protocolo de Istambul, a fim de conceber um manual adaptado à realidade nacional:

Segundo constatou o Relator Especial da ONU, Nigel Rodley, quando esteve em visita oficial no Brasil, no ano de 2000, os delegados de polícia e agentes policiais que encaminham uma vítima de tortura ao Instituto Médico-Legal - IML muitas vezes buscam induzir o perito médico-legista na realização do exame pericial. Nas entrevistas de detentos concedidas ao Relator Especial, eles informaram que, por medo de represálias, não se queixavam, quando examinados no IML, dos maus-tratos a que haviam sido submetidos; e, muitas vezes, reclamavam de ter sido levados ao referido Instituto por seus próprios torturadores e de serem intimidados e ameaçados durante os exames.
(...)

RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA O PERITO MÉDICO-LEGISTA SOBRE COMO REALIZAR EXAMES DE LESÕES CORPORAIS NOS CASOS DE TORTURA:

(...)

¹⁶ Protocolo de Istambul, § 123.

¹⁷ Protocolo de Istambul, § 124.

¹⁸ Protocolo Brasileiro de Perícia Forense no Crime de Tortura, 2003. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/tortura/protocolo-brasileiro-pericia-forense-no-crime-de-tortura-autor-grupo-de-trabalho-tortura-e-pericia-forense-sedh>>. Acesso em: 17/07/2020.

8º - Examinar a vítima de tortura sem a presença dos agentes de custódia (grifos nossos).

No caso dos autos, contudo, contrariando tais determinações, **o exame de corpo de delito foi realizado na presença de dois policiais militares, o que prejudica gravemente a confiabilidade do procedimento.**

Inclusive, **tais agentes sequer foram identificados no respectivo auto de exame**, o que contraria os ditames do Protocolo, que afirma que “a identidade e títulos de quaisquer outras pessoas presentes na sala de exame durante a observação médica deverá também ser indicada no relatório”¹⁹, sendo certo que, provavelmente, estavam presentes, na ocasião, os próprios agentes apontados pelo requerente como autores das agressões.

Além da ausência de agentes governamentais durante o exame médico, o Protocolo de Istambul determina que, a partir do procedimento, o perito deverá elaborar um relatório detalhado, incluindo, dentre outros, todos os sintomas físicos ou psicológicos apontados pelo periciando, bem como os resultados obtidos na sequência do exame, tanto na esfera física quanto na psicológica, abrangendo os respectivos testes de diagnóstico e fotografias a cores das lesões²⁰, além de diagramas corporais registrando o local e a natureza de todas as lesões²¹.

Com relação a uma das agressões relatadas pelo requerente, a quase asfixia por sufocação, o Protocolo afirma que tal modalidade de tortura pode vir a causar diversas complicações, como “petéquias na pele, hemorragias nasais, hemorragias dos ouvidos, congestionamento da face, infecções na boca e problemas respiratórios agudos ou crônicos”²². Ocorre que, **no relatório apresentado pelo perito, não consta a expressa menção a verificações em tais áreas, tendo se limitado o médico a constatar, genericamente, a partir de mera aferição visual, a inexistência de lesões**, o que se faz insuficiente.

De qualquer forma, é certo que, conforme já aventado, a tortura não necessariamente deixa marcas físicas, sendo imprescindível, portanto, a realização de **perícia psicológica**. Nesse sentido, o Protocolo de Istambul ressalta a indispensabilidade da avaliação e do exame psicológico da vítima²³, eis que os métodos de tortura frequentemente são concebidos de maneira a não gerar nenhuma lesão visível, e, ademais, a tortura física pode provocar marcas que venham a desaparecer ou, ainda, que não sejam suficientemente característicos²⁴.

¹⁹ Idem.

²⁰ Protocolo de Istambul, § 82.

²¹ Idem, § 174.

²² Protocolo de Istambul, § 213.

²³ Idem, § 103.

²⁴ Ibidem, § 259.

No presente caso, porém, não foi realizada perícia psicológica, que seria essencial à verificação das modalidades de tortura narradas pelo requerente por ocasião da audiência de custódia. Com efeito, a asfixia por sufocação e a ameaça de mal grave podem não deixar vestígios físicos, mas, conforme afirmou, lhe deixaram em estado de extrema ansiedade e intenso trauma.

Na realidade, é necessário que a perícia seja realizada por **equipe multidisciplinar**, com capacidade técnica adequada para efetivar o exame de acordo com as diretrizes dos Protocolos de Istambul e Brasileiro.

Neste sentido, o Protocolo de Istambul determina que, para que a perícia possa, efetivamente, materializar as provas da ocorrência de tortura, é essencial que o órgão pericial possua a tríade de profissionais necessária para aplicá-lo, qual seja, **médico legista, psicólogo e psiquiatra**, os quais devem assinar um único laudo de maneira consensual²⁵.

Na mesma linha, na Nota Técnica nº 7, de 15 de junho de 2020²⁶, o MNPCT expôs importantes fatos, estatísticas e recomendações, com o intuito de “assegurar os direitos às pessoas privadas de liberdade durante a feitura do exame de corpo de delito nos institutos periciais brasileiros”.

A Nota ressalta que a falta de conhecimento sobre o Protocolo de Istambul e o Protocolo Brasileiro cria impasses na prática da investigação da tortura pelos profissionais que realizam os exames periciais, os quais podem incorrer em erros ou omissões que prejudicam a produção de provas relativas à tortura, não possuindo “olhar específico sobre as possíveis práticas de tortura que possam estar subjacentes ao relato ou às marcas corporais do periciando”.

Ainda, segundo aponta a Nota Técnica:

A insuficiência e ausência de recursos humanos somadas ao desconhecimento dos protocolos capazes de identificar a tortura, ao escasso tempo dedicado à feitura do exame de corpo de delito, a presença de agentes policiais durante a realização do exame e a inexistência de quesitos específicos para investigar a prática de tortura culminam em um cenário desafiador na produção de provas das práticas criminais como a tortura no país.

Assim, o Mecanismo sintetiza as questões levantadas com relação ao exame pericial realizado no presente caso concreto, que, certamente, não gerou laudo dotado de confiabilidade.

²⁵ Protocolo de Istambul, Anexo I - Princípios sobre a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras penas ou Tratamentos Cruéis Desumanos ou Degradantes, §6º.

²⁶ Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/06/nt-7-mnpct-presenc3a7a-policial-em-corpo-de-delito.pdf>>. Acesso em: 10/07/2020.

A Nota cita, ainda, artigo constante do Relatório Anual MNPCT 2016-2017, que assim afirma:

Há, no Brasil, raríssimas condenações por tortura, e isso se deve a não produção de provas periciais adequadas. Fortalecer a perícia é fortalecer o Estado Democrático de Direito, é promover a justiça, garantir os direitos humanos e conseqüentemente combater a impunidade dos perpetradores destas práticas de lesa-humanidade.

A **quesitação** utilizada no exame realizado nos presentes autos, além de todo o exposto, também fez-se problemática e insuficiente, já que se limitou a questionar sobre a existência ou não de lesões, incluindo, ainda, pergunta sobre se a lesão fora produzida por meio de veneno, fogo, tortura, asfixia ou por meio insidioso ou cruel. Tais quesitos, no entanto, são extremamente genéricos e vagos, e não adentram a questão psicológica e psiquiátrica.

Nesse ponto, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)²⁷ tem suscitado, em seus relatórios, a fragilidade da quesitação sobre tortura. Veja-se:

“O único quesito que refere sobre tortura não foi pensado e construído para tal finalidade e sim, retirado do Código Processual Penal (CPP) no contexto de agravante nos casos de crime de homicídio. Este quesito utilizado de forma padrão pelos IMLs está completamente desatualizado já que o Brasil em 1997 cria a Lei que criminaliza a prática da tortura. (...)”

A utilização de quesitos específicos são fundamentais para se evidenciar a tortura no exame de corpo de delito. Normalmente, os laudos periciais apresentam apenas um quesito genérico que questiona se uma lesão “foi produzida por meio de veneno, fogo, tortura, asfixia ou por meio insidioso ou cruel”. Este quesito, além de não favorecer a busca por situações de possível tortura ou tratamento cruel, é um quesito pouco objetivo e muito extenso. Se em relação a este quesito o perito médico responde de forma padronizada com sim ou não, a resposta fica completamente prejudicada, pois não há como saber se a afirmação ou a negação estão atribuídas a qual dos fenômenos constantes no quesito. Logo, a tortura resta não identificada ou ofuscada por este quesito”²⁸

²⁷ Órgão integrante do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), criado pela Lei Federal nº 12.8471/2013, resultado do compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro com a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que visou a reforçar a proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, sendo promulgado através do Decreto nº 6.085/2007.

²⁸ COLONIESE, Bárbara Suelen. Apresentando a perícia como ferramenta fundamental de prevenção à tortura. In: Relatório Anual MNPCT 2016-2017. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relnmnpct201617.pdf>>. Acesso em: 08/08/2020.

Ainda assinala o Protocolo Brasileiro que “os quesitos respondidos pelos peritos, nos exames de corpo de delito, são **ultrapassados e ineficazes**, dificultando evidenciar com clareza o crime de tortura” (grifos nossos), sendo necessária “reforma imediata dos quesitos específicos nos formulários dos Institutos de Medicina Legal (e, onde couber, aos demais Institutos Forenses), para adequá-los à Lei n° 9.455/97”.

Diante de tal questão, a **Resolução DPGERJ n° 932, de 26 de junho de 2018**, que criou, no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Protocolo de Prevenção e Combate à Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, trouxe, em seu Anexo V, **37 quesitos direcionados à perícia médica, que ora seguem em anexo, e que devem, então, ser respondidos pelo i. perito por ocasião do exame.**

Assim, pelo exposto, conclui-se que é essencial, no presente caso, o desentranhamento do laudo elaborado, determinando-se a realização de nova perícia que respeite as diretrizes acima dispostas, bem como as demais orientações do Protocolo de Istambul e outros *standards* internacionais, assim como o Protocolo Brasileiro de Perícia Forense no Crime de Tortura, o que ora se requer.

Frise-se, por oportuno, que o presente pleito tem como fundamento, além dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LV da Constituição Federal de 1988), disposição expressa do Protocolo de Istambul, no sentido de que é direito da pessoa detida efetuar requerimento de exame ou contraexame por um médico qualificado, a fim de comprovar a ocorrência de tortura e maus-tratos, durante e também após o período de detenção²⁹.

3. DAS CONSEQUÊNCIAS DA NÃO REALIZAÇÃO DO EXAME NOS MOLDES SUPRAINDICADOS

Desde já, ressalta-se que, caso não seja realizado o exame de acordo com as diretrizes acima expostas, deverá ser presumida a veracidade das alegações do acusado.

Com efeito, estava ele preso e sob custódia estatal no momento em que teria sofrido as agressões e após, de modo que é o Estado quem detinha os meios para produzir prova que corroborasse ou infirmasse cabalmente as alegações. Se não o fez, produzindo exame de corpo de delito que não observou as diretrizes mínimas aplicáveis, essa omissão não pode ser empregada para desqualificar a denúncia de tortura sofrida.

²⁹ Protocolo de Istambul, § 122.

Novamente, colham-se os ensinamentos da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

Corresponde às autoridades judiciais o dever de assegurar a observância dos direitos do preso, o que implica em obter e assegurar toda prova que possa corroborar atos de tortura, incluindo exames médicos.³⁰ (...) Portanto, **a falta de realização de perícia médica de uma pessoa que se encontrava sob a custódia estatal, ou a realização do exame sem o cumprimento dos *standards* aplicáveis, não pode ser usado para questionar a veracidade das alegações de maus-tratos da suposta vítima [*de tortura*].**³¹

Reitere-se:

Igualmente, a ausência de marcas físicas não implica em que não tenham ocorrido maus-tratos, já que é frequente que estes atos de violência contra as pessoas não deixem marcas nem cicatrizes permanentes.³²

Por razões similares, não pode também ser usado para desqualificar seu depoimento o fato de não ter a denúncia de tortura sido apresentada pelo preso na delegacia, e sim apenas em juízo, em audiência de custódia. Leciona a Corte:

A respeito, sobre as declarações prestadas pelas supostas vítimas, a Corte observa que elas frequentemente se abstêm, por temor, de denunciar atos de tortura ou maus-tratos, sobretudo se se encontram detidas no mesmo recinto onde ocorreram³³, e que não é razoável exigir que as vítimas de tortura manifestem todos os supostos maus-tratos que tenham sofrido em cada oportunidade em que prestam declarações³⁴.

³⁰ Protocolo de Istambul, §77. Na Corte Interamericana, veja-se, nesta linha também, *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de outubro de 2008, §92, e *Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de novembro de 2010, §135. No Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *Caso Eldar Imanov e Azhdar Imanov Vs. Rússia*, no. 6887/02, §113, sentença de 16 de dezembro de 2010.

³¹ *Caso J. Vs. Peru.*, §333. Na mesma linha, *Caso Fernández Ortega e Outros. Vs. México*. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de agosto de 2010, § 112. No Tribunal Europeu de Direitos Humanos, ver, por todos, *Caso Tekin Vs. Turquia*, Sentença de 9 de junho de 1998, §41; *Caso Türkan Vs. Turquia*, no. 33086/04, §43, Sentença de 18 de setembro de 2008, e *Caso Korobov Vs. Ucrânia*, no. 39598/03, § 68, Sentença de 21 de julho de 2011.

³² *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Peru*, §152. Na mesma linha, Protocolo de Istambul, §161, e, novamente na Corte Interamericana, *Caso J. Vs. Peru*, §329.

³³ Neste sentido, *Caso Bayarri Vs. Argentina*, §92, e *Caso J. Vs. Peru*, §337.

³⁴ *Caso Espinoza Gonzáles Vs Peru*, §149.

O que se verifica, em verdade, na prática forense, é uma tendência a desqualificar as denúncias de tortura formuladas por réus criminais, como se tivessem *eles* de comprovar terem sido torturados. No entanto, trata-se de uma inversão indevida – no momento em que uma pessoa relata ter sido vítima de tortura, está denunciando a prática de uma violação de direitos humanos e de um ilícito penal por parte de agente estatal. Tem o Estado, então, como decorrência de seu dever de garantia dos direitos humanos, de levar a denúncia a sério – como levaria a sério qualquer denúncia de violação de direitos humanos e de crime – e ele próprio investigá-la e adotar medidas que indiquem que não corrobora as práticas, a fim de prevenir sua recorrência. É neste sentido, novamente, o entendimento da Corte Interamericana:

Este tribunal assinalou que “o dever de investigar é uma obrigação de meio e não de resultado, que deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como uma mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas ou de seus familiares, ou da colheita privada de elementos probatórios”³⁵.

Mais especificamente,

A Corte assinalou que corresponde à parte demandante, em princípio, a carga probatória dos fatos em que se fundam suas alegações; não obstante, destacou que, diversamente do Direito Penal interno, nos processos sobre violações de Direitos Humanos, **a defesa do Estado não pode descansar sobre a impossibilidade de o demandante produzir provas, quando é o Estado quem tem controle sobre os meios para esclarecer os fatos ocorridos em seu território.**³⁶

O ônus da prova, portanto – como ocorre inclusive no processo civil –, há de recair sobre a parte que possui melhores condições de produzir a prova. O acusado, encarcerado e sob o poder estatal no momento em que sofreu a tortura e logo após, não tem condições de produzir a aludida prova, senão da forma como é feito na presente petição, isto é, demandando que o juízo ordene sua produção. O Estado-acusador, por outro lado, tendo à sua disposição todo um corpo de peritos médico-legais, tem condições de fazê-lo, e tem o dever de que seus peritos tenham a expertise necessária a tanto, nos moldes apontados no item anterior.

³⁵ *Caso Galindo Cárdenas e Outros Vs Peru*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de outubro de 2015, §259. Na mesma linha, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988, §177; e *Caso Maldonado Vargas e Outros Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de setembro de 2015, §75.

³⁶ *Caso Espinoza Gonzáles Vs Peru*, §261, e, ainda, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, §135, e *Caso J. Vs. Peru*, §306.

Caso o Estado-acusador não atenda à determinação judicial, por não terem seus peritos os conhecimentos necessários, ou por qualquer outro motivo, presumir-se-á, então, a veracidade das alegações do acusado, por não ter o Estado se desincumbido de seu ônus de provar a inexistência de tortura, nem de seu dever de investigar qualquer denúncia de violação de direitos humanos. Afirma a Corte:

A jurisprudência reiterada desta Corte reconhece que as pessoas submetidas a privação libertária, que se encontrem sob a custódia de corpos repressivos oficiais, agentes estatais ou particulares que atuem com sua aquiescência ou tolerância e que impunemente pratiquem a tortura e assassinato, representa, por si mesmo, uma infração ao dever de prevenção de violações ao direito à integridade pessoal³⁷.

Dessa forma, não sendo realizada a perícia nos moldes previstos no item anterior, deve ser reputado que, de fato, o acusado sofreu tortura quando de sua captura, da forma narrada em audiência de custódia, com todas as consequências processuais de mérito e libertárias daí decorrentes.

4. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer seja determinada realização de novo exame de corpo de delito, declarando-se a ilicitude do anterior e determinando que seja desentranhado dos autos, devendo o novo procedimento respeitar as determinações do Protocolo de Istambul e demais *standards* internacionais sobre o tema, nos termos acima explicitados, por ser tal medida essencial à comprovação da ocorrência de tortura e, conseqüentemente, à prevenção e ao combate de tal violação de direitos fundamentais e humanos.

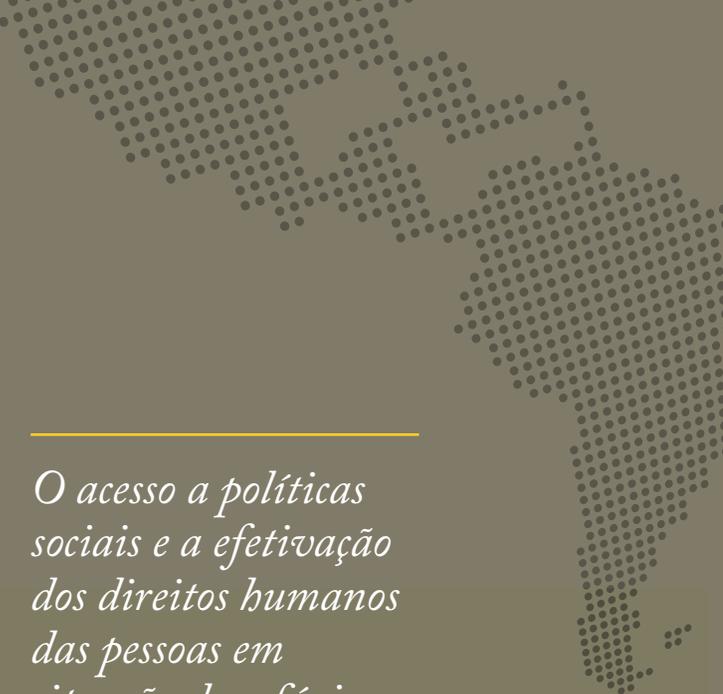
Nesses termos,
Pede deferimento.

Local, data.

Defensor(a) Público(a)
Matrícula

[*Juntar à petição o Anexo V da Resolução DPGERJ n° 932, de 26 de junho de 2018*]

³⁷ *Caso Massacres de El Mozote e Adyacências Vs. El Salvador*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de outubro de 2012, §149. No mesmo sentido, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, §175, e *Caso Massacres do Rio Negro Vs. Guatemala*, §117.



*O acesso a políticas
sociais e a efetivação
dos direitos humanos
das pessoas em
situação de refúgio:
o papel da Defensoria
Pública estadual*

[> VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

O ACESSO A POLÍTICAS SOCIAIS E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO: O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL

Maria de Fátima Abreu Marques Dourado

Mestre em Direito e Defensora Pública do Rio de Janeiro

maria.dourado@defensoria.rj.def.br

Marina Wanderley Vilar de Carvalho

Doutora em Psicologia pela UFRJ.

Psicóloga na Defensoria Pública do Rio de Janeiro

marina.carvalho@defensoria.rj.def.br

Roberta Gomes Thomé

Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio.

Assistente Social na Defensoria Pública do Rio de Janeiro

roberta.thome@defensoria.rj.def.br

Resumo: O presente artigo foi elaborado com o fito de provocar o debate acerca das dificuldades encontradas pelos imigrantes e refugiados ao buscar abrigo no Brasil. A partir da análise de três emblemáticos casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi traçada a linha de argumentação para o estudo da nova lei de migração (Lei nº 13.445/2017), que traz um novo enfoque sobre o tema, com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes. Tendo por base alguns casos que chegaram à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, através do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos – NUDEDH e da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Cdedica, o artigo analisa, ainda, o papel da Defensoria Pública do Estado como porta de entrada para o acesso às políticas sociais de forma a garantir a efetivação dos direitos dessas pessoas e a contribuir para sua integração local.

Palavras-chave: Refugiado, Imigrante, Direitos Humanos e Defensoria Pública.

Abstract: This paper was elaborated with the purpose of provoking a debate about the difficulties immigrants and refugees encounters when seeking shelter in Brazil.. From the analysis of three emblematic cases of the Inter- American Court of Human Rights, the line of argument for the study of the new migration law (Law No. 13.445/2017) was drawn up, which brings a new emphasis on the subject, with an emphasis on guaranteeing migrants rights, for either foreigners

arriving in Brazil, as well as for Brazilians who choose to live abroad. Based on some cases dealt by the Public Defender's Office of Rio de Janeiro through the Center for the Defense of Human Rights - NUDEDH and the Coordination for the Defense of the Rights of Children and Adolescents - Cdedica, the paper also analyzes the role of the Public Defender's Office as an entry point for access to social policies in order to guarantee the realization of these people's rights and contribute to their local integration.

Keywords: Refugees, immigrants, Human Rights, Public Defender's Office.

INTRODUÇÃO

Em 2015, ano em que se comemorou o septuagésimo aniversário da Organização das Nações Unidas, chefes de Estado e de governo reunidos em Nova York decidiram que aquele era o momento para serem traçadas metas com o objetivo de erradicar a pobreza e acabar com as desigualdades sociais existentes nas mais diversas nações. Neste sentido, foi criada a Agenda 2030, com uma série de propostas e objetivos com o fito de fomentar a implantação de políticas públicas efetivas nas áreas da saúde, educação, moradia, efeitos climáticos, consumo responsável, combate à fome, entre outras.

São no total dezessete objetivos, tendo todos em comum a necessidade premente de se reafirmar o compromisso com a dignidade da pessoa humana, buscando a conscientização dos líderes mundiais e seus povos de que já passou da hora de se valorizar mais o SER do que o TER, ou seja, de que nada adianta desenvolvimento econômico desenfreado se este não estiver acompanhado de desenvolvimento social na mesma proporção, sob pena de, no futuro, o desequilíbrio entre essas forças que hoje existem ser empecilho para novas conquistas, uma vez que a grande maioria das pessoas do planeta não terão condições de participar ativamente das atividades e dos benefícios criados com o dito desenvolvimento.

Dentre esses dezessete objetivos, destacam-se a redução da desigualdade nos países membros e, entre eles – objetivo de número 10 –, o que visa promover medidas para garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas e eficazes para se alcançar a necessária igualdade. Destaca-se, dentre essas medidas, a que se destina a “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de

migração planejadas e bem geridas que possam reduzir drasticamente os sérios problemas enfrentados pelos inúmeros refugiados em todo o mundo”¹.

O presente artigo visa se debruçar sobre o tema mais específico dos refugiados², o acesso destes às políticas sociais a partir da Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), mediante análise dos casos atendidos pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e sua atuação na garantia de direitos dessa população. Para melhor exposição do tema, este será dividido em três partes, seguido das considerações finais.

Em um primeiro momento, o objetivo é fazer uma análise de algumas das mais emblemáticas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre violação de direitos humanos dos refugiados, dentre elas alguns casos e Opiniões Consultivas. Em seguida, o artigo pretende fazer um breve retrospecto histórico para tratar do sistema de proteção brasileiro voltado para esse segmento populacional, tendo como destaque a promulgação da Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), que institui deveres e direitos para migrantes em consonância com o paradigma dos direitos humanos.

Por último, o trabalho dirige seu olhar para casos atendidos pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em dois de seus órgãos especializados, para pensar sobre o acesso à justiça, entendido de maneira ampla como acesso a direitos, no qual estão imbricadas diversas políticas públicas.

1. JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL: O DEBATE TRAVADO PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Ao fugir das consequências de um crime cometido, das intempestivas privações causadas pelo meio ambiente, de qualquer discriminação imposta ou da ira de um governante, buscava o indivíduo a proteção que lhe faltaria caso optasse por permanecer onde outrora se encontrava. Indo para novas plagas, almejava ele estar fora do âmbito da ação, do “motivo” que o fizera partir, de sorte que desse novo lugar ele não precisasse ser retirado e que aí pudesse gozar da proteção negada (ANDRADE, 1996, p. 9).

¹ Transformando nosso mundo. A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://hacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>, acesso em 09.07.2020.

² Segundo a Convenção da ONU de 1951, refugiado é aquele que se encontra fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não possa (ou não queira) voltar para casa. Difere de Imigrante, que se refere àquele que sai de seu país voluntariamente para viver em outro, e de Emigrante, aquele que entra voluntariamente em um país para nele se estabelecer.

O fenômeno da migração sempre esteve presente na vida da humanidade, uma vez que esta sempre buscou, mesmo que instintivamente, melhores condições de vida. O Brasil tem sua história marcada por migrações, algumas forçadas, como as ocorridas durante o período de escravidão, sendo um país constituído pela miscigenação. Esses movimentos migratórios continuam presentes nos dias atuais, com características específicas de cada época.

Estudo realizado em 2020 pelo Ministério da Justiça/CONARE revela que houve 19.075 solicitações de refúgio no Brasil durante os primeiros cinco meses de 2020, um número bem menor se comparado ao mesmo período do ano de 2019, que foi de 33.155 mil pedidos. As nacionalidades dos solicitantes daquele ano são: Venezuela (10.472), Haiti (6.008); Cuba (862); China (216); Senegal (173). Houve uma queda brusca de venezuelanos, a qual era esperada, já que a fronteira do Brasil com a Venezuela foi fechada no dia 18 de março, por recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em virtude da pandemia do novo coronavírus, segundo informa o coordenador do CONARE (SOUSA, 2020). Atualmente, existem 43 mil pessoas refugiadas reconhecidas no país, sendo 88% (38 mil) venezuelanas.

Esse processo traz em seu bojo uma série de consequências sociais, políticas, econômicas e humanitárias, que, com o passar do tempo, principalmente neste século, sofreu um agravamento considerável, principalmente no que se refere às violações dos direitos humanos dos refugiados. E não se trata de um problema unicamente brasileiro, visto que os refugiados em todo o mundo são alvo de políticas discriminatórias, de perseguições e de abusos aos seus direitos fundamentais, perpetrados pelos Estados que escolheram para viver e dos quais esperavam receber a proteção tão almejada.

No contexto de debate mundial sobre essa realidade, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou um órgão intitulado Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para atender especificamente os refugiados, que começou a atuar em janeiro de 1951. No mesmo ano, a ONU adotou a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados³. Criada para proteger os deslocados oriundos da II Guerra Mundial, a Convenção de 1951 - e seu Protocolo Adicional de 1967, que ampliou as possibilidades de aplicação da Convenção sem limite de datas e de espaço geográfico - são instrumentos legais internacionais basilares para a proteção dos refugiados, contendo princípios orientadores do Direito Internacional das Pessoas Refugiadas e parâmetros essenciais para garantia dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais. A Convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais abrangente codificação dos direitos dos

³ Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 01 ago 2020.

refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.

Nesse bojo, também a Corte Interamericana de Direitos Humanos se debruça sobre a temática e passa a julgar casos emblemáticos de violação de direitos humanos dos refugiados. No presente texto, escolhemos, para estudar o tema, três casos que por sua complexidade trouxeram ao debate vários institutos jurídicos, demonstrando de forma efetiva o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional e, conseqüentemente, merecedor de respeito aos seus direitos fundamentais, onde quer que ele esteja.

1.1 Caso Yean e Bosico VS. República Dominicana

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte uma demanda contra a República Dominicana a qual se originou da denúncia nº 12.189, recebida na Secretaria da Comissão em 28 de outubro de 1998. A petição argumentava que o Estado, por meio de suas autoridades do Registro Civil, negou às crianças Dilcia Yean, de 12 anos, e Violeta Bosico, de 10 anos, a emissão de suas certidões de nascimento, apesar de terem nascido em território do Estado e de a Constituição da República Dominicana estabelecer o princípio do *ius soli*⁴ para determinar quem é cidadão dominicano (CORTE, 2005).

O referido caso expõe a prática de tratamento discriminatório imposto às crianças, descendentes de haitianos, uma vez que o Estado impôs, para lavrar o registro tardio delas, o cumprimento de uma série de exigências que, embora não sejam aplicadas aos menores de 13 anos, foram a elas impostas.

Em 1º de outubro de 2001, o Estado informou à Comissão que, “aceitando a solução amistosa proposta pela Comissão, havia resolvido conceder as certidões de nascimento às crianças”. Em 11 de julho de 2003, a Comissão apresentou a demanda perante a Corte, ocasião em que o Estado apresentou seu escrito de exceções preliminares, contestação da demanda e observações ao escrito de petições, por meio do qual interpôs duas exceções preliminares, às quais denominou “não esgotamento dos recursos da jurisdição interna do Estado” e “não cumprimento da Solução Amistosa apresentada pela Comissão e aceita pelo Estado”. Posteriormente, durante a audiência pública, o Estado argumentou a exceção preliminar de falta de competência *ratione temporis*; exceções que foram todas rejeitadas, entendendo o tribunal que a nacionalidade é um direito fundamental da pessoa humana e que é a expressão legal de um evento social que conecta um indivíduo a um Estado, reconhecendo a violação do direito ao nome,

⁴ Consiste na concessão da nacionalidade em função do local do nascimento, é o direito do solo. Logo, não importa a nacionalidade dos pais, pois o direito é concedido em razão do nascimento no território do Estado que permita esse sistema.

consagrado no art. 18 da Convenção Americana, e o tratamento discriminatório em razão da ascendência haitiana das crianças, colocando-as, ao negar o registro, em condição de vulnerabilidade decorrente da apatridia, comprometendo o livre desenvolvimento de suas personalidades.

No que tange ao direito das crianças em situação de migração e/ou em necessidade de proteção internacional, a Corte Interamericana emitiu o Parecer Consultivo de nº 21/14 (CORTE, 2014), atendendo à solicitação feita por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai para que fosse determinado com maior precisão quais as obrigações dos Estados com relação às medidas passíveis de serem adotadas a respeito de meninos e meninas, associadas à sua condição migratória, ou à de seus pais, à luz da interpretação autorizada dos artigos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, dos artigos 1, 6, 8, 25 e 27 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e do artigo 13 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Os Estados apresentaram como justificativa para a referida solicitação o fato de que, na América Latina e no Caribe, considera-se que aproximadamente 25 milhões de pessoas migraram para países da América do Norte e Europa, enquanto outros seis milhões migraram para outros países dentro da região. Delas, uma quantidade crescente, ainda incalculável, são meninos, meninas e adolescentes, alguns dos quais migram junto a seus pais (ou com um deles), ao mesmo tempo que outros o fazem, de maneira crescente, de forma não acompanhada ou separada.

Atendendo à solicitação, a Corte decidiu, entre outras medidas, que: 1) os Estados devem priorizar o enfoque dos direitos humanos desde uma perspectiva que tenha em consideração, de forma transversal, os direitos das crianças e, em particular, sua proteção e desenvolvimento integral, os quais devem prevalecer sobre qualquer consideração da nacionalidade ou status migratório, a fim de assegurar a plena vigência de seus direitos; 2) os Estados devem determinar se se trata de uma criança desacompanhada ou separada⁵, assim como sua nacionalidade ou, se for o caso, sua condição de apátrida; 3) os Estados devem obter informação sobre os motivos de sua saída do país de origem, de sua separação familiar, se for o caso, de suas vulnerabilidades; 4) os Estados devem garantir o devido processo que, conforme o Direito Internacional dos Direitos Humanos, devem reger todo processo migratório, seja administrativo ou judicial, que envolva crianças; 5) os espaços de alojamento devem respeitar o princípio de separação e o direito à unidade familiar, de tal modo que no caso de crianças desacompanhadas ou separadas, devem alojar-se em locais distintos ao dos adultos e, no caso de crianças acompanhadas, devem alojar-se

⁵ Criança desacompanhada é a que foi separada dos seus pais e outros parentes e que não está sob a tutela de um adulto. Criança separada é aquela que foi separada de seus pais, mas que está acompanhada de adultos ou outros membros da família.

com seus familiares, exceto se for mais conveniente a separação, em aplicação do princípio do interesse superior da criança; 6) os Estados têm a proibição de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechaçar na fronteira ou não admitir, ou de qualquer maneira, transferir ou remover uma criança a um Estado quando sua vida, segurança e/ou liberdade estejam em risco de violação por causa de perseguição ou ameaça à mesma, violência generalizada ou violações massivas aos direitos humanos, entre outros, assim como para um Estado onde corra o risco de ser submetida a tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou a um terceiro Estado a partir do qual possa ser enviado a outro no qual possa correr esses riscos.⁶

1.2 Caso Vélez Loor VS. Panamá

Em 8 de outubro de 2009, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou, em conformidade com os artigos 51 e 61 da Convenção, uma demanda contra a República do Panamá, em relação ao caso 12.581, Jesús Tranquilino Vélez Loor, que teve origem na petição recebida na Comissão em 10 de fevereiro de 2004, registrada sob o nº P-92/04 (CORTE, 2010a).

A demanda diz respeito à alegada detenção no Panamá do senhor Jesús Tranquilino Vélez Loor, de nacionalidade equatoriana, posteriormente processado por delitos relacionados à sua situação migratória, sem as devidas garantias e sem a possibilidade de ser ouvido e de exercer seu direito de defesa; à alegada falta de investigação das denúncias de tortura apresentadas pelo senhor Vélez Loor às autoridades panamenhas; bem como às supostas condições desumanas de detenção às quais o Estado o teria submetido em diferentes centros penitenciários panamenhos do momento de sua privação de liberdade, em 11 de novembro de 2002, até sua deportação à República do Equador em 10 de setembro de 2003.

Com base no disposto no artigo 63.1 da Convenção Americana⁷, a Corte salientou que toda violação de uma obrigação internacional que tenha provocado dano comporta o dever de que seja reparado adequadamente (CORTE, 1989, par. 25; 2010b, par. 231; 2010c, par. 203), e que essa disposição “reflete uma

⁶ Embora a Opinião Consultiva data do ano de 2014, políticas para controle de imigração têm sido adotadas sem respeitar os direitos das crianças. Entre os países que assim procedem podemos citar os Estados Unidos que em 2018 decidiu por abandonar o Acordo Flores em vigor desde 1997 e implantar uma política de “Tolerância Zero”, em um ano já havia separado de seus pais mais de 2.800 crianças. Leia mais em: <https://veja.abril.com.br/mundo/eua-separaram-900-criancas-imigrantes-de-seus-pais-no-ultimo-ano-diz-ong/>

⁷ O artigo 63.1 da Convenção dispõe que “[q]uando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada”.

norma consuetudinária que constitui um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre responsabilidade de um Estado” (CORTE, 2001, par. 62; 2010b, par. 231; 2010c, par. 203), reconhecendo a violação dos seguintes artigos da Convenção Americana: 1 (obrigação de respeitar os direitos), 2 (dever de adotar as disposições de direito interno), 5 (direito à integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 9 (princípio da legalidade e retroatividade), 24 (igualdade perante a lei) e 25 (proteção judicial).

De fato, o caso *Vélez Loor* contraria o já decidido pela Corte de que os migrantes indocumentados ou irregulares são identificados como um grupo em situação de vulnerabilidade, pois são os mais expostos a violações potenciais ou reais de seus direitos e sofrem, com o resultado de sua situação, alto nível de falta de proteção de seus direitos e diferenças no acesso a recursos públicos administrados pelo Estado, razão pela qual a prisão do senhor Loor se tornou paradigmática em relação ao que não deve ser feito aos migrantes que se encontram em situação irregular.

No ano de 2003, atendendo a uma solicitação feita no ano anterior pelos Estados Unidos Mexicanos, com base no artigo 64(1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Corte emitiu a Opinião Consultiva nº 18/03 (CORTE, 2003), a qual tratou justamente da questão dos migrantes indocumentados, mais especificamente sobre a privação do gozo e exercício de certos direitos trabalhistas (dos trabalhadores migrantes) e sua compatibilidade com a obrigação dos Estados americanos de garantir os princípios de igualdade legal, não discriminação, igualdade e proteção efetiva da lei incorporada em instrumentos internacionais para a proteção dos direitos humanos. Também com a subordinação ou condicionamento da observância das obrigações impostas pelo direito internacional dos direitos humanos, inclusive as de natureza *erga omnes*, com a finalidade de atingir determinados objetivos de política interna de um Estado americano, decidiu a Corte que os Estados não podem subordinar ou condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei e da não discriminação para atingir seus objetivos de política pública, quaisquer que sejam, incluindo os de caráter migratório. E mais: que o direito ao devido processo legal deve ser reconhecido como uma das garantias mínimas que devem ser oferecidas a qualquer migrante, independentemente de seu status migratório. O amplo escopo da preservação do devido processo abrange todos os assuntos e todas as pessoas, sem qualquer discriminação.

1.3 Caso *Nadege Dorzema e outros VS. República Dominicana*

Talvez este seja um dos casos mais cruéis enfrentados pela Corte. Em 16 de junho de 2000, 30 cidadãos haitianos, incluindo uma adolescente e uma mulher grávida, entraram em território dominicano. O caminhão em que

eles estavam passou por dois postos de controle. No segundo, quatro soldados pertencentes ao Destacamento Operacional da Força de Fronteira embarcaram em sua patrulha e começaram a perseguição do veículo que não havia parado. A ação dos militares resultou em sete mortos e vários feridos. Os sobreviventes foram transferidos para um hospital onde receberam tratamento precário. Dias depois foram presos e levados para um quartel militar em Dejabón e foram forçados a trabalhar no campo ou a dar dinheiro aos agentes em troca de serem levados à fronteira com o Haiti. O caso foi submetido à Corte pela Comissão Interamericana em 11 de fevereiro de 2011(CORTE, 2012).

A Corte, ao analisar os fatos à luz de sua jurisprudência relativa ao direito à vida e à integridade pessoal, em relação às obrigações de respeito e de garantia, e em matéria de uso da força, a fim de se pronunciar sobre a alegada violação dos referidos direitos, constatou o seguinte: 1) que o Estado deve dar treinamento aos seus agentes, a fim de que conheçam as disposições legais pertinentes ao uso de armas de fogo, de forma a garantir o direito à vida e a integridade pessoal; 2) que em caso em que o uso da força seja imperativo, esta deve ser realizada em harmonia com os princípios da legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade; 3) que o Estado violou os direitos à integridade psíquica e moral dos parentes mais próximos das vítimas, em razão do sofrimento e da angústia adicionais que sofreram, decorrentes das omissões subseqüentes ao fato principal; 4) que o Estado não prestou atendimento médico adequado aos sobreviventes feridos, e que, em casos de emergência, esses cuidados devem sempre ser prestados aos migrantes, mesmo estando estes em situação irregular; 5) que nenhuma proteção especial foi oferecida em favor do adolescente, nem em favor da haitiana grávida, o que acentuou a violação a sua integridade psicofísica e moral; 6) que o tratamento dado aos corpos das pessoas falecidas, que foram enterradas em valas comuns, manifesta tratamento aviltoso; 7) que as autoridades militares aplicaram a pena de expulsão sem que as vítimas fossem levadas a uma autoridade judicial competente, violando o direito a garantias judiciais que devem ser fornecidas a todos os migrantes, independentemente de seu status migratório.

Em sua obra *A águia e a Galinha – uma metáfora da condição humana*, Leonardo Boff nos ensina que a atitude fundamental que devemos ter para com a integridade do ser humano é o cuidado.

O cuidado é tão fundamental que foi visto pelos gregos como uma divindade. Divindade que acompanha o ser humano por todo o tempo de sua peregrinação terrestre. Onde há cuidado, aí desabrocha a vida humana, autenticamente humana. Onde está ausente, aparece a rudeza, o descaso e toda sorte de ameaças à vida. Importa cultivar o cuidado como precondição essencial para a vida sob qualquer uma de suas formas (BOFF, 1977, p. 146).

O relato dos casos destacados neste artigo nos revela exatamente o contrário. Não há nenhum cuidado no trato de um enorme número de pessoas que atualmente encontram-se fora de seu país de origem, quer na condição de imigrantes, quer na de refugiados. Inconcebível que ainda hoje sejam noticiados casos de expulsão sumária, de detenções ilegais, de abusos sexuais, de maus-tratos e de mortes, sem se falar naqueles que sequer chegam ao seu destino, perecendo no caminho em naufrágios, de fome, e vítimas dos atravessadores, apenas para citar as principais causas.

2. LEI DE MIGRAÇÃO: MUDANÇA DE PARADIGMA

No Brasil, por 37 anos, os direitos e deveres dos imigrantes foram regidos pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Tal legislação, criada durante o período da ditadura civil-militar, foi constituída na lógica da segurança nacional, ou seja, tudo estava condicionado aos interesses nacionais e, por esse motivo, impôs ao imigrante uma série de restrições no exercício dos direitos civis e políticos.

A lei mostrava-se totalmente segregacionista, definindo várias diferenças de tratamento entre brasileiros e estrangeiros, como se estes últimos representassem ameaça à Nação. Não foi à toa que o art. 16 previu a proteção do trabalhador nacional, ao estabelecer que a imigração objetivará propiciar mão de obra a setores da economia nacional, visando ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1980). Verifica-se, assim, que a utilização da mão de obra imigrante visava apenas o aumento da riqueza do país, impedindo-o de buscar emprego conforme seu desejo e necessidade.

Outro artigo que aponta o imigrante como ameaça diz respeito ao controle de sua mobilidade no território nacional, previsto no art. 102, já que o mesmo era obrigado a comunicar sua mudança de domicílio ao Ministério da Justiça. A sindicalização era outra proibição imposta ao imigrante, uma vez que não poderia participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada (Art. 106, VII). Assim como também lhe era vedado o exercício de atividade de natureza política (Art. 107), tais como organizar, criar ou manter entidades de caráter político; organizar desfiles, passeatas, comícios e participar deles para fins políticos (BRASIL, 1980).

Não menos importante e muito grave era a criminalização da imigração em decorrência da situação irregular, prevendo pena de multa, deportação, detenção, a depender das ditas “infrações” elencadas na lei. Nessa lógica, difundia-se a ideia de que existe um “nós”, brasileiros, que detém o gozo de

todos os direitos, e os “outros”, estrangeiros, que não pertencem à Nação e, portanto, não gozam dos mesmos direitos que os nacionais, podendo, inclusive, ser punidos criminalmente por não estarem devidamente regularizados no país.

O estatuto não previu o estabelecimento de direitos sociais aos imigrantes, preocupando-se apenas com questões relacionadas a sua entrada e permanência no país. Neste sentido, Maiquel Wermuth e Jeannine Aguiar (2018) ressaltam que a questão da imigração era tratada pela lógica securitária, segundo a qual o imigrante era colocado em uma permanente situação de “sujeito de risco” e conseqüente negação/violação de direitos, “como a exposição à exploração laboral, ao tráfico de pessoas, às expulsões arbitrárias, entre outras situações, que autorizavam o estabelecimento de hierarquias e a consolidação de políticas seletivas” (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 238).

Tal cenário jurídico-legal poderia ter sido revogado com o advento da Constituição da República de 1988, que instituiu um novo ordenamento jurídico no país, tendo como suas bases princípios democráticos, caracterizados pela criação de mecanismos de participação popular, universalização dos direitos humanos e a repartição do poder entre os entes federativos. A Carta Magna foi fruto de intensa pressão popular por meio de movimentos sociais que objetivavam a instauração de uma nova ordem constitucional comprometida com a garantia de direitos a todos os cidadãos e, por conseqüência, com a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Assim, foi estabelecido o modelo de proteção social denominado de Seguridade Social⁸, que tem caráter universal, no qual o Estado visa garantir um mínimo vital (renda, bens e serviços) a todas as pessoas.

Pode-se notar que a Carta Magna rompe com o caráter discriminatório do governo autoritário até então vigente, apresentando como um dos objetivos da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Na seara legal, introduziu mudanças significativas para os refugiados e imigrantes, prevendo-lhes tratamento igualitário com os brasileiros em relação aos direitos fundamentais, conforme exposto no artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes⁹ no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”; e seus incisos com destaque para o direito de liberdade de locomoção (XV), de reunião (XVI) e de liberdade de associação (VII) (BRASIL, 1988).

⁸ Estabelecido na Constituição Federal pelas políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência.

⁹ Apesar do termo “estrangeiros residentes no país”, a doutrina e o Supremo Tribunal Federal entendem que os estrangeiros não residentes (como os que estiverem em trânsito no país) também são destinatários de todos os direitos e garantias previstos no art. 5º da Constituição da República.

Deste modo, o Estatuto do Estrangeiro se mostrava incompatível com a nova ordem constitucional e com tratados internacionais de direitos humanos, mas ainda assim continuou a vigor no Brasil como política migratória, não passando pela avaliação do Supremo Tribunal Federal, que tem como competência constitucional processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal (Art. 102, I, a). Embora promissora, a própria Constituição tratou de manter diferenças entre brasileiros e estrangeiros no gozo dos direitos políticos, já que a estes últimos é vedado o direito de votar e ser votado. Isto é, imigrantes e refugiados não podem escolher seus governantes, apesar de também serem afetados pelas decisões governamentais, já que aqui vivem (THOMÉ, 2019).

Especificamente para os deslocados forçados, foi criada a Lei nº 9.474/97, que dispõe sobre o Estatuto dos Refugiados, considerada um avanço na proteção a esse grupo no plano legislativo, sendo internacionalmente reconhecida. A lei caracterizou o refúgio, contemplando a definição da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o conceito ampliado da Declaração de Cartagena de 1984¹⁰.

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Logo, refugiado é o indivíduo que deixa seu país de origem porque é vítima de algum tipo de perseguição ou porque teme sofrer violação de direitos humanos em virtude de conflitos internos e/ou violência generalizada. Trata-se de pessoas que não podem mais contar com seu país para garantir seus direitos humanos e que, em outra nação, buscam a sobrevivência. A ruptura não é somente com seu território de origem, mas também, muitas vezes, com familiares, amigos, comunidade, trabalho e, até mesmo, com referências culturais, o que se configura como uma situação bastante adversa.

A lei brasileira foi redigida com a participação do ACNUR e da sociedade civil. Instituiu normas aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável por analisar os pedidos de refúgio e orientar e coordenar as ações necessárias à

¹⁰ Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf Acesso em: 21 jul 2020.

eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. A solicitação é realizada em qualquer posto da Polícia Federal e gera um Protocolo que é válido por um ano e renovável até a decisão final do CONARE. É o documento de identificação da pessoa solicitante de refúgio no país que permite a ela o direito de obter a carteira de trabalho, o CPF e acessar todos os serviços públicos.

No entanto, a lei não expressa diretamente os direitos econômicos, sociais e culturais e não menciona os direitos políticos, o que impacta no processo de integração local dos refugiados. A *Integração Local* é uma das três soluções duráveis propostas pelo ACNUR para atendimento dos refugiados¹¹ e, de acordo com Julia Moreira (2014), refere-se ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto, no país de destino, junto à comunidade receptora. A autora, realizando uma revisão de literatura sobre o conceito de integração local, apresenta a perspectiva dialética, na qual há adaptação tanto dos refugiados como da comunidade que os recebeu, e a de assimilação, que exige que somente o refugiado se adapte às regras dessa nova sociedade. Sinaliza que somente a primeira abordagem permite aos refugiados se manifestar acerca dos programas e políticas que lhe dizem respeito, isto é, que participem do debate sobre integração.

Ao tratar da integração local, a lei brasileira de refúgio estabelece que a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares, bem como, o reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados.

Deste modo, verificou-se que a legislação apresentou uma descrição limitada pois, apesar de a questão da documentação e da convalidação de diploma serem aspectos importantes, a integração local trata-se de um processo que pressupõe a existência de múltiplos fatores, como socioeconômicos, culturais e políticos, conforme nos aponta Moreira:

A integração deve ser entendida como um termo abrangente, abarcando um conjunto de processos em múltiplas esferas, cada qual possuindo seu próprio modo de operação e significado, desenrolando-se em temporalidades e trajetórias que lhes são peculiares e produzindo resultados variáveis. É possível, assim, que os refugiados tenham acesso ao mercado de trabalho, mas, ao mesmo tempo, sejam excluídos ou tenham desvantagem na área de educação. Podem ser incluídos em ambas as áreas, mas serem excluídos em termos de participação política. Ou ainda, incluídos nessas diversas áreas, mas excluídos em

¹¹ As outras duas são a *Repatriação*, que é a possibilidade de o refugiado voltar ao seu país de origem e do *Reassentamento*, que é a transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los.

termos culturais, identitários ou outras formas cotidianas de interação social (MOREIRA, 2014, p. 90).

Assim, abordar a integração também pressupõe a inserção dos refugiados nas políticas públicas do país de destino, e o Estatuto dos Refugiados não tratou desse aspecto. É bem verdade que essa população, assim como os brasileiros, também enfrenta dificuldades quanto à precariedade da assistência pública. Estamos falando de Brasil, um país situado na periferia do mundo capitalista, que apresenta alta concentração de renda e desigualdade social, impossibilitado de oferecer condições de vida e de trabalho dignas para grande parte da sua população.

No entanto, a existência de previsão legal de igualdade de direitos não significa igualdade de condições para o acesso às políticas sociais. A realidade social e a própria literatura sobre o tema vêm mostrando que imigrantes e refugiados têm se deparado com barreiras específicas que estão relacionadas ao idioma; à burocracia estatal; à falta de referência familiar; à inserção no mercado de trabalho em decorrência de ocupação em cargos de baixa qualificação profissional ou quando há exploração da mão de obra; ao acesso à educação pela falta de comprovação da escolaridade e à obrigatoriedade do vestibular com provas de português e conteúdos específicos; à dificuldade de moradia, já que o aluguel é caro e os abrigos públicos são poucos para atender a demanda; à xenofobia, principalmente alimentada pela ideia de que os migrantes e refugiados roubam empregos dos brasileiros, e preconceitos de cunho religioso e racial.

Assim destaca a matéria jornalística: “Brasil acolhe, mas ainda não integra refugiados”¹², revelando que pouco é oferecido aos refugiados para subsistir, como colocação profissional, moradia e acesso aos serviços públicos. Logo, nem todas as dificuldades estão colocadas igualmente para imigrantes, refugiados e brasileiros, e isso é reflexo da organização desta política em âmbito nacional: receber não é o mesmo que integrar.

Os governos federais que empreenderam políticas de recepção aos imigrantes, especialmente durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o fizeram devido a medidas restritivas de países desenvolvidos, a objetivos da política externa que pretendia assento no Conselho de Segurança da ONU e à capacidade de absorção dos refugiados que apresentavam baixo custo (MOREIRA, 2008). Todavia, internamente ainda persistiu em nossa sociedade a lógica tanto tempo vigente acerca do estrangeiro. O governo Dilma Rousseff (2011-2016) enfrentou dificuldades com o aumento expressivo da entrada de refugiados no país

¹² PORTAL TERRA. Brasil acolhe, mas ainda não integra refugiados. 09/09/2015. Disponível em https://www.terra.com.br/noticias/brasil-acolhe-mas-ainda-nao-integra-refugiados_e3cb934613bab6f16b60a9660ad370eehk3jRCRD.html Acesso em: 17 Ago 2020.

decorrentes do fluxo migratório mundial resultado de guerras e perseguições, já que o país passava por uma grave crise econômica. Os obstáculos nos processos de integração local se tornaram mais evidentes, tais como o acesso aos serviços públicos e violações de direitos humanos dos refugiados (SALLES, 2016).

Ademais, a execução de atividades voltadas a essa população continuou sendo, primordialmente, empreendida por organizações da sociedade civil, em especial a Cáritas Arquidiocesana, que recebe apoio do ACNUR, sendo referência internacional nesta temática. A Cáritas realiza atendimentos interdisciplinares, articulação com diversas políticas públicas visando à integração, oferece cursos de capacitação profissional, aulas de português, presta orientação jurídica e também apoia financeira e assistencialmente as pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Não se trata aqui de minorar a importância do trabalho desenvolvido por essa organização, mas sim de defender o protagonismo estatal na execução de políticas de integração.

Com o passar dos anos, intensificaram-se o debate e a pressão de diversas organizações da sociedade civil em prol de uma nova legislação voltada para os imigrantes que coadunasse com a defesa dos direitos humanos. Em tramitação desde 2013, a Lei de Migração (Lei 13.445) foi promulgada em 24 de maio de 2017, evidenciando-se que o tema da migração foi de intensa negociação no Congresso Nacional. Pode se considerar que isso é reflexo também da falta de consenso da sociedade civil brasileira acerca do estabelecimento de direitos aos imigrantes em igualdade com os nacionais. Prova disso foi a manifestação na Avenida Paulista em São Paulo, no dia 02 de maio de 2017, contra a nova lei de migração, ocasião em que manifestantes ecoavam gritos contra a “islamização” (PAULO, 2017).

A Lei foi sancionada e substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980, representando uma mudança de paradigma no disciplinamento da questão migratória no país, uma vez que se buscou a proteção aos direitos humanos. Dentre seus princípios e diretrizes, preconiza repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; promoção da participação cidadã do migrante; proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante, entre outros.

A Lei estabelece situação de igualdade entre imigrantes e nacionais na previsão de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos e os expressa diretamente em seu texto. Dentre eles, destacam-se a livre circulação no território nacional, direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical; acesso a serviços públicos de saúde, de assistência social e à

previdência social; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; direito à educação pública; isenção de taxa para os hipossuficientes econômicos.

Apesar de prever direitos econômicos e sociais, a Lei não apresenta mecanismos para sua efetivação na prática, de modo que ainda predominam empecilhos para o acesso de imigrantes e refugiados às políticas sociais existentes. A política migratória brasileira continua sendo regida pela ótica universalista, segundo a qual todos são iguais perante a lei, sem levar em consideração as particularidades de determinados grupos sociais. Ressalta-se ainda que a Constituição considerou restrito o exercício dos direitos políticos aos nacionais.

Wermuth e Aguiar (2018) nos trazem a reflexão de que a lei possui avanços, mas guarda ranços autoritários. Exemplificando, os autores citam a ausência dos direitos políticos que retira dos imigrantes o protagonismo de reivindicação dos seus direitos, o que por si só já os coloca em posição inferior em relação aos brasileiros, sendo-lhes permitido apenas trabalhar e gerar riquezas para o território nacional. Mencionam ainda a permanência de penas pecuniárias aplicadas aos migrantes em virtude da estada irregular e da falta de registro no órgão competente, e a possibilidade de o trabalhador imigrante ter visto temporário condicionado à oferta prévia de trabalho por uma empresa.

Destaca-se que a regulamentação da lei, que ocorreu com o Decreto presidencial de Michel Temer nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, apresentou vários pontos polêmicos e alguns artigos contrários à nova lei de imigração, como a presença da expressão pejorativa “migrante clandestino”, medidas de retiradas compulsórias (Art. 210) e cerceamento da liberdade (Art. 172, parágrafo único), contrariando o artigo 123 da lei, que expressamente proíbe privação de liberdade por motivo migratório. Deste modo, os mesmos autores consideram que a Lei nº13.445/2017, com a regulamentação que lhe foi dada pelo referido decreto, se apresenta, antes de uma ruptura, como uma continuidade travestida, já que permanece no imaginário brasileiro a lógica de segurança nacional. Concluem, portanto, que não basta normatizar o trânsito migratório:

Impõem-se políticas que sejam adequadas aos princípios e às garantias fundamentais humanas, estabelecidos nos documentos nacionais e internacionais de Direitos Humanos, essenciais para uma efetiva integração e acolhimento desses sujeitos, e que não estejam vinculadas apenas à normatização de regras de trânsito migratório. Urge a necessidade de implementação de novos paradigmas de mobilidade humana baseados nos Direitos Humanos, que reconheçam as subjetividades dos migrantes como uma força criativa na luta por liberdade, e que considerem a dimensão política dos fenômenos migratórios, a fim de reconhecer efetivamente os migrantes como sujeitos de direitos – sem enveredar para a sua vitimização ou, no outro extremo, criminalização (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p. 255).

Verifica-se assim que, apesar dos avanços legislativos, novas conquistas se fazem necessárias ainda nesse plano, principalmente no que tange à previsão de direitos políticos tão caros ao exercício pleno da cidadania. Mas, para ocorrer a integração local de refugiados, só progressos na seara legislativa não são suficientes. São necessários também a implementação de políticas públicas e investimentos nestas que considerem as particularidades sócio- históricas e culturais dos refugiados, visando uma mudança cultural no seio da sociedade brasileira acerca dos migrantes e refugiados, a desburocratização dos serviços públicos e privados¹³ e, como consequência, a efetividade de seus direitos humanos. E é sob essa perspectiva que a Defensoria Pública Estadual desenvolve seu trabalho.

3. A DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL E O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme preveem as normativas nacionais, cabe à Defensoria Pública da União a atuação judicial e extrajudicial nas questões referentes à situação de refúgio. Mas as Defensorias Públicas estaduais também possuem papel importante na atuação com essa população, notadamente as pessoas em situação de vulnerabilidade, garantindo a elas o acesso à justiça e às políticas sociais, pois atuam “colocando-se contrárias às violações perpetradas pelo próprio poder estatal, estando em sua missão institucional a defesa da população vulnerável (art. 134 da Constituição Federal), o que inclui a população migrante, refugiada e apátrida” (AZEVEDO, 2018, p. 112).

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro recebe demandas de pessoas em situação de refúgio, mas não há dados referentes a todo o Estado. O sistema interno de registro dos casos atendidos não especifica a condição de refúgio ou mesmo a nacionalidade. Partiremos, então, das informações obtidas junto a dois órgãos especializados da instituição: o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos – NUDEDH, e a Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDEDICA. A análise desses casos nos permite refletir sobre o lugar da Defensoria Pública estadual no atendimento a pessoas refugiadas, especialmente após a entrada em vigor das novas normativas nacionais.

Os casos atendidos pelo NUDEDH apresentam duas principais demandas: 1- pedidos de gratuidade para a emissão de certidões negativas de distribuidores judiciais, conhecidas como “nada consta”; 2- pedidos de reconsideração das multas aplicadas a quem passou do prazo para regularização

¹³ Em relação ao serviço privado, citamos casos de alguns refugiados que têm dificuldade de abrir conta bancária porque o banco ainda não reconhece o protocolo de refúgio como um documento válido.

da documentação. A primeira situação é um procedimento administrativo corriqueiro, semelhante ao realizado para pessoas nacionais, mas a segunda precisou da construção de argumentação específica, fundamentada na Lei de Migração - e por isso merece atenção na nossa análise.

Lucas Barbosa e Gislaine Ferreira (2020), responsáveis pelo atendimento a refugiados no Nudedh, explicam que a Delegacia de Imigração da Polícia Federal no município do Rio de Janeiro (DELEMIG/PFRJ), encarregada pela execução da política migratória a cabo da Polícia Federal no Rio de Janeiro, aplica multas a pessoas imigrantes que a procurem para regularizar sua situação no Brasil e tenham permanecido algum tempo em situação irregular. As multas são calculadas no valor de R\$ 100,00 por dia de estadia irregular até o máximo de R\$ 10.000,00. A construção desse cálculo utiliza o mínimo e o máximo legal constante na Lei de Migração (Art. 108, V), contudo a normativa não os define como valores diários. Conforme defendem Barbosa e Ferreira, a aplicação dessas multas não leva em consideração outros dispositivos da mesma Lei: a “condição econômica do infrator, a reincidência e a gravidade da infração” (Art. 108, II); e o respeito ao “contraditório, a ampla defesa e a garantia de recurso, assim como a situação de hipossuficiência do migrante ou do visitante” (Art. 108, Parágrafo único). Para eles:

O descumprimento da obrigatoriedade de análise da condição econômica faz com que o valor diário da multa seja fixado de forma indistinta para imigrantes com ou sem vulnerabilidade financeira, indo de encontro com o princípio da regularização documental, que visa a promoção de um procedimento de regularização migratória facilitado, vez que para os imigrantes hipossuficientes a multa torna-se um obstáculo à sua regularização (BARBOSA; FERREIRA, 2020, p. 5).

O pedido administrativo de reconsideração dos valores com base na Lei de Migração não raro é exitoso, com decisões da DELEMIG/PFRJ pela redução para o valor mínimo ou mesmo a isenção do pagamento. Assim, se tem conseguido afastar essa barreira ora imposta aos imigrantes que se encontram no Rio de Janeiro em seus processos de regularização no país. Essa exemplar atuação demonstra que os princípios da Lei de Migração ainda estão em processo de efetivação, encontrando barreiras burocráticas que evidenciam a necessidade de atuação articulada, da qual pode fazer parte a Defensoria Pública estadual.

No que diz respeito à atuação da Cdedica, a demanda recebida é de regularização de guarda de crianças ou adolescentes separados - aqueles que não estejam acompanhados de pais, avós ou pessoas anteriormente formalizadas como responsáveis. Na maioria das vezes, são pessoas da mesma nacionalidade que passam a se responsabilizar pela criança ou adolescente, sendo familiares ou pessoas sem grau de parentesco, indicando que acontece um acolhimento comunitário.

A Resolução Conjunta nº 1, de 09 de agosto 2017, do CONARE, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e da Defensoria Pública da União (DPU) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017), editada após a publicação da Lei de Migração, estabelece alguns protocolos para o atendimento de crianças e adolescentes de outras nacionalidades desacompanhados ou separados. Um dos pontos de destaque dessa Resolução é a previsão para que a Defensoria Pública da União represente essas crianças e adolescentes nos processos de regularização migratória. Não é necessária, portanto, a formalização da guarda para a concessão do protocolo de refúgio. A exigência da guarda, que pressupõe um decurso de tempo mediante um processo judicial, feita pela Polícia Federal - PF para a concessão desse documento, deixava as crianças e adolescentes sem documentação e, portanto, em situação de maior vulnerabilidade (THOMÉ, 2018). Mesmo após a edição dessa Resolução, continuam a acontecer situações que envolvem essa exigência, as quais chegam à Cdedica, como no caso de dois adolescentes, que ensejou ofício de encaminhamento, com a Resolução anexada, direcionado à PF para que esta procedesse à entrega do protocolo de refúgio.

Em se tratando de crianças e adolescentes, é possível haver a desconfiança da situação de tráfico internacional, uma triste realidade em todo o mundo (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019), o que enseja a exigência de regulamentação (AZEVEDO, 2018). Contudo, o prévio requisito da guarda para acesso ao protocolo de refúgio não parece ser razoável sequer nessas hipóteses, pois deixa a criança e o adolescente sem acompanhamento. A negativa do documento pela PF sob a justificativa da desconfiança de situação de exploração sem o acionamento de órgãos de proteção constitui mera retórica, não se efetivando como atitude em prol das pessoas em possível situação de vulnerabilidade.

À Defensoria Pública estadual cabe precipuamente o pedido de guarda, pedido este que está em consonância com as recomendações da CIDH em sua Opinião Consultiva nº 21/14, e é uma formalização para resguardar os direitos da criança ou adolescente, não podendo ser empecilho para o protocolo de refúgio no país nem para o acesso a demais políticas públicas. A função da Defensoria Pública estadual nestes casos, através da Cdedica, é escutar as crianças ou adolescentes e os requerentes à guarda, realizar estudo psicológico e social¹⁴, e entrar com ação judicial de regulamentação de guarda a fim de regularizar a situação de proteção da criança ou adolescente. Essa atuação acontece desde 2016, com fluxo estabelecido entre demais órgãos especializados

¹⁴ A Cdedica possui uma equipe técnica composta por uma psicóloga e uma assistente social.

no atendimento dessa população, e a análise dos dados pode ser dividida em dois momentos: antes e depois da promulgação da Lei de Migração, em 2017.

Os atendimentos realizados entre 2016 e 2017 foram sistematizados por Roberta Thomé (2018) e indicaram o total de 14 casos, sendo 3 crianças e 11 adolescentes. Já os casos atendidos entre 2018 e 2019, apresentados agora, totalizam 7, sendo apenas uma criança. As nacionalidades desses jovens são diversas, em geral de países africanos; nos últimos dois anos observa-se a demanda de venezuelanos.

Para além da análise da relação entre criança ou adolescente e adulto, a fim de viabilizar a concessão da guarda, os atendimentos interdisciplinares empreendidos pela Cdedica também avaliam outras demandas, que ensejam a orientação, socialização de informações sobre direitos e deveres e serviços disponíveis nos territórios de moradia, além do encaminhamento para as políticas sociais. É observada a (não) inserção dessas pessoas nas políticas públicas, notadamente Educação, Saúde e Assistência Social.

Os registros dos casos atendidos após a nova Lei indicam que em cinco, dos sete casos, as crianças ou adolescentes estavam fora da escola. Os dois que estavam matriculados são os que são cuidados por brasileiros e em melhores condições sociais e financeiras. O contexto de integração também indicou a não necessidade de busca pela Assistência Social nesses dois casos; os outros cinco desconheciam tais tipos de serviços. Em comparação com o período anterior, há mais crianças ou adolescentes fora da escola: dos casos atendidos entre 2016 e 2017, eram 6, o que significava 43,85% do total (THOMÉ, 2018); agora, são 71,42%. Em relação ao não acesso aos serviços da Assistência Social, eram 78,57% (THOMÉ, 2018), e agora são 71,42%.

O motivo da não frequência escolar é comumente a exigência de documentações por parte da escola, as quais essas pessoas não conseguem acessar, como tradução juramentada de histórico escolar, de valor alto. Essas exigências vão de encontro à Lei de Migração brasileira, conforme análise supra. Tal qual as crianças dominicanas Yean e Bosico, que não puderam frequentar a escola por não ter tido o registro de nascimento autorizado por aquele Estado, às crianças refugiadas no Brasil também não têm assegurada sua condição de sujeito de direitos, o que agrava ainda mais sua condição de indivíduo vulnerável, em razão da não observância de seus direitos pelo Estado.

Essa exigência é ainda contraditória em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), lei que rege a proteção de crianças e adolescentes no Brasil, sem discriminação de qualquer natureza. O Estatuto tem, no seu escopo, a garantia de direitos fundamentais, dentre eles, a educação mediante igualdade de condições de acesso e permanência nas escolas e acesso à escola pública e gratuita, bem como faz menção ao acesso aos serviços e benefícios da Assistência Social.

Em nível municipal, na cidade do Rio de Janeiro existe regulamentação efetivada através da Deliberação da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação nº 28, de 2016. Ali está expressa a afirmação de que “a matrícula de aluno refugiado é viabilizada, independentemente da apresentação de Certidão de Nascimento e de Histórico Escolar” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2016, Art. 5º). Fica notório que essa informação não chega necessariamente às pessoas responsáveis pela prática administrativa, tendo como efeito algumas negativas de direitos a crianças ou adolescentes em situação de refúgio.

Cabe acrescentar que, em 13 de novembro de 2020, foi editada a Resolução nº 1 do Ministério da Educação “sobre o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro”, na qual se afirma, dentre outros procedimentos, a desnecessidade de exigência de tradução juramentada de histórico escolar.

Também é importante ressaltar o princípio da razoabilidade calçado nos Direitos Humanos, conforme preconizam as normativas da CIDH: exigir, para pessoa migrante, documentação similar à da nacional não pode ser justificado como não diferenciação, tendo em vista se tratar de pessoas em condições diferentes; reconhecê-las é parte do processo de não discriminação e a consequente adequação das exigências burocráticas a fim de que não haja barreira para acesso a direitos. O acesso à escola deve ser entendido como fundamental e como mais do que ensino regular, mas também como espaço de socialização e de proteção.

Assim, a exigência de qualquer documentação que não se mostra acessível, seja por condições financeiras ou pela própria situação de refúgio, não se coaduna com a efetivação dos direitos humanos e, neste caso, em especial, das crianças e adolescentes. Indo de encontro ao preconizado na Lei, essa situação demonstra que a efetivação de direitos não é alcançada apenas com a existência de normativas; é preciso uma mudança cultural e capacitação dos profissionais dos serviços públicos e privados prestados à população acerca da temática. Em todas essas searas, como acesso a Documentação, Educação, Assistência Social, é preciso considerar que:

Para uma melhor integração local dessas crianças e adolescentes, a política de atendimento deve estar implicada no propósito de respeitar o direito a participação da criança e do adolescente, já previsto nas legislações mencionadas. Este público, detentor de uma história de vida, passou por condições das mais adversas que envolvem o processo de deslocamento forçado, já sabendo dizer sobre suas necessidades. Garantir a proteção é proporcionar a criança o direito de se expressar para que suas demandas sejam escutadas e consideradas na prestação de um serviço (THOMÉ, 2018).

Os atendimentos realizados pela Cdedica registram ainda as condições de trabalho em que vivem os adultos responsáveis, também migrantes. A maior parte deles não possui vínculo formal de trabalho, e as atividades exercidas nem sempre são compatíveis com a formação da pessoa. Esse perfil é igualmente relatado pelos responsáveis pelo atendimento do Nudedh, embora não haja sistematização ou estatística. Esses dados chamam atenção para a situação de precariedade vivenciada pelas pessoas em situação de refúgio, com maior dificuldade de formalização de vínculo de trabalho, além da não observância de sua formação.

Também entre os adultos é preciso se estar atento para as situações de exploração, como os riscos de atividades análogas à escravidão. Embora não seja de competência da Defensoria Pública estadual ação específica, cabe o acionamento dos órgãos competentes quando há suspeita, agindo sob a égide dos direitos humanos na busca pela proteção de todas as pessoas em situação de vulnerabilidade, neste caso em virtude do refúgio.

Em relação à possibilidade de realizarem atividades laborais compatíveis com sua formação em seu país de origem, podemos analisar que, além das dificuldades na validação de diplomas, situação prevista na Lei de Migração, há também o componente do preconceito, em suas diversas facetas, notadamente o racismo. Boa parte das pessoas refugiadas são originárias de países africanos, sendo pessoas negras. Conforme nos alerta Patricia Villen (2015, p. 137), “não há dúvida de que a relação entre imigração e trabalho na atualidade do Brasil não pode ser entendida fora dessa “estrutura dinâmica” marcada historicamente pelo racismo”. O histórico de escravização, o processo enfrentado pelos negros libertos e as diferentes levas de migração de pessoas brancas refletem o racismo estrutural em nossa sociedade, materializado, na realidade aqui debatida, sobretudo nos trabalhos precários e na maior dificuldade de ascensão social.

A análise da situação de refugiados no Brasil precisa levar em conta a interseccionalidade, ou seja, a sobreposição de grupos e de opressões (CRENSHAW, 2004): os preconceitos de raça, classe, origem, religião, dentre outros, comparecem também no encontro com esses migrantes. Assim, aos refugiados são geralmente ofertadas vagas de trabalho com menor exigência de experiência, independentemente da trajetória laboral e de estudo da pessoa, efetivando-se em discriminações e, portanto, como fortes empecilhos à consumação da integração local, sob a perspectiva dialética que vimos anteriormente.

A regularização da documentação é a dimensão legal da integração, que se inter-relaciona à dimensão econômica e à social e cultural (THOMÉ, 2019). A partir da análise dos atendimentos realizados pela Defensoria Pública, podemos verificar todos esses âmbitos, notadamente pelas dificuldades encontradas pelas pessoas: desde a emissão de documentos até o acesso a políticas públicas locais, passando pelo racismo e outras discriminações, há ainda muitos desafios para

se efetivar a integração local dos refugiados no Rio de Janeiro. E, até o presente momento, não se verifica no cotidiano de atendimentos da Defensoria Pública diferenças significativas após a entrada em vigor da nova lei de migração.

Embora essa normativa seja recente, é imprescindível colocarmos em análise seus efeitos. Como vimos, ela se constitui como um enorme avanço na política nacional referente aos migrantes, em consonância com o cenário internacional, tendo sido gestada com a participação de diversos movimentos sociais e instituições especializadas, apresentando a perspectiva dos Direitos Humanos. Contudo, a promulgação da lei não tem o condão de mudar uma realidade; embora seja ela mesma também fruto de mudanças, é preciso compreender a dinâmica social para além de suas normativas, posto que a efetivação de direitos – e a integração local no que tange aos refugiados – acontece no encontro, no cotidiano, nas micropolíticas. E nesse aspecto ainda há inúmeras barreiras, conforme apontam a literatura pesquisada e os dados dos atendimentos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

De outra parte, é preciso ter em conta que as normativas nacionais, na esteira das internacionais, tratam das relações do Estado-nação, mantendo a soberania do Estado quanto à definição sobre quem e como pode entrar e permanecer em seu território (MOREIRA, 2014). Nossa legislação trata da parte documental, burocrática, e apresenta os princípios humanitários, mas o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional – e como cidadão no país de destino, no caso o Brasil – é um processo que se desenvolve não apenas atrelado à letra da lei. No parecer consultivo OC-18/03, a Corte Interamericana deixa claro que seria ilusório acreditar que a opinião de um órgão jurisdicional e as correntes de progresso com justiça poderiam inverter, no curto prazo, tendências antigas que têm sua raiz em preconceitos profundos e muitos interesses. Percorrer esse caminho e concluí-lo exige adotar – como se afirmou na Conferência de Durban – estratégias, políticas, programas e medidas que competem à “responsabilidade de todos os Estados, com a plena participação da sociedade civil no âmbito nacional, regional e internacional”¹⁵.

Nesse ínterim, os dados aqui apresentados e as reflexões propostas também ilustram a importância do atendimento realizado na Defensoria Pública estadual, que pode – e deve – se dar para além do judicial e da coleta de informações para um processo. Em especial através de atuação interdisciplinar, a Defensoria Pública pode ser a porta de entrada para uma rede de serviços¹⁶

¹⁵ Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.doc, acesso em 19.08.20.

¹⁶ O conceito de rede de serviços apresenta a premissa de que nenhum serviço atua de maneira isolada ou dá conta de todas as demandas dos sujeitos, sendo imprescindível a interlocução entre eles. Entendemos que a Defensoria Pública faz parte dessa rede, sendo mais um importante componente em diversas redes especializadas que buscam garantir direitos às pessoas.

e cumprir a função de desburocratizar o alcance de direitos, viabilizando não apenas o acesso às políticas públicas especializadas, mas às demais, ditas universais. A Defensoria, ainda – não só ela –, pode ser o lócus em que se olha e escuta os sujeitos, suas demandas, suas particularidades. E promove, de maneira integrada a outros serviços, a garantia de direitos, notadamente para as pessoas em situação de vulnerabilidade.

Essa rede de serviços, portanto, precisa estar capacitada para o acolhimento e a escuta qualificada, para o olhar atento aos sujeitos. Costumeiramente pensamos na importância de serviços especializados; estes certamente precisam ser fortalecidos e ampliados em seu alcance. Mas também os serviços universais são instituições que garantem acesso a direitos, a todos os direitos, em que se busca promover justiça social.

No ano de 2020, seria inaugurada uma nova forma de trabalho da Defensoria Pública do Rio de Janeiro voltada às pessoas migrantes e refugiadas através da realização de ações sociais nos locais em que há maior concentração delas, de maneira integrada a diversas outras políticas públicas, como Saúde, Assistência Social, Cultura e políticas de gênero. Esse projeto foi suspenso em virtude da pandemia do novo coronavírus e as necessárias medidas de distanciamento social decorrentes. Esperamos que em breve possamos retomá-lo, construindo mais uma atuação no sentido de promoção da integração local das pessoas refugiadas no Rio de Janeiro.

Outra função da Defensoria Pública estadual é participar da construção de políticas públicas. A do Rio de Janeiro compõe o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes – CEIPARM-RJ, que tem a função de monitorar e executar o Plano Estadual de Políticas em Atenção a Refugiados. Esse é, portanto, um importante espaço de articulação de políticas específicas para refugiados no Estado.

A Defensoria Pública estadual tem um papel fundamental no acesso à justiça de seu público-alvo, incluindo as pessoas refugiadas. Ivan Ruiz (2018) ressalta que o “Acesso à Justiça” deve ser compreendido assim como o acesso obtido tanto por intermédio dos meios alternativos de solução de conflitos de interesses, quanto pela via jurisdicional e das políticas públicas. Logo, não está restrito ao Poder Judiciário tão somente, mas também aos outros aspectos da vida do ser humano. Ao viabilizar a inserção dessas pessoas nas demais políticas públicas, a Defensoria busca a garantia efetiva de direitos, pautada pelo princípio da justiça social.

Entre atuações judiciais e extrajudiciais, a Defensoria Pública estadual se mostra como de enorme importância na busca pela efetivação dos direitos humanos das pessoas em situação de refúgio e comumente em situação de vulnerabilidade. A desconstrução de barreiras impostas por uma burocracia muitas vezes excessiva, que se mistura ao racismo e às premissas de proteção

nacional por muitos anos vigentes em nosso país; a articulação para a construção de políticas públicas; a realização de um trabalho integrado e em rede; e a escuta singular dos sujeitos que demandam, tudo isso compõe as funções que ratificam a importância da Defensoria Pública na rede de proteção aos refugiados no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação do debate internacional acerca da situação das pessoas refugiadas em todo o mundo, inclusive com os importantes posicionamentos da OEA a respeito, forja um cenário mundial de atenção para com essas pessoas, sob a perspectiva dos direitos humanos. Desde o estabelecimento das Nações Unidas, em 1945, um de seus objetivos fundamentais tem sido promover e encorajar o respeito aos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948, representa um marco ao considerar que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Com a promulgação da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em 1969, esse regime de respeito aos direitos humanos essenciais se consolidou e passou a orientar as obrigações internacionais dela decorrentes. Entre a Declaração universal e a convenção americana foi adotada a Convenção sobre o estatuto dos refugiados de 1951, a qual ingressou no ordenamento jurídico brasileiro apenas em 1961 por meio do Decreto nº 50.215. A criação da Agência da ONU para os refugiados, o ACNUR, e os julgados da OEA que vimos anteriormente, demonstram a importância deste tema no debate internacional.

Neste contexto, a legislação brasileira se modifica, deixando a normativa de proteção nacional dos anos de chumbo para se criar uma política de recepção dos refugiados e, mais recentemente, de acolhimento das pessoas migrantes de maneira geral. Essas leis, atualmente em vigor, apresentam a perspectiva dos direitos humanos, mas pouco afirmam sobre a forma de integração das pessoas migrantes, em especial as refugiadas, notadamente em situação de vulnerabilidade. A integração, como vimos, está para além da recepção e indica um processo dialético e recíproco, com a participação de todos; se faz necessária, portanto, uma mudança de atitudes.

A efetivação de tais mudanças, contudo, não é imediata com a promulgação de leis, sendo um processo de transformação cultural, que passa pela ampla compreensão sobre a situação de refúgio, pelo enfrentamento do racismo e outras discriminações, pela desburocratização administrativa e pelo

acesso às políticas sociais. Tal processo, portanto, precisa da participação de diversos atores sociais; dentre estes, a Defensoria Pública. A partir da análise da atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, defendemos a importância do trabalho judicial e extrajudicial desta, entendendo-a como uma política pública, fazendo parte de uma rede de serviços que tem como função a promoção de direitos a pessoas em situação de vulnerabilidade, no caso, aos refugiados.

Outro personagem fundamental são as próprias pessoas refugiadas. A construção e a promoção de políticas públicas para refugiados não pode reproduzir um sistema colonial que enxerga o outro como subjugado econômica, social e culturalmente e que não faz ecoar sua voz. A efetivação de um processo de integração passa pela escuta e participação ativa das próprias pessoas que precisam de serviços específicos, sob a perspectiva de autonomia delas. Neste aspecto, temos muito a avançar pois, historicamente, os refugiados têm sido apartados dos processos decisórios que dizem respeito aos seus interesses, fator este agravado pelo fato de que a eles é negado o exercício dos direitos políticos. De igual modo, não podemos perder de vista a necessidade de se efetivar o direito à participação de crianças e adolescentes nos processos judiciais e administrativos que os afetem, direito previsto na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 e no ECA, uma vez que muitas decisões são tomadas pelos agentes públicos contrariando o seu melhor interesse.

A metáfora da rede nos serve para enfatizar a importância da atuação intersetorial (estado e sociedade civil), interinstitucional e interdisciplinar, além de promover nossa reflexão acerca da interconexão entre os sujeitos, olhando os nós como laços. Ter essa utopia no horizonte mobiliza para que cada sujeito - e em especial aqui aqueles que compõem os serviços - faça sua parte nesta complexa engrenagem de tecer uma rede de acolhimento universal, sob a perspectiva da equidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR BRASIL. Convenção de 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951>. Acesso em: 11 Ago 2020.

ANDRADE, José H. Fischel de. Direito Internacional dos refugiados - evolução histórica - 1921-1952. Renovar, Rio de Janeiro, 1996.

AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde. O papel da Defensoria Pública do Estado de São Paulo no acesso a direitos econômicos, sociais e culturais de pessoas refugiadas ou imigrantes.

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 3 n.14 p.108-130, jun 2018.

BARBOSA, Lucas Teixeira Reis; FERREIRA, Gislaíne Carla Kepe. O princípio da regularização documental e a prática na Polícia Federal/RJ: um estudo de casos. Mimeo. 2020.

BOFF, Leonardo. A águia e a galinha – uma metáfora da condição humana. 26ª edição Editora Vozes, 1977.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul 2020.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 18 jul 2020.

BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 21 jul 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentença de 21 de julho de 1989. Reparações e Custas.Série C Nº 7. 1989.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso das “Crianças de Rua” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Sentença de 26 de maio de 2001. Reparações e Custas.Série C Nº 77. 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva nº 18/03. 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.Caso Yean e Bosico Vs. República Dominicana. Sentença de 8 de setembro de 2005. 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Sentença de 23 de novembro de 2010. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. 2010a.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Penha VS. Bolívia. Sentença de 1 de setembro de 2010. Fundo, Reparações e Custas. 2010b

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Rosendo Cantú e outra, 2010c

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana. Sentença de 24 de outubro de 2012. Mérito, Reparações e Custas. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Parecer Consultivo de nº 21/14. 2014.

CRENSHAW, Kimberle. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. **VV. AA. Cruzamento: raça e gênero**. Brasília: Unifem, 2004.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-conjunta-n-1-do-conare-1.pdf> Acesso em: 30 jul 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/CONARE. Refúgio em números 4ª edição. Disponível em: file:///C:/Users/Roberta/Downloads/RefugioemNmeros_2018.pdf. Acesso em 19 ag 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. A questão dos refugiados nos contextos latinoamericanos e brasileiro. V Simpósio dos pós-graduandos em ciência política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez., 2014.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Crianças são quase um terço das vítimas de tráfico humano no mundo, diz ONU**. 07 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/criancas-sao-quase-um-terco-das-vitimas-de-trafico-humano-no-mundo-diz-onu/> Acesso em: 10 ago 2020.

PAULO, Paula Paiva. Ato anti-imigração na Paulista foi contra a lei, dizem especialistas. 05/05/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/ato-anti-imigracao-na-paulista-foi-contr-a-lei-dizem-especialistas.ghtm>. Acesso em 18 ago 2020.

PORTAL TERRA. Brasil acolhe, mas ainda não integra refugiados. 09/09/2015. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/brasil-acolhe-mas-ainda-nao-integra-refugiados,e3cb934613bab6f16b60a9660ad370eehk3jRCRD.html> Acesso em: 17 Ago 2020.

RUIZ,Ivan Aparecido. Princípio do acesso justiça. Tomo Processo Civil, Edição 1, Junho de 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>. Acesso em: 17 Ago 2020.

SALLES, Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes, GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais. s, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.111-132.

SOUSA, Viviane. Com pandemia de Covid-19, solicitações de refúgio despencam no Brasil em 2020. 20/06/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/20/com-pandemia-de-covid-19-solicitacoes-de-refugio-despencam-no-brasil-em-2020.ghtml>. Acesso em 19 ago 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. DELIBERAÇÃO E/CME Nº 28, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2016.Divulga procedimentos para atendimento aos refugiados no Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6055467/4178705/DeliberacaoCME282016.doc> Acesso em 19 Ago 2020.

THOMÉ, Roberta Gomes. A integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados no Brasil: reflexões para o debate. **O Social em Questão**. Ano XXI, nº 41, Mai a Ago, 2018.

THOMÉ, Roberta Gomes. Crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de Refúgio no município do Rio de Janeiro: desafios e perspectivas para a proteção social. 2019. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2019.

VILLEN, Patrícia. Imigração e racismo na modernização dependente do mercado de trabalho. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol.19 n.34, p.126-142, jan./jun., 2015.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migrações, Rupturas e Continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**, Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018.



*Projeto “Refugee”:
processos migratórios
na comarca de
Duque de Caxias*

[> VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

PROJETO “REFUGEE”: PROCESSOS MIGRATÓRIOS NA COMARCA DE DUQUE DE CAXIAS

Grupo Pesquisadoras Periféricas¹

INTRODUÇÃO

Renata Tavares da Costa²

Eu não nasci em Duque de Caxias. Minhas primeiras lembranças da cidade são as paisagens da janela da antiga *Caravan* que meu pai dirigia nos levando para visitar meu tio Pedro, no Bairro dos Cavaleiros. Lembro-me da rua enlameada, lembro-me do sabor inigualável do angu da tia Euza, lembro-me de um parque de diversões e de ter gastado todo o meu dinheiro pagando a roda gigante para os meus primos, lembro-me da fábrica de pipa, lembro-me de muitas crianças. Tudo com muita alegria e um carinho imenso!

Muitos anos depois, já Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, lembro-me também do dia em que Marina Magalhães, minha amiga e Defensora, mandou mensagem (eu morava em Buenos Aires) para “concorrer ao Júri de Caxias”, ou seja, sair de Belford Roxo para trabalhar em Duque de Caxias. Nilsomaro acabara de ganhar a Capital!³ E lá fui eu. Muito mais do que “defensorar” no Júri (tarefa árdua, já que ia substituir um ícone para mim e dialogar com dois grandes nomes do Ministério Público), em Caxias encontrei uma nova forma de ver o mundo, aprendi a rir mais que chorar, a felicidade de fazer pouco e ajudar muito, e que não era para me preocupar porque “tudo ia dar certo”. Amo ouvir histórias, conhecer lugares, descobrir ícones. Mas, ainda assim, me sinto muitas vezes uma forasteira.

¹ O Grupo de Pesquisa “Pesquisadoras Periféricas” é formado por estagiários e ex-estagiários da Defensoria Pública, moradores dos Municípios que conformam a Baixada Fluminense e ligados à 1ª DP da 4ª Vara Criminal da Comarca de Duque de Caxias. Tem como objetivo estudar os temas de direito afetos às questões relativas ao território da Baixada. Outros projetos podem ser apontados: Saúde Mental e Direitos Humanos, Implementação das Decisões do Sistema Interamericano nas Sentenças do Júri de Caxias. Atualmente é coordenado por Renata Tavares da Costa, Defensora Titular da 1ª DP do Júri de Duque de Caxias e tem como integrantes: Bruna Ramalho da Hora, Bruna Faro Martins, Thaisa Keller Ferreira Vieira Cruz, Guilherme Couto dos Santos, Mariana Moura da Rocha, Ana Beatriz Rodrigues da Silva e Amanda Silva de Oliveira Cesar.

² Defensora Pública, Mestranda em Direito Internacional dos Direitos Humanos, Coordenadora do Projeto “Pesquisadora Periférica”.

³ Nilsomaro de Souza Rodrigues é Defensor Público, hoje aposentado, nascido e criado no Município de Duque de Caxias. Responsável pelas negociações que findaram com a sede da Defensoria Pública no Município. Uma figura lendária na Defensoria e na história do Município de Duque de Caxias.

O trabalho no Tribunal de Júri me fez entender que uma defesa diligente exigia de mim conhecer melhor o território, as pessoas, os costumes. Mapear os movimentos sociais, estar mais perto das ruas (e, por isso, mais longe do gabinete). E foi exatamente num sábado em que fui parar em Jardim Gramacho para fazer uma atividade com o Fórum Comunitário Jardim Gramacho, junto com a Nete, em comemoração ao dia da Mulher Negra, Latina e Caribenha, que vi as trançadeiras pela primeira vez. Mulheres lindas, vestidas com aqueles panos coloridos e falando idiomas nunca escutados. Fiquei fascinada. Nesse dia soube da comunidade de refugiados que vivia em Jardim Gramacho. Em conversa com aquelas mulheres, surgiu uma angústia: pensar em como a Defensoria Pública poderia atuar em prol daquelas pessoas. Vontade esta que foi adiada pela gigantesca onda do cotidiano de um júri na Baixada Fluminense.

Contudo, esse desejo pôde ser retomado quando fomos procurados pela então Secretária de Assistência Social do Município para uma reunião com a Assistência Social da Paróquia Santo Antônio – ASPAS, instituição responsável pela assistência às pessoas refugiadas na Baixada. Após essa reunião, iniciamos um projeto com a Defensoria Pública da União, representada pela Dra. Natalia Von Rondow. Organizamos, inicialmente, um atendimento ao grupo de refugiados para entender suas demandas e saber como as instituições poderiam ajudar. No decorrer do processo, uma crítica veio à tona: os representantes da ASPAS viam com certa desconfiança a aproximação da Defensoria - diziam que os refugiados sentiam-se muito usados. Contaram que muitos pesquisadores chegavam, observavam, escreviam e depois desapareciam.

Muito em razão do cuidado de estar presentes, mas também despertados por um desejo de saber atuar, entendemos necessário pensar o fenômeno do refúgio a partir da visão do morador da Baixada Fluminense. Por isso, o projeto contou com o apoio de um Grupo de Estudos formado por estudantes de direito da Comarca de Duque de Caxias.

Nesse momento surgiu então o “Grupo de Pesquisadoras Periféricas”, composto por estudantes de direito que, de alguma forma, atuaram junto ao Tribunal do Júri de Duque de Caxias. O grupo se reuniu para estudar o processo do refúgio. A metodologia de trabalho incluía assistir aula, ler textos, frequentar eventos sobre refúgio, bem como reuniões com os refugiados na Igreja Santo Antônio, no centro da cidade.

Em toda essa construção, uma ideia nos moveu: a necessidade de tornar o mundo um lugar para todos a partir do exercício de empatia. Ouvir as histórias e os relatos, entender como se dá o processo de querer deixar para trás a terra natal. Um movimento que, mais do que humanizar o refugiado, humanizou a nós todos. Assim sendo, o que se pretende expor neste artigo é parte do resultado dessa construção.

UM POUCO SOBRE A BAIXADA FLUMINENSE

Ana Beatriz

A Baixada Fluminense tem a sua história marcada por problemas sociais, violência urbana, violação de direitos civis, combinados com a expansão das periferias que formam as inúmeras favelas da região, elementos esses que se expressam através dos níveis cada vez mais elevados de criminalidade⁴.

Devido a um longo processo histórico de violência, em que grupos de extermínio foram criados para criminalizar a pobreza e a miséria, a Baixada se tornou símbolo de um Rio de Janeiro violento. Muitos desses problemas foram resultado da ausência do poder público somada a ocupações irregulares da região, que acabou ficando vulnerável à atuação de chefes locais e grupos paramilitares⁵.

Uma das regiões mais afetadas da Baixada pela falta de políticas públicas é o Jardim Gramacho, conhecido internacionalmente pelo seu antigo aterro sanitário, o Lixão de Gramacho. Ali, há pessoas vivendo em condições extremamente precárias e de extrema pobreza, e foi lá onde um grupo de sessenta famílias do Congo se refugiou da Guerra Civil Congoleza⁶. Numa entrevista feita pelo Jornal Extra com uma das refugiadas, a Congoleza Bernadete Umba, na época com 29 anos, esta relatou o seguinte:

(...) Morar em Jardim Gramacho é pior do que no Congo, mas é a opção que nós temos. As casas são ruins. O preconceito e o racismo aqui são muito fortes. Já cheguei a chorar por causa da aversão das pessoas, que diziam que a gente tinha filhos que nem porcos.⁷

Entretanto, nem só de caos vive a Baixada Fluminense. Ela é rica em cultura, lazer, história. Como, por exemplo, as religiões de matriz africana, que são bastante presentes na região; entre as décadas de 1970 e 1980, diversos terreiros de candomblé foram fundados, tornando a região um dos polos mais ativos e dinâmicos dessas religiões.

⁴ Alves, José Claudio de Souza, **Dos Barões ao Extermínio: Uma História da violência na Baixada Fluminense**, 2ª Ed., Rio de Janeiro:Consequência, 2020.

⁵ Idem.

⁶ VijayPrashad e KambaleMusavuli. **Como a atual crise na República Democrática do Congo começou: a espoliação de bens naturais e a ingerência do Ocidente desde o colonialismo estão na raiz do problema**. Globetrotte, 05 de Fevereiro de 2019 às 08:25. Disponível em <<https://www.brasilefato.com.br/2019/02/05/artigo-or-como-a-atual-crise-na-republica-democratica-do-congo-comecou>> Acesso em 17 ago, 2019.

⁷ Ricardo, Igor, “Baixada-Fluminense-Refugio-De-60-Familias-Do-Congo-Que-Fugiram-Da-Guerra-Civil”, **Extra**, Disponível em <<https://extra.globo.com/noticias/rio/baixada-fluminense-refugio-de-60-familias-do-congo-que-fugiram-da-guerra-civil-21276399.html>>, Acesso em 12abr, 2021.

Mesmo em meio a tantos problemas, a Baixada resiste e traz em seu seio uma geração de jovens que lutam, motivam e transformam as narrativas dessa região e que, com certeza, servirão de impulso para futuras gerações.

UM POUCO SOBRE O QUE OUVIMOS: O ATENDIMENTO AOS REFUGIADOS DE JARDIM GRAMACHO

Bruna Hora

Fazendo o estágio na Defensoria do Júri de Duque de Caxias, entrei para o Grupo de Pesquisa “Pesquisadoras Periféricas”. Entre outros projetos, havia o REFUGEE. Como estudantes de Direito, a experiência do estágio voluntário na Defensoria Pública da Baixada Fluminense nos colocou em contato com grupos de refugiados e imigrantes que vivem no Jardim Gramacho, mundialmente conhecido por ter sediado um dos maiores lixões da América Latina⁸.

Por outro lado, o trabalho foi possível a partir da criação e da organização, por parte da 4ª Vara Criminal de Duque de Caxias, de um grupo de estudos sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, os *standards* interamericanos e casos concretos.

O projeto se desenvolveu em duas frentes: uma relacionada aos estudos sobre imigrantes e refugiados; e outra, com o atendimento a esses grupos vulneráveis. O objetivo era entender os problemas jurídicos e pensar em soluções a partir de uma instituição como a Defensoria Pública.

Inicialmente, agendamos uma reunião entre os representantes da ASPAS e as Defensorias do Estado e da União para entrar em contato com o grupo de refugiados que desejavam atendimento⁹. Nesse encontro, a grande reclamação foi a questão da **concessão da condição de refugiado** e suas **implicações nas relações de trabalho**. Nesse momento, ajustou-se o atendimento das famílias por parte da Defensoria. A essa primeira reunião, compareceram representantes da Defensoria Pública do Estado e da União. Depois, organizamos um encontro com a **Defensoria Pública da União** na Defensoria de Duque de Caxias. Desde o início, restou claro que os dois órgãos deveriam atuar em conjunto. Assim, a

⁸ Martin, Maria. **A 30 quilômetros de Ipanema, a vida passa com menos de três reais por dia**. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/politica/1512998294_705549.html> Acesso em 17, ago, 2020.

⁹ Ação Social Paulo VI (ASPAS) é a organização da Igreja Católica que atua na Baixada. Nos primeiros 3 meses a Caritas oferece uma ajuda de custo que vem da Acnur. A maioria dos refugiados que foram acolhidos pela ASPAS ou foram embora do Brasil, ou foram para uma comunidade em Barros Filho (eles não tinham nenhuma informação sobre lá). Hoje a ASPAS atende 35 famílias apenas, oferece mensalmente cestas básicas e não conta com ajuda governamental e privada. Mesmo estando em Barros Filho, eles continuam buscando as cestas básicas em Caxias.

Defensoria do Estado organizou a logística para trazer as famílias de Jardim Gramacho para a sua sede. O formato foi uma roda de conversa, de maneira que pudéssemos realizar a escuta e traçar estratégias.

Interessante notar que, nesse dia, a maioria das pessoas que compareceram ao encontro eram mulheres, e todas estavam acompanhadas de seus filhos—muitos deles crianças (Figura 1). Contaram que seus maridos não poderiam estar ali, seja porque estavam trabalhando, seja porque procuravam algum tipo de trabalho. Relataram que, por não possuir documentação, não tinham como arrumar emprego e, sendo assim, submetiam-se a trabalhos com carga horária excessiva, em péssimas condições, além de humilhações (“Se não quiser”, ouviam, “tem quem queira.”).

Em relação a seus filhos, reclamaram muito do preconceito de outras crianças nas escolas. Contaram dificuldades ocasionadas pela comida diferente. Muitas delas descreveram a solidão de seus filhos, apartados das brincadeiras, em razão da língua ou da cor pele. Muitos se recusavam a voltar para a vida escolar.



Figura 1. Reunião com os Refugiados de Jardim Gramacho na sede da Defensoria de Caxias

Depois desse encontro, outros aconteceram na sede da Defensoria da União, exatamente para tratar da questão da condição de refugiado.

Por fim, em fevereiro de 2020 houve uma reunião com a senhora Siomara, da ASPAS, para debater a situação econômica dos refugiados. Esta informou que eles recebiam apoio tão somente da paróquia de Santo Antônio, não havia qualquer tipo de auxílio do Governo ou mesmo da iniciativa privada. Chegaram a receber por três meses um auxílio do Caritas, que foi interrompido por falta de dinheiro.

A integrante da ASPAS nos relatou também que essa ajuda prestada pela paróquia já acontecia há cerca de quatro anos, mas que não foi direcionada

às mesmas famílias durante todo esse tempo. Explicou que o auxílio é prestado geralmente na forma de moradia, e como esta não é fixa, aquele acaba por se dar por um tempo transitório. Algumas famílias, em que as mulheres eram *trancistas*¹⁰, se mudaram para o centro do Rio de Janeiro ou para os bairros da Penha, Madureira, Barros Filhos, em busca de mais oportunidades de trabalho.

Outras famílias veem o Brasil apenas como parte do caminho de mudança. Tentam seguir para outros países da América e atravessar a fronteira para os Estados Unidos. Outras, ainda, que tinham a intenção de permanecer no Brasil, com o passar do tempo também demonstraram interesse em seguir para outros destinos.

A maior parte das histórias trazidas por Siomara dão conta de pessoas que tinham uma condição de vida boa e bom nível intelectual nos seus países de origem, mas que fugiram por causa de guerras e problemas políticos. Relatou-nos, por exemplo, o caso de um rapaz que era geólogo e fugiu do seu país, pois lá defendeu uma menina que ia ser violentada por um grupo armado e por isso foi jurado de morte, sendo obrigado, portanto, a fugir.

Inclusive nos contou que a maioria dos que conseguem fugir e vêm para o Brasil nessa situação de refúgio são aqueles que realmente tinham uma condição econômica razoável nos seus países, pois pagam um valor altíssimo aos “coiotes”, pessoas que fazem as travessias ilegais. Por esse motivo, as famílias costumam vir um a cada vez, já que têm que pagar um valor referente a cada membro da família.

Outra situação relatada por Siomara é que essas pessoas muitas das vezes fazem essas travessias sem nem ao menos saber para onde vão. Os “coiotes” as levam para onde é possível; entretanto, mesmo sem saber o seu destino, preferem seguir, pois a situação no país de origem se mostra como caso de vida ou morte.

Um trabalho bem interessante oferecido pela Associação é o acompanhamento psicológico, realizado por uma psicóloga voluntária. Ela nos relatou que enfrentou diversas dificuldades no início, pois muitas das vezes teve que negociar com os maridos para que as esposas pudessem fazer tratamento médico. Isso ocorria tanto quando se tratava de um profissional do sexo masculino, quanto do sexo feminino, pois, de acordo com a cultura da maioria daqueles refugiados, somente o marido poderia ver o corpo da esposa despido.

A psicóloga também contou que havia dificuldades até mesmo para a realização dos atendimentos, uma vez que os maridos não deixavam as esposas sozinhas. Muitas vezes estas pediam para ser atendidas na condição de que

¹⁰ Trancistas são mulheres que fazem tranças. Estas, por sua vez, são um patrimônio imaterial da cultura africana. No Brasil, é apontada como o processo de reconhecimento da própria negritude. Lemos, Lindrielli Rocha, O Afroempreendedorismo: saber tradicional, empoderamento e contribuição à indústria criativa, **Extraprensa**, São Paulo, v. 12, n. esp., p. 861 – 879, set. 2019.

seus maridos também estivessem presentes, por medo de que alguma espécie de coleta de informações pudesse acontecer ali, de modo que a situação ilegal na qual as famílias se encontravam pudesse ser denunciada

Além disso, completou a profissional, houve também palestras de conscientização sobre o respeito às diferenças em algumas escolas nas quais as crianças refugiadas estão matriculadas após uma mãe relatar que a filha sofreu *bullying* por ser negra, refugiada, ter o cabelo *blackpower*. Em outro caso, a diretora insistia para que a aluna comesse a refeição toda no almoço oferecido pela escola, no entanto na cultura da menina não se podia comer carne de vaca, e ela não aceitava comer por esse motivo.

Na sequência do projeto, no dia 23 de junho de 2020, a equipe de pesquisadores e da Defensoria entrou novamente em contato com a senhora Siomara, a fim de questioná-la sobre a situação econômica dos refugiados naquele momento da pandemia relacionada ao auxílio dado pela Igreja. A profissional lamentou que tenham diminuído as doações recebidas pela Igreja, o que afetou um pouco a ajuda às famílias refugiadas do Jardim Gramacho. De qualquer sorte, completou que ainda assim seguia ocorrendo a distribuição de algumas doações, especialmente de itens de higiene básica, que, por sua vez, não pararam. Completou dizendo que dia 27 de junho seriam encaminhadas doações de itens de higiene básica.

Outra grande reclamação transmitida através de nossa interlocutora e que surgia nos diálogos travados com as próprias refugiadas relacionava-se à saúde da mulher. Muitas delas, em razão de sua religião, não poderiam fazer consultas com profissionais homens. Relataram as dificuldades de acesso a profissionais de saúde do sexo feminino.



Figura 2. Reunião nas ASPAS- Pesquisadoras Periféricas Bruna, Amanda e AnanBia

A partir desses relatos, o Projeto começou a pensar em ações para minimizar o impacto negativo da situação dos refugiados, tais como, dentre outras: (i) realização de palestras sobre culturas de outros países ministradas por nativos, promovendo um intercâmbio cultural; (ii) catalogação de profissionais dentre os próprios refugiados como, por exemplo, psicólogos que falem o idioma dos que estão chegando, para receber as pessoas oriundas dos diferentes países; pessoas que conheçam a cultura do país e que sejam capazes de ensinar sobre a nossa, de maneira a minimizar o choque cultural ou para que simplesmente possam ser compreendidos; (iii) reorganização do local de moradia das famílias refugiadas- segundo as percepções dos pesquisadores, a concentração de refugiados em um mesmo local acaba tornando mais difícil a organização econômica e populacional na região.

Os refugiados e imigrantes já demonstravam seu grande valor quanto a questões como empreendimento; logo, não se sustenta mais o pensamento dicotômico “eles x nós”, segundo o qual “eles” são pessoas que precisam de ajuda, pois tiveram que fugir de situações extremamente insuportáveis.

A Defensoria Pública da União segue no atendimento aos refugiados no que toca sua condição. Essa instituição é responsável pelos trâmites junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). As outras ações ficaram represadas. Em conjunto com a DPU, a Defensoria Estadual chegou a se reunir com a Secretaria de Educação para pensar um projeto pedagógico para as escolas. Contudo, com a pandemia esses projetos foram suspensos.

O ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Natália Von Rondow

Na roda de conversa realizada com as famílias de Jardim Gramacho na sede da Defensoria Pública do Estado, em Duque de Caxias, ficou evidente que a grande preocupação dos migrantes estava relacionada à sua situação migratória no Brasil. A incerteza quanto ao reconhecimento da condição de refugiado pelo governo brasileiro era a principal reclamação dessas famílias e um grande obstáculo para o acesso a direitos, especialmente para a inserção laboral.

Dessa forma, com o apoio logístico da Defensoria Pública do Estado, representada pela Dra. Renata Tavares, foi organizado um mutirão de atendimento na unidade da Defensoria Pública da União, na Baixada Fluminense, para análise dos casos e prestação de assistência jurídica. Na oportunidade, foi possível perceber que a maioria dos migrantes atendidos havia solicitado o reconhecimento da condição de refugiado ao governo brasileiro há 5 (cinco) anos, mas ainda não tinham obtido resposta.

Até 15 de setembro de 2019, o pedido era apresentado em uma unidade da Polícia Federal para registro do solicitante e emissão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, regulamentado pelo Decreto nº 9.277/2018¹¹, e ainda conhecido como “protocolo provisório de solicitação de refúgio”. A partir do dia 15 de setembro de 2019, foi colocado em funcionamento o SISCONARE, novo sistema do CONARE para apresentação do pedido e acompanhamento do processo *online*. A atribuição para processar o pedido e reconhecer a condição de refugiado é do CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados, nos termos da Lei nº 9474/1997.

Ocorre que os problemas estruturais do CONARE são de notório conhecimento, e o forte crescimento do número de pedidos nos últimos anos afetou ainda mais a capacidade do órgão de apreciar os processos de refúgio em tempo razoável, o que tem aprofundado situações de vulnerabilidade.

Enquanto pendente o processo de reconhecimento da condição de refugiado, a pessoa solicitante, de acordo com a Lei nº 9.474/1997¹² e a Lei 13.445/2017¹³, tem direito à inserção no mercado formal de trabalho, à educação, saúde, e outros direitos básicos, sendo emitido o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, que comprova sua situação migratória regular no Brasil, até a apreciação do pedido pelo Comitê.

No entanto, na prática a situação é bem diferente, e as dificuldades cotidianas são inúmeras. Como o próprio nome do documento deixa claro, o solicitante de refúgio permanece em uma condição jurídica provisória, na constante expectativa pela decisão.

Isso mostrou-se bem evidente nos atendimentos realizados pela Defensoria Pública da União. Os migrantes alegaram que o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório não era aceito por alguns empregadores, sob a alegação de que não era um documento oficial por ser uma folha de papel, e que estabelecia uma condição indefinida e provisória. Informaram que existe uma falta de reconhecimento da documentação expedida pelo próprio governo brasileiro para refugiados. Além disso, foi possível perceber que o longo tempo de espera para análise do pedido gerava angústia, e um sentimento de incerteza

¹¹ DECRETO Nº9.277, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2018. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm. Acesso em abril de 2021.

¹² LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9474.htm. Acesso em abril de 2021.

¹³ LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em abril de 2021.

e constrangimento simbólico. O próprio documento evidencia esse estado de provisoriade pelo seu formato, uma folha de papel, que foi objeto de várias críticas pelos migrantes, que queriam uma carteira física como documento de identificação, algo que pudesse, dentro daquele estado de dúvida, trazer um horizonte de possibilidade e pertencimento¹⁴.

Nos atendimentos foram frequentes os pedidos de alteração da solicitação de refúgio para pedido de residência, em razão das dificuldades com o sistema eletrônico SISCONARE, dos obstáculos no acesso a serviços públicos com o documento provisório e da demora no processo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. Ademais, a grande maioria já tinha filhos brasileiros e foi possível a opção pela autorização de residência para reunião familiar. Todos manifestaram-se muito insatisfeitos com a situação de provisoriade que a demora na apreciação dos pedidos de refúgio gerou, não queriam mais ser solicitantes de refúgio.

Do quanto se foi dito, essa experiência sem dúvida mostrou que a demora excessiva na apreciação do pedido de reconhecimento da condição de refugiado enfraquece o refúgio como proteção. Apesar dos avanços da Lei de Refúgio, Lei 9474/1997, e da Lei de Migração, Lei 13.445/2017, a política migratória brasileira ainda precisa progredir muito para efetivar, de fato, medidas inclusivas e humanitárias. Esse desafio passa necessariamente pelo exame crítico das estruturas do sistema processual de reconhecimento do *status* de refugiado à luz do direito à duração razoável do processo, sem prejuízo das demais garantias do devido processo legal.

UM POUCO SOBRE O QUE APRENDEMOS: GRUPO DE ESTUDOS “REFÚGIO NOS TERRITÓRIOS DA BAIXADA FLUMINENSE”

Concomitantemente com os atendimentos, entendemos que seria necessário estudar o fenômeno do Refúgio a partir da ótica acadêmica. Daí a formação do Grupo de Estudos. A metodologia consistiu em assistir aulas sobre, e na participação em eventos, especialmente no da DPU sobre Refúgio. Foram ministradas as seguintes aulas para os representantes do grupo, na sede da Defensoria Pública de Duque de Caxias:

¹⁴ A Portaria nº 11.264/2020 do Departamento de Polícia Federal, editada em janeiro de 2020, estipulou que o DPRNM passaria a ser emitido sob a forma de cédula plástica, similar à CRNM – Carteira de Registro Nacional Migratório devida aos portadores de autorização de residência definitiva. No entanto, a implantação dessa nova forma ainda é incipiente sob a forma de projeto-piloto e não alcança, até a conclusão deste texto, a maior parte das pessoas solicitantes.

AULA/EVENTO	PROFESSORA
“Sistema Interamericano de Direitos Humanos”	<p>Ana Flavia Szuchmacher V. Lopes Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, MasterofLaws (LLM) em Gênero e Direitos Humanos pelo Washington College of Law-AU.</p>
“Crimigração”	<p>Carlos Eduardo de Figueiredo Juiz de Direito Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autônoma de Lisboa; Mestre em Sociologia Política pelo IUPERJ; Mestre em Ciências Penais pela Universidade Candido Mendes.</p>
“Refugiados: a experiência de Pacaraima”	<p>Natália Von Rondow Defensora Pública Federal. Graduada em Letras - Português/Literaturas. Ponto focal na Baixada Fluminense do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da DPU.</p>
“Defensor Público Interamericano”	<p>Isabel Penido Doutoranda em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos pela Nottingham University (Inglaterra) - (2008) com bolsa do Programa Alban (Comissão Européia). Bacharela em Direito pela UFMG. Defensora Pública Federal em São Paulo (Brasil - área criminal). Exerceu o mandato de Defensora Pública Interamericana entre agosto de 2016 a agosto de 2019. Área de interesse: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Sistema Interamericano e Direito Penal.</p>
Seminário “Refugiados no Brasil: Acolhimento e direito”	<p>Organização da DPU e do CONARE.</p>



Figura 3. Aula Projeto Refúgee- Sistema Interamericano de DDHH

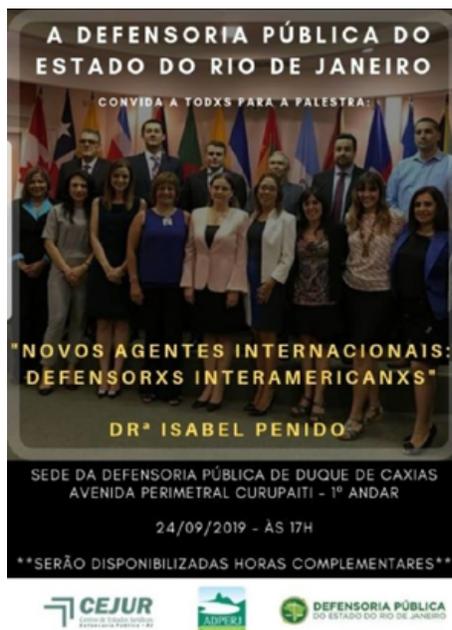


Figura 4. Cartaz da Aula do Projeto Refúgee



Figura 5. Aula do Projeto Refúgee na Defensoria em Caxias



Figura 6. Alunos do Projeto Refúgee



Figura 7. Certificado de Participação no Seminário “Refugiados no Brasil: Acolhimento e Direitos”

Aprendemos, durante o projeto, aspectos preconizados nos instrumentos internacionais e nacionais relacionados ao tema do refúgio.

Neste sentido, refugiado é o indivíduo que, devido ao temor de perseguição e, razão da raça, da nacionalidade, da religião, por opinião política ou por pertencimento a um grupo social historicamente em desvantagem, é obrigado a sair de seu país e pedir proteção em outro¹⁵.

O que preconiza o ordenamento internacional é que para o reconhecimento da condição de refugiado, segundo a Convenção de 1951, é preciso que o solicitante de refúgio cumpra os seguintes requisitos:

- “(i) o solicitante deve ser estrangeiro com nacionalidade diversa do Estado no qual busca o refúgio;
- (ii) devem existir fatos objetivos e um risco genuíno de temor, de caráter subjetivo;
- (iii) devem existir perseguição e risco de graves danos, sendo o Estado de origem incapaz de proteger o solicitante;
- (iv) o risco ou temor do solicitante deve ter relação com raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política;
- (v) deve haver uma necessidade real e um direito legítimo para a proteção”.

No entanto, não há previsão de sanção para casos de violação do direito à condição de refugiado, ao menos nas Convenções de Viena

Em dezembro de 2018, nosso país contabilizava 11.231 refugiados já reconhecidos. Desse total, 72% são homens e 28% mulheres. Naquele mesmo mês, havia 161.057 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Dos refugiados já reconhecidos, 36% são sírios; 15%, congolese; 9%, angolanos; 7%, colombianos e 3%, venezuelanos, dados que constam da 4ª edição da publicação Refúgio em Número¹⁶.

As decisões relacionadas ao refúgio no Brasil podem ser tomadas por três órgãos diferentes: o CONARE decide os casos de deferimento, cessação, perda, extinção e, excepcionalmente, de arquivamento. A COORDENAÇÃO GERAL DO CONARE pode extinguir e arquivar alguns casos, conforme disposto na Resolução Normativa nº18 do CONARE (com redação dada pelas

¹⁵ Gilberto, Camila Marques. **A proteção aos refugiados no sistema interamericano de direitos humanos: reflexões a partir do caso Pacheco Tineo**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. Disponível em <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/3301/2/Camila%20Marques%20Gilberto.pdf>> Acesso em 17 ago, 2020

¹⁶ ACNUR. **Refúgio em Números**. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf> Acesso em 17 ago, 2010

Resoluções Normativas nº26 e nº28, ambas do CONARE) e na Resolução normativa nº23 do CONARE (com redação dada pela Resolução Normativa nº28 do CONARE), a cuja informação não temos acesso. O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA decide os recursos das decisões do Comitê Nacional para os Refugiados, conforme disposto no art.29 e no art. 40 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (a qual podemos ter acesso)¹⁷.

No Sistema Interamericano, o caso mais importante foi o **Caso Pacheco Tineo vs. Bolívia**. Ali, a Corte reafirma o direito e as garantias judiciais das pessoas deslocadas, especialmente nos procedimentos que podem gerar a detenção e a deportação.

Segundo a Corte, o direito de toda pessoa a buscar e receber asilo foi reconhecido pelo art. 22.7 da Convenção Americana. A condição de refugiado, no entanto, está prevista na Convenção de 1951. A decisão é declaratória e obriga a todos os Estados pelos quais a pessoa tiver que passar.

Uma das características mais importantes da Condição de Refugiado é a **vedação de devolução ao país de origem**. Segundo a Corte, é a pedra angular da proteção internacional¹⁸.

Neste sentido, segue o Tribunal:

“Esto necesariamente implica que esas **personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones**. Antes de realizar una devolución, los Estados deben asegurarse que la persona que solicita asilo se encuentra en la capacidad de acceder a una protección internacional apropiada mediante procedimientos justos y eficientes de asilo en el país a donde se le estaría expulsando. **Los Estados también tienen la obligación de no devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad** de que sufra algún riesgo de persecución o bien a uno desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo (la llamada “devolución indirecta”)¹⁹.”

No Brasil, a condição de refugiado oferece dois tipos de problemas. O primeiro relacionado à incapacidade de o **CONARE dar conta do procedimento num prazo razoável**. No Seminário organizado pela DPU, integrantes do CONARE relataram a dificuldade de processar os pedidos de

¹⁷ CONARE. **Projeto de Cooperação**. Disponível em <[¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH. Caso Pacheco Tineo vs. Bolívia. § 151](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrl-joiNTQ4MTU0NGltYzNkMi00M2MwLWFhZWVtMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NiQ0NDZlNCO4YTBlYTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9> Acesso em 17 ago, 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁹ Idem. § 153

todo o Brasil. Por outro lado, as pessoas entrevistadas relataram que o maior problema era a impossibilidade de achar emprego formal exatamente devido à falta de documentação. Há também uma ausência de informação por parte dos empregadores em relação ao protocolo do pedido de refúgio.

A maior dificuldade apontada pela DPU foi a localização dos solicitantes que, em razão de precárias condições econômicas, vivem mudando de lugar a toda hora.

Para os solicitantes, entretanto, outros graves problemas se impõem no país que os recebe. As relações dos filhos nas escolas, questões relacionadas a saúde da mulher, os impedimentos religiosos. Trata-se de questões que instituições como a Defensoria Pública podem ajudar a pensar.

CONCLUSÃO

O refúgio é um fenômeno mundial caracterizado pelo fato de pessoa ou grupos de pessoa serem obrigados a deixar sua comunidade, seu país de origem em razão de perseguição por fatores como opção política, raça, classe etc...

Os moradores de Duque de Caxias convivem com esse fenômeno há relativamente pouco tempo. A Defensoria Pública do Estado e da União, junto com estudantes de direitos e estagiários, então, instados pelos Movimentos Sociais que atuam na assistência a esses grupos, iniciou um projeto para melhor entender e melhor atuar.

A ideia foi agir em duas frentes. Uma, no sentido de entender melhor a situação dos refugiados ou solicitantes de refúgio que vivem na Baixada Fluminense, identificando problemas e pensando em eventuais soluções - buscar o modo como a Defensoria Pública do Estado e da União poderiam agir a partir de suas atribuições. Outra, na direção de compreender a importância do estudo do fenômeno do refúgio para, a partir dos relatos dos solicitantes, identificar as violações de direito.

Assim, realizamos um encontro com um grupo de refugiados. Neste, identificamos a questão do *status* de refugiado como o principal problema enfrentado. Por um lado, uma, já que existe uma dificuldade de acesso aos órgãos federais. Depois, porque a ausência de documentação impõe uma série de limitações ao contratante. Note-se também que há, por parte dos empregadores, a falta de informação sobre o protocolo.

Aspectos relacionados à questão da educação, ao preconceito das escolas, à saúde da mulher foram igualmente apresentadas como muito relevantes.

A partir dessas demandas, uma série de atuações foram propostas: capacitação para os professores, aulas para os alunos, acompanhamento dos pedidos de refúgio, etc.

As propostas foram feitas pelos integrantes dos projetos, em especial, os estudantes de direito que moram na Baixada.

Outro aspecto do projeto envolveu o estudo e a capacitação dos moradores (representados pelos estudantes de direitos). Assim, o refúgio foi estudado não como uma matéria ensinada na universidade. Mas, como uma experiência vivida.

As ações continuam em andamento com tempo indefinido, tendo em vista as limitações impostas pelo advento da pandemia. Mais do que assistir os refugiados, o projeto foi capaz de mudar nossa própria percepção em relação ao mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRASHAD, Vijay; MUSAVULI, Kumbale. **Como a atual crise na República Democrática do Congo começou: a espoliação de bens naturais e a ingerência do Ocidente desde o colonialismo**. Brasil de Fato, 05 de fev. de 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/02/05/artigo-or-como-a-atual-crise-na-republica-democratica-do-congo-comecou>> Acesso em 18 ago. 2020.

MARTIN, Maria. **A 30 quilômetros de Ipanema, a vida passa com menos de três reais por dia**. El País, Rio de Janeiro, 13 de dez de 2017. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/politica/1512998294_705549.html> Acesso em 17 ago. 2020.

MARQUES GILBERTO, Camila. **A proteção aos refugiados no sistema interamericano de direitos humanos: reflexões a partir do caso Pacheco Tineo**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. Disponível em <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/3301/2/Camila%20Marques%20Gilberto.pdf>>. Acesso em 17 ago, 2020.

ACNUR. **Refúgio em Números**. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%C-C%83o-23-de-julho-002.pdf> Acesso em 17 ago, 2010

CONARE. **Projeto de Cooperação**. Disponível em <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMtMDBiM2I1N-WVjMTY5IiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1ND-NkMmFmODBiZSIsImMiOi0j9>> Acesso em 18 ago 2020

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Família Pacheco Tineo v. Bolívia**. Julgamento em 25 de novembro de 2013. Disponível em <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/pachecotineo.pdf>> § 151 e § 153. Acesso em 18 ago. 2020.

CADERNOS ESTRATÉGICOS II

ANÁLISE ESTRATÉGICA DE DECISÕES DOS ÓRGÃOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Esta publicação traz o resultado das pesquisas desenvolvidas no Programa de Análise Estratégica de Decisões dos Órgãos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, criado pela Resolução nº 986, de 30 de maio de 2019, mobilizando 19 pessoas, dentre defensoras, servidor e estagiárias, sendo 18 mulheres. Essa edição é marcada pelo protagonismo delas, que superaram os desafios e a sobrecarga impostos pela pandemia para chegarmos ao resultado que temos em mão, ou melhor, nas telas.

Os trabalhos destacam que o atual cenário pandêmico produz efeitos que acentuam vulnerabilidades, requerendo, cada vez mais, uma atuação estratégica e multidisciplinar por parte da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Esperamos que esta segunda edição dos *Cadernos Estratégicos* seja inspiradora para o desenvolvimento de uma cultura institucional que adote cada vez mais os parâmetros internacionais de direitos humanos e estimule a elaboração de teses inovadoras, que garantam mais e melhor acesso à Justiça para todas as pessoas que necessitam de nossa instituição.

REALIZAÇÃO



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



APOIO



Fesudeperj
Fundação Escola Superior da Defensoria
Pública do Estado do Rio de Janeiro