

5º RELATÓRIO NACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

2001-2010

Núcleo de Estudos da Violência da USP

2012



Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Violência,
Democracia e Segurança Cidadã
Urbânia

**Primeira Edição
São Paulo, 2012**

SUMÁRIO

Apresentação

<i>Sérgio Adorno</i>	6

Introdução

<i>Mariana Thorstensen Possas</i>	8

PARTE 1 - AS CONDIÇÕES PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA DÉCADA

1. Legislação em direitos humanos

“Legislação nacional e internacional produzida em direitos humanos entre 2000 e 2010” <i>Vivian Marangoni</i>	21

2. Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos

“O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o Brasil: os casos entre 1999 e 2009” <i>Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos</i>	31

3. Percepções sobre direitos humanos no Brasil

“Os direitos humanos segundo a pesquisa ‘Atitudes, normas culturais e valores em relação a violação de direitos humanos e violência’ ” <i>Nancy Cardia</i>	39

PARTE 2 - MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

I - VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

1. A violência praticada entre cidadãos

1.1 Homicídios

Brasil

“Informações sobre os homicídios no Brasil: uma ferramenta para a consolidação da democracia e da cidadania” <i>Edinilsa Ramos de Souza, Adalgisa Peixoto Ribeiro, Fabiana Castelo Valadares</i>	51
“Evolução dos homicídios no Brasil: 2000 a 2010” <i>Maria Fernanda Tourinho Peres</i>	60

São Paulo

“Mortalidade por atos violentos em São Paulo: ponderações necessárias” <i>Marcelo Batista Nery</i>	66

Minas Gerais

“Queda de homicídios em Minas Gerais (2004-2009): hipóteses prováveis” <i>Sérgio Luiz Felix da Silva, Eduardo Cerqueira Batitucci, Marcus Vinícius Ga Cruz, Letícia Godinho de Souza, Rosânia Rodrigues Sousa, Isabelle Ali Ganem, Marianna Reis Victoria</i>	73

Acre

“Homicídios no Acre durante a década de 2000” <i>Fernando Salla, Marcos César Alvarez</i>	79

Rondônia	
“Homicídio em Rondônia na década de 2000”	
<i>Fernando Salla, Marcos César Alvarez</i>	81
1.2 Ameaças contra defensores de direitos humanos	
“Violação da integridade física e ameaça a defensores de direitos humanos”	
<i>Mariana Pimentel Fischer Pacheco</i>	83
2. A violência praticada pelo Estado contra os cidadãos	
2.1 Violência policial	
Brasil	
“Uma década é pouco: tortuosos caminhos para a consolidação de uma política de combate e prevenção da tortura no Brasil”	
<i>Maria Gorete Marques de Jesus, José de Jesus Filho</i>	91
“A opaca estética da indiferença”	
<i>Samira Bueno, Renato Sérgio de Lima</i>	104
São Paulo	
“Violência policial em São Paulo – 2001-2011”	
<i>Viviane de Oliveira Cubas</i>	112
Minas Gerais	
“Conduta policial: manifestações junto à Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais”	
<i>Sérgio Luiz Felix da Silva, Eduardo Cerqueira Batitucci, Marcus Vinícius G. Cruz, Souza, Letícia Godinho de Souza, Rosânia Rodrigues Sousa, Isabelle Ali Ganem, Marianna Reis Victoria</i>	121
Rio Grande do Sul	
“Direitos humanos e violência policial no RS: o relatório azul em perspectiva”	
<i>José Vicente Tavares dos Santos, Alex Niche Teixeira</i>	128
Distrito Federal	
“Violência policial e identidade profissional: representações sociais de policiais militares do Distrito Federal”	
<i>Welliton Caixeta Maciel</i>	134
2.2 A violência do sistema prisional	
Brasil	
“Sistema prisional no Brasil: balanço de uma década”	
<i>Fernando Salla</i>	150
São Paulo	
“A situação do sistema prisional em São Paulo”	
<i>Camila Caldeira Nunes Dias</i>	158
Bahia	
“Breve panorama do sistema prisional na Bahia (2005-2010)”	
<i>Luiz Claudio Lourenço</i>	166
II - LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO	
“Introdução ao tema”	
<i>Roberta Astolfi, Vitor Blotta</i>	171
3.1 Liberdade de imprensa	
“Violações à liberdade de imprensa no Brasil (2000-2010)”	
<i>Roberta Corradi Astolfi, Altay Souza</i>	174

SUMÁRIO

3.2 Liberdade de informação

“Acesso à informação pública e liberdade de informação”	
<i>Inês Virginia Prado Soares</i>	180
“Obstáculos econômicos aos princípios do pluralismo e da igualdade no acesso à informação”	
<i>Vitor Blotta</i>	188

III - INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

“Enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil”	
<i>Inês Virginia Prado Soares, Daniela Muscari Scacchetti</i>	199

IV - INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**4.1 Mortalidade infantil**

“Mortalidade infantil no Brasil no início do séc. XXI”	
<i>Alder Mourão de Sousa</i>	209

4.2 Abuso físico no âmbito doméstico

“Disciplina e sofrimento: reflexões sobre o problema do abuso físico contra crianças”	
<i>Pedro Lagatta</i>	221

4.3 Trabalho infanto-juvenil

“Panorama do trabalho infanto-juvenil no Brasil (2000-2010) em contexto de grave violação de direitos humanos”	
<i>Thiago Thadeu da Rocha</i>	230

4.4 Adolescentes e violência

“Adolescentes em conflito com a lei: medidas sócio-educativas no Brasil”	
<i>Maria Gorete Marques de Jesus, Amanda Hildebrand Oi, Daniel Adolpho Daltin Assis</i>	244
“Adolescentes infratores no Rio de Janeiro: violência e violação de direitos fundamentais”	
<i>Joana Domingues Vargas</i>	259
“Fundação CASA: mudanças e perspectivas”	
<i>Thales Marreti</i>	269

V- INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

“Reflexões sobre as mortes de mulheres no Brasil”	
<i>Wânia Pasinato</i>	273

VI - INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

“A questão racial e o direito à vida: os desafios para uma sociedade democrática”	
<i>Denise Carvalho</i>	285

VII – INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

“Violência contra LGBTs no Brasil”	
<i>Maraiza Adami</i>	301



APRESENTAÇÃO

Sérgio Adorno

Professor titular de sociologia da FFLCH/USP

Coordenador do NEV/USP

A quinta edição do Relatório Nacional sobre Direitos Humanos do NEV/USP é lançada em um momento de discussão sobre o acesso à informação, com a edição da lei 12.527/2011, conhecida como “lei de acesso à informação”. Movimentos como esse indicam que há uma consciência emergindo na sociedade brasileira de que a informação é um bem de muito valor, ao qual temos direito inalienável. Não só as universidades e os órgãos de pesquisa precisam de informação para suas análises, mas cidadãos em geral necessitam de informações para tomar suas decisões, tanto na vida cotidiana quanto num âmbito político mais amplo.

Informações sobre violações de direitos humanos fazem parte desse conjunto de informações necessárias para que cada um possa construir o seu olhar sobre a realidade, sobre a dimensão e gravidade de determinados problemas e a respeito das políticas públicas que devem ser adotadas para efetivação da justiça. Por exemplo, saber quantas pessoas são mortas em virtude de confronto com a polícia e em quais situações es-

sas mortes ocorrem, permite o melhor enfrentamento desse desafio à consolidação e ao aprofundamento da vida democrática.

Se não temos informações relativamente precisas sobre os fatos, não nos é possível construir alternativas para intervenção; ficamos assim na “desconfiança” de que algo não está funcionando adequadamente, de que temos uma polícia aparentemente violenta, sem conhecer exatamente suas dimensões e características. O mesmo vale para muitas outras situações: sabemos que ocorrem mortes e violências de todo tipo cotidianamente nos presídios, porém dispomos de poucas indicações para identificar sua natureza e suas possíveis causas. Sabemos que os homicídios de mulheres acontecem em grande parte dentro de casa, caracterizando o que chamamos de “violência doméstica”, todavia a ausência de um sistema nacional de registro dessas mortes de mulheres impede respostas que atendam às demandas dos movimentos de mulheres por maior proteção e segurança nesses espaços institucionais que condensam conflitos de gênero.

Este Relatório reafirma uma vez mais o imperativo de superar o estágio de “desconfiança”, que domina o que se poderia chamar de “opinião pública informada”, segundo a qual persistem sérios problemas de violações de direitos humanos no Brasil em grande escala, ocorrendo diariamente em todo o país. Embora essa desconfiança ainda seja sustentada pelos fatos cotidianos, impõe-se ultrapassar esse estágio na direção de uma fase de mapeamento das situações e elaboração de políticas públicas informadas e eficientes.

É evidente que gerar informações sobre violações de direitos humanos não é uma tarefa simples, sobretudo para os governos. Assumir que essas violações ocorrem cotidianamente, e que envolvem a constante ameaça à vida e à integridade física das pessoas, muitas vezes causadas por agentes públicos, parece ainda ser visto por muitos governantes como politicamente inconveniente, até porque parte das graves violações de direitos humanos tem a ver com a omissão dos Estados na proteção e promoção de direitos humanos. O que é preciso ser levado em conta, pelos governos

tanto quanto pelos cidadãos e cidadãs, é a atualidade da democracia.

Vivemos um momento em que a transparência é cada vez mais valorizada, em que reconhecer os problemas e fragilidades pode e deve ser visto como sinal de seriedade e comprometimento dos governos com a justiça e bem-estar sociais. Ademais, mais do que nunca, convém reconhecer que as graves violações de direitos humanos não são um problema deste ou daquele governo; são desafios colocados à sociedade e ao Estado. Se o Estado deve “(re) aprender” a lidar com tais problemas e desafios, a sociedade e os cidadãos devem estar habilitados fazer uma auto-crítica para também “(re) aprender” valores tais como paz, democracia, tolerância, respeito às diferenças, conquistas inegáveis da sociedade contemporânea a qual, conquanto atravessada pelo pluralismo social, político e cultural, reaprende formas de convivência e de respeito mútuo entre grupos marcados por suas diferenças.

Essa era o ethos de vida que marcou a curta, porém rica, vida do pesquisador Paulo Mesquita Neto. É a ele que dedicamos este Relatório.



INTRODUÇÃO

Mariana Thorstensen Possas

Pesquisadora do NEV/USP e coordenadora do 5º RNDH

A 5ª edição do Relatório Nacional de Direitos Humanos do NEV/USP (Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo) tem como objetivo apresentar reflexões sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, especialmente aqueles que envolvem a preservação da vida e da integridade física, durante a década de 2001-2010.

Impulsionado pelos Planos Nacionais de Direitos Humanos, o NEV/USP produziu quatro relatórios nacionais de direitos humanos (1999, 2001, 2006, 2010) com o intuito de monitorar graves violações de direitos humanos, em cada um dos estados da federação.

Diante da falta de dados existentes sobre as graves violações de direitos humanos no Brasil, o NEV se dedicou, desde o primeiro relatório, a reunir em uma publicação as informações existentes, incluindo notícias da imprensa e as iniciativas que estavam sendo tomadas para enfrentar essas violações. Um dos inúmeros desafios que o Núcleo se propôs foi elaborar relatórios que abrangessem violações ocorridas em cada um dos estados da federação e no distrito federal. Isso significou enfrentar 27 vezes o problema da falta de informação e da dificuldade de obter dados.

Neste quinto relatório, a proposta do NEV foi diferente: ao invés de coletar os dados existentes por estado em relação aos dois ou três anos anteriores e publicá-los, nos propusemos a elaborar um “balanço da década”. Isso significa fazer uma reflexão sobre o que aconteceu na década de 2000 em termos de violações de direitos humanos e do que foi feito para combater os problemas que se apresentaram nesses dez anos.

Isso implicou em algumas mudanças no formato do relatório. A primeira, e talvez a mais importante, foi a necessidade de restringir as violações que iríamos monitorar. Apesar de manifestarem uma preocupação crescente com o monitoramento dos direitos econômicos,

sociais e culturais, o foco dos dois primeiros relatórios esteve mais voltado para o acompanhamento dos direitos civis (diretamente atingidos em situações de violência policial, crise carcerária, discriminação de grupos hipossuficientes, restrições à liberdade de imprensa, etc.).

Nos dois últimos relatórios (2006 e 2010) a temática dos direitos econômicos, sociais e culturais apareceu com mais ênfase, ganhando mais espaço. Entre outras mudanças, foi incorporado o acompanhamento, através de alguns indicadores, dos avanços do Brasil em direção aos “objetivos do milênio” (ONU, 2000).

No entanto, para fazer um relatório sobre todo o Brasil, buscando abranger o maior número possível de análises específicas sobre a situação de cada estado, percebemos que teríamos que utilizar algum critério de seleção para restringir os tipos de violações a serem monitoradas.

Nosso critério então foi restringir o relatório aos temas de direitos humanos com os quais o NEV já tinha familiaridade, como violência policial, violência no sistema carcerário, homicídios, etc.

De outro lado, optamos por não abordar diretamente as violações dos direitos sociais, econômicos e culturais, como os direitos à saúde, educação, trabalho, moradia, lazer, acesso à cultura, etc. Nos textos presentes neste volume, muitos desses tópicos são tratados no contexto das análises realizadas. No entanto, eles não aparecem como o objeto principal de análise.

Esse problema tem a ver com a própria definição de direitos humanos, que foi sendo ampliada cada vez mais, gerando um desafio para o pesquisador ou para o ativista. Quando se pensa em direitos humanos hoje, isso envolve desde os direitos individuais mais clássicos, passando pelos sociais e chegando até os coletivos ou difusos, como o direito ao meio-ambiente. Isso cria um problema para aqueles que se propõem a monitorar a “situação dos direitos humanos”, pois ele abrangem uma diversidade de

problemas, de complexidades, de métodos de coleta de dados e análise absolutamente gigantesca. Essa questão ainda está para ser debatida.

Por ora, optamos por nos limitar às situações que envolviam ameaças à vida ou à integridade física como denominador comum. A exceção desse critério foi a discussão relativa à liberdade de expressão, que expandiu a análise para além das ameaças concretas à vida do ser humano. Contudo, pela importância do tema, decidimos mantê-lo no relatório.

O RECORTE DO RELATÓRIO: DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Os direitos humanos são comumente classificados em duas categorias: direitos civis e políticos de um lado e os direitos sociais, econômicos e culturais do outro. Os direitos civis e políticos, de modo geral, dizem respeito ao controle que os cidadãos têm de suas vidas, o que inclui o próprio direito à vida, o direito à integridade física, à liberdade de ir e vir, à liberdade de expressão e de opinião política, etc., que na Declaração Universal dos Direitos Humanos estão resguardados nos artigos 2 a 21. Os direitos sociais, econômicos e culturais dizem respeito ao bem-estar do indivíduo, “no sentido da capacidade de proverem e sustentarem a si mesmos” (Devine, Hansen e Wilde, 2007: 94).

No Brasil, durante os anos 1960 e 1970, a ideia de garantia dos direitos humanos esteve voltada para a proteção do indivíduo contra o poder abusivo do Estado (essencialmente direitos civis e políticos). As preocupações dos defensores dos direitos humanos eram com desaparecimentos, torturas, execuções, etc. A partir dos anos 1980, com o fim das ditaduras na América Latina, começam a ocorrer mudanças nas agendas dos movimentos sociais para incluir novos direitos (sociais, culturais, meio ambiente, relativos a gênero). Além disso, novos grupos passam a ser objeto de preocupação (crianças, índios, sem terra, grupos étnicos, etc.). De outro lado, entra também na agenda das instituições a preocupação com o monitoramento, prevenção e implementação dos direitos (Cardia, 2000).

Em outras palavras, pode-se dizer que no Brasil houve uma intensificação da preocupação com a proteção de direitos civis (vida, liberdade, igualdade) que estariam ameaçados pelo regime autoritário. Com a instalação da democracia, aos poucos a preocupação com os direitos civis foi dividindo espaço com os direitos sociais e econômicos.

Apesar desse movimento bastante positivo, optamos na pesquisa em não ocupar mais dos direitos civis que, apesar da evolução em termos de garantias que trouxeram os ventos democráticos, necessitam ainda de atenção especial. E isso por duas razões: em primeiro lugar porque eles ainda não estão suficientemente consolidados no Brasil e, portanto, justificam ainda um acompanhamento de perto. Em segundo lugar, porque a seleção de apenas alguns tipos de violações nos permitiria fazer uma análise mais aprofundada do que se tivéssemos aberto completamente o leque.

Ao materializar a seleção das violações sobre as quais iríamos nos debruçar, utilizamos o critério da “violação à integridade física” para incluir no nosso escopo de reflexão. Isso significa que focamos situações em que o indivíduo é atingido diretamente ou potencialmente (mediante a ameaça de sê-lo) em seu corpo. Segundo esse critério, muitas situações importantes ficaram de fora da seleção, como os direitos sociais, culturais, etc., assim como situações de violação da privacidade, por exemplo.

Por outro lado, algumas situações, vistas como problemas “tradicionais” de direitos humanos e que supõe a violação da integridade física, por questões alheias à nossa vontade, não foram contempladas nessa pesquisa. Essas situações são, essencialmente, a violência rural, o trabalho escravo, os conflitos envolvendo indígenas e quilombolas e a violência contra idosos e pessoas com deficiência. A justificativa para essa exclusão foi não termos encontrado, em tempo hábil, pesquisadores especializados no tema e que quisessem ou pudessem contribuir com o 5º RNDH.

As violações de direitos humanos que integraram a pesquisa foram, portanto:

1. Homicídios (em geral);
2. Homicídios contra mulheres;
3. Violência (mortes, agressões e ameaças) praticada pela polícia;
4. Violência (mortes, agressões e ameaças) praticada dentro do sistema carcerário;
5. Violência (agressões, ameaças, exploração) advinda do tráfico de pessoas;
6. Violência (mortes, agressões e ameaças) contra defensores de direitos humanos;
7. Violência (mortes, agressões e ameaças) contra jornalistas;
8. Violência (mortalidade infantil, abuso físico doméstico, exploração) contra crianças;

INTRODUÇÃO

9. Violência (mortes e agressões) contra adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas;
10. Violência (mortes, agressões e ameaças) contra negros;
11. Violência (mortes, agressões e ameaças) contra homossexuais;

OS DIREITOS CIVIS NO BRASIL

O trabalho de José Murilo de Carvalho (2011) sobre a evolução da cidadania no Brasil nos ajudou a justificar melhor essa seleção. É certo que *cidadania* e *direitos humanos* não são sinônimos, mas para fins dessa reflexão, o paralelismo entre eles é suficientemente grande para tratá-los como categorias equivalentes. A cidadania é frequentemente desdobrada em direitos civis, políticos e sociais, como fez T.A. Marshall (1967), no clássico trabalho sobre cidadania e classe social na Inglaterra.

Se na Inglaterra, Marshall argumenta que houve uma sequência lógica e cronológica do desenvolvimento dos direitos – primeiro os direitos civis no século XVIII, depois os direitos políticos no século XIX e finalmente os direitos sociais no século XX – o Brasil seguiu caminhos diferentes (Carvalho, 2011). Aqui, a sequência com a qual os direitos foram incorporados foi outra, sendo que os direitos sociais precederam os outros, além desses últimos terem ganhado mais ênfase do que os outros.

Claro que não estamos sugerindo que no Brasil os direitos sociais estão garantidos ou que são suficientemente valorizados. Estamos apenas, sustentadas pelo argumento de Carvalho, que no âmbito do *discurso de proteção dos direitos básicos de cidadania*, há uma preponderância de um grupo de direitos sobre o outro. A inversão da sequência dos direitos, com os direitos sociais na base da pirâmide, gera consequências em vários sentidos, dentre os quais o tipo de cidadão que se cria (Carvalho, 2011:221). Essa constatação é, de alguma maneira, confirmada quando nos deparamos com algumas percepções da população sobre determinados temas que têm como pano de fundo o respeito e a proteção de direitos civis.

Se olharmos o Brasil de hoje, temos informações suficientes para concluir que os direitos civis não estão necessariamente consolidados na *percepção* da população como direitos *universais*. Ou seja, determinados grupos, como os acusados de crimes e os presos, possuem direitos civis de “menor qualidade”. Na pesquisa realizada em 10 capitais brasileiras pelo NEV/USP, em 2010, sobre atitudes,

valores e normas em relação à violência (Cardia, 2012) 29% da população concorda que os tribunais aceitem provas obtidas através de tortura; 62% acha que o judiciário se preocupa demais com os direitos dos acusados e 47 % acha que um policial pode bater em um preso que tenha tentado fugir. E mais, 40% da população concorda com a idéia de que “direitos humanos são direitos de bandidos”. Esses números indicam que, pelo menos em relação aos acusados e aos presos, não há uma percepção “universalizante” de direitos fundamentais como a dignidade humana, a integridade física, a ampla defesa, etc.

No âmbito das liberdades fundamentais, a pesquisa também mostra que não há consenso sobre a sua observância irrestrita. Tomemos o caso da liberdade política: de acordo com a pesquisa, 39% das pessoas acham que “para manter a ordem social é necessário prender pessoas por sua opinião política”. Sobre a liberdade de imprensa, 42% concordam que há momentos em que é “justificável a censura da imprensa”. De uma maneira ainda mais direta, 15% acha aceitável que um governo impeça a transmissão de um programa de televisão crítico ao governo.

O que estamos querendo dizer com isso? Que a população do país tem, ainda hoje, independente da democracia vigente, uma percepção ambígua dos direitos humanos, ou mais especificamente, dos direitos civis e do que significa sua garantia.

VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Nos últimos 30 anos, o discurso dos direitos humanos tornou-se cada vez mais popular, no sentido de que são cada vez mais conhecidos em todos os setores da população. Além disso, o Estado brasileiro adotou normas de direitos humanos em vários âmbitos da legislação e em muitos níveis institucionais (legislativo federal, estadual e municipal, ministério público, executivo federal, estadual e municipal, polícia militar dos estados, etc.) foram criados órgãos, comissões, políticas públicas especiais, todos voltados para a defesa dos direitos humanos. A sociedade civil, por meio das ONGs, debruçou-se também intensamente sobre questões ligadas aos direitos humanos.

Por outro lado, há muitas evidências, apesar da falta de dados oficiais, de que as violações aos direitos humanos, inclusive as praticadas pelo Estado, continuaram a ocorrer em larga escala durante as décadas de 1980,

INTRODUÇÃO

1990 e 2000. Em novembro de 2012, quando esta introdução foi escrita, São Paulo assistia a um crescimento meteórico no número de homicídios, se comparado aos anos anteriores. Essa explosão é atribuída a disputas entre crime organizado e polícia, mas ainda não se conhecia a autoria da maioria dos crimes. Essa situação em São Paulo ilustra bem o problema dos direitos humanos no país: taxas altíssimas de homicídios, pouco esclarecimento sobre os casos e fortes indícios da participação da polícia em muitas das mortes, caracterizando inclusive a formação de grupos de extermínio.

O gráfico a seguir apresenta a ocorrência de casos de violência policial, execuções sumárias e linchamentos que foram noticiados pela imprensa, entre 1980 até 2010. Ele foi construído pela equipe do banco de dados da imprensa do NEV, que procurou monitorar a existência dessas situações através de jornais de grande circulação.

Esse acompanhamento nos mostra que situações como essas, que podemos chamar de “graves violações de direitos humanos”, não deixaram de acontecer no país, mas pelo contrário: a tendência parece ser o aumento do número de casos. Claro que sempre podemos argumentar que essa variação pode simplesmente ser atribuída à variação de interesse da própria imprensa em cobrir determinados assuntos. Esse é um argumento a ser levado em conta, sem dúvida. O desenho da linha que retrata a “execução sumária” pode ser um reflexo desse tipo de objeção.

Por outro lado, a intenção desse acompanhamento pela imprensa não é fazer um “retrato” da realidade, mas apenas mostrar que mesmo na falta de dados oficiais sobre problemas como esses, ainda temos meios de nos certificar que eles ocorrem e em quantidade suficiente para serem classificados como problemas “de interesse público”.

A existência de graves violações de direitos humanos não é exclusividade brasileira. Países que estão em um estágio muito mais avançado de respeito aos direitos fundamentais do indivíduo também apresentam casos de sérias violações. Pensemos nos EUA, que têm sido alvo de muitas críticas de defensores de direitos humanos, em relação a seu posicionamento sobre a tortura, entre outras questões.

O que parece ser característica do Brasil, assim como de outros países, é o fato de aqui as violações acontecerem em grandes números e rotineiramente. Claro que não podemos tratar todas as violações da mesma maneira. Algumas violações diminuíram com o tempo (pense-

mos nos sequestros e torturas de presos políticos), outras parecem ter se mantido e outras parecem ter aumentado.

De qualquer maneira, dá para dizer que somos um país “acostumado” a conviver com certas situações, inaceitáveis em outros lugares. E apesar de nomeá-las “violações de direitos humanos”, elas continuam ocorrendo em larga escala. Esse parece ser o nosso desafio brasileiro.

Diante desse quadro, de uma aparente preocupação crescente com o tema de um lado, e da percepção de que graves violações não deixaram de ser cometidas, de outro, é importante nos debruçarmos sobre a “evolução” dessas violações no tempo. O fato de ter aumentado a preocupação com os direitos humanos significou uma diminuição das ocorrências? Ou a despeito desse novo movimento “humanista”, não pudemos identificar mudanças nas situações atentatórias aos direitos humanos?

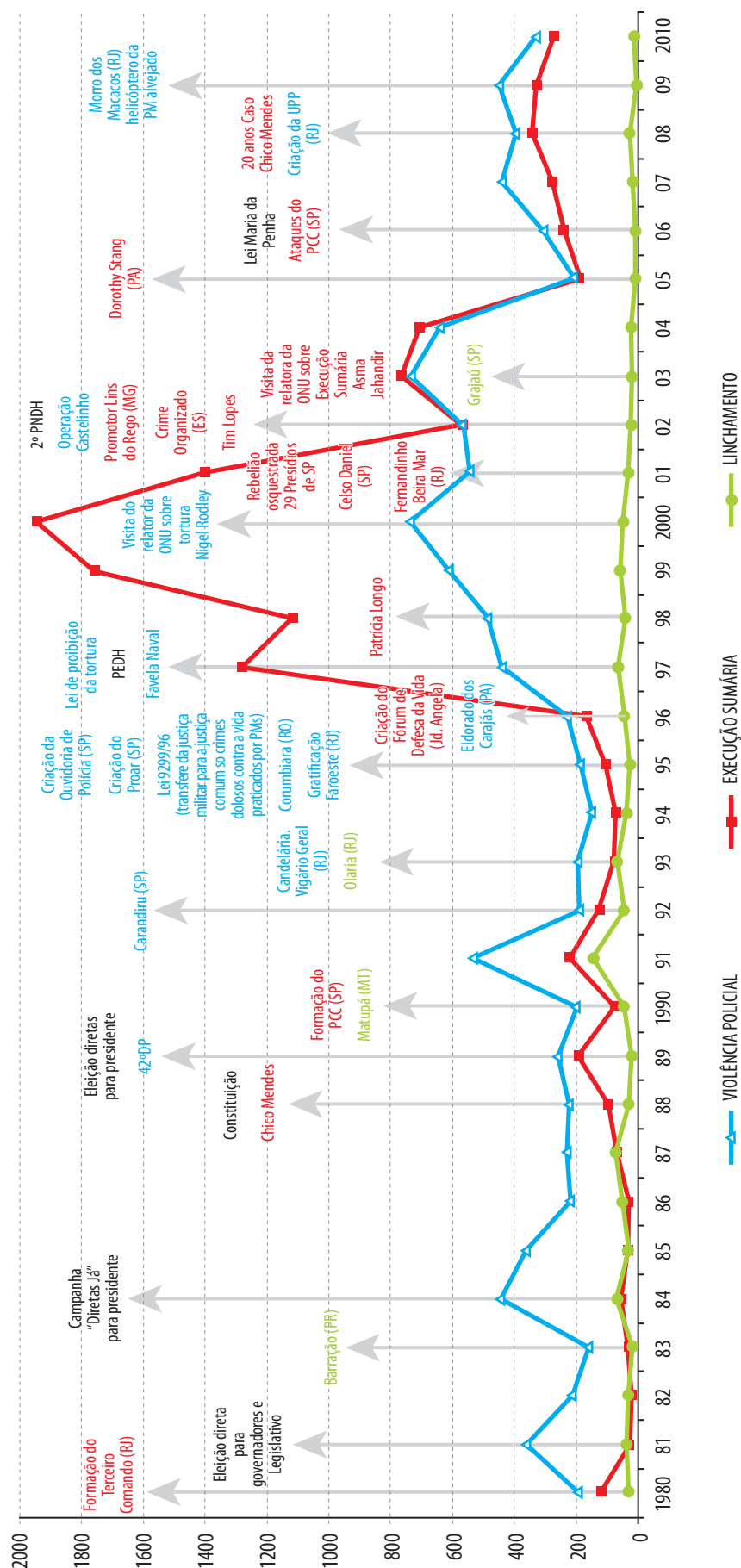
Infelizmente, uma das constatações deste relatório é que essas perguntas não podem ser respondidas. E a razão é simplesmente porque não temos dados consistentes o suficiente para fazermos qualquer análise desse tipo das situações que envolvem graves violações de direitos humanos. O único dado do qual nós dispomos, e esse “nós” inclui toda a sociedade brasileira e não apenas as equipes de pesquisa da universidade, são as taxas de homicídio publicadas pelo Ministério da Saúde, para todo o Brasil, através do SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidade). Fora isso, as taxas de mortalidade infantil, também do Ministério da Saúde, publicadas em conjunto com a Organização Pan-Americana de Saúde, os números do trabalho infantil do PNAD/IBGE, os números de encarcerados no sistema prisional e dos adolescentes em medidas de internação, não temos dados (quantitativos) produzidos e oficialmente publicados sobre *nada* mais.

ONGs, universidades, fundações, etc., possuem estudos sobre algumas situações e produziram dados sobre determinado assunto, para determinada região. Mas não há estudos, pesquisas, e publicações com dados *para o Brasil inteiro*.

A inexistência de dados oficiais sobre muitos temas, apesar dos direitos humanos estarem cada vez mais presentes nos discursos governamentais e dos movimentos sociais, sem falar na universidade, nos sugere que ainda estamos num patamar muito inicial dessa aparente “preocupação” com os direitos humanos. Para combater problemas complexos como os que abordamos neste relatório, elaborar um diagnóstico da situação, baseado em dados quantitativos (quantos casos iguais aconteceram,

INTRODUÇÃO

30 ANOS DE GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL



quantas denúncias foram feitas, em quais regiões, em que época se intensificaram, quais foram as vítimas, etc.) é o primeiro passo para a compreensão e, eventualmente, superação dos problemas.

OS RELATÓRIOS DE DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA

Fizemos uma pesquisa entre os relatórios produzidos na América Latina em âmbito nacional¹. O objetivo dessa pesquisa era identificar que tipos de violações eram objeto desses relatórios, e que tipo de informação eles apresentavam para indicar que determinado direito estava sendo violado.

Observamos que há uma aparente tendência nos relatórios nacionais de direitos humanos na América Latina (Argentina² e Chile³) de reverter uma tendência anterior, quando os direitos econômicos, sociais e culturais (ESCs) vinham ganhando cada vez mais espaço. Durante a última década, observamos que esses relatórios foram restringindo a atenção dirigida a esses direitos para dedicarem-se mais aos direitos civis e políticos, proporcionalmente. Temas foram desaparecendo (renda, previdência social) ou sendo abordados com novos contornos, que os aproximavam da discussão em torno de liberdades civis.

Os relatórios que analisamos começaram a ser produzidos após a Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993 (Conferência de Viena) e é, portanto, normal supor que a Declaração de Viena teve uma influência importante na sua produção. A Declaração mes-

ma recomenda a preparação de planos de ação para a defesa dos direitos humanos e nesse aspecto os relatórios contribuem diretamente para a formulação de diagnósticos. Por outro lado, a Declaração explicita certo arranjo normativo dos direitos humanos, ao afirmar que eles são *indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados*.

Aparentemente, então, a recomendação de fazer planos e monitoramentos do grau de efetividade dos direitos gerou uma multiplicação de relatórios de direitos humanos ao redor do mundo a partir de 1994. A indivisibilidade dos direitos parece ter sido incorporada imediatamente nos diversos relatórios, mesmo sendo uma novidade para os grupos atuando na área. Esses grupos, sobretudo na América Latina, estavam em geral mais ligados à defesa dos direitos civis e políticos, na esteira das lutas contra os regimes autoritários e pela volta da democracia.

Com o passar dos anos, os relatórios do Chile e da Argentina reduziram significativamente o espaço dedicado a esses temas. Quanto aos dois primeiros – Argentina e Chile – a primeira hipótese que nos vem à cabeça para explicar essa reorganização interna é que a onda de redemocratização talvez tivesse dado a falsa impressão que o “trabalho estava feito” no que diz respeito às garantias e liberdades individuais. Ora, deve ter parecido evidente aos movimentos sociais ligados aos direitos humanos que a democracia significaria o fim de determinados abusos “típicos” de regimes ditatoriais, como a prática de tortura para obtenção de informações, as arbitrariedades na aplicação da pena de prisão, as censuras a liberdades de informação, expressão, associação, etc. No entanto, para o espanto de muitos, a democracia não deu conta de transformar completamente o quadro de violações aos direitos humanos. Daí a formulação da idéia de “paradoxo da democracia”, ou seja, de uma democracia na qual graves violações de direitos humanos continuam ocorrendo cotidianamente, ainda que sob formas e com objetivos diversos dos que ocorriam durante o período militar.

Por outro lado, o aumento do crime comum das últimas décadas, associado à expansão do tráfico internacional e do crime organizado, gera sentimentos de medo, ansiedade, confusão que estimulam e por vezes embasam a demanda por políticas supressoras de direitos e liberdades civis já garantidas (Garland, 2001). Cresce, por exemplo, o apoio a políticas de segurança pública mais repressoras, envolvendo a aceitação da prática de torturas, detenções arbitrárias, uso indiscriminado da prisão preventiva etc.

1 Nesse trabalho de “revisão” dos relatórios existentes, buscamos relatórios próximos ao do NEV, ou seja, que fossem multitemáticos (em oposição a relatórios sobre uma violação ou direito em particular), de abrangência nacional e que fossem realizados por uma ou mais instituições que não exclusivamente órgãos do governo e que atuassem dentro do próprio país estudado. Optamos por escolher países latino-americanos com semelhanças em termos de desafios na área dos direitos humanos. Isso significa excluir, por exemplo, um país em guerra civil, ou, por outro lado, um país com maior tradição de respeito aos direitos fundamentais. Somado à possibilidade de comparação histórica, pareceu-nos, assim, mais produtivo comparar a situação dos direitos humanos do Brasil com a situação de países como a Argentina, Chile ou o México. Se de um lado podemos pensar em paralelismos em termos de graves violações de direitos humanos há, por outro lado, soluções na salvaguarda dos direitos que podem servir de inspiração para o caso brasileiro.

2 *Derechos humanos en Argentina*, do Centro de Estudios Legales y Sociales, anos 1997, 2002, 2007, 2009.

3 *Informe anual sobre derechos humanos en Chile*, publicado pelo Centro Derechos Humanos, da Facultad de Derecho na Universidad Diego Portales, anos 2003, 2006, 2009.

INTRODUÇÃO

RELATÓRIOS DE DIREITOS HUMANOS SOBRE O BRASIL

Hoje em dia, existe uma série de relatórios sobre direitos humanos cuja proposta é informar a sociedade sobre as violações que ocorrem no país e, de certa maneira, denunciar problemas que não ganham visibilidade de outra forma. Há relatórios nacionais, produzidos internamente no Brasil e internacionais, produzidos no exterior, mas cujo objeto é o Brasil, entre outros países. Dentre os internacionais, alguns dos mais conhecidos são:

- *OHCHR Report*, da ONU, (http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/index.html);
- *World Report*, da organização *Human Rights Watch* (<http://www.hrw.org/world-report-2012>);
- *Annual Report, The state of the World Human Rights*, da organização *Amnistia Internacional* (<http://www.amnesty.org/en/annual-report/2012>).

Há os relatórios produzidos pelo Estado e aqueles que são produzidos pela sociedade civil. Dentre os relatórios “oficiais” (do Estado) podemos citar aqueles que o Brasil produz para atender as exigências da ONU e o produzido pelo governo dos Estados Unidos (*Country Reports on Human Rights Practices*, disponível em: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/>).

Além disso, há outra distinção importante a ser feita, quanto ao conteúdo: há os relatórios que tratam de temas específicos de direitos humanos (indígenas, crianças, mulheres, deficientes, etc.) e relatórios mais globais, como o do NEV, que pretendem abarcar os direitos humanos de uma maneira mais ampla, tratando de vários tipos de violações. Até agora, os relatórios que mencionamos acima, são relatórios de conteúdo global. Dentre os relatórios específicos podemos citar, entre inúmeros outros:

- *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, da organização *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (<http://www2.forumseguranca.org.br/content/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2012>);
- *Mapa da Violência* do Instituto *Sangardi* (<http://mapadaviolencia.org.br/>)

- Página dedicada ao Brasil, da organização *Reporters without Borders* (<http://en.rs.org/brazil.html>);
- Relatório e Informes do *Grupo Gay da Bahia* (<http://www.ggb.org.br/direitos.html>);
- Relatório *Violência contra os povos indígenas*, da organização CIMI, (<http://www.cimi.org.br/pub/CNBB/Relat.pdf>)

O relatório do NEV se encaixaria então na modalidade de relatórios nacionais, produzidos pela sociedade civil, e de conteúdo abrangente. Evidentemente que isso não significa abordar todos os temas relativos aos direitos humanos. Conforme já mencionamos, fizemos um recorte bem específico nesta edição, ao abordar violações de direitos humanos que atinjam especificamente a vida e a integridade física. De qualquer forma, a proposta do relatório do NEV permanece sendo pensar os direitos humanos de maneira integrada e em todo o país.

Existem outros relatórios, produzidos pela sociedade civil, que também têm essa dupla pretensão, como por exemplo o relatório *Direitos Humanos no Brasil* da organização *Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. Desde 1999, são publicados relatórios anualmente, com o propósito de discutir e publicar dados, situações e denúncias de violações de direitos humanos no Brasil. Em cada edição temas diferentes são abordados, sem nenhuma pretensão de esgotamento de todo o leque das possíveis violações.

É evidente que alguns dos temas tratados nos relatórios da *Rede Social de Justiça e Direitos Humanos* também aparecem no relatórios do NEV, tanto nesta 5ª edição como nas edições anteriores: violência policial, tortura, homicídios, trabalho infantil, entre outros.

No entanto, é interessante notar que muitos dos temas tratados por aquela organização não são abordados, ou pelo menos não abordados com a devida profundidade, nos relatórios do NEV: violência agrária, trabalho escravo, direitos dos povos indígenas e quilombolas, direito ao trabalho, discriminação racial no trabalho, impactos dos mega-eventos esportivos, entre muitos outros. Isso gera uma certa complementaridade dos relatórios, que ao tratar de diferentes temas, todos caros aos direitos humanos, abre a possibilidade de um panorama mais amplo de discussão.

Por outro lado, há uma diferença importante entre esses relatórios, que merece ser destacada. Trata-se

da pretensão do NEV em fazer análises de caráter acadêmico, a partir de dados consistentes, cobrindo todo o país. Para além de descrever e analisar situações específicas de violação de direitos humanos, o objetivo dos relatórios do NEV sempre foi buscar informações, indicadores que pudessem servir de base para *medir* e *avaliar* a situação de determinados direitos no Brasil. Essa pretensão, que ainda não foi realizada, mas permanece existindo, não aparece explicitamente em outros relatórios da sociedade civil.

DIREITO À INFORMAÇÃO : PROBLEMAS RELATIVOS ÀS FONTES DE INFORMAÇÃO E À FALTA DE PRODUÇÃO DE DADOS EM DIREITOS HUMANOS

Observando o cenário atual das violações de direitos humanos ocorridas no Brasil na última década descrito pelos colaboradores deste relatório, uma questão é comum a todas as análises: a falta de fontes de informações e de dados confiáveis para se obter um quadro minimamente consistente da real dimensão desses problemas no país.

Essa discussão é ainda mais pertinente considerando-se que o Brasil promulgou, em novembro de 2011, a lei 12.527, conhecida como “lei de acesso à informação”. Entre outras questões, essa lei obriga a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. No caso de dúvida se as informações sobre violações de direitos humanos sejam realmente de interesse público, a lei faz ainda uma previsão específica: ela determina que não pode haver qualquer impedimento ou restrição no acesso a informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação de direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas.

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

A promulgação da lei nos ajuda nessa jornada de busca de informações. No entanto, é preciso em primei-

ro lugar termos clareza do significado dessa “falta de informações” em direitos humanos e de suas implicações. Nesse sentido, e a partir da experiência que tivemos ao produzir este relatório, vamos separar a discussão em dois tipos de problemas: (1) o problema da *baixa qualidade* dos dados disponíveis sobre direitos humanos e (2) o problema da *inexistência* de dados sobre grande parte das situações que são consideradas como “violações de direitos humanos”.

Alguém poderia questionar se não se trata afinal do mesmo problema, que pode ser resumido em uma antiga característica brasileira: o monopólio da informação sobre determinados assuntos de interesse público. Em última análise, o resultado seria sempre o mesmo: a falta de informações suficientes e/ou consistentes no Brasil para fazer qualquer avaliação sobre a evolução/involução do desrespeito aos direitos humanos.

Entretanto, distinguir os dois problemas talvez ajude a enxergar dois tipos de lógicas ou de mentalidades em relação às informações públicas: num caso temos o problema de descompromisso com a publicização da informação; no outro temos um descompromisso em relação à produção mesma da informação. Nesse segundo âmbito, podemos supor que exista um desinteresse político em gerar determinada informação ou então, o que deve ocorrer em frequência igualmente alta, um desconhecimento dos meios necessários para sua produção: que tipos de dados devem ser coletados? Como coletá-los? Como armazená-los? Como organizá-los de modo que possam dizer algum coisa sobre a realidade? Enfim, não são questões triviais para quem não tem experiência em lidar com esses processos.

Temos a impressão de que em alguns casos o desrespeito aos direitos humanos está diminuindo e em outros, aumentando. Sabemos que políticas públicas são implantadas para enfrentar alguns deles e isso pode contribuir para a sensação de que esses direitos estão sendo mais valorizados. O que pode até realmente ter acontecido. Mas o problema, do ponto de vista da pesquisa acadêmica, ou de qualquer pesquisa que se faça a respeito é que, sem dados minimamente confiáveis, ficamos sem poder afirmar nada.

(1) A baixa qualidade dos dados existentes

Para falar do primeiro problema vamos usar alguns exemplos que aparecem nos textos presentes deste relatório. O primeiro refere-se aos dados de homicídios.

INTRODUÇÃO

Na maior parte dos estados brasileiros, a grande fonte de informação é o Ministério da Saúde, mais especificamente o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Nesse sistema podemos ter acesso a informações sobre “mortes por agressão”, para cada Unidade Federativa. As secretarias de segurança pública estaduais, salvo algumas exceções – como o caso de São Paulo – ainda não têm sistemas de informações de “homicídios” propriamente ditos. Ainda que seja possível dizer que as “mortes por agressão” sejam em grande parte consideradas “homicídios”, essas são categorias de classificação diferentes, que servem a propósitos diferentes e que, portanto, não podem ser consideradas equivalentes para fins de análise.

Além disso, o texto de Marcelo Nery aponta para outro problema, não menos importante. A ocorrência de homicídios no Brasil é um fenômeno muito complexo, com muitas variáveis, que necessita de muitas ferramentas de análise. Uma das ferramentas importantes é a desagregação dos dados. O que temos com o que é fornecido pelo SIM, do Ministério da Saúde, são dados agregados em grandes áreas, como unidades da federação ou cidades metropolitanas. Essas informações, apesar de importantes, são genéricas demais para ajudar a compreender e explicar, por exemplo, tendências de queda ou de elevação da taxa de homicídios.

O segundo exemplo diz respeito aos dados sobre mortalidade infantil, outro tema sobre o qual temos alguma informação à disposição. Assim como os dados sobre os homicídios, os dados que dispomos sobre mortalidade infantil são originários do sistema de saúde; eles são provenientes de dois sistemas de informação, o SIM (Sistema de Informação sobre Mortalidade) e o SINASC (Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos). No entanto, isso não significa que os registros sejam totalmente confiáveis. Ao contrário, no texto de Alder Mourão vemos o quanto ainda temos problemas sérios: “Embora tenham sido observados aumentos na captação dos dados do SIM e SINASC, geralmente faltam informações sobre nascimentos e óbitos de crianças menores de 1 ano devido ao sub-registro, principalmente nas regiões norte e nordeste, regiões com maior fragilidade nestes serviços; em alguns casos crianças nascidas em zonas rurais ou em pequenas cidades ou entre grupos sociais de menor renda, sequer chegam a ser registradas e na ocorrência de óbitos estes também não são informados”.

(2) *Inexistência de dados*

Neste segundo tipo de problema, vamos utilizar como exemplo da não produção, sistematização, processamento e publicação dos dados, uma violação bastante séria e antiga na história do país (nesse caso nem caberia a justificativa de que se trata de uma modalidade nova de violação e que portanto não haveria ainda estrutura para coletar os dados): violência policial ou, em outras palavras, mortes e agressões físicas cometidas pela polícia (civil e militar) contra civis.

Nesses casos, não temos um sistema de informação em âmbito nacional que nos apresente números sobre as mortes cometidas por policiais. Alguns órgãos estaduais responsáveis pela segurança pública publicam números de pessoas mortas e feridas pela polícia. Os estados do Rio de Janeiro e São Paulo são exemplos. De acordo com o texto de Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima, “ao menos 22.525 pessoas foram mortas em confronto com as polícias paulista e carioca entre os anos de 1993 e 2011”. Como acrescentam os autores, esse número é uma estimativa calculada a partir das estatísticas oficiais da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro.

Esse número altíssimo, continuam os autores, resulta numa média de 1.185 pessoas por ano, algo como três ao dia. No entanto, ele é possivelmente muito maior pelo fato de que esses números incluem apenas os casos que foram registrados pela própria polícia como “autos de resistência”, ou seja, quando a polícia está, em tese, agindo em legítima defesa. Nos casos em que se considera que o policial praticou o crime de “homicídio” ou de lesão corporal seguida de morte, ou seja, quando fica comprovada a intenção deliberada de matar ou ferir um civil, esses números entram para a estatística de homicídio normal. Essa distinção entre “autos de resistência” e “homicídio”, além de gerar números imprecisos sobre a letalidade da polícia, ofusca a visão do ponto de vista simbólico, sugerindo que um comportamento (autos de resistência) podem ser socialmente aceito e o outro (homicídio) não.

E os outros estados da federação? Como eles procuraram monitorar a violência policial? As estratégias variam muito, indo de denúncias nas ouvidorias de polícia (caso de MG) a relatórios de Comissões de Direitos Humanos (caso de RS). Mas o fato é que não é possível dizer, nem mesmo para estados como São Paulo e Rio de Janeiro, qual é a real dimensão do problema da violência policial em cada um deles e, muito menos, no Brasil como um todo.

Para resumir, voltando ao texto de Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima: “No âmbito federal, não existem ações periódicas que induzam a divulgação desses dados [de violência policial], tampouco pesquisas de vitimização que dimensionem o fenômeno. As corregedorias de polícia são responsáveis pelo registro e a apuração dos casos em que há violência ou abuso, mas não adotam uma sistemática de divulgação das informações, não existindo uma padronização quanto à forma de registro destes casos”.

Outro exemplo que ilustra a falta de dados: homicídios contra mulheres. No texto da pesquisadora Wania Pasinato, a falta de dados oficiais sobre este fenômeno – tanto do número de mortes, quanto dos contextos em que ocorrem – que deve ser analisado separadamente dos homicídios em geral, é mencionada como um dos grandes problemas para as análises das mortes de mulheres. Em suas palavras “Um dos maiores obstáculos para os estudos sobre mortes de mulheres, e sobre os homicídios de forma geral, no Brasil é a falta de dados oficiais que permitam ter uma visão mais próxima do número de mortes e dos contextos em que ocorrem. A maior parte dos trabalhos aponta para a falta de dados oficiais, a ausência de estatísticas desagregadas por sexo da vítima e de outras informações que permitam propor políticas de enfrentamento para esta e outras formas de violência que atingem as mulheres. Em muitos casos a estratégia adotada pelos estudos acaba sendo a utilização de dados provenientes de diferentes fontes – como registros policiais, registros médico-legais, processos judiciais, documentos do Ministério Público e, uma das fontes mais utilizadas, a imprensa escrita”.

Além disso, outro problema apontado em relação à análise das mortes de mulheres é fato de não haver

uma identificação, nos sistemas policial e judicial, desse crime específico. Isso significa que essas situações são contabilizadas, no caso do Brasil, dentro da categoria homicídios, ou seja, sem identificar o sexo da vítima e, muito menos, se ela foi morta em virtude de uma discriminação de gênero.

SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS QUE EXISTEM SOBRE OS TEMAS DO RELATÓRIO

Inspirados pelo último anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012) fizemos a seguinte classificação em relação aos dados sobre as violações que tratamos neste relatório: um primeiro grupo abrangendo as violações sobre as quais existe algum tipo de dado oficial, de caráter nacional, a partir do qual é possível fazer alguma análise quantitativa; e um segundo grupo sobre o qual não existem dados oficiais sistematizados e disponibilizados publicamente. Trata-se portanto, de violações que não podem ser objeto de análise quantitativa e de abrangência nacional nenhuma.

1º GRUPO: EXISTÊNCIA DE DADOS SISTEMATIZADOS E DISPONÍVEIS PARA A SOCIEDADE

A existência dos dados relatados nesse grupo não garante sua confiabilidade. Os especialistas nas diferentes áreas descreveram a dificuldade em fazer retratos da realidade a partir unicamente dessas informações, já que não descrevem, devido a falhas de coleta em variados níveis, o cenário real, ou pelo menos o cenário mais próximo do real possível do problema.

Tipo de violação	Dados existentes	Origem do dado
Homicídios	Número absoluto e taxas de “mortes por agressão”	SIM/ Ministério da Saúde
Trabalho infantil	Número absoluto e taxas de pessoas de 5 a 17 anos ocupadas (em trabalhos formais e informais), incluindo variáveis como: locais de trabalho, tipo de ocupação, sexo, entre outras.	PNAD/IBGE
Violência contra a criança (mortalidade infantil)	Taxa de mortalidade infantil, divulgada pela RIPSA (Rede Interagencial de Informações para a Saúde)	Ministério da Saúde e OPAS (Organização Pan-Americana de Saúde)
Violência contra adolescentes em conflito com a lei	Números absolutos e taxas de adolescentes cumprindo medida de internação, déficit de vagas (apenas para os anos 2004 e 2006), relatórios de inspeção em unidades de internação (2002, 2003, 2006, 2009, 2010/2011)	SINASE/Secretaria de Direitos Humanos, IPEA, instituições da sociedade civil, CNJ.
Violência no sistema penitenciário	População carcerária, déficit de vagas, números de presos provisórios e em medida de segurança, mortes de presos (produção de dados irregular e inconsistente)	INFOPEN/Ministério da Justiça

INTRODUÇÃO

2º GRUPO: INEXISTÊNCIA DE DADOS OFICIAIS SISTEMATIZADOS

No quadro a seguir indicamos os tipos de violação

que não dispõem de números oficiais para o Brasil como um todo. Por outro lado, indicamos o que existe ou, na maioria dos casos, o que foi acessado de informação para a realização deste relatório.

Tipo de violação	O que existe de informação	Origem da informação
Homicídios de mulheres	Números de “óbitos por agressão” (sexo feminino), relatos de casos de homicídios de mulheres	SIM/ Ministério da Saúde, processos judiciais, relatórios de ONGs, imprensa
Violência policial	Números de civis mortos e feridos pelas polícias civil e militar, denúncias e reclamações de ações policiais, casos noticiados na imprensa	Órgãos públicos que cuidam de segurança pública (SPRJ), Ouvidorias de Polícia (SP, MG), Comissão de direitos humanos /Assembleia Legislativa (RS), ONGs, imprensa
Violência advinda do tráfico de pessoas	Casos relatados de tráficos de pessoas	Relatórios SNJ/Ministério da Justiça, organizações da sociedade civil, processos judiciais, imprensa
Violência contra crianças (abuso físico doméstico)	Estimativas da prática de abuso físico contra crianças, dados de pesquisa de opinião, notificações de suspeitas de abusos e maus tratos	Trabalhos acadêmicos, VIVA/Ministério da Saúde, SIPIA/Secretaria de Direitos Humanos
Violência contra jornalistas	Casos relatados de violências e ameaças contra jornalistas	Relatórios e notícias de organizações da sociedade civil (Repórteres sem Fronteiras, FENAJ, Sociedade Interamericana de Imprensa)
Violência contra defensores de DH	Relatos de ameaças dirigidas a defensores de direitos humanos	Organizações da sociedade civil, imprensa
Violência contra homossexuais	Relatos de casos de violência física e discriminação	Organizações da sociedade civil, imprensa
Violência contra afro-descendentes	Número de “óbitos por agressão” (segunda raça/cor)	SIM/ Ministério da Saúde

COMO O 5º RNDH ESTÁ ORGANIZADO

Separamos o 5º RNDH em duas partes. A primeira parte trata do que chamamos de “condições para a promoção de direitos humanos”. Em outras palavras, trata-se de alguns elementos que consideramos importantes para que os direitos humanos sejam respeitados na prática. São eles a existência de uma legislação específica, o funcionamento de cortes internacionais de direitos humanos e a opinião da sociedade a respeito dos (ou de uma cultura de) direitos humanos.

Claro que essas não são as únicas condições necessárias. Muitas outras poderiam ser mencionadas como a existência de órgãos do poder executivo para a defesa dos direitos humanos, a garantia do acesso à justiça, etc. Por outro lado, sabemos que a existência dessas condições, isolada ou conjuntamente, também não servem de garantia total ao respeito aos direitos humanos na vida cotidiana. Exceção feita, talvez, às percepções de direitos humanos que, se refletissem uma incorporação total do que chamamos de “cultura de direitos humanos”, pudessem garantir a sua efetividade.

A segunda parte engloba os textos que discutem as violações de direitos humanos específicos, separados por categorias, como homicídios e homicídios de mulheres, violências (à vida e integridade física) praticada pela polícia, no interior do sistema prisional, contra defensores de direitos humanos, contra jornalistas, contra crianças e adolescentes, contra negros e contra homossexuais.

De maneira geral, os textos discutem dados relativos aos anos 2001 a 2010. No entanto, devido principalmente ao problema da escassez dos dados, alguns pesquisadores fizeram análises a partir de dados que não alcançam todo o período, ou que se referem a períodos menores, no interior da década.

Como o objetivo do relatório era tratar do problema dos direitos humanos no Brasil, todos as categorias de violação trazem textos que se referem à situação global no país. Quando possível, foram convidados pesquisadores para escrever também sobre a situação específica de determinado estado. O ideal seria haver textos específicos para todos os estados, em todos os temas, de modo a se obter um painel mais completo das violações. Isso não foi possível dessa vez. Mas fica o desafio para outras edições.

BIBLIOGRAFIA

CALDEIRA, Teresa. *Cidade de Muros*: Crime segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: editora 34/Edusp, 2000.

CARDIA, Nancy et al. *Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência*: Um estudo em 11 capitais de estado. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização

Brasileira, 2011.

DEVINE, Carol; HANSEN, Carol Rae; WILDE, Ralph. *Direitos Humanos: Referências Essenciais*. São Paulo: Edusp, 2007.

GARLAND, David. *The Culture of Control*. Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press, 2001.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.



PARTE 1

AS CONDIÇÕES PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA DÉCADA

1. LEGISLAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

LEGISLAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL PRODUZIDA EM DIREITOS HUMANOS ENTRE 2000 E 2010

Vivian Marangoni

Pesquisadora voluntária do NEV/USP, mestranda em Direito Internacional Público pela Queen Mary, University of London

A década de 2000 assistiu a uma ampla discussão sobre a legislação em matéria de direitos humanos tanto no plano doméstico, quanto no internacional, incluindo propostas reconhecidamente relevantes e inovadoras e outras consideradas limitadoras de determinados direitos. Algumas áreas, como a dos direitos relativos ao gênero ou às crianças e adolescentes, receberam mais atenção do legislador brasileiro, enquanto que a liberdade de expressão, problema que há muito permeia a sociedade brasileira, foi apenas alvo da análise dos organismos internacionais dos quais o país é parte¹.

O quadro a seguir resume os principais leis e projetos de lei do ordenamento jurídico nacional e normas internacionais relativos aos direitos humanos entre os anos de 2000 e 2010. Ele foi dividido em seis áreas principais (violência arbitrária – que inclui tortura, execução sumária e detenção arbitrária - liberdade de expressão, crianças e adolescentes, questões de gênero, questões raciais e orientação sexual) e reporta as leis nacionais, projetos de lei, normas internacionais de *Hard* e *Soft Law* no âmbito das Nações Unidas, grandes conferências internacionais e Organização dos Estados Americanos editadas em cada uma destas matérias entre 2000 e 2010. Foram incluídas na pesquisa todas as normas que tratam dos temas mencionados, que são normalmente tratadas como questões de direitos humanos. Isso significa que, no conjunto, há normas que, dependendo do ponto de vista, favorecem ou restringem determinados direitos: por exemplo, o direito ao aborto pode ser visto como favorecendo ou não os direitos humanos. Da mesma maneira a diminuição da maioria penal, que pode ser vista como um retro-

cesso aos direitos do adolescente, mas um avanço dos direitos de segurança pessoal.

Nota-se que a edição do maior número de leis no âmbito nacional, durante o período em questão, foi sobre direitos das mulheres: o total foi de 26, seguido de 15 dispondo sobre a igualdade racial, 7 sobre direitos da criança e do adolescente e 5 sobre tortura e integridade física, contra apenas uma relativa à liberdade de expressão e uma medida provisória que trata dos direitos LGBT.

O mesmo não se verifica quanto às propostas legislativas, em análise ou arquivadas, levadas à apreciação no período. O assunto líder na quantidade de projetos de lei, projetos de decreto ou propostas de emenda constitucional levados a cabo pelas duas câmaras do Congresso Nacional foi o direito das crianças e adolescentes - 37 no total. Em seguida, tem-se a integridade física e vida (26), os direitos LGBT (20), a questão de gênero (17) e a igualdade racial (6). Novamente, a liberdade de expressão aparece com apenas uma proposta legislativa no período.

No plano internacional, costumam-se distinguir as normas em dois tipos: *Hard Law* e *Soft Law*. Em Direito Internacional, *Hard Law* são obrigações legais para o Estado fundadas em tratados ratificados pelo país ou no direito costumeiro², de caráter vinculante³ e *Soft Law*

¹ Este texto foi escrito antes da promulgação da lei de acesso à informação, lei 12.527 de 2011. De qualquer maneira, trata-se de uma pesquisa sobre a legislação de direitos humanos produzida entre os anos 2000 e 2010.

² O Direito Costumeiro consiste em uma vasta quantidade de regras detalhadas que, até o século XX, eram o carro-chefe do Direito Internacional. Muitas dessas regras tinham sua origem a partir da prática de um único Estado, o qual impunha sua vontade até que as regras fossem aceitas por outros Estados. Outras regras tiveram origem na prática voluntária de um pequeno número de Estados e, sendo úteis e convenientes, foram gradualmente adotadas por outros Estados até que a prática estabelecida ganhasse caráter vinculante. O costume é uma das fontes de Direito Internacional. Sua elaboração é um processo complexo, o qual envolve: 1) o acúmulo de práticas estatais; 2) as práticas das organizações internacionais; 3) as decisões em cortes internacionais e domésticas quanto a determinadas disputas; e 4) a mediação de juristas. Um ingrediente essencial para transformar a mera prática em direito costumeiro obrigatório é a *opinio iuris*.

³ As decisões de caráter vinculante são de cumprimento obrigatório por parte dos Estados.

LEGISLAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO NACIONAL PRODUZIDA ENTRE 2000 E 2010

LEGISLAÇÃO (TIPOS)	VIOLÊNCIA ARBITRÁRIA	LIBERDADE DE EXPRESSÃO	CRIANÇAS E ADOLESCENTES	QUESTÕES DE GÊNERO	QUESTÕES RACIAIS	LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL
LEIS	Lei nº 10.536/2002 Lei nº 10.875/2004 DSN 26/06/2006 Decreto nº 6085/2007 DEC nº 7.177/2010	Lei nº 11.111/05	PNDH 1,2,3 Lei nº 11829/08 Lei 2010/09 Lei nº 9.975/2000 Lei nº 10.764/2003 Lei nº 11.185/2005 CC 2002	CC 2002 PNDH 1,2,3 Lei nº 10.048/2000 Decreto nº 3.934/2001 Decreto nº 4.316/2002 Decreto nº 4.377/2002 Decreto Legislativo nº 107/2002 Lei nº 10.516/2002 Lei nº 10.539/2002 Decreto nº 4.625/2003 Decreto nº 4.675/2003 Lei nº 10.683/2003 Decreto Legislativo nº 231/2003 Lei nº 10.714/2003 Lei nº 10.745/2003 Lei nº 10.778/2003 Lei nº 10.836/2004 Decreto nº 5.017/2004 Decreto nº 5.030/2004 Decreto nº 5.099/2004 Decreto de 15/07/2004 Lei nº 11.340/2006 Lei nº 11.770/2008 Decreto nº 6.412/2008 Decreto nº 6.690/2008 Decreto nº 6.924/2009	Lei nº 10.639/03 Lei nº 10.678/03 Lei nº 12.288/10 Decreto nº 3912/2001 Decreto nº 3952/2001 Decreto nº 4887/2003 Decreto de 13/05/2003 Decreto nº 4885/2003 Decreto nº 4886/2003 Decreto de 23/07/2004 Decreto de 30/12/2004 Decreto de 08/11/2005 Decreto de 25/05/2006 Decreto de 19/10/2007 Decreto nº 6261/2007	MP nº 2216-37/2001
PROJETOS DE LEI	PL-4302/2001 PL-4129/2001 PL 3844/2001 PL 2858/2001 PL 854/2003 PL-4297/2004 PL-3924/2004 PL-5233/2005 PL-4881/2005 PL-5637/2005 PL 7622/2006 PL 7551/2006 PL 7439/2006 PL-7053/2006 PL 140/2007 PL 2574/2007 PL-1765/2007 PL-432/2007 PL-417/2007 PL-4201/2008 PL-3131/2008 PL-3047/2008 PEC-421/2009 PL-5838/2009 PL 4655/2009 PL-7823/2010	PL 41/2010	PEC-321/2001 PL-5750/2001 PL-3601/2001 PL-7197/2002 PDC-1003/2003 PDC-1028/2003 PL-2689/2003 PL-2654/2003 PL-1597/2003 PL-986/2003 PL-985/2003 PL-684/2003 PL-234/2003 PL-4226/2004 PDC-1144/2004 PDC-1474/2004 PDC-1579/2005 PL-5214/2005 PL-4851/2005 PEC-134/2007 PL-1823/2007 PL-1167/2007 PL-183/2007 PL-4402/2008 PL-4237/2008 PL 5658/2009 PL-5629/2009 PL-5477/2009 PL-5121/2009 PL-4850/2009 PEC-403/2009 PEC 26/2007 PLS 247/2009 PLS 292/2009 PLS 315/2004 PLS 136/2002 PLS 43/2001	PL-2451/2011 PL-6663/2009 PL-6653/2009 PL-6632/2009 PL-6348/2009 PL-6001/2009 PL-4857/2009 PRC-167/2009 PEC-196/2007 PL 313/2007 PEC 590/2006 PL 7438/2006 PL-3744/2004 PEC-214/2001 PLS 284/2006 PLS 54/2005 PLS 16/2001	PL 3198/2000 PLS 176/2001 PL 6912/2002 PEC 2/2006 PLS 235/2008 PL 7720/2010	PL 5003/2001 PL 3770/2004 PL 5/2003 PL 287/2003 PL 2383/2003 PEC 66/2003 PL 2726/2003 PL 3143/2004 PL 4243/2004 PL 6297/2005 PL 6655/2006 PLC 122/2006 PL 81/2007 PL 580/2007 PL 2285/2007 PL 2976/2008 PL 3712/2008 PL 4373/2008 PL 4914/2009

LEGISLAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

são resoluções e recomendações de organizações internacionais ao Brasil e declarações produzidas em conferências internacionais sem caráter vinculante. Apesar de não serem obrigatórias, os Estados as cumprem para manter sua boa imagem, como Estados que respeitam as decisões internacionais, aumentando, no plano macro, seu poder de barganha, e, no plano micro, mantendo a aparência de país estável, fonte de menos críticas sociais e de baixo risco político para investidores.

No período, houve intensa produção normativa internacional quanto aos temas acima elencados, diretamente envolvendo o Brasil. A despeito das muitas resoluções de caráter geral feitas a todos os países-membros, algumas delas foram feitas diretamente ao país. Entretanto, há assuntos que chamaram mais atenção do legislador internacional, do que a do nacional e vice-versa. Por exemplo: sobre o tema da liberdade de expressão, apenas uma lei que regulamenta o acesso a documentos públicos (acesso à informação) foi aprovada no âmbito doméstico; enquanto que diversas recomendações foram feitas pela Assembleia Geral da ONU e pelos relatores especiais das Nações Unidas para a liberdade de expressão e para a situação dos defensores de direitos humanos (sobretudo em relação a denúncias recebidas quanto a mortes de jornalistas, defensores de direitos humanos e a disputas de terra). Já a questão LGBT foi amplamente debatida no Brasil, recebendo propostas de lei para reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo e criminalização da homofobia; enquanto que, na arena internacional, o assunto carece de normatização, principalmente devido à divergência de opinião para com os países árabes, sendo uma declaração principiológica produzida por especialistas fora do âmbito das Nações Unidas (Princípios de Yogyakarta) o principal documento da década sobre o assunto.

O maior número de medidas cuidou do direito das mulheres (4) e das crianças e adolescentes (3); seguidos pela igualdade racial e orientação sexual (2 cada um), e integridade física e vida e liberdade de expressão (apenas uma cada). Já no que tange às normas de *Soft Law*, percebe-se que o assunto de maior destaque foi a liberdade de expressão (32); e logo a integridade física e vida (29), a igualdade de gênero (9), a orientação sexual (3) e a igualdade racial e o direito das crianças e adolescentes (ambos com uma), revelando uma inversão no que se verificou com as normas de caráter vinculante, e mesmo com a legislação doméstica.

Voltando à legislação nacional, e não diretamente ligada aos temas propostos, é importante mencionar a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que permite: 1) que os tratados que versem sobre direitos humanos aprovados após a emenda com o quórum de 3/5 das duas casas do Congresso Nacional tenham o *status* de emenda constitucional; 2) que a competência para o julgamento de graves violações de direitos humanos seja deslocada para a Justiça Federal a pedido do Procurador-Geral da República. Tal emenda é particularmente importante porque as emendas constitucionais equiparam-se a normas constitucionais, as mais altas regras dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, todas as outras regras devem estar em concordância com elas, e o procedimento jurídico para sua derrogação é infinitamente mais complexo do que o de uma lei infraconstitucional. Além disso, a justiça federal é muito mais bem equipada para analisar casos complexos. Os laboratórios de perícia criminal, por exemplo, possuem equipamentos de ponta que, na maioria das vezes, não estão à disposição da justiça estadual. Portanto, o deslocamento de competência da justiça estadual para a federal assegura uma maior proteção aos direitos humanos.

No que reputa à integridade física e vida, as propostas legislativas do período cuidam, sobretudo, da criação do Sistema Nacional de Prevenção à Tortura (PL-5233/2005), do Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura (DSN 26/06/2006) e de políticas públicas de prevenção (PL-4881/2005, PL-4302/2001, DEC 7.177/2010), da redefinição do crime de tortura (PL-3047/2008, PL-417/2007, PL-4129/2001), do asseveramento das penas para o crime de tortura (PL-7823/2010, PEC-421/2009, PL-5838/2009, PL-1765/2007, PL-7053/2006, PL-4297/2004, PL-3924/2004), da criação de qualificadoras (PL-3131/2008) e de mecanismos de punição para agentes estatais que façam uso da violência arbitrária (tortura, execuções sumárias, detenções arbitrárias etc. - PL-5637/2005), das condições do sistema prisional (direitos sociais dos detentos, criação do Estatuto Penitenciário Nacional etc. - PL-4655/2009, PL-4201/2008) e de ações com vistas a coibir o crescente fenômeno das organizações criminosas ligadas ao assunto (PL-432/2007). Já o Decreto 6.085/2007 promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras formas de tratamento desumano, cruel

LEGISLAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

QUADRO 2 – LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL PRODUZIDA ENTRE 2000 E 2010

HARD LAW	Protocolo Facultativo Convenção contra Tortura (OP-CAT)	A/RES/64/163	Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança I (OP-CRC I) Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança II (OP-CRC II) Protocolo Facultativo da Convenção de Palermo	Declaração e Programa de Ação de Durban Declaração de Objetivos do Milênio Protocolo Facultativo à Convenção Mulheres (OP-CEDAW) Protocolo Facultativo da Convenção de Palermo	Convenção nº 169 da OIT Declaração e Programa de Ação de Durban	Declaração da OMS de 2006 A/63/635
SOFT LAW	A/HRC/RES/13/19 A/RES/64/153 A/HRC/10/24 A/RES/63/166 A/HRC/RES/8/8 A/RES/62/148 A/RES/61/153 A/RES/60/148 E/CN.4/RES/2005/39 A/RES/59/182 E/CN.4/RES/2004/41 A/RES/58/164 E/CN.4/RES/2003/32 A/RES/57/200 E/CN.4/RES/2002/38 A/RES/56/143 E/CN.4/RES/2001/62 A/RES/55/89 E/CN.4/RES/200/43 A/RES/54/156 A/HRC/11/2/Add.2 A/RES/61/123 A/RES/59/197 E/CN.4/RES/2004/37 E/CN.4/2004/7/Add.3 E/CN.4/RES/2002/36 E/CN.4/RES/2001/45 A/RES/55/111 E/CN.4/RES/2000/31	AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) CP/CAJP-2599/08 AG/RES 2607 (XL-O/10) CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) CP/CAJP-2608/08 A/HRC/14/23/Add.1 A/HRC/11/4/Add.1 A/HRC/7/L.24 A/HRC/7/14/Add.1 A/HRC/4/27/Add.1 E/CN.4/2006/55/Add.1 E/CN.4/2005/64/Add.1 E/CN.4/2004/62/Add.1 E/CN.4/67/2003/Add.1 E/CN/2001/64 CCPR/C/BRA/CO/2/ Add.1 A/HRC/16/44 A/HRC/13/22/Add.1 A/HRC/13/22 A/HRC/10/12/Add.1 A/HRC/7/28/Add.1 A/HRC/4/37/Add.1 A/HRC/4/37/Add.2 E/CN.4/2006/95/Add.1 E/CN.4/2006/95/Add.5 E/CN.4/2005/101/Add.5 E/CN.4/2005/101 E/CN.4/2004/94/Add.3 A/58/380 E/CN.4/2003/104/Add.1 A/57/182 E/CN.4/2002/106	E/CN.4/2004/9/Add.2	A/HRC/RES/11/8 A/HRC/RES/6/30 A/HRC/RES/12/17 A/CEDAW/RES/58/38 A/61/122 A/61/122/Add.1 A/61/122/Add.1/Corr.1 A/CEPAW/RES/62/38	CERD, A/59/18(Supp.)	Princípios de Yogyakarta E/C.12/GC/20 AG/RES.2435(XXXVIII-O/08)

e degradante, assinado pelo Brasil em 2004, o qual permite a visita de membros do Subcomitê Especial para a prevenção contra a Tortura das Nações Unidas a qualquer logradouro ou instalação no território de um Estado-membro, onde se tenha notícia da prática de um ato que viola a Convenção contra a Tortura. Ao ratificar o referido tratado, o Brasil se comprometeu, também, a criar mecanismos nacionais de prevenção contra a tortura.

Internacionalmente, foi ratificado o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, conforme explicitado no decreto acima. Já as normas de *Soft Law* referem-se, sobremaneira, às recomendações e observações feitas pelo Comitê e pelos Relatores Especiais das Nações Unidas para a Tortura e Execuções Sumárias a partir de denúncias feitas contra o país e de sua visita às prisões do estado de São Paulo.

LEGISLAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

É interessante notar que, enquanto o foco do legislador nacional se deu na criminalização e punição criminal, o legislador internacional buscou combater a tortura institucional, de modo a receber denúncias de abusos por parte do Estado e de fazer recomendações para a melhoria e proteção contra a tortura no território brasileiro, sobretudo em situações de cárcere.

Já a liberdade de expressão foi o assunto que recebeu a menor atenção do legislador brasileiro na última década. A única lei e projeto de lei sobre o assunto versam sobre a publicidade dos registros e documentos públicos. A lei regulamenta o seu acesso por particulares; enquanto que o projeto de lei trata de um tema caro e polêmico à história do país: o acesso aos documentos dos desaparecidos da ditadura em posse do poder público. Tal projeto ganhou a atenção da mídia e da população, pois assegurava o acesso a informações antes tidas como sigilosas, porquanto faziam parte de registros oficiais de determinados órgãos da administração pública. Com o forte debate e na iminência da criação da Comissão da Verdade, tal lei se tornou particularmente importante para que se pudesse conhecer o passado histórico do país e o destino de determinados opositores do período ditatorial.

As iniciativas internacionais vão (1) afirmar que o direito à liberdade de expressão é um direito essencial e (2) fazer recomendações⁴ elaboradas por ambos os Relatores Especiais das Nações Unidas para a Liberdade de Expressão e para os Defensores dos Direitos Humanos. Essas recomendações dizem respeito às denúncias de violações ao direito de liberdade de expressão, que tomaram a forma de assassinatos, lesões corporais, torturas, impedimento do exercício deste direito ou à falha em apurá-las pelo Estado.

Segundo o Comitê de Proteção dos Jornalistas (CPJ), em 20 anos, foram registrados 21 assassinatos de jornalistas no Brasil (75% dos crimes permanecem impunes), o que levou o país a ocupar a 11ª posição no ranking de países mais perigosos para jornalistas, à frente da Colômbia (junto com o Brasil, os únicos a pertencerem à América Latina), Bósnia, Serra Leoa, Israel e Palestina. A ONU acredita ser o crescimento das mortes uma

“alarmante tendência”, as quais estariam prejudicando a liberdade de expressão no país.⁵

Diferentemente de outras temáticas de direitos humanos, o problema das mortes, ameaças, etc. a jornalistas e a defensores de direitos humanos não tem ainda muita atenção do legislador brasileiro – o qual não propôs qualquer iniciativa legislativa específica no período; resulta evidente que o assunto está sendo melhor tratado no âmbito internacional – inclusive pelas diversas denúncias de violações de direitos dessas pessoas (homicídios e tentativas, ameaças, lesões corporais, etc) que chegam à ONU. Diante de tais denúncias, o organismo, através de seus órgãos de proteção – como os próprios relatores supramencionados –, faz recomendações ao país para que tais denúncias sejam investigadas, os responsáveis punidos e que a proteção contra eventuais abusos seja mais ampla e efetiva, às vezes, demandando perguntas ao país sobre mais informações quanto ao que ocorreu e ao que está sendo feito, às quais o Brasil tem a obrigação de responder. Entretanto, com raras exceções, não o faz.

As modificações da década quanto aos direitos da criança e do adolescente no âmbito nacional repousam sobre as adequações da legislação pátria à Convenção da ONU para os Direitos da Criança, a discussão sobre a maioria penal, a ampliação do rol de direitos e a proteção contra a pedofilia. A escalada da violência praticada por menores no país e a indignação da população com as medidas sócio-educativas levou à proposição de seis iniciativas legais (PEC-321/2001, PDC 1003/2003, PDC 1028/2003, PDC 1144/2004, PDC 1474/2004, PDC 1579/2005) com vistas à diminuição da maioria penal para 16 ou 14 anos de idade, de forma a permitir a punição criminal – que inclui a pena de prisão – para os menores infratores. Já as leis promulgadas no período cuidam da garantia e ampliação do gozo dos direitos sociais (sobretudo os relativos à saúde), à adequação da maioria civil para 18 anos de idade (conforme os padrões internacionais) e à proteção contra a exploração, prostituição e pornografia infantis, principalmente nos meios eletrônicos, dada a disseminação do uso da Internet, sobretudo através da criminalização de condutas e asseveramento das penas.

4 As Nações Unidas, visando a ampliar o mecanismo de freios e contrapesos dos Estados e a proteção e salvaguarda dos direitos humanos, criam diversos instrumentos de prestação de contas. Entre eles, há o trabalho desenvolvido por relatores especiais – indivíduos dotados de um mandato – que investigam a situação de direitos humanos nos países e fazem recomendações com caráter de *soft law* a estes.

5 NOTA O GLOBO. **Impunidade em assassinato de jornalistas é 75% do total.** Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/impunidade-em-assassinato-de-jornalistas-75-do-total-4757876>. Acesso em: 04/06/2012.

LEGISLAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Do ponto de vista internacional, o Brasil ratificou três importantes convenções na última década: 1) Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados; 2) **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança** relativo à **venda de crianças, prostituição e pornografia** infantis; e 3) Protocolo de Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

O Brasil fez uma reserva⁶ ao artigo terceiro da primeira Convenção (o qual determina que nenhuma criança – leia-se, nos termos da Convenção dos Direitos da Criança, todo ser humano menor de 18 anos – pode pegar em armas para lutar pelo seu país), esclarecendo que o serviço militar é compulsório em seu território e que a obrigação de alistar-se tem início no ano em que o cidadão de sexo masculino cumpre 18 anos. Dessa feita, a maioridade civil para fins militares ocorre enquanto ele ainda tem 17 anos e, portanto, é considerado criança nos termos da Convenção dos Direitos da Criança, o que resulta que, apesar de o alistamento ocorrer quando ainda é uma criança, o indivíduo já é adulto quando pega em armas, o que vai ao encontro do estabelecido pela Convenção e, portanto, não constitui a quebra de uma obrigação internacional assumida e sua consequente responsabilização internacional.

A norma de *Soft Law* trata de recomendações do Comitê dos Direitos da Criança sobre reformas no ECA e sugere medidas para a ampliar a proteção (o estabelecimento de Conselhos Tutelares em todos os municípios como prioridade, de forma a assegurar que estes atuem como órgãos técnicos e não políticos, e a criação de tribunais penais, setores do Ministério Público e da Polícia especializados na apuração de crimes que têm crianças como vítimas; instituições estas que devem contar com assistência sócio-psíquica e um ambiente propício para crianças, *eg*) dos direitos das crianças e a punição de violadores (por exemplo, com o estabelecimento de grupos de trabalho nos níveis municipal e estadual que contem com a participação de respeitadas indivíduos e instituições locais).

O tema de maior produção legislativa na época,

o de direitos relativos a questões de gênero, foi alvo de diversos avanços. Primeiramente, o Código Civil de 2002 trouxe várias alterações que asseguram a autonomia e igualdade de direitos da mulher, inclusive no que toca a direitos patrimoniais. Por exemplo, foi excluída a norma que permitia a anulação do casamento uma vez que a “nubente fora previamente deflorada”, ou seja, quando o marido, logo após o casamento, descobre que a esposa não era virgem. Outro exemplo é a reconhecimento a união estável, atribuindo quase todos os direitos e deveres do casamento a ambos os cônjuges. Essas são algumas possibilidades de mudanças que buscam por fim a certos preconceitos que estavam presentes no CC de 1916, em relação à posição da mulher no casamento.

Porém, o destaque nesta matéria é a promulgação da Lei nº 11.340/2006, popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha”, porquanto advinda da condenação do país no caso “Maria da Penha” na Corte Interamericana de Direitos Humanos. A referida lei cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; alterando, portanto, o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal.

Outras leis referem-se à ampliação e salvaguarda de direitos sociais (como alimentação e saúde), a criação da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher e de grupos de trabalho com vistas a coibir a violência doméstica e elaborar políticas públicas, sugerem novas práticas contra a violência doméstica e o tráfico de pessoas e intentam aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, sobretudo em cargos públicos de alto escalão⁷.

A grande maioria dos projetos de lei desse período segue as mesmas diretrizes, porém, aborda a temática das mulheres presas e dos direitos reprodutivos. No entanto, apenas o PL-3744/2004 faz menção à liberação do aborto em qualquer caso, de acordo com o desejo da mulher. A tradição religiosa brasileira tende a impedir a proposição de um maior número de medidas neste sentido, uma vez que se busca preservar o direito à vida do feto. Tal situação evidencia o grande paradoxo na seara dos direitos humanos: o de pesar qual direito é mais importante e poderá se sobrepor ao outro: o direito à vida do feto ou o direito da mulher a dispor de seu próprio corpo.

6 Quando um país faz reservas, tende a clarificar o que entende por determinado conceito ou como uma determinada situação se dá em seu território, buscando esclarecer que não cumprirá com aquela cláusula senão segundo os seus próprios termos, o que o isenta de responsabilidade internacional.

7 O principal meio de garantir tal inserção é a política de quotas para as mulheres quanto a estes cargos, mas também existem ferramentas como a educação com vistas à diminuição do preconceito. Para mais políticas, ver o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres I e II.

Na esfera internacional, o Brasil ratificou: 1) a Declaração e Programa de Ação de Durban (provenientes da 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em 2001, em Durban, África do Sul, tais documentos contribuem para o enfrentamento mundial do racismo); 2) a Declaração de Objetivos do Milênio; 3) o **Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher** e 4) o Protocolo de Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. O referido Protocolo também representa um grande avanço para o Brasil, pois cria mecanismos de prestação de contas dos governos para a sociedade internacional (*Treaty Bodies*), no caso em questão o Comitê da Nações Unidas para o Direito das Mulheres. Nele, podem ser recebidas denúncias de particulares ou outros Estados contra o Brasil a respeito de violações dos direitos das mulheres, nos termos da Convenção das Nações Unidas para o Direito das Mulheres, ao passo que este editará recomendações que deverão ser cumpridas pelo Brasil.

No campo da *Soft Law*, foram feitas recomendações pelo Comitê de Direitos das Mulheres, especialmente quanto à ocupação de cargos públicos por mulheres, saúde da mulher, direitos reprodutivos e desigualdade entre as áreas urbanas e rurais, bem como as enfrentadas por mulheres provenientes de populações indígenas e quilombolas.

A igualdade racial foi outra temática que recebeu intensa atenção do legislador. São dignas de nota as medidas que criam a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, bem como a de políticas públicas para a promoção da igualdade racial, tais como o Programa Brasil Quilombola (o qual assegura a demarcação e o direito de propriedade de terras tradicionais quilombolas) e a instituição do Estatuto da Igualdade Racial.

Por outro lado, os projetos de lei visam a ações afirmativas⁸ (como a criação de quotas para afrodescendentes em universidades) e à criminalização do preconceito.

No âmbito internacional, verificou-se a ratificação da essencial e mais abrangente convenção sobre o assunto, em 2001, a Declaração e Programa de Ação de Durban - a qual almeja coibir e prover diretrizes com vistas a extinguir o racismo, a discriminação racial e a xenofobia, problemas em ascensão em todo o mundo, especialmente após os atentados terroristas de 11 de setembro e a crise econômica mundial - e da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Em termos de *Soft Law* a recomendação feita ao Brasil pelo Comitê de Discriminação Racial da ONU cita a necessidade da implementação e do monitoramento de ações promovendo a igualdade, além da capacitação dos agentes públicos (tais como juízes e policiais) para promover a igualdade. Além disso, a recomendação menciona também a discriminação sofrida pelas comunidades ciganas no Brasil, mas não recomenda nada em especial.

Por fim, o último assunto a ser analisado é o dos direitos de orientação sexual. A despeito do grande número de propostas legislativas que versam desde a criminalização do preconceito e de sua proibição no ambiente de trabalho, até a união estável entre pessoas do mesmo sexo, somente uma medida provisória foi aprovada no período em pauta (que não trata especificamente do assunto, mas cria, no âmbito do Poder Executivo, a Secretaria de Direitos Humanos, a qual se torna responsável pela promoção e salvaguarda dos direitos LGBT).

Contudo, cumpre discorrer sobre o PLC 122/2006, o qual criminaliza a homofobia nos mesmos moldes que o preconceito racial, dada a polêmica em torno de sua aprovação pelo Congresso. Este vai ao encontro do PL 5/2003 - o qual sugeriu, previamente, a mesma ideia -, incluindo, porém, a proibição de discriminação por orientação sexual no ambiente de trabalho, alterando, pois, o art.5º, da CLT. Foi proposto por Iara Bernardi, reabre a discussão do PL 5003/2006 sobre o mesmo assunto e encontra-se, desde 08/08/2011, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação participativa para apreciação, uma vez que deputados e senadores cristãos propuseram recursos contra a iniciativa.

As discussões que estão em torno dos projetos são as seguintes: alguns alegam que o projeto protege apenas um tipo de orientação sexual (discriminando as outras) e que não especifica em que situações ela pode ser exercida (em última análise, comportamentos sexuais homossexuais impróprios no ambiente de trabalho não poderão ser discutidos, por exemplo). Os movimentos pró-LGBT

8 As políticas públicas fazem parte de um campo semântico mais amplo e constituem apenas determinadas ações do governo para produzir certos efeitos para a população em geral ou determinado grupo. Já as ações afirmativas são as que visam à criação de condições que permitam a todos se beneficiarem da igualdade de oportunidade e eliminar qualquer fonte de discriminação direta e indireta, em contraposição a uma atitude passiva do Estado de não discriminar.

LEGISLAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

organizaram abaixo-assinados eletrônicos a favor da medida para serem enviados ao Congresso; enquanto que alguns grupos cristãos enviaram mais de um milhão de assinaturas (havendo até um site específico para assinatura eletrônica) contra a medida, realizando manifestações que atraíram um grande número de pessoas em frente ao Palácio do Planalto.

No cenário internacional, todavia, escassa é a legislação que trata do tema, sobretudo a produzida na última década. Não existe qualquer tratado específico sobre o assunto nas Nações Unidas ou OEA. Assim, um grupo de especialistas (dentre os quais a brasileira Sonia Onufer Corrêa, pesquisadora associada da Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (Abia) e co-coordenadora do Observatório de Sexualidade e Política redigiu um dos documentos mais abrangentes e reconhecidos na área, os Princípios de Yogyakarta, em 2006, os quais definiram orientação sexual e tornaram-se um instrumento de Direito Internacional dos Direitos Humanos (proposta incluída em resoluções do Conselho de Direitos Humanos, inclusive).

A Organização Mundial da Saúde reconheceu, em declaração em 2006, a importância da liberdade de orientação sexual para a saúde do ser humano.

No âmbito das Nações Unidas, há algumas resoluções/ declarações que abordam a questão: 1) na Assembleia Geral da ONU, a Declaração A/63/635, de 2008 (firmada pelo Brasil); 2) no ECOSOC, a Resolução E/C.12/GC/20, de 2009; 3) na antiga Comissão de Direitos Humanos, o Brasil propôs uma resolução, em 2003, que sofreu uma moção do Paquistão para removê-la da agenda. A moção foi derrotada com uma estreita margem de votos (24 a 22, com 6 abstenções). Dessa feita, a Comissão votou por postergar a votação para 2004. A despeito da ampla participação de grupos LGBT na Comissão naquele ano, o Brasil acabou cedendo à pressão de diversos membros (como a Organização da Conferência Islâmica e o Vaticano) e novamente postergou

a votação para 2005, ano em que foi retirada da agenda da Comissão. Contudo, no atual Conselho de Direitos Humanos, não houve qualquer resolução ou proposta nesse sentido durante a década em análise.

Nada obstante, na OEA, organização da qual o Brasil é membro, a Resolução AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero foi aprovada em 2008.

REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Como se pode notar, o período em análise constituiu uma época de intensa produção legislativa no campo dos direitos humanos. A partir de 2006, foi criado o Conselho de Direitos Humanos, órgão específico para Direitos Humanos das Nações Unidas, que sucedeu a antiga Comissão de Direitos Humanos (de imparcialidade fortemente discutível) e tornou-se independente do Comitê de Direitos Econômicos Sociais (ECOSOC). Além do maior número de iniciativas e de uma produção legislativa mais intensa, este também prevê a existência de Procedimentos Especiais (que ampliam a promoção e proteção dos direitos humanos).

No âmbito nacional também se pode verificar tal intensidade, com a criação de diversas políticas públicas e órgãos governamentais destinados à proteção e prevenção de violações aos direitos humanos.

Ademais, muitas são as novas obrigações (de caráter vinculante e não-vinculante) do Brasil na seara internacional, de forma a ampliar a proteção e a salvaguarda dos direitos humanos, além de fortalecer o sistema internacional de “freios e contrapesos”.

Entretanto, cabe discutir, na próxima década, sobre a necessidade de um monitoramento e implementação de fato de tais medidas, uma vez que o reconhecimento formal desses direitos pode não ser suficiente para coibir suas violações e pode, inclusive, ocasionar um “esvaziamento” de seu sentido, isto é, de sua função e existência.



PARTE 1

AS CONDIÇÕES PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA DÉCADA

2. SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL: OS CASOS ENTRE 1999 E 2009

Lucia Elena Arantes Ferreira Bastos

Pesquisadora do NEV; pós-doutora junto ao NEV, doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP

Este texto busca identificar o envolvimento do Brasil, no período de 1999 a 2009, no chamado Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, ou seja, diante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“Comissão”) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte”). Para tanto, faz-se uma breve referência ao funcionamento e ao histórico destes respectivos órgãos da Organização dos Estados Americanos (“OEA”), e posteriormente, uma avaliação quanto à conduta do Estado Brasileiro nos casos que foram avaliados neste âmbito internacional.

1. A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

1.1. Histórico e Funcionamento

Embora seja o texto mais citado no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, não foi o primeiro documento sobre o tema a ser adotado por uma organização internacional. Esta honra pertence à Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, que foi elaborada pela Organização dos Estados Americanos (“OEA”) três meses antes da Assembléia Geral da ONU ter proposto a mencionada Declaração Universal. Entretanto, a OEA não fez grandes esforços nos 11 anos seguintes para refinar os direitos ou estabelecer a sua aplicação concreta. Foi somente em 1959, ano em que Fidel Castro começou a consolidar o regime socialista em Cuba, que a OEA decidiu estabelecer a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“Comissão”).

Neste sentido, a Comissão foi criada como um órgão autônomo da OEA; e foi originalmente concebida como um grupo de estudos, a fim de que servisse de corpo consultivo da OEA na área de direitos humanos; promovesse o desenvolvimento progressivo do tema; e

verificasse os problemas correlacionados à integração dos países com vistas ao desenvolvimento do hemisfério. Entretanto, assim que a Comissão foi estabelecida, indivíduos começaram a enviar reclamações sobre as violações de direitos humanos em seus Estados (Medina, 1990), e este fato começou a permear toda a caracterização e a função deste órgão nas décadas que se seguiram. Tanto é que a Comissão iniciou oficialmente os seus trabalhos, em 1960, com o vago mandato de promover os direitos humanos; e já em 1965, foi formalizada a sua competência para cuidar das petições individuais.

Este procedimento ofereceu muitos obstáculos para a Comissão, pois as petições somente poderiam ser aceitas após o esgotamento das medidas domésticas (esgotamento dos recursos da jurisdição interna do respectivo Estado). Observa-se, porém, que existem exceções a esta regra geral, ou seja, a Comissão pode verificar, antes mesmo do esgotamento, casos em que reste comprovado pelo peticionário que: (i) não existe na legislação interna do Estado o devido processo legal apto a assegurar os direitos presumidamente violados; (ii) não se tenha permitido a suposta vítima o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou este tenha sido impedido de esgotá-los; ou (iii) haja atraso injustificado na decisão sobre os mencionados recursos no âmbito da jurisdição interna do Estado.

Há que se ponderar também a existência de um requisito temporal: a petição junto à Comissão deve ser apresentada em até seis meses, contados a partir do esgotamento dos recursos internos; de um requisito processual; ausência de litispendência internacional, ou seja, a violação que se pretende discutir não pode encontrar-se pendente em outro sistema internacional de solução de controvérsias, por exemplo, perante outra organização internacional governamental de que seja parte o Estado aludido; e de um requisito material ou substantivo: a pe-

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

tição deve se referir a violação de um direito protegido pela Convenção Americana de Direitos Humanos.

Também, o procedimento tornou a Comissão mais dependente das informações fornecidas pelos governos. Como consequência, estes ou não atendiam aos pedidos da Comissão ou respondiam com um total “negacionismo”, não reconhecendo o fato como uma violação de direitos humanos, ou argumentando que o processo ainda estava em trâmite na ordem jurídica interna, portanto, a Comissão não tinha competência para análise do assunto. Além disso, uma vez que a Comissão tivesse dado o seu parecer sobre o caso, não havia muito mais para ser feito, ou seja, a Comissão declarava que o governo havia violado a Declaração Americana ou a Convenção Americana e fazia recomendações àquele governo mesmo sabendo que isso poderia não resolver a situação (Medina, 1990).

Entretanto, o movimento internacional dos direitos humanos sempre acreditou que um importante meio para mudar o comportamento de regimes que violam direitos humanos é a opinião pública internacional. Os ativistas de direitos humanos geralmente se referem ao poder de embaraço existente no sistema internacional – aquele no qual, por meio de um documento oficial, dissemina-se a desaprovação, invoca-se o remorso pelo ato que foi cometido, tudo, em um processo sequencial onde o Estado violador é confrontado por outros significativos pares internacionais (como assembleias de organizações internacionais, fóruns internacionais, reuniões de cúpula dos Estados), em um esforço para moralizar este agressor e explicar o mal de tal comportamento ofensivo – e esta tarefa de mostrar que um Estado viola direitos humanos sempre foi muito bem desempenhada pela Comissão.

O próximo passo, no desenvolvimento institucional do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, foi a Convenção Americana de Direitos Humanos (Convenção), assinada em 1969 na conferência diplomática de São José da Costa Rica. A Convenção tem dois aspectos: o primeiro, substantivo, com a enumeração de direitos humanos praticamente idênticos aos da Declaração Americana. E um segundo lado, institucional, com funcionamento detalhado da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte). Isto significa que a Convenção deu autoridade de supervisionar os direitos para dois órgãos: a Comissão, que já existia anteriormente, e a Corte, que foi criada pela Convenção.

A Comissão foi desenhada como um mecanismo quase judicial, pois apesar de ter poderes investigativos, sua competência restringe-se à emissão de relatórios que contenham recomendações, não há, portanto, um julgamento, uma condenação ou uma sentença sob o aspecto jurisdicional. Quanto à forma de acesso à Comissão, a apresentação do caso pode ser iniciada por qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não governamental legalmente constituída em um ou mais Estados Membros da OEA, não se exigindo que o peticionário seja a própria vítima das violações de direitos humanos.

Sendo que, antes de finalizar as suas considerações sobre o caso, a Comissão deve se colocar à disposição das partes para buscar uma solução amistosa. Se esta não for alcançada, então, será elaborado um relatório detalhando as conclusões e recomendações ao Estado.

1.2. Os Casos Brasileiros na Comissão

Para fins do presente texto, buscou-se verificar a atuação do Brasil perante a Comissão. E, a fim de traçar um panorama da presença de casos de violações de direitos humanos pelo Brasil na Comissão, realizou-se esta análise pautada, essencialmente, no estudo dos casos deste órgão, conforme divulgados no site da organização por meio de seus mencionados relatórios. Ao todo, fez-se o estudo de 66 casos envolvendo o Brasil, abrangidos nos Relatórios de 1999 até 2009. A importância deste tipo de abordagem está no fato de ela ir buscar na fonte primária (as recomendações da Comissão) uma possível compreensão de como o governo brasileiro tem se comportado em relação a proteção dos direitos humanos.

Cabe destacar que, em muitos casos, o Brasil apresentou uma posição não cooperativa, tendo deixado de responder a inúmeras solicitações da Comissão; além disso, somente um número bastante reduzido de casos foram resolvidos por meio da solução amistosa: apenas 3 no total, o que não representa sequer 5% dos casos (na verdade representa 4,54%).

Quanto às decisões, em todas as análises de mérito (20 no total) o Brasil foi considerado responsável por violações de direitos humanos. Das denúncias e petições levadas à Comissão, vê-se que apenas nove dos 66 casos foram considerados inadmissíveis. Restam 34 casos considerados pendentes, ou seja, que foram inicialmente admitidos, mais que ainda não alcançaram um posicionamento final por parte da Comissão.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

DECISÕES DA COMISSÃO NOS CASOS BRASILEIROS DE 1999 A 2009



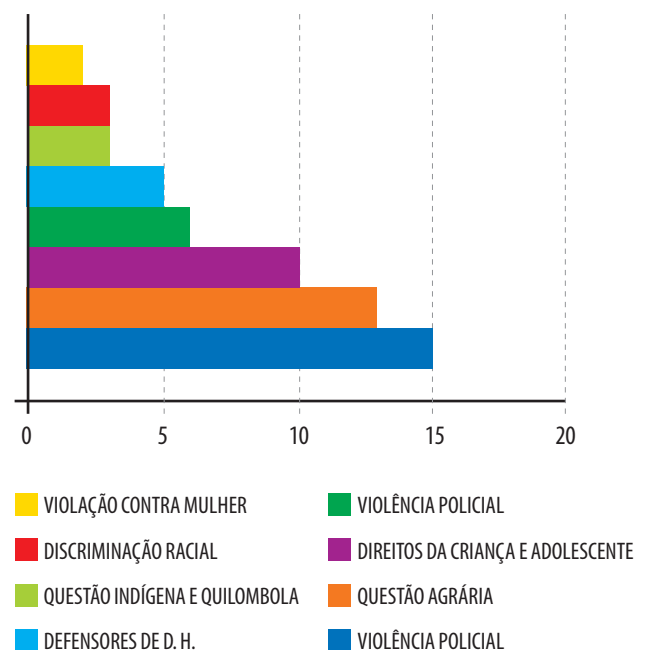
Com relação às violações, tanto aquelas alegadas pelos peticionários quanto aquelas consideradas pela Comissão, é possível observar que as mais frequentes dizem respeito aos seguintes direitos: obrigação do Estado de respeitar os direitos, direito à vida, direito à integridade pessoal, segurança, proibição da detenção arbitrária, igualdade perante a lei, direitos da criança, direito à liberdade, direito às garantias judiciais e direito à proteção judicial. Cabe destaque também para violações encontradas em documentos específicos suscitados em alguns casos, cujos principais abordam a questão da violência contra a mulher, os direitos da criança, a tortura e a discriminação racial.

O ponto mais importante desta análise é aquele que mostra que a maioria das violações relaciona-se à proteção judicial e às garantias judiciais. O que indica que o Brasil violou direitos humanos em dois momentos com relação à mesma vítima; ou seja, o momento da violação em si (ex: direito à vida, num homicídio cometido por policial contra civil) e o momento em que o país não forneceu o acesso à justiça, o devido processo legal ou as investigações necessárias para que a violação inicial fosse levada à juízo e, ao final, reparada. Assim, a denegação de justiça tal como relatada acima e o impedimento a um processo justo e equitativo são violações de direitos humanos que ocorrem de modo flagrante no Brasil, e que geralmente decorrem de outra violação anterior.

Neste sentido, as violações mais recorrentes foram: a violência policial, a situação dos presídios e das instituições para menores infratores, a questão agrária e do trabalhador rural, os direitos da criança, a questão indígena ou quilombola, a violência contra a mulher e a discriminação racial. Assim, a partir dos dados da tabela que segue abaixo, pode-se verificar que em:

- i. 15 dos casos apresentados há desrespeito a direitos humanos causado pela violência policial;
- ii. 13 casos dizem respeito à questão agrária e ao trabalhador rural;
- iii. 10 casos versam sobre os direitos da criança e do adolescente;
- iv. 6 casos decorrem das situações violentas e desestruturadas de presídios, detenções ou instituições para a reclusão do menor infrator;
- v. 5 casos envolvem os defensores de direitos humanos;
- vi. 3 casos tratam sobre a questão indígena ou de povos quilombolas;
- vii. 3 casos retratam a discriminação racial;
- viii. 2 casos relatam a violência contra a mulher;
- ix. 1 caso trata sobre deficiente;
- x. 1 caso relaciona-se a ditadura brasileira e,
- xi. 1 caso questiona a aplicação das garantias processuais penais.

PRINCIPAIS VIOLAÇÕES



SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

É importante lembrar que, em num mesmo caso pode existir mais de uma violação, por exemplo, as situações violentas nas instituições para reclusão do menor infrator também se relacionam à violações sobre os direitos da criança e do adolescente; ou na questão agrária também se encontra violência policial; assim, a classificação foi feita por meio da escolha da violação mais representativa para cada caso.

Assim, como visão geral, observa-se a alta taxa de admissibilidade (57 casos em 66) e de responsabilização do Brasil (20 casos em 66) nas petições levadas à Comissão, também se depreende a pouca colaboração do país e o pequeno esforço em realizar soluções amistosas.

2. A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E AS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS

2.1. Histórico e Funcionamento

O projeto para se estabelecer uma corte de justiça para o Sistema Interamericano é antigo, pois, já em 1923, durante a V Conferência Interamericana, a delegação da Costa Rica havia apresentado um plano para o estabelecimento de um órgão jurisdicional, o qual na época não logrou êxito. Tempos depois, em 1948, durante a IX Conferência, que instituiu a OEA, também foi debatida a ideia de se criar um tribunal internacional de direitos humanos. Essa sugestão foi feita pela delegação do Brasil que sustentava a necessidade de se constituir um órgão jurídico competente a fim de se assegurar a vigência dos direitos que estavam sendo proclamados. Na época, os Estados Unidos se opuseram à proposta brasileira, alegando que, na ausência de um tratado que versasse sobre a proteção dos direitos humanos, seria prematura a criação de uma Corte Interamericana (Hanashiro, 2001).

Em 1949, o Comitê Jurídico Interamericano da OEA, encarregado de estudar a criação de uma Corte Interamericana, manifestou-se no sentido de que, em matéria de direitos humanos, deveria seguir-se uma sucessão de etapas a serem implementadas: (1º) a proclamação de direitos; (2º) a aceitação desses direitos como obrigação pelos Estados-membros (incorporação desses direitos na ordem interna dos Estados); e (3º) a garantia desses direitos por meio de uma jurisdição internacional. De tal forma que, seguindo-se esse escalonamento, somente com a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969,

é que se tornou viável a instituição de uma corte de justiça no Sistema Interamericano, a qual foi oficialmente instalada, em 1979, no Estado da Costa Rica.

A Corte possui dois tipos de jurisdições ou competências: (i) a solução de litígios oriundos de casos concretos (jurisdição contenciosa), e (ii) a solução de dúvidas quanto à interpretação da legislação interamericana a cerca da proteção dos direitos humanos (jurisdição consultiva).

Na esfera contenciosa, a Corte Interamericana é competente para o julgamento de casos de violação de direitos humanos. No entanto, somente podem solicitar esse tipo de jurisdição os Estados-membros da Convenção Americana de Direitos Humanos que tenham reconhecido formalmente tal jurisdição. Essa é apresentada sob a forma de cláusula facultativa, ou seja, o Estado que ratifica a Convenção Americana pode ou não se sujeitar à jurisdição da Corte. O Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana em 1998, por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998. Importa lembrar também que a referida jurisdição somente poderá ser aplicada para o Estado nos fatos ocorridos a partir do reconhecimento da mesma, isto é, para violações posteriores a 3 de dezembro de 1998, de acordo com o que prevê o art. 62, § 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Por meio da jurisdição contenciosa, a Corte Interamericana tem legitimidade para examinar casos que sejam referentes à denúncia de que um Estado-membro da Convenção violou direito protegido por esse tratado, e, caberá à Corte Interamericana estabelecer a adoção das medidas que se façam necessárias ao reestabelecimento do direito anteriormente violado. A Corte Interamericana poderá também condenar o Estado violador dos direitos humanos a pagar uma reparação à vítima ou aos seus familiares (Piovesan, 2002).

2.2. Os Casos Brasileiros na Corte

Antes mesmo de se chegar a uma análise de mérito, a Comissão pode solicitar à Corte que esta fixe as chamadas medidas provisórias, quando a violação de direitos humanos for premente e suscitar atitudes urgentes, estas medidas reforçam a necessidade de que o Estado tome atitudes que visem a cessar ou conter o mal causado pela constância na violação, exemplificando, o Brasil conta com 4 medidas provisionais, no período de 1999 a 2009, sendo que duas delas versaram sobre a

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

situação nos presídios¹, uma sobre as condições da antiga FEBEM no Complexo do Tatuapé e, uma sobre os desaparecimentos forçados na Guerrilha do Araguaia², sendo que esta última restou negada.

A título de exemplo, o Caso da Penitenciária de Urso Branco (Rondônia) refere-se à prática de tortura e tratamentos cruéis e degradantes, além da superpopulação de presos nas respectivas selas; assim, por meio de uma resolução, de 07 de julho de 2004, a Corte Interamericana requereu que o Estado Brasileiro: (a) adotasse de forma imediata todas as medidas que fossem necessárias para proteger eficazmente a vida e integridade pessoal de todas as pessoas reclusas na Penitenciária Urso Branco, assim como as de todas as pessoas que ingressassem na mesma, entre elas os visitantes e os agentes de segurança; (b) adequasse as condições da mencionada penitenciária às normas internacionais de proteção dos direitos humanos; (c) remetesse à Corte uma lista atualizada de todas as pessoas que se encontravam presas na penitenciária; (d) indicasse com precisão, dentre outros, o número e nome dos reclusos que se encontravam cumprindo condenação; o número e nome dos reclusos sem sentença condenatória; e (e) investigasse os acontecimentos que motivaram a adoção das medidas provisórias com o fim de identificar os responsáveis e impor-lhes as sanções correspondentes.

No Caso da Penitenciária “Dr. Sebastião Martins Silveira” em Araraquara, São Paulo, por meio das Resoluções da Corte Interamericana, de 28/07/2006 e de 30/09/2006, requereu-se que o Brasil: mantivesse e adotasse medidas para proteger a vida e a integridade das pessoas reclusas naquela penitenciária; que o tratamento dos beneficiários ocorresse com respeito aos direitos humanos sem uso de força; que oferecesse condições de atenção médica necessária, provisão de alimentos, vestimentas e produtos de higiene em quantidade e qualidade suficientes, detenção sem superpopulação, separação das pessoas privadas de liberdade por categorias, segundo os padrões internacionais, visita dos familiares aos beneficiários das presentes medidas, acesso e comunicação dos advogados defensores com os detentos, e acesso dos representantes aos beneficiários das presentes medidas provisórias.

Nas resoluções emitidas pela Corte Interamericana em 17 de novembro de 2005, em 30 de novembro de

2005, em 4 de julho de 2006 e em 3 de julho de 2007, foi demandado que: (i) o Estado mantivesse e adotasse de forma imediata as medidas que fossem necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal de todas as crianças e adolescentes residentes no “Complexo do Tatuapé” da “Fundação CASA”, assim como a de todas as pessoas que se encontrassem no seu interior; (ii) o Estado mantivesse as medidas necessárias para impedir que os jovens internos fossem submetidos a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, entre eles isolamentos prolongados e maus tratos físicos; (iii) o Estado que, sem prejuízo das medidas de implementação imediata ordenadas nos pontos resolutivos anteriores, adotasse todas as medidas necessárias para reduzir consideravelmente a aglomeração no “Complexo do Tatuapé”, confiscar as armas que estivessem em poder dos jovens; separasse os internos, de acordo com os padrões internacionais sobre a matéria e tomando em conta o interesse superior da criança; e prestasse os cuidados médicos necessários aos internos.

Entretanto, diferentemente dos casos anteriores, na resolução de 15 de julho de 2009, a respeito da solicitação de medidas provisórias no Caso Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia), a Corte entendeu que não seria cabível a adoção de tais medidas. Neste caso, os peticionários (Centro pela Justiça e o Direito Internacional, o Grupo Tortura Nunca Mais e a Comissão de Familiares dos Mortos e Desaparecidos Políticos) haviam submetido à Corte Interamericana uma solicitação de medidas provisórias com o propósito de o Brasil suspendesse a execução da Portaria 567/MD de 29 de abril de 2009, editada pelo Ministério da Defesa, assim como as atividades do Grupo de Trabalho a que se referia tal disposição. Em suma, o pedido de medidas provisórias se fundamentava: i) no temor de que o Exército, ao controlar o labor do Grupo de Trabalho responsável por localizar e identificar os restos mortais, ocultasse ou destruísse provas essenciais para a investigação e sanção penal dos supostos responsáveis das violações alegadas no caso contencioso perante a Corte; ii) na impossibilidade de que fossem devolvidos aos familiares os restos mortais de seus entes queridos; iii) no temor de que se violassem as garantias processuais e de acesso à justiça que deveriam estar presentes em qualquer investigação de caráter penal; e iv) na impossibilidade do cumprimento integral e efetivo das reparações que a Corte viesse a ordenar ao emitir a sentença do caso sob exame.

1 Caso da Prisão de Urso Branco nos anos de 2004, 2005, 2008 e 2009. E, caso da Penitenciária de Araraquara nos anos de 2006 e 2008.

2 Caso Gomes Lund e Outros no ano de 2009.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Mas, a Corte acatou a alegação do Estado Brasileiro no sentido de que tão-somente a coordenação operacional dos trabalhos estaria a cargo do Comando do Exército e que, o próprio Presidente da República coordenaria a composição de uma Comissão de Supervisão das atividades do Grupo de Trabalho, a ser integrada por civis, com assento destacado para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e, principalmente, para a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, que incluiria, entre seus membros, representantes dos familiares de mortos e desaparecidos, e o Ministério Público Federal.

Além disso, a Corte Interamericana asseverou que de acordo com o que havia sido informado pelo Ministério da Defesa, a participação do Exército nas atividades se restringiria ao apoio logístico às buscas, garantindo recursos técnicos para a localização e a exumação] dos corpos; e que as atividades de localização e escavação seriam realizadas por profissionais especializados da área de antropologia forense. Assim, a Corte Interamericana concluiu que, tendo em vista os elementos antes mencionados, não estariam presentes os requisitos de extrema gravidade e urgência e de necessidade de evitar danos irreparáveis que justificassem a adoção das medidas provisórias solicitadas no presente caso.

Importa esclarecer que a Corte Interamericana não substitui a competência dos tribunais domésticos, pois uma das condições de admissibilidade da ação é o esgotamento prévio dos recursos internos, e nem ao menos atua como se fosse um tribunal de recursos ou de cassação de decisões dos tribunais nacionais. Isso não impede, porém, que os atos internos dos Estados sejam objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais nos casos em que se trata de verificar a sua adequação diante das obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos (Trindade, 1993).

Como o Brasil somente reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana em 1998, isso significa que ainda não se formou um rol substancial de casos brasileiros e há pouco que se observar no período

de 1999-2009, até mesmo porque o primeiro caso a ser julgado data de 2006. Assim, temos que no aspecto contencioso no mencionado período, existem 4 casos julgados pela Corte Interamericana, dos quais em 3 o Brasil foi condenado e em 1 foi absolvido. O tema recorrente foi a questão da violência no campo³ que apareceu em 50% destes casos; e o outro tema que levou o Brasil à condenação foi sobre a morte de um deficiente numa instalação hospitalar⁴. E, o caso em que o Brasil foi absolvido versava sobre a morte de um defensor dos direitos humanos⁵.

Quando se trata da jurisdição consultiva, qualquer Estado-membro da OEA, mesmo que não faça parte da Convenção Americana de Direitos Humanos, pode pleitear o parecer da Corte Interamericana no que diz respeito à interpretação da própria Convenção ou de qualquer outro tratado vinculado à proteção dos direitos humanos no âmbito dos Estados americanos.

Por meio da jurisdição consultiva, a Corte Interamericana desempenha uma função preventiva, de persuasão e colaboração com todos os Estados-membros da OEA. A opinião consultiva não ajuda de imediato na proteção dos direitos humanos; seu propósito maior é reforçar os princípios e a interpretação dos instrumentos de proteção dos direitos humanos que orientam o Sistema Interamericano. No âmbito desta jurisdição consultiva, porém, o Brasil nunca levou nenhum caso à Corte Interamericana.

Desta forma, quanto à Corte Interamericana, devido ao exíguo número de casos, não há que se falar numa influência sobre a cultura dos direitos humanos no Brasil, o que existe, porém, é o poder de embaraço do Estado face à sociedade internacional nos casos mais recorrentes sobre a precariedade do sistema carcerário.

3 Caso Escher e Outros, sentença n. 200, série C, de 6 de julho de 2009. Caso Garibaldi, sentença n. 203, série C, de 23 de setembro de 2009.

4 Caso Ximenes Lopes, sentença n. 149, série C, de 4 de julho de 2006.

5 Caso Nogueira de Carvalho e Outro, sentença n. 161, série C, de 28 de novembro de 2006.

BIBLIOGRAFIA

Medina, Cecilia “The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: Reflections on a Joint Venture”, *Human Rights Quarterly* 12 (1990): 439-464.

Hanashiro, Olaya Sílvia Machado Portella. *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: EDUSP, 2001.

Piovesan, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

Trindade, Antônio Augusto Cançado. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. In: *Arquivos do Ministério da Justiça*, vol. 46, n. 182, pp. 27-54, 1993.



PARTE 1

AS CONDIÇÕES PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA DÉCADA

3. PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

DIREITOS HUMANOS SEGUNDO A PESQUISA “ATITUDES, NORMAS CULTURAIS E VALORES EM RELAÇÃO A VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E VIOLÊNCIA”¹

Nancy Cardia

Coordenadora do NEV/USP

Nos últimos 15 anos o país vivenciou um período de intenso esforço em direção à universalização do acesso aos direitos humanos e à superação das graves violações. Quer através da formulação de Programas Nacionais de Direitos Humanos, quer pela criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, pelas Secretarias dedicadas a temas específicos (da Mulher, da Integração Racial, entre outras) ou através de programas especiais voltados para problemas específicos: erradicação do trabalho infantil, do trabalho escravo, da tortura, da exploração sexual, do tráfico de seres humanos etc. Neste período, entretanto, a violência e a insegurança que ela provoca, permaneceram como problemas a consumir recursos das diferentes esferas de governo e da sociedade. Ao longo dos últimos 20 anos, a violência urbana cresceu em quase todas as capitais do Brasil, em particular nas regiões metropolitanas e, apesar de ter diminuído sensivelmente em algumas, em outras ocorreu fenômeno oposto.

Para conhecer melhor o impacto do contato com a violência sobre atitudes, valores e normas culturais em relação aos direitos humanos, o Núcleo de Estudos da violência realizou uma ampla pesquisa de tipo *survey* em 1999 que foi ampliada e reaplicada em 2010. Em 1999 a pesquisa abrangeu 10 capitais brasileiras: Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Belém, Manaus, Porto Velho, e Goiânia. Foram entrevistadas 1600 pessoas, com 16 anos ou mais, com diferentes graus de escolaridade e condições econômicas. Em 2010 foi incluída a cidade de

Fortaleza e a amostra foi de 4025 entrevistados. Juntos, esse dois estudos têm um caráter de monitoramento do impacto que a contínua exposição à violência tem sobre a percepção, as atitudes e os valores em relação aos Direitos Humanos. Neste capítulo iremos apresentar a parte dos dados e análises mais diretamente ligados às percepções sobre direitos humanos: apoio ao uso da força pela polícia; penas e punição, disposição em abandonar proteções legais em relação à polícia; disposição em abandonar as proteções legais em relação à justiça; direitos humanos e tortura. Sempre que disponíveis serão apresentados os dados para os dois anos em que a pesquisa foi aplicada².

APOIO AO USO DA FORÇA PELA POLÍCIA

Foi solicitado aos entrevistados que indicassem que comportamentos esperavam da polícia em seis situações específicas: uma passeata de estudantes, uma greve de operários, camelôs resistindo à retirada de barracas, uma rebelião em presídio, passeata de professores por melhores salários, uma ocupação de terras pelo MST. Diante de circunstâncias como uma passeata de estudantes, greve de operários e passeata de professores, entre 1999 e 2010 aumentou o número de entrevistados que defende que a polícia nada faça nestas circunstâncias sendo que estes passaram a representar a posição majoritária. Caiu também o apoio à ideia de que a polícia deve “prender os mais exaltados sem usar armas”. Já para as situações de “camelôs que resistem à retirada de barracas” e “ocupação de terras pelo MST”, houve pouca mudança de atitude dos entrevistados: os resultados em 2010 se manteve-

¹ Este capítulo contém trechos do Relatório de Pesquisa “Atitudes, normas culturais e valores em relação a violação de direitos humanos e violência”. O Relatório completo que aborda várias outras questões está disponível em www.nevusp.org.

² As perguntas que estão sob os títulos direitos humanos e tortura não haviam sido feitas em 1999.

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

TABELA 1 – ATITUDES ESPERADAS DA POLÍCIA EM SITUAÇÕES DE CONTROLE SOCIAL, 2010 - 1999

	2010	1999
Passeata de estudantes		
Não fazer nada	65,4	48,2
Prender os mais exaltados sem usar armas	31,4	46,4
Atirar e matar	0,0	0,2
Greve de operários		
Não fazer nada	58,2	53,1
Prender os mais exaltados sem usar armas	38,0	42,4
Atirar e matar	0,0	0,0
Camelôs resistentes à retirada de barracas		
Não fazer nada	28,7	27,4
Prender os mais exaltados sem usar armas	60,9	61,9
Atirar e matar	0,2	0,2
Rebelião em um presídio		
Não fazer nada	8,0	5,1
Prender os mais exaltados sem usar armas	35,2	32,6
Atirar e matar	5,4	7,9
Passeata de professores por melhores salários		
Não fazer nada	68,1	62,2
Prender os mais exaltados sem usar armas	28,5	35,2
Atirar e matar	0,2	0,0
Ocupação de terras pelo MST		
Não fazer nada	29,5	27,8
Prender os mais exaltados sem usar armas	55,7	54,6
Atirar e matar	1,1	1,0

TABELA 2 – ATITUDES ESPERADAS DA POLÍCIA DIANTE DE UMA REBELIÃO EM UM PRESÍDIO, BRASIL, 1999-2010

	1999	2010
Não fazer nada	5,1	8,0
Prender os mais exaltados sem usar armas	32,6	35,2
Usar o cassetete	27,2	23,4
Atirar e não matar	27,2	28,0
Atirar e matar	7,9	5,4

ram muito próximos aos de 1999, sendo que maioria se diz a favor da polícia “prender os mais exaltados sem usar armas”.

A intervenção da polícia em uma rebelião em um presídio, em comparação às outras situações expostas acima, provoca o maior apoio ao uso da força: em 2010 aqueles que apoiavam que a polícia deve intervir nesse tipo de situação de três maneiras principalmente

através de “prender os mais exaltados sem usar armas”, “atirar e não matar” ou “usar o cassetete” totalizavam 86,6%, sendo que em 1999 este percentual atingia 87%. Pode-se dizer que apoio a estas ações permanece inalterado no período. O dado mais positivo é a queda no apoio a “atirar e matar” que em 1999 era a opção escolhida por 7,9 % dos entrevistados, opção esta que caiu para 5,4% em 2010.

DISPOSIÇÃO EM ABANDONAR PROTEÇÕES LEGAIS EM RELAÇÃO À ATUAÇÃO DA POLÍCIA

Ao estudar o que denominaram de “teorias do senso comum de justiça”, Boeckmann e Tyler (1997) examinaram através de várias pesquisas, as expectativas de punição do público. O objetivo inicial destes pesquisadores era o de encontrar explicações para o apoio que parte da população do estado da Califórnia dava à lei sobre os três delitos: “the three strikes law.” Esta lei retirou dos juízes o direito de definir a sentença de pessoas que fossem condenadas pela terceira vez por delito envolvendo uso de violência. Estas pessoas passariam a ser automaticamente sentenciadas à prisão perpétua. A este objetivo inicial foi agregado outro associado, que é o de entender o que leva as pessoas a abandonar proteções legais quando se trata de pessoas suspeitas de terem violado a lei.

Porque algumas pessoas são percebidas como estando à margem da justiça tem sido levantada em vários campos do conhecimento e há muita convergência entre os resultados: grupos políticos, religiosos, étnicos, etc. que de alguma maneira desviam da ordem moral dominante e são mais vulneráveis a terem seus direitos a proteções legais - garantidos universalmente pela Constituição - violados se percebidos como representando uma ameaça aos valores ou modo de vida das pessoas. Dentre estes grupos se incluem os suspeitos de delinquir.

Ainda segundo Boeckmann e Tyler (1997), as pessoas, ao julgarem quem tem direito às proteções legais, não são justas: elas discriminam em função do perigo que atribuem ao suspeito. As proteções legais seriam aplicáveis apenas àqueles grupos com os quais as pessoas se identificam. Assim, não haveria uma aplicação universal e automática das proteções legais a todos que habitam um país, estado ou cidade. As pessoas exerceriam claramente o que Opatow (1986) define como “exclusão moral”: ao (a) suspeito(a) não se aplicam os princípios de justiça vigentes em um país, pois esta pessoa não faz parte do mundo moral onde se aplicam estas regras e proteções. Boeckmann e Tyler (1997) estudaram dois tipos de motivos para esta negação de proteção: instrumentais - que seriam aquelas justificativas para negarem proteção legal a alguém pelo tipo de ameaça física ou de perda financei-

ra que aquela pessoa representaria e motivos simbólicos - que se referem à ameaça que a pessoa suspeita de transgredir representa aos valores individuais ou da comunidade. Neste último tipo de motivo a ameaça não está no perigo apresentado pela pessoa, mas no fato de que esta pessoa não pertence à comunidade de valores, não compartilha das mesmas normas sociais e é percebida como violadora das regras valorizadas pela sociedade.

Como pode agir a polícia em relação a suspeitos? O que se espera que a polícia faça? Espera-se que ela obedeça às leis ou as “adapte” de acordo com a situação e o momento? Para medir estas expectativas foram apresentadas aos entrevistados quatro situações envolvendo a polícia e um suspeito e solicitado que eles dissessem o quanto concordavam ou discordavam³ da ação da polícia. As frases apresentadas eram:

Um policial pode:

- Invadir uma casa;
- Atirar em um suspeito;
- Agredir um suspeito;
- Atirar em suspeito armado.

Tanto em 1999 como em 2010, as respostas dos entrevistados foram negativas: todos discordaram claramente que a polícia possa invadir uma casa, atirar em um suspeito, e agredir um suspeito. A ação da polícia frente um suspeito armado provoca mais dúvida. Em 1999 a tendência dos entrevistados era de discordar: 45,4% discordavam totalmente de que a polícia atirasse em um suspeito armado, e outros 11,8% concordavam em parte, porém em 2010 houve uma queda no discordar totalmente (38%) e cresceu o discordar em parte (16,7%), logo, ainda se pode dizer que a tendência é de discordar desta ação, mas com menos força que em 1999. A tendência de queda na intensidade do discordar ocorreu em relação a todas as outras condições apresentadas. Assim considerando-se o conjunto de respostas poder-se-ia dizer que houve, no período, uma diminuição nos interditos à ações da polícia que violam a lei e uma maior propensão para aceitar a um certo arbítrio na aplicação das disposições legais.

3 As respostas possíveis são da conhecida escala de Likert: concorda totalmente, concorda em parte, discorda totalmente e discorda em parte.

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

As tabelas abaixo apresentam os percentuais de “discordam totalmente” para as capitais pesquisadas em 1999 e 2010. Esta espécie de flexibilização das proteções legais ocorreu em todas as capitais estudadas. Discordar totalmente das ações da polícia caiu em todas as capitais

pesquisadas, sendo que em 6 delas ocorreu uma inversão: uma maioria passou a concordar mais do que discordar que a polícia pode atirar em um suspeito armado. Apenas no Rio de Janeiro, Recife, Salvador e São Paulo os entrevistados continuam a discordar deste tipo de ação.

TABELA 3 – UM POLICIAL PODE, 2010

	concorda totalmente	concorda em parte	discorda em parte	discorda totalmente
Invadir uma casa	3,2	12,4	6,1	78,4
Atirar em um suspeito	1,9	5,1	5,1	87,9
Agredir um suspeito	1,8	4,8	4,7	88,7
Atirar em suspeito armado	16,0	26,8	11,8	45,4

TABELA 4 – UM POLICIAL PODE, 1999

	concorda totalmente	concorda em parte	discorda em parte	discorda totalmente
Invadir uma casa	5,5	17,5	13,3	63,8
Atirar em um suspeito	3,2	13,4	14,8	68,6
Agredir um suspeito	3,6	13,1	15,4	67,9
Atirar em suspeito armado	15,9	29,4	16,7	38,0

TABELA 5 – UM POLICIAL PODE (DISCORDAM TOTALMENTE) X CAPITAL, 2010

	P Velho	Manaus	Belém	Fortaleza	BH	RJ	Goiânia	Recife	Salvador	SP	P Alegre	Total
Invadir uma casa	44,8	55,7	65,4	64,1	51,2	68,4	57,4	70,8	62,5	66,7	50,8	63,8
Atirar em um suspeito	49,8	53,0	68,8	63,1	60,5	73,9	72,5	77,7	67,0	72,4	45,6	68,6
Agredir um suspeito	50,3	54,7	69,5	62,8	58,3	74,6	74,6	77,2	64,7	71,0	42,1	67,9
Atirar em suspeito armado	24,9	18,3	30,8	27,0	31,3	42,8	30,2	41,8	38,5	44,4	25,3	38,0

TABELA 6 – UM POLICIAL PODE (DISCORDAM TOTALMENTE) X CAPITAL, 1999

	P Velho	Manaus	Belém	Fortaleza	BH	RJ	Goiânia	Recife	Salvador	SP	P Alegre	Total
Invadir uma casa	77,6	76,0	89,0	-	68,7	75,8	85,6	88,7	88,0	78,6	66,0	78,4
Atirar em um suspeito	79,6	71,7	89,0	-	82,0	85,3	90,8	85,6	94,0	90,8	90,9	87,9
Agredir um suspeito	79,6	69,7	87,0	-	86,0	86,3	89,9	91,8	89,9	91,7	93,9	88,7
Atirar em suspeito armado	51,6	49,0	48,0	-	34,0	37,3	64,3	69,1	42,1	47,5	44,8	45,4

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

DISPOSIÇÃO EM ABANDONAR AS PROTEÇÕES LEGAIS EM RELAÇÃO À ATUAÇÃO DA JUSTIÇA

O que leva as pessoas a negar o direito à proteção contra possíveis excessos por parte do Estado a acusados de quebrarem as leis? Procurando responder a esta questão Boeckmann e Tyler (1997) mediram o apoio dado às proteções legais contra um potencial abuso por parte do Estado: como as pessoas reagem às proteções garantidas na Constituição e no cerne do Estado de Direito. São estas proteções entendidas como direitos universais ou como privilégios que protegem aqueles que delinquem em detrimento dos cidadãos que respeitam as leis? Segundo estes autores, quando em uma sociedade a punição tem forte saliência, é possível que esta prioridade alimente a idéia de que para punir é necessário restringir o direito de acusados ao devido processo legal- com todas as garantias constitucionais, ou seja, ao próprio Estado de Direito, porque estes acusados com frequência seriam percebidos como manipulando direitos às custas da sociedade. Esta idéia de limitar a proteção de acusados faria parte das “teorias de justiça do senso comum”. Para tanto desenvolveram, entre outras medidas, uma série de questões sobre a justiça e acusados que foram utilizadas no survey aqui relatado, mas apenas no ano de 2010. Em relação às frases abaixo os entrevistados deveriam escolher uma opção entre quatro: concorda totalmente ou em parte, ou discorda totalmente ou em parte que:

- É melhor deixar 10 pessoas culpadas ficarem livres do que errar condenando uma pessoa inocente,
- Os juízes deveriam permitir que pessoas suspeitas de terem cometido crimes sérios fiquem presas de terem cometido crimes sérios fiquem presas en-

quanto a polícia investiga o caso,

- Um grande número de pessoas escapa da prisão por brechas nas leis,
- O Judiciário se preocupa demais com os direitos dos acusados,

A frase que evoca maior concordância nas 11 capitais é aquela que afirma que “um grande número de pessoas escaparia da prisão por brechas na lei”: 53,7% dos entrevistados concordam totalmente com esta frase. Em seguida, com menor intensidade, tem-se o concordar com a necessidade de prisão temporária para quem é acusado de crimes graves (47,7% de “concorda totalmente” e 26,9% de “concorda em parte”), e por fim o concordar que há preocupação excessiva do Judiciário com os direitos dos acusados (31,7 % de “concorda totalmente” mais 33,2 % de “concorda em parte”). A maioria dos entrevistados discordam que seja melhor deixar 10 pessoas culpadas livres, que errar condenando uma inocente sendo que 36,1% discordam totalmente e 18,3% discordam em parte. Estes resultados em linhas gerais seguem os obtidos por Boeckmann e Tyler (1997), com uma diferença muito importante: os entrevistados nos Estados Unidos não aceitam errar condenando um inocente: 56% dos americanos concordam que condenar um inocente é pior que deixar culpados escaparem da prisão. Há maior consenso os entrevistados de Boeckmann e Tyler, que o observado no survey das capitais quanto: às pessoas escaparem da punição por brechas nas leis (85% concordam) e que o Judiciário se preocuparia muito com os direitos dos acusados (47% concordam). Quanto à necessidade de prisão temporária para acusados de crimes graves, o percentual de concordância é praticamente o mesmo que o encontrado no survey: 47,7% concordam.

TABELA 7 – GRAU DE CONCORDÂNCIA COM DIVERSAS FRASES, 2010

	concorda totalmente	concorda em parte	discorda em parte	discorda totalmente
É melhor deixar 10 pessoas culpadas ficarem livres do que errar condenando uma pessoa inocente.	24,1	21,5	18,3	36,1
Os juízes deveriam permitir que pessoas suspeitas de terem cometido crimes sérios fiquem presas enquanto a polícia investiga o caso.	47,7	26,9	13,1	12,3
Um grande número de pessoas escapa da prisão por brechas nas leis.	53,7	26,9	9,6	9,9
O judiciário se preocupa demais com os direitos dos acusados.	31,7	33,2	17,0	18,2

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

As diferenças entre as cidades são marcantes: em quatro das capitais a maioria concorda (discordando da amostra total) que é melhor deixar 10 pessoas culpadas livres que punir um inocente- Porto Velho, Recife, Salvador e Porto Alegre. Ou seja, nestas cidades os entrevistados vão na contramão da amostra nacional, aparentemente expressando maior valorização da proteção aos inocentes. Em outras quatro cidades há maior apoio para que pessoas acusadas de

crimes graves esperem o término das investigações na cadeia: Fortaleza, Rio de Janeiro, Goiânia e Recife. A concordância com a existência de um grande número de acusados que escapam da justiça por brechas na lei, produz maior consenso em 6 capitais: Belém, Goiânia, Rio de Janeiro, Salvador, Recife e São Paulo. Já a percepção que o Judiciário se preocupa em excesso com os direitos dos acusados predomina em Belém e no Rio de Janeiro.

TABELA 8 – GRAU DE CONCORDÂNCIA COM A AFIRMAÇÃO “É MELHOR DEIXAR 10 PESSOAS CULPADAS FICAREM LIVRES DO QUE ERRAR CONDENANDO UMA PESSOA INOCENTE” X CAPITAL, 2010

	P Velho	Manaus	Belém	Fortaleza	BH	RJ	Goiânia	Recife	Salvador	SP	P Alegre	Total
concorda totalmente	25,8	22,1	20,2	21,6	26,1	23,2	10,2	29,5	19,0	26,7	27,6	24,1
concorda em parte	36,8	25,3	20,2	26,4	21,4	17,7	20,5	26,3	37,2	16,7	29,7	21,5
discorda em parte	20,0	16,3	12,8	19,2	27,9	15,8	26,7	18,4	17,8	17,5	18,6	18,3
discorda totalmente	17,4	36,3	46,8	32,9	24,6	43,4	42,6	25,8	26,0	39,1	24,1	36,1

TABELA 9 – GRAU DE CONCORDÂNCIA COM A AFIRMAÇÃO “OS JUÍZES DEVERIAM PERMITIR QUE PESSOAS SUSPEITAS DE TEREM COMETIDOS CRIMES SÉRIOS FIQUEM PRESAS ENQUANTO A POLÍCIA INVESTIGA O CASO”, X CAPITAL, 2010

	P Velho	Manaus	Belém	Fortaleza	BH	RJ	Goiânia	Recife	Salvador	SP	P Alegre	Total
concorda totalmente	26,4	40,5	49,3	57,7	33,8	58,5	50,8	52,7	41,9	45,7	33,3	47,7
concorda em parte	43,5	36,8	22,1	31,9	29,7	22,3	18,0	34,8	29,9	24,4	38,4	26,9
discorda em parte	18,1	14,2	12,1	4,7	23,6	7,7	14,3	7,5	18,6	14,0	20,2	13,1
discorda totalmente	11,9	8,4	16,6	5,7	13,0	11,4	16,9	5,0	9,6	15,9	8,1	12,3

TABELA 10 – GRAU DE CONCORDÂNCIA COM A AFIRMAÇÃO “UM GRANDE NÚMERO DE PESSOAS ESCAPA DA PRISÃO POR BRECHAS NAS LEIS”, X CAPITAL, 2010

	P Velho	Manaus	Belém	Fortaleza	BH	RJ	Goiânia	Recife	Salvador	SP	P Alegre	Total
concorda totalmente	23,6	38,6	56,5	46,3	26,8	66,2	56,2	61,1	55,2	55,5	47,0	53,7
concorda em parte	40,2	35,5	23,0	37,2	33,0	20,0	28,3	25,8	23,5	26,5	33,5	26,9
discorda em parte	24,1	15,2	9,0	4,4	23,0	5,0	9,6	8,1	13,5	8,0	13,5	9,6
discorda totalmente	12,1	10,7	11,5	12,2	17,2	8,9	5,9	5,1	7,9	10,0	6,0	9,9

TABELA 11 – GRAU DE CONCORDÂNCIA COM A AFIRMAÇÃO “O JUDICIÁRIO SE PREOCUPA DEMAIS COM OS DIREITOS DOS ACUSADOS”, X CAPITAL, 2010

	P Velho	Manaus	Belém	Fortaleza	BH	RJ	Goiânia	Recife	Salvador	SP	P Alegre	Total
concorda totalmente	15,8	32,3	42,1	25,1	16,4	41,5	32,0	28,8	25,4	31,9	30,7	31,7
concorda em parte	41,3	44,6	22,1	47,4	42,1	30,0	37,7	39,4	32,5	27,7	38,5	33,2
discorda em parte	23,5	13,3	14,2	11,0	24,7	12,8	10,9	21,2	23,6	17,6	19,8	17,0
discorda totalmente	19,4	9,7	21,6	16,5	16,8	15,7	19,4	10,6	18,6	22,9	10,9	18,2

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

DIREITOS HUMANOS

As percepções e atitudes dos entrevistados em relação aos direitos humanos foram medidas de várias formas e através diferentes questões ao longo do questionário: ao falarem sobre o que pode ou não fazer a polícia e a justiça, sobre a disposição em abrir mão das proteções legais, sobre as penas atribuíveis a pessoas condenadas por diferentes delitos, etc. Ou seja, ao responderem a diferentes conjuntos de questões os entrevistados expressaram também percepções, atitudes e valores que permitem traçar um perfil do apoio aos direitos humanos e construir um cenário sobre suporte e a valorização que dão ao Estado de Direito democrático. Além desta abordagem indireta, outras medidas, usando uma abordagem mais direta, foram utilizadas. As questões foram apresentadas como frases com as quais discordam ou concordam em diferentes graus, questões fechadas e situações hipotéticas em relação às quais foi pedido aos entrevistados que definissem dentre um conjunto de alternativas, quais deveriam ser utilizadas. Uma das questões utilizadas procurou identificar o grau de associação entre as expressões “direitos humanos” e “direitos de bandidos”. Isto se deve ao fato desta associação ser mencionada com certa frequência nos meios de comunicação, como algo corrente na opinião pública e por vezes até como sendo a principal conotação desta frase. A maioria destas questões não constava do estudo feito em 1999, portanto, as respostas não são passíveis de comparação.

Para a frase “Os direitos humanos são”, os entrevistados deveriam classificar cada uma das descrições abaixo com uma das seguintes opções: representam, não representam, não sabe, não respondeu:

Os direitos humanos são:

- Direitos que impedem ou prejudicam o trabalho da polícia
- Direitos que guiam ou norteiam o trabalho da polícia
- Direitos de bandidos

As respostas revelam que a expressão direitos humanos *não representam* “direitos de bandidos” para 46,3% dos entrevistados. Não se tem aqui uma forte maioria rejeitando esta associação, pois apenas 6,8% separam aqueles que dizem não representar direitos de bandidos daqueles que acreditam que direitos humanos significam direitos de bandidos. Tal proximidade também existe entre aqueles para os quais os direitos humanos guiam o trabalho da polícia e aqueles para os quais direitos humanos não guiam. Há um pouco mais de definição quanto aos direitos humanos não representarem obstáculos para o trabalho da polícia - enquanto 48,4% acreditam que os direitos humanos não prejudicam o trabalho das polícias 37,7% acreditam o oposto - que prejudica. Os dados indicam uma divisão entre os entrevistados, quanto ao que significam os direitos humanos, em particular, quanto ao papel que desempenham no trabalho da polícia.

Parte das questões abordou a percepção dos entrevistados sobre alguns direitos civis e políticos: a liberdade de expressão e de manifestação, o direito à privacidade, o direito à proteção contra o poder arbitrário do Estado e contra a tortura. A percepção e as atitudes dos entrevistados em relação a estes direitos foram medidas usando-se diferentes estímulos. Um conjunto de direitos civis e políticos foram examinados a partir de uma questão sobre o que é aceitável que um governo faça. Neste caso as respostas possíveis são: é aceitável, é inaceitável, ou não sabe/não opinou.

É aceitável ou não é aceitável que um governo:

- Prenda alguém sem julgamento
- Tenha pena de morte
- Expulse estrangeiros
- Impeça a transmissão de um programa de TV crítico ao governo
- Suspenda o direito de manifestação

Em relação a este conjunto de questões, os entrevistados claramente consideraram inaceitáveis a violação ao direito de manifestação e à liberdade dos

TABELA 12 – OPINIÕES SOBRE O QUE REPRESENTA A EXPRESSÃO “DIREITOS HUMANOS”, 2010

	representa	não representa
Direitos que impedem ou prejudicam o trabalho da polícia	37,7	48,4
Direitos que guiam ou norteiam o trabalho da polícia	39,2	45,5
Direitos de bandidos	39,5	46,3

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

TABELA 13 – É ACEITÁVEL OU NÃO QUE UM GOVERNO, 2010

	aceitável	inaceitável
Suspenda o direito de manifestação	10,9	86,5
Tenha pena de morte	44,0	51,8
Expulse estrangeiros	29,1	66,0
Impeça a transmissão de um programa de TV crítico ao governo	14,8	81,4

meios de comunicação para criticar o governo. A expulsão de estrangeiros também é considerada inaceitável, porém, por um grupo menor que aquele que rejeita as ações em relação à liberdade de manifestação e de expressão. A pena de morte é rejeitada por uma pequena maioria, sugerindo uma divisão entre os entrevistados.

O apoio à liberdade de expressão, de manifestação, de oposição política e de privacidade também foi medido através de escalas tipo Likert (concorda ou discorda e em qual grau). As frases se referem ao direito de oposição política, de expressão, de opinião, de privacidade e livre circulação de idéias e de liberdade dos meios de comunicação. Subjacente às frases está o conceito de exceção. Apesar dos direitos contemplados nestas frases serem essencialmente os mesmos utilizados na questão anterior, aqui há uma sugestão de excepcionalidade. Busca-se assim medir se estes direitos são considerados como pétreos e intocáveis, ou se persiste a noção de que pode haver momentos em que, em nome da “segurança nacional”, eles sejam suspensos. As frases utilizadas foram:

- Todo país deve ter direito de expulsar pessoas que tenham posições políticas que ameacem o governo,
- Há momentos em que as pessoas devem ser impedidas de expressar as suas opiniões,
- Há momentos em que, para manter a ordem social, é necessário prender pessoas por suas posições políticas,
- Todo país tem o direito de retirar a nacionalidade de uma pessoa se ela ameaçar a segurança do governo deste país,
- Há momentos em que é justificável que se censure a imprensa,
- O governo nunca poderia ler ou censurar a correspondência de uma pessoa.

O esperado em uma democracia é que os entrevistados discordem de cinco das frases e concordem apenas

com a frase sobre o governo não poder ler ou censurar a correspondência de uma pessoa. Isto não ocorre de modo claro. Os entrevistados discordam totalmente de modo fraco (50,2%) de apenas uma frase: “Há momentos em que as pessoas devem ser impedidas de expressar as suas opiniões”. Quanto às outras frases, é necessário que somar “discorda total” e “discorda em parte” para se chegar em mais de 50% de respondentes. Isto é o que ocorre com a frase sobre a censura à imprensa e as frases sobre o cerceamento da liberdade de oposição política e de dissidência:

- Todo país deve ter direito de expulsar alguém por manter opinião política contrária a do governo (36,8% de discorda totalmente e 16,6% discorda em parte);
- Há momentos em que, para manter a ordem social, é necessário prender pessoas (38,1% discordam totalmente e 19% discordam em parte);
- Todo país tem o direito de retirar a nacionalidade de uma pessoa (36,5% discordam totalmente e 19,1% discordam em parte);
- Há momentos em que é justificável que se censure a imprensa (38,5% discordam totalmente e 15,7% discordam em parte).

Os entrevistados concordam que o governo não poderia ler ou censurar a correspondência, mas esta concordância também é fraca: 38,6% concordam totalmente e 21,1% concordam em parte. Esperava-se também que as pessoas com mais idade, que passaram pela experiência do regime militar, discordassem mais fortemente das frases e também concordassem fortemente que o governo não pode censurar ou ler correspondência privada. Isto não ocorre. A resistência a estas ações está distribuída entre as diferentes faixas etárias.

As respostas às questões sobre liberdade de manifestação política e de expressão diferem daquelas encontradas nas questões anteriores sobre o que é ou não aceitável que um governo faça. Parte da diferença

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

reflete as diferenças nas opções de resposta: na primeira formulação o entrevistado é forçado a uma escolha entre duas categorias de resposta, na segunda formulação entre quatro opções. Se a posição dele(a) é clara, não deveria haver diferença. Os resultados indicam que estas atitudes não estão solidamente definidas, ao contrário, sugerem que há bastante oscilação.

TORTURA

A proteção contra a tortura foi outro direito pesquisado. Este direito foi abordado a partir de três tipos de perguntas. Um primeiro tipo, semelhante ao utilizado em relação aos direitos civis e políticos, indagou se os entrevistados achavam aceitáveis ou não certos comportamentos por parte de um governo.

É aceitável ou não é aceitável que um governo:

- Use coerção para fazer pessoas confessarem

Assim como observado em relação aos direitos civis e políticos, uma maioria expressiva rejeita as ações de prender sem julgamento ou usar coerção para que pessoas confessem algo. Esta rejeição ocorre em todas as capitais estudadas e novamente com expressiva maioria: a menor aprovação em relação à frase “use da coerção para fazer pessoas confessarem” ocorreu em Fortaleza – 66,1%.

Outra forma de medir o apoio ao direito à proteção contra a tortura foi através de uma escala com um item: “Os tribunais podem aceitar provas obtidas através de tortura”. Novamente os entrevistados deveriam dizer se concordam ou discordam da frase e o quanto concordam ou discordam. Como esta frase também fora usada em 1999, é possível comparar os dados.

Ocorreu em 1999 uma clara discordância da frase. Em 2010, a maioria continua a discordar totalmente mas é uma maioria mais fraca (52,5%) . Nas capitais em 1999, a posição discorda totalmente foi fortemen-

te majoritária com uma exceção: em Manaus a discordância total foi de 43,9% a menor da amostra, ainda assim a tendência dos entrevistados nesta cidade foi de discordar da frase. Em 2010 esta situação se alterou bastante: discorda-se desta frase, de modo menos forte que em 1999, em sete das capitais, sempre com valores ao redor de 50%, discorda-se fracamente (somando-se com o “discorda em parte”) em outras três e em Porto Velho ocorreu uma inversão onde uma maioria (somando-se em parte com total) passou a concordar com a frase.

Solicitou-se também aos entrevistados que apontassem o que deveria fazer a polícia, caso prendesse pessoas praticando uma série de delitos, ou seja, qual deveria ser a ação da polícia em relação a cada um dos suspeitos. Qual deveria ser a ação da polícia para cada uma delas:

- SE alguém fosse pego roubando um motorista no semáforo
- Alguém suspeito de participar de uma gangue de sequestradores
- Alguém suspeito de ser estuprador
- SE alguém fosse pego usando drogas
- SE alguém fosse pego vendendo drogas

Alternativas de resposta: 1-Bater para obter informações; 2 – Ameaçar com palavras para obter informações; 3 – Interrogar sem usar de violência ou maus tratos; 4 – Ameaçar membros da família para obter informações; 5 – Deixar sem água nem comida; 6 – Dar choques/ queimar com pontas de cigarro; 8 – Nenhuma destas; 9 – Não sabe/não opinou

As frequências variam de acordo com o tipo de delito atribuído ao suspeito: roubo de motoristas em semáforos e uso de drogas são os delitos menos associados a maus tratos. Ainda assim, quase 1/3 dos entrevistados acham que a polícia, mesmo nestes casos, deveria usar de algum tipo de ação que pode ser tipificada como tortura: 32,1% (roubos) e 32,3% (uso de drogas).

No caso de suspeitos de estupro, este percentual sobe para cerca de 40%. O segundo percentual mais elevado

TABELA 14 – É ACEITÁVEL OU NÃO É ACEITÁVEL QUE UM GOVERNO, 2010

	aceitável	inaceitável
Prenda alguém sem julgamento	18,4	79,7
Use coerção para fazer pessoas confessarem	18,3	78,1

PERCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

observado foi para suspeitos de tráfico de drogas: 38,8% dos entrevistados admitem o uso de alguma violência/maus tratos e, por fim, a pergunta referente aos suspeitos de participar de uma gangue de sequestradores, situação na qual 36,2% dos entrevistados julgam que a polícia poderia usar de métodos não legais para obter informações.

Estes dados exigem mais cruzamentos entre as diferentes questões que tratam da tortura para que se possa ter uma visão mais clara de quem apoia a tortura e porque apoia. O que os dados mostram é que há muito mais ambivalência a respeito do uso da tortura do que muitas respostas parecem indicar.

O certo é que a tortura, nestes casos específicos, nada tem de dilemática: os casos apresentados não se referem a uma escolha entre torturar para obter informações de modo a prevenir a tempo um mal maior. Ou seja, não se estaria buscando informações para impedir que um grave delito com perdas de vida venha a ocorrer, como por exemplo, evitar que uma bomba exploda ou que um ato de terrorismo seja praticado. A situação que mais se aproximaria destas seria aquela que envolvesse alguém suspeito de participar de uma gangue de sequestradores. É possível que neste caso os entrevistados tenham entendido que o que se esperava da polícia é que esta

procurasse obter informações que permitissem localizar um local de cativeiro, por exemplo, e salvar uma vida, de modo que a escolha estaria, em tese, entre obedecer os limites e interditos legais e correr o risco de perdas de vida ou utilizar destes métodos como um “atalho”. Mas a pergunta não dizia ser este o caso, mas que se tratava de um suspeito de participar de uma gangue de sequestradores. Nenhuma das situações arroladas indicava que a polícia estaria em uma situação excepcional, tais como as apresentadas em vários contextos debatidos na literatura e conhecidos como “ticking bomb” envolvendo uma necessidade premente de informação, dado o alto grau de certeza que o suspeito possui. As informações a que se referiam a questão são de investigação de rotina, aqui parece mais tratar-se de usar da tortura e dos maus tratos como punição de suspeitos.

Os resultados indicam ainda que 23 anos após a promulgação da Constituição Cidadã, direitos e garantias constitucionais ainda não se tornaram direitos percebidos como inalienáveis, péticos, intocáveis em quaisquer que sejam as circunstâncias. Isto sugere que temos uma cidadania ainda fraca no que se refere à valorização dos direitos civis e políticos. Esta é uma lacuna que fragiliza a democracia.

BIBLIOGRAFIA

Boeckmann, Robert J.; Tyler, Tom R. (1997). Commonsense justice and inclusion within the moral community - When Do People Receive Procedural Protections From Others? *Psychology, Public Policy, and Law*, v. 3, n. 2/3, p. 362-380, jun./sep.

Opotow, Susan (1990) Moral Exclusion and Injustice: An Introduction. *Journal of Social Issues*. V.46 (1):1-20, Spring.

Tyler, Tom R. (1997). Three strikes and you are out, but why? The psychology of public support for punishing rule breakers. *Law & Society*, v. 31, n. 2.



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

I - VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

1. A VIOLÊNCIA PRATICADA ENTRE CIDADÃOS

1.1. HOMICÍDIOS

BRASIL

INFORMAÇÕES SOBRE OS HOMICÍDIOS NO BRASIL: UMA FERRAMENTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA

Edinilsa Ramos de Souza,

Fundação Oswaldo Cruz

Adalgisa Peixoto Ribeiro,

Escola Nacional de Saúde Pública

Fabiana Castelo Valadares,

Centro Latino Americano de Estudos de Violência e Saúde/Claves Jorge Careli

Este texto tem o objetivo de analisar a mortalidade por homicídios ocorridos no Brasil no período de 2000 a 2009. Análises como esta são extremamente úteis para que se possa conhecer o comportamento dos homicídios cometidos no país, bem como suas vítimas e planejar as ações necessárias para a prevenção dessas mortes. Além disso, é possível avaliar se as ações já implementadas pelos gestores dos governos federal, estadual e municipal estão sendo eficientes para reduzir as taxas de mortes por essa causa no Brasil.

NOTA METODOLÓGICA

As informações sobre mortes por homicídios foram coletadas das estatísticas vitais disponíveis no site do DATASUS. Para esta análise foram incluídos dois grupos de causas de mortalidade, de acordo com a Classificação Internacional de Doenças, Décima Revisão (CID-10), resultantes de **agressões** (X85-Y09) e **intervenções legais e operações de guerra** (Y35-36), os quais foram agrupados e denominados Mortalidade

por Homicídio. As taxas de mortalidade por homicídio (TMH) foram padronizadas por idade pelo método direto e calculadas por 100.000 habitantes, no período de 2000 a 2009. A padronização por idade tem por objetivo eliminar o efeito da variação na estrutura etária sobre a TMH. Permite, portanto, comparações entre os Estados da Federação assegurando que as diferenças encontradas não sejam efeitos das variações na estrutura etária. Além desses grupos de causas foram também analisados os dados sobre os **eventos cuja intenção é indeterminada** (Y10-Y34), para as Unidades da Federação nos anos de 2000 e 2009.

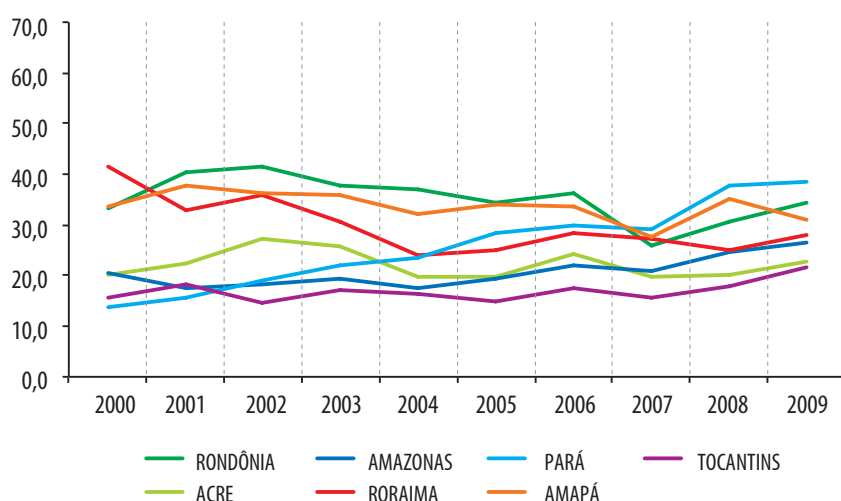
ANÁLISES E DISCUSSÃO

As taxas de mortalidade por homicídios no Brasil sofreram pequeno incremento de 1,6%, comparando-se o primeiro com o último ano da série. Quatro das cinco grandes regiões do país tiveram crescimento na TMH (Norte, Nordeste, Sul e Centro Oeste). Apenas a região Sudeste apresentou redução significativa, de 40,4% (Tabela 1).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

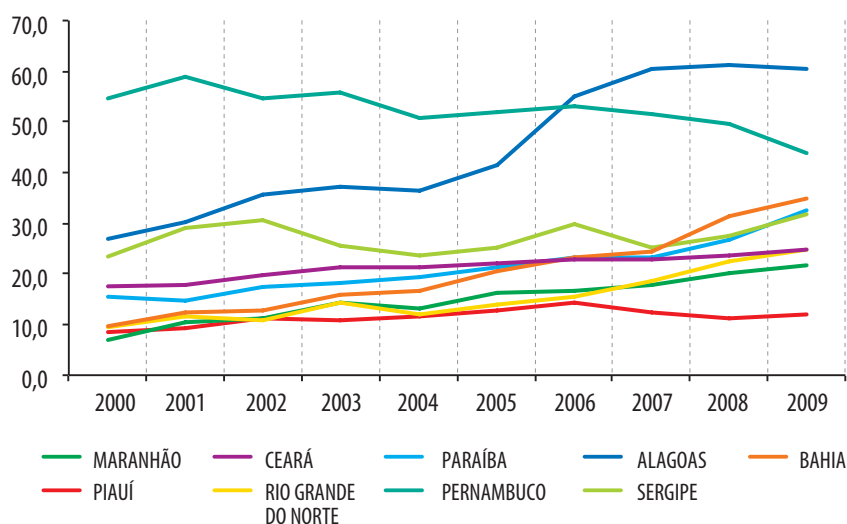
TABELA 1 – COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (POR 100 MIL HABITANTES) ENTRE O INÍCIO (2000) E O FIM DA SÉRIE (2009) NO BRASIL E NAS REGIÕES GEOGRÁFICAS

Brasil e Regiões	2000	2009	% de Redução ou Crescimento (De 2000 a 2009)
Total	26,7	27,2	1,6
Região Norte	18,5	33,8	82,3
Região Nordeste	19,4	33,5	72,6
Região Sudeste	36,6	21,8	-40,4
Região Sul	15,5	24,4	57,4
Região Centro-Oeste	29,3	32,4	10,6

**GRÁFICO 1 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO
REGIÃO NORTE. PERÍODO: 2000-2009**

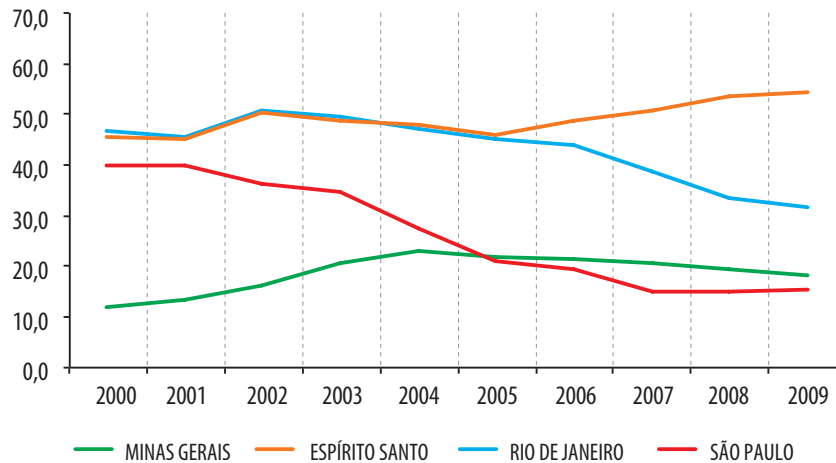
As taxas de mortes por homicídio medem o risco de morrer por essa causa. Os gráficos de 1 a 5 mostram as TMH nas regiões geográficas brasileiras.

Na região Norte destaca-se o Pará com as taxas consideravelmente crescentes ao longo do período analisado.

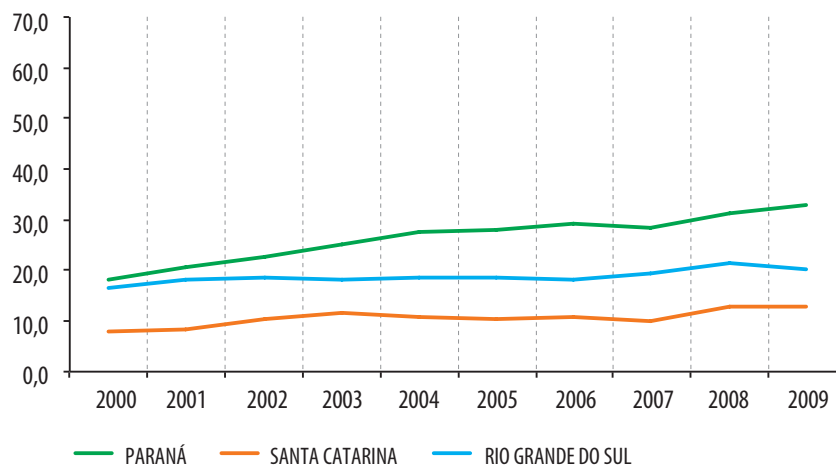
**GRÁFICO 2 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO
REGIÃO NORDESTE. PERÍODO: 2000-2009**

No Nordeste as taxas são as mais elevadas, principalmente nos Estados de Pernambuco e Alagoas. Esse último Estado registrou um aumento significativo na TMH nos 10 anos analisados. O Piauí teve as menores taxas nos anos pesquisados.

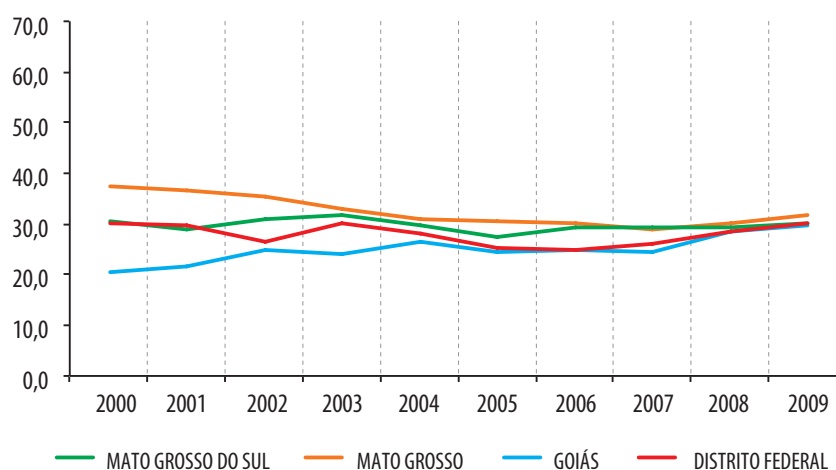
VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

**GRÁFICO 3 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO
REGIÃO SUDESTE. PERÍODO: 2000-2009**

Na região Sudeste esse risco também foi elevado, sobretudo no Estado do Espírito Santo. Em São Paulo as taxas mais sofreram grande redução, principalmente a partir do ano de 2003.

**GRÁFICO 4 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO
REGIÃO SUL. PERÍODO: 2000-2009**

Na região Sul encontram-se as menores taxas de homicídio, sendo o Estado de Santa Catarina o que registrou o menor risco de morrer por essa causa durante todo o período analisado.

**GRÁFICO 5 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO
REGIÃO CENTRO-OESTE. PERÍODO: 2000-2009**

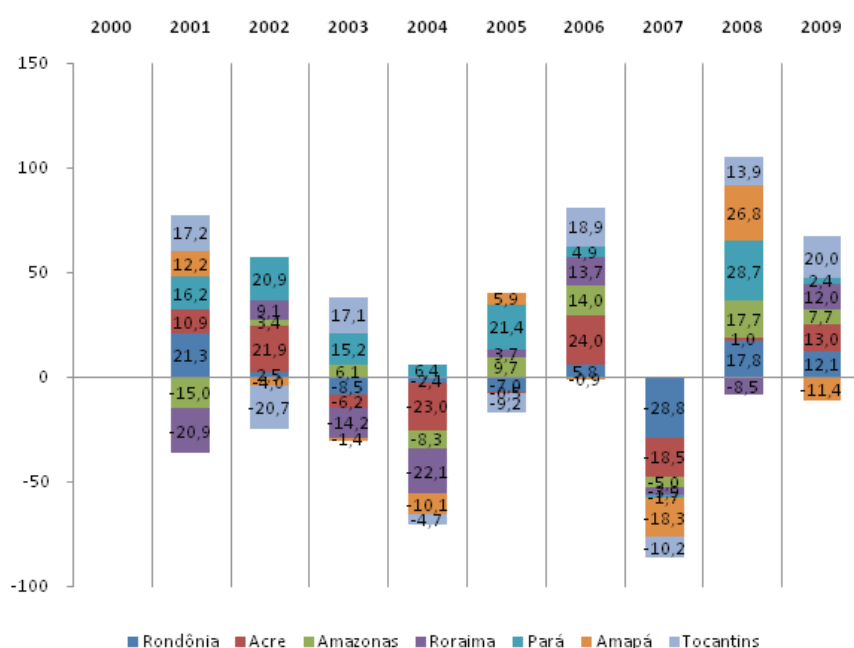
No Centro Oeste não houve grande variação e os Estados da região terminaram 2009 com taxas muito próximas entre eles.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Os gráficos 6 a 10 apresentam os percentuais de redução ou crescimento das taxas de mortalidade por homicídio comparando-se os anos anteriores e os anos subsequentes, nas cinco regiões do Brasil. Assim, é possível identificar se

houve aumento ou redução da taxa entre 2000 e 2001, entre 2001 e 2002, entre 2002 e 2003 e assim sucessivamente. Os valores positivos representam o crescimento e os valores negativos mostram que houve redução na taxa.

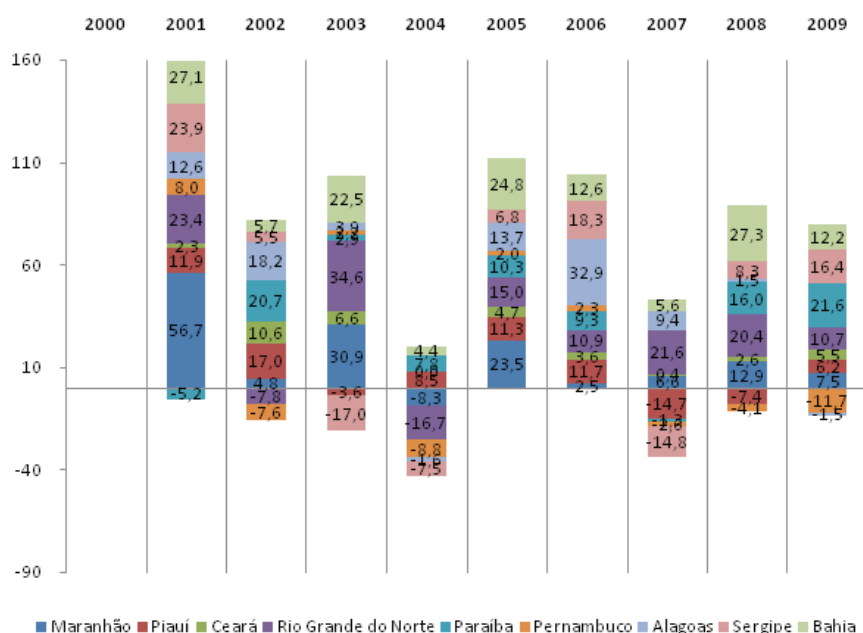
GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DE REDUÇÃO/CRESCIMENTO DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO - 2000 A 2009. REGIÃO NORTE



No gráfico 6 observa-se que:

- O Estado do Pará foi o que mais apresentou aumento;
- Roraima foi o que registrou maior redução;
- De 2006 para 2007 todos os Estados apresentam redução nas TMH, dado que precisa ser melhor investigado.

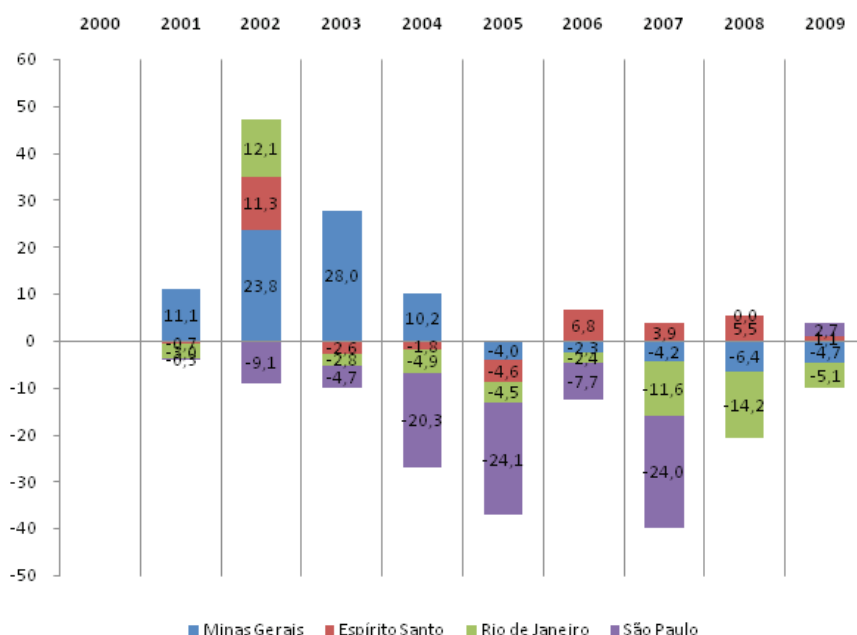
GRÁFICO 7 – PERCENTUAL DE REDUÇÃO/CRESCIMENTO DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO - 2000 A 2009. REGIÃO NORDESTE



No gráfico 7 constata-se que:

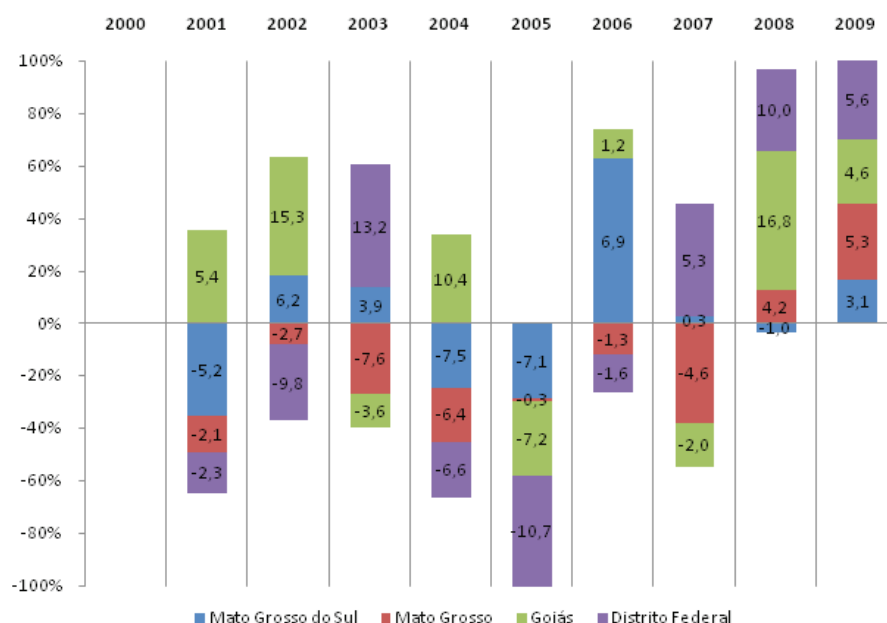
- A grande maioria dos Estados registrou crescimento proporcional nas taxas ao longo do período;
- Bahia e Maranhão apresentaram os maiores aumentos nas taxas;
- Apenas Pernambuco registrou queda no período analisado.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 8 – PERCENTUAL DE REDUÇÃO/CRESCIMENTO DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO - 2000 A 2009. REGIÃO SUDESTE

Na região Sudeste, gráfico 8, observa-se:

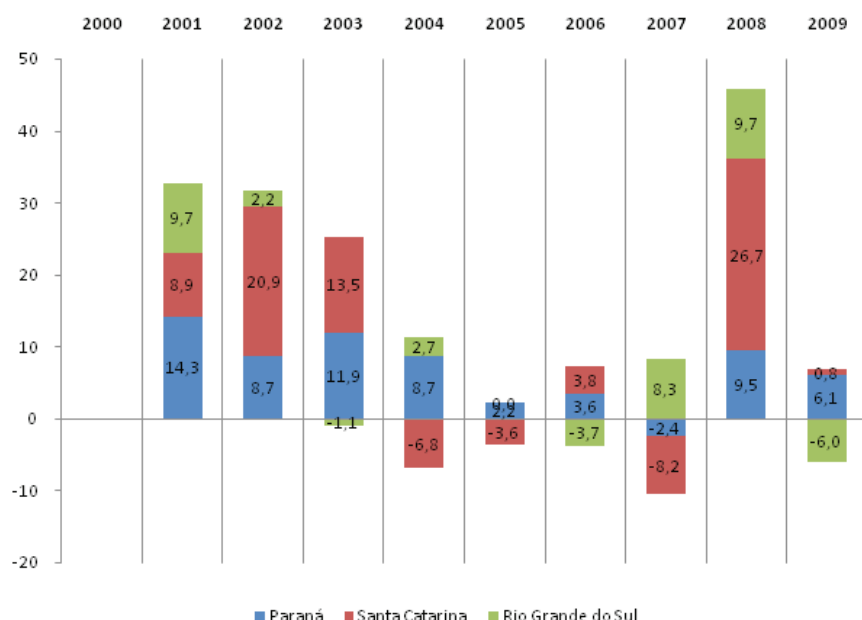
- Predomínio de redução nas TMH na maioria dos Estados;
- Minas Gerais apresentou maior aumento nas taxas;
- São Paulo foi o que mais conseguiu reduzir as TMH nestes 10 anos, mas registrou crescimento entre 2008 e 2009;
- Espírito Santo foi o único Estado que apresentou crescimento proporcional da TMH entre 2006 e 2008.

GRÁFICO 9 – PERCENTUAL DE REDUÇÃO/CRESCIMENTO DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO - 2000 A 2009. REGIÃO CENTRO-OESTE

No gráfico 9, vê-se que no Centro Oeste:

- A partir de 2006 houve um crescimento proporcional das TMH que ocorreu em praticamente todos os Estados nos dois anos finais do período;
- Goiás teve o maior crescimento proporcional das taxas;
- Em Mato Grosso houve a maior redução.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 10 – PERCENTUAL DE REDUÇÃO/CRESCIMENTO DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO - 2000 A 2009. REGIÃO SUL

Na região Sul (gráfico 10) observa-se que:

- As proporções de crescimento foram maiores que as de declínio das TMH, sobretudo em Santa Catarina e Paraná;
- De 2007 para 2008 o incremento proporcional das TMH foi mais intenso em Santa Catarina, o que precisa ser melhor investigado.

Comparando-se as taxas de mortalidade por homicídio, no início e no final do período, e ordenando-se os Estados de forma decrescente em relação a essas taxas (Tabela 2), observa-se que:

- Houve redução desses coeficientes em oito Estados, destacando-se: São Paulo (que passou da quinta

para a 25ª posição), Roraima (da quarta para a 16ª) e Rio de Janeiro (da segunda para a 11ª).

- Ocorreu crescimento nas TMH em 19 Estados, sendo que em seis deles o aumento foi superior a 100%: Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas e Paraíba, na região Nordeste e o Pará na região Norte.

TABELA 2 – COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (POR 100 MIL HABITANTES) ENTRE O INÍCIO (2000) E O FIM DA SÉRIE (2009) NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

UNIDADE FEDERATIVA	2000		2009		% de Redução ou Crescimento (De 2000 a 2009)
	Taxas	Posição	Taxas	Posição	
Pernambuco	54,8	1	43,9	3	-19,89
Rio de Janeiro	46,7	2	31,5	11	-32,55
Espírito Santo	45,3	3	54,1	2	19,43
Roraima	41,6	4	27,9	16	-32,93
São Paulo	39,8	5	15,0	25	-62,31
Mato Grosso	39,5	6	31,6	10	-20,06
Amapá	33,7	7	31,0	12	-8,01
Rondônia	33,3	8	34,2	6	2,70
Mato Grosso do Sul	31,3	9	30,0	14	-4,24
Distrito Federal	33,5	10	30,2	13	-9,83
Alagoas	26,9	11	60,5	1	124,91
Sergipe	23,4	12	31,9	9	36,32

continua

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 2 – COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (POR 100 MIL HABITANTES) ENTRE O INÍCIO (2000) E O FIM DA SÉRIE (2009) NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

UNIDADE FEDERATIVA	2000		2009		% de Redução ou Crescimento (De 2000 a 2009)
	Taxas	Posição	Taxas	Posição	
Amazonas	20,6	13	26,5	17	28,64
Goiás	21,7	14	29,8	15	37,42
Acre	20,2	15	22,6	20	11,88
Paraná	18,7	16	33,0	7	76,41
Rio Grande do Sul	16,4	17	20,2	23	23,38
Ceará	17,5	18	24,9	18	42,29
Tocantins	15,7	19	21,6	21	37,58
Paraíba	15,3	20	32,6	8	113,07
Pará	13,6	21	38,6	4	183,82
Minas Gerais	11,7	22	18,2	24	55,56
Bahia	9,6	23	35,0	5	264,58
Rio Grande do Norte	9,4	24	24,8	19	163,83
Piauí	8,4	25	12,0	27	42,86
Santa Catarina	8,1	26	12,9	26	59,58
Maranhão	6,7	27	21,6	22	222,39

Entre os cinco Estados com maiores taxas de morte por homicídios em 2009 (Gráfico 11), é possível destacar que:

- Alagoas apresenta o maior crescimento do risco de morrer por homicídio. Esse aumento foi registrado entre 2000 e 2008, reduzindo de forma muito discreta em 2009 (1,5%). Ao longo dos anos registrou um baixo percentual de óbitos por causas externas classificados como lesões que se desconhece a intencionalidade, sendo que em 2009 esse percentual foi de 0,9%. Isso indica que a qualidade das informações sobre homicídios pode ser considerada boa.
- Nesse grupo, Bahia e Pará, embora apresentem as menores taxas, registraram incrementos na TMH em todos os anos da série. Sobre a Bahia, é bom ressaltar que, em 2000, o percentual de mortes com intenção desconhecida reduziu de 26%, para 18,6% em 2009, indicando que o crescimento da TMH se deve, em parte, à melhora na qualidade das informações. Esses dados sugerem que a taxa de homicídios

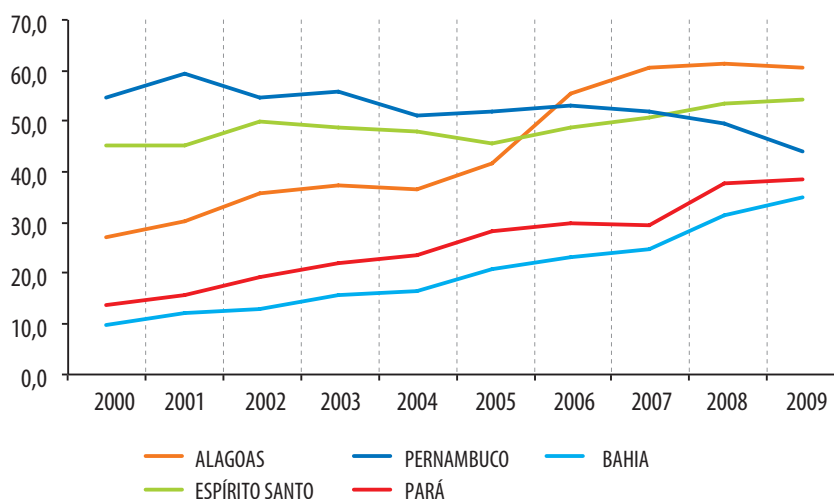
nesse Estado é ainda maior, pois parte dos óbitos por essa causa pode estar equivocadamente classificada no grupo das mortes com intenção indeterminada. Em contraposição, no Pará observa-se que o crescimento da TMH não sofreu efeito de melhora na qualidade da informação, pois a proporção de mortes por causas externas indeterminadas se manteve baixa ao longo do período estudado.

- Espírito Santo apresentou uma oscilação das TMH até o ano de 2005 quando passou a mostrar incremento até o final da série. As lesões que se desconhece a intencionalidade embora tenham passado de 1,3% das causas externas em 2000 para 3,2% em 2009, apontam para uma boa qualidade da informação.
- A maior queda na TMH ocorreu em Pernambuco. No entanto, parte dessas mortes pode ter sido incluída no grupo dos óbitos por causas cuja intenção é indeterminada que sofreram incrementos durante a década analisada (de 3,9% em 2000 para 7,9% em 2009).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 11

TAXA DE MORTALIDADE POR
HOMICÍDIO (PERÍODO: 2000-2009)
OS CINCO ESTADOS COM MAIORES
TAXAS EM 2009



No outro extremo encontram-se as Unidades da Federação com as menores taxas de óbitos por homicídio em 2009 (Gráfico 12). Neste grupo destacam-se:

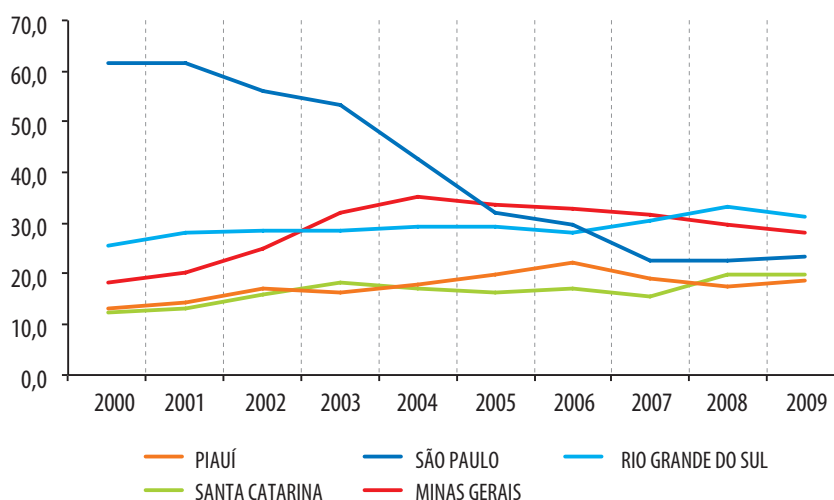
- São Paulo, que no início do período registrou taxas muito elevadas (39,8/100 mil habitantes), mas conseguiu reduzir esses índices de forma considerável (62,31%). Embora tenha havido uma relativa melhora na qualidade da informação, pois o grupo das mortes por causa indeterminada passou de 13% do conjunto das causas externas em 2000, para 10,2% em

2009, isso não é suficiente para explicar a redução acentuada das TMH.

- Os demais Estados (Piauí, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) apresentaram pequenas e pouco expressivas oscilações das TMH no decorrer da década analisada. Entre esses Estados, Piauí e Rio Grande do Sul registraram quedas nas proporções de óbitos por intenção indeterminada (Piauí, de 8,5% para 4,9% e Rio Grande do Sul, de 9% para 6,9%). Santa Catarina manteve esse percentual em 2,8% e Minas Gerais em torno de 11% durante o período estudado.

GRÁFICO 12

TAXA DE MORTALIDADE POR
HOMICÍDIO (PERÍODO: 2000-2009)
OS CINCO ESTADOS COM MENORES
TAXAS EM 2009



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados mostram que houve um incremento de 1,6% das taxas de mortalidade por homicídio/TMH no Brasil. Esse valor médio encobre a grande heterogeneidade observada nas taxas regionais e dos Esta-

dos. No país verifica-se aumento dessas taxas em quatro das grandes regiões, sobretudo Norte e Nordeste, e na maioria dos Estados.

Em termos de crescimento ou redução proporcional das taxas, verificam-se tendências mais consistentes nas regiões Nordeste e Sudeste. Na primeira

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

observa-se crescimento proporcional das TMH na grande maioria dos Estados e anos investigados, enquanto na segunda, a maior parte dos Estados apresenta relativamente mais decréscimos. Nas demais regiões essas proporções de diminuição ou de incremento são oscilantes.

Nos dados analisados observa-se uma convergência das TMH entre os cinco Estados com maior risco de morte por homicídio no final do período, graças ao crescimento dessas taxas em Alagoas, Bahia e Pará. Essa mesma convergência é observada no grupo dos cinco Estados com menores TMH, devido ao declínio desse índice em São Paulo.

Entre os Estados com crescimento das TMH maior que 100%, todos localizados nas regiões Norte e Nordeste, é importante distinguir os que tiveram aumento real das taxas (Pará, Alagoas e Paraíba) porque possuem baixa proporção de causas com intencionalidade indeterminada e aqueles em que as taxas incrementaram graças à melhora da informação sobre a causa básica de óbito (Bahia, Maranhão e Rio Grande do Norte). Vale ressaltar que nesses últimos as TMH provavelmente são bem maiores tendo em vista que as proporções de causas indeterminadas ainda são elevadas.

Ainda é preciso ressaltar que oito Estados distribuídos em distintas regiões (exceto na região Sul) mostraram quedas nas TMH. No entanto, do mesmo modo, alguns deles devem essa queda ao crescimento na proporção do grupo de causas indeterminadas (Rio de Janeiro e Pernambuco); ao passo que outros (Amapá, Roraima, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal) parecem ter tido uma queda real dessas taxas, pois mantiveram ou melhoraram a qualidade da sua informação sobre mortes por causas externas.

Estudos como este permitem que se tenha um amplo panorama sobre a mortalidade por homicídio no

país. Entretanto, investigações mais aprofundadas são necessárias a fim de: identificar as heterogeneidades existentes entre os municípios de cada Estado e no interior dos municípios; pesquisar os fatores associados à queda e ao crescimento real das TMH.

É importante destacar que as taxas de homicídios são influenciadas por diversos fatores dentre os quais está o esclarecimento adequado da causa básica do óbito que, como ficou demonstrado, afeta as análises das tendências desse fenômeno.

Entre os fatores que dificultam o adequado esclarecimento da causa do óbito estão o envolvimento de várias instituições (saúde, polícia, justiça) que usam distintos conceitos e não coletam corretamente todos os dados em seus formulários. Por exemplo, o que para a saúde é a causa básica do óbito, para a polícia e justiça é a causa jurídica. Esse é um dos motivos que fazem com que o médico legista só informe a natureza da lesão e não a circunstância (a causa externa – agressão, acidente) que provocou o óbito. Outras variáveis como sexo, idade, cor e escolaridade das vítimas, assim como o meio usado para perpetrar a agressão também padecem de problemas quanto ao seu preenchimento.

As mortes por causas externas devem por lei ser declaradas pelos Institutos Médico Legais. No entanto, esses serviços funcionam de forma precária em nosso país e inexistem em várias localidades. Além disso, deficiências no treinamento de médicos e técnicos quanto ao adequado preenchimento e codificação da declaração de óbito também atuam como fatores que afetam a qualidade da informação.

No Brasil, de modo geral, existe pouca consciência sobre a importância das informações, e isso também ocorre em relação àquelas que constam na declaração de óbito. Praticamente ignora-se que elas têm papel fundamental não só para o planejamento de ações de prevenção da violência, como também são ferramentas essenciais para a consolidação da democracia e da cidadania.



BRASIL

EVOLUÇÃO DOS HOMICÍDIOS NO BRASIL: 2000 A 2010

Maria Fernanda Tourinho Peres

Faculdade de Medicina/Departamento de Medicina Preventiva/USP

Núcleo de Estudos da Violência/USP

Desde o final da década de 1970 atenção especial vem sendo dada, no Brasil, à evolução da mortes por homicídios. Uma série de estudos, ao longo dos anos 80 e 90, demonstrou o enorme crescimento deste tipo de morte, classificada pela Organização Mundial de Saúde como uma das causas externas de morbidade e mortalidade. Não nos parece pouco importante, principalmente quando temos por objetivo último pensar a problemática dos direitos humanos, situar o tema dos homicídios dentro da perspectiva da saúde. Trata-se, em última instância, da negação máxima do direito à vida. Quando falamos em homicídio falamos em mortes que foram, em sua grande maioria, intencionalmente e ativamente produzidas por terceiros nas diversas situações de encontros que ocorrem na esfera social. Encontros entre desconhecidos que, no contexto da criminalidade urbana (ou não) deflagram situações de violência que resultam em morte; ou encontro entre conhecidos (amigos, familiares, parceiros) que, da mesma forma, evoluem de uma situação inicial violenta para o desfecho que interrompe, abruptamente, uma vida.

Cabe ressaltar, ainda, que as mortes por homicídio, foco principal deste texto, permitem pensar sob outra perspectiva o tema dos direitos humanos. Em torno desses casos vemos negado não apenas o direito à vida mas, também, à segurança. Essas mortes estão imersas em contextos, muitas vezes marcados pela forte presença do crime organizado, impunidade e violência policial. Muitas envolvem situações de violência de gênero, principalmente quando as vítimas são as mulheres que vivem sob ameaças e situações crônicas de violência na esfera familiar. Existem ainda os casos marcados pela intolerância e discriminação, seja em função da raça/cor, situação social, origem ou orientação sexual.

As situações que envolvem as mortes por homicídios são múltiplas, seja quando consideramos os casos individualmente, seja quando o nosso objetivo é compreendê-los em sua dimensão coletiva. É este último aspecto que mais nos interessa, neste momento, especialmente quando temos no nosso horizonte produzir informações que sejam úteis para pensar a evolução dos direitos humanos – ou das políticas de promoção desses mesmos direitos – em nosso país na última década. Tendo, portanto, como pano de fundo esta preocupação geral (que move este relatório) o objetivo deste texto é apresentar para os leitores um panorama geral das mortes por homicídio no Brasil, descrevendo as principais tendências que ocorreram na última década. Não nos cabe, aqui, tecer comentários aprofundados sobre nenhuma das unidades da federação ou mesmo região específica do país. Esta leitura em profundidade demandaria um trabalho de vulto, dada a diversidade de fatores envolvidos na evolução das mortes violentas, cuja complexidade pode ser percebida através da análise da queda dos homicídios em Minas Gerais, tão bem trabalhada neste Relatório.

O Brasil é um País extenso e desigual do ponto de vista socioeconômico e cultural. Essa diversidade e desigualdade se expressam nas diferenças encontradas na forma como se distribui, no País, a taxa de mortalidade por homicídio, medida que expressa o risco de morte por violência interpessoal intencional. Em 2000, a TMH por 100.000 habitantes era de 26,1 por 100.000, considerando o país em sua totalidade (Tabela 1). Entre os Estados da Federação essa taxa variava entre 6,7 por 100 mil habitantes no Maranhão e 54,8 por 100 mil habitantes em Pernambuco, então o Estado com a maior taxa de mortalidade por homicídio do País. É possível

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

dizer, com base nestes dados, que o risco de um habitante de Pernambuco morrer vítima de homicídio era 8 vezes maior do que o risco de um habitante do Maranhão, estados situados nos extremos da distribuição. Ainda em 2000, 11 Estados apresentavam uma TMH maior do que a média nacional, o que os situavam em um patamar de risco elevado, em comparação com a média do país. Neste grupo situavam-se três Estados da Região Sudeste (Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo ocupando, respectivamente o segundo, terceiro e quinto lugares do rank em 2000), dois estados da região Nordeste (Pernambuco e Alagoas), três da região Norte (Roraima, Amapá e Rondônia) e três da região centro-oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e DF).

Na última década, mudanças ocorreram no cenário da violência no país. Muito se fala, recentemente, da queda das TMH ocorrida em distintas UF, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Na tabela 1 é possível observar que os Estados da Federação que apresentavam as maiores TMH em 2000 apresentaram reduções nas TMH, com exceção de Alagoas e Espírito Santo. Em alguns a queda foi bastante expressiva, a exemplo de São Paulo, Roraima e Rio de Janeiro. Redução nas TMH entre 2000 e 2009 ocorreram em oito Estados da Federação, como pode ser visto no gráfico 1. As explicações para essas quedas são múltiplas e guardam estreita relação com características estruturais e dinâmicas sociais locais.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DAS TMH AJUSTADA POR IDADE (/100.000) POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO. BRASIL, 2000 A 2009.

Unidade da Federação	TMH 2000	TMH 2009	Δ% 2000-2009	RANK 2000	RANK 2009
Pernambuco	54,8	43,9	-19,89	1	3
Rio de Janeiro	46,7	31,5	-32,55	2	11
Espírito Santo	45,3	54,1	19,43	3	2
Roraima	41,6	27,9	-32,93	4	16
São Paulo	39,8	15,0	-62,31	5	26
Mato Grosso	39,5	31,6	-20,06	6	10
Amapá	33,7	31,0	-8,01	7	12
Distrito Federal	33,5	30,2	-9,83	8	13
Rondônia	33,3	34,2	2,70	9	6
Mato Grosso do Sul	31,3	30,0	-4,24	10	14
Alagoas	26,9	60,5	124,91	11	1
Brasil	26,1	26,1	0,00	12	18
Sergipe	23,4	31,9	36,32	13	9
Goiás	21,7	29,8	37,42	14	15
Amazonas	20,6	26,5	28,64	15	17
Acre	20,2	22,6	11,88	16	21
Paraná	18,7	33,0	76,41	17	7
Ceará	17,5	24,9	42,29	18	19
Rio Grande do Sul	16,4	20,2	23,38	19	24
Tocantins	15,7	21,6	37,58	20	22
Paraíba	15,3	32,6	113,07	21	8
Pará	13,6	38,6	183,82	22	4
Minas Gerais	11,7	18,2	55,56	23	25
Bahia	9,6	35,0	264,58	24	5
Rio Grande do Norte	9,4	24,8	163,83	25	20
Piauí	8,4	12,0	42,86	26	28
Santa Catarina	8,1	12,9	59,58	27	27
Maranhão	6,7	21,6	222,39	28	23

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Merece destaque, pela sua magnitude, a queda observada em São Paulo. Em 2000 São Paulo ocupava a quinta posição no Rank, caindo para 26ª. em 2009. A redução percentual foi da ordem de 62%, em um curto período de apenas 9 anos. São muitas as hipóteses explicativas para a atual tendência observada em São Paulo: mudanças na qualidade de vida com melhoria nos indicadores socioeconômicos, maior investimento em políticas sociais, mudanças demográficas com redução na proporção de jovens na população, redução no acesso a armas de fogo, maior investimento em políticas de segurança pública, aumento na taxa de encarceramento,

ação de organizações não-governamentais e da sociedade civil organizada e maior organização do crime organizado através do Primeiro Comando da Capital (PCC), que estaria atuando na mediação de conflitos locais com impacto na redução de mortes violentas. Uma série de estudos vem sendo realizados em São Paulo sem que se tenha chegado, até o momento, a um consenso sobre as causas para a queda na TMH.

Cabe ressaltar que crescimentos expressivos ocorreram no mesmo período, superando 100% em seis Estados. Chama atenção, neste sentido, o movimento observado no Paraná (que passou de 17º. para 7º. Lugar), Pará

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DESCENDENTE DAS TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO AJUSTADAS POR IDADE (/100.000) EM ESTADOS SELECIONADOS. BRASIL, 2000 A 2009.

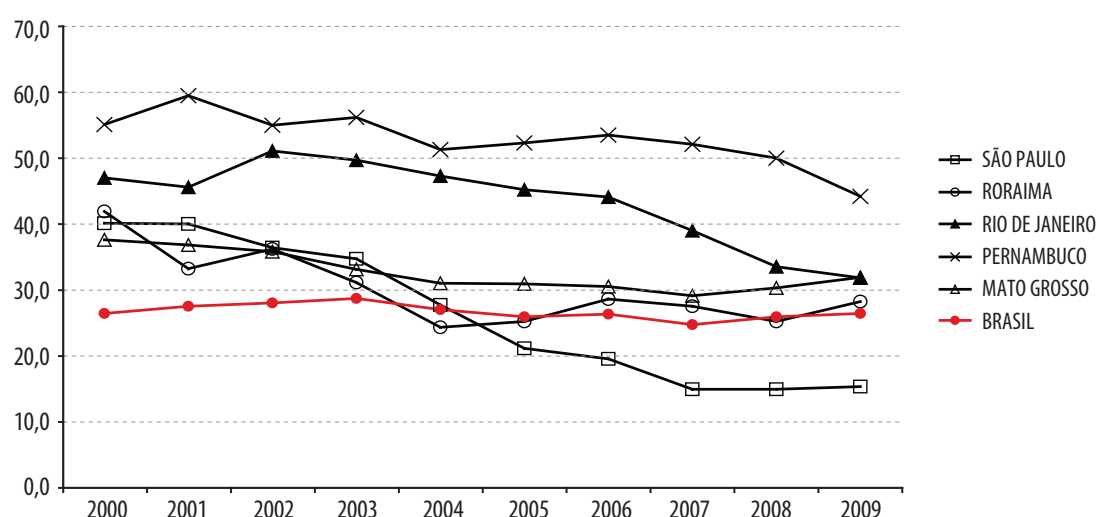
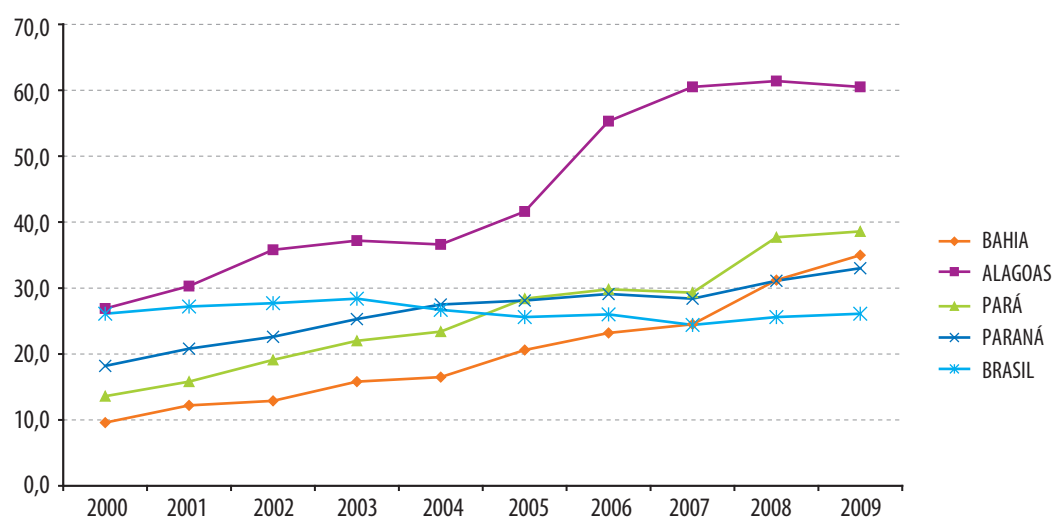


GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO ASCENDENTE DAS TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO AJUSTADAS POR IDADE (/100.000) EM ESTADOS SELECIONADOS. BRASIL, 2000 A 2009.



VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

(do 22º. Para o 4º.) Alagoas (do 11º. Para 1º.) e Bahia (do 24º. Para 5º.). No gráfico 2 apresentamos as curvas de evolução ascendente das TMH em cinco Estados selecionados. A curva de evolução nas mortes violentas na Bahia chama atenção, especialmente pelo forte crescimento observado entre 2004 e 2007. Assim como foi dito acima, são muitos também os motivos que podem explicar o crescimento nas TMH. Deve-se levar em consideração eventuais mudanças na qualidade da informação, o que pode interferir nas tendências temporais das TMH. Entretanto, não parece plausível supor que todo o crescimento se explica por mudanças na qualidade dos dados. Crescimento na taxa de desemprego, desigualdade, violência policial atuação de grupos de extermínio, dentre outros, são motivos que merecem ser explorados.

Em termos nacionais a evolução das TMH parece estável. Houve, como pode ser visto no gráfico 7, uma queda na TMH entre 2003 e 2007, com novo crescimento até 2009 quando a TMH volta ao patamar do início da série. Essa estabilidade nas TMH em termos nacionais explica-se pela diversidade de tendências encontradas nos contextos locais, com fortes reduções em alguns Estados e importante crescimento em outros. É possível supor certa migração das mortes violentas para além dos grandes centros onde tradicionalmente se localizavam, questão a ser aprofundada.

É consenso na literatura que os jovens apresentam um risco maior de morte por homicídios quando comparados à população total ou às demais faixas etárias. Na tabela abaixo apresentamos as TMH na faixa etária entre 15 e 24 anos para os Estados da Federação entre 2000

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DAS TMH NA FAIXA ETÁRIA DE 15 A 24 ANOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO. BRASIL, 2000 A 2009.

Unidade da Federação	TMH 2000	TMH 2009	Δ% 2000-2009	RANK 2000	RANK 2009
Rio de Janeiro	108,3	73,5	-32,17	1	8
Pernambuco	105,7	94,1	-10,98	2	3
São Paulo	89,5	26,0	-70,99	3	25
Espírito Santo	83,5	130,5	56,33	4	1
Amapá	75,8	56,4	-25,55	5	12
Roraima	75,7	43,1	-43,04	6	19
Distrito Federal	66,4	75,2	13,16	7	7
Mato Grosso	53,2	54,5	2,45	8	13
Mato Grosso do Sul	51,9	57,5	10,97	9	11
Rondônia	47,2	52,9	12,01	10	15
Alagoas	46,5	124,9	168,44	11	2
Acre	40,5	35,2	-13,15	12	23
Amazonas	39,8	49,9	25,26	13	17
Sergipe	38,2	53,0	38,72	14	14
Goiás	37,8	59,3	57,15	15	10
Paraná	34,2	75,7	121,27	16	6
Paraíba	29,5	66,8	126,37	17	9
Rio Grande do Sul	29,2	38,0	30,19	18	21
Ceará	28,8	48,9	69,88	19	18
Tocantins	25,3	31,2	23,35	20	24
Minas Gerais	22,3	40,1	80,24	21	20
Pará	21,4	76,1	255,85	22	5
Bahia	16,2	86,9	434,93	23	4
Piauí	14,0	22,8	62,84	24	27
Rio Grande do Norte	13,5	51,0	277,18	25	16
Maranhão	10,9	37,0	239,17	26	22
Santa Catarina	10,4	25,7	148,27	27	26

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

e 2009. Inicialmente chama atenção as altas TMH em 2000, que variaram entre 108,3 por 100 mil habitantes no Rio de Janeiro até 10,4 por 100 mil habitantes em Santa Catarina. O risco de um jovem no Estado do Rio de Janeiro ser morto por agressão era, então, 10 vezes o risco de um jovem em Santa Catarina, Estados nos extremos do Ranking em 2000. Em 2009 a TMH mais elevada foi encontrada no Espírito Santo, da ordem de 130 por 100 mil habitantes na faixa etária de 15 a 24 anos. Já a taxa mais baixa foi encontrada no Piauí, 22,8 por 100 mil habitantes. Percebe-se com base nesses dados, que a situação dos jovens piorou no País, no que se refere especificamente à mortalidade por homicídios.

Ainda com base na tabela é possível perceber que houve redução na TMH na população jovem em seis Estados da Federação, com destaque para São Paulo onde a queda foi de 71%. Cabe ressaltar, entretanto, que em oito Estados o crescimento superou 100%, sendo maior do que 200% em quatro Estados e superior a 400% na Bahia. A Bahia passou do 23º. lugar em 2000 para 4º em 2009, quando consideramos os homicídios de jovens.

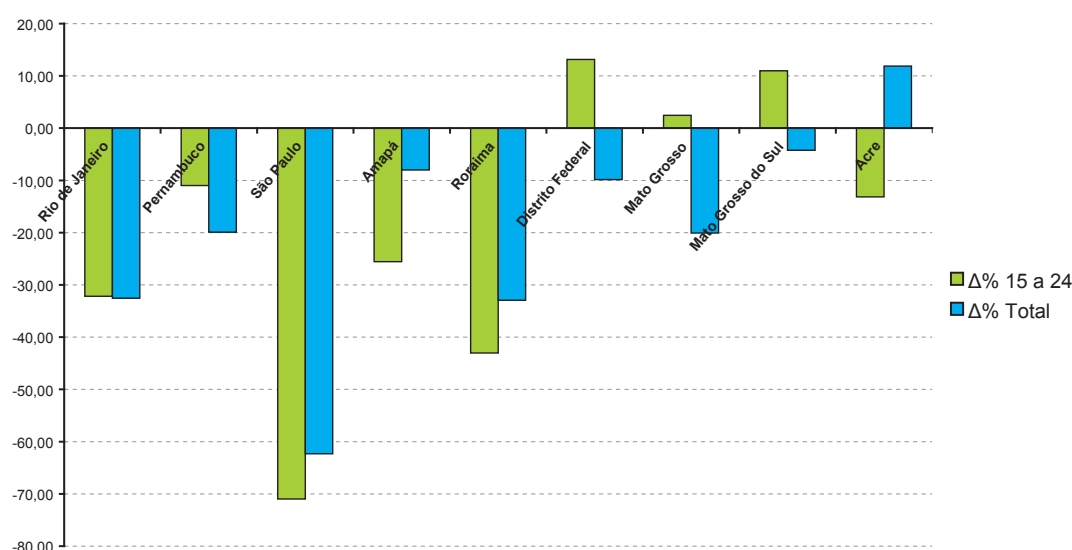
No gráfico abaixo apresentamos as variações percentuais nas TMH nos Estados que apresentaram queda nas TMH. Vemos que apenas em São Paulo, Amapá e Roraima a redução nos jovens superou a queda observada na população total. No Distrito Federal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul houve queda na TMH na população total e aumento na população jovem.

Na tabela 3 são apresentados os riscos relativos de morte por homicídio entre jovens, comparados à população total, nos estados Brasileiros. O risco relativo é uma medida que nos diz quantas vezes maior é a probabilidade de ocorrência de um agravo (no nosso caso a morte por homicídios) quando comparamos dois grupos (no nosso caso jovens e população total). Vemos, com base na tabela, que em todos os estados os jovens apresentam risco maior de morte por homicídio, o que mais uma vez põe em relevo a sua situação vulnerável.

Em 2000 esse risco variou de 2,3 no Rio de Janeiro a 1,3 em Santa Catarina. Isso significa que no Rio de Janeiro a chance de um jovem ser vítima de homicídio era 2,3 vezes a da população total. Em Santa Catarina essa chance era de 1,3 vezes. Em 2009 o maior risco foi encontrado na Bahia (2,5) e o menor em Tocantins (1,4). Cabe ressaltar que em 2000 cinco Estados apresentavam Risco igual ou superior a 2 e quatro Estados apresentavam risco igual ou inferior a 1,4. Já em 2009, 14 Estados apresentavam risco igual ou superior a dois e apenas um apresentava risco igual ou inferior a 1,4. Esse dado reafirma o agravamento da situação entre os jovens e torna patente a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas de prevenção específicas para essa parcela da população.

Os dados apresentados demonstram a complexidade que permeia as mortes violentas no País. São múltiplos os cenários encontrados: em alguns Estados houve, nesta década, um crescimento gritante das mortes vio-

GRÁFICO 3 – VARIAÇÃO PERCENTUAL DA TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO ENTRE 2000 E 2009 PARA POPULAÇÃO TOTAL E JOVEM EM ESTADOS SELECIONADOS DO BRASIL



VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

lentas, em outros uma queda abrupta e bastante expressiva. Alguns apresentam taxas estáveis; em todos os jovens encontram-se em situação vulnerável. Esses múltiplos cenários pedem estudos aprofundados e específicos, que tenham por objetivo encontrar as causas para os cresci-

mentos e para as quedas observadas. Só com base nesse conhecimento será possível implementar programas e ações que sejam eficazes para a prevenção e o controle das mortes violentas, respeitando sempre os limites da sociedade democrática e os direitos humanos.

TABELA 3 – RISCO RELATIVO DE MORTE POR HOMICÍDIO ENTRE JOVENS, QUANDO COMPARADOS À POPULAÇÃO TOTAL, NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO. BRASIL, 2000 E 2009.

	2000	2009
Rio de Janeiro	2,3	2,3
Amapá	2,2	1,8
São Paulo	2,2	1,7
Acre	2,0	1,6
Distrito Federal	2,0	2,5
Amazonas	1,9	1,9
Pernambuco	1,9	2,1
Paraíba	1,9	2,0
Minas Gerais	1,9	2,2
Espírito Santo	1,8	2,4
Paraná	1,8	2,3
Roraima	1,8	1,5
Rio Grande do Sul	1,8	1,9
Goiás	1,7	2,0
Alagoas	1,7	2,1
Bahia	1,7	2,5
Piauí	1,7	1,9
Mato Grosso do Sul	1,7	1,9
Ceará	1,6	2,0
Sergipe	1,6	1,7
Maranhão	1,6	1,7
Tocantins	1,6	1,4
Pará	1,6	2,0
Rio Grande do Norte	1,4	2,1
Rondônia	1,4	1,5
Mato Grosso	1,3	1,7
Santa Catarina	1,3	2,0



SÃO PAULO

MORTALIDADE POR ATOS VIOLENTOS EM SÃO PAULO: PONDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Marcelo Batista Nery

Pesquisador do NEV

Mestre em Sensoriamento Remoto pelo INPE

Doutorando em Sociologia pela USP

Para uma correta leitura desse texto é importante ter clareza sobre o que está se falando e sobre o contexto no qual a fala está situada. Sobre o que está se falando?

A violência é um dos fenômenos sociais mais complexos que existem e um dos mais importantes. E devido a essa complexidade e a essa importância, a análise do assunto é frequentemente vinculada a pressupostos pessoais, coletivos, intelectuais e científicos (muitas vezes colocados como verdades inquestionáveis) assim como a interesses políticos e econômicos¹ (o que diminui a imparcialidade necessária para a observação e a conclusão sobre os dados observados)².

Assim sendo, para uma correta leitura desse texto, é importante ter clareza do que está se falando e sobre o contexto no qual a fala está situada. Começemos então pelo primeiro aspecto: Sobre o que está se falando?

O tema aqui em questão é a análise dos grupos de óbitos resultantes de agressões, em um período de 10 anos. Então, ponderaremos sobre homicídios! Afinal, os óbitos por agressões e homicídios não são a mesma coisa?

Na verdade, o sistema de justiça criminal diferencia os homicídios entre “dolosos” e “culposos”, quando existe a intencionalidade ou não de matar, respectivamente.

Pois bem, “óbitos por agressões” são “homicídios dolosos”, certo?

Tratar “mortes por agressão” e “homicídio doloso” como sinônimos ou identifica-los como qualquer ocorrência na qual se supõe que uma pessoa mata outra intencionalmente, sem levar quem é o responsável pela elaboração do registro dessa ocorrência, pode nos levar a erros. Neste sentido, conhecer a fonte dos dados e como eles são coletados é indispensável.

Notem que aquilo que *popularmente* denomina-se “assassinato” ou “homicídio doloso” pode ser registrado de diversas formas. Os agentes de saúde, por exemplo, podem identificar essas ocorrências como “morte por agressão” (obviamente), mas também como “morte por causas externas sem razão determinada” (cujo motivo pode ter sido suicídio, acidente ou assassinato). Já os agentes de segurança pública podem registrar a mesma ocorrência como “homicídio doloso” (já citado), bem como “latrocínio” (no caso de roubo seguido de morte), “lesão corporal seguida de morte” (quando as circunstâncias evidenciam que o agente não quis o resultado, nem assumiu o risco de produzi-lo), “resistência seguida de morte” (se ocorrer durante confronto com a polícia), “morte a esclarecer” (se a intenção não puder ser determinada), “encontro de cadáver”, “averiguação de óbito” ou ainda “tentativa de homicídio” (cujas vítimas acabam morrendo em hospitais).

Para classificar um óbito como “morte por agressão”, o poder público, por meio das instituições de saúde, identifica e codifica a causa da morte, enquadrando-a nas categorias do Código Internacional de Doenças. Do mesmo modo, o poder público, por meio

¹ Segundo informações contidas no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2011), o Brasil despendeu, em 2010, cerca de R\$ 47,5 bilhões apenas com segurança pública, incluindo as despesas com defesa civil.

² Dada a importância política e econômica (bem como ideológica) pense se existe o interesse de manipular a sensação de insegurança das pessoas. E quando refletir sobre isso pense também nos discursos políticos, no seu sentido mais amplo, e nos discursos midiáticos e de controle social, principalmente em contextos nos quais ilegalismos costumam ser tolerados.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

da polícia e do judiciário, analisa uma ação criminosa e o(s) resultado(s) dessa ação, para classificar um crime como “homicídio doloso” ou não.

Essa complicada tipificação das condutas envolvendo a morte de alguém é comumente justificada pela já citada complexidade da violência, bem como pela diversidade das fontes de dados sobre a violência, uma vez que cada tipo de ocorrência constitui, do ponto de vista analítico, um indicador de um problema específico, com condicionantes específicos e que demanda conceitos, sistematizações e avaliações próprios.

No manual de interpretação de estatísticas de criminalidade, publicado pela Secretaria da Segurança Pública de São Paulo, pode-se encontrar um interessante resumo dessa ideia: “Não existe um número certo e um número errado. Existem números gerados por lógicas diferentes. Cuida conhecê-los e interpretá-los de forma correta” (Kahn, 2005).

Por outro lado, existem críticas, principalmente direcionadas aos agentes de segurança pública, dessa fragmentação dos indicadores. Essas críticas são fundamentadas pelo argumento da quase inviabilidade de interpretação das estatísticas de criminalidade por pessoas que não são especialistas no assunto. Tal condição seria responsável pela dificuldade de diagnosticar se certa localidade está piorando ou melhorando seus índices de violência e, até mesmo, responsável por criar artifícios para manipular as explicações sobre a evolução dos registros criminais, segundo interesses específicos. Dessa forma, seria recomendável a criação de um índice, ou um pequeno conjunto de índices, que considerasse a união de diversos indicadores que hoje são considerados separadamente³.

Não nos deteremos nessa polêmica, todavia uma questão inevitavelmente associada a ela merece destaque: um dos argumentos contrários ao atual número de indicadores criminais é a dificuldade de diagnosticar se certa localidade está piorando ou melhorando sua situação de violência. Esse trecho foi escrito dessa forma para destacar uma confusão muito recorrente: utilizar “situação dos crimes” (ou “situação do homicídio”, como entendido pelo senso comum), como sinônimo de “situação da violência”. E não é necessário um exame muito minucioso para perceber que a expressão

“situação dos homicídios” é muito mais restrita que “situação da violência”. Isso nos leva ao *contexto* no qual esta fala está situada.

A seguir (Gráfico 1) observamos que, entre 2000 e 2009, segundo dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, houve uma intensa queda nas taxas de mortes por agressão no Estado de São Paulo. No mesmo período, considerados os dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP/SP), houve similar tendência de redução das taxas de homicídios dolosos⁴.

É claro que essas taxas servem como um instrumento de medida, como um termômetro para avaliação, ao longo do tempo, do nível de mortalidade por atos violentos e, conseqüentemente, como balizadores para o julgamento de políticas públicas e ações sociais contra essas mortes. Mas, quando elas caem, isso não significa necessariamente que a *violência* diminuiu.

A violência contempla várias definições em diversos âmbitos, individuais e coletivos. Ela pode ser física, econômica ou moral e simbólica (Chenais, 1981), pode ser descrita tanto como homicídios, agressões e outros crimes (roubos, furtos, seqüestros etc.) quanto fome, miséria econômica, impunidade, corrupção, abusos e violação de direitos, entre muitos outros. Conseqüentemente, em uma primeira leitura, a redução descrita no gráfico significa, rigorosamente, que as ocorrências registradas como “mortes por agressão” diminuíram, bem como aquelas registradas como “homicídios dolosos”.

Ainda que as categorias “mortes por agressão” e “homicídios dolosos” sejam diferentes, ambas seguem a mesma tendência. O fato de ambos os registros apresentarem resultados coerentes e fortemente correlacionados entre si é uma condição já conhecida. Segundo a Fundação SEADE (2005), apesar das respectivas informações serem originárias de registros distintos, independentes e produzidos para finalidades específicas, o coeficiente de correlação entre elas é superior a 0,93⁵, ⁶. Portanto, a

3 A Secretaria de Segurança Pública de São Paulo divulga em suas estatísticas um indicador denominado “Crimes Violentos”. Ele reúne homicídios dolosos, roubos, latrocínios, estupro e extorsão mediante seqüestro. Contudo, esse número não costuma ser considerado nas discussões sobre a criminalidade paulista.

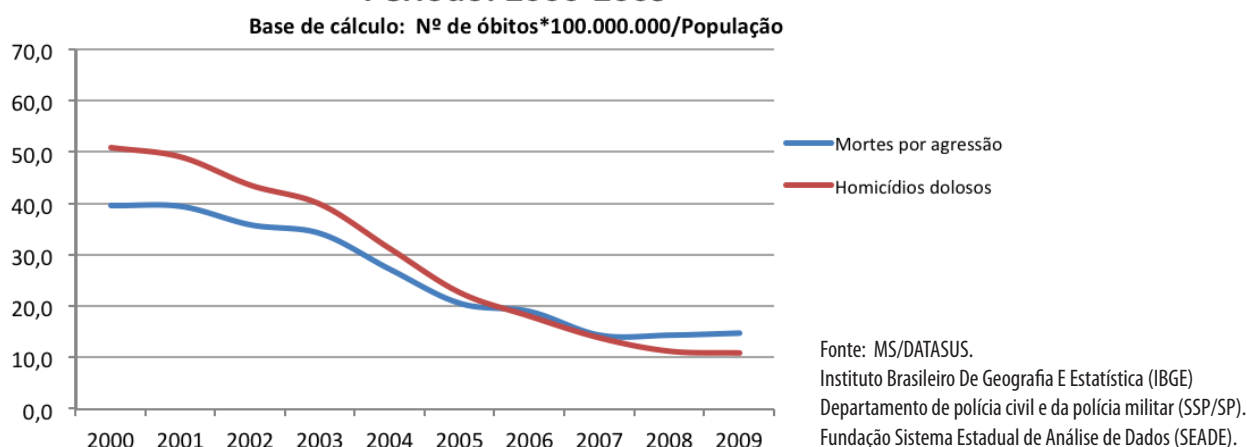
4 Segundo cálculos próprios que consideram o número de ocorrências publicado trimestralmente pelo Departamento de Polícia Civil e da Polícia Militar e o número de habitantes projetado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

5 Recentemente, no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2011), também se verificou que as taxas de mortes por agressões e as de crimes violentos letais intencionais apresentam grande associação.

6 O coeficiente de correlação é uma medida do grau de relação entre duas variáveis numéricas. Este coeficiente varia entre os valores -1 e 1. O valor 0 (zero) indica que não há relação, os valores -1 (menos um)

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 1 Taxa de Mortalidade por atos violentos
ESTADO DE SÃO PAULO
Período: 2000-2009



correta interpretação da tabela acima é que *a mortalidade por atos violentos em São Paulo*⁷ foi atenuada.

Tendo em vista essas questões, podemos iniciar a análise dos óbitos por agressão no Estado de São Paulo. E a melhor maneira de começar é por uma ponderação sobre a validade dos dados sobre os quais vamos falar a seguir.

Conforme o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2011), São Paulo, em 2008, apresenta dados de boa qualidade, no que diz respeito aos seus registros⁸, e pertence a um grupo de Unidades da Federação que tem mantido estável essa condição nos últimos anos. Sem dúvida a confiabilidade é essencial para a avaliação. Porém outras cautelas são necessárias, uma vez que nem a qualidade do levantamento dos dados é a única característica relacionada à confiabilidade, nem a confiabilidade é a única propriedade desejáveis.

No exame da qualidade de um indicador poderiam ser levantados alguns outros aspectos⁹, mas opto agora por ressaltar apenas mais um atributo essencial: a constância temporal. É aconselhável verificar se ocorreu mudança na metodologia de cálculo, na forma de coleta, na classifi-

cação das ocorrências computadas e na área de estudo¹⁰, durante o período de análise, bem como se existem efeitos sazonais¹¹ ou valores discrepantes¹². Por fim, é indispensável esclarecer qual o critério para indicar a existência de uma tendência de queda ou elevação ao longo do tempo: Aqui, produziremos três observações consecutivas na mesma direção¹³ como meio de indicá-la.

Outro dado que chama a atenção é a expressiva e contínua diminuição nas taxas de mortes por agressão, como pode ser percebido no gráfico 2.

Observa-se que houve uma clara tendência de queda das taxas de óbitos nos oito primeiros anos, e relativa estabilidade nos três últimos. Diante disso, vale pena lembrar que no período anterior a 2000, entre os anos de 1996 e 2000 para ser mais exato, as taxas mortalidade por atos violentos apresentaram tendência de crescimento. A partir de então, houve uma inflexão na direção da curva de mortalidade, com queda abrupta e continuada.

e 1 (um) indicam uma relação perfeita. O valor negativo mostra que existe uma relação inversa, ou seja, quando uma das variáveis aumenta a outra diminui. O valor positivo uma relação direta. Mas, não é comum encontrar esses tipos de relação. Assim, quanto mais próximo estiver de 1 ou -1, mais forte é a associação entre as variáveis.

7 Em domínios geográficos menores (RMSP e Interior) tal paralelismo não é tão evidente, mas suas tendências são semelhantes.

8 Sejam oriundos do Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), sejam do Ministério da Saúde/Datasus.

9 Jannuzzi (2004), por exemplo, além da confiabilidade destaca a relevância social, a validade, a cobertura, a sensibilidade, a comunicabilidade, a periodicidade na atualização e a historicidade.

10 O que pode ocorreria, por exemplo, se o **estado** do Pará fosse dividido e houvesse a criação dos estados de Carajás e Tapajós.

11 Alguns fenômenos naturais e sociais são afetados por efeitos sazonais, ou seja, variam de uma forma recorrente ao longo de um período de tempo. Como ocorre, por exemplo, com casos de dengue que aumentam sua incidência no verão, devido à maior ocorrência de chuva e aumento de temperatura. Ou poderia ocorrer, especulando, com registros de crimes que poderiam diminuir sua recorrência em anos eleitorais, com o aumento de investimentos em ações sociais e públicas de segurança.

12 Entende-se que os valores são discrepantes (também conhecidos como *outliers*) quando eles são muito diferentes, ou dissimilares, do conjunto de dados que faz parte.

13 Adverte-se que a quantidade de observações é um critério arbitrário, quanto mais amplo o número de observações, maior a certeza de que se está diante de uma tendência.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

“TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO MAIS ALTAS NO BRASIL – 2000 E 2009”

TABELA 1	
UF	2000
Pernambuco	54,8
Rio de Janeiro	46,7
Espírito Santo	45,3
Roraima	41,6
São Paulo	39,8
Mato Grosso	37,3
Amapá	33,7
Rondônia	33,3
Mato Grosso do Sul	30,5
Distrito Federal	30,2
Alagoas	26,9
Sergipe	23,4
Amazonas	20,6
Goiás	20,5
Acre	20,2
Paraná	18,2
Ceará	17,5
Rio Grande do Sul	16,5
Tocantins	15,7
Paraíba	15,3
Pará	13,6
Minas Gerais	11,7
Bahia	9,6
Rio Grande do Norte	9,4
Piauí	8,4
Santa Catarina	7,9
Maranhão	6,7

TABELA 2	
UF	2009
Alagoas	60,5
Espírito Santo	54,1
Pernambuco	43,9
Pará	38,6
Bahia	35,0
Rondônia	34,2
Paraná	33,0
Paraíba	32,6
Sergipe	31,9
Mato Grosso	31,6
Rio de Janeiro	31,5
Amapá	31,0
Distrito Federal	30,2
Mato Grosso do Sul	30,0
Goiás	29,8
Roraima	27,9
Amazonas	26,5
Ceará	24,9
Rio Grande do Norte	24,8
Acre	22,6
Tocantins	21,6
Maranhão	21,6
Rio Grande do Sul	20,2
Minas Gerais	18,2
São Paulo	15,0
Santa Catarina	12,9
Piauí	12,0

Fonte: MS/DATASUS

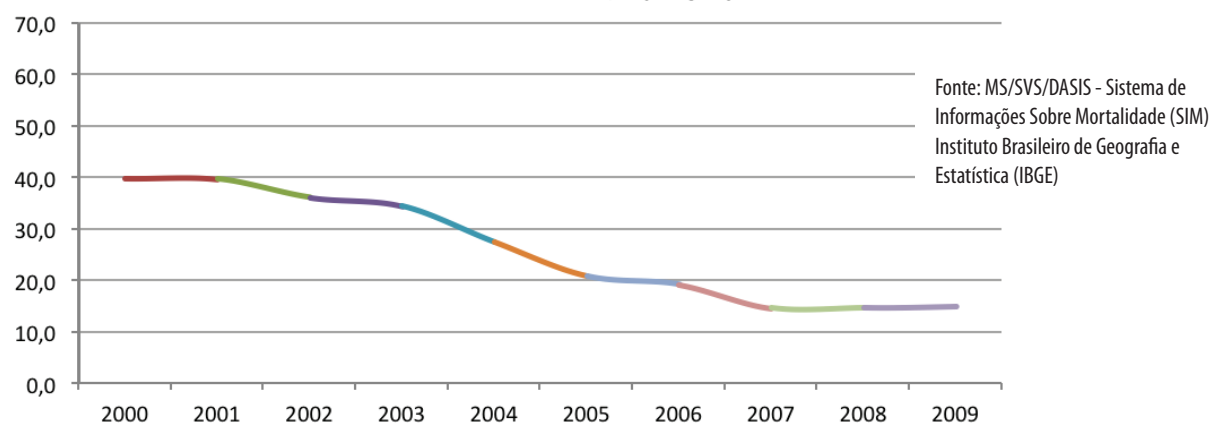
Nesse mesmo período, segundo Peres et al. (2011), no município de São Paulo, a redução das taxas de mortes por agressão ocorreu em todas as faixas etárias, com ressalva às faixas etárias extremas, de 0 a 4 anos e 75 anos ou mais, que mantiveram certa estabilidade. Ao avaliar a mortalidade por gênero, percebe-se claramente a tendência de queda na população masculina a partir de 2001 e na população feminina a partir de 2000, reduções de 74,5% e 63,5%, respectivamente. Ademais, examinando a evolução das taxas por raça/cor, para as populações negra e branca, notamos que para a primeira, a tendência de queda teve início em 1999 e para a segunda apenas em 2001, redução de 72% e 76%.

Se estamos falando do Estado de São Paulo, por que apresentar os dados da capital paulista para analisar as taxas com maior detalhe? Ocorre que os dados agregados em grandes áreas (como as unidades da federação brasileiras ou as cidades metropolitanas) permitem avaliar as tendências gerais e apresentar considerações importantes, todavia genéricas. E esse é o momento de chamar a atenção para o fato de que a compreensão de fenômenos sociais como mortalidade, morbidade, criminalidade, entre outros, e consequentemente os seus condicionantes e as intervenções necessárias para minimizar essas ações, não pode ser alcançada apenas pela observação de informações globais restringidas por limites político-administrativos.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 2 Taxa de Mortalidade por Agressão
ESTADO DE SÃO PAULO
Período: 2000-2009

Base de cálculo: N° de óbitos UF*100.000.000/População por UF do IBGE



Existem padrões de distribuição espaço-temporal da mortalidade por atos violentos na cidade de São Paulo, por exemplo, que podem ser identificados na perspectiva intra-urbana, desenvolvendo os estudos para micro-áreas. Ou seja, dependendo dos objetivos pretendidos em um estudo, as análises de um município como um todo, principalmente um município diverso como São Paulo, podem ser inúteis; problema que seria ainda mais agravado numa área tão vasta quanto o Estado de São Paulo. Portanto, para uma análise adequada, deve-se pensar tanto no nível meso e macro como no nível micro, intra-urbano, consequentemente entre e intra-regiões.

Assim sendo, vimos que em São Paulo é possível analisar a mortalidade por atos violentos com certa confiança e que, baseados em dados igualmente confiáveis, tanto o Estado como a capital paulista apresentam reduções importantes nas taxas de mortes por agressão em todos os grupos etários, na população masculina e feminina e em todas as raças. As taxas caíram ao ponto de, segundo os dados policiais, estarem próximas a 10 por 100 mil habitantes – taxa de referência internacional, um índice anual considerável tolerável pela OMS (Organização Mundial da Saúde). Ora, por que não se explica a grande queda das mortes intencionais em tão pouco tempo?

Uma das principais razões é a falta de informações qualificadas e sistematizadas, em formato adequado à exploração por métodos e técnicas de análise consistentes, tanto quantitativos quanto qualitativos¹⁴. Outra

causa fundamental é a difusão (por gestores públicos, agentes sociais, mídia, especialistas e acadêmicos) de informações imprecisas, em um contexto de carência de pesquisadores (qualificados e especializados), de crítica dos procedimentos (contextualizada e interdisciplinar) e de princípios norteadores (capazes de dar visibilidade às conclusões que podem ser consideradas questionáveis, mesmo que baseadas em dados experimentais).

Apesar disso, pesquisas longitudinais¹⁵ têm demonstrado que existe um forte vínculo entre exposição continuada à violência, vitimização recorrente e violência fatal. Muitas delas demonstram ainda a existência de fatores invariavelmente associados com altas taxas de criminalidade, ao passo que outros fatores apresentam comportamento mais volátil, algumas vezes sendo estatisticamente significantes, outras vezes não (Beato, 1998). Autoridades públicas e estudiosos do tema admitem que a incidência da violência e do crime sofre influência da conjuntura social e demográfica, da presença de fatores de risco, da execução de políticas sociais e urbanas, de estratégias de prevenção, entre outras ações (Lima, 2009).

Existem várias hipóteses para explicar essa tendência de queda dos homicídios: Fala-se em ações de segurança pública (polícia comunitária, Provita¹⁶, Infocrim¹⁷, Foto-

outras, e, muitas vezes, sem atentar para a heterogeneidade interna.

15 Pesquisa longitudinal caracteriza-se pela coleta de dados, em diferentes momentos do tempo, de um mesmo grupo ou de uma mesma área de estudo.

16 Programa Estadual de Proteção a Testemunhas.

17 Sistema de Informações Criminais (Infocrim) é um banco

14 A maior parte das informações existentes é originária de levantamentos realizados por órgãos públicos que agregam os dados em delimitações político-administrativas, incongruentes uma com as

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

crim¹⁸, Copom on-line¹⁹, Omega²⁰, aumento de efetivo, Método Giraldi²¹, qualificação da formação dos policiais etc.), em investimentos municipais (em iluminação, repressão ao comércio ilegal, proteção de equipamentos e monumentos públicos, guardas municipais etc.), em mudanças demográficas (envelhecimento da população, melhora na renda familiar, desenvolvimento educacional etc.), na presença de facções criminosas (na redução do conflito entre elas, no controle social que exercem), em encarceramento, em participação social (trabalhos de ONGs, projetos sociais) etc.

Atualmente tem aumentado a concordância entre especialistas de que esses diferentes fatores variam de importância conforme o local e o momento observado. No entanto, um ou outro fator é, frequentemente, apontado como o mais importante por acadêmicos, gestores públicos, agentes sociais e mídia). Por que isso acontece?

Isso certamente tem a ver com os pressupostos e os

interesses específicos citados no início deste texto. No entanto, quem receber os “louros” de redução dos homicídios em São Paulo, por exemplo, também terá que explicar porque o “plano”, a “ação”, o “condicionante” da redução dos homicídios teve uma ação tão seletiva. Ou seja, porque os homicídios dolosos caíram em momentos diferentes e em graus diferentes, em lugares distintos do território paulista. Porque em alguns lugares os homicídios não caíram e até apontam aumentos. Porque os índices de homicídios entre jovens ainda são epidêmicos em várias localidades.

Pondere sobre tudo o que foi falado sobre a “situação do homicídio”, a “situação dos crimes” e a “situação da violência”. Pondere sobre a heterogeneidade urbana. Pondere sobre o fato de que a redução da mortalidade por atos violentos poderá se manter ou não: Aqui está uma última importante questão!

Ao não saber os condicionantes da queda, não se sabe os condicionantes do aumento. Eles podem não ser os mesmos em diferentes lugares e em diferentes momentos, mas eles existem. Boa parte deles podem ser mensurada e estudada para tomada de ações preventivas, repressivas e de orientação cidadã. Então, torna-se claro que devemos questionar as análises e qualificar o debate público sobre violência, o crime e a violação de direitos.

E ao fazer esse questionamento e essa qualificação é muito importante ressaltar que não há uma relação de causalidade²², necessária e universal, entre crime, por exemplo, e quaisquer condicionantes (econômicos, de infra-estrutura, demográficos, ambientais, educacionais, tecnológicos, políticos, normativos, culturais, entre outros). Por isso é fundamental sempre desconfiar de certezas totalizantes que, na verdade, só aumentam preconceitos e estereótipos sociais.

de dados informatizado que oferece dados como local, data, horário, modo de agir e natureza das ocorrências, locadas em um mapa digital.

18 Fotocrim é um sistema que tem a finalidade de armazenar fotografias de pessoas que possuem registros policiais e judiciais na esfera criminal, visando monitorar a atividade criminosa.

19 Copom on-line, ou Sistema Informatizado de Administração Geoprocessada de Policiamento Ostensivo em Tempo Real, é um programa de computador que agrega as informações geradas no atendimento e despacho do 190 e que gera subsídios para a administração do policiamento ostensivo.

20 Implantado na Polícia Civil do Estado de São Paulo, o OMEGA tem o intuito de dispor informações para o serviço de Inteligência Policial por meio da integração de uma base de dados que fornece em tempo real, para os policiais usuários, informações sobre condutores e veículos operadas pelo Detran (Departamento Estadual de Trânsito), sobre carteiras de identidade pelo IIRGD (Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt) e sobre os Boletins de Ocorrência registrados na polícia, a base de dados das penitenciárias, entre outros, pelo Infocrim.

21 Curso de “Tiro Defensivo na Preservação da Vida” realizado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

22 Uma relação de causa e efeito entre uma ação e o seu resultado.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

BIBLIOGRAFIA

BEATO, C. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.13, n. 37, 1998, p. 74-89.

CHESNAIS, J. C. **Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours**. Paris: Robert Laffont Éditeur, 1981.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/ FBSP, São Paulo, 2011. Ano 5.

Fundação SEADE. Mortes por Atos Violentos em São Paulo: A importância de informações complementares. **SPDemográfico**. 2005, São Paulo, SP, v. 1, n. 5, p. 1-15.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**.

Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. 3ª ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.

KAHN, T. **Estatística de Criminalidade**: Manual de Interpretação. Secretaria da Segurança Pública de São Paulo, São Paulo, 2005.

LIMA, R. S. **Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo**: fatores explicativos e movimentos recentes. *Paper* apresentado no seminário “Crime, violência e cidade”. São Paulo, Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Sociologia-USP e NEV, 2009.

PERES M. F. T., VICENTIN D., NERY M. B., LIMA R. S., SOUZA E. R., CERDA M., et al. Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva. **Rev Panam Salud Publica**. 2011; 29(1):17-26.



MINAS GERAIS

QUEDA DE HOMICÍDIOS EM MINAS GERAIS (2004-2009): HIPÓTESES PROVÁVEIS

Silva, Sérgio Luiz Felix da*

Batitucci, Eduardo Cerqueira*

Cruz, Marcus Vinícius Ga*

Souza, Letícia Godinho de*

Sousa, Rosânia Rodrigues*

Ali Ganem, Isabelle**

Victoria, Marianna Reis**

* Pesquisadores do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP/FJP

** Estagiárias do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP/FJP

Segundo os dados do Ministério da Saúde (MS), a taxa de mortalidade por homicídio, no Estado de Minas Gerais, para cada grupo de 100.000 habitantes, cresceu no período 2000 a 2009, 55,56%. Este período pode ser dividido em 2 momentos: 2000-2004 e 2005-2009.

No primeiro momento, observa-se um comportamento ascendente da taxa. Das 11,7 ocorrências por

100.000 habitantes no ano de 2000 a taxa evolui para 22,7 ocorrências em 2004. Um crescimento de, aproximadamente, 94,0%

Essa tendência reverte-se no segundo momento. A partir de 2004, ano de maior taxa na série, constata-se um declínio gradativo chegando às 18,2 ocorrências de homicídio por 100.000 habitantes em 2009, ano final da série. A queda acumulada correspondeu a 19,8%.

TABELA 1 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (POR 100.000 HABITANTES) REGISTRADO EM MINAS GERAIS, SEGUNDO SUS, 2000 - 2009

Unidade Federativa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Minas Gerais	11,7	13,0	16,1	20,6	22,7	21,8	21,3	20,4	19,1	18,2

Fonte: MS/DATASUS

O Gráfico 1 ilustra a taxa de mortalidade por homicídio por 100.000 habitantes em Minas Gerais, no período 2000-2009, segundo DATASUS, em perspectiva comparada com a taxa de homicídio por 100.000 habitantes em Minas Gerais, no mesmo período, segundo dados da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), publicados no Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais a partir de 2004.

A fonte dos dados do Ministério da Saúde (MS) é o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) que se

baseia em atestados de óbitos.¹ Para a SEDS, a fonte são os sistemas de informações corporativos que pertencem às organizações do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais, ou seja, as polícias militar e civil. O SIM registra óbitos tanto por município de residência do indivíduo quanto de ocorrência do óbito. Entretanto, é limitado quanto a definição da intencionalidade. As organizações policiais

¹ O Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) foi desenvolvido e implantado pelo Ministério da Saúde (MS) a partir de 1975. (Castro et al., 2003)

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

registram homicídios segundo caracterização determinada pelo Código Penal Brasileiro e local de ocorrência.

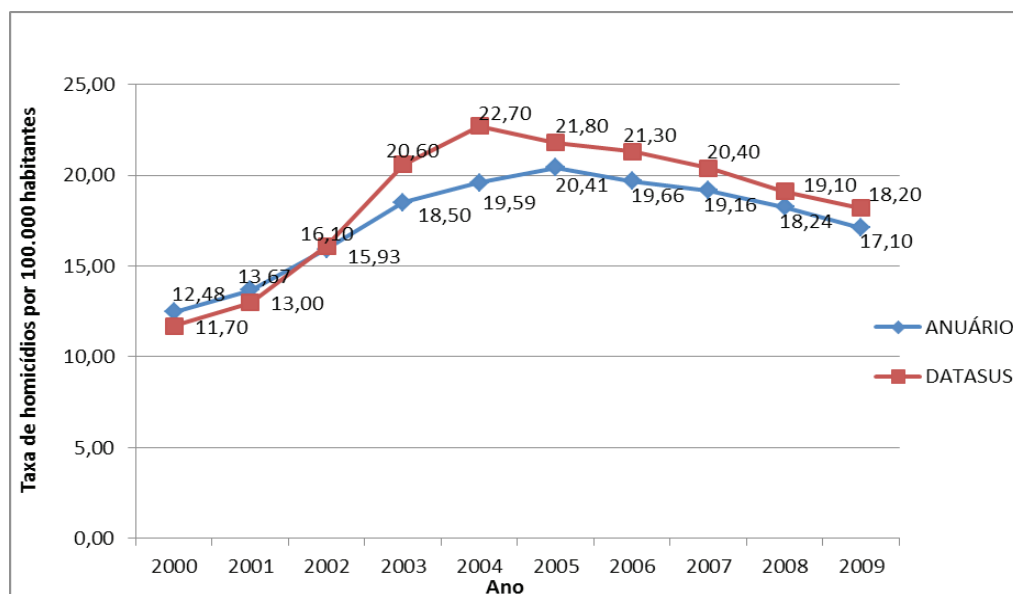
Não obstante, tais particularidades na contagem, as taxas apresentam evolução bastante semelhante, conforme ilustra o gráfico 1, com uma diferença média de 1,0 percentual.

O comportamento ascendente da taxa de homicídios, observado no período 2000-2004, no estado de

Minas Gerais, corresponde a uma tendência constatada já a partir de fins dos anos 1990.

Segundo Fundação João Pinheiro (2004), no estado de Minas Gerais, entre os anos de 1997 e 2003, o crime de homicídio apresentou um aumento da ordem de 96%. Para a cidade de Belo Horizonte, por exemplo, a taxa de homicídio aumentou 316%. Um aspecto a ser destacado é o fato de a utilização de armas de fogo para a

GRÁFICO 1 – COMPARATIVO ENTRE AS EVOLUÇÕES DAS TAXAS DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (POR 100.000 HABITANTES) REGISTRADO EM MINAS GERAIS, SEGUNDO DADOS DATASUS E SEDS/MG, 2000 – 2009



Fonte: MS/DATASUS e SEDS

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP/FJP

consumação dos homicídios ter crescido de forma sistemática. A proporção de crimes de homicídios cometidos com o uso de armas de fogo cresceu 50% em Minas Gerais, no período em análise.

Admitida a tendência de que os grandes municípios do estado tenham passado a responder de forma significativa pelos crimes violentos, entre eles o homicídio, é relevante destacar alguns resultados alcançado por Beato Filho et al. (2001) em pesquisa desenvolvida a partir da análise de inquéritos instaurados pela Delegacia de Homicídios de Belo Horizonte no ano de 1999.² Segundo essa pesquisa, aproximadamente 49% dos homicídios

em Belo Horizonte estariam relacionados a ocorrências referentes ao consumo e/ou venda de drogas. Outros 27% tiveram como motivo a vingança ou retaliação, e 7% relacionavam-se a motivos passionais.

A ascensão das taxas de homicídios na segunda metade da década de 1990, assim como os índices de criminalidade violenta, correspondeu a uma crise institucional na segurança pública.³ Entre outras, a grande crise financeira no Estado de Minas Gerais do início da década de 1990 teve significativas implicações para o aparato de segurança pública.

A reversão da tendência de crescimento, a partir de

2 Segundo FJP (2005), no período 1986-1994, observou-se um crescimento da participação dos grandes municípios do estado no total da criminalidade violenta registrada, que passou de menos de 48% do total no primeiro ano da série para 74% no último, com Belo Horizonte respondendo por 41% do total da criminalidade violenta no período.

3 Cabe lembrar a situação vivenciada pelas organizações policiais, especificamente a militar, por exemplo, o que gerou um descontentamento generalizado das praças, levando à deflagração, em 1997, de uma greve por melhores salários, melhores condições de trabalho e revisão de códigos disciplinares, com repercussões nacionais.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

2004, está associada, segundo a literatura⁴, ao (re)arranjo institucional da gestão da segurança pública que se inicia com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), em 2003. Efetivamente, ocorre a assunção, por parte do governo estadual, do papel de ator principal na formulação da política de segurança pública denominada, a partir de então, “Política de Defesa Social”.

Na esteira da criação da SEDS, outra hipótese é a mobilização conjunta de diferentes atores em prol da agenda de segurança pública. Há, ainda, outras hipóteses, que carecem de estudos específicos, relacionadas a mudanças de natureza demográficas e socio-econômicas. Enfim, analisado, especificamente o caso de Belo Horizonte, outra hipótese associa a queda da criminalidade ao processo de integração da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). (Peixoto et al., 2011) Na sequência, procurar-se-á detalhar tais hipóteses.

O (re)arranjo institucional da segurança pública iniciado com a criação da SEDS, em 2003, envolveu, sob uma perspectiva integradora, todas as organizações que compõem o setor (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Administração Penitenciária, Defensoria Pública, etc). Este (re)arranjo tem três grandes eixos: i) a gestão integrada do Sistema de Defesa Social; ii) a gestão do Sistema Prisional, e; iii) a prevenção social à criminalidade.

Sob o eixo da gestão integrada, para evitar ações fragmentadas e viabilizar o processo de integração, as organizações policiais tiveram, inicialmente, alterados seus status passando a subordinar-se, operacionalmente, à SEDS.⁵ Estruturou-se, então, o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), operacionalizado através de um modelo de integração denominado Integração e Gestão da Segurança Pública (IGESP) e uma reorganização territorial da atuação das organizações policiais.

Para superar as dificuldades decorrentes da existência de sistemas específicos para cada instituição, o SIDS foi estruturado em dois centros: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro de Informações em Defesa Social (CINDS). O primeiro centraliza, em um mesmo espaço físico, o atendimento telefô-

nico de emergência das diversas organizações ao cidadão e o despacho de viaturas. Essa centralização permite o controle sobre o fluxo das ações, independentemente de onde tenha se originado.⁶ O segundo processa, de forma integrada, as informações entre Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros, “transformando-se no espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação das informações subsidiárias à prevenção da criminalidade, investigação policial e execução penal.” (Peixoto, 2011: 306)

A reorganização territorial das unidades de linha das organizações policiais fez coincidir áreas de atuação. A não coincidência das áreas de atuação entre as polícias configurava um problema com implicações quanto a definição de responsabilidades e articulação entre ambas. Esta reorganização buscava permitir a redução das taxas de criminalidade e maior eficiência no atendimento às ocorrências na medida em que solucionava a sobreposição de comandos entre batalhões e delegacias, favorecia a qualificação e unificação das informações e otimizava as atividades de investigação e análise criminal. (Peixoto, 2011: 306-7)

Essa reorganização deu-se em três níveis: no nível estratégico, com a Região Integrada de Segurança Pública (RISP); no nível tático, com as Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP's); no nível operacional, com as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's). A RISP é composta por uma Região de Polícia Militar e um Departamento de Polícia Civil. A ACISP é formada por um Batalhão de Polícia Militar ou uma Companhia Independente de Polícia Militar (CIA. IND.) e uma Delegação Seccional ou uma Delegacia Regional. E a AISP é integrada por uma Companhia, Pelotão ou Destacamento da Polícia Militar e uma Delegacia Distrital, de Comarca ou de Município.

Enfim, o IGESP, enquanto modelo de gestão, objetiva o gerenciamento, monitoramento e avaliação das ações policiais de controle e prevenção da criminalidade em Minas Gerais. Há uma avaliação periódica dos objetivos e metas que são definidas pelas próprias organizações a partir de outra avaliação, feita por policiais de ambas as instituições, do fenômeno criminoso nas respectivas AISP's. Os princípios que orientam o IGESP são: a) utilização de informações precisas e atualizadas; b) criação de táticas efetivas; c) alocação rápida de recur-

4 Peixoto et al. (2011) fazem uma extensa revisão da literatura acadêmica sobre o problema da criminalidade em Belo Horizonte e Minas Gerais de modo a identificar as possíveis explicações para sua queda a partir de 2005.

5 A SEDS é criada e tem definidas sua organização, finalidade e competências pelas Leis Delegadas nº. 49, de 02 de janeiro de 2003 e nº. 56, de 29 de janeiro de 2003.

6 O CIAD origina-se da ampliação e transformação do Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOP)

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

sos e pessoas; d) monitoramento rigoroso e avaliação dos resultados (Cruz, 2005).

No eixo gestão prisional, ocorre uma unificação da política carcerária estadual, antes fragmentada em mais de uma secretaria. Adota-se um modelo organizacional e de gestão denominado Modelo Referencial de Gestão do Sistema Prisional cujos objetivos são: a) minimização dos conflitos entre custódia e ressocialização de indivíduos privados de liberdade, com a promoção da integração entre as unidades internas responsáveis por sua execução; b) transferência da gestão das carceragens da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) para a SEDS e consequente liberação de policiais civis e militares da guarda e escolta de presos; c) melhoria da infraestrutura física das unidades existentes. Para tal foram necessárias reformas de infraestrutura das unidades prisionais, ampliação do número de vagas e capacitação profissional (Peixoto, 2011; 310).

Historicamente, até 2005, a custódia da maioria dos presos estava a cargo da Polícia Civil, lotando as carceragens localizadas nas Cadeias públicas e Delegacias. A partir de então, houve uma reversão desse quadro, com investimentos na criação de vagas pela construção e ampliação de presídios e penitenciárias. A Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) torna-se responsável pela maior parte dos presos, liberando policiais militares e civis da guarda dos mesmos. Assim, em 2009, já não existiam carceragens sob a gestão da Polícia Civil em Belo Horizonte e sua Região Metropolitana (Sapori, 2007)⁷.

A inovação no que diz respeito a prevenção social à criminalidade correspondeu à “introdução e/ou organização, por parte da SEDS, em parceria com vários órgãos que a compõem (PM, PC, BM, Judiciário), outras esferas de governo (federal e municipal) e organizações da sociedade civil (associações de bairro, ong’s, etc.), de um aparato de políticas de prevenção social à criminalidade nos níveis primário, secundário e terciário” (Peixoto, 2011: 312).

Segundo classificação utilizada pela SEDS, as ações de prevenção primária são realizadas diretamente nas áreas de maior incidência criminal, tentando antecipar o crime. Nesse nível de intervenção temos, entre outros, programas que objetivam a melhoria da qualidade de vida da população, resolução de conflitos, articulação e fomento à organização comunitária e institucional, a

partir de indivíduos, famílias, grupos, comunidades, entidades comunitárias e diminuição das taxas de homicídio. Exemplos de programas nesse nível são: o “Programa Fica Vivo!” e o “Programa de Mediação de Conflitos”⁸.

A prevenção secundária é direcionada para as pessoas que vivenciaram experiências de determinados crimes, vindo a cumprir penas ou medidas alternativas à prisão. Assim, nesse nível de intervenção, os programas visam a promover o acompanhamento efetivo das penas e medidas alternativas, possibilitando seu cumprimento e contribuindo para a não reincidência. Nesse nível de intervenção temos programas como a “Central de Penas Alternativas” (CEAPA) que é desenvolvido em parceria com redes de proteção social⁹.

A prevenção terciária tem por objetivo a inclusão de egressos do sistema prisional. Os programas nesse nível de intervenção visam a promover ações que estimulam a participação do indivíduo como cidadão, minimizando fatores de risco social, por meio de prestação de atendimentos individuais e em grupos nas áreas psicossociais e jurídica. Um exemplo de programa nesse nível de intervenção é o Programa de Reintegração Social do Egresso (PRESPE)¹⁰ (Minas Gerais, 2009).

A hipótese da mobilização conjunta de diferentes atores defende que o controle e prevenção da criminalidade pode ser resultado de um esforço na convergência de agendas e articulação de ações entre os agentes públicos entre si e com a comunidade mineira.

Uma série de ações conjuntas para a manutenção da ordem foi tomada, de forma articulada, entre os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. São exemplos de ini-

8 O Fica Vivo é um programa de controle de homicídios que atende jovens e adolescentes de 12 a 24 anos, em situação de risco social, que residem em aglomerados urbanos com população de baixa renda, lhes oferecendo oportunidades de lazer, educação, esporte e cultura. Foi implantado, pela primeira vez, no aglomerado Morro das Pedras, Belo Horizonte, no ano de 2002. Atualmente é desenvolvido em mais de duas dezenas de aglomerados em Belo Horizonte, Região Metropolitana e Interior do Estado.

O Programa Mediação de Conflitos foi previamente definido para ser implantado em aglomerados urbanos e vilas com altos índices de vulnerabilidade e exclusão social de Minas Gerais. Esse programa visa empreender ações e atividades de prevenção com a participação dos próprios envolvidos nos conflitos. O Programa funciona baseado nos denominados Núcleos de Prevenção de Criminalidade (NPC's).

9 O CEAPA é um programa que tem por objetivo a aplicação e acompanhamento institucionais das alternativas penais em Minas Gerais com a participação do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Sociedade Civil Organizada.

10 O PRESPE é um programa que objetiva acolher egressos do sistema prisional proporcionando-lhes alternativas para inclusão e retorno à vida em sociedade.

7 A transferência da gestão das carceragens liberação dos policiais militares e civis da guarda de presos estavam previstas pela Lei Estadual 12985/1998. (Minas Gerais, 2009)

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

ciativas tomadas, conjuntamente, pelo Executivo estadual, Judiciário e municipalidade: a retirada de circulação de perueiros que trabalhavam clandestinamente na cidade e de vendedores ilegais (camelôs) que atrapalhavam a livre circulação de transeuntes além de comprometer a própria ação da polícia no centro da cidade.

Um projeto de repercussão nacional foi o “Olho Vivo”. Esse projeto, iniciado numa parceria entre Governo do Estado, Prefeitura e Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL/BH), consiste na instalação de câmeras de segurança para o monitoramento, a partir de uma central coordenada pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), de regiões de alta incidência de crimes, principalmente contra o patrimônio. As imagens geradas por essas câmeras permitem a identificação de ações criminosas ou delinquentes potenciais, orientando a ação dos policiais no sentido de abordá-los e/ou prendê-los.

No que diz respeito à articulação poder público/comunidade, estão em questão formas de interação entre ambas na busca de soluções para problemas relacionados à questão da segurança pública. Neste campo, têm se destacado a PMMG através da filosofia do policiamento comunitário. A ideia é que a estratégia do policiamento comunitário favorece a redução da criminalidade, na medida em que facilita acesso às comunidades mais pobres, a discussão e a atuação, com as mesmas, sobre as questões de segurança pública local.¹¹ São exemplos de integração poder público/comunidade, os seguintes programas: Rede de Vizinhos Protegidos, Programa Educacional de Resistência às Drogas e Violência (PROERD)¹².

11 Oliveira Jr. (2007) ressalta, entretanto, que não está demonstrado ser o policiamento comunitário capaz de manter baixos os níveis de medo ou violência subjetiva em meio à população. Inclusive por que a política de policiamento comunitária pode ser vista como geradora de disputas entre diferentes agências da burocracia estatal.

12 O programa Rede de Vizinhos Protegidos busca incentivar a solidariedade e organização entre pessoas, que moram ou trabalham em um mesmo local, na prevenção de ações criminosas. “A rede é composta por moradores de um determinado bairro, em grupos de residências circunvizinhas que são orientados por policiais sobre as medidas de segurança que devem tomar cotidianamente.”
O PROERD é uma parceria desenvolvida entre PMMG e escolas para

Sob a perspectiva das transformações demográficas e socioeconômicas possivelmente relacionadas à queda da criminalidade, observa-se a redução do estrato populacional mais jovem na pirâmide etária, especialmente entre 15 e 24 anos, que apresentam mais altas taxas de homicídios tanto como vítimas quanto agentes. Segundo dados do IBGE (2009), entre 2003 e 2007, ocorreu uma redução de 10,13% na proporção da população nesta faixa etária.

Entre as transformações socioeconômicas, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), por exemplo, apresentou redução de 41% na taxa de desemprego global e um aumento da taxa de atividade (proporção de pessoas com 10 anos ou mais incorporadas ao mercado de trabalho formal) da ordem de 6,3%. (FJP, 2009)

Por fim, focando especificamente a cidade de Belo Horizonte, defende-se a hipótese de que a queda da criminalidade, em geral, está estreitamente relacionada ao processo de integração de sua região metropolitana, calcada em análises que focam a distribuição espacial dos crimes e sua relação com a dinâmica metropolitana (Diniz e Andrade, 2008) e o desordenamento da expansão urbana em suas implicações no que tange à ausência de políticas públicas. (Godinho et al., 2008).

Diniz e Andrade (2008) observam que crimes violentos contra a pessoa concentram-se na capital e naqueles municípios com integração muito alta com possível migração para os municípios vizinhos. Dos 34 municípios da RMBH, 21 apresentam taxas de crescimento da criminalidade violenta superiores às da capital.

Godinho et al. (2008), por sua vez, apontam para a hipótese da expansão urbana desordenada, cuja consequência é a existência de áreas com completa ausência de políticas públicas (municipais e estaduais), notadamente urbana e equipamentos, que apresentaram, comparativamente, mais altas taxas de criminalidade.

a prevenção o envolvimento de crianças e adolescentes com o uso de drogas e a violência. (Peixoto et al., 2011; 318)

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

BIBLIOGRAFIA

BATITUCCI, E. C. (2010) A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2009). Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

BEATO FILHO et al. (2001) Conglomerados de homicídios e tráficos de drogas em Belo Horizonte. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5.

CRUZ, M. V. G. (2005). Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil-Estados Unidos – Uma análise das experiências de Belo Horizonte – MG e Washington-DC. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

DINIZ, A. M. A. & **ANDRADE**, L. T. (2008) Criminalidade violenta e níveis de integração metropolitana na RMBH. Pensar BH. Belo Horizonte, n. 21 (23-27)

IBGE. Dados sobre BH, 2009. www.ibge.gov.br/cidadessat. Acesso 30/03/2010

FJP. (2004) Anuário Estatístico de Informações Crimi-

nais de Minas Gerais. Belo Horizonte.

_____. (2005) Anuário Estatístico de Informações Criminais de Minas Gerais. Belo Horizonte.

MINAS GERAIS (2009) O Sistema de Defesa Social. Belo Horizonte. Imprensa Oficial.

GODINHO, L., **MORENO**, B., **DANIEL**, A., e **PROTZER**, D. (2008) Os limites de Belo Horizonte nos limites da metropolização. Belo Horizonte, Instituto Limites.

OLIVEIRA JR., Almir (2007) Cultura de polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, UFMG.

PEIXOTO, B., **GODINHO**, L., **BATITUCCI**, E. C., **CRUZ**, M. V. G., (2011) Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública In Cadernos Metrópole, v. 13, n. 25, São Paulo, jan/jun. (303-325)



ACRE

HOMICÍDIOS NO ACRE DURANTE A DÉCADA DE 2000

Fernando Salla

Marcos César Alvarez

Pesquisadores do NEV/USP

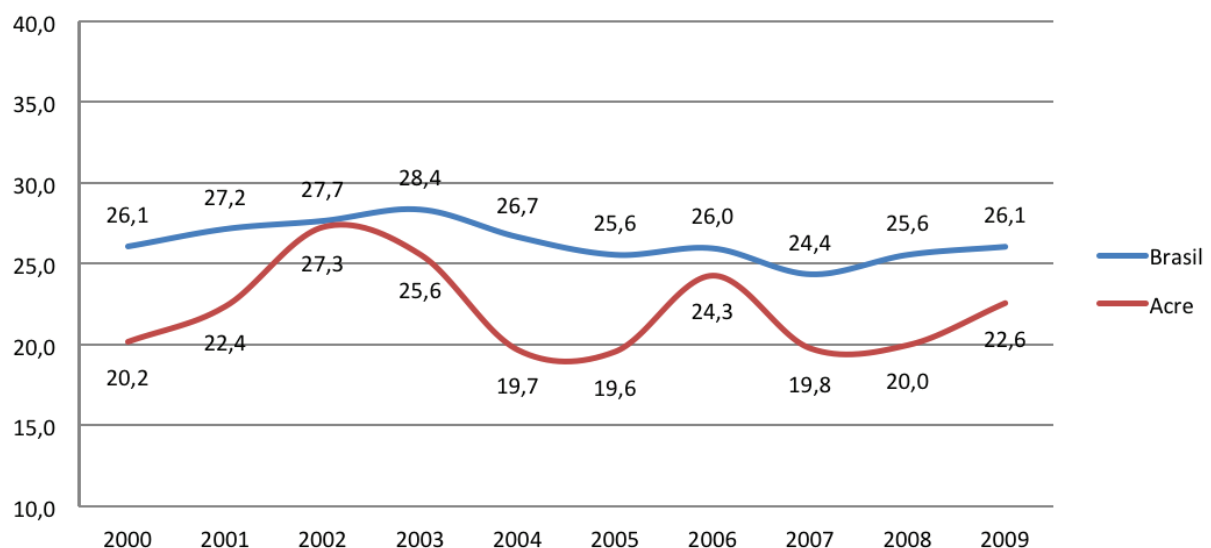
O estado do Acre apresentou, nas últimas décadas, duas situações que podem ser consideradas emblemáticas no campo das violações dos direitos humanos no país. A primeira foi o assassinato de Chico Mendes, em dezembro de 1988, e a segunda os assassinatos, no final da década de 1990, trazidos a público pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Narcotráfico e atribuídos ao grupo chefiado pelo então deputado federal Hildebrando Paschoal.

Apesar da gravidade desses acontecimentos, o estado do Acre não apresentou elevadas taxas de homicídio no período 2000 a 2009. Tanto em relação aos estados da região Norte, como em relação aos demais estados da federação, o estado do Acre não apresentou taxas de homicídio que revelassem padrões intensos de violência. Todo o estado per-

tence à faixa de fronteira. Comparando-se os municípios da faixa de fronteira do estado do Acre com os de outros estados de fronteira, também não são elevadas as taxas de homicídio.

A população média, na década de 2000, girou em torno dos 600 mil habitantes, distribuídos nos 22 municípios que compõem o estado. Quase a metade da população do estado reside em Rio Branco, a Capital. É em Rio Branco que se concentra a maior parte dos homicídios. De uma média de 122 homicídios no estado, para o período de 1996 a 2009, 92,5 ocorrências estavam concentradas na Capital. A taxa média de homicídios por 100 mil habitantes na Capital, naquele período, era de 33,1. Essa era a única taxa de uma cidade do Acre que estava acima da taxa média nacional, de 26,6 para aquele mesmo período.

GRÁFICO 01 – EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIO, BRASIL E ACRE



Fonte: Datasus/IBGE

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Dentre os sete estados da região Norte, o estado do Acre, no período 2000 a 2009, apresentou taxas de homicídio que o colocaram entre os menos violentos. Em 2000, o estado da região Norte mais violento foi Roraima, com taxa de homicídios de 41,6, enquanto o Acre ocupava a 5ª posição, com taxa de 20,2 homicídios. De 2001 a 2003, as taxas no estado cresceram – foram de 22,4 (2001), 27,3 (2002) e 25,6 (2003) – e subiu para 4ª posição na região Norte que teve nesses anos a liderança do estado de Rondônia (taxas de 40,4, 41,4 e 37,9 respectivamente). De 2004 a 2006, o estado do Acre volta a cair para a 5ª posição em relação à região Norte, com taxas de 19,7 (2004), 19,6 (2005) e 24,3 (2006), enquanto a liderança nesses anos ainda foi do estado de Rondônia, com taxas de 37,0, 34,4 e 36,4 respectivamente. De 2007 a 2009, o estado do Acre passa a ocupar a 6ª posição no estado, apresentando um nível ainda menor de violência em relação aos demais estados da região, com taxas de homicídio de 19,8 (2007), 20,0 (2008) e 22,6 (2009). Nesses anos, a liderança da região nas taxas de homicídio passou para o estado do Pará que apresentou taxas de 29,3 (2007), 37,7 (2008) e 38,6 (2009).

Em relação aos demais estados da federação, o Acre apresentou, de 2000 a 2009, taxas de homicídio que não estão entre as mais elevadas. Em 2000, o estado teve taxa de 20,2 homicídios e ocupava a 15ª posição que era liderada pelo estado de Pernambuco com 54,8 e tinha o estado do Maranhão com a menor taxa, 6,7 homicídios por 100 mil habitantes. Em 2001, o estado do Acre sobe para a 13ª posição, com a taxa de 22,4, enquanto Pernambuco continuava a liderar os estados brasileiros, com taxa de 59,2, e a 27ª posição era ocupada pelo estado de Santa Catarina, com taxa de 8,6. Em 2002 e 2003, o estado do Acre subiu mais uma posição, ocupando a 12ª, com taxas de 27,3 e 25,6, respectivamente. Pernambuco continuou a liderar os estados brasileiros nesses dois anos, com taxas de 54,7 e 55,9, enquanto a 27ª posição em 2002 foi novamente de Santa Catarina (taxa de 10,4) e em 2003 foi ocupada pelo estado do Piauí (taxa de 10,6). Nos dois anos seguintes, 2004 e 2005, as taxas de homicídio do estado do Acre o colocam respectivamente na 18ª e na 20ª posições (taxas de 19,7 e 19,6). Nesses dois anos, Pernambuco continua a liderar os estados brasileiros, segundo as taxas de homicídio (taxas de 51,0 e 52,0) e Santa Catarina era o que apresentava as menores taxas de homicídio (11,0 e 10,6). Nos anos de 2006 a 2009, o estado de Alagoas apresentou as maiores taxas de homicídio dentre os estados brasileiros (taxas de 55,3, 60,5, 61,4 e 60,5 respectivamente) enquanto o estado de Santa

Catarina, em 2006 e 2007, foi o menos violento, com taxas de 11,0 e 10,1 e em 2008 e 2009 o estado do Piauí voltou a apresentar as menores taxas (11,3 e 12,0 respectivamente). Nesse período, o estado do Acre oscilou entre a 15ª posição em 2006 (taxa de 24,3); 20ª posição em 2007 (taxa de 19,8); 22ª posição em 2008 (taxa de 20,0); e 18ª posição em 2009 (taxa de 22,6).

Em suma, em relação aos demais estados brasileiros, o Acre esteve entre os menos violentos em 2008, ocupando a 22ª posição (taxa de 20,0) e a posição mais elevada se deu em 2006, com a 15ª posição (24,3). Mas esteve ao longo de todo o período com taxas que se distanciavam dos estados que lideravam as posições, sempre com taxas que oscilaram entre 51,0 a 61,4 homicídios por 100 mil habitantes. Note-se ainda que, ao longo de todo o período 2000 a 2009, o estado do Acre apresentou taxas de homicídio sempre inferiores às do Brasil. A máxima aproximação da taxa do Acre com a do Brasil ocorreu em 2002, quando a taxa para o Brasil foi de 27,7 e a do Acre 27,3. Nos demais anos, a distância entre as taxas do estado do Acre sempre foram menores que as do Brasil, variando em torno de 3 a 6 pontos.

Além da comparação das taxas de homicídio do estado com os da região Norte e com os demais estados brasileiros, é possível ainda verificar o desempenho do Acre em relação aos estados que possuem parte de seu território junto às fronteiras do Brasil com os seus vizinhos da América do Sul. Nessa condição, são onze os estados brasileiros, mas apenas Roraima e o próprio Acre é que possuem todos os seus municípios integrantes da faixa de fronteira (faixa de terra de 150 km da divisa para o interior). Assim os 22 municípios que formam o estado do Acre e os 15 do estado de Roraima pertencem todos à faixa de fronteira nos respectivos estados. No chamado Arco Norte, que envolve os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, não obstante ser um pequeno estado em extensão, o Acre era o que possuía o maior número de municípios na faixa de fronteira: o Amazonas possuía 21, Roraima 15, Amapá 8, Pará 5. O estado de fronteira com o maior número de municípios na faixa de fronteira é o Rio Grande do Sul com 197. Entre 1997 e 2009, os municípios da faixa de fronteira do Acre apresentaram uma taxa média de homicídios de 20,1 (a 6ª maior dentre os 11 estados que tinha a liderança dos municípios do estado de Rondônia com taxa de 38,1).



RONDÔNIA

HOMICÍDIO EM RONDÔNIA NA DÉCADA DE 2000

Fernando Salla

Marcos César Alvarez

Pesquisadores do NEV/USP

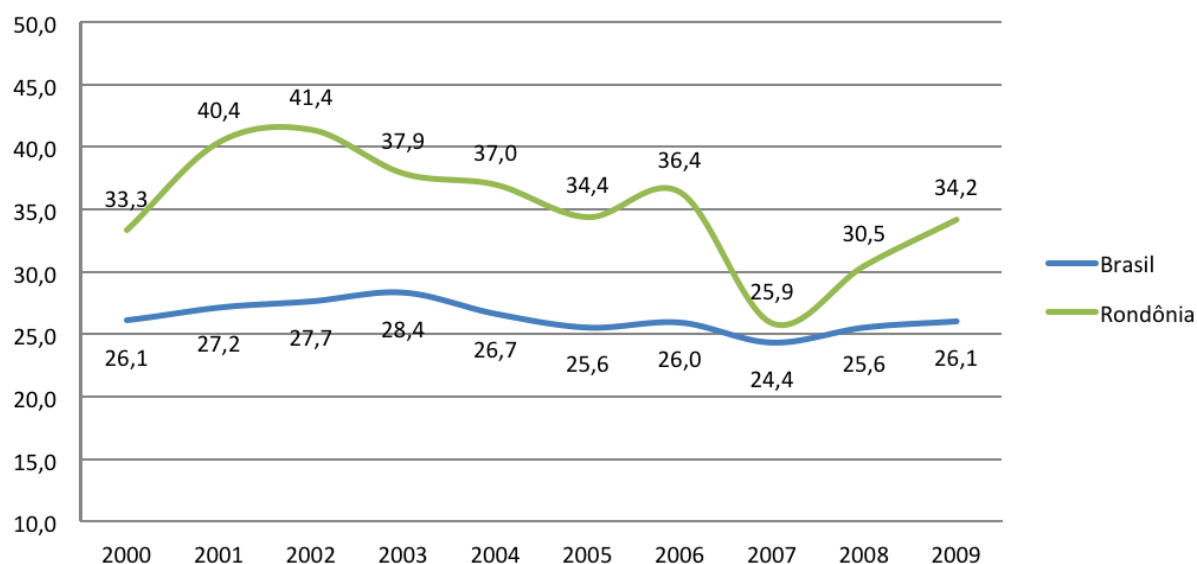
A observação dos dados sobre os homicídios em Rondônia, de 2000 a 2009, constata que são elevados os níveis de violência no estado, tanto em relação aos outros estados da região Norte como em relação aos demais estados brasileiros. E a mesma constatação também se dá quando se compara o estado de Rondônia com os outros estados que possuem igualmente a mesma condição de terem uma parte de seu território como faixa de fronteira.

Possivelmente, vários aspectos de natureza demográfica, econômica e social possam ajudar a compreender os níveis de violência que se expressam através dos dados de homicídio. Constata-se, por exemplo, que o estado passou por um processo muito acelerado de povoamento. Em 1950, o então território de Guaporé tinha somente 02 municípios e uma população de 36.935 habitantes. Em 1991, já na condição de estado, passaram a ser 23 municípios e uma população de 1.130.874 habitantes. Em 2010, eram 52 os municípios e a população alcançava 1.562.409 habitantes. Nota-se, portanto, que essa área passou a ser intensamente ocupada nas últimas décadas através de um processo que foi conjugado com a expansão da fronteira agrícola, com projetos de colonização nem sempre bem executados pelo governo, com a abertura de áreas de garimpo, e com numerosos conflitos agrários e com grupos indígenas. Esse contexto pode, ao menos em parte, ajudar a compreender as razões pelas quais o estado de Rondônia apresenta diversos indicadores de violência, especialmente revelados pelos dados relativos a homicídios.

Em dez anos, de 2000 a 2009, o estado liderou por seis vezes o *ranking* dos sete estados do Norte do Brasil, segundo as taxas de homicídio por 100 mil habitantes. Em 2000, esse *ranking* tinha o estado de Roraima na liderança, com taxa de 41,6, enquanto Rondônia estava em terceiro lugar, com taxa de 33,3. Nos anos de 2007, 2008 e 2009 o estado do Pará liderou o *ranking* dos estados do Norte, com taxas de 29,3, 37,7 e 38,6 respectivamente, enquanto Rondônia apresentou nesses três anos as taxas de 25,9, 30,5 e 34,2 ocorrências por 100 mil habitantes respectivamente.

Em relação aos demais estados da federação, Rondônia esteve em 2001, 2002, 2003 e 2004 na quarta posição no *ranking* dos estados brasileiros com as maiores taxas de homicídio. O estado de Pernambuco liderou esse *ranking* de 2000 a 2005, com taxas de 54,8, 59,2, 54,7, 55,9, 51,0 e 52,0 respectivamente, enquanto Rondônia esteve em 2000 na 8ª. posição com taxa de 33,3; de 2001 a 2004, Rondônia esteve na quarta posição, com as taxas de 40,4, 41,4, 37,9, 37,0 respectivamente. E, em 2005, Rondônia caiu para a 5ª. Posição, com taxa de 34,4 homicídios por 100 mil habitantes. De 2006 a 2009, o *ranking* passou a ser liderado pelo estado de Alagoas, com taxas de 55,3, 60,5, 61,4 e 60,5 respectivamente. O estado de Rondônia ocupou nesses anos a 5ª, 12ª, 9ª e 6ª posição, com as seguintes taxas: 36,4, 25,9, 30,5 e 34,2 respectivamente.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 01 – EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE HOMICÍDIO, BRASIL E RONDÔNIA

Fonte: Datasus/IBGE

As taxas de homicídio do Brasil, no período 2000 a 2009, oscilaram entre a menor 24,4, em 2007, e 28,4, em 2003. Os dados apresentados acima relativos a Rondônia indicam, portanto, níveis mais elevados que em relação à taxa nacional. A menor taxa do estado de Rondônia (25,9) também se deu em 2007 mas mesmo assim foi maior que a taxa do Brasil.

Rondônia é um dos onze estados brasileiros que possuem faixa de fronteira (150 km a partir da di-

visa do Brasil com o país vizinho). Reunidos, os 27 municípios dessa faixa do estado de Rondônia apresentavam a maior taxa média de homicídios de 1997 a 2009 (38,1) dentre todos os demais estados e respectivos municípios da faixa de fronteira. As faixas de fronteira mais violentas, depois de Rondônia, eram as do Mato Grosso do Sul e Roraima, com taxas médias de homicídio entre 1997-2009 de 33,7 e 32,0, respectivamente.



1.2. AMEAÇAS CONTRA DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE FÍSICA E AMEAÇA A DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

Mariana Pimentel Fischer Pacheco

Doutora em Filosofia do Direito pela UFPE, professora da FGV-SP

1. SOBRE O PERCURSO DE UMA PESQUISA ACERCA DA SITUAÇÃO DOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Este trabalho pretende discutir alguns pontos centrais do relatório final do projeto *Diagnóstico Nacional sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos*, elaborado durante os anos de 2009 e 2010, através de parceria entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/ PR) e a Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP). O relatório encontra-se, atualmente, nos arquivos da ANDHEP e da SEDH e não pode ser disponibilizado em seu inteiro teor a todo o público, pois contém relatos capazes de facilitar a identificação de defensores de direitos humanos em situação de vulnerabilidade e, assim, comprometer sua segurança.

A pesquisa, viabilizada pelo convênio n. 30/07¹, surgiu

da demanda do Governo Federal por um mapeamento que auxiliasse na implementação de um *Programa Nacional de Proteção ao Defensor de Direitos Humanos* e teve abrangência nacional; o trabalho de campo excluiu apenas Espírito Santo, Pernambuco e Pará, estados em que já existia o projeto-piloto de proteção aos defensores de direitos humanos. A equipe da ANDHEP, composta por onze pesquisadores e um coordenador, finalizou o relatório em março de 2010.

Buscamos, aqui, discutir não apenas as conclusões alcançadas pela pesquisa, mas também o percurso da investigação. Isto implica em dar conta de escolhas relativas à delimitação do objeto, metodologia e, sobretudo, referentes a estratégias para lidar com dificuldades de acesso à informação.

Focar a discussão em constatações alcançadas pelo relatório da ANDHEP e da SEDH não implica em desconsiderar outros trabalhos sobre o tema, já que o relatório analisado foi elaborado com atenção aos principais textos produzidos pela academia, órgãos estatais e organizações nacionais e internacionais sobre a situação de defensores (as fontes do relatório são discutidas no item 3).

Assim, na parte inicial, apresentamos a discussão realizada pela equipe de pesquisadores da ANDHEP sobre o objeto da investigação; em seguida, expomos a

¹ Em 2008 a imprensa oficial publicou a seguinte nota: "BRASÍLIA – A Coordenação Geral do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) reuniu-se hoje (26), em Brasília, com os representantes da coordenação para discutir a elaboração do Diagnóstico Nacional sobre a Situação dos Defensores dos Direitos Humanos e os encaminhamentos para a elaboração do marco legal do Programa. Para maiores informações, acessar o site da Presidência da República": Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/noticias/ultimas_noticias/MySQLNoticia.2008-03-26.2336>. Acesso em 4 abr. 2008.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

metodologia utilizada e desafios encontrados no percurso da pesquisa; no quarto item, elaboramos uma síntese dos principais conflitos em direitos humanos identificados nas diferentes regiões do País no ano de 2009; finalmente, apontamos as principais constatações apresentadas no relatório acerca da situação dos defensores de direitos humanos em situação de risco.

2. DEFINIÇÃO DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS E CARACTERIZAÇÃO DOS DIFERENTES TIPOS DE AMEAÇA

O primeiro desafio enfrentado pelo grupo de pesquisadores foi delimitação do objeto da pesquisa: buscava-se elaborar uma definição de defensores de direitos humanos.

O conceito de defensores de direitos humanos adotado pela SEDH-PR e pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU (resolução n.53/144, de 09 de dezembro de 1998) é: “Defensores de Direitos Humanos são todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos”.

A equipe pôs em questão o alto grau de abrangência deste conceito, assim como dificuldades referentes à sua determinação concreta, tendo em conta que não há uma hierarquia estabelecida entre direitos humanos e que, muitas vezes, estes direitos entram em colisão – por exemplo, em conflitos de terra, proprietários argumentam frequentemente que estão defendendo seu direito à propriedade e trabalhadores dizem que lutam por direitos sociais e em defesa de sua dignidade.

Para lidar com esta dificuldade, a equipe optou por, de início, utilizar conceito amplo de defensor e realizar entrevistas com aqueles que se declararam defensores ou foram apontados por outros atores (como jornalistas, representantes de movimentos sociais e de organizações não governamentais, defensores entrevistados, etc.) como protagonistas de conflitos. O objetivo era elaborar um panorama inicial e genérico dos conflitos e dos principais atores e, em um segundo momento, com o avanço das investigações, alcançar uma compreensão mais clara e contextualizada da situação dos defensores de direitos humanos.

Em seguida, procurou-se formular categorias hábeis a esclarecer aspectos da relação do defensor com o conflito e, eventualmente, sua situação de vulnerabilidade. Para tanto, considerou-se o conceito de violação utilizado pela SEDH

para o Programa de defensores (elaborado com base no Decreto Presidencial 6.044/2007) abaixo transcrito:

A violação caracteriza-se por toda e qualquer conduta atentatória a atividade pessoal ou institucional do defensor dos Direitos Humanos ou de organização e movimento social, que se manifeste, ainda que indiretamente, sobre familiares ou pessoas de sua convivência próxima, dentre outras formas, pela prática de crimes tentados ou consumados, tais como homicídio, tortura, agressão física, ameaça, intimidação, difamação, prisão ilegal ou arbitrária, falsa acusação, além de atentados ou retaliações de natureza política, religiosa, econômica, cultural, de origem, de etnia, de gênero, de orientação sexual, de cor e raça, de idade, dentre outras formas de discriminação, desqualificação e criminalização de sua atividade que ofenda a sua integridade física, psíquica ou moral, a honra ou o seu patrimônio.

Esta definição da SEDH, ao lado das primeiras informações coletadas em pesquisa de campo sobre conflitos, forneceu subsídios para que a equipe pudesse criar diferentes categorias de ameaças. As categorias elaboradas, que tem em consideração os diversos graus de vulnerabilidade do defensor, orientaram a pesquisa e a escolha de defensores a serem entrevistados.

Assim, foram considerados em situação de vulnerabilidade todos os defensores que sofrem alguma das ameaças tipificadas a seguir:

1) Criminalização – É a desarrazoada (ou fundamentada em falsas razões) sujeição de um defensor de Direitos Humanos à condição de acusado ou investigado na esfera administrativa ou na judicial. O objetivo de tentativas de criminalização é fazer com que o defensor seja visto como “fora da lei” de modo a legitimar a utilização do aparato repressivo do Estado contra sua luta e/ou desqualificá-lo perante a opinião pública.

2) Ameaça Velada – Nesta situação, o defensor sente-se ameaçado, mas não tem meios para identificar quem o ameaça. Os entrevistados mencionaram diversas espécies de ameaça velada, tais como telefonemas anônimos, cartas vexatórias, perseguições, comentários de sentido ambíguo feitos por pessoas ligadas a um grupo de ofensores etc.

3) Ameaça Verbal – Aqui, o defensor pode identi-

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

ficar aquele que, com palavras, o ameaça.

4) Ameaça Física – Neste caso, o agressor atenta (ou chega a iminência de fazê-lo) diretamente contra a integridade física ou contra a vida do defensor.

Esta classificação permitiu que a equipe elaborasse um conceito mais específico de defensor, que passou a ser entendido para fins da pesquisa como:

Uma pessoa, uma comunidade, ou uma instituição que tem uma ação pró-ativa em relação à defesa dos direitos humanos e que por causa de suas atividades pode se encontrar constantemente em algum estado acima mencionado.

O projeto não tinha a pretensão de realizar entrevistas com todos os defensores que se encontravam em situação de vulnerabilidade nem de fazer uma leitura quantitativa do problema; buscava sim identificar os principais conflitos conexos a direitos humanos presentes no país no ano de 2009 e pensar sua relação com as atividades dos defensores. Com este propósito, a equipe entrevistou pessoas que se enquadravam no conceito de defensor de direitos humanos acima mencionado em todas as regiões do país.

3. METODOLOGIA UTILIZADA E O DIFÍCIL ACESSO A FONTES DE PESQUISA

Inicialmente, com o escopo de atualizar as informações presentes nos arquivos ANDHEP e de construir um banco de dados sobre conflitos e defensores, a equipe de pesquisadores dedicou-se à leitura de livros, artigos científicos e notícias divulgadas pela mídia. Foram fontes de pesquisa especialmente relevantes nesta fase: relatórios produzidos pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) – principalmente, o primeiro, segundo e terceiro relatórios nacionais de direitos humanos –; o relatório “Na Linha de Frente - Defensores de Direitos Humanos no Brasil”, elaborado pelo Centro de Justiça Global, (que elenca quase uma centena de casos de violação a direitos humanos que aconteceram entre 1997 a 2005 em todo o território brasileiro); o “Segundo Relatório Nacional de Direitos Humanos”, publicado em 2002 pela Comissão Teotônio Vilela; relatórios que tratam dos Programas de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos no Espírito Santo, Pará e Pernambuco²

e textos produzidos por organizações não governamentais (ONGs) que atuam em defesa direitos humanos.

Em todas as etapas do trabalho foi fundamental o contato com entidades ligadas à defesa de direitos humanos, especialmente a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), Comissão Indigenista Missionária (CIMI), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), sindicatos, ONGs, comissões de direitos humanos de Assembleias Legislativas e Prefeituras. Estas entidades viabilizaram a comunicação da equipe de pesquisadores com defensores (principalmente aqueles que atuavam em locais distantes dos grandes centros urbanos) e forneceram informações importantes para o refinamento do mapa de conflitos de modo a permitir, por exemplo, a distinção de casos em que havia risco duradouro e conflito iminente.

Com base nas informações coletadas e sistematizadas no banco de dados, os pesquisadores da equipe viajaram para locais de conflito com o propósito de entrevistar atores envolvidos. A preparação para o campo, orientada pela Prof. Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer (ANDHEP) e pelo Prof. Sérgio Adorno (NEV/USP), foi cuidadosa. Um roteiro previamente elaborado conduziu as entrevistas, que foram gravadas e posteriormente transcritas. As entrevistas forneceram extenso material de pesquisa e permitiram que a equipe formulasse de um mapa de conflitos ilustrado pela narrativa dos diversos atores entrevistados – importa lembrar que, por conta de questões referentes à segurança, informações arquivadas capazes de permitir a identificação dos defensores não podem ser divulgadas.

Durante todo o processo de elaboração do projeto, a equipe teve que lidar com obstáculos ao acesso a informações. Isso não surpreendeu o grupo, já que a carência de fontes é, reconhecidamente, um dos maiores empecilhos à pesquisa em direitos humanos no país. Foram algumas das principais dificuldades encontradas: falta de informações sobre defensores que atuam em locais distantes dos centros urbanos, de modo isolado (sem ligação com instituições ou redes de defesa de direitos humanos) ou em conflitos que não chegaram a ter repercussão na mídia; restrições, por razões de segurança, à disponibilização de dados sobre defensores

2 Diagnóstico sobre a situação de Vitória-ES (Centro de Defesa de Direitos Humanos de Serra); Relatório de Diagnóstico Situacional

dos Defensores de Direitos Humanos em Belém-PA; Diagnóstico Situacional dos Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos de Pernambuco elaborado pelo GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares) – Recife, Pernambuco. Como dito, não foi feito um trabalho de campo específico nestes estados, por já haver neles Programas de Proteção a Defensores de Direitos Humanos.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

ameaçados; recusa de membros do Poder Público a fornecer informações (tal atitude era justificada por razões diversas, alguns diziam se opor ao *Programa Nacional de Proteção ao Defensor de Direitos Humanos* da SEDH, outros o viam com desconfiança; suspeita-se, ainda, que algumas pessoas deixaram de fornecer informações por estarem cientes do envolvimento de membros do Poder Público nos conflitos identificados); recusa por parte organizações não governamentais em colaborar com a pesquisa, entre outras dificuldades.

4. MAPA DOS PRINCIPAIS CONFLITOS LIGADOS AOS DIREITOS HUMANOS NO PAÍS NO ANO DE 2009

O mapa abaixo ilustra os conflitos identificados em 2009 e distingue situações em que foram encontrados defensores ameaçados e casos em que estes não foram localizados - ressalte-se que o fato da equipe não ter encon-

trado defensores em uma determinada área, não significa, necessariamente, que inexistam defensores no local: eles podem não ter sido localizados por diversos motivos, por exemplo, por não terem contato com redes de defesa de direitos humanos. Apresentamos, em seguida, sinteticamente, alguns dos principais aspectos dos conflitos apontados nas cinco regiões do Brasil e os conectamos com relatos dos defensores entrevistados.

(I.) Região Sul

A maior parte dos conflitos identificados em áreas rurais da Região Sul do País, em 2009, envolviam disputa pela terra. Foram apontados casos de conflitos ligados a comunidades quilombola em todos os estados da região. A exploração de trabalho escravo era marcante no estado do Paraná. Em Santa Catarina, a equipe investigou casos em que comunidades indígenas e populações negras encontravam-se em situação de vulnerabilidade.



VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Foram algumas particularidades observadas nos estados visitados pela equipe: no Paraná, o conflito agrário foi responsável pela formação de milícias (grupos paramilitares integrados por policiais e agentes de segurança privada) que, segundo relatos dos entrevistados, protegiam interesses dos grandes proprietários de terra; no Rio Grande do Sul os movimentos sociais encontravam-se especialmente bem organizados e articulavam-se, frequentemente, com entidades de alcance internacional, o principal obstáculo à ação destes movimentos (especialmente Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e a Via Campesina) eram tentativas de criminalização (defensores disseram que pessoas ligadas à mídia e ao Poder Público eram os grandes responsáveis pela criminalização).

(II.) Região Sudeste

Nas áreas urbanas – em que se concentravam mais de 90% da população do Sudeste – foram entrevistados defensores, cuja atuação estava ligada a conflitos que envolviam violência policial, milícias, problemas do sistema penitenciário e referentes ao acesso a moradia, assim como à situação de crianças, jovens e homossexuais. As especificidades da atuação do crime organizado chamaram a atenção dos pesquisadores que visitaram a região (nomeadamente no Rio de Janeiro, onde os pesquisadores ouviram diversos relatos sobre a formação de milícias e seu envolvimento com o Poder Público).

Observou-se, na zona rural, a importante atuação de trabalhadores sem-terra e comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas). No estado de Minas Gerais era marcante a luta do Movimento dos Atingidos por Barragens.

(III.) Região Centro-Oeste

Os principais conflitos apontados na região Centro-Oeste estavam, em 2009, concentrados em áreas rurais. Identificou-se a ocorrência de trabalho escravo no Mato Grosso, no Mato Grosso do Sul e em Goiás. Foram observados, constantemente, na Região, conflitos ligados aos direitos indígenas: o caso relatado que possuía maior dimensão – talvez o maior conflito relacionado a indígenas no Brasil em 2009 – dizia respeito à situação dos Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul.

Entrevistados narraram casos de exploração sexual de crianças e adolescentes e afirmaram que o aliciamento de menores acontecia com grande frequência na fronteira do Mato Grosso do Sul com a Bolívia

No Mato Grosso, foram identificados conflitos protagonizados por etnias que compõem a reserva do Xingu e que envolviam questões referentes ao acesso à terra e a construção de hidrelétricas. Relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT) mostravam que o Mato Grosso liderava o ranking de grilagem no país e que criadores de gado, donos de frigoríficos e madeireiros eram grandes aliciadores do trabalho escravo.

Os conflitos no espaço urbano apontados, na região, estavam ligados a violência contra homossexuais, problemas de moradia, perseguição política, corrupção eleitoral, e práticas de extermínio – estas últimas foram observadas, sobretudo, no estado de Goiânia.

(IV.) Região Norte

Na região Norte foram investigados conflitos conexos a disputas pela terra e pela água, além de questões ligadas ao meio-ambiente que afetavam, principalmente, indígenas e comunidades ribeirinhas. Estas comunidades, situadas principalmente no Amapá e Amazonas – particularmente em Lábrea –, lutavam pela criação de uma reserva extrativista e para impedir atividades danosas ao meio ambiente (os entrevistados relataram que a ação dos madeireiros era um dos maiores problemas da região).

No Tocantins (especialmente na região do Bico do Papagaio) e no Amazonas (especialmente em castanheiras da região da Lábrea) foram identificadas recorrentes denúncias de trabalho escravo – a Comissão Pastoral da Terra de Araguaiana liderava, na época, uma campanha de combate a esta forma de exploração. Em Roraima, destacava-se o caso da reserva Raposa Serra do Sol. No Acre, foram mapeadas diversas aldeias indígenas ameaçadas pela disputa de terras com fazendeiros.

Em áreas urbanas, denúncias sobre novas formas de atuação de antigos Esquadrões da Morte (supostamente extintos após a CPI do Narcotráfico) chamaram a atenção da equipe de pesquisadores.

Ainda foram observados, na região, casos de violações de direitos de mulheres, exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho escravo e problemas relacionados ao sistema penitenciário.

(V.) Região Nordeste

Os principais conflitos identificados na zona rural da região Nordeste estavam conexos a dificuldades do poder

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

público em atuar de maneira imparcial em decorrência da força de grupos que detinham o poder local (como em disputas entre famílias pelo domínio de uma região). A equipe de pesquisadores ouviu relatos sobre alianças entre grandes proprietários de terra e políticos locais e sobre sua conexão com a atuação de pistoleiros e grupos de extermínios (compostos na maioria dos casos por policiais ou ex-policiais). Foram entrevistados integrantes do poder judiciário e do Ministério Público que sofriam ameaças por denunciarem a ação dos referidos grupos.

Casos de trabalho escravo e conflitos relacionados à terra - como a violação dos direitos de quilombolas (especialmente na Bahia, nas regiões de Bom Jesus da Lapa e de São Francisco do Paraguaçu), indígenas e trabalhadores rurais - foram identificados em quase todos os estados. Agressões ao meio-ambiente foram apontadas, especialmente, nos estados do Piauí e do Ceará. Ainda na zona rural nordestina, os entrevistados narraram caso de exploração sexual de crianças e adolescentes enfatizando não apenas a grande quantidade de casos, mas também o alto grau de aceitação social desse tipo de prática em pequenas cidades no interior da região.

Muito embora diversas tentativas tenham sido feitas, a equipe não conseguiu identificar defensores de direitos humanos ameaçados em Sergipe. Como dito, isso não é prova da inexistência de defensores neste estado; é plausível supor que havia defensores atuando em Sergipe e que estes não tinham espaço na mídia nem estavam ligados a redes de defesa de direitos humanos.

Nas áreas urbanas, destacaram-se casos de violência contra jovens, especialmente negros, e a arbitrariedade da atuação policial.

5. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES APRESENTADAS NO RELATÓRIO ACERCA DA SITUAÇÃO DOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

Apresentamos, abaixo, algumas das principais conclusões do relatório ANDHEP/SEDH. Nossa análise enfatiza problemas mencionados com mais frequência e propostas de políticas públicas sugeridas pelos defensores.

(I.) Reconhecimento público do trabalho do defensor de direitos humanos

Os defensores entrevistados falaram sobre contradições referentes à publicização de suas atividades. Em

algumas situações, a exposição pode provocar riscos e o anonimato pode ser uma forma de assegurar que o defensor continue atuando. Em outras circunstâncias, contudo, o reconhecimento público do defensor de direitos humanos é capaz de afirmar a importância de sua atuação e, até mesmo, a garantir a segurança – pode, por exemplo, inibir a ação de ofensores que percebem que ameaças ou atos dirigidos contra a integridade física de defensores terão repercussões públicas fortes e, possivelmente, não permanecerão impunes.

As entrevistas mostraram também que o reconhecimento público é capaz de tornar tentativas de criminalização da atividade de defensores ineficazes. Foram relatados com frequência casos em que, desarrazoadamente, defensores que atuavam em conflitos ligados a crianças, adolescentes e homossexuais eram acusados de pedofilia e em que militantes que agiam em conflitos de terra eram acusados de furto ou crimes contra a propriedade. As entrevistas mostraram a importância do reconhecimento e da afirmação para o público de que estes eram defensores de direitos humanos e não criminosos.

O *Diagnóstico Nacional sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos* ANDHEP/SEDH associa relevância do reconhecimento público do defensor a dois outros problemas: (A.) O trabalho do defensor é percebido de modo estereotipado pelo grande público (suas atividades são vistas, muitas vezes, como obstáculo à eficiência da polícia ou como instrumento de defesa de “bandidos”); (B.) a mídia não discute suficientemente, no País, o papel dos defensores de direitos humanos (e por não haver um debate público de qualidade sobre o assunto os referidos estereótipos parecem não ser seriamente desafiados).

Foram algumas propostas apresentadas pela SEDH dirigidas a garantir o reconhecimento público do defensor (em situações em que tal reconhecimento não comprometa sua segurança): apoio público a ações dos defensores; divulgação das violências perpetradas em diversos meios de comunicação; campanhas nacionais de promoção de direitos humanos; revisão da Lei de Abuso de Autoridade e do crime de ameaça.

(II.) Formação de redes de defensores de direitos humanos.

Durante a pesquisa foram entrevistados defensores que estavam ligados a instituições ou redes de defesa de direitos humanos e defensores que agiam isoladamente.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

No que diz respeito ao segundo caso, foram ouvidos relatos de cidadãos que haviam denunciado ofensores e que, por isso, sofriam ameaças e servidores públicos (como promotores, juízes, vereadores e deputados) cujo trabalho era conexo à defesa dos direitos humanos. Defensores que não estavam vinculados a redes de direitos humanos, muitas vezes, encontravam-se em posição ainda mais vulnerável na medida em que ameaças eram dirigidas apenas a eles - e não a um grupo - e em razão do fato de que se deixassem de exercer suas atividades não haveria outras pessoas para substituí-los. As entrevistas deixaram claro que defensores vinculados ao poder público tinham acesso facilitado a meios de proteção disponibilizados pelo Estado e que defensores que exerciam suas atividades em locais distantes de grandes centros urbanos e que tinham pouco (ou nenhum) contato com a mídia se encontravam em posição extremamente vulnerável.

Situação diversa era a dos defensores que estavam ligados a instituições ou redes de defesa dos direitos humanos: o discurso do defensor que atua em rede ganha mais força, credibilidade e pode ser ouvido por um público amplo, que reside em locais distantes do conflito – isto facilita a interação com atores que estão fora da zona de influência de ofensores. Atuar de modo associado a grupos de defesa de direitos humanos pode ser relevantíssimo para a proteção do defensor, especialmente porque se, eventualmente, em razão das ameaças o defensor não puder mais exercer suas atividades haverá outra pessoa para substituí-lo (ameaças e agressões tornam-se, assim, incapazes de por fim a luta pela defesa de direitos humanos) e, além disso, existirá um grupo preparado para demandar a punição por eventuais agressões.

(III.) Opinião dos entrevistados sobre medidas de proteção a defensores.

Os relatos dos defensores entrevistados mostraram a importância de pensar com cautela a utilização de proteção policial.

Foram mencionados casos em que ofensores exerciam influência no poder público (e em que não se sabia

em que medida a polícia estava comprometida); situações em que a proteção policial era pouco efetiva, já que policiais ofereciam proteção apenas durante alguns períodos e durante o resto do tempo deixam o defensor desprotegido (policiais atuavam apenas durante dia e não no turno noite); casos em que o conflito acontecia em regiões isoladas e o acesso de policiais era difícil.

Os defensores afirmaram não se opor a proteção policial. Enfatizaram, contudo, a importância do trabalho da polícia ser mais efetivo e conduzido por policiais confiáveis. Quase todos os defensores entrevistados afirmaram que se sentiriam mais seguros se agentes federais fossem encarregados de sua segurança.

A federalização da competência para investigação e julgamento de crimes contra direitos humanos, motivada pela suspeita de associação entre a polícia local e grupos de ofensores que dominam uma zona específica (como favelas ou pequenas cidades no interior do País), foi uma demanda expressa com muita frequência pelos defensores entrevistados.

Para lidar com estas questões, a SEDH propôs iniciativas como: criação de núcleos especializados e registro específico de violações contra defensores, garantia de que o Ministério Público realize as investigações e de que os processos envolvendo violações a defensores tenham prioridade.

A grande maioria dos defensores entrevistados rechaçou a possibilidade de sair do local em que atua por razões de proteção (argumentaram que abandonar o local significaria desistir da luta). Um dos entrevistados propôs realizar ações similares às de um programa de proteção colombiano em que, ao invés de uma simples remoção, realiza-se um intercâmbio de defensores: o defensor ameaçado é removido para outro território e um defensor que atua nesta zona é deslocado para o local em que o defensor ameaçado exercia suas atividades.

Por fim, quase todos os entrevistados insistiram que um programa de proteção é fundamental, mas que o governo não pode deixar de investir em políticas públicas que interfiram nas causas dos problemas, especialmente em ações ligadas à educação em direitos humanos.



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

I - VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

2. A VIOLÊNCIA PRATICADA PELO ESTADO CONTRA OS CIDADÃOS

2.1 VIOLÊNCIA POLICIAL

BRASIL

UMA DÉCADA É POUCO: TORTUOSOS CAMINHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE COMBATE E PREVENÇÃO DA TORTURA NO BRASIL

Maria Gorete Marques de Jesus

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP, mestre e doutoranda em Sociologia pela USP

José de Jesus Filho

Advogado da Pastoral Carcerária, mestre em Direito Penal pela UnB

TRAJETÓRIA DA DÉCADA

O movimento pela constituinte - durante a década de 80 - foi um importante momento histórico do país. A população e os movimentos sociais, animados pela abertura política e pela possibilidade da elaboração de uma Constituição cidadã, participaram ativamente da formulação de propostas de emendas constitucionais populares. As entidades e os defensores de direitos humanos encaminharam propostas para que o Brasil incorporasse, além dos tratados internacionais de proteção e defesa dos direitos humanos, emendas que visassem criminalizar a tortura (Pinheiro; Braun, 1986).

A temática da tortura suscitou mais de 150 propostas de emenda ao projeto de texto constitucional, apresentadas em várias fases entre os anos de 1987 e 1988. Algumas seguiam os preceitos das convenções e jurisprudência internacionais de direitos humanos acerca da tortura, considerando-a crime de lesa humanidade quando sistemática ou disseminada, outras formulações procuravam criar obstáculos à introdução do tema na Constituição. Ao final, o texto constitucional acolheu a versão mais genérica e difusa de proibição da tortura, sem a preocupação de delimitar conceitos (Maia, 2006).

Em 1988, a Constituição Federal brasileira foi promulgada contendo diversas propostas populares, algumas delas insertas no artigo 5º, Título II “Dos direitos e garantias fundamentais”, proibindo a prática da tortura no inciso III, ao estabelecer que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”. A prática da tortura tornou-se, com a Constituição de 1988, crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, inciso XLIII). Além disso, ela também reconheceu, como integrantes do direito constitucional, os tratados internacionais de proteção de direitos humanos, que, assim sendo, passam a ser direta e imediatamente exigível no plano do ordenamento jurídico interno (art. 5º, § 2º)¹.

¹ A discussão sobre a inserção da legislação internacional ratificada pelo Brasil sempre foi polêmica. Em 2004, tendo como um dos objetivos solucionar essa questão, a incorporação dos tratados sobre direitos humanos como norma constitucional foi consagrada em 2004, quando foi inserida na Constituição a emenda constitucional 45/04: “3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004); § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”. Isso não obstante, restou incerta a posição dos tratados aprovados previamente à Emenda 45/2004, alguns ministros do STF reconheciam o valor constitucional dos tratados, outros os rebaixavam a lei ordinária e, por fim, a partir de 2008, capitaneado pelo voto do ministro Gilmar Mendes, o STF

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Importante destacar que o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos; da Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, ratificada pelo Brasil em 28/09/89; do Pacto de Direitos Civis e Políticos, ratificado em 16/01/1992; da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada em 25/09/92; e da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, ratificada em 20/07/89. Nesse sentido, esses tratados fazem parte do escopo constitucional brasileiro.

Apesar de vislumbrada na Constituição, a criminalização efetiva da tortura, como lei específica acerca do tema, foi aprovada somente em 1997, Lei 9.455. Até então os casos de tortura denunciados eram julgados com base na Lei de Abuso de Autoridade (4.898/65), ou como crime de lesão corporal e maus-tratos, artigos 129 e 136, respectivamente, do Código Penal (Goulart, 2002). A tortura somente era citada como agravante de crimes no Código Penal, como qualificadora de crime de homicídio, cujo meio tenha sido a tortura, ou crime de sequestro, que tinha como agravante a tortura (Maia, 2006).

Entretanto, a lei não partiu de iniciativa da Câmara ou do Senado, apesar de diversas propostas tramitarem por anos nessas casas. Ela proveio do Executivo e foi aprovada *a toque de caixa*, enredada pela comoção popular após a divulgação de imagens de policiais militares torturando moradores da região de Diadema, conhecida como Favela Naval². A lei aprovada às pressas acabou trazendo consigo uma série de elementos que a tornam ambígua, ao fragmentar o crime de tortura em vários tipos penais, incorporar elementos estranhos ao conceito proposto pelos documentos internacionais, ignorar outros de suma relevância como o propósito de discriminação por orientação sexual e transformá-la em crime comum, sem oferecer uma definição precisa do que vem a ser tortura. Não se sabe se o legislador optou por fazer uma lei mais genérica, cuja responsabilidade de definições ficasse a critério do intérprete da lei, o que é todo inaceitável, ou se ela foi realizada sem muitos cuidados, apenas como resposta imediata do Estado à comoção provocada pelas cenas fortes das torturas policiais de Diadema. Além disso, a Lei também não previu políticas de combate e prevenção à tortura, como também não

consagrou outros aspectos importantes para o enfrentamento da tortura no Brasil e que dizem respeito à tortura psicológica.

Algumas tentativas de construção de políticas no sentido de combater e prevenir a tortura têm sido empreendidas.

A visita do relator das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley, em 2000, deu um grande destaque para a questão da tortura no Brasil. Após a visita, em junho de 2001, o governo brasileiro lançou o Plano Nacional Contra Tortura e uma Campanha de Combate à Tortura³ de abrangência nacional. A campanha durou dois anos, sendo finalizada em 2003. Conforme o Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, uma das principais dificuldades da Campanha em seu primeiro ano de implementação, identificada em todo o país, foi a resistência do Ministério Público em tomar conhecimento das denúncias recebidas pelas Centrais de Denúncias⁴.

O país está longe de alcançar um nível, ainda que mínimo, de implementação das recomendações elaboradas pelo relator da ONU em 2001. Se observarmos uma a uma, veremos que pouco avançamos.

Poucas autoridades manifestaram publicamente intolerância à tortura e se empenharam em criar mecanismos para sua erradicação. O número de detenções arbitrárias e abordagens policiais violentas não tem reduzido, especialmente contra populações vulneráveis, chegando a 75% dos presos em alguns locais⁵.

Em boa parte dos estados, presos permanecem sob custódia da polícia civil ou militar, seja em delegacias ou centros de detenção. A incomunicabilidade de presos após a prisão pode durar até 30 dias em alguns estados, como em Minas Gerais, onde a Pastoral Carcerária e a Defensoria Pública da União tiveram de ingressar com Ação Civil Pública para por fim à incomunicabilidade dos presos. Familiares de presos sofrem revista íntima e invasiva, sem que o poder público tenha tomado medi-

conferiu status supralegal ao direito internacional, ou seja, abaixo da Constituição, porém acima das demais leis.

2 Ver *Primeiro Relatório Nacional de Direitos Humanos*, CTV/NEV/USP, 1999.

3 Para a implementação do Plano e da Campanha, foi estabelecido um convênio entre o Ministério da Justiça, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos (atual Secretaria Especial de Direitos Humanos) e a Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos, órgão representativo do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Ver *Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à tortura e à Impunidade*, Brasília, MNDH/SEDH, 2004.

4 Ver Relatório Tortura no Brasil : Implementação das Recomendações do Relator da ONU, Rio de Janeiro, CEJIL, 2004.

5 Conferir: http://www.ittc.org.br/web/downloads/rel_tecer_justica_net.pdf.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

das para coibir esta prática. O contato com o defensor público pode ocorrer após meses da prisão e, por vezes, a pessoa presa se mantém muito tempo sem qualquer informação sobre sua situação processual. O número de defensores públicos é ínfimo quando comparado ao número de promotores e policiais militares, especialmente no Estado de São Paulo. A figura do juiz de garantias ainda não foi instituída e o preso não tem acesso imediato ao juiz após a prisão.

Ainda, ao contrário do recomendado, até hoje não foi implementado um sistema de registro confiável e abrangente sobre as informações da prisão que acompanhe o preso. Ordens de prisão provisórias continuam a ser executadas em delegacias de polícia.

Como ao tempo das recomendações, declarações e confissões feitas em delegacias são corroboradas na fase processual, mesmo com indícios de terem sido obtidas sob tortura. O Ministério Público permanece refratário a denunciar agentes públicos. A própria polícia está a cargo de investigar os crimes de tortura praticada por seus pares. Do mesmo modo que mecanismos de controle dos interrogatórios policiais, como o uso de câmaras, jamais foram implementados.

Provas obtidas por tortura são convalidadas e alegações de tortura são negligenciadas ou mesmo usadas contra a própria vítima. Mesmo se tomadas em conta, denúncias são investigadas depois de longo tempo, quando as marcas já desapareceram, e os perpetradores costumam ser os mesmos responsáveis por custodiar e conduzir a vítima ao instituto médico legal ou a juízo. Eles raramente são afastados cautelarmente e pouquíssimos foram demitidos para o bem do serviço público.

As prisões hoje estão superlotadas e, em direção oposta ao que recomendou o relator, o Governo Federal anunciou a construção de mais presídios sem propostas de redução da população carcerária. O Judiciário mostra-se indiferente às condições prisionais que ele ajuda a criar. Os mecanismos de controle social da prisão como conselhos da comunidade, conselhos penitenciários, ouvidorias, continuam precarizados, com seus membros nomeados politicamente.

Os crimes de desacato e desobediência são ainda usados para legitimar abusos policiais e mesmo para transformar vítimas de tortura e homicídios em culpadas ou algozes de sua própria sorte. A Polícia Militar tem se avolumado e ocupado a maioria dos espaços da administração pública, mesmo aqueles tradicionalmente

dirigidos por civis; grande parte dos IMLs permanecem submetidos a departamentos policiais, poucos são os locais onde há médicos para realizar exame em pessoas recentemente presas.

Para finalizar a lista de descumprimento das recomendações do Relator da ONU, os torturadores do período militar alcançaram o beneplácito do STF, quando este estendeu a anistia também a eles, contrariando a Constituição e as manifestações nacionais e internacionais, inclusive da ONU. Enquanto isso, pessoas presas, que alegam haver sido torturadas e com antecedentes criminais, têm o mínimo de acesso ao Provita ou a outro programa de proteção, como solicitou Nigel Rodley. A combinação desses dois elementos, impunidade dos torturadores e desamparo às vítimas, forma o substrato da perpetuação da tortura no país.

Em junho de 2003 foi assinado o Protocolo de Ação Contra Tortura, visando estabelecer compromisso de combate à tortura no território nacional. Comprometeram-se com esse protocolo o Supremo Tribunal Federal, a Procuradoria Geral da República, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, os Ministérios Públicos dos estados, o Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)⁶. Porém, não se tem muita informação sobre os desdobramentos dessa atuação e quais foram os seus resultados.

No final de 2005, a Comissão Permanente de Combate à Tortura e à Violência Institucional, vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH, lançou uma minuta para discussão sobre um Plano de Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil com objetivo de receber contribuições de outros órgãos e, principalmente, da sociedade civil. O Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT) incorporou as recomendações do Relatório apresentado em 30 de março de 2001 à Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas pelo Relator Especial da ONU, Sir Nigel Rodley. O Plano é uma tentativa de estabelecer uma articulação de ações com objetivo de prevenir e combater a tortura. Esse Plano foi lançado em 10 de setembro de 2006 e até 2011 contava com a adesão de dezesseis estados (AC, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE, DF, GO, ES, RJ, PR, RS) e outros estão em fase conclusiva de sua adesão. Quinze estados organizaram

6 Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/PAIPCTBrasil.rtf>>. Acesso em 15 de agosto de 2012.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

comitês estaduais de combate à tortura (AC, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, GO, ES, RJ, PR, RS, SC).⁷

Em 2006 foi instituído o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil (CNPCT), órgão colegiado, criado no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos, sendo presidido pela Ministra de Direitos Humanos e composto, atualmente, por representantes e suplentes do Governo e da sociedade civil. Ele tem a finalidade de avaliar e acompanhar ações, programas, projetos e planos de combate e prevenção da tortura no Brasil.

Além disso, após a ratificação do Protocolo Facultativo da Convenção Contra Tortura em 2007, o Comitê também assumiu a tarefa de elaborar o Anteprojeto de Lei que cria o Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura cuja finalidade é monitorar e os locais de privação de liberdade, neles incluídos prisões, manicômios, instituições fechadas para adolescentes em conflito com a lei, asilos e qualquer lugar onde as pessoas não possam voluntariamente sair. O CNPCT, todavia, jamais exerceu plenamente suas atribuições. Suas atividades se restringiram basicamente à redação do Projeto de Lei 2442/2011, que cria o Mecanismo Preventivo Nacional.

Ao ratificar o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura em janeiro de 2007⁸, o Brasil assumiu com a comunidade internacional o compromisso de implementar o Mecanismo Preventivo Nacional em um ano e depositar na ONU o instrumento legal que o cria. Com isso, o Brasil daria talvez um dos maiores passos em sua história no processo de erradicação da tortura.

O Projeto 2442/2011 foi alterado substancialmente pela Presidência da República antes de ser enviado ao Congresso, a qual excluiu do texto as disposições destinadas a conferir independência ao Mecanismo, as quais exigiam um processo de composição aberto e participativo, com membros provenientes da sociedade civil e nomeados ante prévia seleção pública, como prescrevem

o Protocolo Facultativo e os Princípios Relacionados ao Status de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípios de Paris). O Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (SPT), no relatório que apresentou após visitar alguns estados brasileiros, recomendou que o Estado brasileiro realizasse as mudanças necessárias para garantir um processo aberto, transparente e inclusivo para a seleção e indicação dos membros do Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura, e destacou a importância da criação do mecanismo para uma política de prevenção da tortura no país.⁹

Alguns estados tomaram a iniciativa de contemplar legislações que visam criar o Mecanismo Preventivo Estadual, tais como Rio de Janeiro, Alagoas e Paraíba. No entanto, desses estados, apenas o Mecanismo do Rio de Janeiro foi efetivamente implementado e está em atividade. Cabe salientar que o Mecanismo Estadual de Prevenção da Tortura deste estado foi criado no âmbito da Assembleia Legislativa, diferentemente dos outros estados e do próprio Governo Federal, cuja proposta é a de criar o Mecanismo na esfera do Poder Executivo.

Uma das limitações encontradas pelo Mecanismo do Rio de Janeiro está relacionada à falta de recursos materiais e financeiros, o que compromete a autonomia e efetividade do mecanismo e sua atuação de acordo com os seus propósitos. O Subcomitê também recomendou em seu relatório que fosse garantida a independência funcional e recursos suficientes aos mecanismos preventivos para que eles pudessem realizar suas funções de modo efetivo, de acordo com o que está disposto no Protocolo Facultativo.

A visita do Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU ao Brasil ocorreu no mês de setembro de 2011. Os estados visitados foram Goiás, Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro. Durante a visita, o SPT se reuniu com as autoridades e representantes da sociedade civil, e realizou visitas em locais de privação de liberdade tais como presídios, centros de detenção juvenil e manicômios. A visita resultou em relatório enviado ao Brasil no início de fevereiro de 2012.

Sob pressão de entidades de direitos humanos, a Presidência da República publicou o Relatório sobre a visita ao Brasil do SPT, no início do mês de junho de

7 Ver no site: <http://www.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/combate/tortura>. Acessado em 15 de agosto de 2012.

8 O Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura (OPCAT) foi assinado em 18 de dezembro de 2002 na 57ª sessão da Assembleia das Nações Unidas. O Protocolo estabeleceu a criação do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT), que tem dentre suas prerrogativas de fiscalizar estabelecimentos de privação de liberdade ou de tratamento em restrição de liberdade, e apurar práticas irregulares e ilegais que possam configurar tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

9 O Relatório está disponível em: <http://www.onu.org.br/relatorio-do-subcomite-de-prevencao-da-tortura-spt-esta-disponivel/>. Última consulta em 17 de julho de 2012.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

2012. Neste Relatório, o SPT demonstrou grande preocupação com as condições e tratamento dispensado às pessoas privadas de liberdade no país. Ressaltou que a impunidade ainda existe com relação à apuração e responsabilização de crimes de tortura e outros correlatos cometidos por agentes do Estado e a persistência de uma cultura que ainda aceita os abusos perpetrados por esses agentes.

O Subcomitê diagnosticou ainda em seu relatório que a atual estrutura institucional no Brasil não proporciona proteção suficiente contra a tortura e os maus-tratos. Durante a visita, o Subcomitê encontrou unidades prisionais em condições precárias, acima de suas capacidades e com número reduzido de agentes penitenciários. Também foram relatados casos de tortura, maus-tratos, corrupção. As questões relacionadas à saúde foram aspectos destacados no relatório, tais como falta de médicos, instalações inadequadas, falta de equipamentos e de remédios. Ao longo do Relatório, o SPT fez diversas recomendações ao país para melhorar as condições de vida dos presos.

Em 25 de maio de 2012, o Brasil passou pela Revisão Periódica Universal (RPU) em Genebra, na Suíça, que consiste em uma avaliação da ONU sobre a situação dos direitos humanos no País. O processo inclui uma revisão dos 193 estados membros da ONU a cada quatro anos. A RPU é uma oportunidade para cada estado declarar as ações que têm sido empreendidas para melhorar a situação dos direitos humanos em seus países. É um processo desenvolvido sob o crivo do Conselho de Direitos Humanos.¹⁰

A questão da política de encarceramento no Brasil foi um dos temas abordados nesse evento. O país apresenta mais de 500 mil pessoas detidas no Brasil, sendo que 36% da população carcerária estão presos provisoriamente, ou seja, são pessoas que ainda aguardam julgamento. Esse cenário acaba resultando em condições desumanas de encarceramento, com a prática da tortura e os maus tratos de forma sistemática.¹¹

Outro tema abordado foi a violência policial e a atuação da polícia nas ações de desapropriação ou deslocamento de populações. Foram citados os casos da

região da Luz, no local conhecido como Cracolândia¹², como no Pinheirinho, no município paulista de São José dos Campos¹³.

Importantes recomendações foram feitas ao Brasil, tais como: lutar de forma efetiva contra mortes arbitrárias cometidas pela polícia, com investigação de todos os casos; garantir o direito à verdade aos familiares e às vítimas das graves violações de direitos humanos e a toda sociedade brasileira, assegurando o funcionamento adequado da Comissão da Verdade; implementar rapidamente o Sistema Nacional para a Prevenção e Combate à Tortura; trabalhar no sentido de acabar com o sistema separado de polícias militares a fim de reduzir a incidência de execuções extrajudiciais pela polícia; redução da pobreza; melhorar as condições prisionais, especialmente para as mulheres presas, de acordo com os padrões internacionais; assegurar a implantação efetiva do Programa Nacional para a proteção dos defensores de direitos humanos; entre outras recomendações.¹⁴

Também é importante destacar que a questão da tortura está inserida em várias iniciativas importantes, como nos Programas Nacionais de Direitos Humanos I, II e III, sendo que o 1º foi lançado em 1996, o 2º em 2002 e o último em 2010.

O Programa Nacional I trazia, como medidas de curto, médio e longo prazo: a aprovação da lei que criminalizava a tortura, promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulassem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, apoiar a elaboração do Protocolo Facultativo adicional à Convenção contra tortura e outros tratamentos, ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

O Programa Nacional de Direitos Humanos II trazia como metas:

- a) “apoiar medidas destinadas a garantir o afastamento das atividades de policiamento de policiais

10 Ver site <http://www.onu.org.br/revisao-periodica-universal-da-onu>. Acessado em 15 de agosto de 2012.

11 Ver site <http://www.conectas.org/politica-externa/brasil-rpu>. Acessado em 15 de agosto de 2012

12 Ver site <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5576381-EI5030,00-ONGs+denunciam+a+ONU+abusos+em+acao+na+Cracolandia.html>. Acessado em 15 de agosto de 2012.

13 Ver site <http://www.brasilefato.com.br/node/8700>. Acessado em 15 de agosto de 2012.

14 Ver site http://www.conectas.org/arquivos/Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20Feitas%20ao%20Brasil%20-%2013%C2%AA%20Sess%C3%A3o_FINAL.pdf. Acessado em 15 de agosto de 2012.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

envolvidos em ocorrências letais e na prática de tortura, submetendo-os à avaliação e tratamento psicológico e assegurando a imediata instauração de processo administrativo, sem prejuízo do devido processo criminal”;

- b) “implementar a Campanha Nacional de Combate à Tortura por meio da veiculação de filmes publicitários, da sensibilização da opinião pública e da capacitação dos operadores do direito”;
- c) “fortalecer a Comissão Especial de Combate à Tortura, criada por meio da Resolução nº 2, de 5 de junho de 2001, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH”;
- d) “elaborar e implementar o Plano Nacional de Combate à Tortura, levando em conta as diretrizes fixadas na Portaria nº 1.000 do Ministério da Justiça, de 30 de outubro de 2001, e as recomendações do Relator Especial das Nações Unidas para a Tortura, elaboradas com base em visita realizada ao Brasil em agosto/setembro de 2000”;
- e) “fomentar um pacto nacional com as entidades responsáveis pela aplicação da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que tipifica o crime de tortura, e manter sistema de recepção, tratamento e encaminhamento de denúncias para prevenção e apuração de casos – SOS Tortura”;
- f) “promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, a violência, a tortura, o racismo e outras formas de discriminação, a ação de grupos de extermínio e a pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e a adotar as medidas legais pertinentes”;
- g) “apoiar a elaboração do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos, ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1984”.

O tema do combate e prevenção da violência institucional do Estado está colocado ao longo do Programa Nacional de Direitos Humanos III, em algumas diretrizes mais expressamente, em outras menos. A questão do combate à tortura aparece com maior intensidade na Diretriz 14, que trata do combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária. Nesta Diretriz, o Objetivo

estratégico III elenca um série de metas para a erradicação e prevenção da tortura:

- a) “elaborar projeto de lei visando a instituir o Mecanismo Preventivo Nacional, sistema de inspeção aos locais de detenção para o monitoramento regular e periódico dos centros de privação de liberdade, nos termos do protocolo facultativo à convenção da ONU contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”;
- b) “instituir grupo de trabalho para discutir e propor atualização e aperfeiçoamento da Lei nº 9.455/1997, que define os crimes de tortura, de forma a atualizar os tipos penais, instituir sistema nacional de combate à tortura, estipular marco legal para a definição de regras unificadas de exame médico-legal, bem como estipular ações preventivas obrigatórias como formação específica das forças policiais e capacitação de agentes para a identificação da tortura”;
- c) “promover o fortalecimento, a criação e a reativação dos comitês estaduais de combate à tortura”;
- d) “propor projeto de lei para tornar obrigatória a filmagem dos interrogatórios ou audiografações realizadas durante as investigações policiais”;
- e) “estabelecer protocolo para a padronização de procedimentos a serem realizados nas perícias destinadas a averiguar alegações de tortura”;
- f) “elaborar matriz curricular e capacitar os operadores do sistema de segurança pública e justiça criminal para o combate à tortura”;
- g) “capacitar e apoiar a qualificação dos agentes da perícia oficial, bem como de agentes públicos de saúde, para a identificação de tortura”;
- h) “incluir na formação de agentes penitenciários federais curso com conteúdos relativos ao combate à tortura e sobre a importância dos Direitos Humanos”;
- i) “realizar campanhas de prevenção e combate à tortura nos meios de comunicação para a população em geral, além de campanhas específicas voltadas às forças de segurança pública, bem como divulgar os parâmetros internacionais de combate às práticas de tortura”;
- j) “estabelecer procedimento para a produção de relatórios anuais, contendo informações sobre o número de casos de torturas e de tratamentos de-

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

sumanos ou degradantes levados às autoridades, número de perpetradores, e de sentenças judiciais”. Nota-se que existe uma grande pressão da sociedade civil organizada e de organismos internacionais de defesa dos direitos humanos para que o Brasil crie mecanismos para a prevenção e punição da tortura. Essa pressão impulsiona o surgimento de documentos que visam comprometer todos os órgãos governamentais com o real combate à tortura, além da criação de instituições e mecanismos de prevenção desses crimes. Porém, seja pela descontinuidade dessas iniciativas, seja pela falta de adesão dos estados, a resistência em se enfrentar a questão da tortura ainda permanece.

A TORTURA NOS TRIBUNAIS

A impunidade vem sendo apontada como uma das causas da continuidade de prática da tortura no Brasil. A falta de responsabilização de autores de crimes de tortura ou outras formas de violações cometidas por agentes do Estado vêm sendo cada vez mais denunciadas por organizações de direitos humanos, nacionais e internacionais¹⁵. Essas organizações noticiam um alto número de violações, porém apenas uma parcela dos casos de tortura é efetivamente comunicada ao delegado de polícia ou a outra instância formal de controle. O número de casos que efetivamente chega ao sistema de justiça parece não corresponder ao número de relatos de tortura. Isso de alguma forma está corroborado pelo *Levantamento Jurisprudencial sobre o Crime de Tortura nos Tribunais de Justiça da Região Sudeste* (2012)¹⁶, que colheu dados dos acórdãos proferidos pelos Tribunais de Justiça da região sudeste do Brasil em casos de crime de tortura. Essa pesquisa trouxe dados interessantes no que concerne a conhecer a amplitude de casos que chegaram aos tribunais de justiça, tais como: perfil do

acusado e da vítima, local da tortura, propósito da tortura, argumentos das decisões e relação entre a decisão de primeiro grau e de segundo.

O universo de pesquisa contou com **189 acórdãos**, sendo que esses acórdãos diziam respeito a 203 acusados por crimes de tortura, referentes aos Tribunais de justiça dos estados do Sudeste. Foram encontrados no TJRJ 39,7% dos acórdãos pesquisados, seguido pelo TJMG, representando 25%, TJSP com 21,2% e TJES com 14,1%.

A maioria dos acórdãos analisados tratava de crimes de tortura praticados contra crianças (25,7%) e adolescentes (9,4%), totalizando 35,1% do universo, seguidos dos “suspeitos” (24,5%) e presos (10,9%), totalizando 35,4% do universo. Com relação aos acusados, tem-se que 54% dos acórdãos analisados se referiam a casos de crime de tortura envolvendo réus que não eram agentes públicos (pais, mães, padrasto, madrasta etc) e 39% correspondiam a casos envolvendo agentes do Estado como acusados. Em Minas Gerais, no entanto, a maioria dos acórdãos analisados tratava de crimes de tortura envolvendo agentes públicos. Dos 53 acórdãos coletados no estado de MG, 36 deles se referiam a casos envolvendo agentes públicos como autores, ou seja, quase dois terços dos acórdãos desse estado. Os outros 17 casos correspondiam a casos envolvendo pais, mães, babás etc. No TJES, a precariedade de informação nos acórdãos impossibilitou a identificação do perfil dominante do acusado.

Em relação ao local onde a tortura ocorreu, tem-se que 37% aconteceram em residências, 25% ocorreram em locais de contenção – tais como prisão, delegacia, unidade de internação – e 10,9% em vias públicas. Quanto ao propósito da tortura perpetrada pelos agentes envolvidos, constatou-se que 46% dos acórdãos analisados o propósito do crime de tortura era castigar, seguido do propósito de obter confissão (31%). Quando observado qual é o agente envolvido no caso, percebe-se que em 34% dos casos a tortura utilizada como forma de castigo teria sido praticada por particulares, e em 20% dos casos em que foram acusados agentes do Estado, a tortura foi utilizada para obter informação.¹⁷

15 Ver o **Relatório sobre Tortura: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para prevenção da tortura**. 2010. Disponível em: http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Relatorio_tortura_revisado1.pdf. Última consulta em: 17 de julho de 2012. Ver também pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania e Pastoral Carcerária: **Tecer Justiça: Presas e presos provisórios da cidade de São Paulo**. 2012. Disponível em: <http://www.carceraria.org.br/default2.asp>. Última consulta em: 17 de julho de 2012.

16 Essa pesquisa está sendo desenvolvida por um grupo formado por cinco organizações, quais sejam: Conectas Direitos Humanos, Núcleo de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), Pastoral Carcerária, Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura (ACAT) e Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP).

17 Esse dado pode revelar algo que a literatura especializada já vem apontando, que a tortura tem sido descrita como método de investigação policial que, apesar de ilegal, encontra-se incorporada à cultura dessa corporação e é, ao menos, tolerada pelos demais atores do sistema de justiça criminal. A violência policial é descrita como estrutural, principalmente porque a organização policial admite certas atitudes ilegais como a extração de confissões mediante ameaça e tortura (Izumino et al, 2001). A tortura aparece principalmente quando a polícia está no exercício de investigação criminal.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Na maioria dos acórdãos analisados o réu figurava como recorrente (66,8%) e, por consequência, o pedido mais frequente era o de absolvição, isolada ou cumulativamente com outras demandas (desclassificação, redução de pena...), o que representou 62,5% dos casos, seguida dos pedidos apenas de desclassificação, que correspondeu a 7,1%. Os pedidos de absolvição refletem os resultados das decisões de primeira instância, já que 80,3% acusados foram condenados, sendo que 29,6% diziam respeito a agentes do Estado como acusados e 46,8% correspondiam a não agentes públicos.

Curiosamente, apesar da maioria dos casos que chegaram aos tribunais se referir a acusados que não são agentes do Estado (exceto no estado de Minas Gerais), um estudo de Maria G.M. Jesus (2010), identificou que nas Varas Criminais em que realizou a pesquisa, a maioria dos casos dizia respeito a agentes do Estado. A autora analisou processos de crimes de tortura que tramitavam em primeira instância entre os anos de 2000 a 2004 na capital de São Paulo, reunindo um total de 60 processos, sendo 51 deles analisados. De acordo com a análise, o total de réus denunciados nestes 51 processos correspondeu a 203, sendo que 181 deles eram agentes do Estado (policia militar, civil, agentes penitenciário, monitor de unidade de internação), 12 correspondiam a denúncias de não agentes e 10 denunciados eram pessoas presas acusadas de terem torturado outros presos. Ao analisar o desfecho processual de cada um dos réus, tem-se que dentre os **181 agentes públicos** acusados por crime de tortura, **127 foram absolvidos, 33 foram condenados por crime de tortura e 21 foram condenados por outro crime (lesão corporal ou maus tratos)**. Dentre os 12 agentes privados acusados, três foram absolvidos, **seis foram condenados por crime de tortura e três foram condenados por outro tipo penal**, ou seja, metade dos casos resultou em condenação dos acusados.

Essas pesquisas revelam que além de poucos casos ingressarem no sistema de justiça criminal, os que chegam abrangem tanto agentes do Estado quanto particulares como acusados por crime de tortura. No entanto, os casos envolvendo particulares tendem a ser objeto de processos que aqueles cujos agentes são membros do poder público.

Em 55% dos processos, os desembargadores avaliaram as provas contidas nos autos como suficientes para condenar o acusado por crime de tortura, sendo que, desse total, 32% se referiam a agentes privados como acusados

e 19% a agentes públicos. Ou seja, há uma tendência em se condenar os agentes privados muito mais do que os agentes públicos a partir do argumento de que estariam presentes no processo as provas necessárias para a configuração do crime de tortura, bem como o reconhecimento da autoria do acusado. Isso aponta para a constatação de que deficiências na coleta de evidência, produção da prova e determinação da autoria são mais frequentes nos casos envolvendo agentes públicos como autores.

Em 26% dos casos os desembargadores não consideraram as provas contidas nos autos suficientes para, por um lado, condenar o acusado e, por outro, dizer que o fato poderia ser considerado tortura. Digno de nota é o fato de que muitos acusados (19% dos casos) eram agentes públicos absolvidos sob esse fundamento. Essa proporção é menor quando observamos os acusados agentes privados, que corresponderam a apenas 7% dos casos. Argumento muito utilizado para a absolvição de agentes públicos perpetradores foi a presunção de verdade da palavra do policial. Existe uma grande desconfiança, especialmente quando ela é uma pessoa privada de liberdade, ou um suspeito da prática de crime, ou um adolescente sob medida de internação.

A literatura sobre o tema¹⁸ e a jurisprudência sobre crimes de tortura têm entendido que há uma série de elementos que distinguem a tortura de outros crimes, tais como lesão corporal, nos termos do art. 129 do Código Penal, maus-tratos, nos termos do artigo 136 do Código Penal, ou abuso de autoridade, previsto na Lei 4.898/65. Os mais importantes deles são a intenção de causar “intenso sofrimento físico ou mental”, e o fim especial de agir, tal como obter confissão, informação, para intimidar ou coagir, por discriminação ou por vingança. Ressalte-se que, para doutrina dominante, não é somente o intenso sofrimento que torna a tortura o crime mais grave ou que o singulariza, mas este somado à intenção de provoca-lo, pois pode haver intenso sofrimento sem que o perpetrador o tenha pretendido. A participação do agente público, seja por meio da execução direta, ou por anuência, também constitui elemento essen-

18 Diversos autores como Nowak, Manfred e McArthur, Elizabeth (2008), Jesus Filho (2010) Franco (1997), Shecaira (1997), Juricic (2002), Cabette (2006), Burihan (2008), Jesus (2010) entre outros, realizaram importantes reflexões acerca dos pontos críticos da Lei 9455/97, apontando principalmente as divergências entre a lei brasileira e as convenções internacionais contra tortura. Um desses pontos diz respeito à tipificação realizada pela lei brasileira, que considerou o crime de tortura como crime comum e não como crime próprio, conforme queriam as convenções internacionais. Como crime comum, qualquer pessoa pode ser processada, independentemente de ser ou não agente do Estado (Burihan, 2008).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

cial do crime de tortura, muito embora a lei brasileira o tenha flexibilizado para abarcar inclusive a violência praticada por particulares, contrariando as disposições dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Como visto acima, uma das consequências de tornar a tortura um crime comum é tendência em focar a persecução penal mais sobre a violência doméstica que sobre a violência policial.

Historicamente o uso da tortura (Coimbra, 2002) esteve associado à busca da verdade por aqueles responsáveis por reprimir o crime. Foi sempre o detentor do monopólio legítimo do uso da força física e da jurisdição, responsável pela repressão ao crime, que utilizou da infligência da dor para obter confissão ou castigar o infrator. Confundir a tortura, perpetrada pelo aplicador e executor da lei, com a violência no âmbito doméstico, que requer estratégias próprias para a sua repressão, contribui para sua banalização, e esvazia o seu conteúdo.

Como temos apontado alhures (Jesus Filho, 2010), a criminalização da tortura visa proteger não somente a integridade moral e física da pessoa, mas também a própria credibilidade do sistema de justiça, na medida em que proíbe ao agente aplicador da lei de torturar ou justificar o seu uso em nome da prevenção e repressão ao crime. Reprimir a criminalidade por meio da prática de outro crime conduz inexoravelmente ao abalo da confiança no sistema de justiça criminal e à sua deslegitimação social.

Outra observação é a de que tanto no crime de maus-tratos como no de tortura referida no inciso II do art. 1º da Lei 9455/97, o crime só pode ser cometido pela pessoa que exerce a guarda, a vigilância ou autoridade sobre a outra pessoa, seja ela criança, adolescente, presa, entre outras.

A diferença entre tortura e maus-tratos, por exemplo, consiste no tipo de ação de quem comete o delito. No delito de maus-tratos, a ação é a exposição da vítima ao perigo: privando-a de cuidados necessários ou alimentos; sujeitando-a a trabalho excessivo; abusando de meio corretivo (*iuscorrigendi*). Já na tortura (inciso II do art. 1º da Lei 9455/97), a ação se resume em submeter alguém (sob sua autoridade, guarda ou vigilância) a intenso sofrimento físico ou mental com emprego de violência ou grave ameaça. Nesta acepção, a diferença reside no fato de que no delito de maus-tratos o agressor expõe a vítima ao dano, enquanto na tortura ele mesmo provoca o dano à vítima.

Outro conflito existente com relação à Lei 9455/97 diz respeito ao impasse da distinção entre crime de tortura e abuso de autoridade, presente em muitos dos casos envolvendo agentes do Estado como agressores, especialmente nos casos em que consta no laudo de exame de corpo de delito que a lesão foi considerada leve. Na acepção de uma parcela dos doutrinadores, o crime de tortura, por ser considerado cruel, está voltado a gerar intenso sofrimento físico.

Ainda no tocante à fundamentação, percebe-se que apenas uma ínfima parcela dos acórdãos colhidos faz referência aos tratados internacionais sobre direitos humanos, nomeadamente à Convenção contra a Tortura da ONU e à Convenção Interamericana – não mais do que 10%¹⁹. E é certo que, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição brasileira, referidos tratados são dotados de incorporação nivelada hierarquicamente às normas constitucionais pátrias. Seja qual for o motivo, existe aqui pelo menos um veredicto: *os tratados internacionais de direitos humanos são pouco aplicados por nossos tribunais estaduais*. Desperdiça-se, assim, um fortíssimo argumento para conferir maior densidade ao acórdão. E coloca-se a questão sobre a implementação de tais instrumentos e a incorporação destes em nível nacional.

PASSOS LENTOS, MAS NECESSÁRIOS

Desde 2006, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, em parceria com secretarias de estado e com a APT (Associação para a Prevenção da Tortura) promoveram cursos de capacitação para juízes, promotores, defensores públicos, defensores de direitos humanos, policiais e agentes penitenciários, sobre como prevenir a tortura em locais de privação da liberdade. Esses cursos têm sido reproduzidos internamente nas instituições e recentemente a Defensoria Pública de São Paulo criou um grupo especial para monitorar locais de privação da liberdade com vistas à prevenção da tortura. O Ministério Público de São Paulo, por sua vez, pretende inserir nos cursos de formação inicial aos promotores ingressantes, uma capacitação sobre como monitorar prisões para prevenir a tortura. Esses cursos são de extrema importância porque, por um lado conscientizam os operadores do Direito sobre os riscos de se tolerar a prática da tortura, seja por policiais militares, durante abordagens, ou policiais civis, em diligências, in-

19 No TJSP, por exemplo, nenhum dos 39 acórdãos colhidos fundamentam-se nas Convenções e Tratados internacionais sobre o tema.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

investigações ou interrogatórios, seja por agentes penitenciários e funcionários que trabalham em instituições fechadas; por outro lado os operadores passarão a citar os instrumentos internacionais de direitos humanos em processos de tortura, já que hoje são muito pouco referidos nas fundamentações jurídicas.

Outro desafio colocado diz respeito à opinião pública brasileira. Pesquisas de opinião realizadas nos últimos anos vêm demonstrando que a população tende a se tornar intolerante com relação a determinados tipos de crimes, mas tolerantes com relação a violações praticadas por agentes do Estado. De acordo com um Survey desenvolvido pelo NEV/USP (2012), e que buscou pesquisar atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência, de modo geral as pessoas entrevistadas na pesquisa continuam desaprovando o uso de força pela polícia. A maioria não concorda que a polícia possa “invadir uma casa” (63,8%), “atirar em um suspeito” (68,6%), “agredir um suspeito” (67,9%). A pesquisa relacionou os mesmos dados à pesquisa similar desenvolvida em 1999 e percebeu que, apesar da população continuar repudiando certos abusos policiais, houve um ponderação com relação ao uso da violência pela polícia, ou seja, algumas pessoas “discordaram em parte” ou “concordaram em parte”. A pesquisa mostrou que os jovens apresentaram as posições mais tolerantes com relação ao uso da violência pela polícia do que o grupo etário mais velho. Interessante perceber que a maioria se posicionou contrária à possibilidade da polícia conseguir informações mediante tortura (2/3 dos entrevistados). Porém, os entrevistados também disseram que em determinadas situações a prática da tortura poderia ser tolerada, casos como os delitos de estupro (43,2%), tráfico de drogas (38,8%), sequestro (36,2%). Quanto mais jovem o entrevistado, maior parece ser a tendência a apoiar o uso de práticas de tortura.

O que explicaria essa aparente tolerância com relação à prática da violência por agentes policiais? Apesar de todos os possíveis avanços apontados neste artigo com relação à inclusão do tema de direitos humanos na pauta política brasileira, ainda resta investir no desenvolvimento de uma cultura pro direitos humanos no Brasil, em que a população se reconheça como detentora desse direito e lute pelo reconhecimento dos seus direitos e dos demais. Apesar de existir um Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, essa temática ainda permanece longe, não apenas dos currículos das maiorias

das escolas, mas na formação daqueles responsáveis pela formação da opinião pública brasileira. Ainda hoje assistimos a programas, ou lemos reportagens, que atacam os direitos humanos como se sem eles fosse possível haver uma sociedade justa e democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente o Brasil ostenta a quarta posição entre as populações carcerárias do mundo, apresentando mais de meio milhão de pessoas presas.²⁰ A falta de vagas e as condições prisionais acabam contribuindo para diversas violações de direitos humanos, dentre elas torturas, maus tratos, abusos, falta de assistência à saúde dos presos e das presas e deficiente assistência judiciária. A prática de tortura e maus tratos nas unidades prisionais ainda fazem parte da rotina desses estabelecimentos. Conforme o Relatório Sobre Tortura da Pastoral Carcerária (2010)²¹ são diversas as violações, especialmente a prática da tortura contra presos. Outrossim, a tortura e maus tratos contra pessoas têm sido documentados também em outros tipos de lugares de detenção, tais como em Manicômios e Hospitais Psiquiátricos.²²

O Relatório elaborado pelo Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT) da Organização das Nações Unidas (ONU), depois de sua visita ao país em setembro de 2011, apontou que a impunidade por atos de tortura está disseminada no Brasil e que a atual estrutura institucional no Brasil não proporciona proteção suficiente contra a tortura e os maus-tratos.²³ A criação do Mecanismo Nacional Preventivo, compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar o Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura da ONU em janeiro de 2007, ainda não aconteceu.

Há falta de informação e de produção de dados na esfera do judiciário e do sistema prisional. Não há dados indicativos do perfil carcerário brasileiro no que tange à renda, à estrutura familiar, à religião e ao tempo

20 InfoPen. Estatística. Brasília, 2000-2010. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Último acesso em 26/09/2011.

21 Acessar Relatório pelo site: <http://www.carceraria.org.br>.

22 Fonte: <http://osm.org.br/osm/sobre-as-denuncias-de-mortes-por-frio-em-hospitais-psiquiatricos-de-sorocaba-sp/>. Ver Relatório: <http://flamasorocaba.wordpress.com/dossie-dos-manicomios/>.

23 Conferir parágrafos 23 e 52 do Relatório: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/CAT-OP-BRA-1_sp.doc.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

de encarceramento do preso provisório.²⁴ Os policiais civis e militares brasileiros continuam executando pessoas e alegando que as mortes resultaram do que eles chamam de “resistência seguida de morte”, situações em que a polícia diz que teve que atirar porque o suspeito apresentou resistência, trocou tiros com a polícia ou não quis acompanhar os policiais até a delegacia. Os números mostram que as execuções ocorrem com muita frequência e não são devidamente apuradas.²⁵

A violência policial e a submissão de pessoas a maus tratos, tortura e humilhações foram apontados por diversas pesquisas desenvolvidas no Brasil. Presos e presas relataram uma série de situações vivenciadas com a polícia na pesquisa “Tecer a Justiça”²⁶. Nas prisões em flagrante realizadas pela Polícia Militar, a imensa maioria dos homens (79,5%) e das mulheres (70,3%) afirmou ter sofrido algum tipo de violência. Eles e elas disseram ter vivenciado experiências muito semelhantes, como o “zigue-zague” [O motorista da viatura policial faz manobras bruscas com o veículo enquanto a pessoa algemada com as mãos para trás vai batendo a cabeça e o corpo no porta-malas da viatura policial, onde se encontra solta], o “micro-ondas” (A pessoa presa permanece sem água, no interior da viatura por longas horas debaixo de sol com as janelas do veículo fechadas)], o uso de spray de pimenta diretamente nos olhos e no nariz, a invasão de domicílio, a extorsão, a discriminação racial e a ameaça

contra parentes (inclusive crianças). As mulheres denunciaram violência sexual, “apalpadelas durante a revista por policial masculino, obrigação de ficar nua e ameaça de estupro” (Cerneka, H. A. et al. 2012, p. 40).

As mulheres denunciaram violência sexual, “apalpadelas durante a revista por policial masculino, obrigação de ficar nua e ameaça de estupro” (Cerneka, H.A. et al, 2012,p.40). Essa pesquisa também revelou os problemas da realização dos exames de corpo de delito, que ou eram feitos na presença dos agressores ou eram mal realizados. Por fim, vale destacar a necessidade de ações que visem sensibilizar a sociedade com relação à gravidade do uso da tortura por agentes do Estado.

Podemos dizer que nesses últimos 12 anos, desde 2000, diversos foram os acontecimentos que propiciaram a centralidade do tema da tortura no Brasil. Porém, os reflexos desses acontecimentos ainda não foram sentidos nos espaços onde eles deveriam ter repercutido com maior força: na política de Estado. As prisões permanecem insalubres, superlotadas, com falta de todo o tipo de assistência e a persistência da violência em seu cotidiano; as ruas continuam sendo palco de abordagens abusivas, humilhações e agressões promovidas por policiais; as delegacias ainda permanecem aparentemente silenciosas e obscuras, mas guardam as dores e as mazelas da falta de outro jeito de fazer investigação que não seja torturando, humilhando e constrangendo “supostos suspeitos”. O Brasil segue ainda sem memória - que esperamos recuperar a partir dos trabalhos da Comissão da Verdade -, sem o reconhecimento das práticas violentas que atingiram e continuam atingindo aqueles que são considerados “inimigos”. As vítimas da tortura, invisíveis aos olhos de todos, permanecem gritando solitárias por Justiça, enquanto ainda buscamos caminhar para que elas não existam mais.

24 BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.(série ação parlamentar, n. 384). P.74.

25 Ver dados no site do Núcleo de Estudos da Violência da USP: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2477&Itemid=1

26 Acessar a publicação na página: http://www.ittc.org.br/web/downloads/rel_tecer_justica_net.pdf.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

BIBLIOGRAFIA

BURIHAN, Eduardo Arantes. **A Tortura como Crime Próprio**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2008.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. A definição do crime de tortura no ordenamento jurídico penal brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 59, 2006.

CERNEKA, H. A., JESUS FILHO, J., MATSUDA, F. E., NOLAN, M. M., Blanes, Denise. **Tecer Justiça: presos e presos provisórios na cidade de São Paulo**. São Paulo : ITTC, 2012

COIMBRA, M. **Tratamento do injusto penal da Tortura**. São Paulo: RT, 2002. COIMBRA, Mario. **Tratamento do injusto penal da tortura**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002

FRANCO, Alberto Silva. Tortura: breves anotações sobre a Lei 9455/97. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 19, p.56-72, jul/set. 1997

GOULART, Valéria D. S. Fernandes. **Tortura e prova no processo penal Jurídico**. São Paulo: ATRAS/Coleção Jurídicos, 2002.

JESUS FILHO, J. **Contribuição para a compreensão e prevenção da tortura no Brasil**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2010.

JESUS, Maria Gorete Marques de. **O crime de tortura e a justiça criminal: um estudo dos processos de tortura na cidade de São Paulo**, São Paulo: IBCCRIM, 2010.

JURICIC, Paulo. **Crime de tortura**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MAIA, Luciano Mariz. **Do Controle Judicial da Tortura Institucional: À luz do direito Internacional dos Direitos Humanos**. Recife: Tese (Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco, 2006

NOWAK, Manfred e MCARTHUR, Elizabeth . **The United Nations Convention Against Torture**. A Commentary. New York City: Oxford University Press, 2008.

NOWAK, Manfred. . Civil and political rights, including the questions of torture and detention.. Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment Report of the Special Rapporteur on the question of torture. UN Economic and Social Council. E/CN.4/2006/6. 2006

_____. . Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. United Nations, General Assembly. A/65/273. 2010

_____. Political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman. 2008.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Relatório sobre Tortura: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para prevenção da tortura**. 2010. Disponível em: http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Relatorio_tortura_revisado1.pdf. Última consulta em: 17 de julho de 2012.

PESQUISA NACIONAL, POR AMOSTRAGEM DOMICILIAR, SOBRE ATITUDES, NORMAS CULTURAIS E VALORES EM RELAÇÃO À VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E VIOLÊNCIA: Um estudo em 11 capitais de estado / Coordenação: Nancy Cardia; Rafael Cinoto et al. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2012. --413p.

PINHEIRO, Paulo Sérgio, BRAUN, E. (Org). **Democracia x violência: reflexões para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Algumas notas sobre a nova Lei de tortura - Lei n. 9455 de 7 de abril de 1997. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, n.54, maio 1997.

SUBCOMITÊ DE PREVENÇÃO À TORTURA DA ONU. **Relatório sobre a visita ao Brasil do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. 2012. Disponível em: <http://www.onu.org>.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

br/relatorio-do-subcomite-de-prevencao-da-tortura-spt-esta-disponivel/. Última consulta em 17 de julho de 2012.

PLANO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS I, 1996. Acessível em http://unesp.br/observatorio_ses//mostra_arq_multi.php?arquivo=1684

PLANO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS II, 2002. Acessível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>

PLANO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III, 2010. Acessível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>.



BRASIL

“A OPACA ESTÉTICA DA INDIFERENÇA: LETALIDADE POLICIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA”

Samira Bueno

Renato Sérgio de Lima

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

“Os séculos parecem habitar cada momento; os diamantes em minas, os navios negreiros, Dom Pedro em seu palácio de verão em Petrópolis, a tradição liberal, os terroristas, a polícia, Vargas, Kubitschek, os jesuítas. Tudo existe num contínuo presente, uma consciência superpovoadada e dada à fadiga” (Elizabeth Hardwick)

No primeiro semestre de 1991, Paulo Sérgio Pinheiro publicou, na Revista USP,¹ artigo intitulado “Autoritarismo e transição”, do qual extraímos a referência de Elizabeth Hardwick que aqui serve de epígrafe. Naquele texto, escrito apenas alguns anos após a promulgação da Constituição de 1988, o autor alertava para o fato de que o Brasil não havia conseguido assegurar o controle da violência, em especial daquela praticada por representantes das instituições encarregadas em prover ordem e segurança pública.

Passados os anos, vários foram os casos que tiveram ampla repercussão nacional e internacional e que estariam a corroborar os argumentos de Paulo Sérgio Pinheiro, que mantinham-se válidos e não estavam circunscritos àquele momento histórico. Apenas como exemplos, vale citar o Carandiru (1992), a Chacina da Candelária (1993), Eldorado dos Carajás (1996), Favela Naval (1997), a Operação Castelinho (2002), entre muitos outros episódios mais recentes e que já não ganham tanto destaque na mídia.

E, o mais grave, em quase todos esses episódios a violência institucional veio acompanhada de respostas frágeis, seja do Executivo, das Polícias, do Ministério Público ou do Poder Judiciário. Um dos casos mais emble-

máticos de tal fragilidade é o “Massacre do Carandiru”, cujos policiais réus desse processo devem completar, em outubro de 2012, vinte anos aguardando julgamento, numa evidência de que a questão envolve todo o modo de funcionamento do sistema de segurança pública e justiça criminal do país.

Disso deriva uma enorme insegurança jurídica. O não julgamento, pelo Poder Judiciário, após tantos anos, cria situações sociojurídicas complexas, como quando, em 2011, um desses réus assume o Comando da Rota, unidade de operações especiais vinculada ao Comando do Policiamento de Choque da PM de São Paulo e vista pelo imaginário social e político como preparada para o confronto e para a “guerra” ao crime.

Ou seja, independente da decisão formal da justiça paulista sobre a inocência ou a culpa individual desse oficial, a mensagem política transmitida é o reforço da legitimidade política de discursos de “força”, que ainda encontra eco nos dirigentes políticos e na população. Num paralelo com Garland (1995 apud ALVAREZ et al, 2006), para o qual a punição vai muito além do castigo, servindo também como um ajustador de condutas, o confronto e a violência passam a fazer parte do repertório de ações do Estado não como exceção, mas como referencial ético que baliza padrões operacionais e comportamentos. Nesse caso, é válido chamar atenção

¹ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP*, São Paulo, n. 9, p. 45-56, março-maio 1991.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

não para a responsabilidade individual do policial em si, mas para a dúvida criada pela omissão da Justiça em se manifestar.

Na brecha, sofre o policial, que não resolve um fato marcante na sua carreira e sobre o qual fica pairando uma eterna dúvida. Sofre também a sociedade, que fica à espera de uma decisão formal, que as instituições não querem ou não podem legalmente tomar.

Os dados apresentados a seguir, no quadro I, trazem uma informação que merece ser mais bem explorada e analisada. Se verificarmos os dados sobre mortes praticadas por policiais em conjunto com a informação sobre quem dirigia a Secretaria de Segurança de São Paulo nos últimos anos, é possível notar que os patamares mais elevados de mortes ocorreram quando da presença de um membro do Ministério Público de São Paulo como titular da pasta da segurança. E, em sentido contrário, quando os números caem, na maioria das vezes isso acontece quando São Paulo não teve um representante do MP à frente da SSP. Se considerarmos que, constitucionalmente, o Ministério Público deve exercer o controle da atividade policial, fica a questão sobre como essa atribuição legal está sendo cumprida e qual o mandato que está sendo tacitamente outorgado às polícias. Dito de outro modo, em países como o Brasil, de resiliente tradição autoritária, instituições como as Polícias foram historicamente estimuladas a garantir a “ordem”, mesmo que isso signifique fazer “aquilo que ninguém tem coragem de fazer”. E, pelos dados citados acima, esse quadro é reforçado não só pelo comportamento dos policiais, mas das mensagens políticas e institucionais que lhe são repassadas pelos Poderes Executivo e Judiciário, bem como pelo Ministério Público.

No plano simbólico, às polícias caberia definir os marcos da tênue fronteira cotidiana entre o legal e o ilegal, o que, para a opinião pública, é mais ou menos circunscrita, a depender de essas corporações se dedicarem mais ou menos ao controle dos “bandidos”. E, quando as instituições do sistema de segurança pública e justiça criminal como um todo se vêem pressionadas a limitar esse grau de discricionariedade, a inexistência de mecanismos de *accountability* mostra-se flagrante. Entretanto, isso não ocorre sem traumas e o sistema de segurança pública passa a ser percebido como pouco confiável para a resolução de conflitos (CALDEIRA, 2000).

Se a partir de meados da década de 1970 assistimos no Brasil à emergência de novos padrões culturais

e à formação de uma opinião pública reconhecedora da importância do aparato democrático, a preferência pela democracia enquanto regime político não leva, necessariamente, a patamares maiores de confiança nas instituições democráticas. Esse fato não revela exatamente uma ameaça imediata à democracia, mas coloca em questão a relação dos cidadãos com o sistema democrático (MOISES, 2010), o que pode ser verificado pelos resultados da pesquisa realizada trimestralmente pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, que busca demonstrar a percepção dos brasileiros em relação às instituições de justiça. O levantamento feito no primeiro trimestre de 2011 indica que mais de 60% dos respondentes avaliam as polícias estaduais como pouco confiáveis (CUNHA et al, 2011). Outra pesquisa, realizada no mesmo ano pelo IPEA, aponta para os mesmos resultados: mais de 25% dos entrevistados afirmaram não confiar nas polícias Civil e Militar e mais de 43% afirmaram confiar pouco (OLIVEIRA JUNIOR e ALENCAR, 2011). Não obstante esses resultados não estarem vinculados diretamente a experiências negativas com as polícias, demonstram a fragilidade das instituições de segurança pública responsáveis por garantir direitos e a manutenção da ordem, bem como impõem dilemas sobre como induzir ações mais associadas à nova ordem social inaugurada em 1988.

A partir destes resultados surge a questão: a que se atribui tamanha desconfiança com relação às polícias estaduais?

Se a Constituição Cidadã logrou êxito em democratizar as estruturas políticas e promoveu avanços no plano normativo com a introdução do conceito de segurança pública, em detrimento do conceito de segurança nacional, na prática as polícias estaduais mantiveram um caráter de “combate ao inimigo”. Criou-se na cultura organizacional da força policial a lógica de que o reconhecimento profissional vem quando a repressão incide sobre o criminoso, e não sobre o crime, socializando seus membros para agirem dentro de determinados padrões mais voltados ao confronto (MINGARDI, 1996).

Como contraponto, nos EUA, país com muito mais armas de fogo nas mãos da população, as polícias matam muito menos e prendem muito mais, mesmo em épocas de crescimento da violência criminal. Há uma cultura organizacional de que a morte é um fato especial e não um resultado possível.

É verdade que diversos arranjos foram implantados nos últimos 24 anos no intuito de controlar as polícias,

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

porém estes não mudaram o padrão operacional das forças policiais, evidenciando a existência de um descompasso entre o quadro formal democrático, a previsão dos protocolos de atuação e o funcionamento efetivo das instituições policiais. Não basta mudar os currículos das academias ou estruturar protocolos, mas investir numa série de processos de reformas institucionais que induzam o uso da arma só em último caso e de maior supervisão.

Isso pode ser verificado pelos dados que indicam que ao menos 22.525² pessoas foram mortas em confronto com as polícias paulista e carioca entre os anos de 1993 e 2011. Esse número resulta numa média de 1.185 pessoas por ano, algo como três ao dia, ultrapassando qualquer limite tido como razoável num país que não adota execuções sumárias e pena de morte como punições previstas na legislação. E, nele, estão incluídos apenas os casos registrados como “auto de resistência”³, ou seja, parte-se do pressuposto de que o policial atirou em legítima defesa e numa situação limite. Os casos considerados como homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte não foram computados e, portanto, o número de pessoas mortas por policiais no período mencionado é ainda maior.

Infelizmente políticas de enfrentamento baseadas no confronto violento ainda gozam de aprovação da população. Pesquisa recente realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP⁴, em 11 capitais brasileiras, mostra que ampla parcela da população legitima ações violentas por parte das polícias, como o uso de tortura para obter confissões.

Isso se soma ao fato de que há um pacto de silêncio e dubiedade por parte da sociedade. Quando há interesse, exige-se da polícia um comportamento republicano e democrático. Mas, quando segmentos da sociedade são atingidos por situações de violência ou desordem, esses mesmos segmentos “compreendem” e aceitam que a polícia faça acordos, adote medidas extraleais para conter o medo e a criminalidade ou que

funcione como reguladora moral de comportamentos e pessoas tidas como perigosas.

De igual forma, governos são suscetíveis a essas dubiedades e, por essa razão, vários são os dirigentes que passam a vocalizar posições de enfrentamento como estratégia eleitoral e política. Diante do medo e da insegurança, governos e instituições apoiam medidas de força. No caso paulista é interessante notar que foram Franco Montoro e Mário Covas, ainda na herança da redemocratização, os dois governadores que elegeram a questão da violência institucional como um problema e que estruturaram praticamente todas as atuais ações formais de redução e controle da violência institucional.

As ações de controle do uso da força pelas polícias adotadas no contexto da redemocratização perderam, nos anos 2000, a centralidade nas políticas de segurança pública. É verdade que tais ações não foram extintas, mas foram absorvidas pela burocrática lógica do Estado brasileiro, que transforma temas da agenda de direitos humanos em assuntos opacos e os relega a meras diretrizes que servem, quando necessário, para alimentar os discursos políticos e estratégicos da segurança pública.

Ao invés de fomentar um novo profissionalismo policial, pautado na transparência e no controle para a efetiva garantia de direitos e de paz, ainda se cultua o “ethos guerreiro”, cujo confronto entre o bem e o mal é estetizado como inevitável; como elemento central de uma ética policial fundada na desigualdade e na indiferença em relação à vida.

O QUE (NÃO) DIZEM OS NÚMEROS

Inexiste no Brasil uma tradição na sistematização de informações sobre violência policial. As instituições pioneiras neste tipo de mapeamento foram as organizações da sociedade civil em uma lógica “denuncista” das violações de direitos humanos. No âmbito federal, não existem ações periódicas que induzam a divulgação desses dados, tampouco pesquisas de vitimização que dimensionem o fenômeno. As corregedorias de polícia são responsáveis pelo registro e a apuração dos casos em que há violência ou abuso, mas não adotam uma sistemática de divulgação das informações, não existindo uma padronização quanto à forma de registro destes casos.

Pesquisa recente produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública com os gestores dos setores de estatística das polícias e Secretarias de Segurança, responsá-

2 Essa estimativa foi feita a partir das estatísticas oficiais da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, e de Caldeira (2000) e Misse (2011).

3 Os “autos de resistência” são na realidade crimes de homicídio – tipificados no artigo 121 do Código Penal – teoricamente praticados com “exclusão de ilicitude”, já que não há crime quando o agente pratica o fato: I-em estado de necessidade; II-em legítima defesa; III- em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito.

4 Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar sobre Atitudes, Normas Culturais e Valores em Relação à Violação de Direitos Humanos e Violência – Um Estudo em 11 Capitais de Estado.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

veis pela produção de informações oficiais em segurança pública, mapeou a forma como são elaborados os registros das ocorrências criminais no SINESPJC, sistema nacional de dados vinculado ao Ministério da Justiça. No que se refere aos crimes letais intencionais, não houve, por exemplo, uma padronização quanto à unidade do registro: na maior parte das vezes cadastra-se apenas o número de vítimas, mas em alguns casos registra-se o número de ocorrências e alguns poucos gestores registram ocorrências e vítimas.

No que tange às informações de ocorrências letais envolvendo policiais, a situação é ainda mais crítica: não existe um consenso sobre o nome recebido pelas ocorrências letais que envolvem a morte de civis por policiais. A maior parte dos respondentes afirmou utilizar a categoria “resistência seguida de morte”, mas aparecem também os termos “auto de resistência”, “mortes em confronto” e “homicídio”. Ou seja, algumas localidades

somam as mortes cometidas por policiais com os homicídios dolosos, outras não, o que inviabiliza, entre outras coisas, a uniformização da categoria homicídio e uma comparação em perspectiva nacional.

A pesquisa também buscou entender quais ocorrências, letais e não letais, envolvendo profissionais das forças policiais, são contabilizadas. Neste caso o que chama a atenção é que nenhum gestor vinculado à Polícia Militar respondeu às questões, o que evidencia a dificuldade de colocar o tema em pauta justamente nas corporações responsáveis pela maioria dos registros dessas ocorrências. Assim, com base apenas nas respostas dos gestores das Secretarias de Segurança Pública e Polícia Civil, foi possível constatar que as principais ocorrências dessa natureza registradas são: pessoas mortas em confronto com policiais militares em serviço; policiais mortos em serviço; pessoas mortas em confronto com policiais civis em serviço e policiais civis mortos em serviço.

TABELA 1 – NATUREZA DAS OCORRÊNCIAS ENVOLVENDO POLICIAIS QUE SÃO REGISTRADAS PELOS SETORES RESPONSÁVEIS PELA PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, POR INSTITUIÇÃO

Natureza da ocorrência envolvendo policiais	SSP		PC		Total	
	N	%	N	%	N	%
Policiais Militares - Pessoas mortas por policiais (total)	10	50	4	25	14	39
Policiais Militares - Pessoas mortas em confronto com policiais em serviço	13	65	8	50	21	58
Policiais Militares - Pessoas mortas por policiais de folga	7	35	4	25	11	31
Policiais Militares - Pessoas feridas em confronto com a polícia (total)	6	30	3	19	9	25
Policiais Militares - Pessoas feridas em confronto com policiais	5	25	2	13	7	19
Policiais Militares - Pessoas feridas por policiais de folga	4	20	2	13	6	17
Policiais Militares - Policiais mortos em serviço	12	60	6	38	18	50
Policiais Militares - Policiais feridos em serviço	7	35	3	19	10	28
Policiais Militares - Outros	3	15	2	13	5	14
Policiais Militares - Não são registradas	2	10	0	0	2	6
Policiais Civis - Pessoas mortas por policiais (total)	10	50	5	31	15	42
Policiais Civis - Pessoas mortas em confronto com policiais em serviço	13	65	14	88	27	75
Policiais Civis - Pessoas mortas por policiais de folga	7	35	4	25	11	31
Policiais Civis - Pessoas feridas em confronto com a polícia (total)	4	20	4	25	8	22
Policiais Civis - Pessoas feridas em confronto com policiais	3	15	3	19	6	17
Policiais Civis - Pessoas feridas por policiais de folga	4	20	2	13	6	17
Policiais Civis - Policiais mortos em serviço	12	60	9	56	21	58
Policiais Civis - Policiais feridos em serviço	7	35	4	25	11	31
Policiais Civis - Outros	3	15	2	13	5	14
Policiais Civis - Não são registradas	1	5	0	0	1	3

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP; Termo de Parceria 752962/2010/Projeto Gestão e Disseminação de Dados na Política Nacional de Segurança Pública.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública compila, desde 2007, informações relativas à letalidade e vitimização policial. Os dados, que podem ser verificados na tabela 2, confirmam os resultados da pesquisa supracitada: a produção de informações sobre violência policial é incipiente e os poucos dados produzidos não são confiáveis. Diante de tal cenário, afirmar, por exemplo, que as polícias de São Paulo e Rio de Janeiro têm altos índices de letalidade restringe-se, argumentativamente, à comparação com outros países e a partir de certos parâmetros internacionais de uso da força.⁵

5 Um indicador clássico para inferir o uso da força é a razão entre civis e policiais mortos. Em situações normais, espera-se que haja certo padrão nestes números. No entanto, quando são mortos dez vezes mais civis do que policiais há indícios de que a polícia esteja abusando do uso da força letal. Outro indicador comumente utilizado é

O que podemos afirmar com base nos estudos disponíveis é que políticas de segurança do executivo estadual estão correlacionadas com os níveis de letalidade das polícias, indicando que políticas públicas direcionadas para a questão são capazes de reduzir os índices de letalidade da ação policial (NUNES DE OLIVEIRA, 2011; NEME, 2000). Como afirma Neme, reduções drásticas nos números de civis mortos pela polícia, como o assistido em São Paulo entre 1992, quando 1190 civis foram mortos pela polícia (incluindo os 111 mortos na invasão do Carandiru), e 243 em 1993, indicam que a redução da violência policial é uma questão de política de segurança pública.

o *percentual das mortes provocadas pela polícia em relação ao total de homicídios dolosos, considerado abusivo quando a proporção é maior que 1:10* (CHEVIGNI, 1991 apud COSTA, 2004).

TABELA 2

Unidades da Federação	Policiais mortos em serviço					Pessoas mortas em confronto com as polícias em serviço/resistência seguida de morte				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Acre	...	...	...	...	-	...	...	...	...	-
Alagoas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2
Amapá	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Amazonas	-	1	9	6	10	-	4	8	13	6
Bahia	...	...	6	6	8	...	...	395	305	225
Ceará	...	8	...	-	...	...	48	...	...	...
Distrito Federal	...	...	11	1	2	...	...	4	9	...
Espírito Santo	1	-	5	1	...	18	14	29	1	9
Goiás	-	1	...	3	3	42	23	...	16	8
Maranhão	...	...	...	-	...	...	...	...	...	1
Mato Grosso	...	...	9	7	1	9	3	10	37	17
Mato Grosso do Sul	3	1	-	-	3	10	4	4	-	2
Minas Gerais	...	6	...	...	-	...	33	...	...	-
Pará	-	-	...	-	...	-	-	...	...	...
Paraíba	-	-	3	-	1	-	-	4	5	9
Paraná	...	...	...	-	-	...	...	...	...	-
Pernambuco	-	-	18	...	34	-	-	40	...	43
Piauí	...	5	2	1	-	...	-	1	-	-
Rio de Janeiro	32	26	31	20	12	1.330	1.137	1.048	855	524
Rio Grande do Norte	...	...	...	1	-	...	...	...	5	-
Rio Grande do Sul	...	...	...	...	...	...	...	59	...	...
Rondônia	...	...	...	1	4	...	...	...	5	3
Roraima	-	-	...	...	-	-	-	...	...	-
Santa Catarina	...	2	-	-	-	...	33	36	8	-
São Paulo	36	22	22	25	28	401	397	543	510	460
Sergipe	...	...	...	5	...	...	...	24	17	4
Tocantins	...	...	1	-	1	10	3	3	5	3

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública / Fórum Brasileiro de Segurança Pública

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Mas políticas sem indicadores de monitoramento e avaliação correm o risco de serem inócuas, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos mais em função daquilo que é entendido empiricamente como prioritário do que em função de diagnósticos, informações e de planejamento estratégico. Pouco se fala de revisão de processos, modelos de gestão e, principalmente, de reformas legislativas que visem dar maior eficiência ao sistema.

Nesse processo, os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes. Temas como violação de direitos humanos, corrupção, violência policial, integração, reforma do artigo 144 da Constituição, escalas de trabalho, fim do inquérito policial, entre outros, transformaram-se em tabus a serem evitados.

A ausência de padronização e institucionalização quanto ao registro das ocorrências envolvendo policiais demonstra a dificuldade de um retrato nacional sobre o tema. Sem informações de qualidade, o tema continuará sendo tratado como uma disputa de dois times antagônicos para saber quem tem razão e não como oportunidade para aproximar polícia e sociedade. Nesse jogo, o Brasil faz de conta que este não é um problema de política pública.

No entanto, se tomarmos o caso paulista, pelo qual cerca de 20% dos homicídios ocorridos na capital no primeiro semestre de 2012 foram cometidos por policiais,

fica claro que a questão não pode ser vista como secundária ou como “implicância” contra as polícias. O fato é que as polícias são acionadas para resolverem problemas das mais diferentes naturezas e, numa democracia, pressupõem balizas e mandatos claros sobre competências e atribuições. Se não estiverem sujeitas a mecanismos de controle e de prestação de contas efetivos, correm o risco do insulamento e do excesso de autonomia, tão perverso para elas próprias quanto para a sociedade.

Dessa forma, no âmbito dos aspectos sociojurídicos envolvidos, nota-se que temos uma enorme zona de sombra e incerteza; temos uma agenda que teima em não ser posta como prioridade política, não obstante ser um drama social e econômico. Como exemplo, o efeito dessa zona de sombra pode ser constatado na não regulamentação, passados 24 anos, do art. 23 da Constituição Federal, que trata das atribuições concorrentes entre os entes, ou do parágrafo sétimo, do artigo 144, que dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas em prover segurança pública. Ou seja, o Congresso não nos disse o que devem fazer as polícias brasileiras. Falta-nos um projeto político que seja capaz de superar os corporativismos, os padrões operacionais que desvalorizam a vida e pensar na polícia que o Brasil, moderno e democrático, precisa. Em tempos de Lei de Acesso à Informação, oxalá façamos da transparência uma aliada na redução da violência, na garantia de direitos e, por que não, na possibilidade de construção de uma outra estética que não a da indiferença...

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

BIBLIOGRAFIA

CALDEIRA, Teresa. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, EDUSP, 2000.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Entre a Lei e a Ordem. Rio de Janeiro: 2004.

CUNHA, Luciana Gross ; OLIVEIRA, Fabiana Luci ; RAMOS, L. O. . Justiça Criminal no Brasil. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, v. 5, p. 78-95, 2011.

LIMA, Renato Sérgio de; Sinhoetto, Jacqueline. Qualidade da Democracia e Polícias no Brasil. in LIMA, R. Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil. Editora Alameda. São Paulo. 2011.

MINGARDI, Guaracy. Corrupção e violência na Polícia Civil de São Paulo. In : Justicia en la Calle - ensayos sobre la policia en América Latina. Fundação Konrad Adenauer/ Dike. Medellin, 1996.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In Democracia e Confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?, MOISÉS, José Álvaro (org.). São Paulo: Edusp, 2010.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de segurança pública. Relatório de pesquisa. São Paulo (SP), 2012. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/produtos-e-resultados/lista/documentos>.

NEME, Cristina. A Instituição Policial na Ordem De-

mocrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado, USP, janeiro 2000.

MISSE, Michel. “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Relatório de Pesquisa, 2011.

NEV - Núcleo de Estudos da Violência. Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar sobre Atitudes, Normas Culturais e Valores em Relação à Violação de Direitos Humanos e Violência – Um Estudo em 11 Capitais de Estado. São Paulo (SP), 2012. Disponível em: http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2857.

NUNES DE OLIVEIRA, Emmanuel Nunes. Políticas Públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paul. In: Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 6, Ed. 10, Fev/Mar 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, A. ; ALENCAR . Percepções dos brasileiros sobre polícia e segurança pública. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, v. 5, p. 96-105, 2011.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP*, São Paulo, n. 9, p. 45-56, março-maio 1991.

SALLA, Fernando, GAUTO, Maitê and ALVAREZ, Marcos César A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. *Tempo soc.*, Jun 2006, vol.18, no.1, p.329-350.



SÃO PAULO

VIOLÊNCIA POLICIAL EM SÃO PAULO – 2001-2011

Viviane de Oliveira Cubas

Pesquisadora do NEV/USP

INTRODUÇÃO

Desde a democratização brasileira nos anos 1980, várias medidas foram adotadas no âmbito dos governos federal, municipal e estadual no sentido de dar maior transparência às informações relacionadas à segurança pública, contribuir para a redução da letalidade policial e assegurar maior controle nas ações policiais. No estado de São Paulo, os comandos das polícias e grupos da sociedade civil foram também responsáveis pela introdução de inovações que tinham por objetivo aperfeiçoar a atividade policial. Esse foi o primeiro estado brasileiro a criar uma lei que tornava obrigatória a publicação das informações sobre as ações policiais que resultaram em vítimas, dados que em muitos estados brasileiros nem mesmo os ouvidores de polícia têm acesso regular.

No estado de São Paulo, as formas mais acessíveis para o monitoramento do trabalho da polícia são os dados oficiais divulgados mensalmente pela Secretaria de Segurança Pública; os relatórios da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo; relatórios de diversas ONGs que trabalham com o tema e a imprensa. Outros órgãos e instituições também realizam esse monitoramento, mas não divulgam seus resultados de forma sistemática ao longo do tempo. Cabe apontar também os *blogs* policiais que, atualmente, são espaços que revelam ao menos uma parte das visões e percepções das instituições policiais e seus agentes.

Sem ignorar os avanços alcançados, é necessário refletir sobre as insuficiências dessas ações. As informações disponibilizadas precisam exceder a contabilidade do número de mortos e feridos pelas polícias, uma vez que esses dados não são capazes de expressar a magnitude da repressão a que uma pessoa foi submetida ou a própria legitimidade das ações policiais. Significa também identificar a conduta dos agentes

durante as ações policiais, se o uso da força foi feito de forma proporcional à ameaça apresentada, se houve respeito à vida humana, além de avaliar as políticas de uso da força e o desempenho das agências de controle externo. Ainda que os dados oficiais disponíveis não permitam identificar com precisão o quanto as práticas policiais estão ou não em acordo com as resoluções de direitos humanos, a continuidade no número de ocorrências com vítimas letais ao longo de onze anos indica que o uso da força extrema é uma prática constante e pode sugerir um padrão sistemático de violação de direitos humanos. Considerando a necessidade de contínuo aperfeiçoamento do serviço policial, outro aspecto importante está em tentar entender a atividade policial a partir de conceitos mais amplos, que não se restrinjam às definições jurídicas e que incluam casos que mesmo sendo legais, podem não ser considerados legítimos pelo público e terem forte impacto negativo na percepção das pessoas a respeito da instituição policial e seus agentes.

Basicamente, o trabalho da polícia consiste em decidir quando é necessário e justificável interceder, interferindo nos direitos de alguém, com o propósito de proteger os direitos de outra pessoa. Nesse sentido, a qualidade do policiamento e dos direitos humanos numa sociedade é definida a partir das decisões e estratégias de ação tomadas pela polícia nessas ocasiões¹.

A Constituição de 1988 pouco alterou as polícias brasileiras. Foram mantidas as duas instituições de ciclo incompleto, como também foram mantidos os foros privilegiados das polícias militares, que contavam com o Tribunal Penal Militar para julgar os casos que envolvessem seus membros. Somente em 1996, através da Lei

1 BRUCE, D. & NEILD, R. "The police that we want. A handbook for oversight of police in South Africa". Centre for the Study of Violence and Reconciliation. Johannesburg, 2005.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

9299/96, foi transferida para os tribunais da Justiça Comum a jurisdição de casos de homicídio doloso praticados por policiais militares contra civis. Os demais casos permanecem nas esferas especiais.

Várias outras medidas foram adotadas ao longo do tempo, pelos sucessivos governos e comandos das agências policiais, no sentido de modernizar as políticas de segurança e fortalecer o controle sobre as polícias. Foram introduzidos os CONSEGS – Conselhos Comunitários de Segurança (1985), voltados para a promoção da discussão entre polícia e comunidade sobre as questões de segurança locais; o PROAR - Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (1995-2002), programa que afastava das ruas policiais envolvidos em ações que resultavam em vítimas, com o objetivo de prestar auxílio psicológico e emocional aos agentes envolvidos nessas ocorrências; Policiamento Comunitário (1997), com a instalação da Comissão de Assessoramento para Implantação do Policiamento Comunitário junto ao Comando-Geral da Polícia Militar, que em 2000 passou a se chamar Comissão Estadual de Polícia Comunitária; criação da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo (1995), órgão pioneiro no país, encarregado de receber e encaminhar queixas sobre as polícias estaduais; criação da Superintendência de Polícia Técnico-Científica (1998), que tornou os Institutos de Criminalística e Médico Legal, antes subordinados à Polícia Civil, subordinados diretamente à pasta do secretário de Segurança Pública; capacitação de multiplicadores em Direitos Humanos e Direito Humanitário Internacional (1998-2005) entre as polícias militares do Brasil, organizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha; desenvolvimento do método Giraldi, método de tiro defensivo, adotado desde 1998 pela Polícia Militar paulista, apresentado como um método eficaz na redução da letalidade de policiais e seus oponentes; implantação do INFOCRIM - Sistema de Informações Criminais (2000), banco de dados informatizado que interligou as redes dos distritos e companhias policiais, agilizando a produção das estatísticas criminais; criação do Disque-Denúncia (2000) por meio de convênio entre a Secretaria de Segurança e o Instituto São Paulo Contra a Violência; criação da Comissão Especial para Redução da Letalidade em Ações envolvendo Policiais (2000) da Secretaria de Segurança Pública, com a atribuição de desenvolver estudos e propor medidas para a redução de riscos em ocorrências policiais e o aprimoramento das estruturas investigativas; desenvolvimento do POP – Procedimentos Operacionais Padrão (2001),

guia de padronização dos procedimentos para situações da atividade policial como abordagem de pessoas, veículos, casos de desinteligência, etc.; criação do GECEP - Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (2003), integrado por seis promotores de justiça, designados, entre outras funções, para receber denúncias e acompanhar casos de má conduta policial; implementação do programa de “Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário” (2008) pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, financiado pela União Européia, que desenvolveu uma série de projetos para divulgação das ouvidorias e aperfeiçoamento de suas atividades; estabelecimento de cooperação técnica entre a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e o Ministério da Justiça (2011) para a implementação de ações, projetos e programas voltados para a redução da letalidade policial fundamentadas nas “Diretrizes sobre uso da força e armas de fogo pelos agentes de segurança pública” do Ministério da Justiça (2010); centralização das investigações dos casos de “resistência seguida de morte”, ocorridos na região metropolitana de São Paulo, no DHPP - Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (2011). Boa parte dessas medidas são respostas à eventos que tiveram impacto na mídia, provocaram comoção e o debate público. A Ouvidoria de Polícia é um exemplo. Criada em 1995 por decreto, sua regulamentação por lei foi possível apenas em 1997 diante das pressões causadas pelo episódio “Favela Naval”², o que lhe conferiu respaldo legal e maior autonomia, apesar de permanecer institucionalmente vinculada ao gabinete do secretário de segurança pública.

OS DADOS OFICIAIS

A partir de 1995, com a lei 9.155, foram tornados públicos os dados da Secretaria de Segurança, que passaram a ser publicados trimestralmente no Diário Oficial do Estado. Em dezembro de 2000, a resolução 516 normatizou a coleta de dados das ocorrências que envolviam policiais e que resultaram em mortos (casos registrados como “resistência seguida de morte”) e, no ano seguinte, a resolução 213 passou a disciplinar as ocorrências que resultaram em lesões corporais. Em abril de 2011 a divulgação das informações criminais passou a ser mensal e seus dados foram desagregados, tornando possível a consulta não apenas para

2 Caso em quem policiais militares foram filmados torturando e extorquindo moradores de uma favela do município de Diadema, cidade da região metropolitana de São Paulo, em março de 1997.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

o estado de São Paulo como também por área, município e unidade policial. Contudo, os dados sobre as ações policiais, disponíveis *online* no site da secretaria de segurança, continuam agregados nas estatísticas trimestrais, embora sejam publicados mensalmente no Diário Oficial. As ocorrências divulgadas são elaboradas a partir das informações provenientes das corregedorias de polícia.

Um aspecto muito discutido em relação aos dados oficiais e que se mantém inalterado é o uso da classificação “resistência seguida de morte” nos boletins de ocorrência, apesar das recomendações tanto do relator especial da ONU Philip Alston, quando de sua visita ao Brasil em 2007, quanto do 3º PNDH para a extinção dessa prática. Levantamento realizado junto aos processos acompanhados pela Ouvidoria de Polícia ou mesmo os casos divulgados pela imprensa, permitem identificar que grande parte dos casos que recebem essa classificação dizem respeito à episódios em que policiais sofreram resistência ao intervirem em ocorrências de crimes contra o patrimônio³. É um registro feito pelos próprios policiais e que, de antemão, define que houve resistência à ordem policial. Relatório da Ouvidoria de Polícia de 2002⁴ apontou para a tendência do Ministério Público e da Justiça em seguirem as orientações dos inquéritos policiais para os casos classificados como “roubo seguido de resistência e morte do assaltante”. Via de regra, tais casos eram arquivados com base na extinção de punibilidade, uma vez que os réus (os acusados do crime de assalto) haviam morrido e não eram passíveis de julgamento. A figura penal da resistência à prisão e da eventual desproporcionalidade da força empregada pelo agente policial ao coibir a resistência não eram sequer mencionados nos autos ou simplesmente definidos como casos de estrito cumprimento do dever legal. O referido relatório apontou também que a maioria desses casos não dispunha de um conjunto probatório capaz de garantir a legitimidade da força empregada pela polícia.

Os dados publicados pela Secretaria de Segurança mostram que no período de 11 anos, juntas, as polícias paulistas mataram 5591 pessoas, média de 508 pessoas por ano, valor que supera a média de mortos por todas as polícias dos

Estados Unidos durante suas ações em serviço⁵. Há ainda que se considerar as 1218 vítimas para as situações “fora de serviço”, que compreendem os casos em que policiais reagiram ou intervieram em um assalto enquanto estavam em seu horário de folga, por exemplo (Tabela 1).

O número de vítimas nas ações “em serviço” aumenta entre 2001 e 2004 quando, em 2005 há uma queda. Em 2006, ano em que ocorreram os “crimes de Maio”⁶ esse número voltou a subir, apresentando uma pequena queda somente em 2011 (Tabela 1).

Considerando que 92% dessas vítimas são resultado das ações cotidianas da Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo, a análise será focada nos dados referentes a essa corporação.

No início da década aumenta o número de vítimas nas ações da Polícia Militar, até que no ano de 2004 há uma queda, que se acentua em 2005. Em 2006 há novo aumento no número de vítimas, que apresenta queda nos dois anos posteriores, voltando a subir em 2009 e retraindo nos anos subsequentes (Gráfico 1).

Há que se destacar que, ao longo do tempo, foram introduzidas alterações pela corregedoria da Polícia Militar na classificação dessas ocorrências. Em setembro de 2004, casos que eram registrados como “resistência seguida de morte”/“fora de serviço” passaram a ser registrados como “homicídio doloso”/“fora de serviço”, o que gerou aumento no número de vítimas nessa classificação no ano de 2005 (Tabela 2). Em 2006, foi adicionado um novo campo “fora de serviço” na categoria “homicídio doloso” para registrar as vítimas de ações com provável excludente de ilicitude. Com essa mudança, a partir de 2009 não há registros de vítimas de “resistência” a policiais “fora de serviço” nas estatísticas trimestrais. Para tornar possível a análise ao longo do tempo, optou-se por apresentar nas tabelas e gráficos (Tabela 1 e Gráfico 1) os dados originalmente classificados como “homicídio doloso fora de serviço”, com provável excludente de ilicitude, reintegrados aos casos

3 Pesquisas “Ouvidorias de Polícia e Redução da Letalidade em Ações Policiais no Brasil” (2008) e “Banco de Dados da Imprensa sobre as Graves Violações de Direitos Humanos” NEV/USP.

4 “Resistência seguida de morte: a apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual”, 2002.

5 Dados do Federal Bureau of Investigation e do Bureau of Justice Statistics indicam que entre 2001 e 2010 os “justifiable homicides” resultaram em 3768 pessoas mortas pela polícia em todo o país. Disponível em: <http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s./2010/crime-in-the-u.s.-2010/tables/10shrtbl14.xls>
<http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/homicide/tables/justifityab.cfm>

6 Ataques que ocorreram entre os dias 12 e 21 de maio de 2006, em São Paulo, que resultaram em alto número de vítimas entre policiais e civis. Os ataques tiveram início após uma onda de rebeliões de detentos atribuídas ao grupo criminoso PCC – Primeiro Comando da Capital, que possui lideranças dentro e fora das prisões.

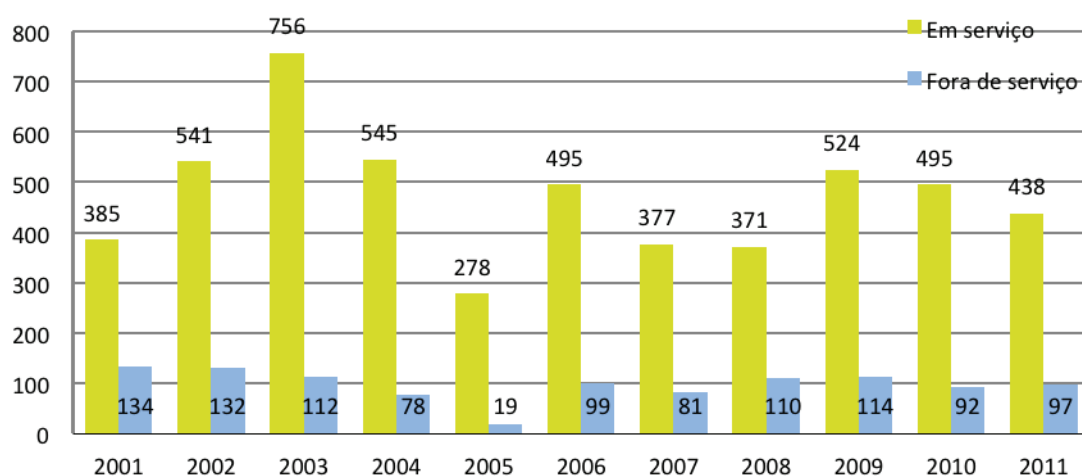
VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 1 – VÍTIMAS FATAIS EM “AÇÕES DE RESISTÊNCIA”, PM E PC NO ESTADO DE SÃO PAULO, 2001 – 2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
em serviço	459	610	791	573	300	546	401	397	543	510	461	5591
fora de serviço	146	152	124	90	29	114*	104*	123*	120*	99*	117*	1218

*Inclui os casos com provável excludente de ilicitude, classificados nos dados originais como "homicídio doloso fora de serviço".

Fonte: SSP/SP

GRÁFICO 1 – VÍTIMAS DE “AÇÕES DE RESISTÊNCIA SEGUIDA DE MORTE” PM 2001 -2011, ESTADO DE SÃO PAULO

* A partir de 2006, estão incluídos os casos com provável excludente de ilicitude classificados originalmente como "homicídio doloso fora de serviço". Fonte: SSP/SP

TABELA 2 – MORTOS E FERIDOS PELA PM, 2001 – 2011, EM SERVIÇO E FORA DE SERVIÇO, ESTADO DE SÃO PAULO

Ocorrências registradas como			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
mortos	resistência seguida de morte	em serviço	385	541	756	545	278	495	377	371	524	495	438	5205
		fora de serviço	134	132	112	78	19	15	14	21	0	0	0	525
	homicídio doloso	em serviço	8	9	3	8	10	0	4	6	2	4	6	60
		fora de serviço	33	24	30	40	101	14	16	23	22	34	65	402
		fora de serviço*	...	...	...	...	...	84	67	89	114	92	97	543
feridos	resistência seguida de lesão corporal	em serviço	357	373	414	361	352	370	341	283	350	312	314	3827
		fora de serviço	104	185	180	115	54	13	31	39	1	4	4	730
	lesão corporal dolosa	em serviço	115	51	33	45	31	20	26	29	41	65	76	532
		fora de serviço	189	96	90	111	129	102	113	148	227	157	180	1542

* A partir de janeiro de 2006 foram incluídas reações de policiais militares com provável excludente de ilicitude (reações a roubo e tentativa de roubo).

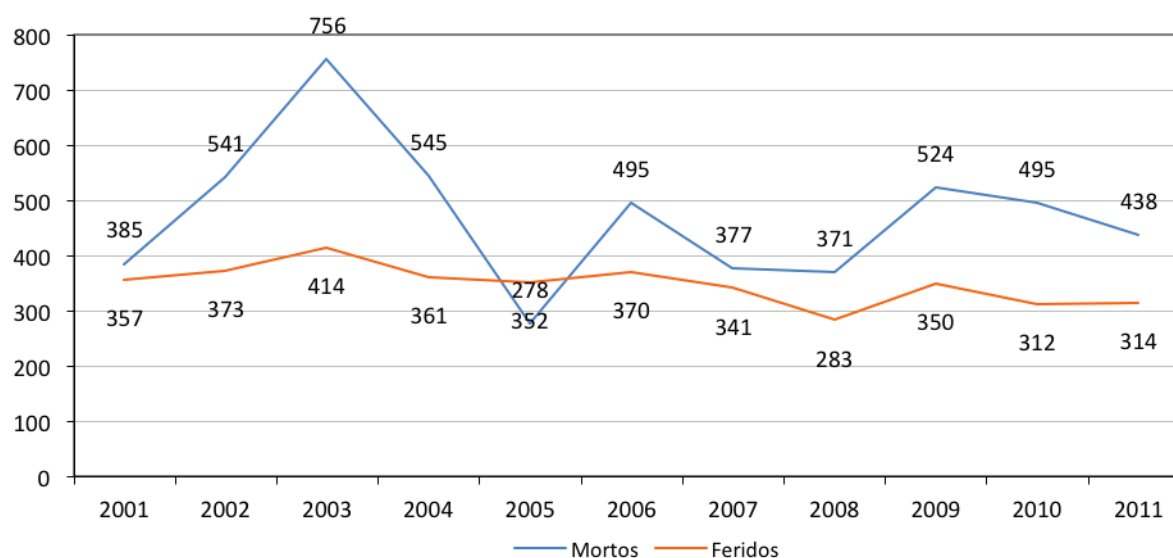
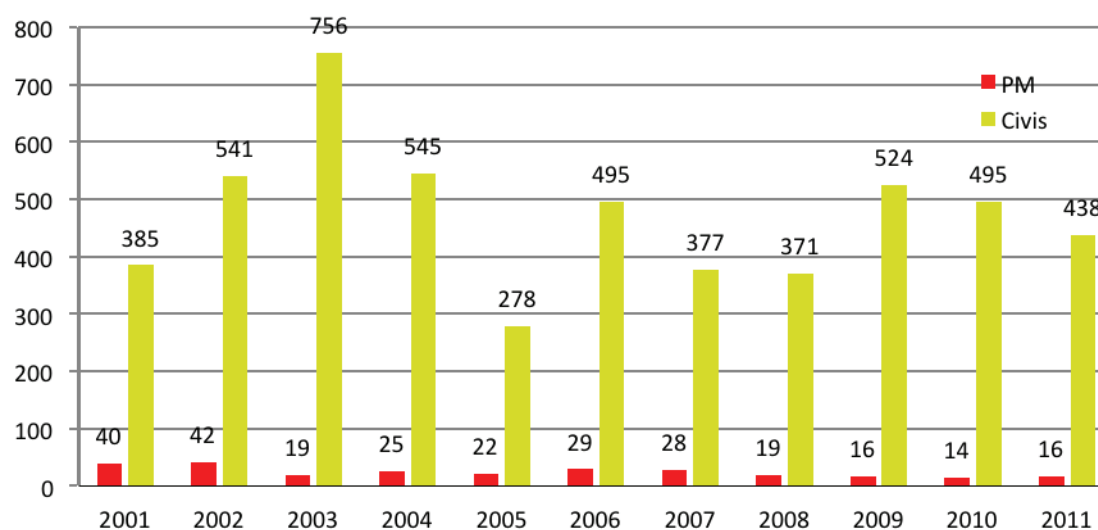
Fonte: SSP/SP

de “ação de resistência” em situação “fora de serviço”. Com isso, é possível apontar uma certa estabilidade no número de vítimas em ações dessa natureza, sendo que, em 2011, as vítimas em ações “fora de serviço” corresponderam a 18% do total de vítimas em “ações de resistência”.

Explorando os indicadores de uso da força pela polícia, desenvolvidos por Paul Chevigny⁷, é possível delinear outras características das ações policiais. O primeiro indicador diz respeito à relação entre o número de mor-

7 CHEVIGNY, P. Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. Série Dossiê NEV, nº 2, São Paulo, 1991.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 2 – MORTOS E FERIDOS EM “AÇÕES DE RESISTÊNCIA” EM SERVIÇO PM 2001-2011**GRÁFICO 3 – CIVIS E PMS MORTOS EM “AÇÕES DE RESISTÊNCIA” EM SERVIÇO 2001 - 2011, ESTADO DE SÃO PAULO**

Fonte: SSP/SP

tos e feridos em confrontos com a polícia. Segundo Chevigny, quando os resultados indicam que há mais mortos do que feridos, isso pode significar que a polícia fez uso excessivo da força em suas ações. Essa é a tendência observada nas ações da polícia militar paulista que, exceção ao ano de 2005, sempre produziu mais vítimas fatais do que vítimas feridas (Gráfico 2).

O *segundo* indicador explora a relação entre o número de policiais e não-policiais (civis) mortos nos confrontos. Resultados com número de policiais mortos

muito inferior ao número de civis mortos podem indicar que a polícia prioriza a violência fatal, podendo-se admitir, segundo Chevigny, uma proporção de até sete civis mortos para um policial morto. Os resultados apontam que em São Paulo essa relação é bastante desigual, havendo muito mais civis do que policiais mortos nas ações, e que a letalidade de policiais vem diminuindo ao longo do tempo (Gráfico 3).

O *terceiro* indicador examina a relação entre o percentual de não-policiais mortos em confrontos com a

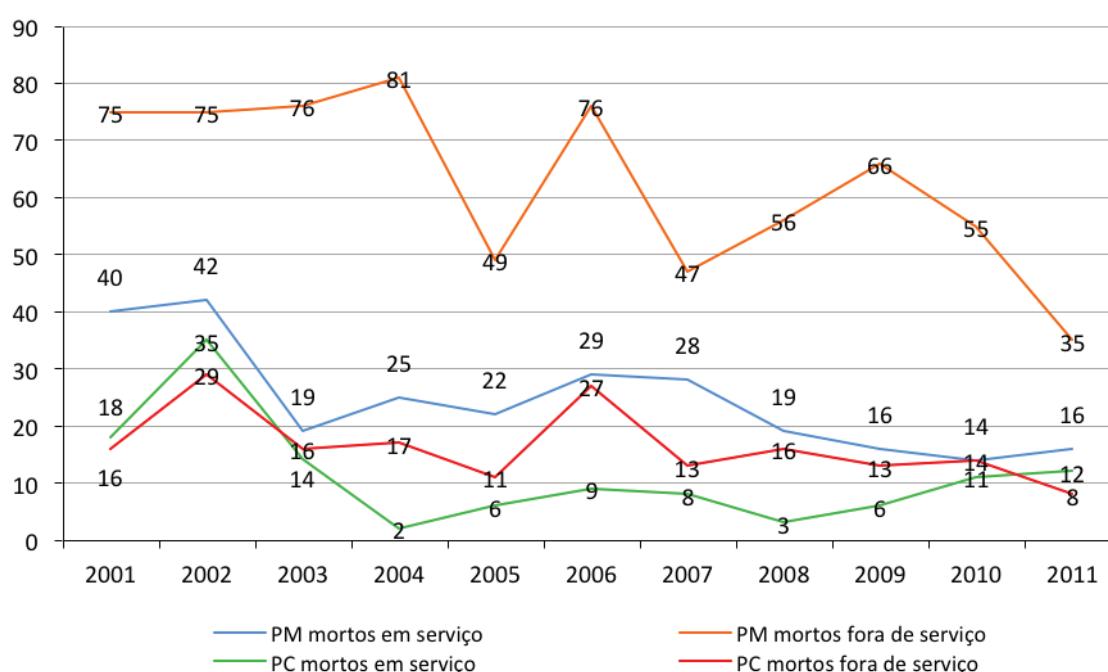
VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 3 – PROPORÇÃO DE VÍTIMAS DE AÇÕES DE RESISTÊNCIA “EM SERVIÇO” E “FORA DE SERVIÇO” (PM E PC) EM RELAÇÃO AO TOTAL DE VÍTIMAS DE HOMICÍDIO NO ESTADO DE SÃO PAULO 2005-2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
vítimas de ações de resistência	605	762	915	663	329	546	401	397	543	510	461
vítimas de homicídio*	...	...	...	...	7967	6911	5420	4968	5079	4798	4726
total de vítimas	...	...	...	...	8296	7457	5821	5365	5622	5308	5187
% vítimas pela polícia em relação ao total	...	...	...	...	4,0	7,3	6,9	7,4	9,7	9,6	8,9

* vítimas de homicídio doloso e vítimas de latrocínio.

Fonte: SSP/SP

GRÁFICO 4 – PMS E PCS MORTOS 2001-2011

polícia em relação ao total de homicídios registrados. Espera-se que os homicídios praticados pela polícia representem uma pequena fração da taxa total de homicídios. No caso paulista, a queda nos casos de homicídio verificada desde 1999 não se refletiu nas mortes pela polícia. Para tornar a comparação possível, foi necessário usar dados sobre o número de vítimas de homicídio e não de casos, o que limitou o período analisado (Tabela 3). Ainda assim, é possível perceber que enquanto cai o número de vítimas de homicídios no Estado, o número de vítimas nas ações de policiais (militares e civis) permanece pouco alterado, sendo que entre 2005 e 2011 mais que duplica a representação de vítimas de ações policiais no total de homicídios.

Outro fator a se destacar é a letalidade dos policiais que ocorre, majoritariamente, durante os seus períodos de folga, sobretudo entre os membros da PM. No período

de 2001 a 2011, 961 policiais militares morreram em “ações de resistência”, sendo 72% destes em ações “fora de serviço”. Apesar das corporações justificarem que esses casos correspondem a eventos em que policiais são atacados ou reagem a um assalto, por exemplo, outras fontes, como a Ouvidoria de Polícia, apontam que essas mortes são consequência dos “bicos” durante o período de folga, especialmente como seguranças particulares⁸.

Quanto às vítimas das ações policiais, os dados oficiais não são suficientes para traçar o seu perfil. Estudos realizados pela Ouvidoria de Polícia, que trabalham informações contidas nos boletins e inquéritos policiais, permitem identificar algumas características. Em sua maioria, as vítimas são jovens do sexo masculino, com destaque para

8 Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, 15 anos da Ouvidoria de Polícia, 1995-2010 (2011). Disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpouvidoria-policia/Cartilha%2015%20anos.pdf>

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

os negros (54% das vítimas em 1999 e 41,5% em 2000), envolvidos em supostos casos de roubo⁹.

Em relação às medidas internas efetuadas pelas corporações policiais, o relatório aponta que os praças da Polícia Militar costumam sofrer mais investigações e receber mais punições do que os oficiais intermediários e oficiais superiores.

CASOS EMBLEMÁTICOS

Para ilustrar o que os dados acima não permitem apreender, apresentamos uma seleção de casos emblemáticos, que tiveram grande repercussão na imprensa nos últimos anos e que revelam alguns aspectos das ações policiais.

Em março de 2011, policiais militares executaram um homem de 27 anos, dentro de um cemitério em Ferraz de Vasconcelos, cidade da grande São Paulo. O episódio ganhou destaque depois que os noticiários divulgaram a gravação da ligação de uma mulher, que estava no mesmo local, ao 190 para denunciar o caso. Na gravação a denunciante narra a ação dos policiais ao COPOM – Centro de Operações da Polícia Militar, sendo possível ouvir quando um dos policiais se aproxima e começa a interrogá-la para saber com quem está falando. O caso que havia sido registrado inicialmente como roubo e “resistência seguida de morte” resultou na prisão dos policiais após essa denúncia. Como consequência, em abril de 2011, todos os casos de “resistência seguida de morte”, ocorridos na região metropolitana de São Paulo passaram a ser investigados pelo DHPP - Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (Resolução SSP-45 de 06.04.2011), com a justificativa de que esse departamento poderia fazer uma apuração mais rápida e rigorosa dos casos para verificar a legitimidade ou não das ações.

Em agosto de 2011 seis pessoas foram mortas por policiais da ROTA e do 18º BPM em um supermercado em Parada de Taipas, zona norte da capital. Segundo a polícia, os homens tentavam assaltar um caixa eletrônico do supermercado e foram mortos durante troca de tiros, em uma típica “ação de resistência”. Posteriormente, surgiram na imprensa reportagens apontando que a ação teria sido, na verdade, uma emboscada, uma vez que os policiais chegaram ao local 4 horas antes do roubo e ficaram à espera dos assaltantes. Havia ainda o fato de nenhum dos 50 policiais ter sido ferido durante a troca de

tiros. Mais graves são as denúncias, também divulgadas pela imprensa, sobre a presença de policiais entre os assaltantes, que estariam usando armas e coletes a prova de balas da corporação. As câmeras de monitoramento do estabelecimento, que estavam voltadas para a área onde ocorreu a ação e as mortes, foram desviadas pelos policiais. O caso está sendo investigado pelo GECEP.

Em abril de 2010, o motoboy Eduardo Luiz Pinheiro dos Santos foi parado por policiais e teria se recusado a entrar na viatura. Levado ao 9º BPM, zona norte de São Paulo, foi torturado e morto por policiais militares. Seu corpo foi encontrado na rua, horas depois. O Ministério Público denunciou 12 policiais e foi decretada autorização do pagamento de indenização pelo Estado à família do motoboy.

Em 2008, o coronel da PM José Hermínio Rodrigues foi morto quando andava de bicicleta em avenida da zona norte da capital. Havia indícios de que a sua execução estava relacionada às atividades do coronel para coibir ações de policiais corruptos e violentos, entre os quais o grupo de extermínio formado por policiais conhecido como “Matadores do 18”, em referência ao 18º BPM, localizado na área sob comando do coronel. Além das execuções, a corrupção policial estava ligada ao tráfico de drogas e às máfias de jogos ilegais e combustíveis adulterados. Dois policiais militares foram denunciados pelo Ministério Público como responsáveis pela execução.

Nesse mesmo ano, policiais militares foram presos, acusados de integrar um grupo de execução conhecido como “Highlanders”. As vítimas de suas ações eram levadas na viatura policial e depois encontradas mortas, com cabeça e mãos decapitadas.

Casos de Maio de 2006, entre os dias 12 e 21, em que civis e policiais foram mortos. Após uma onda de rebeliões atribuída ao Primeiro Comando da Capital (PCC), uma série de ataques foi dirigida a policiais, delegacias e prédios públicos e desencadearam reações das forças policiais e de grupos de extermínio. Nesse período, foram mortos 24 policiais militares, 8 policiais civis, 7 agentes penitenciários, 3 guardas civis municipais e 493 civis, entre os quais 79 em ações de “resistência seguida de morte”¹⁰. Contudo, em parte desses casos, nos seus processos há indícios de execuções sumárias que não foram considerados nos processos; locais dos confrontos que não foram preservados e perícias que não puderam

9 *Idem*, 2011.

10 Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo (2011). 15 anos da Ouvidoria de Polícia, 1995-2010.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

ser realizadas; há testemunhas foram intimidadas por policiais; registros das ocorrências pelo sistema 190 que foram prejudicados; casos que foram enviados à promotorias e varas que não eram do Tribunal do Júri e não tinham competência para apurá-los, etc¹¹. Movimentos de Direitos Humanos, entre os quais o grupo “Mães de Maio”, formado por familiares de mortos por policiais nesses episódios, fizeram uma série de recomendações à autoridades públicas, inclusive a solicitação de transferência de competência para a apuração desses crimes para a esfera federal.

Em fevereiro de 2004, o dentista Flávio Ferreira Sant’Anna, negro, 28 anos, foi morto por sete policiais que o confundiram com um assaltante, na zona norte da cidade de São Paulo. Ao perceberem o engano, os policiais tentaram incriminar a vítima e forjar um confronto, registrando a ocorrência como caso de “resistência seguida de morte”. A verdadeira versão surgiu após a vítima do roubo ter declarado que o dentista não era a pessoa que havia lhe roubado e que ele havia sido coagido pelos policiais a confirmar a versão oficial. Três policiais foram julgados e condenados, um deles faleceu antes do julgamento.

Caso Castelinho, em maio de 2002, quando 12 pessoas, supostos integrantes do PCC, foram mortas em uma ação policial montada em uma praça de pedágio. O episódio inicialmente foi divulgado como resultado de investigação policial, que identificou a formação de um comboio do grupo criminoso para assaltar um avião pagador. A ação policial envolveu membros do GRADI - Grupo de Repressão e Análise aos Delitos de Intolerância, criado em 2000 para reprimir e prevenir crimes de intolerância e composto por policiais militares subordinados diretamente ao Secretário de Segurança. Esse grupo contava com a ajuda de presos condenados, liberados da prisão especialmente para se infiltrarem nos grupos criminosos e colaborar com os policiais. Apesar do local não ter sido preservado para perícia, investigações do Ministério Público contrapuseram as afirmações da polícia sobre confronto, identificaram que as filmagens feitas pelas câmeras de vídeo do pedágio haviam sido editadas e que a ação, na verdade, era uma farsa montada pelo próprio GRADI. Ao final, foi oferecida a denúncia de 55 réus (53 policiais militares e 2 detentos) por

homicídio triplamente qualificado, que foi aceita pela justiça. Segundo a Ouvidoria de Polícia, o GRADI, que já havia sido denunciado por casos de tortura, em suas ações de maior repercussão, incluindo o caso Castelinho, mataram 27 supostos criminosos. O caso, que foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA (Organização dos Estados Americanos) em 2003, podendo resultar na responsabilização do estado brasileiro pela violação do direito à vida, das garantias individuais e da proteção judicial das vítimas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma democracia espera-se que as polícias prestem contas de suas ações à grupos que não se restrinjam aos seus superiores. A divulgação de estatísticas é um passo essencial, contudo ela não é suficiente para assegurar transparência uma vez que esses dados pouco mostram sobre o quanto as ações policiais têm respeitado as garantias individuais e assegurado os princípios de equidade na aplicação da lei. Mesmo após processos de padronizações na coleta e sistematização dos dados, pouco ou quase nada se pode dizer a respeito da conduta dos agentes durante as ações policiais e se o uso a força utilizada foi proporcional à ameaça apresentada. Não é possível, por exemplo, identificar singularidades das ações que resultaram em vítimas em relação àquelas que foram bem sucedidas sem terem implicado em maior uso da força. Não é possível identificar em que momentos os policiais optam por fazer uso de armas e relacionar tais decisões a questões como treinamento, perfil do policial, equipamentos e condições de trabalho, etc, aspectos fundamentais não apenas para aferir a legalidade das ações como também para o estabelecimento de planos e políticas de ações para o aperfeiçoamento da atividade policial. Informações dessa natureza, geralmente são resultado de trabalhos de pesquisa isolados e não de uma sistematização de dados voltados para essa finalidade. Acrescente-se a isso a dificuldade em produzir avaliações sobre o impacto e resultados das políticas e programas implementados ao longo do tempo.

É fundamental dispor de informações que permitam identificar o que é recorrente e o que é eventual nas práticas policiais. A atividade policial precisa ser monitorada por meio de indicadores que englobem diferentes aspectos e sutilezas do ofício, incluindo aquelas que ainda não configuram violência em seu sentido estrito, mas

11 Justiça Global e International Human Rights Clinic (2011). São Paulo sob ataque: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006. Disponível em: http://global.org.br/wp-content/uploads/2011/05/SaoPaulosobAchaque_JusticaGlobal_2011.pdf

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

que interferem na confiança na população na polícia e que, quando não são trabalhadas podem representar um incentivo às violências.

Apesar das limitações, os dados sistematizados até agora apontam que o direito à vida tem sido pouco respeitado pela polícia. Não revelam nada que já não seja conhecido. Reafirmam achados anteriores, da tendência às ações violentas pela polícia e que as práticas se mantêm a despeito das iniciativas, uma vez que os números divulgados permanecem praticamente inalterados. Importante ressaltar que enquanto as mortes decorrentes dos encontros com a polícia continuam frequentes, simultaneamente ocorreu acentuada queda nos homicídios comuns. A regulação do registro, posse e comercialização de armas e munição, a partir da Lei Federal nº 10.826, de 2003, a maior profissionalização da polícia e as altas taxas de encarceramento estão entre as justificativas apontadas para a queda dos homicídios comuns em São Paulo. Contudo, fica a questão: por que tais medidas não tiveram reflexo nas ações da polícia? Se a sociedade encontra-se mais pacificada, em boa parte por mérito da própria polícia, porque as corporações continuam recorrendo com frequência ao uso de uma força que ela conseguiu reduzir drasticamente nos conflitos interpessoais?

Não é possível afirmar que as execuções são um recurso constante nas ações policiais, mas sim que a força letal é recorrentemente empregada e que a precariedade das investigações policiais e da produção de elementos pelas perícias, além do pouco empenho dos promotores de justiça nesses casos (órgão encarregado do controle externo da polícia) indicam que não é possível ter plena confiança de que todas essas ações foram absolutamente legítimas e justificáveis. Tais casos permanecem sendo submetidos a uma avaliação corporativista e parcial, seja entre os membros do Ministério Público, seja entre os magistrados, instâncias fundamentais para o controle das ações policiais.

Mesmo com a produção de diretrizes e procedimentos que permitiriam, em certa medida, previsão, racionali-

zação e controle das práticas levadas a cabo por seus agentes, o imponderável parece prevalecer nas ações policiais, ao menos nas justificativas apresentadas para fundamentar as ações de estrito cumprimento do dever legal.

Por outro lado, se a letalidade entre os policiais é pequena nessas situações, sua vulnerabilidade fica evidente nos horários de folga, em grande parte devido às atividades extra-oficiais, os “bicos” como segurança.

Ainda que os dados disponíveis apresentem limitações e estejam distantes dos modelos ideais de transparência e prestação de contas, tais medidas são importantes porque retiram das instituições da segurança a exclusividade no acesso aos dados. Se não permitem um monitoramento efetivo das práticas policiais, permitem ao menos abrir espaço para a promoção de uma cultura de *accountability*, condição em que agentes públicos prestam contas de suas ações.

Segundo Chapman (2003), as boas fontes de informação possuem três características principais: são de fácil acesso, estão disponíveis ao longo do tempo sem interrupção e permitem que seus dados sejam desagregados. A partir do uso de indicadores é possível responder algumas questões sobre as ocorrências em larga escala e identificar a existência ou não de um padrão sistemático de violação de direitos humanos num espaço definido. Os dados estatísticos, combinados a outros tipos de dados qualitativos, podem produzir uma leitura mais adequada da situação. Para isso, é preciso estabelecer, em cada contexto específico, quais são as combinações de fontes disponíveis e confiáveis¹².

As informações disponíveis carecem ainda de aprimoramento, para que sejam suficientes em garantir transparência às ações policiais, fundamentar o debate público e, sobretudo, distinguir o que são crimes e o que ações profissionais legítimas.

12 CHAPMAN, A. R. “Comparing the requirements for developing indicators for civil and political and economic, social and cultural rights.” In: International Seminar on Indicators and Diagnosis on Human Rights. The Case of Torture in Mexico. Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, México, p. 35-46, 2003.



MINAS GERAIS

CONDUTA POLICIAL: MANIFESTAÇÕES JUNTO À OUVIDORIA DE POLÍCIA DE MINAS GERAIS

Silva, Sérgio Luiz Felix da*

Batitucci, Eduardo Cerqueira*

Cruz, Marcus Vinícius G.*

Souza, Letícia Godinho de*

Sousa, Rosânia Rodrigues*

Ali Ganem, Isabelle**

Victoria, Marianna Reis**

** Pesquisadores do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP/FJP*

*** Estagiárias do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro – NESP/FJP*

É sabido que a conduta policial, principalmente no que tange à possibilidade de excessos no exercício de sua autoridade na interação rotineira com o cidadão, configura um problema nas sociedades em geral, ganhando destaque em contextos de democracia não consolidada. Todavia, o controle da atividade policial apresenta-se como um problema de difícil abordagem devido não só a lacunas teóricas como, e principalmente, por limitações nas fontes de dados.

No Brasil, a criação, a partir da década de 1990, das Ouvidorias de Polícia constitui-se um marco importante no controle externo da atividade policial.¹ Entretanto, a despeito da autonomia e independência decantada e toda possível evolução desde então, ainda não foram satisfatoriamente superadas aquelas dificuldades. Ainda é longo o caminho a ser trilhado no sentido de um efetivo monitoramento das atividades policiais.

Especificamente no que diz respeito à geração de dados ainda são evidentes os problemas quanto à padronização de variáveis (classificação), forma de coleta (periodicidade) e tratamento das denúncias, comprometendo em muito os esforços de análise. Entretanto, algumas sinalizações são possíveis. Desta forma, nesta seção será feita uma análise da conduta policial, em Minas Gerais,

a partir de manifestações da sociedade registradas junto à Ouvidoria de Polícia. As manifestações estão assim categorizadas: (Silva, 2008: 32-3)²

- Reclamações: manifestações de desagrado ou protesto sobre um serviço prestado, ação ou omissão;
- Solicitações: “manifestações em que o objeto e o sujeito são claramente definidos e cujo encaminhamento, não obrigatório, ocorre apenas quando oportuno e conveniente para a administração pública”;
- Críticas: manifestações de opinião desfavorável, censura, depreciação ou condenação em relação a algum serviço ou servidor. Difere da reclamação na medida em que se refere a questões amplas e estruturais para as quais, na maioria dos casos, não há solução imediata;
- Informações: pedidos de orientação sobre prestação de serviços;
- Sugestões: propostas para aprimoramento dos trabalhos da administração pública;

1 No Brasil, foram criadas, na década de 1990, Ouvidorias de Polícia nos seguintes estados: São Paulo (1995), Pará (1996), Minas Gerais (1997), Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (1999). (Lemgruber, 2003)

2 A Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais foi criada em 1997, por intermédio da Lei 12.622. Em 2004, foi incorporada, juntamente com as ouvidorias ambiental, da fazenda, patrimonial e licitações públicas, saúde e do sistema penitenciário, à Ouvidoria Geral de Minas Gerais (OGE). Entre essas ouvidorias específicas, a de Polícia é a que tem registrado a maior quantidade de manifestações. (Silva, 2008)

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

- Denúncia: manifestações sobre negligência, abusos de cargos e funções. Normalmente contêm a descrição da irregularidade e fundamentação de modo a permitir apuração dos fatos.

As categorias analisadas neste texto serão as reclamações e denúncias que correspondem, em média, a 92,0% dos registros no período 2008-2010. A série foi assim definida considerando-se que estão disponíveis no site da Ouvidoria apenas os relatórios de 2007 a 2011 sendo que, para 2011 é apresentado apenas o relatório do 1º semestre e danos no site impossibilitam acesso ao relatório do 2º semestre de 2007.

A despeito de se poder admitir uma melhoria na variedade, quantidade e qualidade dos dados registrados pela Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, a partir de 2004, em função de um estudo desenvolvido com propósitos de melhoria no sistema de coleta e análise de informações além de otimização de recursos humanos e físicos, ainda são evidentes os problemas que comprometem significativamente a análise dos mesmos.³ São reconhecidos, pois facilmente identificados, problemas de disponibilidade dos dados para as seguintes naturezas e períodos: Ameaça, 1º semestre de 2010; Constrangimento ilegal, 2009 e 1º semestre de 2010; tortura, 2º semestre de 2009 e 2010; Homicídio, 2º semestre de 2009 e 2010; Maus Tratos, 2009 e 2010.

Os casos de valores nulos podem apresentar problemas de registro. Deve-se lembrar que os dados foram compilados de relatórios semestrais. As agregações, independentemente dos valores, não deixam transparecer os casos em que o dado semestral inexistiu ou é nulo.

De outra forma, poder-se-ia afirmar que os dados, mais do que espelhar o fenômeno da conduta policial, adequada ou arbitrária, refletem o aperfeiçoamento da Ouvidoria de Polícia no monitoramento e controle da referida conduta. Na realidade, um e outro estão diretamente relacionados. Ou seja, as dificuldades na consolidação da Ouvidoria de Polícia enquanto agência de controle remete à dificuldade de se lidar com o fenômeno da conduta arbitrária da polícia em sua interação diária com o cidadão.

3 Em 2003, o ouvidor de polícia solicitou colaboração do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG) na organização da base de dados da Ouvidoria no sentido de melhorar o sistema de coleta de dados, análise das informações e otimizações de recursos físicos e humanos. Da análise, que contemplou o período 1998-2003, resultaram, entre outras, sugestões de modificação e criação de variáveis. (Crisp, 2004)

Enfim, em Minas Gerais, as manifestações são encaminhadas à Ouvidoria de Polícia por intermédio da Internet, telefone/fax, carta ou presencialmente. As manifestações presenciais ocorreram em 13,5% dos casos, em média no período. Por carta e ofício temos 7,9% dos casos. Por telefone e Internet temos, respectivamente, 37,8% e 40,8%. A diversidade de meios atende às demandas de agilidade, comodismo e anonimato. Conforme Lemgruber (2003: 7), “o anonimato constitui uma importante barreira protetora para os denunciantes, favorecendo o relato de desvios mais graves.” Todavia, se por um lado, o anonimato facilita o encaminhamento de denúncias e reclamações, por outro, parece dificultar a caracterização dos denunciantes, vítimas ou não.

Cabe esclarecer, que nem sempre é a vítima quem encaminha denúncia à Ouvidoria. Ocorrem casos em que o denunciante é um conhecido da vítima e outras em que uma instituição reencaminha à Ouvidoria denúncia que lhe chegou ao conhecimento. As Tabelas 1 e 2 apresentam dados que contemplam esses aspectos.

A Tabela 1 informa sobre o encaminhamento das denúncias. Ou seja, em que medida o denunciante manifesta-se diretamente ou não à Ouvidoria, se por intermédio de outra(s) instituição(ões) e como se identifica. Segundo os dados, 26,6% das manifestações são anônimas, 6,4% são encaminhadas por outras instituições (pessoa jurídica) e 67,0% por pessoas físicas. A redução no tempo das ocorrências em que o manifestante não optou pelo anonimato, 23,6%, pode ser uma indicação positiva da ampliação do grau de confiança na atuação da Ouvidoria.

TABELA 1 – DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA, SEGUNDO TIPO DE USUÁRIO MINAS GERAIS – 2008-2010

Tipo de Usuário	2008	2009	2010
Pessoa Física	63,6	70,0	66,7
Pessoa Jurídica	5,5	4,0	9,7
Anônimo	30,9	26,0	23,6

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

A Tabela 2 informa em que proporção o manifestante corresponde à vítima ou não. Em 62,6% dos casos,

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

os manifestantes são as próprias vítimas, em 27,7% não-vítimas. Em 9,7% dos casos não há informações sobre os manifestantes.

TABELA 2 – DENÚNCIAS E RECLAMAÇÕES RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA, SE VÍTIMA OU NÃO MINAS GERAIS – 2008-2010

Tipo de Usuário			
Caracterização	2008	2009	2010
Vítima	69,1	63,4	57,3
Ñ. Vítima	30,9	22,3	31,5
Ñ. Inform.	0,0	14,3	11,2

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

A tabela 3 apresenta a distribuição das manifestações conforme região. É interessante observar que o interior apresenta um total de manifestações ligeiramente maior que a capital mineira e sua região metropolitana. O interior é responsável, em média, por 51,7% das manifestações enquanto a capital e sua região metropolitana totalizam 44,3%, sendo que respondem, respectivamente a 28,3% e 16,0% das manifestações. As manifestações cuja região não foi informada correspondem a 3,9%.

A despeito da impossibilidade de comparar as manifestações contra a violência policial, segundo a região, do período 2008-2010, com período anterior, cabe destacar que no 2º semestre de 2008, a Ouvidoria de Polícia passou por um processo de fortalecimento, com cursos de aperfeiçoamento profissional e de noções de direitos humanos para policiais civis, militares e bombeiros; instalação de filiais em nove regiões administrativas do estado, além de investimentos em sua estrutura. Segundo consta, esse Projeto de Fortalecimento da Ouvidoria de Polícia, que deu-se em parceria com a SEDS, teve muito bons resultados.

Na análise das ocorrências, foram consideradas nove categorias definidas a partir de suas caracterizações enquanto ações de caráter violento e/ou maior potencial ofensivo. São elas: Abuso de autoridade/poder, Agressão, Ameaça, Constrangimento Ilegal, Homicídio, Invasão/Violação de Domicílio, Maus tratos, Perseguição e Tortura.

Segundo dados da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, conforme Tabela 4, o número de reclamações e denúncias em relação à atuação policial, conside-

radas essas nove categorias de ocorrências decresceu 15,4% no triênio 2008-2010, variando de 636 a 531 manifestações.

Os valores nulos e/ou inexistentes comprometem análises que pretendam avaliar variações e participação por categoria. De toda forma, Abuso de Autoridade e Agressão apresentam números expressivos de participação nas ocorrências, no período, com 36,9% e 19,5% respectivamente. Ainda com valores significativos temos a Ameaça, 12,7% e Invasão de Domicílio com 9,9%. Todas com ocorrências não nulas em todos os anos do período.

A ameaça é a única das ocorrências que teve crescimento no período, 31,3%. Todas as outras decresceram: Invasão de domicílio, 5,2%, Agressão, 29,2% e Abuso, 72,7%.

TABELA 3 – MANIFESTAÇÕES CONTRA VIOLÊNCIA POLICIAL, RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA SEGUNDO A REGIÃO MINAS GERAIS - 2008-2010

Região (%)	2008	2009	2010
Capital	30,5	27,0	27,9
RMBH	18,4	14,7	15,4
Interior	48,7	53,2	52,7
Ñ. Informado	2,5	5,0	4,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

TABELA 4 – NÚMERO DE MANIFESTAÇÕES CONTRA A VIOLÊNCIA POLICIAL RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA MINAS GERAIS 2008-2010

Natureza da Manifestação	2008	2009	2010
Agressão	154	89	109
Abuso de autoridade/poder	304	278	83
Ameaça	48	118	63
Constrangimento Ilegal	6	0	47
Homicídio	8	0	0
Invasão/Violação de domicílio	58	66	55
Maus Tratos	19	0	0
Perseguição	0	69	174
Tortura	39	17	0

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais, Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

Notas: 1) A natureza "Agressões" inclui agressões físicas e verbais, lesão corporal e rixa.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

As tabelas 5 a 8 apresentam dados referentes à caracterização mais detalhada dos manifestantes. A tabela 5 apresenta dados sobre o sexo do manifestante. Os manifestantes do sexo masculino correspondem a 56,2%, em média. Já as manifestantes correspondem a 31,0%. Cabe observar, primeiramente, que o sexo do denunciante e da vítima podem não corresponder. Segundo, é alta a incidência de manifestações em que não há informações sobre o sexo do manifestante, principalmente no ano de 2010, 21,5%.

TABELA 5 – MANIFESTAÇÕES CONTRA VIOLÊNCIA POLICIAL, RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA SEGUNDO O SEXO DO MANIFESTANTE MINAS GERAIS - 2008-2010

Sexo (%)	2008	2009	2010
Masculino	56,6	61,6	50,0
Feminino	32,9	31,4	28,5
Ñ. Informado	10,5	7,0	21,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

TABELA 6 – MANIFESTAÇÕES CONTRA VIOLÊNCIA POLICIAL RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DO MANIFESTANTE MINAS GERAIS - 2008-2010

Faixa etária (%)	2008	2009	2010
0 a 17 anos	2,9	1,3	0,5
18 a 29 anos	21,7	13,0	14,0
30 a 49 anos	56,5	25,3	33,6
Acima 50 anos	19,0	8,1	11,3
Ñ. Informado	0,0	53,2	40,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

A tabela 6 apresenta a distribuição das manifestações segundo a faixa etária do manifestante. Crianças e adolescentes, ou seja, manifestantes na faixa de 0 a 17 anos respondem, em média, por 1,6% das manifestações. Manifestantes na faixa de 18 a 29 anos correspondem, em média, a 16,2% do total. A faixa etária que corresponde à maior média é de 30 a 49 anos, respondendo por 38,4% dos manifestantes. Merece destaque a

alta proporção de manifestações em que a faixa etária do manifestante não foi informada, 53,2% e 40,7%, nos anos 2009 e 2010, respectivamente. O que compromete a análise por faixa etária.

TABELA 7 – MANIFESTAÇÕES CONTRA VIOLÊNCIA POLICIAL, RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA SEGUNDO A ESCOLARIDADE DO MANIFESTANTE MINAS GERAIS - 2008-2010

Instrução (%)	2008	2009	2010
Sem instrução	1,2	7,9	4,6
Fundamental incompleto	17,0	13,0	9,1
Fundamental completo	20,8	12,9	10,8
Médio completo	35,2	14,6	22,2
Superior completo	25,9	18,2	14,8
Ñ. Informado	0,0	33,4	38,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

TABELA 8 – MANIFESTAÇÕES CONTRA VIOLÊNCIA POLICIAL, RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA SEGUNDO A RAÇA/COR DO MANIFESTANTE MINAS GERAIS - 2008-2010

Cor (%)	2008	2009	2010
Parda	46,3	18,1	24,8
Branca	38,1	20,3	23,4
Negra	13,4	7,3	8,5
Amarela	2,1	0,5	0,9
Ñ. Informado	0,0	53,8	42,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

A tabela 7 apresenta a distribuição das manifestações segundo a escolaridade dos manifestantes. As categorias foram agregadas de modo a reduzir sua quantidade de 7 para 5 categorias, suprimindo-se as categorias médio incompleto e superior incompleto. Merecem destaque as porcentagens médias para as categorias médio completo e superior completo que correspondem a 24,0% e 19,6%, respectivamente. Sob esse aspecto, considerando corresponderem a 12,8 e 5,2% da população acima de 5 anos de idade por anos de estudo, conforme FJP (2010), aqueles

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

que apresentam médio e superior completos são os que, proporcionalmente, mais encaminham manifestações contra a violência policial à Ouvidoria de Polícia. Essa relação vai se invertendo à medida que cai a escolaridade. Essa informação é interessante na medida em que sinaliza para o fato de que não estão entre os que mais se manifestam aqueles que estariam mais expostos à arbitrariedade policial. Deve se destacar, ainda, seguindo o que ocorre com a variável faixa etária, as altas porcentagens de não informação da escolaridade dos manifestantes para os anos 2009 e 2010. Ou seja, 33,4% e 38,5%, respectivamente.

A tabela 8 apresenta a distribuição das manifestações segundo a raça/cor dos manifestantes. Entre os que mais se manifestam, junto à Ouvidoria, contra a atuação de membros das organizações policiais, estão pessoas de cor parda, 29,7%. Em seguida, estão os manifestantes de cor branca, 27,3%. Os negros correspondem a 9,7% dos manifestantes. Seria interessante observar esses dados em perspectiva comparativa com a distribuição percentual

da população segundo raça e cor. De acordo com dados do IBGE (2010), os pardos corresponderiam a 46,6% da população de Minas Gerais, os brancos, 44,2% e os negros 8,8%. Se se levasse em consideração apenas os dados de 2008, poderia se concluir que os negros e pardos teriam mais problemas com a polícia. Todavia, a alta proporção de manifestações em que não há informações sobre a cor dos para os anos 2009 e 2010, 53,8% e 42,5%, respectivamente, limitam as análises e impossibilitam maiores conclusões.

Com relação à organização policial citada, conforme Tabela 9, a Polícia Militar é alvo, em média, de 60,1% das denúncias e reclamações, contra 37,0% da Polícia Civil. O Corpo de Bombeiros aparece com a média de 2,7% manifestações. Todavia, considerada a taxa média por 1000 agentes, a Polícia Civil chega a 37,7 citados, 2,8 vezes superior à média da Polícia Militar que é de 13,3 citados por 1000 agentes. O Corpo de Bombeiros apresenta uma taxa média de 5,2 citados por 1000 agentes.

TABELA 9 – NÚMERO DE MANIFESTAÇÕES CONTRA VIOLÊNCIA POLICIAL, RECEBIDAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA SEGUNDO A ORGANIZAÇÃO CITADA MINAS GERAIS - 2008-2010

Órgãos Citados	2008			2009			2010		
	Abs.	%	Taxa (por 1000 agentes)	Abs.	%	Taxa (por 1000 agentes)	Abs.	%	Taxa (por 1000 agentes)
PM	1044	59,3	11,88	1343	60,2	14,57	1247	60,9	13,52
PC	643	36,5	33,46	837	37,5	43,91	758	37,0	35,60
BM	69	3,9	7,51	47	2,1	4,33	42	2,1	3,71
Ñ. Informado	4	0,2		4	0,2		0	0,0	
Total	1760	100,0		2231	100,0		2047	100,0	

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

Nota: Os registros que citam mais de uma corporação (ex.: PM/PC ou PM/PC) são somados em sua totalidade a cada uma delas.

A Tabela 10 apresenta informações sobre o monitoramento da apuração das manifestações registradas na Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais. As apurações são divididas em dois subgrupos: aquelas que estão em andamento e aquelas que foram arquivadas. Estas últimas são subdivididas em: improcedentes, à disposição do Ministério Público (MP), à disposição da Justiça Militar Estadual (JM), retiradas a pedido do denunciante, elogio, procedimento administrativo, geração de orientações, Juizado Especial Criminal e Outros. À disposição

do MP e JM implicam esgotamento da competência da Ouvidoria, motivo de arquivamento. Além dessas, não há uma definição clara do que seja “gerou orientações”. Isso merece destaque considerado o alto número de registros no último ano da série considerado a nulidade de registros nos dois primeiros.

Enfatize-se, ainda, que a Ouvidoria não participa da investigação das denúncias. Ela recebe/ouve as manifestações, as encaminha às Corregedorias e faz o acompanhamento, empenhando esforço para que as mesmas

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

transcorram com rigor e imparcialidade. Na última linha, é apresentado o número de manifestações cujo ano de arquivamento corresponde ao ano de registro.

Enfim, o que se observa, no período 2008-2010, é um contínuo decréscimo do número de apurações em andamento, totalizando uma queda de 53,7%, caindo de 1772 para 820 apurações, de 2008 para 2010, respectivamente.

Quanto às manifestações arquivadas, é interessante observar a relação entre aquelas que ocorreram em função da improcedência da manifestação e aquelas cujo arquivamento deu-se no mesmo período de registro. Não há como se definir o número de manifestações arquivadas no mesmo ano de registro que o foram por caracterizar-se como improcedentes. De toda forma, merece destaque o comportamento distinto de ambas as categorias. Enquanto cresce o número de manifestações arquivadas no mesmo período de registro, passando de 18,8% para

46,5% do total de arquivamentos, o número de manifestações arquivadas por improcedência decresce de 43,1% para 18,3% dos arquivamentos. A improcedência decresce enquanto o arquivamento, quaisquer que sejam os motivos, cresce.

Outra categoria que merece destaque é a retirada de denúncia a pedido do denunciante, ou seja, os casos em que os denunciantes compareceram á OP e manifestaram formalmente seu desinteresse quanto ao prosseguimento das apurações. Apesar de pouco representar no total de manifestações arquivadas, esta categoria caiu 75% no período. Disso pode se concluir: a) que tenha decrescido o número de manifestações infundadas que resultaram em retirada por iniciativa do denunciante; b) que os denunciantes adquiriram maior confiança no poder do estado no que tange a dar-lhes garantias no caso de prosseguimento com a denúncia, ou seja, ampliação do grau de confiança a atuação da Ouvidoria.

**TABELA 10 – MONITORAMENTO DAS APURAÇÕES DAS MANIFESTAÇÕES REGISTRADAS NA OUVIDORIA DE POLÍCIA, SEGUNDO SITUAÇÃO
MINAS GERAIS - 2008-2010**

Situação	2008	2009	2010
Em andamento	1772	1243	820
Arquivadas (1)	1129	4837	2031
- Improcedentes	487	1369	371
- Ministério Público	203	729	117
- Justiça Militar Estadual	97	362	45
- Retirada a pedido do denunciante	27	68	12
- Elogio	18	68	10
- Procedimento administrativo (2)	10	38	83
- Gerou orientações	0	0	498
- Juizado Especial Criminal	15	29	0
- Outros	272	2174	895
Total de arquivadas apenas no período	212	1663	945

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Elaboração: Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP / FJP

Notas: 1) As categorias referentes a "instauração de "procedimentos administrativos", "processo administrativo" e "providência administrativa" foram unificadas na tabela para privilegiar a comparação dos dados; 3) Não há dados relativos ao 2º semestre de 2007 já que o arquivo do site estava danificado; 4) Onde não aparece o dado é porque o dado não está disponível na fonte citada, não há ocorrência ou inexistência.

BIBLIOGRAFIA

CRISP (2004). O papel da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais no controle externo da atividade policial. Relatório de Pesquisa.

IBGE, Estudos e Pesquisa: Informações demográficas e sócio-econômicas nº. 27, RJ, 2010.

FJP. Perfil de Minas Gerais, 2010.

LEMGRUBER, Julita. As Ouvidorias de Polícia no Bra-

sil: Limites e possibilidades. Boletim Segurança e Cidadania, CESEC, ano 01, nº. 03, janeiro de 2003.

MINAS GERAIS. A Ouvidoria agora vai falar. Seleção de textos e Relatório 2003 da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte, Gráfica Editora Del Rey, 2004.

SILVA, Lia Barbosa, (2002) Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais: Criação e processo de institucionalização. BH, FJP.



RIO GRANDE DO SUL

DIREITOS HUMANOS E VIOLÊNCIA POLICIAL NO RS: O RELATÓRIO AZUL EM PERSPECTIVA

José Vicente Tavares dos Santos

Professor Titular de Sociologia da UFRGS, CNPq, INCT - Violência, Democracia e Segurança Cidadã

Alex Niche Teixeira

Professor Adjunto de Sociologia da UFRGS, INCT - Violência, Democracia e Segurança Cidadã

A Constituição brasileira de 1988, denominada de Constituição Cidadã, representou a instauração do Estado Democrático de Direito, com inúmeras possibilidades de aumento no acesso à Justiça. Entretanto, foi escassa a discussão sobre o direito à vida e à segurança, prevalecendo o ponto de vista dos Comandos das Polícias Militares estaduais, o qual garantiu a definição constitucional dessas polícias como forças auxiliares das forças armadas (AZEVEDO, 2000; Constituição Federal de 1988, art. 144).

As forças sociais democráticas vinham fazendo a denúncia de graves violações de direitos humanos desde os anos de “chumbo” da Ditadura Militar. Os liberais consideravam que o Estado de Direito superaria tanto a violência do Estado quanto a criminalidade. Já as forças de esquerda falavam em violência estrutural do modo de produção capitalista, considerando o crime um epifenômeno das relações de exploração. Poucos percebiam as relações entre cultura e violência como estratégia de sobrevivência para algumas camadas da população (OLIVEN, 1982).

Somente nos anos 90, a violência veio a tornar-se um problema social e uma questão sociológica. Os estudos sobre o crime já estavam presentes na historiografia brasileira (BRETAS, 1991), os processos da violência política rural já vinham sendo analisados, com larga tradição nos estudos sociológicos (TAVARES DOS SANTOS, 2002), e a denúncia da violência contra os trabalhadores rurais e camponeses passou a ser sistemática (CPT, 1988-2003). A noção de “criminalidade violenta” passou a ser um instrumento chave para explicar a jun-

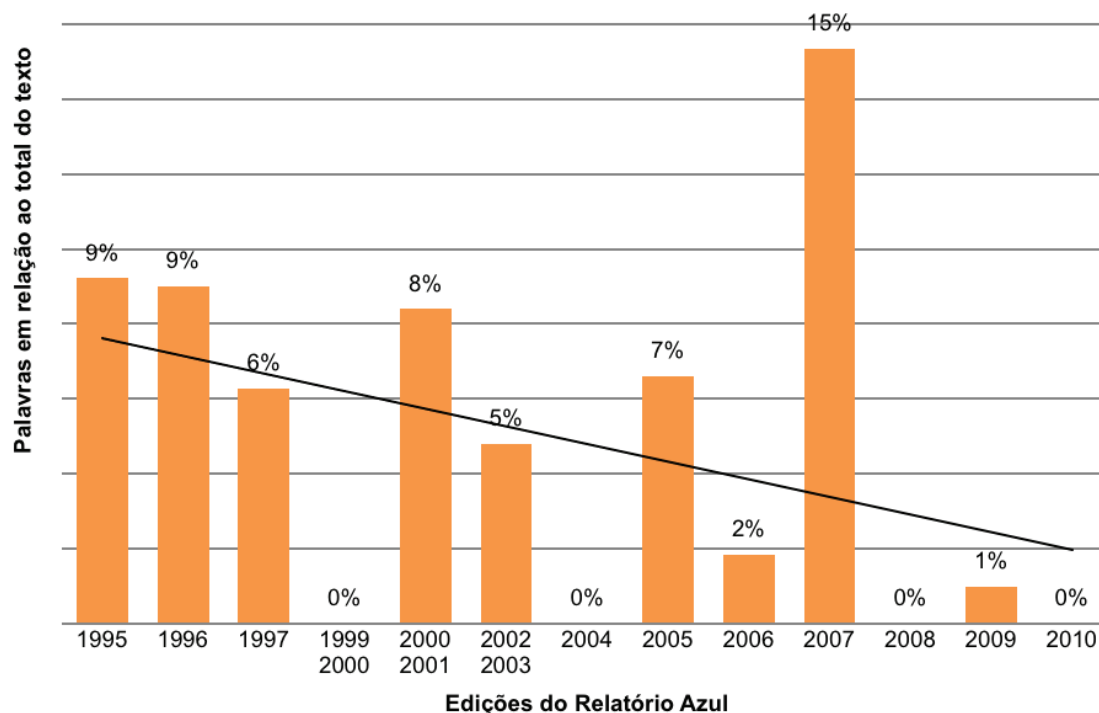
ção do crime com a violência, inaugurando uma série de pesquisas e estudos sobre as polícias, a segurança pública, o poder judiciário penal, as prisões e os fenômenos de violência na escola (ADORNO, 1993; ZALUAR, 1999; LIMA et alii, 2002).

No Rio Grande do Sul houve várias iniciativas da sociedade civil no sentido de construir garantias de direitos humanos, tanto na Assembleia Legislativa do Estado, por meio da Comissão de Direitos Humanos, quanto na Câmara Municipal de Porto Alegre, por Comissão do mesmo teor. Na Assembleia, a Comissão de Direitos Humanos apresentou-se como um fórum de recebimentos de denúncias de graves violações de direitos humanos, mas foi também protagonista de iniciativas no sentido de promover campanhas pelo acesso, para a maioria da população, aos direitos civis, políticos, assim como ações de reivindicação por direitos sociais.

VIOLÊNCIA POLICIAL NO RELATÓRIO AZUL

O Relatório Azul é uma publicação anual da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul que teve início em 1995. Nele foram registradas as graves violações da dignidade humana no estado. Em suas páginas emergiram palavras de denúncia e indignação dos violentados e humilhados, espelhando a seletividade social das vítimas observada na sociedade brasileira: trabalhadores urbanos, moradores de bairros populares, pais, crianças, mulheres, jovens, negros, índios. Está presente,

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 1 – PRESENÇA DO TEMA VIOLÊNCIA POLICIAL NO RELATÓRIO AZUL POR ANO- 1995-2010

Fonte: Relatório Azul – CCDH-AL/RS, 1995-2010. Sistematização dos autores.

ainda, a enorme vitimização de jovens e adolescentes, do sexo masculino, em acidentes de trânsito, homicídios e pelo uso de armas de fogo. E, ainda, a violência doméstica, os abusos sexuais e a violência contra profissionais do sexo e travestis, os castigos corporais e os maus tratos contra crianças, idosos e mulheres. O Relatório Azul consolidou seu papel cívico de ser um porta-voz de todas as vítimas de meados da década 90 até os anos 2000.

Neste artigo foi empreendida uma análise com foco no tema da violência policial presente em todas as edições do Relatório Azul¹. Primeiramente, foi operada uma codificação temática do material, a fim de isolar as menções ao tema da “violência policial”. Em um segundo momento, este tema foi analisado internamente, bem como quanto ao seu volume - números de palavras - em relação ao restante do material publicado em cada um dos Relatórios Azuis.

O Gráfico 1 indica a presença de material acerca da temática específica “violência policial” em relação ao volume total de texto de cada relatório publicado entre

1995 e 2010. A análise de conteúdo apontou um período de maior atenção ao tema até 2003, o qual foi perdendo espaço a partir de 2004. A edição de 2004 em verdade precisa ser considerada à parte, pois tratou-se de uma edição comemorativa ao 10 anos de trabalho do Relatório Azul e seu conteúdo foi essencialmente analítico focando a experiência e o papel desempenhado pela publicação ao longo de uma década.

A atenção ao tema da violência policial se impu- nha com considerável importância até 2004, ensejando a destinação de uma seção específica com o mesmo nome no Relatório. O conteúdo era fundamentalmente baseado nas denúncias recebidas pela CCDH ou coletados na imprensa, e os textos apareciam ou no formato de notícias ou as citando, como pode ser exemplificado:

Enfermeira violentamente espancada em Delegacia de Polícia - No dia 15 de maio de 1995, compareceu na CCDH a Sra. R.G.L., 35 anos, que relatou episódio ocorrido em Delegacia de Polícia de cidade da região litorânea, em que foi agredida com socos, arrastada pelos cabelos e pisoteada por inspetor de polícia. A sessão de tortura, que durou cerca de 30 minu-

¹ Os dados foram sistematizados e analisados com o auxílio do software NVIVO e os resultados aqui relatados basearam-se fundamentalmente em codificação temática por textos cuja noção de violência policial estivesse presente, isto é, com recurso à busca automática pelo termo “violência policial”.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

tos, não surpreendeu o delegado titular da DP que, entretanto, ao chegar, mandou suspendê-la e retirar as algemas da vítima. As fotos apresentadas a essa Comissão comprovam por si só a gravidade das lesões praticadas no corpo da enfermeira [...] (Relatório Azul, 1995, p. 101).

Bala que atingiu menina era de PM - A bala que matou Bruna Suelen Caetano do Nascimento, 9 anos, em 28 de fevereiro último, em Sapucaia do Sul, partiu da arma de um PM, segundo laudo emitido pelo Departamento de Criminalística, recebido ontem pelo delegado Thiago Firpo, da 2ª DP do município. Na troca de tiros entre um PM à paisana e dois assaltantes, a menor foi atingida. A menina estava em uma parada de ônibus, junto com a avó, e um tiro atingiu sua coluna vertebral [...] (Relatório Azul, 2003, p. 342 apud Jornal Correio do Povo, 4 de abril de 2003, página 23).

A diminuição recente no espaço ao tema é notável. Tomando 2004 como um marco desta inflexão, é significativo apontar o aparecimento da categoria específica “Violência contra policial” no Relatório Azul de 2005. A inclusão deste tópico responde ao avanço das discussões sobre Direitos Humanos no âmbito da formação nas Academias de Polícia no estado. Em 2006, a seção anteriormente intitulada “Violência policial” passa a se chamar “Violência geral”. Apesar do menor espaço destinado em relação aos anos anteriores e de abordar um caso de agressão por um vigilante e outro por parente de policiais, aparecem em maior número os casos de violência cometidos por policiais, a indicar o não arrefecimento do fenômeno em si. Em 2007, a sessão “violência policial” novamente não aparece e só constam textos sobre violência contra o policial. Em 2008, igualmente não há a sessão específica com registro de denúncias contra policiais. O tema aparece apenas em um gráfico com o propósito de informar a distribuição relativa dos casos atendidos pela CCDH naquele ano. Os dados apontam que praticamente metade das denúncias recebidas foram de violência policial, mas não há referência a valores absolutos, o que dificulta o entendimento da magnitude desta “metade”, mas reforça, de todo modo, a ideia de que o fenômeno da violência policial seguiu chegando à Comissão, mas não necessariamente sendo incluído na publicação. A queda na atenção ao tema continua, pois em 2010 não aparecem referências

no Relatório Azul a casos de violência policial entre aqueles atendidos pela CCDH.

Observando-se as filiações partidárias dos envolvidos no Governo - responsável direto pela condução da política de segurança pública - e na CCDH da Assembleia Legislativa no período, percebe-se dois eixos possivelmente vinculados ao tratamento gradativamente menos privilegiado do tema da violência policial no Relatório Azul.

Um primeiro diz respeito aos anos iniciais (1995-1997), os quais coincidem com o mandato do governador Antonio Britto (PMDB) e do Deputado Marcos Rolim (PT) na presidência da CCDH. Já o governo seguinte de Olívio Dutra (PT) conviveu com um presidente da Comissão de mesmo partido. Entretanto, o enfrentamento interno promovido pelo governo a fim de promover mudanças estruturais nas instituições de segurança pública associou-se à atividade da CCDH documentada no Relatório Azul em termos da manutenção das denúncias contra a violência policial. A mudança mais importante, no sentido da alteração na forma de abordar o tema, ocorre no período de 2007 e 2008, conforme apontado anteriormente, o qual coincide com o governo de Yeda Crusius (PSDB) e a presidência da CCDH por um deputado de partido aliado (Marquinho Lang – DEM).

Não se pode abandonar a hipótese de que esta perda de espaço no Relatório Azul possa estar vinculada também a uma diminuição do fenômeno da violência policial no estado ou, noutro sentido, a uma maior capacidade da Ouvidoria de Segurança Pública e das Corregedorias de Polícia em acolher tais encaminhamentos, em lugar da CCDH. Ambas as hipóteses mereceriam uma investigação mais aprofundada com triangulação de dados para escapar às dificuldades intrínsecas ao circuito de produção oficial de tal tipo de informação, sendo possível ainda que tenha se dado uma reconfiguração no debate sobre os Direitos Humanos entre os agentes envolvidos na discussão sobre segurança pública, como indica a emergência do discurso acerca da violência sofrida pelos policiais no Relatório Azul a partir de 2005.

A QUINTA GERAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Tais oscilações no movimento de registro público à violência policial correspondem ainda a mudanças no tema das garantias dos Direitos Humanos. A Declaração

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Universal dos Direitos Humanos expressa como valores fundamentais e universais o ser humano e o reconhecimento da dignidade humana. Afirma, ainda, como “valores universais, os direitos humanos básicos, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à educação, à saúde e outros, que devem ser respeitados e assegurados por todos os Estados e por todos os povos” (MONTORO, 1988, p.4).

A evocação das mutações dos direitos humanos no contexto do processo de mundialização indica o problema de uma sociabilidade nova e de construção de uma cidadania mundial; viabiliza, também, a inclusão do multiculturalismo como um dos novos direitos coletivos (SOUSA SANTOS, 1994), o que tem resultados, para a compreensão da relação entre os direitos humanos e as novas questões sociais mundiais.

Os Direitos Humanos são direitos históricos, atravessando várias etapas nos países capitalistas centrais: os chamados direitos de primeira geração, os direitos civis, os quais asseguravam as liberdades individuais, ou seja, o direito à vida, o direito à liberdade, e o direito de propriedade. Na sequência das revoluções políticas, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França, são instituídos os direitos de segunda geração, os Direitos Políticos de autonomia, de representação e do contrato social configurado no Estado-Nação (BOBBIO, 1992).

O multiplicar das lutas sociais na Era do Capital e do Império levou à consolidação dos direitos sociais, direitos de terceira geração, os quais reconhecem direitos coletivos que asseguram a liberdade da população através do Estado, expressos nos direitos do trabalho, do direito à educação e à saúde, e no direito à segurança enquanto segurança pública.

Na segunda metade do Século XX, a quarta geração de direitos configurou-se enquanto a época dos *direitos da diferença específica*, pois, “a afirmação dos direitos é ao mesmo tempo universal e positiva” e caminha na direção da multiplicação de direitos e de sua diversificação, através da consolidação e do privilegiamento da sociedade civil em relação ao Estado (BOBBIO, 1992, p.30).

Os direitos coletivos da diferença específica, ou direitos coletivos difusos, poderiam ser exemplificados no direito à função social da propriedade fundiária, no direito ecológico, nos direitos da condição feminina, nos direitos à diversidade de orientação sexual, nos direitos ao multiculturalismo. E no direito, emergente, a uma segurança cidadã e a uma instituição policial marcada

pela contemporaneidade, o que certamente implica em profundas mudanças institucionais.

Sucedendo que as práticas de violência configuram-se como norma social de grupos da sociedade, presentes em múltiplas dimensões da vida social e política contemporânea. Dentre as novas questões sociais, os fenômenos da violência adquirem novos contornos, passando a disseminar-se por toda a sociedade enquanto um processo de dilaceramento da cidadania.

Nesse quadro de mundialização das conflitualidades sociais, pode-se pensar em uma 5ª geração de Direitos Humanos enquanto um conjunto de direitos nunca efetivados plenamente na modernidade. Tais direitos não efetivados – civis, políticos, sociais e difusos – constituem restos de uma exclusão de acesso ao direito pela maioria da população, emergindo como reivindicações de inúmeros movimentos sociais no século XXI. Por um lado, as populações em situação de vulnerabilidade social, conforme acentuava a Declaração de Viena de 1993:

“24. Deve ser dada uma grande importância à promoção e à proteção dos direitos do homem de pessoas pertencentes a grupos que se tenham tornado vulneráveis, incluindo os dos trabalhadores migrantes, à eliminação de todas as formas de discriminação contra tais pessoas, e ao reforço e a uma implementação mais eficaz de instrumentos de direitos do homem já existentes”.

Por outro lado, a reprodução da exclusão social configura um contingente populacional sem acesso a direitos de qualquer ordem:

“25. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que são necessárias medidas urgentes para alcançar um melhor conhecimento sobre a pobreza extrema e as suas causas, incluindo as relacionadas com o problema do desenvolvimento, por forma a implementar os Direitos Humanos dos mais pobres, a colocar um fim à pobreza extrema e à exclusão social e a promover o gozo dos frutos do progresso social”.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

A possibilidade de visualizar uma alternativa seria partir das lutas sociais, cujo momento anterior consistiu na defesa dos direitos humanos e na denúncia da violência política e social, mas que, na atualidade, definem como objeto específico de embate uma nova noção de direitos humanos, dentre as quais está o direito à segurança, elaborada a partir da relação sociedade civil - Estado.

A orientação dessas lutas sociais, por vezes compartilhada por administrações públicas mais democráticas e participativas, e orientadas por outra forma de governo da cidade, retorna às origens da polis e da política, enquanto “conjunto das instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade” (BOBBIO et alii, 1986, p.944), incluindo o direito coletivo à segurança dos cidadãos e cidadãs.

A realização dos direitos humanos é essencial para a consolidação da democracia, pois impõe “a institucionalização de políticas públicas capazes de impedir a prática de graves violações de direitos humanos, muitas vezes, ainda, com impunidade garantida, pondo em risco a construção de um estado de direito”, válido para todos os cidadãos (PINHEIRO E MESQUITA NETO, 1998, p. 70).

Tais questões substantivas para o processo de democratização parecem configurar os dilemas da passagem para outro padrão civilizatório. O debate público e a difusão dos direitos humanos, em sua complexidade e na perspectiva dos direitos da diferença específica, podem ajudar a trilhar as múltiplas veias de compreensão das questões sociais mundiais, na esperança de que a consciência coletiva possa desvelar as faces e processos da garantia dos direitos humanos.

Neste âmbito configura-se a emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supondo a construção social de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições de socialização – a família, a escola, as associações locais e os meios de comunicação – quanto as organizações do controle social formal – as polícias, o sistema judiciário, as instituições prisionais – possam vir a reconstruir o objetivo de uma governamentalidade preocupada com as práticas de si, emancipatórias, dos conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas e em suas trajetórias sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dilema das possibilidades de instituição de uma concepção de segurança cidadã, ou seja, um modelo de controle social que incorpore a participação social de modo a revitalizar os espaços urbanos, centrais e periféricos, garantindo uma vida cotidiana saudável, acompanha a atualidade da questão das graves violações de direitos humanos.

Nos esforços de reconstrução institucional visando à plenitude do Estado de Direito, nos últimos 25 anos, não foram colocadas em questão várias dimensões do controle social institucional. Cabe salientar os modos de funcionamento das polícias, cujos membros muitas vezes exercem a violência ilegal e ilegítima, as dificuldades de acesso à justiça, a seletividade social da justiça penal, a situação desumana das prisões e a perda de legitimidade das instituições de controle social.

As lutas sociais contra a violência expressam as possibilidades de uma governamentalidade, fundada na sociedade civil e na construção social da cidadania, buscando-se a reconstrução das relações de sociabilidade mediante outras bases da solidariedade social. Contra uma sociedade normalizadora e programada, efeito de uma tecnologia de poder centrada na vida, e de um Estado orientado para o controle social penal, emergem, no jovem século XXI, forças sociais de resistência, novos movimentos sociais, a crítica aos processos sociais de construção da violência simbólica e das “representações sociais da insegurança” e as concepções de uma polícia cidadã orientada para a mediação de conflitos.

Em várias de suas edições, o Relatório Azul apoiou firmemente essa visão democrática do controle social orientada pelo respeito à dignidade humana, ainda que no tocante especificamente à violência policial as edições a partir de 2007 tenham diminuído seu cuidado, apontando para a necessidade de continuidade destas pesquisas a fim de acompanhar o rumo desta discussão. A lição do Relatório Azul é a de que os governos que se isentam de cuidar das violações de direitos humanos, em particular da violência policial, apresentam modos de governar em que falta ao poder estatal estabelecer relações contratuais democráticas entre os cidadãos e cidadãs. Por isso, serão julgados pela História como destrutores das possibilidades emancipatórias do processo civilizatório.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio. “A criminalidade urbana violenta: um recorte temático”. In: BIB: Rio de Janeiro, ANPOCS, n. 35, 1993, p. 3-242.
- AZEVEDO, Rodrigo G. de. *Informalização da Justiça e Controle Social*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- BOBBIO, Norbert et alii. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. da UnB, 2ª. ed. 1986.
- BOBBIO, Norberto - *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRETAS, Marcos Luiz. “O Crime na Historiografia Brasileira”. In: BIB: Rio de Janeiro, 32:49-61, 1991.
- CPT – Comissão Pastoral da Terra. *Conflitos no Campo – 1988-2001*. CPT: Goiânia, 1989 a 2003.
- LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia”. In: BIB: Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2.000, p. 45-123.
- MONTORO, Franco. “Cultura dos Direitos Humanos”. In: *Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1988.
- OLIVEN, Ruben. *Violência e cultura no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio & MESQUITA NETO, Paulo. “Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século”. In: *Cinquenta Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*: São Paulo: Pesquisas, n. 11, 1998.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento, 1994.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. “Violências, América Latina: a disseminação de formas de violência e os estudos sobre conflitualidades”. In: *Revista SOCIOLOGIAS*. Porto Alegre: PPG - Sociologia do IFCH - UFRGS, Número 8, novembro de 2002, p. 16-32.
- ZALUAR, Alba. “Violência e Crime”. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: ANPOCS/Sumaré, 1999, p. 13-107.



DISTRITO FEDERAL

VIOLÊNCIA POLICIAL E IDENTIDADE PROFISSIONAL: REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE POLICIAIS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL¹

Welliton Caixeta Maciel

Mestrando em Antropologia Social, bacharel em Ciências Sociais e Direito, pela Universidade de Brasília, pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília - NEVIS/UnB.

O bjetivou-se, neste texto, discutir como a violência policial e a identidade policial militar são representadas por seus agentes e em que medida essas representações participam na construção de sua identidade profissional. Supõe-se que essas mesmas representações sociais são construídas pragmaticamente no contato com as diversas manifestações da violência, bem como na interação e na comunicação dos policiais com seus pares, tanto durante a formação nas unidades de ensino da Polícia Militar, quanto na atuação prática nas ruas, traduzida sob a forma de policiamento ostensivo.

A questão da identidade foi aqui entendida como a consciência de um “eu”, de um “nós” e de um “outro”, de modo sócio relacional que, imbricada nos meandros do *modus operandi* policial, contribui para a autoconsciência, auto avaliação, autoestima e a avaliação de si enquanto pessoa e membro de um grupo específico, a instituição policial militar.

Sendo assim, a ausência do auto reconhecimento e do reconhecimento social no que tange aos aspectos identitários (individuais e coletivos) acerca da atuação profissional do policial militar possa, talvez, ser pensada como um fator condicionante da ação ativa do membro da instituição diante da questão da violência policial, acabando por nela incorrer. Esse não reconhecimento não só pode

deturpar e renegar essa atividade, como ser um impeditivo no sentido de representá-la no rol do profissional.

Para consecução do objetivo proposto, a investigação compreendeu as seguintes estratégias metodológicas: pesquisa bibliográfica e trabalho de campo. A primeira consistiu no levantamento e exame da literatura sobre as categorias: polícia, violência policial e identidade; visando à elaboração de referências analíticas capazes de propiciar a interpretação dos dados empíricos. A segunda, realizada em dois momentos distintos junto a Polícia Militar do Distrito Federal, entre agosto de 2006 e agosto de 2008, compreendeu o uso integrado das seguintes técnicas: entrevistas semi-diretivas e de grupos focais.

Foram realizadas cinquenta entrevistas semi-diretivas (em um primeiro momento da pesquisa)² e quatro grupos focais (em um segundo momento) com, no máximo, dez participantes cada. Nossa via de acesso ao campo se deu a partir de autorização concedida pelo Comando Geral da PMDF, após solicitação formal por meio de Ofício (três ao todo, um em cada momento do campo).

Das técnicas utilizadas, apenas os grupos focais não foram realizados no contexto da Polícia Militar, ou seja, em uma de suas unidades. Seleccionados das listas de matrícula nos cursos de formação de ambas as unidades de ensino (Academia de Polícia Militar de Brasília e Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças), observando-

¹ Texto escrito a partir da monografia de conclusão do curso de Graduação em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia, defendida no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, sob a orientação da Prof.^a Dra. Maria Stela Grossi Porto, em 2009, com o título “Violência e Identidade Policial Militar: Representações Sociais de seus Agentes”.

² Parte do material empírico utilizado em nossas reflexões foi proveniente da pesquisa de iniciação científica que teve por título “Reflexos da Formação da Identidade Profissional do Policial Militar na (i)legitimidade de sua Ação frente à violência da Capital Federal” e que foi desenvolvida entre agosto de 2006 e agosto de 2007.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

-se a posição hierárquica como variável de segmentação, além da questão do tempo de serviço na PMDF e da natureza do trabalho (policiamento ostensivo), os policiais compareceram ao Centro de Atendimento e Estudos Psicológicos (CAEP/IP/UnB), localizado no Campus Darcy Ribeiro, da Universidade de Brasília. A escolha deste local se deu pelo fato de ser o mesmo mais apropriado para o uso desta técnica, ou seja, salas espelhadas com possibilidade de gravação de áudio.

A partir de um universo de, aproximadamente, 15.662 policiais militares ativos na PMDF naquele momento de realização do campo³, colaboraram, ao todo, 84 policiais militares (sessenta e seis homens e dezoito mulheres), conforme descrição detalhada abaixo:

1. Entrevistas: cinquenta policiais militares, dentre eles: a) quatorze Primeiro Tenentes com dez anos (em média) de serviço; b) vinte Aspirantes a Oficial recém-formados(as), dezessete com (em média) de três a cinco anos de serviço militar e apenas três com mais de cinco anos, seja na própria Polícia Militar ou no Corpo de Bombeiros Militar; c) sete Cabos com dezessete anos (em média) de serviço policial militar; d) nove Soldados com dezenove anos (em média) de serviço.
2. Grupos Focais (GFs)⁴: trinta e quatro policiais militares, assim distribuídos⁵: a) Primeiro GF: dez Segundo Sargentos com uma média de vinte anos de serviço policial militar; b) Segundo GF: oito Segundo Sargentos com a mesma média de tempo de serviço na PMDF; c) Terceiro GF: nove Capitães com uma média de quinze anos de serviço policial militar; d) Quarto GF: sete Capitães, também média de quinze anos de serviço na instituição policial militar do Distrito Federal.

Em ambas as técnicas foram utilizados roteiros com tópicos-guia que abarcaram as seguintes dimen-

sões de análise: articulação entre teoria e práticas policiais militares, uso da força física, a questão da violência policial, identidade com a função policial e a questão do “ser policial”.

Antes que o/a leitor(a) se pergunte sobre que critérios foram utilizados na diferenciação quantitativa em termos da hierarquização por patentes dos elementos de ambas as amostras, ou ainda, sobre o porquê da ausência das baixas patentes (cabos e soldados) nos grupos focais, mesmo supondo a pesquisa que a identidade é também resultado do processo de socialização secundária e esta se faz a partir das patentes iniciais de entrada na corporação, esclarecemos que o “privilegiamento” da colaboração de determinadas patentes em detrimento de outras não foi de nenhum modo proposital, mas motivado pela facilidade de acesso àqueles policiais/potenciais informantes que, no momento da realização do trabalho de campo, realizavam cursos de formação/aperfeiçoamento (como, por exemplo: o Curso de Formação de Soldados - CFSd, o Curso de Formação de Oficiais - CFO, o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos - CAS ou o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - CAO) em alguma das unidades de ensino da PMDF acima referidas.

Os grupos focais foram compostos observando o critério de homogeneidade entre os participantes no que tange à hierarquia/patente ocupada na instituição, bem como o tempo de serviço na PMDF. Desse modo, privilegiou-se a interação face-a-face entre os participantes, mediada pelo uso de gravador de áudio, televisão e DVD. O local de realização, apesar de definido previamente e comunicado aos participantes que, empenhados pela instituição, compareceram ao mesmo, foi artificial (sala espelhada, apropriada para a aplicação da técnica). O tempo de duração média foi de 1h30min. Adotou-se uma postura mais diretiva na mediação dos mesmos.

Objetivando um maior aprofundamento desta reflexão, incorporamos ao trabalho alguns dados do *survey* realizado com 300 policiais militares, parte do material empírico da pesquisa em âmbito nacional “Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança”⁶; na qual colaborei como pesquisador, entre novembro de 2008 e fevereiro de 2009, supervisionando o trabalho de campo que consistiu na aplicação

3 Fonte: SIGRH/SIAPE – agosto de 2006 – disponível no endereço eletrônico: <http://www.distritofederal.df.gov.br/>, acesso em 12 de agosto de 2007.

4 Sinceros agradecimentos à amiga e então colega de graduação em Ciências Sociais, na Universidade de Brasília, Isabelle Picelli, por colaborar na preparação dessa parte do campo. Agradeço, ainda, ao Centro de Atendimento e Estudos Psicológicos (CAEP/IP/UnB), pela disponibilização do local adequado para realização dos GFs.

5 Mesmo empenhados(as) em estar lá no horário marcado, nem todos(as) os(as) participantes compareceram por motivos das mais diversas ordens.

6 Pesquisa realizada por meio do Convênio FINEP/FAUFRGS/UFRGS 01.06.0731.00 VIPOSEG, sob a coordenação nacional dos Professores José Vicente Tavares dos Santos e César Barreira e, em nível do Distrito Federal, da Professora Maria Stela Grossi Porto.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

de questionários fechados e na posterior tabulação, armazenamento e análise de dados utilizando-se o software de pesquisa quantitativa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) gerando uma base de dados.

Apesar da enorme riqueza de informações contida nesse banco de dados, utilizou-se aqui apenas de algumas delas, mais especificamente, aquelas que dizem respeito à proposta e aos objetivos deste trabalho. Convém ressaltar que os instrumentos foram elaborados pela coordenação nacional e adaptados pela equipe local às especificidades do Distrito Federal.

Além do Distrito Federal, a pesquisa foi realizada, simultaneamente, nos Estados do Ceará, do Mato Grosso, de Pernambuco, do Pará, do Rio Grande do Sul, utilizando-se de um plano amostral estratificado contendo, no máximo, 36 estratos. Considerando, para o caso do Distrito Federal, um universo de 15.729 policiais militares⁷ (frequência absoluta), foi utilizada uma amostragem estratificada proporcional (definida e calculada pela coordenação nacional) onde o número de questionários por estrato refletisse a proporção encontrada na população.

Com isso, foram coletados, para cada um dos 36 estratos, o seguinte número de questionários por patente: Major, Tenente Coronel e Coronel⁸: 6 questionários; Capitão: 6 questionários; Tenente: 9 questionários; Sargento: 60 questionários; Cabo: 48 questionários; e Soldado: 171 questionários; totalizando uma amostragem de 300 policiais militares no Distrito Federal⁹, 267 homens e 33 mulheres, com tempos variados de serviço na corporação.

O único critério específico observado na aplicação dos questionários foi o de que os participantes não ocupassem função de chefia, mas que atuassem ou tivessem atuado no policiamento ostensivo (variável de segmentação observada também para o caso das entrevistas e dos grupos focais). Os locais de aplicação foram definidos conjuntamente com a instituição, observando-se não apenas a disponibilidade de efetivo para o atendimento ao quantitativo de cada estrato requerido, mas também

as condições de acessibilidade pelos pesquisadores aos informantes uma vez estando em campo.

Participaram da aplicação, ao todo, oito estudantes de graduação em Ciências Sociais da Universidade de Brasília e um já graduado, dois bolsistas e sete voluntários, que se deslocaram, individualmente ou em equipe, a alguma das seguintes unidades: 1.º BPM, 2.º BPM, 3.º BPM, 4.º BPM, 5.ºBPM, CFAP, 4.ª CPMInd, Comando e SubComando Geral e Estado Maior, entre os dias 09 de dezembro de 2008 e 19 de fevereiro de 2009.

VIOLÊNCIA E PROFISSÃO POLICIAL MILITAR

A violência policial tem estado, com frequência, nos jornais e noticiários locais e nacionais. É fato que grande atenção tem sido dada à ação policial e o comportamento desses agentes constante alvo de críticas por parte não só da sociedade civil, como também dos movimentos de Direitos Humanos, dos estudos acadêmicos e da mídia, principalmente quando envolvendo o uso da força física.

Contudo, segundo Neme (1999), os números da violência policial passaram a ser coletados e sistematizados somente a partir da década de 80 e isso porque o problema se agravou durante as ditaduras. A influência exercida pelo regime político de 1964 sobre as polícias militares foi determinante na definição de seu trabalho e ainda se faz presente nas corporações.

Convém mencionar que, nos últimos anos, diversas pesquisas empíricas evidenciaram o aumento do número de mortes por policiais no Brasil, as quais, segundo Misse (2004), não chegaram sequer a serem classificadas como crimes, mas resultado de operações legais de segurança, registradas como “autos de resistência”. A esse tipo de impunidade somam-se fatores outros, tais como: “a cultura do machismo, o *ethos* da guerra, a valorização da força física e da tecnologia da rapidez e da resistência (nos carros), do alcance e da letalidade (nas armas), do domínio e da virilidade (na relação sexual), do dinheiro e do status (nas relações sociais)”.

Segundo Wieviorka (1997: 19), “é cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizado e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas”.

Contudo, conforme pontuou Misse (s/d) ao comentar as hipóteses de Machado (1993, 1995), a coexis-

7 Fonte: SENASP/MJ.

8 Patentes agregadas em um único grupo de Oficiais Superiores com o objetivo de garantir uma maior representatividade da amostra.

9 Ainda que discrepante em 73 policiais da amostra estratificada proporcional correta, considerada a frequência relativa de 0,18% de um quantitativo total de 86.531 policiais militares distribuídos nesses seis Estados, esse foi o quantitativo proposto para amostragem. Participaram da pesquisa nacional, ao todo, 1.600 policiais militares.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

tência de dois ordenamentos distintos pode ser interpretada como uma “crise de legitimidade”, não como uma “deslegitimação” da ordem constituída. Por mais perceptíveis que sejam as dificuldades colocadas ao Estado brasileiro contemporâneo, o monopólio da força em suas mãos não deve ser relegado a um segundo plano, uma vez que constitui, dentre outras coisas, uma alternativa à manutenção do público e do privado enquanto elemento de pacificação social.

É importante salientar que subsidia nossa análise a definição de violência tentada (tentada dada à impossibilidade de se cunhar uma definição absoluta do termo) por Michaud (2001: 10), o qual considera que “há violência quando, em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais”.

Nesse sentido, conflito, poder e violência tornam-se conceitos próximos sem, contudo, confundirem-se. O conflito, segundo esse autor, implica um processo de classes e grupos sociais em relação de negociação. Quanto ao poder, supõe alguma possibilidade de negociação de um consenso. Quando tratamos de violência, no entanto, estamos no terreno de uma relação inegociável.

Para Costa (2004: 175) a análise do comportamento violento de determinados policiais deve partir da observação das práticas institucionalizadas, não as dissociando do estudo das estruturas políticas, sociais, culturais e normativas que moldam esse comportamento. Segundo o mesmo autor, “a institucionalização de determinadas práticas, sem dúvida, confere maior estabilidade às relações sociais no interior das polícias, uma vez que impõe limites e padrões às ações individuais. Além disso, tais práticas moldam os valores e as identidades policiais. Em outras palavras, elas ajudam a definir o que é ‘ser policial’” (COSTA: 2008, 411).

Já no entendimento de Martuccelli (1999: 172), “o sentido da violência deve ser procurado menos no interior da subjetividade do ator e mais a partir do referencial das redes sociais e das coações materiais legítimas onde o indivíduo está colocado. A violência, nesse quadro, é sempre o outro nome para designar a desigualdade da falta de ligação social”. Sobre isso concorda Menandro (1979: 142) para quem a violência policial não está diretamente relacionada aos traços psicológicos dos poli-

ciais recalcitrantes, uma vez que “os determinantes da agressão humana encontram-se basicamente nas práticas sociais e não nas características internas do ser humano”.

Segundo Muniz (2001: 178), “salvo raras exceções, as principais críticas da população e dos segmentos civis organizados, identificam as práticas correntes de brutalidade policial, de uso excessivo da força e demais empregos arbitrários do poder de polícia, como um dos efeitos perversos do ‘despreparo’ e da ‘baixa qualificação’ dos policiais militares”. Nessa mesma direção, já tinha pontuado Mesquita Neto (1999: 136) ser a violência policial,

um comportamento antiprofissional, não profissional ou pouco profissional, antes de sugerir que a violência policial é um comportamento ilegal, ilegítimo ou irregular por parte de policiais envolvidos em atos de violência. Esta concepção sugere a necessidade da profissionalização da polícia e da melhoria da formação e aperfeiçoamento profissional dos policiais antes de sugerir a necessidade de uma punição dos policiais envolvidos em atos de violência como forma de controlar a violência policial.

Contudo, antes de reportar o problema ao descompasso existente entre a destinação das polícias de “servir e proteger” e os conhecimentos, técnicas e hábitos aprendidos pelos policiais militares (MUNIZ, 2001), nos lembra Kant de Lima (2008: 236-238) quanto à necessidade de pensar essa questão para além de um “mau desempenho” do policial. Segundo o autor, “é preciso saber se os policiais fazem aquilo que consideramos errado porque não sabem o que é correto ou se, sabendo-o, simplesmente deliberam fazer o contrário”.

Dessa forma, a condução da reflexão nos levaria a pensar não mais em termos de um “despreparo” do policial, mas de “um preparo informado por valores e ideologia diferentes daqueles que informam explicitamente o nosso julgamento”, bem como pensar acerca do reflexo das doutrinas e mentalidades herdadas de um passado autoritário por esses sujeitos sociais.

Para Porto (2004: 133-134, grifo nosso), citando Machado (2003),

essa violência, contida estruturalmente no *ethos* e na cultura organizacional dos modelos de polícia em vigor no Brasil (e em outros contextos

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

também), poderia, em certo sentido, ser pensada como expressão (ou parte) da violência que, enquanto representação social, estrutura e regulamenta relações sociais. (...) Articuladas à realidade objetiva e concreta da violência, suas representações sociais elaboradas pelos mais diferentes setores da população constroem a violência como uma categoria explicativa das relações sociais, percebendo-a, cada vez mais, como um modo concreto de regulamentação da vida social e de resolução de conflitos, consubstanciando o que o autor analisa como violência enquanto representação de uma ordem social.

Contudo, ainda pensando sobre a questão da profissionalização, enquanto momento de incorporação de valores (DURKHEIM, 2006), de construção do eu (GOFFMAN, 2003), de valorização do conhecimento abstrato (BONELLI, 2002); sua não efetiva concretização (no sentido de correta ou esperada) poderá responder pela ausência de identidade profissional futura (DOUGLAS, 1998), ou pelo não reconhecimento desta, o que, no caso da profissionalização dos agentes de segurança do Estado, possa ser pensado como um dos possíveis fatores de sujeição desses indivíduos ao cometimento de arbitrariedades.

Sendo assim, a ausência do auto-reconhecimento e do reconhecimento social no que tange aos aspectos identitários (individuais e coletivos) acerca da atuação profissional do policial militar possa, talvez, ser pensada como um fator condicionante da ação ativa do membro da instituição diante da questão da violência policial, acabando por nela incorrer. Esse não-reconhecimento não só pode deturpar e renegar essa atividade, como ser um impeditivo no sentido de representá-la no rol do profissional.

POLICIAL E MILITAR APESAR DOS ESTEREÓTIPOS

Os policiais militares estão inseridos em um amálgama de estigma, estereótipos e preconceitos, buscando, o tempo todo, sua autoafirmação no plano da segurança pública muito mais como policiais e menos como militares, pois “ser a representação diuturna mais visível e palpável dos princípios do estado democrático na vida das pessoas não é nada trivial” (MUNIZ, 2001: 179).

Pontua a autora, que “até os dias atuais, foram poucos os períodos em que, de fato, elas [as Polícias Militares brasileiras] puderam atuar como polícias urbanas e ostensivas. (...) ‘foram muito mais uma corporação militar do que uma organização policial’, sendo, ao longo de suas histórias particulares, mais empregadas para os fins de segurança interna e de defesa nacional, do que para as funções de segurança pública” (*Op. cit.*, 180, grifo nosso).

Também não seria para menos, pois, ainda hoje, tem servido o modelo militar de organização profissional como inspiração para a maior parte das Polícias Militares brasileiras. Segundo a autora, assim como no Exército Brasileiro, as Polícias Militares possuem:

Estado Maior, Cadeia de comando, Batalhões, Regimentos, Companhias, Destacamentos, Tropas etc. Seus profissionais não fazem uso de uniformes (...), utilizam ‘fardas’ bastante assemelhadas aos trajes de combate dos militares regulares (...)[, nas quais] estão fixados diversos apetrechos, como uma tarja com o ‘nome de guerra’, as divisas correspondentes aos graus hierárquicos e outras insígnias referentes à trajetória institucional do policial. (*Op. cit.*, 180, grifo nosso)

Para Poncioni (2003: 79-80), apesar das diferenças com relação à ênfase no aspecto militar, a organização policial, como uma estrutura organizacional “paramilitar”, apresenta a grande maioria (se não todas) as características pontuadas por Auten (1985: 123-124), sendo elas:

uma estrutura de comando centralizada, com uma rígida aderência à cadeia de comando; um rígido relacionamento superior-subordinado definido pelas prerrogativas de grau; controle exercido pela emissão de comandos, diretrizes, ou ordens gerais; linhas de comunicação e autoridade claramente delineadas; os processos de comunicações, primordialmente vertical, do topo para a base; empregados que são encorajados a trabalhar, principalmente, através de ameaças ou coerção; iniciativa do supervisor e dos níveis operacionais não é buscada, encorajada, nem esperada; um estilo autoritário de liderança; ênfase na manutenção do *status quo*; sistema altamente estruturado de sanções e procedimentos de disciplina para normalmente lidar com o não-conformista

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

dentro da organização; usualmente, um sistema altamente centralizado de operações; rígida aderência para diretrizes organizacionais na forma de comandos, diretrizes, ordens gerais, ou política e procedimento; falta de flexibilidade quando confrontada com problemas ou situações não cobertas pelas diretrizes existentes, ordens gerais ou política e procedimento; oportunidades de promoção que normalmente só estão disponíveis a membros da organização; uma relação impessoal entre membros da organização; sentimentos de desmoralização e impotência nos níveis mais baixos; conceito de organização da administração e comando de topo como sendo arbitrário; aumento do nível de cinismo entre supervisores e pessoal de nível operacional; desenvolvimento da atitude nós-eles entre supervisores e pessoal de nível operacional para administração de cúpula.

Ainda segundo Muniz (2001), a “militarização” das Polícias Militares foi muito além da assimilação do modelo organizacional do Exército; se transformaram paulatinamente em forças aquarteladas “especiais” ou “extraordinárias”, atuantes menos nos serviços de proteção da sociedade e mais nas questões de defesa do Estado.

Todavia, diante disso e do novo quadro social colocado à Polícia Militar, dia após dia, um novo modelo de profissionalização se impôs à instituição e “o esforço de se tentar ultrapassar as sentidas limitações da doutrina militar aplicada à polícia ou do chamado ‘Militarismo’, conduziram as PMs a uma outra armadilha doutrinária: o ‘bacharelismo’, isto é, o apego acrítico à perspectiva criminal do direito” (*Op. cit.*, 186).

Para além desta crise identitária vivida pelas Polícias Militares brasileiras e seus reflexos no processo formativo dos policiais, é oportuno pontuar que a ideia de que o policial se apresenta como um agente passível e dócil diante desse quadro foi, há muito tempo, rompida pelos estudos de abordagem interacionista (relação policiais e interesses).

REPRESENTANDO A REALIDADE E ORIENTANDO AS PRÁTICAS SOCIAIS

Mais do que opiniões, as falas aqui transcritas revelam como esses indivíduos representam sua atuação, para além do processo no qual lhes são transmitidos os conhecimentos necessários ao *modus operandi* policial militar, com seus

conflitos, arranjos e rearranjos institucionais. Essas representações informam, portanto, a realidade vivida por esses indivíduos inseridos na instituição policial militar.

Os policiais possuem interesses profissionais próprios e o funcionamento policial é incompreensível se não levarmos em conta as dimensões desse ramo de atuação, bem como suas especificidades.

Os interesses para o ingresso na corporação podem ser os mais diversos, variando, principalmente, entre a influência familiar ou de terceiros, identificação com a profissão ou uma colocação/manutenção no mercado de trabalho. Perceptivelmente, a recorrência de sua manifestação nas falas e no pensamento desses indivíduos contribui para o norteamto de suas condutas enquanto parte de um corpo institucional.

Entrei em 1989 na Polícia Militar. Na época eu tinha acabado de servir na marinha, e fui mais por um contato com meu próprio irmão, que me induziu de certa forma a entrar na Polícia Militar, e aquilo, tinha uma certa atração. É uma coisa que você tem quando criança, que queria ser bombeiro, outro queria ser policial (...) estou nesses vinte anos, seria até demagogo dizer que na época não entrei por questões de emprego. (*Sargento – GF n.º1*)¹⁰

Pra mim seria um emprego como qualquer outro. Se eu tivesse passado em um banco, seria um bancário, entendeu? Um técnico judiciário, um emprego como qualquer outro. Agora, a partir do momento que eu ingressei aí eu já mudei o meu enfoque (...). (*Aspirante a Oficial – Entrevista n.º1*)

Nas percepções dos policiais militares que responderam ao questionário aplicado no *survey* percebemos grande recorrência da evocação à estabilidade financeira (38%). A porcentagem daqueles que ingressaram na PMDF por se identificarem com a profissão correspondeu a 28,3% de 300 policiais, conforme tabela abaixo.

Indagados sobre como analisam o curso de formação que fizeram, 65,3% (do mesmo universo de policiais militares), em porcentagem cumulativa, classificou o curso como

¹⁰ Sempre que ilustrarmos com trechos de falas dos(as) participantes, omitir-se-á sua identidade, uma das condições expressas no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no caso dos GFs, ou oralmente, no caso das entrevistas.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 1 – MOTIVO PARA INGRESSO NA PMDF

		Frequência	%	% Válida	% Cumulativa
Motivo	Desemprego	38	12,7	12,7	12,7
	Salário	29	9,7	9,7	22,3
	Influência familiar	12	4,0	4,0	26,3
	Prestação de serviço à comunidade	17	5,7	5,7	32,0
	Estabilidade	114	38,0	38,0	70,0
	Identificação	85	28,3	28,3	98,3
	Outros	5	1,7	1,7	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Fonte: Banco de Dados Pesquisa “Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança”.

TABELA 2 – SATISFAÇÃO COM A FORMAÇÃO POLICIAL MILITAR

Grau de Satisfação	Frequência	%	% Válida	% Cumulativa
Péssimo	18	6,0	6,0	6,0
Ruim	33	11,0	11,0	17,0
Razoável	145	48,3	48,3	65,3
Bom	100	33,3	33,3	98,7
Ótimo	4	1,3	1,3	100,0
Total	300	100,0	100,0	

Fonte: Banco de Dados Pesquisa “Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança”.

tendo sido péssimo, ruim ou razoável, evidenciando certo descontentamento com o mesmo, vide tabela a seguir.

Diante do exposto, para o entendimento da construção identitária do policial, consideramos importante analisar o processo de formação desses agentes. Perguntando aos mesmos, por meio do mesmo instrumento utilizado no *survey*, em quais áreas sentiram maior carência na Escola de Formação, obtivemos os resultados expressos no Gráfico 1. Alguns dos respondentes escolheram mais de uma opção como resposta, considerou-se, para os fins desta análise, a recorrência das mesmas.

Em outra questão foram indagados quanto à necessidade de formação permanente na profissão policial militar e em que áreas. Conforme evidenciado nas opiniões expressas, 92,30% dos respondentes sentem necessidade de formação permanente em sua profissão, principalmente na área de atualização de leis (67,0%) e armamento e tiro (60,33%). Apenas 21,0% sente a mesma necessidade para a área de Direitos Humanos, 17,33% para Relações Humanas e 9,66% para Cidadania.

Note-se que, apesar dos anseios de modernização dentro da instituição policial militar, de reivindicações por uma polícia mais profissional e menos militar, con-

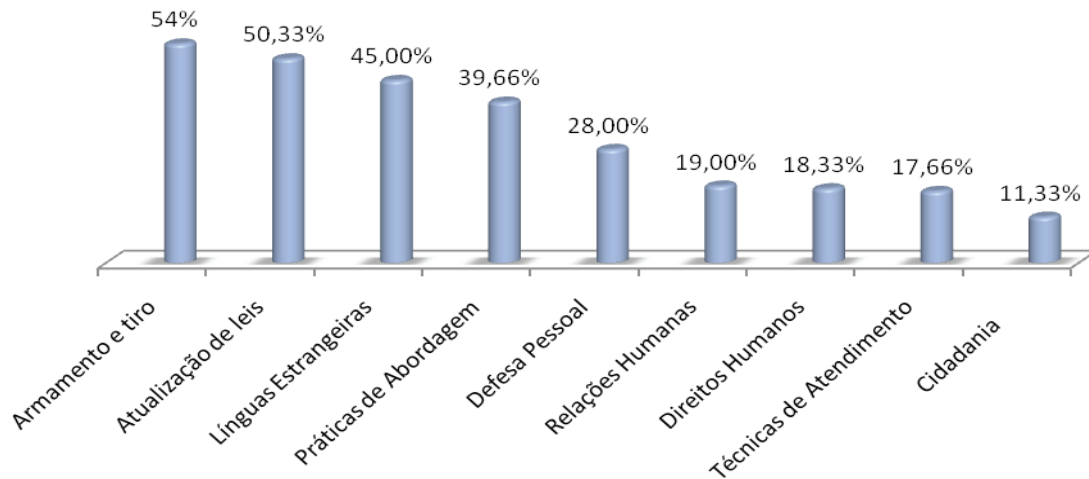
forme percorrido em capítulo anterior, ainda persistem ranços do “militarismo” e afirmação de um “bacharelismo” crescente. A baixa recorrência de áreas como relações humanas, direitos humanos, técnicas de atendimento e cidadania nessas porcentagens não se deu pelo fato de existir um contentamento com relação às mesmas durante a formação, mas por estarem essas, de fato, relegadas durante muito tempo a um segundo plano dentro desse contexto, dada à baixa importância a elas atribuída tanto por quem dirige a Polícia Militar, quanto pelo corpo instituído por seus membros.

No que tange ao ensino de como proceder ao uso dessa força física legítima/legitimada, percebeu-se, sobretudo durante as entrevistas e os grupos focais, que permanece a concepção “jurisdicista” nas falas e práticas desses sujeitos.

O uso da força física é somente daquela necessária para conter a ação do agressor, certo? Esse é o uso da força física. A partir daí, se você já conteve a ação, o que ultrapassar isso aí já passa a ser violência. Então, a violência vai ser aquele uso da força não legitimada.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 1 – ÁREAS DE MAIOR CARÊNCIA DURANTE A FORMAÇÃO



Fonte: Banco de Dados Pesquisa “Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança”.

Enquanto você tá dentro da legalidade, não vai ser violência; vai ser simplesmente o uso da força. Então, passou esse limite aí você já tá usando de violência. (*Primeiro Tenente – Entrevista n.º 30*)

Quanto à aplicação da violência, da força necessária, isso é muito subjetivo. Não existe dentro da escola [Academia de Polícia] hoje, não existe uma escola que não ensine a bater no cidadão ou não! Acho que isso é muito subjetivo! Às vezes, esconder um cidadão em determinado local é mais complicado, e a sociedade daquele local não acha que é um excesso (...). (*Capitão – GF n.º 3*)

Ainda com relação ao contexto de formação desses policiais, quatro questões principais puderam ser percebidas: a falta de incentivo à profissionalização e a falta de qualificação necessária ao corpo docente; o que exemplificamos com os trechos de fala abaixo:

(...) tem policial que está na rua que se formou há quase vinte e nove anos e fez um curso de soldado. Nunca mais ele voltou para sala de aula, nunca mais ele fez uma reciclagem. Então, ele está usando a técnica de vinte e nove anos atrás (...). (*Capitão – GF n.º 3*)

(...) temos um problema grave na polícia,

que às vezes as pessoas não querem comentar, na formação, que é de colocar pessoas não gabaritadas para serem instrutores. Principalmente em armamento, em agentes químicos, o uso da força; tem que colocar pessoas gabaritadas e nem sempre isso acontece. (*Sargento – GF n.º 1*)

PONCIONI (2003, 2007), discutindo a formação profissional do policial civil e militar no Rio de Janeiro, percebeu essas e outras questões localizadas dentro de um modelo por ela denominado “modelo de polícia profissional tradicional”.

Para a autora (2007: 24-25), esse modelo

reforça os aspectos legalistas do trabalho policial, em um arranjo burocrático-militar com ênfase no ‘combate ao crime’ como opção primordial para lidar com a segurança pública, (...) o que acarreta a negligência de outras demandas e interesses que não estão limitados apenas ao crime, mas podem estar associados, em boa medida, à manutenção da ordem (...) Destaca-se, igualmente, nessa formação profissional, a quase total ausência de preparo na área da atividade preventiva, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão (...).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 3 – USO DE ARMA DE FOGO

		Frequência	%	% Válida	% Cumulativa
Uso de Arma de Fogo	Último recurso	195	65,0	65,0	65,0
	Instrumento de defesa	91	30,3	30,3	95,3
	Impor respeito	6	2,0	2,0	97,3
	Não anda armado	8	2,7	2,7	100,0
	Total	300	100,0	100,0	

Fonte: Banco de Dados Pesquisa “Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança”.

Diante desse quadro, o incremento dos recursos humanos e materiais e a organização da formação profissional, segundo Poncioni, são os desafios para a qualificação do trabalho policial na sociedade brasileira contemporânea.

O importante é que nos ensina a ser policiais é só a prática. Matéria teórica na hora mesmo tem pouca importância. Nós vivemos de imprevistos. Podemos sair de casa simplesmente com uma intenção e um dia você acaba virando a noite em uma delegacia com uma ocorrência de furtos. Ou seja, nada como a prática. (*Sargento – GF n.º2*) (...) nós fazemos o curso, ensinam para gente, mas quando nós estamos na rua, quem conduz aquilo somos nós. Quem está conduzindo aqui somos nós. Então nem lembra o que o instrutor falou para a gente! Então, na condição daquela ocorrência, nós somos responsáveis por aquele ato. Nós, errando ou acertando, nós somos os responsáveis. (...)

Na minha prática, no calor da ocorrência, a adrenalina, você está ali a mil com bala zuando no seu ouvido, e você vai lembrar: olha, ajoelha e fica com um joelhinho aqui outro aqui. Não tem como! (*Sargentos – GF n.º1*) (...) é até uma discussão nossa na Academia, que a gente enfrenta um problema sério. Nós não temos doutrina única para trabalho. Você acredita que o policial que aborda na Ceilândia, lá na 25 Ceilândia Norte, a forma que ele aborda lá, ele aborda um cidadão na Asa Norte? (*Capitão – GF n.º3*)

Das falas transcritas acima, percebe-se como o conteúdo prático é melhor valorado durante a formação policial. Mais uma vez, confrontamos essas falas com os resultados obtidos no *survey*. Segundo as opiniões nele

expressas, 65,60% (porcentagem cumulativa) acredita que, quanto às formas de abordagem, as instruções dos Manuais de Técnica Policial nunca são possíveis de serem adotadas na prática ou são adotadas em raríssimas/algumas situações.

Sobre a questão da discricionariedade inerente à função policial e à falta de padronização de procedimentos, PORTO e COSTA (2005) contribuíram para essa discussão com seu estudo comparativo entre o Brasil e o Canadá, onde buscaram analisar os mecanismos internos de controle do uso da força legal existentes nas polícias dos dois países, por meio de seus códigos de deontologia e de suas normas de conduta (quando existentes)¹¹. Na pesquisa, constataram, no caso brasileiro, a existência de códigos de deontologia na polícia militar, todavia, sem normas de conduta.

Sobre essa mesma questão, ilustrarmos com trechos de fala de dois Capitães expressas no terceiro grupo focal por nós realizado.

Nosso poder discricionário sempre vai ter problemas na legalidade. A dúvida de até onde eu posso agir é legal. Aí vêm as cobranças (...) às vezes, não age pensando que seria ilegal e aí está prevaricando. Nosso poder discricionário ao mesmo tempo é perigoso.

(...) nós não temos poder discricionário, nós temos poder vinculado. Eu não posso fazer o que quiser! Eu posso fazer aquilo que a lei determina. (*Capitães – GF n.º3*)

Sobre o uso da arma de fogo, o *survey* já mencionado perguntou em seu questionário: “com relação à arma de fogo você considera que: 1) deve ser usada como úl-

11 c.f. PORTO, Maria Stela e COSTA, Arthur. *Condutas Policiais e Códigos de Deontologia. Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade*. Relatório de Pesquisa. Universidade de Brasília. 2005.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 4 - USO DE ARMA DE FOGO X SITUAÇÕES DE USO DISPENSÁVEL

		Situações de uso dispensável			Total
		Algumas	Nenhuma	S/I	
Uso de Arma de Fogo	Último recurso	49	141	5	195
	Instrumento de defesa	23	64	4	91
	Impor respeito	1	5	0	6
	Não anda armado	3	5	0	8
Total		76	215	9	300

Fonte: Banco de Dados Pesquisa “Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança”.

timo recurso; 2) é um instrumento de defesa; 3) impõe respeito; ou 4) não anda armado. Vejamos o que os 300 policiais responderam:

Mesmo entendendo que a arma de fogo deve ser usada em último caso, a grande maioria dos policiais militares que assim responderam (141 de 195) disse que em nenhuma operação seu uso é dispensável (Tabela 4).

Outro ponto que chamou a atenção foi a maneira como os policiais militares identificam/diferenciam o “bandido” do “cidadão de bem”, ou seja, como é elaborada a construção do suspeito.

Moderador(a): Como se sabe quem é o bandido e quem é o cidadão?

Policial 1: Quem está na rua sabe!

(...)

P3: Oitenta por cento que a gente pára... Quando a gente vê o cara, ‘esse cara é peba’¹², você vai parar e ele está errado. Alguma coisa está errada ali.

P4: Tenta fugir, é agressivo. Muda o comportamento, já fica nervoso, tenta reagir.

(...)

P7: (...) tem como identificar o marginal só de olhar para ele.

(...)

P8: No curso você tem as noções que, por exemplo, vão levar à pessoa suspeita. Por que o cara é suspeito? Porque ele está se esgueirando por algum lugar, procurando coagir, ele está levando um objeto (...) Depois que você vai pra rua, aí você vai aprimorando com a prática.

(Capitães – GF n.º 4)

Procurando conhecer subjetivamente seu público para, segundo NASCIMENTO (2004: 9), “avaliar moralmente os conflitos e assim decidir sobre as formas de administração a serem empregadas”, esses agentes de segurança pública acabam (re)afirmando preconceitos. Para o autor, indivíduos que “se encaixam em um léxico de estereótipos criminais informalmente produzidos, reproduzidos e transmitidos no cotidiano das instituições policiais” acabam se tornando os alvos preferenciais.

A título de animação dos grupos focais, os participantes assistiram a duas reportagens exibidas na mídia televisiva brasileira sobre a atuação da PMDF, a saber: a primeira (não necessariamente na mesma ordem de exibição nos GFs) extraída dos arquivos do DFTV 1.ª Edição (um jornal televisivo local, da emissora de TV Globo), de 10 de setembro de 2007, versava sobre o conflito entre torcedores e os policiais militares que faziam o policiamento no jogo de futebol entre Gama e Brasiliense, no Estádio Mané Garrincha, em Brasília, no final de semana anterior; e a segunda, veiculada em um jornal da emissora *Band News*, em 06 de fevereiro de 2008, sobre dois casos: o caso “NOVACAP” e o caso “Galinho de Brasília”, ambos os episódios verídicos nos quais a polícia militar do DF entrou em conflito com foliões durante eventos festivos de carnaval.

Ao final da exibição, solicitou-se aos participantes que discutissem sobre a atuação de seus pares em ambos os acontecimentos bastante atuais.

Quando você tem uma formação técnica, que você pega uma munição de borracha e eu dou um tiro no ‘fulano’, não é para o ‘fulano’ morrer! O tiro é para parar a ação do ‘fulano’ para ele voltar! Acontece que um profissional que não está preparado para trabalhar com esse material, vai dar o tiro de borracha e vai continuar

12 Sobre a categoria “peba”, c.f. NASCIMENTO, N. *Entre as leis e o mundo: polícia e administração de conflitos numa perspectiva comparativa*. Tese de Doutorado. Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília, 2003.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

vendo o ‘fulano’ em pé! Ele entra em desespero, porque geralmente é um policial para cada cem populares. Essa falta de entendimento, às vezes nos leva a algumas ações individuais de violência.¹³ (*Sargento – GF n.º 1*)

Além de atribuírem tais erros a falta de preparo técnico adequado, observamos que tratam como casos isolados acontecimentos desse tipo, atribuindo-os a fatores psicológicos, educacionais ou até mesmo culturais. A atribuição da violência policial a esses três fatores foi também constatada nas entrevistas quando os interpelados mostraram acreditá-la como uma questão que perpassa subjetividades refletindo a personalidade ou o caráter do indivíduo, vinculando seu emprego ilegítimo a condutas de desvio ou, até mesmo, a condutas patológicas. Ainda como resultado dos GFs, os depoimentos abaixo são significativos:

(...) o policial, se ele é violento, é que a Polícia Militar não é suficiente para pegar o brasileiro e tirar a violência de dentro dele. Se o policial é chucro, é porque o povo brasileiro é chucro. Quando tiver educação e for um povo bem educado, ‘culturado’ e tiver valores agregados, o policial vai ser uma coisa incrível. Enquanto o povo for esse povinho que está aí, cheio de defeitos por falta de Estado ou de família, o policial vai ser reflexo do povo. (*Capitão – GF n.º 3*)
Existem fatos isolados. Até se for para fazer uma comparação nesses fatos isolados, é minoria da minoria. E são punidos, às vezes perdem até o emprego.¹⁴ (*Sargento – GF n.º 1*)

Em trabalho anterior¹⁵ pontuamos certa indiferença sobre a mesma questão, conforme evidenciada no tre-

cho transcrito a seguir, lembrando que a questão era a seguinte: em sua avaliação, em que medida os cursos dos quais participou, em sua formação, auxiliam no melhor tratamento ou no equacionamento da violência policial, que eventualmente possa existir em sua corporação? Um (uma) policial respondeu: “(...) nenhuma, polícia que bate sempre vai bater. Não é problema meu, ou seja, quem sou eu pra dizer faça ou não faça uma coisa que todo policial está cansado de saber(...)” (*Soldado – Entrevista n.º 39*). Para outro (a): “(...) nada melhor que saber administrar emoções. Tenho a noção de que se chega a acontecer uma violência é porque houve falha na administração emocional o que não justifica o ato em si” (*Cabo – Entrevista n.º 45*).

O fato de as ações policiais e a construção identitária dos policiais, no sentido de que as práticas informam acerca da identidade profissional, serem influenciadas por fatores de ordem política foi mais uma das constatações desta investigação.

A tal da democracia, essa coisa linda e maravilhosa que é o autoritarismo que existe aí, ela é muito bem articulada, faz com que a política mande na polícia. A ascensão profissional na polícia não é assim não (...) ela se dá através de que mecanismo? Conjuntura política. (...) a sociedade não tem hoje um mecanismo para barrar isso. Quem perde não é apenas o Capitão ‘Beltrano’! (...) por quê? Quem vai assumir um comando de uma corporação (...) de repente não é o coronel melhor preparado, é o coronel melhor articulado, politicamente. (*Capitão – GF n.º 3*)

(...) O policial, hoje, não passa de segurança particular do Estado. Quem tem articulação política consegue, quem não tem não consegue! (*Capitão – GF n.º 3*)

Voltando-nos para questões mais subjetivas do âmbito da construção identitária desses indivíduos, solicitou-se aos respondentes do questionário que pontuassem cinco opções que melhor definissem as funções da Polícia Militar. Suas opiniões estão expressas no Gráfico 2, a seguir:

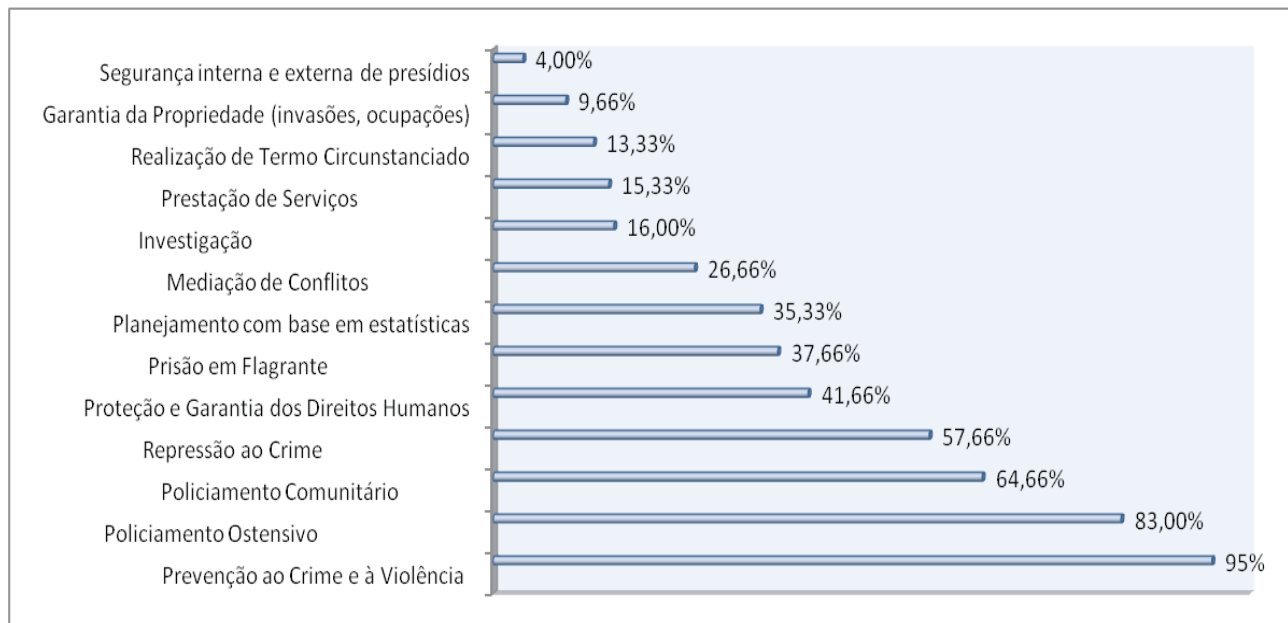
Como podemos perceber, para esses policiais militares, o foco de suas ações deve estar voltado para a prevenção ao crime e à violência, para o policiamento ostensivo,

13 O(a) participante, aqui, citou o nome de um colega que também participava daquele GF. Obviamente, por uma questão de ética em pesquisa, o nome do mesmo foi trocado pela identificação de ‘fulano’.

14 Ver a matéria “Mudanças na PM provocam crise”, de Priscila Machado, sobre denúncias e suspeitas de encobertamento/favorecimento de policiais militares que cometeram crimes e não foram punidos pelo último comando da PMDF, publicada no Jornal de Brasília, de quinta-feira, 13 de março de 2008, no caderno Brasília, p. 4.

15 c.f. MACIEL, W. C. *Reflexos da Formação da Identidade Profissional do Policial Militar na (i)legitimidade de sua Ação frente à violência da Capital Federal*. Relatório Final ProIC/UnB. Universidade de Brasília, 2007.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 2 – OPÇÕES QUE MELHOR DEFINEM AS FUNÇÕES DA PMDF

Fonte: Banco de Dados Pesquisa “Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança”.

para o policiamento comunitário e para a repressão ao crime. Note-se, contudo, que, mesmo a quinta opção de maior recorrência tendo sido a “proteção e garantia dos Direitos Humanos”, conforme evidenciado nas respostas a outra questão, 66,3% acredita que os Direitos Humanos têm servido para proteger criminosos, 22,0% que são importantes para garantir o bem-estar social e 11,3% que são importantes para prevenir desmandos do Estado. Ressalte-se, mais uma vez, a posição de ambiguidade colocada.

Em outro momento, indagados os participantes, tanto nas entrevistas como nos GFs, ‘o que é ser policial para vocês?’, o ‘ser policial’ foi representado das mais diversas formas, muitas vezes como algo de certo modo romântico, messiânico, quase uma missão de ordem social.

Moderador(a): (...) o ‘ser policial’ é uma profissão como qualquer outra? É uma carreira? É um ofício?

—É um sacerdócio! É estar pronto a toda hora! (Capitão – GF n.º 3)

(...) na nossa função, nós abrimos mão de um direito legal que é garantia de vida nossa para a vida de outros. Isso é um diferencial muito forte! A vida é o patrimônio maior do ser humano. E nós abrimos mão disso (...). (Sargento – GF n.º 1)

Ser policial militar é estar presente quando a

sociedade nos requer para mediar seus conflitos, que sempre vão existir. (...) Ser policial é ser agente mediador, é ser o primeiro elemento do Estado a estar auxiliando e prestando serviços do Estado. (Capitão – GF n.º 3)

Ainda que essas percepções tenham sido expressas de modo um tanto quanto martirizadas, observamos diferenças nas representações sociais de acordo com a hierarquia ocupada por nossos interlocutores. As falas transcritas acima possuem caráter ilustrativo. Subsidiadas nessas evidências bem como nas observações realizadas em campo, percebeu-se que os oficiais representam sua função social com maior pragmática e racionalidade, apesar de alguns praças também pensarem desse modo.

Houve grande recorrência da afirmação acerca da impossibilidade da dissociação entre a ‘identidade militar’ e a ‘identidade civil’, uma vez que, conforme o pensamento dominante entre esses agentes, “o policial é policial vinte e quatro horas por dia”, devendo estar sempre pronto a resolver as demandas que a sociedade lhe colocar, mesmo que apenas pelo acionamento de colegas de profissão para atender alguma ocorrência policial.

Eu vejo assim, ser policial é um servidor na essência da palavra. Porque está servindo o tem-

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

po todo à sociedade. Tem que gostar de servir. Você deixa de fazer determinadas coisas, para estar servindo. Isso aí, sendo obrigado ou não”.
(*Capitão – GF n.º 4*)

A partir dessas representações podemos analisar outras sobre a percepção desses(as) policiais sobre sua identidade profissional, sobre seu trabalho. CASTELS *apud* MORAES (2005: 215), sugere que “o trabalho é mais que trabalho porque produz e confere identidade, não só relativa ao universo do trabalho, como também em relação ao mundo social em que os indivíduos habitam”. Para DUARTE *apud* MORAES (2005) a identidade que parte do mundo do trabalho “compõe a *identidade social* do indivíduo ‘muito vinculada à identidade pessoal’”.

Eu não sou um PM! Eu sou o que? Um policial militar! A segregação já começa aí! Eu não sou um PM, eu não sou uma sigla. (...) nós já começamos a ser segregados quando somos chamados de PM. (*Capitão – GF n.º 3*)
Às vezes, a gente está na rua e a mãe: ‘menino, fica quieto senão a polícia te prende’. Um dia desses, eu estava fardada, a mãe falou perto e eu cheguei pra criança e falei: _Prende não, você não é bandido! (...) Quem gosta de PM é cachorro, bêbado e prostituta. E idosos também. (*Capitão – GF n.º 3*)

(...) o ‘menino de surra’ hoje é a polícia. Se o Estado falha, a polícia é responsável, por que qual é a ponta do Estado mais próxima da sociedade? É o policial! (*Capitão – GF n.º 3*)
Quando o policial militar age em desacordo às normas ou transgredir disciplinarmente, os Direitos Humanos cai em cima, aciona a imprensa, denigre não só a imagem daquele cidadão como também da instituição à qual se dedica profissionalmente. Agora quando ele é vítima, nem sequer olham para ele. E quando morre, então? Esquece até que ele é também um ser humano. Não pensa no lado dele, nem no de sua família. (*Primeiro Tenente – Entrevista n.º 23*)

Ao representarem socialmente sua função e papel sociais enquanto policiais militares, os(as) participantes nos fizeram perceber, mais uma vez, a recorrência de co-

branças externas e internas com relação à sua profissão, seja por parte da própria instituição ou da sociedade.

Se a Polícia é violenta, se a sociedade tem essa visão de violência da polícia, por que ela confia e chama? É só por causa dessa necessidade? (...) existe certa discriminação da população civil. Existe! (*Sargento – GF n.º 1*)

Aquele caso do Galinho¹⁶, a imprensa pega pesado com a gente pelo seguinte: ela é tendenciosa, só visa lucro. E o que ela mostra? Ela mostra só aquilo que interessa a ela. Eles não mostram o que provocou aquela situação ali. (...) Só mostra o cara machucado. Não mostra as provocações, não mostra o porquê a polícia teve que agir com certo rigor, para poder causar medo mesmo, para poder causar pânico, para poder dispersar. (*Sargento – GF n.º 2*)

A tensão entre como os policiais militares representam a imagem que a sociedade tem deles e como eles se representam como identidade profissional, nos coloca o desafio de pensarmos sobre a significação sociológica de representações sociais gerando uma experiência cotidiana problemática e que pode ter consequências na atuação profissional. No entanto, uma reflexão ampla sobre essa questão deverá constar da pauta de pesquisas futuras, já que somente o material empírico aqui demonstrado não nos permite chegar a conclusões que se pretendam de caráter mais geral.

É interessante notar, contudo, que a polícia aparece como um núcleo de estereótipos, onde inicialmente ocorre uma adesão a estereótipos compartilhados entre os policiais mais velhos. O sentimento herdado que se mostra de forma mais clara é em relação à ostensividade com relação à mídia, que, segundo eles, passaria uma imagem desfavorável da polícia, sendo a interiorização dessa ideia crescente conforme o tempo de serviço na corporação. Todavia, representando sobre essa questão, os participantes apontaram algumas possíveis alternativas para “desmacular” a imagem da instituição.

16 Confronto entre soldados do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (Bope) e foliões do bloco carnavalesco “Galinho de Brasília”, acontecido em 3 de fevereiro de 2008, nas quadras 203/204 da Asa Sul, em Brasília. “Enquanto militares lançavam bombas de efeito moral e gás de pimenta e atiravam balas de festim contra os foliões, esses revidavam com latas e garrafas de cerveja”. (*Correio Braziliense*, quarta-feira, 30 de julho de 2008: “Mudança na Segurança Pública”, caderno Cidades, p. 22).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Para dispersar essa imagem, nós temos um serviço de relações públicas, que (...) eu acho falho (...) usar a própria imprensa (...). (Sargento – GF n.º 2)

Podemos promover ações no sentido de tentar melhorar nossa comunicação social para mostrar a população quem nós somos. (Capitão – GF n.º 3)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identidade policial militar é social e está intimamente relacionada à formação técnica que ele recebe, enquanto processo de socialização secundária. A submissão do indivíduo ao institucional induz à construção de sua identidade profissional, em detrimento da “identidade individual”, que se atrelará à primeira com a assimilação de comportamentos próprios, o cumprimento de condutas tidas como esperadas pela instituição, o ofuscamento do eu, as condições e o desgaste do trabalho, a resistência ao formal e a ameaça constante de denúncia do informal, a falta de aceitação em termos de reconhecimento/recompensa salarial pelo trabalho prestado ao coletivo (ferindo, sobretudo, o moral), a posição de ambiguidade a que são colocados esses indivíduos entre mundos dicotômicos (o da lei/ordem e o do crime/desordem).

Podem ainda ser pontuados dentre os diversos fatores constituintes do *ethos* policial atrelados aos valores da instituição e que concorrem dentro desse processo de construção identitária do policial militar: o fenômeno da desconfiança ou dos baixos níveis de confiança ligados a vários aspectos do trabalho, a intensificação dos estímulos nervosos (SIMMEL, 1976) necessários às exigências da vida metropolitana, a produção de uma economia psíquica fundamental ao equilíbrio do indivíduo (ELIAS, 1994) institucionalizado, contra a qual trabalha a economia da vigilância, da eficácia e da disciplina (FOUCAULT, 2007).

À luz desse arcabouço teórico e empírico, acreditamos que as representações sociais dos policiais militares acerca das questões anteriormente colocadas informam

sobre a identidade desses agentes com sua profissão, uma vez que essa é construtiva e relacional, além de permitir que possam tecer expectativas sobre seu pertencimento dentro da estrutura social. É inegável que nesse processo contribuem as representações de agentes externos à esfera polícia (como a mídia, por exemplo).

Concordamos com CRUZ (2006), para quem o processo de construção das representações é definido por relações de poder em vias intercomunicantes, sendo que a legitimação do grupo de pertencimento desses indivíduos acontece (não somente, mas também) a partir de negociações identitárias. Com isso, não há que se falar em uma identidade policial única em si mesma, mas em identidades multifacetadas, capazes de orientar dialeticamente as práticas profissionais desses sujeitos sociais. Nelas tem-se a experiência relacional de poder, desejo de reconhecimento, investimento do eu. Portanto, “a identidade e a representação são estruturas de natureza política, na medida em que são conectadas por relações de poder” (*Op. cit.*:170).

Dessa forma, tornam-se compreensíveis para nós as cobranças desses sujeitos sociais por reconhecimento, bem como a preocupação em como são vistos. “Como defesa ao singular, a identidade [desses(as) policiais] busca proteger-se de todas as formas de destituição de valor e poder, principalmente quando diante de relações de desvalorização que ameaçam as dimensões do valor, do poder e da autonomia, elementos centrais na construção da identidade profissional” (*Op. cit.*: 171, grifo nosso).

Ainda que pesquisas posteriores tenham como objetivo analisar a relação entre a formação técnica profissional e a compreensão dessa identidade problematizante, incluindo as representações sociais da sociedade civil, acreditamos, de antemão, que, talvez, uma das possibilidades para o rompimento do deteriorado/renegado, no que tange à imagem que a sociedade faz do policial e daquela que ele faz de sua atuação, esteja também no papel da instituição policial dentro desse processo, bem como que seja esta uma das condições para a diminuição da violência institucional estatal e, *mutatis mutandis*, à manutenção da legitimidade da concentração do monopólio do uso da força em mãos do Estado.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

BIBLIOGRAFIA

- AUTEN, J. H. (1985) The paramilitary modelo of police and police professionalism. In: BLUMBERG, Abraham S. and NIEDERHOFFER, E. *The ambivalent force*, United States of America: CBS COLLEGE PUBLISHING Holt, Rinehart and Winston, 1985, pp. 122-132.
- BONELLI, M. G. (2002) *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: Ed.UFSCar; Ed. Sumaré.
- COSTA, A. (2004) Reformas Institucionais e as Relações entre a Polícia e a Sociedade em Nova Iorque. *Sociedade e Estado*; Revista de Sociologia da UnB, v. 19, n.º 1, jan./jun. 2004, pp. 173-202.
- _____. (2008) As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Vol. 8, n.º3, set./dez. 2008, pp. 409-427.
- CRUZ, F. M. L. (2006) Representações sociais, identidade e exclusão social: o fracasso escolar em matemática. In: ALMEIDA, A. M. O. et. alii.(orgs.) *Violência, exclusão social e desenvolvimento humano : estudos em representações sociais*. Brasília: Ed. UnB.
- DOUGLAS, M. (1998) *Como as instituições pensam*. São Paulo: Ed. USP.
- DURKHEIM, E. (2006) *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes.
- ELIAS, N. (1994) *O Processo civilizador – uma história dos costumes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- FOUCAULT, M. (2007) *Vigiar e Punir: história da violência das prisões*. Petrópolis: Vozes.
- GOFFMAN, E. (2003) *Les rites d'interaction*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- KANT DE LIMA, R. (2008) Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: a formação policial em questão. In: *Ensaio de Antropologia e de Direito*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- MACHADO, L. A. (1993) Violência Urbana: representação de uma ordem social. In: NASCIMENTO, E. P. e BARREIRA, I. (orgs.). *Brasil Urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya.
- _____. (1995) Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. *Sociedade e Estado*; Revista de Sociologia da UnB, n.º 2.
- _____. (2003) *Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade violenta no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: mimeo.
- MACIEL, W. C. (2007) *Reflexos da Formação da Identidade Profissional do Policial Militar na (i)legitimidade de sua Ação frente à violência da Capital Federal*. Relatório Final ProIC/UnB. Universidade de Brasília.
- MARTUCCELLI, D. (1999) Reflexões sobre a violência na condição moderna. *Tempo Social*; Revista de Sociologia da USP, n.º 11(1), pp. 157-175.
- MENANDRO, P. R. M. (1979) Um levantamento dos fatores responsáveis pela violência policial. *Encontros com*

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

a *Civilização Brasileira*, n.º 11, pp. 141-150.

MESQUITA NETO, P. (1999) Violência Policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, D. C. et al. (orgs.) *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas.

MICHAUD, Y. (2001) *A Violência*. São Paulo: Ática.

MISSE, M. (s/d) *Crime Urbano, Sociabilidade Violenta e Ordem Legítima: comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva*. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Sobre%20a%20sociabilidade%20violenta%20de%20Machado.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2008.

_____. (2004) *Como desarmar a violência policial?* Rio de Janeiro, 04 de março de 2004. Disponível em: http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Como%20desarmar%20a%20viol%C3%Aancia%20policial_desarme.pdf. Acesso em 25 de outubro de 2008.

MORAES, P. (2005) *Punição, Encarceramento e Construção de identidade profissional entre agentes penitenciários*. São Paulo: IBCCRIM.

MUNIZ, J. (2001) A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. *Security and Defense Studies Review*. Vol. 1, pp. 177-198.

NASCIMENTO, N. (2003) *Entre as leis e o mundo: polícia e administração de conflitos numa perspectiva comparativa*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Departamento de Antropologia, UnB.

_____. (2004) *Entre as leis e o mundo: a ad-*

ministração de conflitos pelas polícias de Ottawa/Canadá e Distrito Federal/Brasil numa perspectiva comparativa. Coimbra: Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – A Questão Social no Novo Milênio.

NEME, C. (1999) *A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP.

PONCIONI, P. (2003) *Tornar-se Policial: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, mimeo.

_____. (2007) Tendências e desafios na formação profissional do policial no Brasil. *Pública Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, edição 1. pp. 22-31.

PORTO, M. S. G. (2004) Polícia e Violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal. *São Paulo em Perspectiva*, n.º 18(1): pp. 132-141.

PORTO, M. S. e COSTA, A. (2005) *Condutas Policiais e Códigos de Deontologia. Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade*. Relatório de Pesquisa. Universidade de Brasília.

SIMMEL, G. (1976) A metrópole e a vida mental. In: VELHO, O. (org.) *O Fenômeno Urbano*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar.

WIEVIORKA, M. (1997) O Novo Paradigma da Violência. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, n.º 9(1), 1997. pp. 5-41.



2.2. A VIOLÊNCIA DO SISTEMA PRISIONAL

BRASIL

SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL: BALANÇO DE UMA DÉCADA

Fernando Salla

Pesquisador sênior do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP).

INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro continuou a ser, na década de 2000, um setor público dramaticamente atravessado por severas violações de direitos humanos¹. Não obstante os elevados investimentos públicos para esse setor, nas duas últimas décadas, e apesar da presença mais expressiva dessa área no debate político e nas prioridades dos programas e planos de segurança pública, as condições de encarceramento no país podem ser consideradas amplamente insatisfatórias a partir da ótica do respeito aos direitos humanos.

Em que pese as significativas diferenças no tamanho da população encarcerada entre os estados brasileiros, no número de unidades prisionais por unidade da federação, e ainda na variedade dos arranjos político-administrativos em cada estado, há um sistemático desrespeito aos dispositivos legais internos e aos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, que regulam os procedimentos relativos ao encarceramento.

Há vários estados brasileiros, por exemplo, cuja população presa, em 2010, não chegava a 5 mil pessoas, como Acre, Alagoas, Piauí, Tocantins, outros possuíam mais de 25 mil presos como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul e o caso extremo de São Paulo que estava com mais de 160 mil presos. No entanto, de forma generalizada, os estados brasileiros não apresentam boas condições de encarceramento.

A persistência de uma crônica condição de encarceramento insatisfatória, que em alguns casos chega a ser desumana e cruel, se alimenta de políticas penais e repressivas que promovem a detenção de milhares de pessoas, sobretudo de jovens; combina-se com o desleixo político e administrativo em diversos estados que mantêm o sistema prisional em quase total abandono; e alia-se ainda ao apoio que alguns setores da sociedade dão a práticas ilegais e de violência produzidas nas instituições públicas e por agentes públicos.

ALGUMA MUDANÇA

A presença cada vez mais constante dos problemas prisionais no debate público ao longo dos anos 1980 e 1990 não havia sido suficiente para provocar um engajamento maior do governo federal nessa área. Em geral, as ações do governo federal estavam limitadas a repasse de

¹ Ao longo deste texto se utilizará a expressão sistema prisional para referir-se ao conjunto das instituições do poder executivo responsáveis pela detenção dos indivíduos tanto na condição de provisórios como os já condenados, o que envolve basicamente órgãos policiais (delegacias e cadeias públicas) e as de administração penitenciária ou secretarias de justiça (penitenciárias, presídios, institutos penais agrícolas ou industriais etc.). Os dados que serão apresentados não computam os presos sob custódia da Polícia Federal.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

recursos financeiros, sobretudo para reforma e construção de unidades prisionais. Ainda que se reconheça que essa continua sendo uma das principais formas de ação da esfera federal, ocorreram alguns avanços substantivos no desenvolvimento de políticas para essa área.

Um primeiro avanço ocorreu com a formulação do Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, em junho de 2000, que inseriu a área prisional e penitenciária no conjunto de políticas voltadas para a segurança pública. Através do Plano, o governo federal tentava organizar um amplo conjunto de iniciativas nessa área, concentrando ações que antes eram isoladas e pontuais, implementadas sobretudo pelos órgãos integrantes do Ministério da Justiça. O Plano compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltados para áreas diversas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; desarmamento; capacitação profissional e reaparelhamento das polícias; atualização da legislação sobre segurança pública; redução da violência urbana; aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Não se fixava, no entanto, o montante de recursos nem as metas para as ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do Plano.

Para a esfera do aperfeiçoamento do sistema penitenciário as ações propostas pelo Plano não trouxeram qualquer inovação em relação à maior parte das iniciativas adotadas pelo governo federal desde o início da década de 90. Estavam previstas as seguintes ações: criação de 25 mil vagas no sistema prisional, inclusive com a construção de penitenciárias federais; mutirões penitenciários; desenvolvimento de programas de educação e profissionalização de presos; capacitação e aperfeiçoamento de agentes penitenciários; desenvolvimento de programas de assistência à vítima, ao egresso e ao preso; programas de reaparelhamento dos estabelecimentos penais; melhoria dos programas de monitoramento para os presos com direito à liberdade condicional e regime aberto; fomento aos programas de execução de penas alternativas. Previa-se também a criação de um sistema de segurança pública para o país.

A formulação da proposta do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), em abril de 2003, em parte veio como desdobramento do que estava previsto no Plano de 2000. O SUSP não só proporcionou um amplo diagnóstico sobre a situação dessa área em escala nacional como também serviu de base para a elaboração de programas e ações governamentais nos diferentes níveis da administração pública na federação.

Em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci – foi lançado como tentativa de implementar o Sistema Único de Segurança Pública, congregando ações estruturais e sociais no combate à criminalidade e na garantia de direitos tanto dos cidadãos como dos profissionais da área de segurança. A adesão dos estados a este programa federal é voluntária e tem como contrapartida a disponibilização de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e a assessoria da Secretaria Nacional de Segurança Pública nos assuntos relacionados a este campo das políticas públicas.

O Pronasci ampliou as formas de participação do governo federal na esfera da segurança pública, inclusive na área prisional. Nesse sentido, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça, solicitou aos estados a elaboração de um Plano Diretor do Sistema Penitenciário, pelo qual cada estado fez um diagnóstico da própria situação carcerária e estabeleceu metas para o cumprimento integral da Lei de Execução Penal.

Os planos diretores foram realizados em 2007 e 2008 e depois atualizados em 2010. Com base neles, o governo federal tem disponibilizado recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, para que o governo estadual desenvolva as ações propostas no plano em torno dos seguintes itens previstos na Lei de Execução Penal (LEP) e que, até hoje, vinte e cinco anos depois de promulgada a lei, ainda não foram amplamente concretizados ou regulamentados: Patronatos; Conselhos da Comunidade; Ouvidoria; Corregedoria; Conselhos Disciplinares; Comissão Técnica de Classificação (dos Presos); Estatuto e Regimento; Assistência Jurídica; Defensoria Pública; Penas Alternativas; Agentes, Técnicos e Pessoal Administrativo; Quadro Funcional; Escola de Administração Penitenciária; Assistência à Saúde; Educação e Profissionalização; Bibliotecas; Assistência Laboral; Assistência à Família do Preso; Informatização; Ampliação do Número de Vagas; Aparelhamento e Reaparelhamento; Mulher Presa e Egressa.

Um novo componente no cenário prisional brasileiro na década de 2000 foi adicionado com a criação do sistema penitenciário federal, em 2006. Significou, principalmente com a construção de algumas unidades prisionais de segurança máxima², uma nova e decisiva

2 Em 2012, já estavam em funcionamento 04 unidades: Catanduvas (PR), Porto Velho (RO), Mossoró (RN) e Campo Grande (MS). Cada uma tem capacidade para 208 presos.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

participação do governo federal nas questões prisionais do país. Embora tenham pequena capacidade, essas unidades servem de mecanismo de controle de presos aos quais se atribui a instabilidade de unidades prisionais nos estados, de presos acusados de liderar facções criminosas, de presos que podem ser ameaçados de conviver com outros presos no próprio estado.

Em termos de políticas públicas para esse setor, além das iniciativas acima indicadas, houve um aumento, que se poderia considerar modesto, dos recursos financeiros que foram alocados através do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen. Em 2000, o Fundo dispunha de R\$ 204.728.125,00 de crédito autorizado e foram utilizados R\$ 144.995.971,00³. Em 2010, o orçamento autorizado do Funpen era da ordem de R\$ 252.848.591,00 mas o orçamento utilizado foi de apenas R\$ 90.439.164,00. Segundo o próprio Funpen, a diferença entre o crédito autorizado e o efetivamente utilizado, foi em 2010 de 64,2%, enquanto em 2000 havia sido de 29,2%⁴. Além dos recursos do Funpen, desde a adoção do Pronasci, há repasses de recursos para o Depen para suas ações no campo penitenciário que, no entanto, vêm declinando: em 2008, havia sido autorizado um orçamento de R\$155.935.793,00 (mas utilizados R\$ 148.356.300,00); em 2009 esse orçamento despencou para R\$ 101.447.714,00 (autorizado), sendo utilizados R\$ 89.033.060,00 e em 2010 o recurso foi de R\$ 136.000.000,00 (autorizado) mas foram utilizados apenas R\$ 31.066.030,00⁵.

No curso da década de 2000, uma das inovações legislativas mais polêmicas, em termos de sua constitucionalidade, surgiu com a Lei 10.792, de 2003, que instituiu o Regime Disciplinar Diferenciado. Decorência de décadas de uma fracassada capacidade de manter a ordem e disciplina internas, o que favoreceu a degradação dos serviços, favoreceu a expansão de grupos de criminosos e corroeu o sistema de aplicação de qualquer tratamento penitenciário, a lei foi aprovada na expectativa de conter presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentassem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal

ou da sociedade. E a tentativa de conter as instabilidades internas nos presídios por meio de dispositivo legal fica também evidente no § 2º do art. 52 que prevê que “estará igualmente sujeito ao regime disciplinar diferenciado o preso provisório ou o condenado sobre o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organizações criminosas, quadrilha ou bando”.

Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Sistema Carcerário foi criada em 2007 e no seu relatório apresentado em 2008 reiterava a seletividade do sistema de justiça criminal brasileiro que envia para as prisões e mantém encarcerados basicamente criminosos despojados de recursos econômicos, que praticam crimes de rua, sendo dificilmente encontrados nas prisões os criminosos de colarinho branco, aqueles que praticam crimes de fraude, evasão fiscal, contra a ordem tributária, desvio de verbas públicas etc. A CPI constatou igualmente as más condições das unidades prisionais e, sobretudo, a deficiente condição de funcionamento técnico-administrativo do sistema.

Desde o final dos anos 1980, sob o impulso da experiência norte-americana, discute-se no Brasil a privatização de presídios, sob as mais variadas formas, prestação de serviços, construção e administração por parte das empresas, administração do serviço prisional sob remuneração do estado etc. O cenário brasileiro, em tese, seria altamente propício para essas experiências de privatização, uma vez que o estado de fato cronicamente mantém o serviço penitenciário com baixa qualidade.

Embora tenha tomado cada vez mais corpo na gestão pública brasileira a possibilidade de se instituir experiências de privatização (através, por exemplo, das parcerias público-privadas), sob as mais variadas formas, desconsidera-se, em primeiro lugar que tal solução não alcançou o êxito propalado nos países que adotaram a experiência, nem significou melhor gestão dos recursos financeiros, nem mesmo se conseguiu um atendimento mais adequado aos presos.

Além disso, deve-se considerar a problemática relação entre as esferas pública e privada no contexto brasileiro, onde não prevalecem a transparência, nem a publicização de informações, muito menos as possibilidades de monitoramento independente dos empreendimentos que envolvem recursos públicos e entidades privadas. E ainda resta mencionar que alguns contratos já firmados no Brasil entre alguns estados e empresas

3 Dados do Ministério da Justiça acessados em maio de 2012 <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJC0BE0432ITEMID248B-987DF52B4CE9805C948A83B8BDA1PTBRIE.htm>

4 Ministério da Justiça 2009 e 2010 *Fundo Penitenciário Nacional: Funpen em Números*. Internet: www.mj.gov.br/depen

5 A diferença entre o orçamento autorizado e o utilizado se dá em razão do contingenciamento de verbas.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ENCARCERADA, 2001-2010

País	2001	2010	Variação%
Brasil	233.859	496.251	112,2
França	44.618	64.126	43,7
Itália	55.275	67.961	23,0
Inglaterra e País de Gales	66.301	84.725	27,8
Polônia	79.634	80.728	1,4
Alemanha	80.333	72.052	-10,3
Colômbia	49.302	84.444	71,3
Chile	33.620	53.410	58,9
Peru	26.968	45.464	68,6
Argentina	57.632*	59.227	2,8
EUA	1.961.247	2.266.832	15,6
México	165.687	219.027	32,2
Índia	313.635	368.998	17,7
Japão	65.508	72.975	11,4
Austrália	22.458	29.700	32,2

*Dados 2002

Fonte: ICPS

para a gestão de presídios já foram rescindidos, não houve qualquer comprovação de que tenham custado menos aos cofres e que o sistema penitenciário tenha tido um ganho efetivo em termos de preservação dos direitos dos encarcerados.

RITMO FRENÉTICO

Em julho de 2011, o Brasil alcançava a marca de 513.802 presos. Para uma população de 190.732.694 habitantes, isso significava uma taxa de 269,38 presos por 100 mil habitantes⁶. Em termos absolutos, essa população encarcerada colocava o Brasil na quarta colocação em relação aos demais países do mundo atrás dos Estados Unidos (2.266.832 presos), China (1.650.000) e Rússia (747.100)⁷. Em 2000, a população encarcerada no Brasil era da ordem de 232.755 (taxa de 134 presos por 100 mil habitantes), o que mostra que no espaço dessa década ela dobrou⁸.

6 Dados do Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen, www.mj.gov.br

7 Ver site do ICPS - International Centre for Prison Studies, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php

8 A divergência dos dados sistematizados pelo próprio Depen é evidente: em 2000 a população encarcerada em alguns documentos aparece como 211.953, em outros como 232.755. Em 2001, ora são contabilizados 223.220, ora 233.859. O que fica evidente que de 2000 para 2001 há algum erro uma vez que a variação de um ano ao

Ainda que o crescimento da população encarcerada tenha sido uma tendência mundial nas últimas décadas, o ritmo apresentado pelo Brasil foi frenético e assustador do ponto de vista dos efeitos nocivos que provocou em termos da garantia das condições básicas de detenção e de respeito aos direitos das pessoas presas. Embora não se tenha feito um levantamento exaustivo, conforme se observa na tabela abaixo, em outros países esse ritmo é bem menos acentuado.

Mesmo sendo uma lista parcial, nota-se que o crescimento da população encarcerada no Brasil foi muito grande ao longo da década de 2000. Esse fato é tanto mais grave uma vez que se constata que, ao longo da década anterior, de 1990, o mesmo fenômeno (duplicação da população encarcerada numa década) já havia sido constatado. Em 1993, o primeiro censo penitenciário apurou a existência de 126.152 presos no país⁹. A variação da população encarcerada entre 1993 e 2000 foi da ordem de 84,5%. Os dados revelam, portanto, que no curso das duas últimas décadas ao invés de conter o ritmo frenético de encarceramento que teve início nos anos 1990, a tendência de encarceramento foi ainda mais acentuada ao longo da década de 2000, crescendo a população encarcerada de 2000 a 2010 113,2%.

outro é muito pequena e não corresponde ao ritmo de crescimento da população encarcerada ao longo das décadas de 1990 e 2000.

9 Ver InfoPen, www.mj.gov.br

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

TABELA 2 – VARIAÇÃO PERCENTUAL NO CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO ENCARCERADA SEGUNDO OS ESTADOS, 2000-2010

UF	2000	2010	Variação %
BRASIL*	232.755	496.251	113,2
Mato Grosso	2.069	11.445	453,2
Rio Grande do Norte	1.123	6.123	445,2
Roraima	407	1.695	316,5
Amazonas	1.376	5.434	294,9
Bahia	4.548	17.635	287,8
Paraná	9.524	35.965	277,6
Alagoas	840	3.094	268,3
Piauí	812	2.714	234,2
Espírito Santo	3.481	10.803	210,3
Rondônia	2.469	7.426	200,8
Minas Gerais**	16.433	46.293	181,7
Santa Catarina	5.219	14.541	178,6
Pernambuco	8.705	23.925	174,8
Acre	1.443	3.765	160,9
Ceará	5.860	15.201	159,4
Mato Grosso do Sul	4.435	10.899	145,7
Tocantins	924	2.155	133,2
Rio Grande do Sul	13.818	31.383	127,1
Goiás	5.355	11.841	121,1
Sergipe	1.580	3.437	117,5
Amapá	850	1.822	114,4
Maranhão	2.650	5.517	108,2
Pará	4.714	9.680	105,3
São Paulo	92.460	170.916	84,9
Paraíba	4.561	8.052	76,5
Distrito Federal	6.016	8.976	49,2
Rio de Janeiro	23.171	25.514	10,1

*Os dados referentes a 2000 apresentam distorções na fonte

** Considerando que a fonte indicava para esse ano 3.643 mas em 2001 o dado era de 17.471 há clara indicação de erro. Em 1995, eram 12.515

Fonte: Depen/MJ

Na tabela acima é possível verificar a variação percentual do crescimento da população encarcerada entre 2000 e 2010, estado a estado.

Em 2000, havia no Brasil 893 unidades prisionais, com um total de 162.819 vagas, para uma população de 232.755 presos, ou seja, um déficit da ordem de 69.936 vagas. Em 2010, o número de estabelecimentos havia saltado para 1.857 e a 298.275 o número de vagas. Estas, porém, eram insuficientes para os 496.251 presos existentes naquele ano, o que gerava um déficit da ordem de 197.976 vagas. Em suma, enquanto de 2000 a 2010 a população encarcerada variou 113,2%, o número de unidades prisio-

nais cresceu 108% e o número de vagas elevou-se apenas 83,2%, fazendo com que a variação no déficit de vagas no período tenha sido da ordem de 183,1%.

Esse descompasso entre o tamanho da população encarcerada e a capacidade de vagas do sistema tem se tornado cronicamente a fonte da submissão de milhares de presos a condições de vida degradantes nas prisões. Aquele descompasso tem também deteriorado as condições de trabalho dos servidores dessa área; tem comprometido as condições para o desenvolvimento de um tratamento penitenciário adequado como prevê a lei; e, por fim, tem arruinado as condições de manutenção da segurança interna e externa.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

Ainda que possam variar bastante, de um estado para o outro, os serviços necessários ao bom funcionamento do sistema prisional são em geral insuficientes, precários, quando não inexistentes. Constata-se desde a ausência ou insuficiência de defensores públicos, de serviços e profissionais de saúde, de atividades de trabalho, educação e recreação, de atividades destinadas à formação profissional, de ações de assistência social ao preso e sua família, de serviços de apoio aos egressos. Além disso, o fornecimento de boa alimentação e de material de higiene pessoal para os presos não parece ser de responsabilidade do estado.

O tratamento dispensado aos familiares e amigos dos presos que os visitam chega a ser aviltante e é revelador do nível de desorganização administrativa que em geral impera nessa área. Além de serem submetidos, por exemplo, a revistas por vezes humilhantes, as condições de aguardo da visita, ao redor da prisão, na rua, sob chuva ou sol, sem sanitários, lugares para sentar são a expressão de percepções punitivas que atravessam a organização e funcionamento do sistema prisional brasileiro.

O aumento do número de mulheres encarceradas de 1997 a 2010 foi expressivo. Em 1997, eram 4% dos 170.207 mil presos do país. Em 2010, representavam 7% dos 496.251 presos. Continuam a ser amplamente negligenciadas as necessidades específicas das mulheres encarceradas, sobretudo na área da saúde e em relação à condição materna.

Em 2001, dos 233.859 presos existentes no país, 33,4% eram provisórios. Em 2010, o percentual se mantinha praticamente o mesmo, 33,1%, apesar dos dados de 2010 não indicarem quantos eram os presos provisórios dentre os 50.546 presos que estavam sob a custódia de unidades do sistema policial nos estados.

Os presos que precisam de atenção no campo da saúde encontram sérias dificuldades e, ainda mais, dentre eles, os que possuem transtornos mentais. Não apenas os serviços saúde dentro das prisões são muito ruins, por vezes inexistentes como são precaríssimos aqueles destinados aos presos que estão sob medida de segurança. Tem se tornado uma rotina o envio de presos usuários de drogas, em especial o *crack*, para hospitais de custódia. Segundo os dados do Depen para 2000, havia 6748 presos com medida de segurança. Em 2010 eram 4150, o que pode sugerir problemas com o registro de dados uma vez que a população encarcerada dobrou no período e o número de presos com medida de segurança teria reduzido consideravelmente.

Um passo inicial foi dado no sentido da promoção da saúde dos presos com a Portaria Interministerial n. 1777, de 9 de setembro de 2003, que criou o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Embora pareça que uma das conquistas do Plano tenha sido a melhor articulação das entidades que podem atuar em relação à saúde, não parecem existir muitas razões para se crer que os presos tenham efetivamente tido na década uma melhora expressiva nas suas condições de atendimento à saúde.

EVENTOS MAIS GRAVES NA DÉCADA

Além das graves e constantes violações de direitos humanos descritas acima, o sistema prisional, ao longo dos anos 2000, não conteve a espiral de violência que se expressou no número de mortes de presos provocadas principalmente por outros presos. A crônica mortalidade de presos por agressão vem sendo (muito mal) registrada desde o censo penitenciário de 1993 e é tanto mais grave não só pelos números, mas sobretudo por ocorrerem nos espaços sob a custódia do estado. As falhas apresentadas pelas autoridades prisionais para manter a ordem e disciplina no interior dos estabelecimentos são notórias: número insuficiente de agentes penitenciários ou carcereiros, ausência de atividades (trabalho, educação, lazer e esportes) que promovem entre outras coisas também a segurança; morosidade nos trâmites judiciais que ajudam a desestabilizar o cotidiano prisional; delegação, por parte da equipe de direção e segurança, de tarefas administrativas e rotineiras da prisão para os presos, permitindo que grupos organizados disputem o controle de atividades e ocupações para impor aos demais presos compromissos, alianças, fidelidades que uma vez não respeitados são muitas vezes os detonadores de revoltas, de acertos de contas cujo resultado é a morte de presos.

Na década, convém então lembrar alguns dos episódios que provocaram um vexatório número de mortes nas prisões brasileiras. Serão indicados, a título de exemplo apenas alguns dos eventos que provocaram mais de dez mortes, mas deve-se considerar a profusão de ocorrências com número pequeno de mortes que não chegam a despertar o interesse público¹⁰.

Como se observou nos dados da Tabela 2, o estado de Mato Grosso apresentou a maior variação no

10 Como já se observou, nesse quesito os dados não são produzidos de forma regular e criteriosamente pelos estados. Suspeita-se que muitas mortes atribuídas como naturais, por exemplo, sejam assim registradas para se evitar mobilização de perícia, investigações policiais, processos criminais, sindicâncias no âmbito das prisões.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

crescimento de sua população encarcerada entre 2000 e 2010. No dia 3 de fevereiro de 2000, na Penitenciária regional Pascoal Ramos, treze presos foram mortos por outros presos. Em 11 de março daquele ano, outros treze presos morreram em conflitos internos no Presídio Mata Grande em Rondonópolis.

Tem caráter emblemático a chamada megarrebelião no Estado de São Paulo. Iniciada no dia 18 de fevereiro de 2001, 29 unidades prisionais do estado se sublevaram, mobilizando algo em torno de 29 mil presos. A capacidade de mobilização dos presos, a articulação do movimento por diversas cidades do estado mostravam as deficiências das autoridades em exercer um controle efetivo sobre a massa de presos. No curso da megarrebelião, 19 presos foram assassinados por outros presos em acertos de contas e outras disputas (o Primeiro Comando da Capital – PCC – reivindicou a organização das rebeliões).

Em janeiro de 2002, 27 presos eram barbaramente mortos e esquartejados no Presídio José Mário Alves, conhecido como Urso Branco, na cidade de Porto Velho, capital de Rondônia. Novamente ficaram evidenciadas as fragilidades de organização das prisões no estado que se desdobraram nesse número de mortes. O fato se tornou objeto de uma medida cautelar na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Ainda em 25 de maio de 2002, na Penitenciária Anísio Jobim, em Manaus (AM), foram mortos 13 presos em conflitos internos.

No dias 29, 30 e 31 de maio de 2004, a Casa de Custódia de Benfica no Rio de Janeiro apresentou uma série de conflitos entre membros de dois grupos rivais que atuam principalmente no tráfico de drogas no estado – Comando Vermelho (CV) e Terceiro Comando (TC). Foram mortos 30 presos, além de um funcionário.

No dia 23 de agosto de 2007, na Cadeia Pública de Ponte Nova, em Minas Gerais, 25 presos de uma cela foram mortos por outros presos, que seriam seus rivais. Os corpos foram carbonizados. Havia, no local, apenas dois carcereiros que teriam sido recebidos a tiros quando tentaram intervir no tumulto. Vários presos teriam sido mortos por arma de fogo e depois foram incinerados.

Nos dias 8 e 9 de novembro de 2010 no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão, houve uma grande rebelião de cerca de 30 horas que deixou o saldo de 18 presos mortos com três decapitações. Um agente penitenciário havia sido baleado. Dos assassinados, 15

foram mortos no prédio anexo ao Presídio São Luís durante toda a rebelião, e três dentro de Pedrinhas.

É muito comum essas mortes não se constituírem objeto de investigação interna de suas causas; não se faz perícia criminal uma vez que não se preserva o local do crime, as investigações quando ocorrem são superficiais e em geral não se responsabiliza ninguém, muito menos agentes públicos.

AGENDA INADIÁVEL

Esse breve panorama sobre o sistema prisional brasileiro na década de 2000 não proporciona muito otimismo, mas preocupação, uma vez que há pelo menos 25 anos organizações da sociedade civil cobram das autoridades um compromisso mais estreito com o respeito aos direitos humanos nos espaços de encarceramento. Embora possamos reconhecer que esforços governamentais têm sido feitos, as condições de encarceramento no Brasil continuam a ser muito ruins.

Alguns tópicos parecem ser, portanto, recorrentes numa agenda destinada a melhorar a situação dos direitos humanos no sistema prisional para presos e para os que ali trabalham.

Embora seja necessário reconhecer o extraordinário avanço nas duas últimas décadas em relação à produção, sistematização e publicização de dados e informações sobre o sistema prisional, sobretudo pelas iniciativas no âmbito do Ministério da Justiça, muito há ainda por ser feito, principalmente por parte dos estados, para que se possa ter um monitoramento da situação prisional do país e um conjunto amplo e confiável de informações para o desenvolvimento de políticas públicas para essa área. Nesse sentido, por exemplo, são ainda produzidos sem regularidade e confiabilidade dados sobre mortalidade de presos, especialmente aquelas por agressão.

Pode-se considerar inaceitável a inexistência ou precariedade de serviços de assistência judiciária aos presos em diversos estados, o que gera situações absurdas no andamento da execução penal. A realização periódica de mutirões são verdadeiramente expressões do mau funcionamento dessa área.

É inadiável a melhoria do atendimento à saúde e em todos os aspectos que foram apontados acima (programas de trabalho, educação, redução da violência etc.). Mas talvez uma das maiores urgências esteja na contenção de um encarceramento em massa e dos efeitos mais

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

danosos que ele representa em termos de precariedade das condições de habitabilidade nas prisões e no aumento das tensões e mortes nesses locais.

Não é admissível um país viver um período de prosperidade econômica, de melhoria de condições de

vida para milhões de pessoas, de conquista de expressivo avanço na proteção e promoção de direitos humanos em outras áreas e ter um sistema prisional que siga na mão oposta, que continue a ser o território dos horrores, da violência e da degradação dos indivíduos.



SÃO PAULO

A SITUAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL EM SÃO PAULO

Camila Caldeira Nunes Dias

*Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo,
Pesquisadora associada ao NEV-USP, professora da UFABC.*

O estado de São Paulo tem sido considerado referência nacional no investimento no sistema carcerário, considerando este investimento em termos da ampliação da rede de estabelecimentos prisionais. Ao final do governo de Orestes Quércia, em 1990, havia 37 unidades prisionais¹; em 1994, no final do governo Luís Antonio Fleury, o número chegou a 43, abrigando cerca de 32.018 presos. Mário Covas e seu sucessor, Geraldo Alckmin, deram continuidade e acentuaram essa tendência de expansão. Em 1999, segundo ano da gestão Covas, a administração penitenciária² contava com 64 unidades para 47 mil presos (SALLA, 2007) e, em 2006, final da gestão Alckmin, a estrutura penitenciária de São Paulo já alcançava a espantosa cifra de 130.814 encarcerados,³ distribuídos em 144 unidades prisionais. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em 2010 a população carcerária paulista chegava a 170.916, distribuídos em 148 estabelecimentos prisionais⁴.

Em termos nacionais, a taxa de encarceramento por 100 mil habitantes era de 65,2 em 1988. Com

um aumento constante, ela chegou a 134,9 em 2000, 181,5 em 2003 e, pelos dados recentemente divulgados, chegamos a uma taxa nacional de 259 presos por 100 mil habitantes em 2010. Esses números só não são mais alarmantes quando comparados com a taxa de encarceramento de São Paulo. No estado mais rico da federação, havia 51 presos por 100 mil em 1988, subindo para 94,4 em 1992, 149,2 em 2000, 219,6 em 2003 e, em 2010, atinge a assustadora cifra de 413 presos a cada 100 mil habitantes.⁵ Embora recorrente por toda a década de 1990, a expansão do sistema foi acelerada a partir de 1998, no início do segundo governo de Mário Covas, que priorizou a criação de vagas no sistema penitenciário como uma de suas principais ações políticas. Para contextualizar essa expansão, é importante recuperar algumas questões intimamente relacionadas entre si e com a política deste governo.

Em primeiro lugar, há que se considerar a prioridade em transferir os presos dos estabelecimentos sob o comando da Secretaria de Segurança Pública (SSP) para a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP). Até 1997, apenas 54% dos presos do estado estavam sob custódia da SAP, sendo que 45% dessa população encontrava-se em distritos policiais (DPs), carceragens e cadeiões sob responsabilidade da SSP. Em 2006, o número de presos sob a custódia da SSP teve uma queda vertiginosa, caindo para 9,43% da população total⁶ em decorrência

1 Estes números se referem apenas às unidades pertencentes à administração penitenciária, primeiro a cargo da COESPE (Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários) e depois da SAP (Secretaria de Administração Penitenciária). Em 1993, com a criação da SAP, a administração prisional adquiriu autonomia diante da SSP ou da Secretaria da Justiça, com a responsabilidade sobre a custódia dos presos provisórios e condenados. A rigor, nos estabelecimentos da SSP (Delegacias de Polícias ou cadeias públicas) só deveriam permanecer presos em flagrante num período de tempo máximo de 48 horas.

2 Neste mesmo período, a Secretaria de Segurança Pública abrigava 31.343 presos, dos quais 11.860 já estavam condenados.

3 Além de 13.616 presos nas unidades da Secretaria de Segurança Pública.

4 Em recente consulta ao sítio da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, órgão responsável pela gestão do sistema prisional, verificou-se que atualmente há 150 estabelecimentos penais em funcionamento no estado. Para mais informações, consultar: www.sap.sp.gov.br (Acesso em 16/02/2012).

5 Os dados referentes ao ano de 2010 podem ser encontrados no endereço eletrônico: www.mj.gov.br/depen enquanto os demais dados referentes ao sistema penitenciário nacional foram extraídos de Salla (2006, p. 290) e aqueles referentes ao estado de São Paulo estão citados em Teixeira (2006, p. 105).

6 Estes dados se encontram no site da Secretaria da Administração Penitenciária: www.sap.sp.gov.br (consulta realizada em 17/05/2010).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

do investimento durante os dois governos Covas, cujas orientações políticas nessa área tiveram continuidade com Geraldo Alckmin⁷. Em 2010, entre os 170.916 presos do estado, havia 163.676 em estabelecimentos sob o comando da SAP, enquanto 7.240 permaneciam em unidades sob jurisdição da SSP, ou seja, menos de 5% da população total.

O processo de ampliação da rede de estabelecimentos penais da SAP, a despeito de suas ambivalências, seus paradoxos e da sua lógica perversa, representou importantes avanços na questão dos direitos humanos, sobretudo em função do deslocamento dos presos das unidades da SSP para a SAP.

Primeiramente, com todos os déficits na sua formação e com todos os problemas que envolvem as condições de trabalho dos agentes penitenciários, não restam dúvidas de que eles são melhor preparados para realizar a custódia de presos do que os policiais civis (que cumprem esta função no interior dos estabelecimentos prisionais da SSP). Além do evidente desvio de função e da ausência de preparo para realizar este trabalho, há o fato de que os policiais portam suas armas durante o trabalho, o que representa um risco para o preso, para o policial e para a população que reside nas proximidades destes estabelecimentos.

Em segundo lugar, e não menos importante, há a absoluta ausência de estrutura física das unidades da SSP para abrigar pessoas durante um período de tempo mais longo. As carceragens das delegacias de polícias (DPs) e as cadeias públicas⁸ apresentam precárias condições de habitação, higiene e de segurança, além de não permitirem a realização de atividades legalmente obrigatórias para os condenados, como educação, trabalho, banho de sol, atividades culturais e religiosas. Portanto, no que diz respeito aos direitos humanos, o cumprimento da pena em estabelecimentos que possibilitam a realização destas

atividades⁹ e que permitem minimamente a realização de atendimento médico, social, psicológico e jurídico, representa, por si só, um importante avanço.

A desativação da Casa de Detenção de São Paulo¹⁰ é a segunda questão atrelada ao investimento maciço na ampliação da rede de unidades prisionais no estado de São Paulo nas décadas de 1990 e 2000. Sobreretudo pelo seu gigantismo, a Casa de Detenção sempre foi considerada um enorme barril de pólvora no sistema prisional de São Paulo, sendo o palco de inúmeras tragédias e foco de problemas e tensões no sistema prisional paulista. A demanda pela sua desativação remonta, ainda, à década de 1980, mas foi depois do massacre do Carandiru, em 1992, que aumentaram as pressões para a extinção deste presídio que era considerado “ingovernável”¹¹. Embora fizesse parte da plataforma eleitoral de Mário Covas (em 1994), a discussão sobre a desativação da Casa de Detenção foi postergada até 2001, quando este antigo projeto finalmente colocou-se como prioridade ao governo estadual, sobretudo em razão do evento que ficou nacionalmente conhecido como “megarrebelião de 2001”, protagonizada pela organização que se tornaria um dos principais problemas de segurança pública estadual e nacional, o Primeiro Comando da Capital (PCC)¹². A realização de motins simultâneos em 29 unidades prisionais do estado, tendo na Casa de Detenção o seu epicentro, fez deste evento um divisor de águas nas políticas prisionais de São Paulo.

Ainda em 2001 foi iniciada a desativação da Casa de Detenção, finalizada no ano seguinte, com a imploração parcial da instituição. A desativação deste presídio

7 Note-se que a promessa de transferência dos presos em DPs já era antiga, presente, por exemplo no governo Quéricia, conforme notícia na Folha de S. Paulo de 27/10/1990, “Quéricia pretende acabar com a superlotação de DPs”. Fonte: Banco de Dados da Imprensa, NEV-USP.

8 As carceragens das DPs são espaços precários, geralmente localizados nos fundos das delegacias de polícia. As cadeias públicas eram espaços destinados a abrigar presos aguardando julgamento, isto é, que ainda não haviam sido condenados. Embora ainda existam algumas, a maioria destas unidades foram substituídas pelos Centros de Detenção Provisória (CDPs) que possuem a mesma finalidade, embora contem com uma estrutura física mais adequada e estejam sob a jurisdição da SAP.

9 Evidentemente, com exceção do banho de sol, essas atividades não estão à disposição de todos os presos, sendo restritas a uma pequena minoria. Porém, ainda assim, as penitenciárias dispõem de estrutura física e de pessoal incomparavelmente superior à das unidades da SSP, o que garante um mínimo de humanidade nas condições de cumprimento da pena.

10 A Casa de Detenção de São Paulo ficou nacionalmente conhecida como “Carandiru” por fazer parte do Complexo do Carandiru (nome do bairro onde era localizado) que, além dela, era formado pela Penitenciária do Estado, Penitenciária Feminina e Presídio Especial da Polícia Civil. Estas duas últimas unidades permanecem em funcionamento. A Penitenciária do Estado passou a abrigar população feminina e teve seu nome alterado para Penitenciária Feminina de Sant’anna; a Casa de Detenção de São Paulo, conforme exposto no texto, foi desativada e parcialmente demolida, sendo que em seu lugar foi construído o Parque da Juventude.

11 No final da década de 1990 e início da década de 2000 a Casa de Detenção chegou a marca dos 9.000 presos.

12 Não nos deteremos aqui na história, características ou forma de organização do PCC. Sobre o PCC, consultar: Adorno & Salla (2007), Biondi (2010), Marques (2010) e Dias (2011a, 2011b).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

representou o marco de um processo de construção de uma nova territorialização dos presídios paulistas (GÓES, 2004), que se deslocaram da capital em direção ao interior do estado, sobretudo sua porção oeste,¹³ promovendo profundas alterações no mapa prisional, com importantes consequências sociais, políticas e econômicas para as regiões que receberam a maior parte desses estabelecimentos¹⁴.

Além da reconfiguração geográfica do sistema prisional e da transferência da responsabilidade de custódia da SSP para a SAP, o processo de expansão de vagas em curso nos anos 2000 foi orientado por novos modelos na arquitetura penitenciária, priorizando presídios menores e mais compartimentados, tal como são as unidades prisionais denominadas *penitenciárias compactas*, cuja origem data exatamente desse período.¹⁵ As unidades maiores e menos compartimentadas, que ainda existem, são resquícios do período anterior e são percebidas como disfuncionais do ponto de vista da manutenção da ordem prisional, uma vez que permitem a aglomeração de um grande contingente populacional, facilitando a organização de movimentos coletivos.

A megarebelião de 2001 teve um impacto importantíssimo na conformação das orientações políticas e administrativas que acabaram por remodelar a estrutura do sistema prisional em São Paulo, a partir de novas bases geográficas e arquitetônicas que tiveram por objetivo dificultar a mobilização da população carcerária tal como foi possível neste episódio. Dispersão e compartimentação passaram a ser ideias centrais no trato da população carcerária. Se essa reconfiguração obteve algum êxito, ele está ligado à redução significativa das fugas e dos resgates de presos em decorrência da construção de dezenas de penitenciárias e centros de detenção provisória e à simultânea desativação – ou esvaziamento – das unidades

prisionais mais problemáticas, como as carceragens de DPs, as cadeias públicas e a Casa de Detenção.¹⁶ Com melhor infra-estrutura e novos dispositivos de segurança, tais ocorrências tiveram uma queda considerável¹⁷.

Contudo, a despeito dos avanços em termos da garantia dos direitos da população encarcerada em virtude do aumento de unidades prisionais mais adequadas para o cumprimento da pena, a expansão sem precedentes do sistema carcerário paulista não foi acompanhada do aumento do número ou da qualificação de seus funcionários. A relação funcionário-presos, que em 1994 era de 1 para 2,17, passa a 1 para 4,99 em 2006 (ADORNO & SALLA, 2007), houve redução para praticamente a metade. Se considerarmos apenas os agentes penitenciários, oficialmente responsáveis pela custódia dos presos (ainda que muitos agentes estejam alocados em funções administrativas ou serviços gerais), a proporção é ainda mais alarmante, com 1 agente para 7,3 presos, de acordo com os dados de junho de 2010.¹⁸

Além disso, essa dupla expansão – física e da população carcerária – não foi acompanhada de melhorias em termos de trabalho, educação, assistência social e atendimento à saúde dos presos. Em relação à assistência social, jurídica e médica não há dados oficiais para respaldar avaliações objetivas sobre a ampliação ou a redução destes serviços. A sua inexistência, insuficiência ou precariedade só pode ser apontada a partir da coleta de dados qualitativos, obtidos em pesquisas de campo realizadas em diferentes ocasiões¹⁹ e durante as quais é possível per-

13 Este processo pode ser dimensionado a partir da distribuição das unidades prisionais entre as cinco coordenadorias regionais: Coordenadoria da Capital e Grande São Paulo, 28 unidades; Coordenadoria da Região Central (Campinas), 31 unidades; Coordenadoria do Vale do Paraíba e Litoral, 18 unidades; e coordenadorias da região Noroeste e Oeste (divisão meramente administrativa), que, juntas, possuem 70 estabelecimentos sob sua jurisdição. Essas informações se encontram no *site* <www.sap.sp.gov.br>, consultado no dia 17 de fevereiro de 2012.

14 Sobre o processo de interiorização das unidades prisionais paulistas, além do já citado texto de Góes (2004), ver também Dias e Silvestre (2010).

15 Muito embora essas unidades possuam capacidade semelhante às mais antigas, elas apresentam uma divisão interna muito grande, o que impede a aglomeração de um grande contingente populacional.

16 Apesar disso, há matérias jornalísticas que apontam o aumento do número de presos nas cadeias públicas e carceragens, alguma das quais estão voltando a ficar superlotadas. Uma vez que a demanda por vagas não para de crescer e, considerando que a capacidade de construção de novas unidades prisionais tem limites claros, haveremos de assistir diversas vezes a esses ciclos de maior ou menor inchaço nos estabelecimentos prisionais sem infraestrutura adequada para abrigar presos durante um período maior de tempo.

17 Sobre a redução das fugas e dos resgates de presos durante os anos 2000, ver Dias (2011, especialmente capítulo 6).

18 De acordo com os dados disponíveis no site do DEPEN, a população carcerária de São Paulo sob custódia da SAP é de 164.425, enquanto o total de agentes penitenciários é de 22.515. Para avaliar a extensão deste déficit de funcionários, há que se considerar ainda que os agentes penitenciários trabalham em turnos de 12/24 horas, isto é, estão divididos em 4 plantões, sendo 2 diurnos e 2 noturnos, o que torna a relação agente/preso ainda mais desproporcional.

19 Especialmente no meu caso, a coleta de dados foi realizada em três momentos: para a realização da pesquisa de mestrado (DIAS, 2008) e de doutorado (DIAS, 2011) e durante visitas às unidades prisionais em virtude de pertencer ao Conselho da Comunidade da Vara de Execução Criminal da Comarca de São Paulo. Estas avaliações são, ainda, corroboradas por uma série de outras análises sobre o sistema prisional paulista, como por exemplo, Adorno (1991) e Salla (2003, 2006, 2007).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

ceber o abandono da população carcerária no que diz respeito ao atendimento de suas necessidades mais básicas e que, neste sentido, evidencia a violação sistemática dos seus direitos pela administração prisional.

Com relação às atividades educacionais e de trabalho há dados que permitem uma avaliação mais precisa das consequências deste duplo processo de expansão do sistema prisional paulista em termos das condições de cumprimento da pena de prisão e, portanto, em termos da garantia dos direitos dos presos. Com relação às atividades educacionais, só há informações sobre o número de presos nelas envolvidos a partir de 2008. Em São Paulo, há 16.546 presos que participam de atividades educacionais em 2008, enquanto em 2010 este número cai para 14.971. Mesmo considerando que se trata de uma série muito reduzida, estes dados são sintomáticos em função do aumento progressivo e substancial da população carcerária em todo o período aqui considerado e que, no caso de 2008 e 2010, passa de 154.696 para 170.916.

Os números referentes aos presos que realizam atividades de trabalho no sistema carcerário paulista são também reveladores. Em 2005, ano em que este dado passa a ser registrado, São Paulo apresenta 8.336 presos inseridos em atividades de trabalho externo à unidade e 2.675 presos realizando trabalho interno. No ano de 2010 estes números passam para 4.451 e 40.232 respectivamente. Chama atenção, em primeiro lugar, a redução de 50% do número de presos alocados em trabalho externo no período em que a população carcerária total passou de 138.116 para 170.916, com um aumento de quase 25%. A ampliação do número de presos inseridos em atividade de trabalho interno, que passa de 2.675 em 2005 para 40.232 em 2010, deve ser considerada a partir de algumas peculiaridades destas atividades.

Embora seja importante qualquer atividade que, ainda que por algumas horas, retire o preso do ócio e do marasmo em que vive a maior parte da população carcerária brasileira, uma boa parcela das atividades de trabalho internas à prisão não apresentam qualquer outro aspecto positivo. Grande parte destas atividades consiste na manutenção da própria unidade prisional (cozinha, faxina, entrega da “boia”) e sua ocupação está muito mais ligada às relações de poder que atravessam o sistema prisional do que por orientações ideológicas ligadas à reabilitação²⁰. Muito menos elas são orientadas

por objetivos econômicos, uma vez que elas não são remuneradas e tampouco são capazes de oferecer qualquer tipo de aprendizado ou experiência profissional passível de serem utilizados após o cumprimento da pena.

Outro tipo de trabalho interno é a produção de artesanatos que podem, eventualmente, serem comercializados. Em algumas unidades há a realização de serviços prestados para empresas e que são pagos por produção. A costura de bolas de futebol é uma das atividades mais comuns. Tanto neste último caso, como em relação aos produtos artesanais, não há qualquer intervenção da administração prisional no sentido de conferir qualificação ao preso que realiza estas atividades. Além disso, por se tratar de remuneração por produção, além dos baixíssimos valores pagos ao preso, este trabalhador tem pouco controle sobre a quantidade exata que produz e, portanto, sobre o valor do pagamento a que tem direito, motivo pelo qual não são raras as ocasiões em que há divergência entre a sua remuneração e o valor que ele considera que deveria receber. Evidentemente, estas divergências acabam criando problemas sérios e, algumas vezes, chegam a ser motivo de agressão física do funcionário pelo preso e que resultam no confinamento deste último em cela de castigo e na inclusão de “falta grave” no seu prontuário.

Finalmente, uma pequena parte do trabalho interno às unidades prisionais consiste em trabalho regular, com salário e condições de realização da atividade definidas legalmente. Evidentemente, em virtude da escassez de vagas nestes postos de trabalho cuja remuneração consiste em um salário mínimo, há uma acirrada disputa para ocupá-los. De todas as atividades de trabalho existentes dentro da cadeia, esta última é a única que preenche os requisitos básicos associados à atividade profissional.

O trabalho externo é prerrogativa dos presos que cumprem pena em regime semi-aberto uma vez que apenas nesta etapa do cumprimento da pena o preso adquire o direito de deixar a unidade prisional durante um período de tempo determinado e em condições específicas, conforme discutiremos na sequência. Vale destacar a precariedade das informações fornecidas acerca destas atividades de trabalho. No INFOPEN consta informação relativa ao tipo de empresa contratante, distribuídas em três categorias: parceria com iniciativa privada (2.932

20 Os “faxinas” (responsáveis pela limpeza das unidades), “boieiros” (que fazem a entrega das refeições aos presos) e os

“cozinheiros” (que trabalham na cozinha), são, geralmente, ligados ou próximos às facções que controlam a unidade prisional. Trata-se de postos importantes na gestão do cotidiano interno da prisão uma vez que os seus ocupantes passam mais tempo fora das celas, tem uma área de circulação maior e acesso mais fácil à administração prisional.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

presos), parceria com órgãos do Estado (749 presos) e parceria com ONGs (34 presos). Segundo a mesma fonte de informações, o número total de presos que realizam trabalho externo é 4.451, o que não corresponde a soma das categorias mencionadas, que totalizam 3.715.

De qualquer forma, a disparidade das vagas provenientes de parceria com órgãos estatais e com ONGs comparativamente àquelas que se originam da iniciativa privada é, no mínimo, inquietante. Considerando a importância teórica e prática que se atribui à atividade de trabalho para a ressocialização do preso e, ainda, partindo da premissa de que o Estado é o responsável pelo seu processo de reintegração social, a pergunta que fica é o porquê de oferecer apenas essa quantidade ínfima de vagas, através de tão poucas parcerias com as instituições penais cuja gestão é feita por ele mesmo. Ou, ainda, pode-se questionar a legitimidade do discurso estatal de incentivar a realização de parcerias com o setor privado, a fim de viabilizar a contratação de mão de obra dos presos, uma vez que o próprio Estado não o faz (por desinteresse ou por outro motivo qualquer). Na discussão que faremos na sequência retomaremos, ainda, algumas destas questões.

A discussão sobre a garantia dos direitos da população carcerária em São Paulo deve passar, ainda, por uma análise da distribuição dos presos por tipo de regime. O dado que mais chama atenção nesta categoria é a desproporção entre o número de pessoas cumprindo pena em regime fechado e no semi-aberto – considerando o regime aberto inexistente. Nos dados do INFOPEN, as categorias de presos “provisórios”, em “medida de segurança”, na “ssp” e em “regime fechado” correspondem, todas elas, ao cumprimento da pena de privação de liberdade em regime fechado. A única exceção é constituída pelos presos que cumprem medida em regime semi-aberto²¹. Contudo, a esse respeito é necessário tecer algumas considerações²².

21 De acordo com os dados do INFOPEN em dezembro de 2010 a população carcerária de São Paulo estava distribuída da seguinte forma: SSP (7.240); Provisórios (54.388); medida de segurança (1.539); regime fechado (86.956); regime semi-aberto (20.793); regime aberto (zero).

22 Há três tipos de regimes correspondentes às penas privativas de liberdade: regime aberto (quando o apenado pode trabalhar durante todo o dia e se recolhe à noite em Casa do Albergado ou estabelecimento similar); regime semi-aberto (o indivíduo é autorizado a sair do estabelecimento prisional apenas durante o período de

Em primeiro lugar, o cumprimento de pena em regime semi-aberto é, com raríssimas exceções, parte constituinte do processo de progressão de regime. Isto é, não se apresenta como medida alternativa ao regime fechado, e sim como uma etapa do cumprimento da pena de prisão iniciada, quase que invariavelmente, em regime fechado. Embora a decisão sobre a progressão de regime seja responsabilidade do Poder Judiciário, cabe ao Executivo, no caso de São Paulo, à SAP, reunir as condições para garantir ao preso a progressão, bem como fornecer os documentos e pareceres a partir dos quais o juiz toma a sua decisão. Isso quer dizer que na grande maioria dos casos, a administração prisional tem uma parcela enorme de responsabilidade na concessão ou não do “benefício” ao apenado, na medida em que os pareceres de funcionários e diretores sobre a conduta do preso constituem-se na matéria-prima da decisão do juiz. A existência da falta disciplinar grave no prontuário do preso adia por seis meses a possibilidade de solicitar benefício – progressão de regime ou liberdade condicional. Considerando que cabe a administração prisional a averiguação do infrator e a definição da falta e da sua gravidade, tem-se que a sua atuação se reveste de uma importância central no âmbito das decisões judiciais, conformando-se no âmbito da execução penal uma micropenalidade superposta às questões do âmbito da justiça (FOUCAULT, 2000).

Em segundo lugar, há alguns problemas que só aparecem quando atentamos para as dinâmicas do sistema prisional, através de uma abordagem que contemple as práticas concretas que permanecem invisíveis nos dados quantitativos. Quando o poder judiciário concede ao preso a progressão de regime, do fechado para o semi-aberto, a sua transferência para a unidade correspondente não se dá de forma automática. Ela depende da existência de vagas nas unidades destinadas ao cum-

atividade de trabalho ou quando é autorizado pela justiça a passar datas comemorativas com a família, a chamada “saidinha”); regime fechado (não há realização de quaisquer atividades fora do estabelecimento penal, com raríssimas exceções). Além destas três modalidades, ainda no que se refere às categorias constantes no INFOPEN, “medida de segurança” corresponde à restrição de liberdade de indivíduos inimputáveis ou semi-imputáveis, geralmente (mas não sempre) cumpridas em hospital psiquiátrico (denominados casa de custódia e tratamento ou manicômio judiciário). Por fim, “SSP” designa os presos que se encontram em estabelecimentos sob a jurisdição da Secretaria de Segurança Pública (DPs ou cadeias públicas) e “provisórios” os indivíduos que ainda não foram condenados mas seguem aguardando o julgamento presos, geralmente (mas não sempre) nas unidades para esta finalidade, os Centros de Detenção Provisória (CDPs). Comumente, os presos da “SSP” também aguardam julgamento presos, diferindo dos “provisórios” apenas no fato de que estes últimos se encontram em estabelecimentos sob a jurisdição da SAP.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

primento de pena de prisão neste tipo de regime. Este problema poderá ser mais bem compreendido através de uma breve análise da distribuição de vagas por tipo de regime de cumprimento da pena em São Paulo.

De acordo com o site da SAP em 15.02.2012, há 150 unidades prisionais sob sua jurisdição, das quais apenas 13 se destinam ao regime semi-aberto e em 19 unidades de regime fechado há alas ou anexos para o cumprimento do semi-aberto. Estes números demonstram a enorme desproporção na distribuição das unidades prisionais em termos do regime de cumprimento da pena²³. Esta desproporção se torna ainda maior quando consideramos o número de vagas existentes nestas unidades prisionais²⁴. No caso das 74 penitenciárias comuns, destinadas ao cumprimento da pena de prisão no regime fechado, embora haja alguma variação, grande parte delas tem capacidade para uma população de 800 pessoas (algumas são maiores, com capacidade para 1.200 presos). No caso das unidades destinadas ao cumprimento do regime semi-aberto, apenas os 13 Centros de Progressão Penitenciária possuem uma capacidade que varia entre 500 e 1.100 presos, enquanto os anexos e as alas de progressão são muito menores, com uma média de 150 presos. Ainda de acordo com a SAP, atualmente há 15 unidades prisionais em construção, das quais 4 são Centros de Detenção Provisória, 10 são penitenciárias e apenas 1 unidade será destinada ao cumprimento de pena em regime semi-aberto.

As consequências produzidas por estas escolhas políticas são muito graves no campo dos direitos humanos da população encarcerada. Como já mencionado, a ausência de vagas em unidades prisionais de regime semi-aberto implica na não concessão, ao preso, de um direito adquirido por ele no âmbito da justiça. Algumas vezes o preso aguarda cerca de seis meses, após o seu benefício ter sido concedido, para poder usufruir de um direito seu. Este tempo de espera pode variar em função de alguns fatores, dentre os quais um merece destaque:

23 Há, ainda, 22 Centros de Ressocialização que funcionam com regime misto de cumprimento de pena, fechado e semi-aberto. Os CRs são unidades pequenas e de segurança média, motivo pelo qual ele atende apenas a perfis específicos de presos, considerados de baixa periculosidade. As alas destinadas ao semi-aberto contam com um número bem reduzido de vagas, variando entre 30 e 60, com algumas exceções, o que corrobora os argumentos que estamos apresentando sobre a desproporção das vagas do sistema prisional paulista em termos do tipo de regime de cumprimento de pena.

24 Os números apresentados aqui se referem às vagas existentes e não a população real, cujo número, invariavelmente, atinge mais do que o dobro da capacidade de quase todas as unidades.

a facção que exerce controle na unidade prisional onde o indivíduo cumpre a sua pena. Pela sua importância no que diz respeito aos direitos humanos, esta questão merece alguns apontamentos.

Estima-se que o Primeiro Comando da Capital (PCC), a mais importante das organizações de presos atuantes em São Paulo, exerça controle ou influência em aproximadamente 90% das unidades prisionais do Estado²⁵. O restante destes estabelecimentos sofre a influência de facções menores como o Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade (CRBC) ou são ocupadas por presos que não podem conviver com a população carcerária majoritária, influenciada pelo PCC. Por motivos diversos – ameaças de morte, dívidas, transgressões às normas, presença de inimigos, exclusão da organização – há uma parcela dos presos cujo cumprimento da pena está restrito a umas poucas unidades prisionais, desde o regime fechado até o semi-aberto. Isso significa que o gozo do benefício de cumprir a pena no regime semi-aberto, além das restrições já existentes em virtude do enorme déficit de vagas, está ainda ameaçado pela impossibilidade de cumprimento da pena em estabelecimentos que são controlados por organizações que ameaçam a vida de uma parcela da população carcerária. Em virtude da sua hegemonia no sistema prisional paulista, o PCC impõe aos seus inimigos, adversários, dissidentes ou àqueles que simplesmente optam por não se submeter ao seu controle, ainda mais um óbice à garantia dos direitos legais da população carcerária de São Paulo, restringindo o cumprimento da pena na ampla maioria das unidades prisionais sob seu controle e, desta forma, ampliando as dificuldades para encontrar vagas nos poucos estabelecimentos destinados ao regime semi-aberto.

Para encerrar a discussão sobre o regime semi-aberto, uma última questão. A obtenção da transferência para a unidade correspondente, a despeito de todos os empecilhos que acabamos de mencionar, não garante ao preso o gozo dos benefícios advindos da progressão da pena para além do sentido processual. O direito de sair da unidade prisional e restabelecer o contato com o meio externo à instituição que, de fato, constitui o sentido da progressão da pena e deste tipo de regime, é dependente da existência de vagas de trabalho para estes presos. Isso quer di-

25 Embora não existam dados oficiais sobre este assunto, por motivos óbvios, essa estimativa é feita por diretores e funcionários da administração prisional, bem como por pesquisadores, como Biondi (2010), Marques (2010) e Dias (2011).

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

zer que, não havendo vagas disponíveis, estes indivíduos continuam presos, em regime fechado, com a diferença de que o cumprem em estabelecimentos destinados ao regime semi-aberto. Mais uma vez, através dos dados do INFOPEN, é possível expressar adequadamente o tamanho deste problema: o total de presos em cumprimento de pena em regime semi-aberto era de 20.793 em dezembro de 2010 enquanto o número de presos realizando atividades de trabalho externas à unidade, conforme já exposto antes, era de 4.451²⁶. Estes números evidenciam a existência de um déficit de 16.343 vagas de trabalho para que esta população tenha um direito que é garantido pela Constituição respeitado pelo Estado.

Finalizamos estes comentários ressaltando a incongruência e o paradoxo das políticas prisionais do Estado de São Paulo que se caracterizam pelos altos investimentos para a expansão da rede de estabelecimentos e, por outro lado, pelo investimento reduzido (quase nulo) no

aumento de funcionários ou no desenvolvimento das atividades previstas na legislação como direitos do preso, sobretudo, educação e trabalho. Desta forma, problemas estruturais e históricos das prisões se agravam, conformando-se um universo social em que o ócio, advindo da inexistência de trabalho ou quaisquer atividades de lazer ou educativas dotadas de algum significado para o preso, alimenta uma profunda ausência de perspectivas futuras, o que incide diretamente sobre sua identidade e sobre suas escolhas e filiações. E, ainda, o aumento da desproporção entre funcionários e presos evidencia a incoerência de uma política que acaba por tirar da administração prisional, cada vez mais, as condições para exercer o controle oficial e legal sobre a população carcerária, transferindo essa prerrogativa para suas lideranças, ou seja, para os líderes das organizações criminosas. O resultado deste processo é a demanda sempre crescente por mais e mais vagas, e a reiteração das mesmas promessas e da mesma orientação política – a construção de novas unidades. Até quanto o Estado suportará manter este círculo vicioso, ampliando um sistema de tal forma que ele se torna cada vez mais incapaz de apresentar caminhos ou alternativas de saída e que, por isso mesmo, mantém uma demanda de ampliação constante e crescente?

26 Proporcionalmente, o déficit entre o número de presos em regime semi-aberto e o número de vagas em atividades de trabalho externo, alcança a espantosa cifra de 450%.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 9-1, 1991a, p. 65-78.

_____.; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, set.-out. 2007, p. 7-29.

BIONDI, Karina. *Junto e misturado*. Imanência e transcendência no PCC. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

DIAS, Camila C. N. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011a.

_____. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, Vol. 23, No. 2, 2011b, p. 213-233.

_____. *A igreja como refúgio e a Bíblia como esconderijo: religião e violência na prisão*. São Paulo: Humanitas, 2008a.

_____.; SILVESTRE, Giane. Situação carcerária no estado de São Paulo. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de (Org). *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo*. São Paulo: Cultura Acadêmica/Editora Unesp, 2009, p. 91-105.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. História da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 2000.

GÓES, Eda Maria. *A recusa das grades*. Rebeliões nos presídios paulistas – 1982-1986. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências e Letras da Unesp, Assis, 1991.

MARQUES, Adalton José. *Crime, proceder, convívio-seguro*. Um experimento antropológico a partir da relação entre ladrões. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: As políticas penitenciárias em São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007, p. 72-90.

_____. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul.-dez. 2006, p. 274-307.

_____. Os impasses da democracia brasileira: O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, 2003, p. 419-35.

TEIXEIRA, Alessandra. *Do sujeito de direito ao estado de exceção*. O percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.



BAHIA

BREVE PANORAMA DO SISTEMA PRISIONAL NA BAHIA (2005-2010)

Luiz Claudio Lourenço

Professor Adjunto do Dept. de Sociologia da UFBA

Vice-coordenador do Laboratório de Estudos em Segurança, Cidadania e Solidariedade

A Bahia assim como o restante do Brasil vive as mazelas que acompanham a decisão política e judiciária de privilegiar o cárcere como principal ferramenta punitiva e último ratio do controle social estatal. Os males do encarceramento não são novidade na literatura sobre prisões e são constantemente retratados em diferentes contextos nacionais e sócio-culturais (SYKES, 1974; CLEMMER, 1940; ADORNO, 1991).

Para fazer um panorama do encarceramento no estado da Bahia nas últimas duas décadas (1990-2012) é preciso que se faça o registro de algumas transformações importantes dentre as quais se destacam cinco características que vamos brevemente reportar aqui, são elas: a criação de uma secretaria de estado específica para cuidar do sistema prisional, a alta concentração de presos provisórios em delegacias de polícia, a interiorização ainda em progresso, o aumento do encarceramento, a transformação do perfil dos internos.

As prisões do estado foram primeiramente reguladas pela lei n. 115 de 16 de agosto de 1895 que dizia respeito à administração pública. Desde então a responsabilidade legal pelas prisões oscilou entre a Secretaria de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública. Contudo, neste ano de 2012 foi criada a Secretaria estadual de Administração Penitenciária e Ressocialização (Seap) que tem como função cuidar das unidades prisionais e também prover seus internos com medidas de ressocialização e reintegração ao convívio social. Espera-se que com esta nova secretaria que se acabem muitas das ambiguidades até então vivenciadas na gestão das unidades prisionais. Além disso, o governo acredita que esta pasta possa dar um maior dinamismo na adoção de medidas destinadas aos internos e também um impulso à criação de mais unidades e vagas para que se acabem as carceragens que ainda funcionam em delegacias de polícia.

Um dos principais problemas das prisões baianas é o alto número de presos provisórios concentrados em delegacias de polícia com carceragens superlotadas, em péssimo estado de conservação e com condições de insalubridade de toda sorte. Em dezembro de 2011 eram cerca de 4.412 pessoas presas em carceragens da polícia civil, este número representa 31,8% de toda a população carcerária do estado. A falta de celeridade nos inquéritos policiais, de denúncias feitas pelo Ministério Público, além da demora judicial e número reduzido de julgamentos, contribui para este quadro.

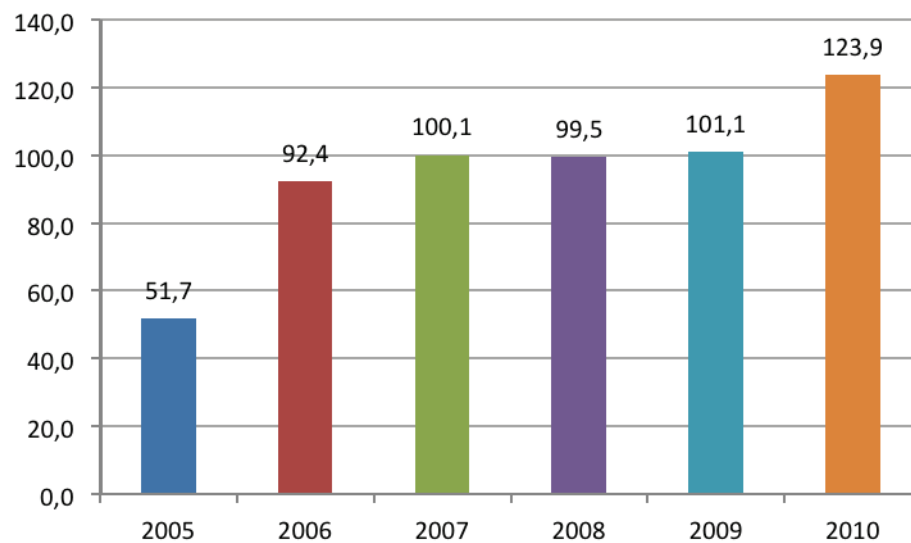
O estado até a década de 1980 concentrava toda sua população penitenciária em Salvador. Na década de 1970 funcionavam na capital baiana quatro unidades prisionais. A Penitenciária Lemos Brito com capacidade

QUADRO 1 – UNIDADES PRISIONAIS DO ESTADO DA BAHIA (2012)

Capital	Interior
Casa do Albergado e Egressos	Colônia Penal de Simões Filho
Centro de Observação Penal	Conjunto Penal de Feira de Santana
Central Médica Penitenciária	Conjunto Penal de Jequié
Colônia Lafayette Coutinho	Conjunto Penal de Juazeiro
Conjunto Penal Feminino	Conjunto Penal de Serrinha
Hospital de Custódia e Tratamento	Conjunto Penal de Teixeira de Freitas
Penitenciária Lemos Brito	Conjunto Penal de Valença
Presídio de Salvador	Presídio Advogado Ariston Cardoso
Unidade Especial Disciplinar	Presídio Advogado Nilton Gonçalves
Cadeia Pública de Salvador	Presídio Advogado Ruy Penalva
	Conjunto Penal de Lauro de Freitas
	Conjunto Penal de Itabuna
	Presídio Regional de Paulo Afonso

Fonte: Seap-BA

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 1 – TAXA DE ENCARCERAMENTO BAHIA (2005-2010)

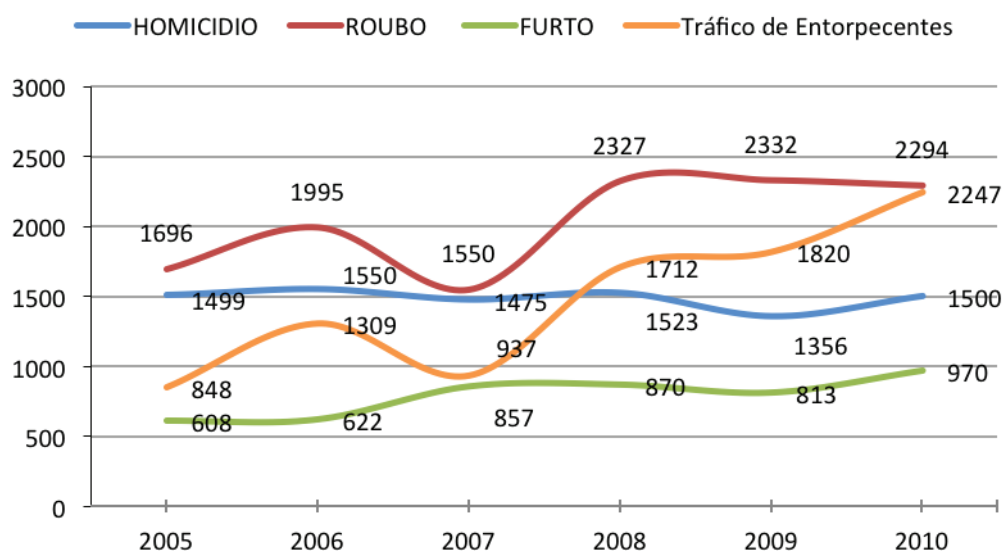
Fonte: MJ-DEPEN

de 600 internos era o maior presídio seguido da Casa de Detenção que tinha capacidade para 220 internos. Nas mesmas instalações da Casa de Detenção também operava o Presídio de Mulheres. A capital baiana ainda abrigava o Manicômio Judiciário. (AGUIAR, 2011)

O primeiro presídio construído no interior foi o Presídio de Regional de Feira de Santana, na década de 1980, com capacidade para 240 internos. Mas é na década de 1990 que inicia sistematicamente o planejamento de um processo de interiorização do sistema prisional do

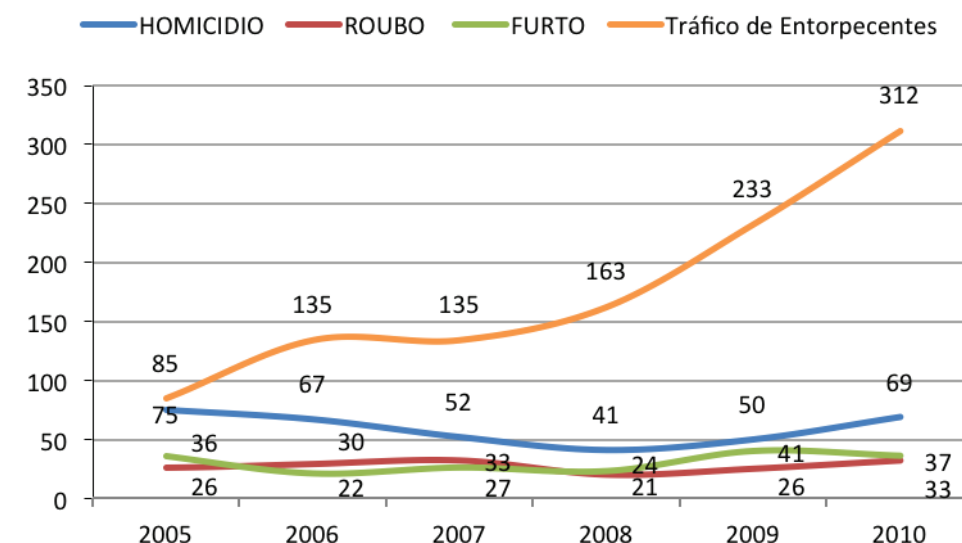
estado. Hoje a Bahia tem 10 unidades prisionais na capital e 13 no interior, estas unidades estão distribuídas conforme o quadro 1.

A esse processo de interiorização também se soma uma crescente taxa de encarceramento. O estado tem vivenciado um expressivo aumento da taxa de encarceramento nos últimos anos. No final de 1999 a taxa de encarceramento era de 31,8 por 100 mil habitantes. Este número cresceu para 51,7 em 2005. Entre 2005 a 2010 a taxa de encarceramento mais que do-

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DAS TIPIFICAÇÕES CRIMINAIS DA POPULAÇÃO PRISIONAL BAIANA (2005-2010)

Fonte: MJ-DEPEN

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DAS TIPIFICAÇÕES CRIMINAIS DA POPULAÇÃO PRISIONAL FEMININA BAIANA (2005-2010)

Fonte: MJ-DEPEN

brou tendo um aumento de 239,7% (gráfico 1), chegando a 123,9 por 100 mil.

Neste mesmo período também se transformou o perfil dos internos. Em 2005, o tráfico de entorpecentes era responsável por menos de 20% da qualificação criminal dos internos. Já em 2010, foi este o tipo de delito cometido por cerca de um terço da população prisional baiana. O aumento em números absolutos dos internos por tráfico de drogas foi de 265%. Outro dado interessante é que a despeito do crescimento acentuado das taxas de homicídio no estado durante a última década o número de internos que cometeram este tipo de crime se manteve estável, com poucas variações durante os anos aqui analisados (gráfico 2).

Esta mudança no perfil do crime também é acentuada dentro da população prisional feminina. As internas presas por tráfico de drogas passaram de 85 em 2005 para 312 em 2010 (gráfico 3), isso representa um aumento de

367, 1%. Interessante notar que as outras modalidades criminosas somadas representam não chega a metade do número de mulheres presas apenas por tráfico (139 internas).

Embora o perfil dos crimes e as modalidades criminosas tenham mudado bastante neste período o perfil educacional da população carcerária geral sofreu poucas mudanças, conforme podemos observar no quadro ao lado.

Obviamente as características acima citadas não esgotam os fatores que compoem o complexo de problemas e questões do sistema prisional baiano mas acreditamos que podem ajudar na composição de um panorama capaz de propiciar hipóteses importantes acerca da esfera carcerária que vivenciamos. Acreditamos que estas características não são exclusivas da Bahia e podem ser comuns a outras unidades da federação. Os achados aqui expostos vem também evidenciar e corroborar achados reportados pelo país a fora.

VIOLAÇÕES AO DIREITO À VIDA E À INTEGRIDADE FÍSICA

QUADRO 2 - GRAU DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO PRISIONAL NA BAHIA (2005-2011)

	2005		2011	
	%	n	%	n
Analfabeto	11,68	637	11,94	1123
Alfabetizado	16,17	882	21,26	1923
Ensino Fundamental Incompleto	40,84	2228	43,81	4.121
Ensino Fundamental Completo	8,69	474	9,60	903
Ensino Médio Incompleto	9,15	499	7,57	712
Ensino Médio Completo	9,61	524	5,53	520
Ensino Superior Incompleto	1,92	105	0,87	82
Ensino Superior Completo	1,92	105	0,23	22
Ensino acima de Sup. Completo	0,02	1	0	0
Total	100%	5455	100%	9406

Fonte: MJ-DEPEN

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, S. O sistema penitenciário no Brasil (problemas e desafios). **Revista USP**, São Paulo, v. 9, p. 65-78, 1991.

AGUIAR, Ubirajara Batista de. **O sistema penitenciário baiano: a ressocialização e as práticas organizacionais**. Dissertação de Mestrado, Escola de Adminis-

tração da Universidade Federal da Bahia, 2001.

CLEMMER, D.. **The Prison Community**; New York, Rinehart & Co.; 1940.

SYKES, G. **The Society of Captives: a study of a maximum security prison**. Princeton: Princeton University Press, 1958.



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

II - LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

INTRODUÇÃO AO TEMA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO

Roberta Astolfi

Pesquisadora do NEV-USP. Mestranda em Ciência Política pela FFLCH-USP

Vitor Blotta

Doutor em Direito pela FDUSP. Pesquisador pós-doc do NEV-USP

“**L**iberdade de expressão” é um direito humano bastante difundido em sociedades contemporâneas. O termo está presente na comunicação cotidiana e carrega um sentido à primeira vista óbvio. Pode-se dizer que há consenso em torno da ideia de que há liberdade de expressão em um país quando diversos pontos de vista podem ser livremente expressos por seus cidadãos sem nenhum tipo de censura ou constrangimento, sejam os simples atos de fala ou manifestações políticas e culturais em quaisquer plataformas públicas, como nos meios de comunicação. De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, art. 5º, inciso IX: “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Porém, a liberdade de expressão, como outras normas de direitos humanos, pode ser interpretada de maneiras diferentes conforme é mobilizada pelos atores sociais, ou adquire novos sentidos como consequência de mudanças sociais, tecnológicas e culturais¹. Tomemos, por exemplo, o marco legal mais difundido no sistema internacional: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Diz o artigo 19:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito *inclui* a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (Grifo nosso).

1 A natureza dinâmica dos direitos humanos em geral e da liberdade de expressão em particular pode ser vista através das manifestações de um mesmo ator social ou político. Os informes anuais da relatoria de liberdade de expressão e opinião da ONU trazem conteúdos diferenciados ano a ano, desde sua primeira edição em 1994 até a última de 2011. De modo geral, há uma expansão dos temas abordados, tendência esta seguida neste capítulo. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx> (último acesso: 20/8/2012).

Dentro de “liberdade de opinião e expressão”, o artigo 19 inclui três liberdades: de *procurar, receber e transmitir* informações e ideias. Neste Relatório, adotamos em grande medida esse entendimento, que também é o mesmo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos², tendo sido confirmado pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direito Humanos³.

Tal como esses instrumentos e órgãos internacionais, consideramos que as liberdades de procurar e receber opiniões e informações só faz sentido na medida em que há a liberdade de expressá-las, pois restringir a liberdade de expressão de um é proibir o acesso dos outros àquela mesma expressão. Este capítulo, porém, discutirá a liberdade de expressão e o acesso à informação em textos separados, visando a dar conta das especificidades dos conflitos que os envolvem. A própria Constituição Federal de 88 trata a liberdade de manifestação do pensamento e o acesso à informação como direitos distintos (art. 5º, IX e XIV, respectivamente), sem contudo negar suas conexões.

2 O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e adotado pelo Brasil em 1992, tem uma redação muito similar sobre a matéria, em artigo de mesmo número, 19, item 2: “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha.” O artigo 19 do Pacto, por sua vez, tem redação quase igual à do Artigo 13 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos: Liberdade de pensamento e de expressão, item 1 – “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.”

3 Decisão do caso *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism* (nota 10, pp. 30-32). In. Mendel & Salomon, *Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão*, UNESCO, 2011. pp. 11.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

Dentro do tema “Liberdade de expressão”, trataremos de violações da liberdade de imprensa (“Violações à liberdade de imprensa no Brasil (2000-2010)”). No tópico sobre “acesso à informação”, trataremos de três questões: o direito de acesso à informação pública (“Acesso à informação pública e liberdade de informação”), a concentração da propriedade na área da comunicação e novas críticas à propriedade intelectual (“Obstáculos econômicos aos princípios do pluralismo e da igualdade no acesso à informação”).

No que se refere à liberdade de imprensa, encontramos um grau considerável de controvérsia. Alguns autores, sendo talvez o mais relevante deles a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), posicionam-se a favor de um conceito negativo de liberdade expressão⁴, entendida como uma obrigação de *não intervenção* do Estado ou de organizações sociais nas atividades de comunicação social. Essa concepção fundamenta pretensões tão distintas quanto o direito de criticar autoridades públicas em uma reportagem de telejornal e o direito de não ser impedido de transmitir anúncios de cigarro por regulação estatal. Embora a primeira se trate de liberdade de imprensa e a segunda de liberdade de comunicação comercial⁵, para a SIP, limitar qualquer uma delas é praticar censura.

Deve-se lembrar, no entanto, que nenhum direito é absoluto, e que os direitos de comunicação não podem ser usados para ferir outros direitos, como prevê o art. 5º, VIII, da Constituição Federal⁶. Nesse sentido, defendemos posição semelhante a da UNESCO, entendendo que na ausência absoluta de regulação da comunicação, não há como garantir a própria liberdade de expressão, uma vez que esta compreende ao mesmo tempo a diversidade de opiniões e proibição de uso abusivo dessa liberdade⁷.

Por isso sustentamos que o debate sobre formas de regulação democrática das liberdades de comunicação deve ser amplamente estimulado na sociedade, visando a evitar casos de censura, mas também casos em que a utilização da liberdade de imprensa acaba ferindo a imagem, a honra ou invadindo a privacidade das pessoas⁸.

Um aspecto menos controverso da liberdade de imprensa é a liberdade de trabalho e a segurança de que devem gozar os profissionais do ramo para investigar e divulgar informações de interesse público. A maioria dos que participam deste debate tendem a concordar que esses acontecimentos, como agressões, ameaças e até mesmo a morte de jornalistas, colocam em risco a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão como um todo, sejam essas ameaças oriundas do Estado ou de agentes privados. Para discutir esses problemas esta parte do relatório capítulo traz um balanço dos casos conhecidos de agressões físicas, ameaças, mortes, entre outros, ocorridos no Brasil nos últimos dez anos.

O *acesso à informação pública* corresponde ao direito de procurar e receber informações, contido no artigo XIX da Declaração de 1948, ao qual já nos referimos anteriormente. O informe anual da Relatoria de promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão da ONU, de 1998, deu pela primeira vez um grande destaque ao tema do direito de acesso à informação pública⁹. O trecho abaixo sintetiza bem a abordagem do relatório sobre o tema:

O Relator Especial é da opinião que o direito de buscar, receber e partilhar informações impõe obrigações positivas sobre os Estados para garantir o acesso à informação, particularmente em relação a informações em poder dos

4 BERLIN, I. 2002. “Dois conceitos de liberdade”. In: HARDY, H.; HAUSHEER, R. (orgs.). *Isaiah Berlin: estudos sobre a humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras.

5 Para saber mais sobre o conceito de liberdade de comunicação comercial e sua relação com a liberdade de imprensa, v. Lima, 2010.

6 Art. 5º, VIII, CF: “Ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou convicção filosófica ou política, *salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei*”. (grifos nossos).

7 “Respecting freedom of broadcasting, although a key aspect of the guarantee of freedom of expression, does not imply that the broadcast media should be left unregulated. A wholly unregulated broadcast sector would be detrimental to free expression, since the audiovisual spectrum used for broadcasting is a limited resource and

the available bands must be distributed in a rational and fair manner to avoid interference and ensure equitable access.” (Mendel & Salomon, *op.cit.*, p. 14).

8 “Furthermore, regulation is needed to ensure plurality and diversity (...). However, due to the universally observed tendency of governments and businesses to want to minimize access of their critics and competitors to the broadcast media, it is vital that all bodies with regulatory powers in this area are protected, legally and practically, against political, commercial and other forms of interference.” (Mendel & Salomon, *Freedom of Expression and Broadcast Regulation*. UNESCO, 2011, p. 14).

9 Nos relatórios em questão, não se usa o termo “acesso a informação pública”, mas apenas “acesso à informação”. Como a expressão “acesso a informação” vai tendo seu conteúdo ampliado ao longo do tempo, optamos por falar em acesso à informação pública quando se trata do acesso à informações governamentais pelo público em geral.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

governos em todos os tipos de armazenamento e sistemas de acesso, incluindo filmes, microfichas, meios eletrônicos e fotografias (UN, 1998, p. 04) (tradução nossa).

Isto é, não basta abolir leis que restrinjam o acesso a informações de interesse público, é preciso promulgar leis e desenvolver políticas de transparência que efetivem esse direito. Neste tópico abordaremos o estado atual da questão no Brasil, mais especificamente os potenciais impactos da nova lei de direito de acesso a informações públicas (Lei 12.527), promulgada pela presidenta Dilma em 18 de novembro de 2011.

Porém, o acesso à informação não abrange somente o acesso a informações públicas e privadas de interesse dos cidadãos, mas também acesso *aos meios de informar*, no sentido de acesso aos meios de comunicação, ou *direito à comunicação*, como reivindicado pelos movimentos sociais da área¹⁰. Consideramos os meios de comunicação plataformas para o acesso à informação em sentido

amplo, o que inclui: a exigência de complementaridade entre meios públicos, comerciais e estatais; a regionalização da produção; a produção independente de rádio e TV; a proibição de monopólio e oligopólio no setor; e a proibição de concessões de rádio e TV de forma privada a representantes do poder público. Cabe lembrar que essas normas estão previstas na Constituição Federal de 88 (Arts. 220 a 223), mas a ausência de regulação específica impede o exercício desses direitos¹¹.

Por fim, abordaremos algumas questões referentes ao impacto da Internet sobre o acesso à informação, tal como a inclusão/exclusão digital no país. Os textos reunidos neste tópico evidentemente não cobrem todas as questões relevantes sobre liberdade de expressão e acesso à informação. Além daquilo que foi possível realizar neste relatório, algumas questões importantes foram deixadas de fora, como a liberdade de manifestação pública. Consideramos especialmente as perspectivas já exploradas pelos relatórios anteriores e as questões mais prementes no contexto brasileiro.

10 Esses movimentos sociais não abrangem apenas atores nacionais, como o Fórum Nacional pelo Direito à Comunicação (FNDC) e a ONG Intervozes, mas também atores internacionais como a ONG Article 19, Communication Rights in the Information Society (CRIS) e World Association for Christian Communication (WACC).

11 Desde 2008 os relatórios sobre liberdade de expressão da ONU também adotam esse entendimento, incluindo dentro da ideia de acesso à informação, a necessidade de se promover a democratização dos meios de comunicação, em oposição à concentração da propriedade nas mãos de poucos e grandes conglomerados e/ou dos governos.

BIBLIOGRAFIA:

BERLIN, I. “Dois conceitos de liberdade”. In: HARDY, H.; HAUSHEER, R. (orgs.). *Isaiah Berlin: estudos sobre a humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

LIMA, V. A de. *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa. Direito à Comunicação e Democracia*. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

MENDEL, T. & SALOMON, E. *Liberdade de Expressão*

e *Regulação da Radiodifusão*. UNESCO, 2011.

UN – Report of the Special Rapporteur on the right to seek and receive information, the media in countries of transition and in elections, the impact of new information technologies, national security, and women and freedom of expression. 1998. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx>



3.1. LIBERDADE DE IMPRENSA

VIOLAÇÕES À LIBERDADE DE IMPRENSA NO BRASIL (2000-2010)

Roberta Corradi Astolfi

Pesquisadora do NEV/USP,

Mestranda em Ciência Política pela FFLCH-USP

Altay Souza

Psicólogo e Estatístico.

Pesquisador do NEV-USP

Historicamente, a restrição à atividade de profissionais do jornalismo é procedimento comum de governos autoritários. Essa restrição pode ser feita de forma institucional, quando um órgão oficial de censura controla as informações que o governo considera prejudiciais ao seu mando, por exemplo, ou de forma menos explícita, quando há pressão de autoridades para demitir jornalistas, ou quando envia a polícia para ameaçar ou intimidar os profissionais.

O Brasil passou por regimes autoritários mais de uma vez em sua história, mas na última transição para a democracia ganhou força o valor da liberdade de imprensa como um bem público indispensável. Os órgãos oficiais de censura foram extintos rapidamente e as conquistas dos últimos 27 anos precisam ser reconhecidas. Hoje é improvável que um representante eleito manifeste-se abertamente contra a liberdade de imprensa no país, mas outros comportamentos nos fazem suspeitar de que nem todas as autoridades entendem seu papel em uma sociedade democrática. Nos últimos dez anos foram muitos os casos em que policiais tentaram impedir jornalistas de registrar suas ações violentas, ou em que representantes eleitos ameaçaram e agrediram jornalistas. Para além dessa constatação, aparece uma nova ameaça aos profissionais da imprensa: o crime organizado.

Os dados que utilizamos nesse relatório foram coletados de três fontes: 1) notícias no website da ONG

Repórteres sem Fronteira, publicados a partir de 2002¹; 2) Relatório Violência e Liberdade de Imprensa no Brasil, publicado pela Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ² e 3) Relatórios das Assembleias Gerais da Sociedade Interamericana de Imprensa³. A maior parte dos casos foi relatada nas três fontes. Embora individualmente muitos casos sejam apenas denúncias que ainda não tiveram reconhecimento jurídico, acreditamos que no conjunto eles são confiáveis para apontar tendências gerais.

Em relação aos casos encontrados nessas fontes, alguns não foram considerados aqui porque não apresentavam relação com o exercício da atividade jornalística: foi o caso de alguns poucos assaltos e de onze relatos de homicídio perpetrados por motivações diversas, alheias ao tema da liberdade de expressão (crime passionai, por exemplo). Também foram des-

1 <http://es.rsff.org/brasil.html> Consulta realizada entre os dias 15 e 22 de março de 2011.

2 <http://www.fenaj.org.br/comhumanos.php> Foram consultados todos os relatórios disponíveis para o período: 2010, 2009, 2007/2008, 2006, 2005, 2001 e 2000. As consultas foram realizadas entre 22 e 29 de março de 2011, exceto para o ano de 2010, que foram colhidas em 20 de maio de 2012. Houve uma revisão em março de 2012 dos relatórios da Federação Nacional dos Jornalistas e onze casos anteriormente excluídos foram acrescentados a partir de critérios mais abrangentes.

3 http://www.sipiapa.com/v4/reportes_resoluciones.php?idioma=br&asamblea=48 Foram consultados os relatórios da 56ª, 57ª, 58ª, 59ª, 60ª, 61ª, 62ª, 63ª, 64ª, 65ª e 66ª sessões. (último acesso: 05 de abril de 2011).

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

TABELA 01 - DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS POR TIPO DE OCORRÊNCIA

Impedimento	82 (37,44%)	Desrespeito ao sigilo da fonte	08 (3,65%)
Ameaça e intimidação	46 (21,00%)	Lesão corporal grave	06 (2,73%)
Agressão	38 (17,35%)	Outro	12 (5,47%)
Homicídio	15 (6,84%)	Lesão corporal em cobertura de risco	03 (1,36%)
Sequestro	08 (3,65%)	Total	219 (100%)

TABELA 02 - DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS POR AGENTE PERPETRADOR DA VIOLAÇÃO

Agente governamental	82 (37,44%)	Desconhecido	9 (4,1%)
Polícia	76 (34,7%)	Não se aplica	3 (1,3%)
Agente Privado	49 (22,3%)	Total	219 (100%)

TABELA 03 - DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS POR REGIÃO DO PAÍS

Sudeste	75 (34,24%)	Centro-Oeste	33 (15,0%)
Nordeste	48 (21,91%)	Sul	29 (13,24%)
Norte	34 (15,52%)	Total	219 (100%)

cartados casos em que os jornalistas sofreram insultos leves, sem sinais de ameaça ou intimidação relevante, desde que não tenham sido feitas por parte de representantes do Estado ou pela polícia⁴. Por fim, casos considerados pelas fontes como censura prévia serão discutidos em outra parte deste relatório. Uma vez aplicados esses filtros, os 219 casos restantes, relativos ao período de 2000 a 2010, foram agrupados pelas características da ocorrência e, para esses grupos, foram criadas nove categorias de violações: agressão, ameaça e intimidação, homicídio, impedimento da atividade jornalística, lesão corporal em cobertura de risco, lesão corporal grave, sequestro, tortura e outros.

O tipo de ocorrência mais frequente verificado foi o impedimento da atividade jornalística, quando um agente público ou privado tenta, com sucesso ou não, impedir que os jornalistas realizem a cobertura de eventos de interesse público sem nenhuma justificativa razoável de direito à privacidade. Foram 82 (37,44%) ocorrências de impedimento, quase o dobro de ocorrências em comparação com o segundo caso mais frequente: os de ameaça e intimidação. Os casos de ameaça e intimi-

dação apresentaram 46 (21%) ocorrências, número que incluiu casos de ameaças verbais com e sem agressão física, bem como casos de atentado, como o descrito abaixo:

[Em 2007] Uma bomba e cinco tiros foram disparados contra o prédio do canal de televisão Rede Vida, em Ji-Paraná, Rondônia, em 26 de abril. Segundo o diretor de Jornalismo da Rede Vida, Alessandro Lubiana, que apresenta o programa Rede Vida Notícias, o atentado teria ligação com a linha de jornalismo da TV. Aconteceu após a cobertura, pela emissora, da operação realizada pela Polícia Federal sobre a apuração dos fatos que culminaram na cassação do senador Expedito Júnior (PR/RO) e na prisão de Agenor Vitorino de Carvalho (Japa), motorista do deputado estadual Euclides Maciel (PSL/RO).⁵

Em terceiro lugar em número de ocorrências nos últimos dez anos estão as agressões, com 38 casos (17,35%). Foram classificados nessa categoria os casos em que a violação não se deram como tentativa de im-

⁴ Também não foram contados casos que envolviam denúncias de intimidação ao movimento sindical por parte de empresas jornalísticas. Estes possuem características estruturais muito diferentes dos outros casos e não faria sentido colocá-las num mesmo banco de dados e analisa-los em conjunto.

⁵ FENAJ- Federação Nacional dos Jornalistas. Violência e Liberdade De Imprensa no Brasil. Relatório FENAJ 2007/2008. Brasília, 2009.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

TABELA 04 – DISTRIBUIÇÃO DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS POR AGENTES POLICIAIS POR TIPO DE OCORRÊNCIA

Impedimento	46 (60,52%)	Outros	4 (5,26%)
Agressão	8 (10,52%)	Homicídio	2 (2,63%)
Ameaça e intimidação	8 (10,52%)	Lesão corporal grave	1 (1,31%)
Desrespeito ao sigilo da fonte	7 (9,21%)	Total geral	76 (100%)

TABELA 05 – DISTRIBUIÇÃO DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS POR AGENTES GOVERNAMENTAIS POR TIPO DE OCORRÊNCIA

Ameaça e intimidação	27 (32,92%)	Lesão corporal grave	03 (3,65%)
Impedimento	19 (23,17%)	Tortura	01 (1,12%)
Agressão	14 (17%)	Sequestro	01 (1,12%)
Homicídio	06 (7,31%)	Desrespeito ao sigilo da fonte	01 (1,12%)
Outros	07 (8,53%)	Total geral	82 (100%)
Impedimento de distribuição	03 (3,65%)		

pedimento, mas como explosões de raiva e vingança contra jornalistas. Em quarto lugar estão os 15 casos de homicídios (6,84%), seguido pelos casos de sequestro (8 casos representando 3,65%).

Em relação aos perpetradores, a categoria agente governamental reúne representantes eleitos e funcionários públicos dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), excluindo-se policiais, que foram agrupados em categoria própria. O restante dos agentes foi distribuído entre agente privado, desconhecido e não se aplica⁶. Os agentes governamentais e os agentes policiais apresentaram um número muito próximo de violações, com 82 e 76 ocorrências respectivamente. Juntos esses agentes somam 72% do total de violações.

Outro aspecto para o qual atentamos foi o número de denúncias para cada região do país. A região sudeste sozinha responde por 34% das violações. Dada a natureza dos dados, não temos como determinar o quanto a diferença em relação ao número de denúncias entre as regiões pode ser explicada pelo número efetivo de ocorrências, pela intensidade da atividade jornalística, pelo perfil mais ou menos combativo do setor, ou ainda pelos diferentes graus de subnotificação em cada região.

Quanto às violações cometidas por agentes governamentais os casos de ameaça e intimidação ficaram em primeiro lugar com 32,92% dos casos (27 ocor-

rências). Dentre esses 27 casos, nove envolveram tiros, bombas ou incêndio criminoso, em sedes de empresas jornalísticas ou residências. Em segundo lugar ficaram os casos de impedimento da atividade jornalística com 23% (19 ocorrências), em terceiro, agressão com 17% (14 ocorrências) e em quarto, homicídio, com 7,2% (06 ocorrências). Lesão corporal grave, impedimento de distribuição⁷, tortura, sequestro e outros somaram juntos 19,49% dos casos, com números não muito expressivos cada um.

Membros do executivo municipal formaram a categoria com o maior número de denunciados. Talvez essa quantia reflita o grande número de municípios no país e o fato de que o executivo em geral está mais exposto às críticas da mídia do que os outros poderes. Por outro lado, pode haver um viés de comportamento relacionado à projeção do indivíduo na política nacional e seus compromissos com o partido – um deputado federal já galgou mais degraus na carreira e tem mais a perder com uma atitude explicitamente antidemocrática que um prefeito em uma cidade pequena.

E é justamente em cidades pequenas que as intimidações mais abertas tendem a acontecer, como no caso relatado abaixo:

[Em 2005] O jornalista Joacir Gonçalves foi agarrado e ameaçado de morte pelo prefeito de Itaquaquecetuba [SP], Armando Tavares Filho

6 A categoria “não se aplica” categoria foi utilizada para os casos de lesão corporal em cobertura de risco, em que a responsabilidade pode ser distribuída entre diversos atores. Embora não haja um agente claramente responsável, é preciso debater entre jornalistas, editores e público a necessidade de exposição excessiva em áreas de conflito.

7 Foram relatados na década três casos em que houve tentativa de impedir que uma edição de jornal ou revista fosse distribuído.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

TABELA 06 - DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS POR TIPO DE AGENTE GOVERNAMENTAL ENVOLVIDO

Executivo municipal	26 (31,7%)	Funcionalismo	06 (7,31%)
Legislativo municipal	13 (15,85%)	Judiciário ¹	03 (3,65%)
Executivo estadual	07 (8,5%)	Acusação genérica	03 (3,65%)
Legislativo estadual	07 (8,5%)	Político sem mandato	07 (8,5%)
Executivo federal	03 (3,65%)	Total	82 (100%)
Legislativo federal	07 (8,5%)		

1 O número de que há apenas 3 ocorrências entre membros do judiciário não necessariamente reflete o comportamento mais favorável à mídia desses atores. Muitas acusações de censura prévia foram feitas, mas elas não serão discutidas neste trecho do relatório.

(PL), o Armando da Farmácia. Ele foi agredido fisicamente por organizadores de uma festa da prefeitura, realizada no dia 14 de maio, no Parque Ecológico da cidade. “Comigo aqui é diferente, eu vou te matar”, disse o prefeito a Gonçalves, conforme relato do próprio jornalista. As informações são do Sindicato dos Jornalistas de São Paulo.⁸

Se abriremos a “caixa preta” das 76 violações cometidas por policiais, veremos que 43,42% dos atos foram cometidos pela Polícia Militar (33 ocorrências); 19,73% pela polícia civil (15 ocorrência) e 15,78% pela polícia federal (12 ocorrências). Os outros 21% foram perpetrados por guardas civis, seguranças de órgãos públicos, exército, agentes penitenciários e agentes policiais não identificados⁹ que não apresentaram números expressivos individualmente.

A preponderância da Polícia Militar nos números pode ser explicada, em parte, pela própria natureza da atividade da corporação que é o policiamento ostensivo, em que há maior interação com o público. Não seria prudente, no entanto, esquecer que esta é uma polícia militarizada, que durante décadas foi orientada e treinada para ser o braço de um Estado opressor e que hoje encontra no medo generalizado do crime e da violência a motivação e legitimidade para atuar com força excessiva¹⁰.

Em relação ao tipo de ocorrência, o mais comum entre os policiais foi o impedimento da atividade jornalística, com 60,52% das violações, muitas vezes acompa-

nhada de agressão e destruição de equipamento (câmeras fotográficas, microfones etc.). Esse número aponta para a dificuldade das instituições policiais em adotar uma postura democrática. Em geral, o que os policiais tentaram e/ou lograram impedir foi o registro de suas próprias ações, tais como dispersão de manifestantes, revistas e confrontos em jogos de futebol.

Mesmo em locais públicos, exercendo atividades do maior interesse da população, muitos policiais ainda têm dificuldade de entender a ideia de um controle social sobre a atividade policial, como no caso abaixo:

[2009, Vitória, ES] A fotojornalista Jussara Martins do Jornal A Tribuna de Vitória foi reprimida por um policial militar que fazia revista em cinco rapazes em frente a uma escola. Ela fez a foto e foi falar com o PM, mas ele se aproximou dizendo que ela não tinha autorização para fotografar. Exigiu seus documentos e não aceitou a identificação da empresa. Mandou os rapazes virarem e se sentarem encostados no muro e disse para eles que iriam ficar mais tempo detidos por causa da jornalista.¹¹

Embora os agentes policiais e governamentais sejam os maiores violadores, não podemos ignorar que agentes privados também vêm cometendo violações. Nessa categoria apareceram 18 casos de violações perpetradas por organizações ou indivíduos cujas atividades criminosas estavam sendo investigadas pela imprensa (36,76% dos casos). Alguns episódios desta categoria são famosos como o assassinato do jornalista Tim Lopes no Rio de Janeiro em 2002 e o sequestro do jornalista Guilherme

8 FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas. Violência e Liberdade de Imprensa no Brasil: Relatório FENAJ 2005. Brasília, 2006.

9 Em quatro casos os relatórios apenas mencionavam “policial”, mas não especificavam a instituição a que estavam ligados.

10 Sobre o histórico de violações de direitos humanos praticadas pela PM e seus legados do regime autoritário no Brasil, v. Mesquita Neto, 2011:241-268.

11 FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas. Violência e Liberdade de Imprensa no Brasil: Relatório FENAJ 2009. Brasília, 2010.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

TABELA 07 – DISTRIBUIÇÃO DAS VIOLAÇÕES COMETIDAS POR AGENTES PRIVADOS POR TIPO DE OCORRÊNCIA

Agressão	16 (32,65%)	Homicídio	5 (10,20%)
Impedimento	12 (24,48%)	Lesão corporal grave	1 (2%)
Ameaça e intimidação	8 (16,32%)	Total geral	49 (100%)
Sequestro	7 (14,28%)		

Portanova e do auxiliar Alexandre Calado em São Paulo, em agosto de 2006. Ainda que criminosos sejam a principal ameaça a jornalistas na categoria agente privado, foram contabilizados também oito casos perpetrados pelo setor empresarial, sete casos envolvendo times de futebol¹² e seis casos envolvendo movimentos sociais de 2000 a 2010. Um dado importante, é que entre os oito casos relacionados ao setor empresarial, dois envolviam donos de empresas de televisão. Esse pode ser um elemento importante para desmistificar a ideia de que a ausência de regulação é a melhor resposta para garantir a liberdade de expressão no Brasil.

Algumas associações entre as variáveis *região*, *autor* e *tipo de ocorrência* tornam a descrição dos nossos casos mais reveladora. A técnica estatística de análise de correspondência permite a associação de duas ou mais variáveis categóricas¹³ por meio de um mapa perceptual. Para esta correlação, o Alfa de Cronbach¹⁴ é de 0,96.

No mapa ao lado, o círculo azul AP (agente governamental) ficou bem próximo dos quadrados vermelhos das regiões Norte e Nordeste e da estrela verde “Ameaça” - que representa as violações de ameaça e intimidação e que inclui atentados sem vítimas. Ou seja, há um perfil bem marcado de violação para essas duas regiões.

Outra associação muito forte é a do círculo azul POL (polícia) que está bem próximo do quadrado vermelho da região Sul e muito perto das estrelas verdes “impedimento” e “desrespeito ao sigilo da fonte”. Isso quer dizer que há um perfil típico de ocorrência que é o impedimento da atividade jornalística e desrespeito ao

sigilo da fonte, por parte de agentes policiais, na região Sul. Para a região sudeste, as ocorrências mais associadas foram agressão e impedimento e a autoria parece bem distribuída entre agentes privados e polícia. Por fim, a região Centro-oeste ficou em uma posição quase equidistante entre os vários tipos de violação e em posição aproximadamente equidistante entre agentes governamentais (AP) e polícia (POL).¹⁵ Os casos de sequestro não apresentaram nenhuma associação relevante.

A partir de uma revisão dos números apresentados, podemos destacar que as violações mais frequentes à liberdade de imprensa no Brasil são o impedimento da atividade jornalística, os casos de ameaça e intimidação e casos de agressão, e que os maiores perpetradores são, de longe, os representantes do Estado – tanto as forças policiais quanto os ocupantes de cargos públicos. Reiteradamente os agentes policiais insistem em controlar o acesso da opinião pública às suas atividades, fato demonstrado pelas 46 denúncias de impedimento da atividade jornalística por parte desta corporação. Por seu turno, as autoridades civis aparecem 27 vezes associadas a casos de ameaça e intimidação.

É verdade que a proliferação das denúncias através de sindicatos e ONGs é, ao menos em parte, um produto provável da conscientização dos jornalistas, o que é um fato a ser comemorado. E mesmo que, em função natureza descontínua e recente dos relatórios temáticos no Brasil, não se possa afirmar se as ocorrências aumentaram ou diminuíram no período, também não se pode negar sua persistência na atualidade. Assim, ainda temos um longo caminho a percorrer em termos de respeito por parte dos agentes do Estado brasileiro à liberdade de imprensa.

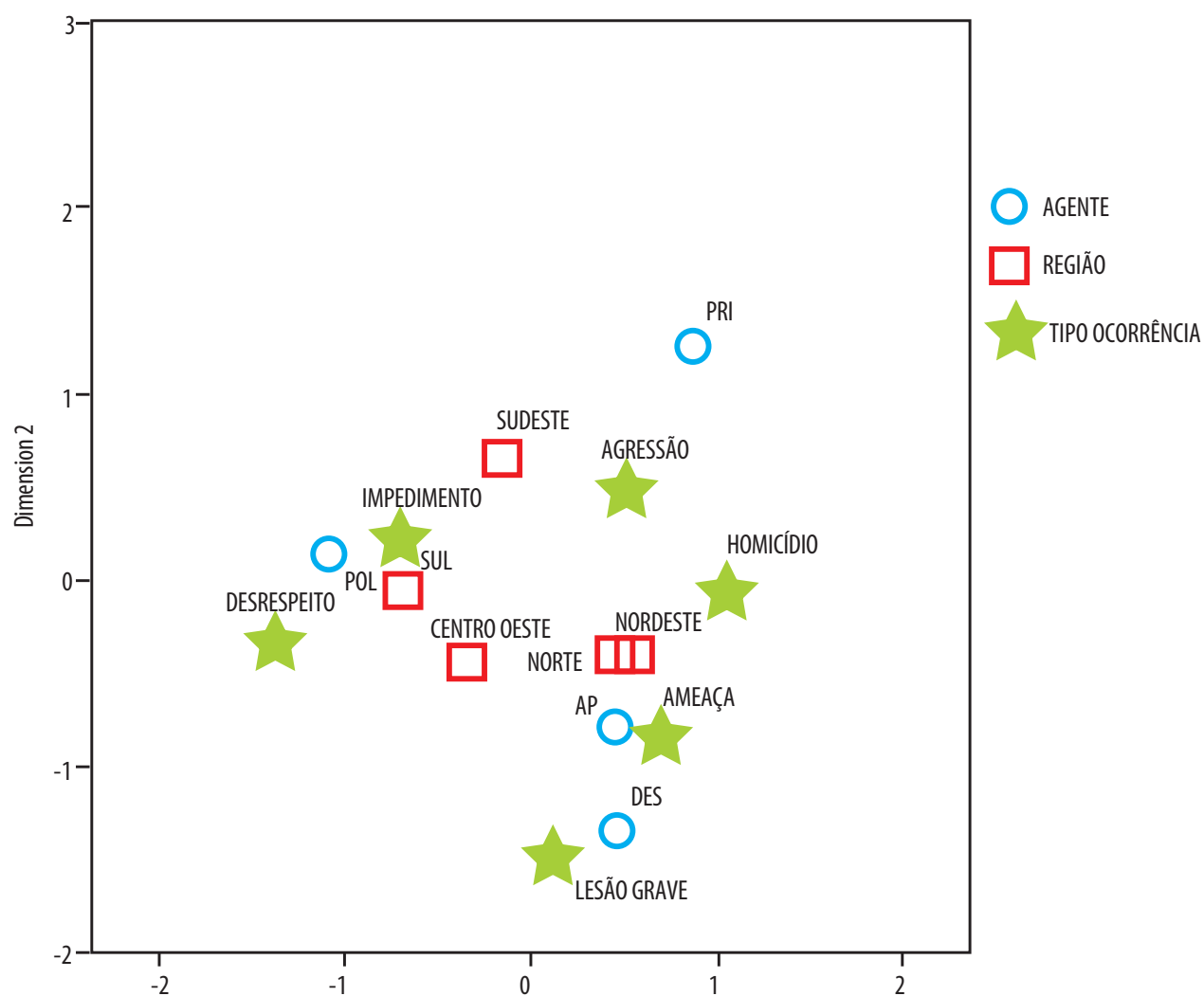
12 Cinco dirigentes de clube, um caso de torcida.

13 Variáveis contínuas são aquelas que podem ser medida em valores contínuos, tais como renda ou anos de escolaridade. Uma variável categórica apenas coloca os casos estudados em categorias diferentes, sem relação de valores entre elas, tais como região norte, região sul etc.

14 Indicador da adequação do modelo gráfico aos dados reais. Valores maiores que 0.8 são considerados como ideais, mostrando que o modelo é fidedigno.

15 Os casos de lesão corporal grave apareceram associados a agente DES, que significa desconhecido. Essa associação se explica pelo fato de que essas são ocorrências em que, tipicamente, os agressores balearam suas vítimas em veículos automotores e fugiram não sendo possível estabelecer a identidade dos autores. Não foram enquadrados como tentativas de homicídio dado que não foram atingidos órgãos vitais e não foram enquadrados como ameaça e intimidação para marcar a vitimização corporal grave.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO



BIBLIOGRAFIA

FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas. Violência e Liberdade de Imprensa no Brasil: Relatório FENAJ 2005. Brasília, 2006.

FENAJ- Federação Nacional dos Jornalistas. Violência e Liberdade De Imprensa no Brasil. Relatório FENAJ 2007/2008. Brasília, 2009.

FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas. Violência e Liberdade de Imprensa no Brasil: Relatório FENAJ 2009. Brasília, 2010.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio Sobre Segurança Cidadã*. São Paulo: Quartier Latin/FA-PESP, 2011.



3.2. LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

Inês Virginia Prado Soares

Pesquisadora do NEV. Pós Doutora junto ao NEV.

Doutora em Direito pela PUC-SP.

Procuradora Regional da República

Abrangido pelo direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de informação é um direito humano fundamental expressamente previsto na Constituição (art. 5º, incisos XIV e XXXIII, art. 37, § 3º, II e art. 216 § 2º). A Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Européia dos Direitos do Homem e a Convenção Americana de Direitos Humanos estabelecem um teor semelhante para o direito de liberdade de expressão e indicam que este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem limitação de fronteiras.

O direito à informação será abordado neste tópico do Relatório na perspectiva do direito de acessar informações produzidas ou guardadas por órgãos públicos. Sob essa ótica, o acesso a informações públicas é um direito que corresponde também à obrigação do Poder Público publicar informações de forma proativa (com esclarecimento sobre seu funcionamento, sua gestão, as políticas internas, as formas de participação dos cidadãos, uso das tecnologias da informação, com uso da internet, inclusive pelas pessoas com deficiência etc)¹.

Além disso, o direito de acesso a informações públicas é entendido como obrigação do Estado de dispo-

nibilizar certas categorias-chave de informação sobre: utilização de recursos públicos; violações atuais aos direitos humanos (com atenção às especificidades de grupos vulneráveis); legado de violência do passado recente (no caso de retorno à democracia - direito à verdade) e também do passado mais remoto (contra grupos específicos, como os povos indígenas, quilombolas etc); danos ao meio ambiente; dados sobre as relações de consumo e o direito do consumidor; impactos econômicos das políticas públicas, dentre outros².

Durante a década de 2000 a 2010, após ampla discussão sobre a legislação mais adequada à democracia brasileira com finalidade de garantir o amplo acesso a informações públicas, foi publicada a Lei de Acesso às Informações Públicas (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, com entrada em vigor em 18 de maio de 2012). A publicação desta lei encerrou um período em que o direito ao acesso e à consulta aos documentos governamentais era extremamente frágil no âmbito normativo. O Decreto 4.553/2002 (que revogou os Decretos 2.134/97 e 2.910/98, os quais regulamentavam a Lei de Arquivos³), editado com intuito de tornar mais clara a

1 CHEQUER, Claudio, *Liberdade de Expressão como Direito Fundamental prima facie: análise crítica e proposta de mudança ao padrão jurisprudencial brasileiro*, Lúmen Júris, 2011; e também: STROPPIA, Tatiana, As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 71. DE SOUZA, Sérgio Ricardo. *Controle judicial dos limites constitucionais à liberdade de imprensa*. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008.

2 MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/fa422efc11c9f9b15f9374a5eac31c7efreedom_info_laws.pdf, acesso em 01.03.2012.

3 O acesso a arquivos públicos e a sua gestão estão regulamentados na Lei de Arquivos, de 1991. Esta lei aborda os aspectos jurídicos mais relevantes para a gestão documental no Brasil, ao instituir a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Nesta lei, os arquivos são definidos como os conjuntos de documentos

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

forma de acessar os arquivos, estabeleceu prazos extremamente longos para documentos cujo sigilo fosse considerado imprescindível. Este Decreto previa, inclusive, que os documentos considerados ultrassecretos poderiam ficar inacessíveis inicialmente por 30 anos, sendo este período prorrogável.

Em 2005, com a finalidade de regulamentar o direito constitucional que “todos têm de receber dos órgãos públicos informações, foi editada a Lei 11.111. Esta lei declarou que o “acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo (grau ultrassecreto) poderia ser restringido por prazo e prorrogação previstos na Lei de Arquivos. Só que nessa lei de 2005 havia a previsão de que autoridade competente para a classificação do documento no mais alto grau de sigilo poderia manter a permanência da ressalva ao acesso do documento pelo tempo que estipular.” Ou seja: por esta lei, um documento poderia ser inacessível por tempo indeterminado. Essa lei foi objeto de questionamentos no Supremo Tribunal Federal, com a propositura de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade.

Os debates que levaram ao texto final da Lei de Acesso às Informações Públicas (de 2011), além de afastarem a possibilidade do sigilo eterno para acesso a documentos públicos, resultaram na incorporação de demandas de transparência na administração - essencial para combater a corrupção e para o controle social da administração - e também na indicação sobre a necessidade de produção e sistematização de dados que contribuam para o exercício das liberdades públicas e dos direitos econômicos, culturais e sociais bem como para a defesa dos direitos humanos⁴.

A lei brasileira de acesso à informação estabelece procedimentos a serem observados pela União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, de modo a garantir o acesso de qualquer cidadão ou entidade às informações e documentos públicos dos diversos órgãos integrantes da administração direta e indireta. Essa legislação seguiu os parâmetros já presentes nas normas de diversos países, adotando como diretrizes: a publicidade como preceito geral; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social da administração pública⁵.

A lei trouxe mudanças positivas no acesso aos documentos e dados públicos, com dispositivos que prestigiam a gestão transparente de dados e documentos pelos órgãos e entidades do poder público (art. 6º) e o amplo acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais (art.21). A obrigação do Estado é de garantir o direito de acesso à informação por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (art. 5º). A orientação legal é que o Estado deve gerir e divulgar as informações de interesse público de modo proativo, independentemente de requerimentos, em local de fácil acesso (art. 8º). Para isso, a administração deve criar o serviço de informações ao cidadão e também realizar audiências ou consultas públicas, com o incentivo à participação popular (art. 9º).

Dentre as novidades que prestigiam não somente a transparência, mas principalmente a facilidade e a rapidez no acesso aos dados, merecem destaque a previsão de obrigatoriedade na disponibilização das informações públicas em sítios oficiais na *internet* (art.8º) e a previsão de que os órgãos públicos publiquem, anualmente, em sítio à disposição na internet: a relação das informações que eram sigilosas e passaram a não ser nos últimos 12 (doze) meses; o rol de documentos classificados como sigilosos, com identificação destes para referência futura; e também relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (art.30, inc.I a III). Nota-se que há uma preocupação de

produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos (art. 2º). A Lei fixa, ainda, o dever do Poder Público de proteger os documentos integrantes dos arquivos, conceitua o que são os arquivos públicos (cap. II) e os diferencia dos arquivos privados (cap. III). O capítulo da Lei de Arquivos que rege o acesso e o sigilo dos documentos públicos e privados (arts. 22 a 24) foi revogado pela recente Lei de Acesso a Informações. Esta lei também revogou a Lei 11.111/05.

4 GONÇALVES, Maria Eduarda. Direito da Informação: Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. O acesso às informações públicas tem, portanto, um potencial valioso que serve de base para preparação de produtos de informação comercializáveis, de produtos culturais diversos (cinema, teatro, publicações acadêmicas ou literárias etc) e também para acompanhamento das ações e políticas públicas voltadas à promoção dos direitos humanos.

5 Art. 3º, incs. I a V. Sobre legislações de acesso à informação no mundo, ver: MENDEL, Toby, ob. Cit. ; COSTA, Luiz. Freedom of Information and Privacy as Freedom (Liberdade de Informação e Privacidade como Liberdade) (August 31, 2011). Liberdade de Expressão na Era Digital. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1929835>

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

detalhar legalmente os requisitos que devem constar nos sítios oficiais, desde a acessibilidade para pessoas com deficiência até a divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação e a atualização das informações disponíveis.⁶

A previsão da lei é no sentido de que a disponibilização dos arquivos em espaços virtuais, fechados ou não, seja na rede mundial de computadores-*internet*, torne-se uma realidade. Não se pode falar em gestão, proteção e abertura de acervos sobre violações aos direitos humanos sem um olhar atento para o uso das Tecnologias da Informação (TI) e suas implicações jurídicas, já que, nos dias atuais, é praticamente impensável projetos de sistematização de dados ou de documentação que sejam exitosos sem um aporte tecnológico eficiente e seguro. Por isso, o direito de acesso às informações públicas está ligado às práticas que incorporem as Tecnologias da Informação (TI) na gestão documental, sejam estes documentos reunidos (organizados) em arquivos, sejam os produzidos e guardados nos órgãos públicos, decorrentes de suas atividades cotidianas.

Para a promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil, diante da atual legislação, um grande desafio é o *tratamento da informação* de forma pelo Estado de maneira que os dados não secretos possam ser utilizados imediatamente. O termo *tratamento da informação* é conceituado pela lei como “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação” (art. 4º, inc. V). Nas violações aos direitos humanos o que ocorre em algumas áreas é a “não produção” ou “não recepção” de dados ou informação. É o caso das torturas em presídios e delegacias. Embora seja uma triste e grave realidade, conhecida de todos, não há dados significativos referentes às torturas, porque as denúncias sequer são feitas ou quando feitas, não são registradas. Outra situação é a do tráfico de pessoas, nas três modalidades: exploração sexual, trabalho análogo ao escravo ou para fins de retirada de órgãos humanos. Nestes casos, mesmo quando os dados são colhidos/produzidos e recebidos, na maioria das vezes não são classificados, o que impede que a utilização e acesso a informações sobre o atual cenário do tráfico de pessoas no país ou das torturas sofridas pelas pessoas presas.

Na garantia e defesa dos direitos humanos, há previsão expressa no sentido de que não pode haver qualquer impedimento ou restrição no acesso a informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas (art.21, parágrafo único). Este dispositivo reproduz artigo 14 da Lei Mexicana, Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas (ou Lei de Direito a Informação), de junho de 2002⁷, que é considerada uma das mais avançadas do mundo⁸. Há ainda a previsão de responsabilização do agente público ou militar que “destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado” (Art. 32, inc. VII). A lei também dispõe que a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância (art. 31 § 4º).

Ainda sob a ótica da proteção dos direitos humanos, um dos pontos frágeis da nova legislação é a previsão do prazo máximo de 25 anos para restrição ao acesso a documentos públicos (art. 24 §1º), podendo se estender até 50 anos, no caso das informações classificadas como ultrassecretas (art.35 §1º III). Mesmo quando o sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado⁹, esse tempo é demasiadamente longo, pois prejudica o conhecimento e a revelação da verdade em relação a violações a direitos humanos¹⁰. As legislações mais moder-

7 O artigo 14 da Lei Mexicana proíbe que as informações sejam confidenciais “quando está em jogo a investigação de graves violações de direitos humanos”.

8 MENDEL, Toby. *op. cit.*

9 Na lei brasileira em comento, o tratamento e a classificação de informações sigilosas estão previstos nos artigos 24 a 35. Sobre o acesso à informação e Segurança Nacional, ver: BANISAR, David, *Freedom of Information: International trends and National Security*, http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/foia_intl_trends_and_nat_sec.pdf, acesso em 12.04.2012.

10 Quando essa lei ainda estava em discussão no Senado, a responsável pela área de direitos humanos na ONU, Navi Pillay criticou esse prazo, por ser demasiadamente longo, ou, em suas palavras, um exagero “quando se trata de violações de direitos humanos durante a ditadura”. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,onu-critica-brasil-por-anistia-e-sigilo-de-papeis,739387,0.htm>. Nessa mesma reportagem, consta que para “Navi Pillay há uma resistência no Brasil em lidar com seu passado e a forma pela qual informações de Estado estão sendo tratadas. Na avaliação da ex-juíza sul-africana, as

6 Art. 8º, § 2º e 3º.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

nas no mundo, que inspiraram a brasileira, trazem prazos menores. Novamente tomamos como exemplo a Lei Mexicana - Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas, que prevê o prazo de 12 anos para informações sigilosas¹¹. Outro ponto frágil é o parágrafo único do art. 28, que traz a estranha previsão de que a decisão sobre a classificação da informação será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada, ou seja: no caso de uma informação ultrassecreta, a decisão que assim a classifica também é inacessível, por ser igualmente ultrassecreta¹².

Para melhor reflexão sobre a fragilidade da lei brasileira no ponto da restrição de acesso a documentos sigilosos, é importante conhecer os *Princípios de Joanesburgo*, um documento produzido por um grupo de especialistas em liberdade de expressão e informação na cidade de Joanesburgo, África do Sul, em 1995. Os *Princípios de Joanesburgo* fornecem parâmetros interessantes para reflexão sobre o equilíbrio entre a segurança nacional e o acesso à informação; foram lançados em 1996 e, posteriormente, foram aprovados pela OEA- Relatoria Especial sobre a Liberdade de Expressão, pela OSCE - Representative on Freedom of the Media e pela Relatoria Especial da ONU sobre a Liberdade de Opinião e Expressão em 2000.

De modo geral, nota-se uma influência dos *Princípios de Joanesburgo* na legislação brasileira de acesso à informação no que se refere aos limites de acesso às informações sigilosas por terem conteúdo relativo à segurança

nacional. Os Princípios 11 a 17 do referido documento trazem a concepção de que todos têm o direito de obter informações das autoridades públicas, incluindo informações relativas à segurança nacional e que as restrições só podem se justificar em lei e para proteger um interesse legítimo para a segurança nacional (princípio 11). E mesmo assim, o Estado não pode negar categoricamente o acesso a todas as informações relacionadas à segurança nacional, devendo estabelecer categorias específicas para classificação da informação como sigilosa (Princípio 12).

Os Princípios 15 a 17 já são mais avançados do que as previsões da nossa lei sobre responsabilidade pela guarda e pelo tratamento das informações (as condutas puníveis estão previstas nos artigos 32 a 34 da lei brasileira). O Princípio 15 traz a instigante *Regra Geral de Divulgação de informações secretas*, que significa que ninguém pode ser punido por razões de segurança nacional pela divulgação de informações, se (1) a informação não realmente prejudicial a um interesse legítimo de segurança nacional, ou (2) o interesse do público em conhecer a informação supera o prejuízo da revelação. E o Princípio 17 versa sobre a *Informação de Domínio Público*, indicando que uma vez disponibilizada a informação, por meio legal ou não, qualquer justificação para tentar impedir a continuidade de publicação deve ser ponderada pelo direito do público de saber.

Também no plano internacional, sobre acesso a informações para defesa dos direitos humanos, em 2007, a OEA, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, divulgou um documento preparado por uma Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, assinado pelo relator Ignacio J. Álvarez, com uma lista de 169 Recomendações para garantia da liberdade de expressão. Muitas dessas recomendações estão ligadas diretamente ao direito de acesso a informações públicas e realçam a importância da clareza e sistematização dos dados, para seu acesso e uso na defesa dos direitos humanos, como recurso no exercício da liberdade de expressão.

O sigilo dos documentos para segurança do Estado e da Sociedade é um dos mais sensíveis e importantes para o tema dos direitos humanos. De nada adianta toda apropriação das TI na gestão dos arquivos se houver uma lei que permita o sigilo de informações por um tempo demasiadamente longo. No caso da ditadura brasileira, por exemplo, essa restrição impede que se encontrem dados que contribuam para elucidar o que aconteceu com os desaparecidos políticos. Esta é exatamente a situação

11 Conforme artigos 13 e 14 da mencionada Lei Mexicana. É possível a prorrogação do prazo, mas esta é exceção e só pode ser realizada pelo IFAI ou órgão de supervisão competente, quando persistirem os motivos originais da restrição (artigo 15). A Suécia foi o primeiro país do mundo a adotar uma lei que concede aos indivíduos o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos, tendo incorporado disposições de direito a informação na Lei de Liberdade de Imprensa original em 1766. Esta lei determina que todas as disposições acerca de sigilo sejam apresentadas em uma lei centralizada. Inclui, também, firmes garantias procedimentais, inclusive uma obrigação imposta aos órgãos públicos de criar um cadastro público de todos os documentos em posse da administração. Uma característica particular do sistema sueco de direito a informação, constante do capítulo 15 da Lei de Sigilo, de 1981, é a obrigatoriedade, para todos os órgãos públicos, de registro de todos os documentos que a administração tenha recebido ou elaborado. A lei dos EUA (FOIA) estabelece como os prazos para acesso a documentos sigilosos da seguinte forma: a autoridade originária deverá fixar uma data ou evento para a desclassificação, com base na duração da relevância da informação para a segurança nacional; se ela não puder estabelecer uma data ou evento mais próximos, o prazo é de 10 anos; este prazo de 10 anos é prorrogável, sucessivamente, por períodos iguais 10 anos, seguindo os padrões e procedimentos da "Executive Order". Mas há exceção da prorrogação quando as informações contarem com mais de 25 anos e tiverem valor histórico assim reconhecido.

12 Para conhecer crítica a este artigo da Lei, ver: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/temas-de-atuacao/direito-a-memoria-e-a-verdade/atuacao-do-mpf/nota-tecnica-sobre-o-pl-41-2010>, acesso em 11/12/20012.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

atual no Brasil: os arquivos das Forças Armadas guardam informações preciosas sobre o paradeiro das vítimas fatais e os familiares não podem ter acesso a estes documentos.

Em uma democracia, a publicidade dos documentos governamentais é regra e o sigilo é exceção, que somente se justifica se for absolutamente imprescindível à segurança da sociedade e do Estado ou à proteção da intimidade e privacidade¹³. Portanto, para que essa base documental seja útil à cidadania, é essencial que existam transparência e acessibilidade em relação aos documentos governamentais – mesmo os mais sensíveis, em lapso temporal que não comprometa a qualidade da informação a ser deles extraída.

Por isso que os prazos de sigilo para acesso a dados não podem cercear a liberdade de informação. A proporcionalidade deve ser observada também nessas situações. A sigilação de dados somente se justifica como medida necessária e útil para garantir que a informação ainda preservará as características essenciais que levaram à sua classificação (e a um tratamento público diferenciado) quando o prazo findar e puder ser acessada irrestritamente. Assim, o prazo para acesso à informação, quando do término do sigilo, ainda deve se prestar a seu fim mais importante: o de informar. Por isso, os dados não podem ser guardados por um lapso temporal que lhes retire o essencial: o caráter informativo.¹⁴

Mas como definir esse caráter informativo? Em que situações ele existe ou fica mais evidente? Ou ainda, quais grupos são mais afetados com a perda do caráter informativo dos dados sigilados? Nas situações de graves violações a direitos humanos, além das vítimas diretas e da sociedade em geral, um grupo prejudicado diretamente é o dos pesquisadores acadêmicos, o que afeta indiretamente a sociedade. Para estes, a sigilação dos documentos também impede a interpretação dos acontecimentos.

Ao mesmo tempo, na análise das restrições legais que protejam a privacidade, a vontade das vítimas em abrir ou não algumas peculiaridades da violência vivenciada não pode deixar de ser considerada no acesso e

disponibilização dos dados, sejam públicos ou privados. O mesmo se aplica a certos testemunhos prestados por cidadãos em órgãos de segurança ou no Judiciário.

Esse olhar atento para a privacidade é redobrado com a expectativa do uso das Tecnologias da Informação (TI) nos arquivos. Essa realidade que se aproxima traz riscos, já que o esperado é que o tratamento e o cruzamento de dados aconteçam cada vez com maior sofisticação tecnológica. E o resultado possível desse avanço tecnológico é uma vulnerabilidade da privacidade, com a construção de bibliografias digitais, bases de dados, novas associações entre as pessoas, enfim, outras interpretações a partir de uma gama de dados disponíveis sem o consentimento daqueles cujas informações são utilizadas¹⁵.

O uso das TI permite que os dados dos arquivos sejam digitalizados e tratados. Mas a disponibilização desses arquivos nas redes virtuais são ao mesmo tempo instrumentos de transparência e de risco a valores caros à cidadania, especialmente para a privacidade, a intimidade de imagem e honra pessoais (art. 5º, X, CF). Nesse sentido, pesquisadores indicam que o aumento de capacidade e a velocidade no tratamento de grandes volumes de informação proporcionam: a assimetria de poder entre os que tratam os dados e os cidadãos; a descontextualização da informação; o funcionamento obscuro de alguns terminais e infraestruturas; o reducionismo do ser humano a perfis criados sobre ele; e a obliteração da fronteira entre o público e o privado¹⁶.

Nesse cenário, a busca de equilíbrio entre Liberdade de Informação e Privacidade pende para a primeira, mas os pesquisadores e defensores dos direitos humanos devem ficar atentos para que certos procedimentos sejam estabelecidos para proteção da privacidade de todos, especialmente de vítimas de graves crimes e de pessoas de grupos vulneráveis¹⁷. A noção de que o acesso irrestrito a acervos sobre violações a direitos humanos é essencial para a consolidação da democracia traz a Privacidade para uma arena diferente, longe de sua concepção clássica de segredo, reserva ou recato do ser

13 Sobre o sigilo em razão da segurança do Estado e da sociedade, ver LAFER, Celso. O público e o privado: suas configurações contemporâneas para a temática dos arquivos., ob. Cit. Sobre a proteção da intimidade e privacidade ver José Adércio Leite Sampaio. Direito à Intimidade e à Vida Privada – Uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

14 MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de Direito Comparado*. 2ª ed., Unesco: Brasília, 2009, p. 38.

15 Sobre os riscos das TI para privacidade ver SOLOVE, Daniel J., Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, *Minnesota Law Review*, Vol.86:1137-1209

16 COSTA, Luiz. Freedom of Information and Privacy as Freedom (Liberdade de Informação e Privacidade como Liberdade) (August 31, 2011). Liberdade de Expressão na Era Digital. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1929835>

17 SZABÓ, Máté Dániel. *Privacy protection. and Minority Rights*. Editora: Eötvös Károly Policy Institute. Budapest, 2009

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

humano. Sob essa ótica, a concepção de Privacidade no acesso a dados e arquivos passa pela noção desenvolvida nos estudos mais recentes sobre Tecnologias da Informação (TI), que destacam a Privacidade como liberdade, que precisa ser garantida e que pode ser vivenciada em espaços públicos¹⁸.

A estreita intimidade da Verdade com a Liberdade de Informação realça a relevância da oferta de ferramentas que facilitem, para a população em geral, o acesso aos Arquivos Públicos (e também aos acervos documentais dos órgãos), repletos de dados que podem elucidar e revelar as diversas situações de promoção e de violação aos direitos humanos. Esse acesso aos dados e documentos também permite que a população tenha algum conhecimento do que ainda não é compreendido ou conhecido sobre o presente e especialmente sobre o passado mais recente. Um exemplo é a necessidade de se saber mais sobre a ditadura brasileira (1964-1985), um legado de violência ainda não totalmente revelado, apesar do esforço do Estado brasileiro¹⁹.

No âmbito oficial, desde a década de 90, o Governo Federal vem promovendo a abertura de vários arquivos do período, os quais foram encaminhados ao Arquivo Nacional, sistematizados e digitalizados e, atualmente, podem ser consultados pelo público. Dentre os arquivos que foram digitalizados, estão os dos extintos Serviço Nacional de Informações, Conselho de Segurança Nacional e Comissão Geral de Investigações, além dos arquivos do Departamento de Polícia Federal, do Gabinete de Segurança Institucional e de outros órgãos públicos. Esses acervos foram incorporados ao Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil²⁰. Este Centro,

concebido juntamente com o projeto Memórias Reveladas²¹, foi criado em 2009 e é a iniciativa oficial mais relevante para acessibilidade de arquivos e documentação sobre a ditadura.

Os acervos documentais sobre a ditadura também foram produzidos na década entre 2000 e 2010, pela Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos-CEMDP e pela Comissão de Anistia. Os documentos coletados por essas Comissões e que formam um volumoso acervo, que precisam ser tratados com recursos informáticos, para otimização da utilização de seus dados, inclusive pela Comissão Nacional da Verdade-CNV, criada em 2011 pela Lei 12.528.

Por isso, ainda sob o enfoque do acesso às informações para compreensão das violações aos direitos humanos, é importante destacar o direito de se saber a verdade sobre as violências cometidas pelos agentes estatais contra os cidadãos durante a ditadura militar. As diretivas internacionais indicam a relevância da liberdade de informação para o direito à verdade. Sob a ótica da Verdade como direito, o conjunto de princípios atualizados para a proteção e a promoção dos direitos humanos na luta contra a impunidade, de 2005²², indica o dever do Estado de garantir todos os meios para que a verdade seja conhecida e, também, de recordar os acontecimentos revelados. Essa normativa considera o direito à verdade como direito inalienável dos povos, que somente se efetiva com o conhecimento da verdade a respeito dos crimes do passado, inclusive sobre as circunstâncias e motivos envolvendo os atos de violência. No mesmo sentido, uma das conclusões do documento produzido pelo Alto Comissariado da ONU em 2009 é que os registros e dados das Comissões que apurem a Verdade sobre o passado de graves violações em massa aos direitos humanos, inclusive os documentos sobre re-

18 Conforme Luiz COSTA: A privacidade é uma liberdade que se exerce em público. Ob. Cit. E também Daniel SOVONE: “temos que abandonar o paradigma do segredo e reconhecer que o que é público pode ser privado”, ob.cit, p.1209.

19 TEITEL, Ruti. *Transitional Justice*. Nova York: Oxford University, 2000, p.82-84; POPKIN, Margaret ; ROHT-ARRIAZA, Naomi. Truth as justice: investigatory commissions in Latin America. In KRITZ, Neil. *Transitional Justice. General Considerations*. Washington: United States Institute of Peace Press, 1995. p. 262-289; LAX, Ilan. *Strategies and methodologies for finding the truth*. 2003. Disponível em: <http://www.sierra-leone.org/trcbook-ilanlax.html>, Acesso em: 20 jun 2010.

20 A atuação do Centro de Referências se dá por intermédio de uma rede integrada de 52 instituições parceiras. Conforme Ofício do Diretor-Geral do Arquivo Nacional e Coordenador do Memórias Reveladas enviado para o MPF. Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/direito-a-memoria-e-a-verdade/temas-de-atuacao/direito-a-memoria-e-a-verdade/documentos-tecnicos-de-outros-orgaos/oficio_sn.2011_arquivonacional_mj, acesso em 21.09.2011

21 Maiores detalhes sobre o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil e o “Memórias Reveladas” em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=43>.

22 UN Commission on Human Rights, *Report of the independent expert to update the Set of Principles to combat impunity*, 18 February 2005, E/CN.4/2005/102. Disponível em <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66e7a0.html>> Acesso em 01/09/2009. Ainda de acordo com este documento, o conhecimento, por parte da sociedade, da história de determinado período de opressão constitui patrimônio público, cabendo ao Estado preservar a memória coletiva e evitar que surjam teses revisionistas ou de negação dos fatos. Além disso, o exercício pleno e efetivo do direito à verdade proporcionaria salvaguarda fundamental contra a repetição de tais violências.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

parações, devem integrar os arquivos nacionais²³.

Essa ligação do direito ao acesso às informações públicas com a necessidade de revisitação ao legado de violência deixado pela ditadura foi reafirmada com a criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) em 2011. A expectativa é que essa CNV, assim como outras comissões sobre direitos humanos que funcionam ou funcionaram no Brasil, forme um acervo documental e informativo que mereça ser preservado e tratado com recursos informáticos que permitam uma otimização da utilização dos dados pelos pesquisadores e pela sociedade em geral. Para os trabalhos da CNV, é importante fixar o entendimento de que seus membros, no exercício de sua atribuição, podem conhecer dados sigilosos e que estão devidamente autorizados por lei para acessar, divulgar e tratar essas informações. Claro que o acesso à informação classificada como sigilosa cria, para os membros da CNV, a obrigação de resguardar o sigilo, conforme previsto na Lei de Acesso a Informações (artigos. 25 e 26).

23 Conclusão n. 66, do documento produzido pelo Alto Comissariado da ONU, A/HRC/12/19.

Além dos documentos e informações enviados formalmente para as Comissões que trabalham no esclarecimento de violações de direitos humanos, outras formas de comprovação dos acontecimentos que se apropriem das Tecnologias da Informação (TI)²⁴ - como depoimentos orais, fotografias, gravações de imagens feitas por amadores ou profissionais etc²⁵ - já podem ficar disponíveis, imediatamente, nos órgãos públicos para consulta, inclusive na *internet*²⁶, bem como para subsidiar as investigações de outras Comissões, como a Comissão de Anistia e também as Comissões da Verdade com enfoque mais local (em funcionamento em Universidades, nas OABs, nas Assembleias Legislativas dos Estados, dentre outras instituições públicas ou privadas).

24 SOLOVE, Daniel J, Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, *Minnesota Law Review*, Vol.86:1137-1209

25 Como destacado em documento produzido pelo Alto Comissariado da ONU, A/HRC/12/19, August 2009, parágrafo 24.

26 POULLET, Yves, Internet of the future : Achieving Transparency, Pluralism and Democracy, Briefing note (IP/A/ITRE/WS-IC-2008-139), disponível em <http://www.crids.eu/recherche/publications/textes/internet-of-the-future/view>, acesso em 22.03.2012.

BIBLIOGRAFIA

BANISAR, David, Freedom of Information: International trends and National Security, http://www.human-rightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/foia_intl_trends_and_nat_sec.pdf

CHEQUER, Claudio, *Liberdade de Expressão como Direito Fundamental prima facie: análise crítica e proposta de mudança ao padrão jurisprudencial brasileiro*, Lúmen Júris, 2011

COSTA, Luiz. Freedom of Information and Privacy as Freedom (Liberdade de Informação e Privacidade como Liberdade) (August 31, 2011). Liberdade de Expressão na Era Digital. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1929835>.

GONÇALVES, Maria Eduarda. Direito da Informação: Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

KRITZ, Neil. *Transitional Justice. General Considerations*. Washington: United States Institute of Peace Press, 1995.

LAFER, Celso. O público e o privado: suas configurações contemporâneas para a temática dos arquivos., ob. Cit.

LAX, Ilan. *Strategies and methodologies for finding the truth*. 2003. Disponível em: <http://www.sierra-leone.org/trcbook-ilanlax.html>, Acesso em: 20 jun 2010.

MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009.

POPKIN Margaret; ROHT-ARRIAZA, Naomi. Truth as justice: investigatory commissions in Latin America.

In : KRITZ, Neil. *Transitional Justice. General Considerations*. Washington: United States Institute of Peace Press, 1995. p. 262-289.

POULLET, Yves, Internet of the future : Achieving Transparency, Pluralism and Democracy. Briefing note (IP/A/ITRE/WS-IC-2008-139). Disponível em <http://www.crids.eu/recherche/publications/textes/internet-of-the-future/view>,

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito à Intimidade e à Vida Privada – Uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SOLOVE, Daniel J, Access and Aggregation: Public Records, Privacy and the Constitution, *Minnesota Law Review* , Vol.86:1137-1209

SOUZA, Sérgio Ricardo de. *Controle judicial dos limites constitucionais à liberdade de imprensa*.

Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008.

STROPPIA, Tatiana, As dimensões Constitucionais do Direito de Informação e o Exercício da Liberdade de Informação Jornalística. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SZABÓ, Máté Dániel. *Privacy protection. and Minority Rights*. Editora: Eötvös Károly Policy Institute. Budapest, 2009

TEITEL, Ruti. *Transitional Justice*. Nova York: Oxford University, 2000.



OBSTÁCULOS ECONÔMICOS AOS PRINCÍPIOS DO PLURALISMO E DA IGUALDADE NO ACESSO À INFORMAÇÃO ¹

Vitor Blotta

Doutor em Direito pela FDUSP

Pesquisador pós-doc do NEVI/USP

As discriminações econômicas e culturais que impediam o acesso de todos a espaços de comunicação pública desde as críticas liberais do final do século XIX, são gradativamente abolidas das constituições e substituídas por direitos e garantias sociais nas democracias ocidentais no século XX, incluindo o Brasil, apesar de seus períodos autoritários. O acesso à informação é um desses direitos, e ele não abrange somente o acesso a informações públicas e privadas de interesse dos cidadãos, mas também acesso *aos meios de se informar*, no sentido de acesso à esfera pública.²

Mas o que se vê na prática após o primeiro decênio do século XXI é a continuidade de uma determinação econômica dos espaços públicos das democracias de massa, otimizada a partir das novas tecnologias de informação e comunicação, que possibilita a financeirização da economia mundial. Estudos de economia política da informação, tanto de autores latino-americanos (Bolaño, 2000; Herscovici, 2004), como anglo-saxões (Chomsky, 2002), reforçam essa interpretação a partir de análises sobre o impacto desse avanço tecnológico nas formas de reprodução material da sociedade (Bolaño & Brittos, 2007:85-86; Bolaño, 2000).

Ao relacionar algumas das descobertas desses estudos com casos práticos ocorridos no Brasil, torna-se

possível contribuir para uma discussão sobre o estado atual do problema do acesso à informação no país, na perspectiva dos oligopólios econômicos e das normas de propriedade intelectual que impedem um acesso equitativo e plural à informação.

a) concentração econômica e concessões de meios de comunicação de massa

O primeiro foco de discussão que se ressalta desses estudos é, portanto, a questão da continuidade e otimização dos oligopólios econômicos sobre a radiodifusão após o advento das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Se a esfera pública tem como uma de suas plataformas mais importantes os meios de comunicação de massa (Habermas, 2009:154), a questão aqui se volta sobre a concentração econômica desses meios, e em que medida ocorre a transposição de suas conhecidas assimetrias de propriedade e de acesso às formas de comunicação no espaço cibernético.³

Para uma imagem atual da questão, na obra *A Televisão Brasileira na Era Digital* (2007), Bolaño e Brittos destacam dados das principais redes de TV aberta do país. Fica clara a concentração dos meios em mãos privadas, liderada por cinco famílias com mais da metade das geradoras e retransmissoras do Estado: a família Marinho (Globo) detém 121 geradores de TV, seguido por Abravanel com 91 (SBT), Macedo (Record) com 76, Saad (Band) com 43, entre outras. Para se ter uma ideia da concentração, todas emissoras educativas do Estado somam 20 geradores (Bolaño & Brittos, 2007:217).⁴

1 Este tópico é uma adaptação de parte de um capítulo de minha tese de doutorado, defendida em maio de 2012 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

2 A esfera pública pode ser definida como um espaço social formado pelas argumentações e pretensões de indivíduos e organizações privadas debatendo publicamente sobre questões comuns. Ela delimita não somente aquilo que é privado, e portanto, não passível de discussão pública, mas também o que é público, mas que não diz respeito somente ao Estado. A obra mais destacada que trata do assunto é *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, de Jürgen Habermas, original de 1962. Nesta obra seminal, Habermas identificou o surgimento desse espaço social no período do capitalismo liberal (séculos XVIII e XIX), e diagnosticou suas transformações até meados do século XX. Para outras definições e atualizações do conceito, v. Avritzer & Costa, 2004; Blotta, 2012.

3 v. “b”, logo abaixo.

4 “Geradores são emissoras comercializáveis localmente”, observam os autores, com dados do Grupo de Mídia de São Paulo. *Mídia dados 2006*. São Paulo, 2006, p. 162.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

Em relação à concentração regional da propriedade no rádio, as disparidades também ficam claras, com a região Sudeste liderando (1.346 emissoras), seguida da Sul (876), Nordeste (847), Centro-oeste (359) e Norte (240). As emissoras líderes são a Gaúcha Sat AM (127 emissoras), seguida da American Sat FM (70), a Jovem Pan Sat AM (76), a Rede Bandeirantes AM/FM (60), a Jovem Pan Sat FM (51) e a Transamérica (49) (Bolaño & Brittos, 2007:264).

Não há exemplo mais claro dessa determinação econômica da esfera pública do que o problema das concessões de canais de rádio e televisão, institucionalmente controladas desde a Constituição brasileira de 1937 pelo poder administrativo central.

Na Constituição de 88, a competência de outorga continua a ser exclusiva da União, condicionada a exame do Congresso Nacional. Mas caso este não *reprove* renovação ou outorga por pelo menos 2/5 de seus membros, as concessões se renovam automaticamente (§ 2º, art. 223, CF)⁵, e neste caso sem passar por nova licitação pública. E apesar de o regime jurídico do contrato ser uma prestação de “serviços [públicos] de radiodifusão sonora e de sons e imagens” (art. 21, XII, “a”, CF), a maioria das concessionárias são empresas privadas de comunicação.⁶

O que torna essa interpenetração entre poder econômico e político no setor ainda mais impressionante é que essas empresas semi-públicas são muitas vezes de propriedade direta ou indireta de políticos membros de parlamentos municipais, estaduais ou federal, o que é proibido também pela Constituição Federal (art. 54, CF).

Dados de pesquisa da ONG “Transparência Brasil” mostram que em torno de 10,7% (55) dos deputados federais controlam direta ou indiretamente canal ou retransmissor de rádio ou televisão no país. O Nordeste

lidera com 30 concessionários (19,9% dos deputados da região) e o Sudeste segue com 15 (8,4% da região).⁷ Já o endereço eletrônico do projeto “Donos da Mídia”, com uma amostra mais recente, tem o número atual de 271 políticos como diretores ou sócios de 324 veículos de comunicação, sendo que o Estado de Minas Gerais lidera com 38 políticos, seguido por São Paulo com 28, Bahia com 24 e Paraná com 23. O partido DEM lidera com 21,7% de todos os políticos donos de meios de comunicação, enquanto que 17% são do PMDB e 15% do PSDB. Já o PT tem 3,69% desse total nas mãos de seus políticos.⁸

O Ministério das Comunicações tem reagido de modo pontual diante desse cenário, especialmente após denúncias recentes feitas pela imprensa sobre a existência de “laranjas” de políticos, líderes religiosos e empresários (Reportagem de capa da Folha de S. Paulo, 17/03/2011⁹). É o caso de uma cabeleireira e um aposentado que não tinham bens suficientes para arcar com os custos dos contratos. Depois dessas denúncias e seus debates seguiram medidas do Ministério determinando, em conjunto com a Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado, a suspensão da análise de todos os novos processos de outorga até que os presentes fossem concluídos, além de a exigência de comprovação prévia de recursos suficientes para se arcar com os custos do serviço e parecer de capacidade técnica.¹⁰

Além de disponibilizar novos dados sobre as outorgas no endereço eletrônico do Ministério das Comunicações

5 Segundo Fábio Konder Comparato, esta norma deveria ser revogada, para permitir mais condições de vigilância dos públicos em relação ao cumprimento dos contratos de concessão de meios de radiodifusão e telecomunicações. V. Comparato (Prefácio. in. Lima, *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa*, 2010:14).

6 Apesar de a CF de 88 exigir a complementaridade entre os modelos público, estatal e privado aos meios de comunicação (art. 223, *caput*), é clara a preponderância de meios privados em comparação com os públicos ou estatais. Em relação à televisão, o projeto “Donos da Mídia” indica que a Empresa Brasil de Comunicação, de canais públicos e estatais detém 95 veículos, ficando na quinta colocação em quantidade, atrás das privadas Globo (com 340), SBT (195), Band (166) e Record (142). Isso sem contar os retransmissores de rádio e televisão (a EBC tem 323 registros, enquanto que a Globo tem 3305) (v. www.donosdamidia.com.br. Data de acesso: 23/10/2011. O Ministério das Comunicações divulgou dados sobre outorgas de radiodifusão (rádio, televisão e retransmissores) atualizados em 30/09/2011, sendo 9.730 meios comerciais, 4.377 comunitários e 243 educativos.

7 V. Transparência Brasil. Projeto Excelências, Como são nossos parlamentares, Janeiro/2008, pp. 12-13. Disponível em <http://www.transparencia.org.br/docs/excelencias.pdf> (último acesso: 20/10/2011).

8 V. <http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos>. (último acesso: 23/10/2011. Dados apresentados como referentes à data do acesso). Deve se notar, no entanto, que as estatísticas entre propriedade de meios por partido se altera entre cada estado, sendo que 40% da mídia nas mãos de políticos do Rio de Janeiro pertencem ao PT, por exemplo.

9 Outras seguidas reportagens e editoriais do Jornal discutiram e explicaram o tema, como editorial, a coluna de Carlos Heitor Cony e notícia do dia 29/03/2011 nos cadernos “Opinião” e “Poder”.

10 Para mais aprofundamento na legislação de concessões de radiodifusão, v. Lei que organiza atualmente os serviços de telecomunicações e criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, Lei 9.472/97). A competência para outorga continua da União (art. 21, XI, CF; art. 1º. Lei 9.472/97), apesar de algumas tentativas de regionalização dessa competência (v. notícia de 28/04/2011 sobre a criação de um Conselho Estadual de Comunicação na Bahia em www.direitoacomunicacao.org.br). O Código brasileiro de telecomunicações, Lei 4.117 de 1962 que desde então regula a matéria, foi revogado pela Lei 9.472/97, exceto nas questões penais e nas normas sobre radiodifusão. Para mais sobre o tema, v. Costa & Brener, 1997.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

ções, num movimento para o aumento da transparência dos processos, no caso das outorgas de retransmissores de rádio e televisão com “fins exclusivamente educativos”, a Portaria n. 950 de 14/10/2010 do Ministério parece querer estabelecer uma espécie de triagem dos pedidos, que é feita pela Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério com a fiscalização da Anatel.¹¹ Após aprovação, elas devem seguir para o Congresso.

Essa nova norma traz, no entanto, parcas contribuições para aumentar a transparência dessas concessões de exploração de canais educativos, há tempos denunciados como instrumentos de moeda de troca política do governo¹², como no caso de emenda constitucional que permitiu a reeleição do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1998 (Costa & Brener, 1997). Há somente a garantia do princípio do contraditório em caso de recursos das decisões, embora isso esteja aquém dos procedimentos já previstos na lei de licitações (8.666/93) para os contratos de concessão, autorização ou permissão de serviços públicos (art. 37, XXI, CF)¹³.

11 A portaria estabelece: “Art. 2º Caberá à Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica – SCE realizar a análise preliminar dos pedidos a que se refere o art. 1º, bem como da conformidade da documentação que os instrui, podendo proceder ao indeferimento e arquivamento daqueles que não se encontrarem devidamente instruídos. // § único. Poderão ser também indeferidos e arquivados os pedidos de outorga sempre que for constatada, pela SCE, a indisponibilidade de canal no Plano Básico de Distribuição de Canais, administrado pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. (...) // Art. 4º Da decisão que determinar o indeferimento e arquivamento do pedido de outorga caberá recurso administrativo, em face de razões de legalidade e de mérito. // § 1º O prazo para interposição de recurso administrativo é de trinta dias e será contado a partir da ciência da decisão recorrida. // § 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar, o encaminhará à autoridade superior.” Disponível em: <http://www.mc.gov.br/o-ministerio/legislacao/portarias> (último acesso em: 22/10/2011).

12 A expressão “coronelismo eletrônico” continua pertinente para caracterizar esse processo de reacomodação do poder político que ocorreu durante a ditadura e na redemocratização. Ela é utilizada por teóricos da comunicação social desde o início dos anos 90 para caracterizar as formas de perpetuação e concentração de poderes locais de agentes públicos e grandes empresários a partir das políticas de concessão pelo governo de canais de rádio e televisão e seus retransmissores. Para um importante estudo sobre o tema do coronelismo eletrônico, v. Costa & Brener, *Coronelismo Eletrônico*, 1997. Para mais sobre o tema, e como atualmente as concessões de canais de rádios comunitárias seriam utilizadas como um “coronelismo eletrônico de novo tipo”, v. o aprofundado estudo de Venício A. de Lima e Cristiano A. Lopes. *Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo* (1999-2004). As autorizações de emissoras como moeda de barganha política, 2007. Para um estudo que discute os usos e imprecisões do termo “coronelismo eletrônico”, v. Farias, R. *Coronelismo “Eletrônico”*. Por um reposicionamento do problema, 2009.

13 O artigo 210 da lei sobre organização dos serviços de telecomunicações, que criou a Anatel em 1997 (Lei 9.472/97), excetua as concessões de serviços de telecomunicações e radiodifusão das disposições dos diplomas convencionais sobre prestação de serviços

O que se espera de mais ousado em políticas para a área é a divulgação da proposta de marco regulatório para o setor, a ser apresentado pelo Executivo ao Congresso, cujo texto diz-se ter sido elaborado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Esta secretaria foi criada a partir de uma reformulação da secretaria de comunicação da Presidência no último mandato de Lula, e deu status de Ministro de Estado ao jornalista Franklin Martins¹⁴.

O Ministério das Comunicações também sinaliza para propostas futuras de alterações nas normas de comunicação social. Dentre elas está a intenção de ampliar a competência da Anatel para incorporar junto às telecomunicações a fiscalização estrutural e de conteúdo do setor de comunicação social, tornando-se Agência Nacional de Comunicação. As questões econômicas, especialmente referentes à concentração dos meios e às ameaças à concorrência no setor deverão ficar mais a cargo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE, o que já é previsto pela legislação¹⁵.

De outro lado, a sociedade civil tem respondido com veemência a esse contexto. Um exemplo dessa reação é o documento derivado da I Conferência Nacional de Comunicação (2010), que listou vinte recomendações para o novo marco regulatório ao setor.¹⁶ Essas reco-

públicos, tratando-os de modo específico junto com o código brasileiro de telecomunicações, de 1962. Alguns dos diplomas excluídos desses serviços são as Leis federais 8.666/93, de licitações; 8.987/95, de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e 9.074/95, com normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões.

14 Essa reformulação da secretaria de comunicação da Presidência da República foi feita por meio da Medida Provisória 360/2007 do ex-presidente Lula, convertida na Lei 11.497/07 em texto de promulgação do senador Renan Calheiros. Os recentes documentos da área estão respectivamente disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br> (último acesso: 23/10/2011).

15 Essas medidas foram noticiadas no endereço eletrônico do Ministério das Comunicações, em 28/04/2011. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/noticias-do-site> (último acesso: 21/10/2011).

16 Para melhor explicação sobre o referido texto, que contextualiza a articulação da sociedade civil na histórica conferência, cabe um interessante trecho de sua introdução: “Este texto é fruto de debates acumulados ao longo das últimas décadas, em especial da I Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), sistematizados no seminário Marco Regulatório – Propostas para uma Comunicação Democrática, realizado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), com a participação de outras entidades nacionais e regionais, em 20 e 21 de maio de 2011, no Rio de Janeiro. (...) Essa é a referência que este setor da sociedade civil, que atuou decisivamente na construção da I CONFECOM, propõe para o conteúdo programático deste debate que marcará a agenda política do país no próximo período.” V. texto FNDC, Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil. disponível

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

mendações podem ser divididas em três grupos específicos, porém inter-relacionados:

Questões técnico-científicas: 1. Arquitetura institucional democrática; 4. Garantia de redes abertas e neutras; 5. Universalização dos serviços essenciais; 6. Adoção de padrões abertos e interoperáveis e apoio à tecnologia nacional; 10. Limite à concentração nas comunicações; 16. Estabelecimento de normas e códigos que objetivem a diversidade de pontos de vista e o tratamento equilibrado do conteúdo jornalístico; 17. Regulamentação da publicidade.

Questões de ordem prática e moral: 2. Participação social; 3. Separação de infraestrutura e conteúdo; 7. Regulamentação da complementaridade dos sistemas e fortalecimento do sistema público de comunicação; 8. Fortalecimento das rádios e TVs comunitárias; 9. Democracia, transparência e pluralidade nas outorgas; 11. Proibição de outorgas para políticos; 12. Garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional e estímulo à programação independente; 14. Criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos.

Questões de ordem cultural e educacional: 13. Promoção da diversidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de classes sociais e de crença; 15. Aprimoramento de mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes; 18. Definição de critérios legais e de mecanismos de transparência para a publicidade oficial; 19. Leitura e prática críticas para a mídia; 20. Acessibilidade comunicacional.

A partir dessa divisão, é possível notar que as recomendações listadas procuram de modo geral publicizar e controlar democraticamente o cenário de interpenetração dos poderes econômico e político na comunicação social, sob pena de perda do controle político sobre os processos produtivos e a proteção da autonomia indivi-

dual, o que torna possível uma legitimação democrática desse mesmo controle.

Não se pode excluir, no entanto, o impacto das novas tecnologias digitais sobre a economia e seus novos problemas práticos. Isso porque, apesar das inovações e novos espaços comunicação interativa, proporcionados pela internet, o processo de informatização da economia mundial, incluindo a brasileira, não estaria levando a uma *desconcentração estrutural da propriedade e do acesso aos meios de produção de informação e comunicação*.

Essa informatização teria estimulado, ao contrário, uma aceleração e o barateamento da produção e da circulação de bens e serviços, otimizando o processo de concentração econômica que, somado a políticas de desregulamentação do mercado financeiro e flexibilização do mercado de trabalho, dão condições à formação dos grandes conglomerados globais de imprensa, telefonia, internet, televisão e rádio (Bolaño & Brittos, 2007:85-94). Esses grupos se tornam cada vez mais incorporados por grandes redes, e assim interligados econômica e tecnologicamente. Em muitos casos, isso ocorre em função da *propriedade cruzada dos meios de comunicação*, isto é, a possibilidade de se ter propriedade sobre meios de comunicação diferentes.

Essa forma de concentração econômica, que resulta na eliminação da concorrência e, portanto, possivelmente em monopólios e oligopólios, apesar de poder ser deduzida de modo relativamente fácil a partir das normas antitruste do CADE, não é institucionalizada ou aplicada no Brasil. Projeto de lei (PL 6667/09) de autoria do deputado federal Ivan Valente propõe a proibição da propriedade cruzada, mas o governo fundamenta sua não aprovação ou apoio à iniciativa em função do cenário inevitável de convergência de mídias. Até mesmo nos EUA, conhecidos por normas restritivas a essas práticas, têm sofrido processos de desregulamentação pelos mesmos motivos. Ou seja, a *convergência midiática*¹⁷ influen-

em [www. http://www.comunicacaodemocratica.org.br/](http://www.comunicacaodemocratica.org.br/) (último acesso 22/10/2011). Para mais sobre o importante tema, v. de Venício A. de Lima, Marco Regulatório. Mais de duas décadas depois. In. *Observatório da Imprensa*, 12/04/2011.

17 Reflexões sobre o tema da convergência midiática são realizadas pelo Observatório Ibero-Americano de Ficção Televisiva (Obitel), coordenado pela profa. Maria Immacolata V. de Lopes. Com aporte nos estudos de Henry Jenkins, especialmente a obra *Cultura da Convergência* (2008), as teses sobre o processo de acoplamento tecnológico entre diferentes mídias refletem nos estudos culturais de comunicação com o fenômeno da *transmídia*, pelo qual conteúdos de diferentes programas e meios circulam entre si e estendem sua capacidade de interação com os públicos. V. Lopes, Bredarioli, Alves e Freire. *Transmediação, Plataformas Múltiplas, Colaboratividade e Criatividade na Ficção Televisiva Brasileira*, 2009, pp. 395-432. Um exemplo mais ligado à questão tecnológica e comercial é a nova oferta de um “combo” de TV a cabo (NET), com telefonia estatal (Embratel) e celular (Claro), que integram TV, telefone fixo, celular e banda larga. V. www.combomulti.com.br (último acesso: 04/11/2011).

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

cia o próprio marco institucional, revelando o domínio da lógica técnica e econômica sobre princípios e valores morais na área da radiodifusão¹⁸.

b) Novas tecnologias e críticas à propriedade intelectual

O chamado *digital divide* é uma analogia das assimetrias mundiais de acesso a bens materiais com aquelas relativas aos bens informacionais, como o acesso à Internet.¹⁹ Organizações não governamentais e associações civis que monitoram políticas de inclusão digital no mundo, como a campanha *Communication Rights in the Information Society* (CRIS. *Direitos de comunicação na sociedade da informação*. www.cris.org), têm buscado identificar a dimensão dessa desigualdade, bem como medidas para tentar reduzi-la.

Nesse cenário, a internet teria então a tendência de acentuar essa “exclusão comunicacional”, isto é, os *gaps* já presentes entre a informação, a comunicação e a cultura produzida e compartilhada por elites, e aquela disseminada à massa, com acesso menor e menos intenso a meios de produção e compartilhamento de comunicação e informação.²⁰

Mas apesar dessas assimetrias, os programas governamentais e iniciativas privadas que, de modo independente ou em conjunto monitoram e realizam políticas de *inclusão digital*, têm colaborado, junto ao crescimento econômico brasileiro nos últimos anos, para um acesso crescente à *world wide web*, que dobrou de 2005 a 2009, segundo o IBGE.²¹

18 V. o endereço eletrônico do projeto de monitoramento da mídia “Donos da Mídia”, com diversas bases de dados sobre propriedade e processos de outorga de meios de comunicação. Dados recentes do grupo mostram a propriedade de diversos meios pelas mesmas principais redes. Segundo o levantamento, as organizações Globo detêm, por exemplo, 14 tipos diferentes de meios de comunicação (340 no total), e não só canais de televisão e rádio, como também jornais e revistas e até rádio comunitária. V. www.donosdamidia.com.br/inicial (último acesso 23/10/2011).

19 Para mais sobre o tema, v. White, Mapping the Global Digital Divide (manuscrito. Disponível em: <http://interactivemedia.bradley.edu>. Último acesso 23/10/2011). V. também Alencar, A infoinclusão e as estatísticas para a América Latina, 2008.

20 V. Melo & Sathler (orgs.), 2005, pp. 7-10 e 237-244.

21 Nesse período, houve a passagem de acesso permanente de 13,7% a 27,4% dos domicílios. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005 a 2009 (disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br> (último acesso 23/10/2011)). Mas como já visto no tópico 1.3 acima, dados mais recentes de outras fontes indicam que o Brasil é atualmente o quinto país do mundo com mais

O Programa Nacional de Banda Larga, iniciado em 2011, é outra iniciativa importante do Governo Federal nesse sentido. Ele pretende garantir acesso à internet banda larga a preços módicos a 40 milhões de domicílios até 2014, operacionalizando suas atividades por meio da *holding* de estatais de telefonia Telebrás e contratos com empresas de telecomunicações privadas que pretendem oferecer o serviço.

Apesar de críticas às primeiras atividades do projeto, especialmente em relação à velocidade de um 1MB por segundo e ao valor de R\$35,00 aos quais as empresas do setor privado interessadas deverão se comprometer ao oferecerem o serviço, o programa é fundamentado na ideia do acesso de qualidade à rede como um direito fundamental de informação e comunicação. E mais importante para a questão institucional, o espaço digital é considerado pelo programa como bem de domínio público e a internet banda larga como serviço de interesse público, a ser prestado em regime público²².

acesso à internet, já que pouco menos de 40% da população teria acesso regular à rede. Dados disponíveis no endereço eletrônico http://tobeguarany.com/internet_no_brasil.php (último acesso: 29/09/2011). Ver informações em: <http://www.mc.gov.br/pnbl> (último acesso em 23/10/2011). Sobre a exclusão digital no Brasil e discussões sobre orientações das políticas de inclusão digital, v. Mattos & Chagas, 2008.

22 Ver informações em: <http://www.mc.gov.br/pnbl> (último acesso em 23/10/2011). V. informações sobre esse debate em <http://www.mc.gov.br/perguntas-e-respostas> (último acesso: 29/10/2011). Para uma crítica recente à implementação do projeto, v. Brittos & Meneses. “Dois pesos e apenas uma medida”. In. *Observatório da Imprensa*. Ed. 669, 22/11/2011. Cf. a publicação “Brasil Conectado – documento-base do Programa Nacional de Banda Larga”, de 30/11/2010 em: www4.planalto.gov.br/brasilconectado (último acesso 25/11/2011). Vê-se, no entanto, que sobre esse aspecto o governo se posiciona de maneira dúbia, ao afirmar a importância de institucionalização do serviço como público, mas ao mesmo sugerir que o caráter público do serviço pode prejudicar seu desenvolvimento técnico. Na seção “perguntas e respostas” sobre o PNBL no endereço eletrônico do Ministério das Comunicações, fica presente esse posicionamento: “A banda larga no Brasil só será universalizada se for declarada como um serviço de telecomunicações em regime público, com metas de universalização, controle de tarifas e garantia de continuidade? // A banda larga é um serviço de interesse público e está sendo tratada como tal. É explorada pelas empresas privadas, mediante autorização do Estado. Mesmo quando prestados sob o regime privado, os serviços de telecomunicações podem sujeitar-se a rígidas metas de qualidade e a compromissos de abrangência, graças a dispositivos da própria Lei Geral de Telecomunicações. Embora existam meios jurídicos para transformar a Internet em banda larga em um serviço prestado no “regime público”, essa mudança tende a trazer impactos econômicos que, em vez de acelerar a expansão do serviço, acabem por acarretar efeitos indesejáveis: corre-se o risco, por exemplo, de reduzir os níveis de investimentos e afastar novos agentes econômicos interessados em ofertar o serviço e competir com as atuais empresas. Ou seja, regime público versus regime privado no caso da banda larga é uma falsa polêmica. É importante ter em mente que no momento em que todos os municípios brasileiros tiverem redes intermediárias chegando até sua sede, ampliar a capacidade desta infraestrutura será muito mais fácil e barato.” (endereço eletrônico do MC referente ao PNBL. <http://www.mc.gov.br/perguntas-e-respostas>. último acesso 29/10/2011).

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

A expectativa em torno de um marco legal para comunicação eletrônica, que também trará normas para a internet junto ao seu novo marco civil, também em votação, coincide então com proposta de Bolaño e Brittos (2007:85ss), para quem a evolução tecnológica e o consequente barateamento da circulação de informação e comunicação precisariam ser gerenciados por uma política nacional geral de comunicação, capaz de ser permeável aos interesses variados da sociedade civil, distribuindo a todos os benefícios desse desenvolvimento da microinformática.

A internet pode ser considerada a última grande revolução tecnológica do século XX, pois ao fundir formas da comunicação de massa com telecomunicações e outros meios de informação, rompeu em diversos espaços a unilateralidade entre emissor e receptor dos meios de comunicação de massa tradicionais.²³ Apesar disso, a rede ainda tem diversas desigualdades em termos de acesso e no seu interior (Herscovici, 2004)²⁴, e é por isso vista por esses estudiosos como uma nova forma de expansão da lógica de acumulação do capital, reproduzida nas redes de informação e comunicação do “ciberespaço” (Bolaño, 2007).

Para romper essas assimetrias, movimentos pelo chamado *software livre* no Brasil, inclusive incorporados pelas políticas do Ministério da Cultura quando chefiado por Gilberto Gil (2003-2008), tiveram influência direta de alguns movimentos na teoria do direito e da comunicação na área específica da economia política, especialmente a partir da rediscussão da *propriedade intelectual* gerada pelas novas tecnologias de informação e comunicação.

O *Creative Commons*, exemplo do chamado “Copy-

left²⁵”, com “*some rights reserved*”, é uma forma alternativa de registro e cessão de direitos de propriedade intelectual criada por Lessig, em cujos termos podem ser previstas formas não comercializáveis de divulgação e cessão da obra, inclusive para estimular trabalhos colaborativos que podem gerar renda no futuro. Outros representantes do *software livre* são aqueles que utilizam o sistema operacional Linux, que trabalham a partir da possibilidade de compartilhamento e recriação do código fonte, o *source code*, pressupondo também a recriação e a utilização livre do sistema, diferentemente do *Windows* ou da *Apple*, por exemplo, que só permitem a utilização.²⁶

As pretensões da filosofia do *commons* e do *software livre*, presentes nessa nova forma de registro e utilização das criações do espírito mais voltadas para o trabalho colaborativo do que mercantil, chamam a atenção para a necessidade de *democratização dos novos meios de produção de informação e comunicação*, e fazem isso por meio de uma nova crítica ao conceito de *propriedade*, especialmente a partir dos problemas atuais relacionados à *propriedade intelectual*, como as discussões sobre a *função social da propriedade intelectual*, que entrecruzam direito privado, direito público e direitos humanos.²⁷

25 Trabalhando a partir da definição dos registros GNU (General Public License), da *Free Software Foundation*, Ferraz Júnior identifica a idéia jurídica de *copyleft* como possível de ser realizada dentro do paradigma do *copyright*, pois ambos podem proibir certos usos da derivação de sua obra: “The legal regime of the assumption that free software is not limited to open source, including besides the right to run the program and study its source code, the right to reproduce, modify and redistribute the software. These permissions to third parties, which consist of primary standards, are added to the so-called copyleft, in other words the requirement that any derivations developed by third parties be licensed with the same rights, or what is the same thing, the prohibition of altering, in the derivations, the open use regime of the original work. Therefore, copyleft is the revocation of the third party competence regarding the disposition of the derivative work. This prohibition (or revocation) acts at the secondary-normative level.” (Ferraz Júnior, 2011:19).

26 Para mais sobre o Linux e como os programas de *software livre* representariam o efeito de “clube inclusivo”, como uma publicização democrática no sentido de esfera pública habermasiana, v. Herscovici, 2004:148ss.

27 V. Moraes, A função social da propriedade intelectual na era da informação, 2006; Para visão aplicada ao direito à comunicação, Brittos & Collar, 2008:83-87. V. também interessante discussão sobre esta pretensão normativa à descentralização da propriedade e da produção de informação e comunicação no texto de Venício A. de Lima “Pela máxima dispersão da propriedade”, que destaca estudo de jurista C. Edwin Baker da Universidade de Pennsylvania sobre importância dessa descentralização a partir do princípio da “*maximum dispersal of media ownership*” (Lima, 2010:110-112). V. deste Baker. Viewpoint Diversity and Media Ownership. In. *Federal Communications Law Journal*. V. 60. N. 3, 6751-671, 2009; *Id. Media Concentration and Democracy: why ownership matters*. Cambridge University, 2007, este último citado por Lima (*Id. Ibid.*).

23 “...con la comunicación en Internet la *world wide web* parece compensar las debilidades del carácter anónimo y asimétrico de la comunicación de masas, toda vez que permite que reinstalen elementos interactivos y deliberativos en un intercambio no reglamentado entre compañeros y colaboradores que se comunican entre si virtualmente, pero en pie de igualdad. De hecho, Internet no solo ha producido cibernautas curiosos, sino que también ha reanimado la figura históricamente periclitada de un público igualitário de participantes en la conversación y de compañeros epistolares que se escriben y se leen.” (Habermas, 2009:156).

24 “As redes eletrônicas não podem ser concebidas apenas como redes abertas, as quais seriam sinônimas da instauração de uma democracia digital e de um espaço concorrencial globalizado. Pelo fato de constituírem uma ferramenta desta “nova economia”, elas apresentam as seguintes características: (a) a informação é, por natureza, assimétrica à medida que as modalidades de acesso não são iguais para todos os agentes; as modalidades concretas da concorrência capitalista só podem ser explicadas a partir da assimetria da informação e das rendas que correspondem à este tipo de situação (b) conseqüentemente, as redes eletrônicas são redes fechadas, ou semi-fechadas, dentro das quais circulam informações semi-privadas.” (Herscovici, 2004:147).

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

Conceitos como *produção social*, formulado por Benkler, é um dos exemplos dessa discussão sobre a infraestrutura da economia política da informação, pois procura salientar a existência e a importância das formas atuais de produção “não-proprietárias”, como a “P2P” (*peer to peer*), por definição aquelas não voltadas para venda e circulação imediata no mercado. Sua finalidade é gerar trabalhos colaborativos e criativos dotados de propriedade *imaterial*, como programas de computador, sistemas, projetos, ideias, produções culturais e outras tecnologias de informação e comunicação, criados a partir do compartilhamento de condições igualitárias de comunicação e participação desde a infra-estrutura técnica do espaço digital (Benkler, 2006:26).²⁸

Como procura demonstrar Benkler, esse tipo de intervenção técnico-científica colaborativa no mundo exterior tem produzido riqueza e crescimento econômico consideráveis,²⁹ e mais importante: essa produção de valor independe da exclusividade e de assimetrias de informação e acesso à produção características do capitalismo.

É por isso que surge essa pretensão a mais autonomia em relação à *disponibilização* e ao *acesso público* a criações do espírito como a ciência, a cultura,

a comunicação pública e outras estruturas diferenciadas do mundo da vida. Começando pela decisão individual do autor sobre como e em que condições pretende divulgar sua obra. Ele ou ela podem disponibilizar certos usos de modo prévio como acesso sem fins lucrativos ou a possibilidade de reutilização por outrem na composição de outra obra ou processo. Não seria necessário nesse caso dar autorização individual a cada pedido e utilização específica, como é previsto pela atual lei de direitos autorais (art. 29 da Lei 9.610/98).

Com um olhar atento, também é possível identificar como o grande lobby internacional destinado à manutenção do modelo de exclusividade do copyright é realizado mais pelos agentes das indústrias culturais do que pelos próprios autores.³⁰ Embora se justifiquem como defensores dos direitos de propriedade intelectual, são as editoras, gravadoras, produtoras, suas associações e organizações e outros intermediários quem mais se interessam pela manutenção dessa orientação exclusivista do *copyright*, ainda predominante na área. Como se sabe, o tratado internacional de propriedade intelectual (TRIPS, 1994), é derivado dos princípios do tratado de comércio de 1947 que levou à criação da OMC (e já previa um “Conselho TRIPS” em seu art. IV.5), o que pode revelar o viés mercadológico da propriedade intelectual nessa instituição internacional.³¹

28 “A series of changes in the technologies, economic organization, and social practices of production in this environment has created new opportunities for how we make and exchange information, knowledge, and culture. These changes have increased the role of nonmarket and nonproprietary production, both by individuals alone and by cooperative efforts in a wide range of loosely or tightly woven collaborations. These newly emerging practices have seen remarkable success in areas as diverse as software development and investigative reporting, avant-garde video and multiplayer online games. Together, they hint at the emergence of a new information environment, one in which individuals are free to take a more active role than was possible in the industrial information economy of the twentieth century.” (Benkler, 2006:2). Ao final da obra, Benkler apresenta uma das muitas dificuldades que enfrenta para defender a tese acima: “Despite the continued importance of **nonproprietary production of information as a practical matter**, the conceptual nuance required to acknowledge its importance ran against the grain of the increasingly dominant thesis that property and markets are the roots of all growth and productivity.” (Benkler, *op. cit.* 461. Grifos nossos).

29 Em relação à economia do conhecimento, ou “economia criativa” que pode ser relacionada à produção social de Benkler, o Ministério da Cultura lançou em outubro de 2011 o plano nacional de economia criativa, no qual traz dados sobre seu crescimento no mundo: “Segundo estimativas da UNESCO o comércio internacional em bens e serviços culturais cresceu, em média, 5,2% ao ano entre 1994 (US\$ 39 bilhões) e 2002 (US\$ 59 bilhões). No entanto, esse crescimento continua concentrado nos países desenvolvidos, responsáveis por mais de 50% das exportações e importações mundiais. Ao mesmo tempo, pesquisas da Organização Internacional do Trabalho apontam para uma participação de 7% desses produtos no PIB mundial, com previsões de crescimento anual que giram em torno de 10% a 20%” (Ministério da Cultura. Plano da Secretaria da Economia Criativa, 2011, p. 14).

30 Alguns autores ainda participam dessa investida de proteção ao copyright. Artigo publicado na Folha de S.Paulo em 26/02/2011 (caderno Ilustrada), de autoria de representantes do Sindicato de Autores dos EUA, o conhecido romancista Scott Turow (presidente), Paul Aiken (diretor executivo) e James Shapiro (membro do conselho de direção do sindicato), alerta: “A ascensão da internet levou à visão, por parte de muitos usuários e empresas que operam na rede, de que os direitos autorais são uma relíquia adequada apenas às necessidades de gigantes corporativos que estão fora de sintonia com a atualidade. //Basta pensar nos dedicados ‘compartilhadores de arquivos’ que transmitem e recebem material protegido sem o menor sentimento de culpa. // Eles são encorajados e assistidos por um punhado de professores de direito e outros especialistas que se tornaram peritos em formular argumentos contraintuitivos segundo os quais os direitos autorais constituem empecilhos à criatividade e ao progresso. // A teoria deles é que se enfraquecermos gravemente as proteções dos direitos autorais, a inovação irá florescer de fato. // É uma ideia sedutora, mas que ignora séculos de progresso científico. // Uma cultura rica requer contribuições de autores e artistas que dediquem milhares de horas a uma obra e a vida inteira a seu trabalho.”

31 “Não é por uma obra ou prestação ser colocada na Internet que se extinguem os direitos de autor e direitos conexos que sobre ela recaiam. Se alguém a reproduzir para a explorar comercialmente está a desrespeitar o direito intelectual. Mas o uso privado é livre, e quem colocou a mensagem em rede naquelas condições está justamente a disponibilizá-la para o uso privado pelos interessados sem subordinação a qualquer autorização. // Aquilo a que assistimos é apenas um começo. Amanhã, as grandes empresas de comunicação quererão fazer

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

Os debates acalorados em torno da nova proposta de reforma da lei de direitos autorais, já desatualizada em relação às exigências de diversos adeptos da filosofia dos *commons*, demonstram como o direito ainda não conseguiu se adaptar ao regime de produções cooperativas e criações imateriais, como os softwares, os *games*, os sistemas de informação, bancos de dados e outras obras cuja produção é otimizada pelas TICs.

Em recente texto, o professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior discute o impacto das novas tecnologias de informática e robótica sobre o direito, especialmente no que se refere às disputas por propriedade intelectual de bens imateriais, como os *softwares*. Isso porque, como a propriedade intelectual dispensa cada vez mais o suporte físico, compartilhá-la não significa perdê-la, de modo que tê-la não precisaria redundar em sua exclusão em relação aos outros, já que restringe o acesso ao conhecimento³².

Porém, valendo-se de amparo na legislação em vias de reformulação e nas pressões dos intermediários da indústria cultural – seriamente impactados pelas novas tecnologias digitais³³ –, as políticas nessa área acabam criminalizando o acesso online de obras para uso privado e não comercial, bem como os compartilhamentos gratuitos de arquivos, centrando-se em programas de

combate à pirataria que se fundam numa concepção cada vez mais restritiva de propriedade intelectual³⁴.

Apesar disso, algumas recentes decisões jurídicas internacionais e propostas legislativas, como a reforma da lei de direitos autorais no Brasil tem iniciado um movimento contrário a essa tendência³⁵, indicando a possibilidade de se realizar a importante distinção entre pirataria e produção *peer to peer*, já que a primeira tem a finalidade de comercializar ilegalmente obra ou processo, enquanto que o outro se trata de reprodução *não comercial* e benéfica em termos de acesso à cultura e seu desenvolvimento.³⁶

Enquanto não são propostas e implementadas políticas positivas do direito que possam, por exemplo, garantir recursos àqueles autores, artistas, cientistas, universidades e organizações em troca da disponibilização pública às suas obras e informações sobre processos produtivos, serão desperdiçadas chances de generalização não só do acesso à comunicação pública, mas também à saúde pela quebra de patentes de medicamentos³⁷, à educação e ao conhecimento, e mesmo a informações e tecnologias que facilitem novos processos produtivos. Até lá, como diz Lessig, a sociedade continuará produzir uma geração inteira de jovens criminosos (Lessig, 2008).

a exploração comercial; como fazem já os produtores de inúmeras bases de dados. Seguramente que tomarão providências que restrinjam a liberdade de acesso à base.” Ascensão, Direitos de autor e conexos inerentes à colocação de mensagens em rede informática à disposição do público, 2000, 413.

32 Essa importante reflexão, que leva Ferraz Júnior a uma crítica mais geral dos direitos subjetivos em função desse avanço da técnica e de questões mais normativas como direitos de acesso à informação e à cultura, será retomada na terceira parte desta tese, especialmente quando se procura discutir os impactos de uma interpretação intersubjetiva do direito nos conceitos da filosofia moderna do direito.

33 A indústria da música é a mais notoriamente impactada pelo advento da internet. A pesquisa “Indústria da Música – uma crise anunciada”, de Herschmann & Kischinhevsky (2005), indica que esse setor da indústria cultural encolheu 50% de 1997 a 2003 no Brasil, enquanto que o mercado informal e ilegal chegou a representar 52% do total de R\$601 milhões no período, somando CDs DVDs e vídeos musicais. É consultada a obra *Mercado brasileiro de música 2003*, Associação Brasileira dos Produtores de Discos (ABPD), Rio de Janeiro: 2004 (Herschmann & Kischinhevsky, 2005:5). Mais recentemente, documento da International Federal of Phonographic Industry (IFPI), que representa a indústria em 75 países, procura demonstrar quanto a indústria musical ou editorial tem sofrido com o compartilhamento não autorizado de músicas e obras. O tópico intitulado “Piracy and Other Creative Industries”, inicia-se com a frase “Ultimately, if nothing is done, we just won’t be here”, e continua: “Available statistics show that film and TV piracy have sharply increased in the last two years. Research in the UK in October 2010 from Harris Interactive found 14 per cent of internet users download both films and television programmes from illegal P2P services.” (IFPI, 2010:23).

34 O projeto de Lei 8.052/2011, em análise desde janeiro na Câmara dos deputados, pretende facilitar o combate à pirataria com diversos procedimentos que antecipam a análise, o registro e a destruição do material apreendido pela polícia federal mesmo antes do julgamento. Mas as iniciativas governamentais e empresariais contra a pirataria não são fenômeno só brasileiro. Cardoso (2006:30) aponta com dados da BBC Brasil que em 2003 nos EUA mais de 15 mil pessoas foram processadas em casos semelhantes, e que a própria IFPI processou 3.800 usuários nos três primeiros meses de 2004. Lessig cita o caso de escoteiras mirins que foram processadas pela Composer’s Rights Organization, a ASCAP, uma espécie de ECAD dos EUA, por não pagar direitos autorais ao cantar canções de escoteiro (2004:18).

35 Ver Bucci, A internet não é meio de comunicação. In. *Observatório da Imprensa* de 25/10/2011. Sobre a reforma da lei de direitos autorais, cujo novo texto estabelece em seu art. 46 diversas possibilidades de compartilhamento e reprodução que não ferem direitos autorais, v. <http://www.cultura.gov.br/consultadireitoautorai/consulta/> (último acesso: 26/10/2011).

36 “The source of this confusion is a distinction that the law no longer takes care to draw—the distinction between republishing someone’s work on the one hand and building upon or transforming that work on the other. Copyright law at its birth had only publishing as its concern; copyright law today regulates both.” Lessig, 2004:19.

37 Ver importante estudo sobre acesso ao conhecimento no Brasil do *Information Society Project*, da Faculdade de Direito de Yale, com foco na questão das quebras de patentes de medicamentos, em Shaver (ed.), *Access to Knowledge in Brazil*, 2008, pp. 165-199.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, L. COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. In. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703-728.
- BLOTTA, V. S. L. O Direito da Comunicação: Reconstrução dos Princípios Normativos da Esfera Pública Política a partir do Pensamento de Jürgen Habermas. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, 2012.
- BOLAÑO, C. *Indústria Cultural: Informação e Capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 2000.
- BOLAÑO, C. & BRITTOS, V. *A Televisão Brasileira na Era Digital*. São Paulo: Paulus, 2007.
- CHOMSKY, Noam. *Understanding Power*. New York: The New Press, 2002.
- COMPARATO, F. K. Prefácio. in. LIMA, V. A. de. *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa*, 2010.
- COSTA & BRENER, S. e J. “Coronelismo Eletrônico”. In. *Comunicação e Política*. N.s., v.4, n.2. Rio de Janeiro. CEBELA. 1997, pp. 29-53.
- FARIAS, R. Coronelismo “Eletrônico”. Por um reposicionamento do problema. *Anais do ENECULT*. UFBA, 2009.
- HABERMAS, J. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Trad. Flávio Kochte. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HERSCOVICI, A. Economia da Informação, direitos de propriedade intelectual, Conhecimento e novas modalidades de re-apropriação social da Informação. In. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* www.eptic.com.br, Vol. VI, n. 3, Sep. – Dec. 2004, pp. 140-172.
- LIMA, V. A de. Marco Regulatório. Mais de duas décadas depois. In. *Observatório da Imprensa*, 12/04/2011.
- ASCENSÃO, J. de O. Direitos de autor e conexos inerentes à colocação de mensagens em rede informática à disposição do público. In. *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales*. Ed. Faculdade de Direito de Lisboa: Coimbra Editora, 2000, pp. 411-424.
- BENKLER, Y. *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven/ London: Yale University Press, 2006. Disponível para download em: http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf (último acesso: 30/04/2011).
- BRITTOS, V. COLLAR, M. Direito à Comunicação e democratização no Brasil. In.
- SAIRAIVA, E. MARTINS, E. PIERANTI, O (orgs.) *Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, pp. 71-91.
- BUCCI, E. A internet não é meio de comunicação. In. *Observatório da Imprensa* de 25/10/2011.
- CARDOSO, Diego K. O impacto das redes digitais na circulação e no consumo de música. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2006.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio S. “Erosion of subjective rights by reason of technical development (Patent, Copyright)” Plenary Lectures da Conferência Proferida no XXV IVR World Congress of Philosophy of Law. Universidade Goethe Frankfurt, agosto de 2011, pp. 44-63.
- HABERMAS, J. *Ay, Europa! Pequeños Escritos Políticos*. Madrid: Trotta, 2009.
- HERSCHMANN, M. KISCHINHEVSKY, M. Indústria da Música – uma crise anunciada. Trabalho apresentado ao NP 06 – Rádio e Mídia Sonora, do XVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom, em setembro de 2005.
- LESSIG, L. Prosecuting Online File Sharing Turns a Generation Criminal”. Portal eletrônico de notícias *USNews* (22/12/2008).

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

LIMA, V. A de. *Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa. Direito à Comunicação e Democracia*. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LOPES, M. I, BREDARIOLI, C., ALVES, C e Freire, D. Transmediação, Plataformas Múltiplas, Colaboratividade e Criatividade na Ficção Televisiva Brasileira. In. LOPES, M (org). OBITEL 2009.

MATTOS, F. A. M de & CHAGAS, G. Desafios para a

inclusão digital no Brasil. in. *Perspectivas em Ciência da Informação*. V. 13. N. 1, jan-abr. 2008, pp. 67-94.

MELO, José M. SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. Porto Alegre: São Bernardo do Campo: UMESP, 2005.

WHITE, D. S. Mapping the Global Digital Divide. Manuscrito. Disponível em: <http://interactivemedia.bradley.edu>. (Último acesso 23/10/2011).



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

III - INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

Inês Virginia Prado Soares

Mestre e Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Realizou pesquisa de pós-doutorado no Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP). Procuradora da República em São Paulo.

Daniela Muscari Scacchetti

Defensora Pública Federal Regional em São Paulo, Especialista em Direitos Humanos, Mestre em Crime e Justiça Internacional pela Universidade de Torino (Itália) e pelo UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute)

O tráfico de pessoas (TP) é um fenômeno complexo e multifacetado que consiste no recrutamento e no deslocamento de pessoas, utilizando-se de formas de coerção, como a força, fraude, engano ou outras, com o propósito de explorá-las.¹ Em quase a totalidade dos casos de TP, há um padrão de violência que combina a violação da liberdade da vítima com o seu deslocamento (consentido ou não) para o local em que será explorada por outrem.

A ONU, no Protocolo de Palermo (2003), define o tráfico de pessoas (TP) como “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos”.

É importante compreender que, pelo fato de tal violação estar intrinsecamente relacionada ao crime organizado, tem como principal objetivo a obtenção de lucro através da exploração das vítimas, no seu aspecto sexual, laboral ou através da remoção de seus órgãos. Daí se extraí as três finalidades do tráfico de pessoas: a) exploração sexual; b) exploração do trabalho; e c) remoção de órgãos.

O tráfico de pessoas movimenta anualmente 32 bilhões de dólares em todo o mundo; desse valor, 85%

provém da exploração sexual. O aliciamento para a exploração sexual e para o tráfico tem como padrão a falsa oferta de emprego e as promessas de melhoria na qualidade de vida para as vítimas, que acreditam que terão melhor escolaridade, oportunidade de conhecimento de língua estrangeira, bom salário etc.

No Brasil, a captação de vítimas ocorre tanto em ambientes rurais como em urbanos e em todas as classes sociais. E, conforme as pesquisas já realizadas, as principais vítimas nessa modalidade de TP são as mulheres e as meninas. Mas, mesmo sem dados referentes ao tráfico e exploração sexual de homens e meninos, sabe-se que estes também são aliciados e vítimas, com atenção para o grupo de gays e transexuais. Porém, nem toda exploração sexual, caracterizada pela relação mercantil por meio do comércio do corpo (sexo), é tráfico de pessoas. Para ser considerado TP, a vítima deve ser retirada de seu ambiente, de sua cidade e até de seu país, e ficar sem liberdade de sair da situação de exploração sexual, com mobilidade reduzida (por meio de ameaças a si ou a seus familiares; ou por meio da retenção de seus documentos, dentre outras formas de violência que prenda ao traficante ou à rede criminoso).

Quanto ao tráfico de pessoas para a exploração do trabalho, ele está relacionada, em especial, às práticas análogas à escravidão, como a servidão e o trabalho forçado. Novamente, vale destacar que nem todas as vítimas de trabalhos forçados são vítimas traficadas. Para o TP, na modalidade de trabalho análogo ao de escravo, também é necessária a retirada do trabalhador de seu local de origem e a supressão de sua liberdade ou mobilidade, com a retenção de documentos e/ou a limitação da vítima pela supressão de recursos financeiros ou por atribuição de

1 Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_tsh_inicial.html>

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

altas dívidas, que se revelam, na prática, impossíveis de serem pagas com trabalho que prestam. Além do tráfico interno de trabalhadores, o Brasil também é “importador” nessa modalidade de TP. No tráfico internacional de seres humanos, em São Paulo, as vítimas dos brasileiros são os vizinhos sul-americanos (principalmente bolivianos, peruanos, paraguaios e equatorianos) e a atividade primordial para qual essas vítimas são traficadas é para o trabalho urbano em oficinas de costura.

O tráfico de pessoas para remoção de órgãos consiste na venda, pelas vítimas, de seus órgãos internos. Trata-se de um mercado cruel, que explora o desespero de ambos os lados: doentes que podem pagar por um órgão imprescindível para viverem e pessoas que ponderam entre manter um órgão sadio (e que avaliam que podem dele dispor sem risco de vida) e o dinheiro que receberão com a venda deste órgão. O caso mais escandaloso apurado no Brasil se deu no início dos anos 2000, foi de tráfico internacional de rins envolvendo Pernambuco e África do Sul. As vítimas vendiam seus rins e eram levadas para Durban, na África do Sul, onde se submetiam a cirurgia de retirada do órgão. O valor de venda do rim variou durante a vigência do esquema criminoso: as primeiras vítimas receberam cerca de 10 mil dólares pelo órgão; e as últimas, quando a oferta de rim era maior, receberam cerca de 3 mil dólares. Em 2004, o Ministério Público Federal denunciou 28 pessoas por aquele crime. A estimativa foi de que o esquema criminoso movimentou em torno de US\$ 4,5 milhões com a comercialização de cerca de 30 órgãos.

Há casos de TP em que há *consentimento* (livre e informado) e *conhecimento* (amplo ou mesmo parcial) da vítima acerca da exploração que sofrerá. Mesmo nessa situação, há a presunção de que tal consentimento não é legítimo, por atingir a autonomia e a dignidade inerentes a todo ser humano. Essa presunção é necessária porque o tráfico de pessoas retira da vítima a própria condição de pessoa humana ao tratá-la como um objeto, um produto, uma simples mercadoria que pode ser vendida, trocada, transportada e explorada.

O TP é um fenômeno multinacional, global, que tem como denominador comum o fato de violar de forma grave direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais que envolvem a compreensão de questões relevantes como miséria, corrupção, migração, exploração, discriminação, criminalidade, emprego, saúde, proteção à criança e ao adolescente, dentre outras. Por isso, as ações e estratégias para o enfrentamento desse tipo de violação

precisam levar em consideração não apenas as realidades locais, mas também as realidades regional e global.

Na última década, o Estado brasileiro assumiu o enfrentamento ao tráfico de pessoas como um tema merecedor de especial atenção na sua agenda de direitos humanos e tem procurado combater esse tipo de violação com o desempenho das tarefas de prevenção, repressão e responsabilização indicadas na Convenção de Palermo da ONU (2003) e os seus protocolos adicionais.

O estabelecimento de traços direcionadores das políticas públicas com foco no tráfico de pessoas surge no Brasil após a citada Convenção (e seus protocolos). O governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto à Secretaria-Geral da ONU, em 29 de janeiro de 2004 e o Decreto 5.015 de 12 de março de 2004 formalizou os compromissos assumidos, permitindo o desenvolvimento de políticas públicas no enfrentamento desse grave tipo de violação dos direitos humanos.

“Convenção de Palermo” é como ficou conhecida a **“Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional”**, originada no evento homônimo realizado em 1999 na Itália. Esta Convenção foi adotada pela ONU em 2000, está em vigor internacionalmente desde 2003. Os protocolos para “prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças”, “contra o contrabando de migrantes por terra, ar e mar” e “contra a fabricação ilegal e o tráfico de armas de fogo, inclusive peças, acessórios e munições” complementam o documento e também foram aceitos formalmente pelo Brasil.

No âmbito do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas- ETP, o Protocolo de Palermo não se limita a padronizar conceitos e indicar modos de atuação para enfrentar essa prática criminosa. O Protocolo é também um instrumento essencial para a imposição de deveres aos Estados-parte. É certo que a ratificação de tratados e a edição de leis não são suficientes para o ETP, mas esse tratado internacional possibilita o cumprimento dos quatro eixos de atuação: prevenção, atendimento/acolhimento às vítimas, repressão e parcerias (em inglês, esses eixos são referidos como os “quatro PS”: *prevention, protection, prosecution e partnership*).

É interessante notar que no início a comunidade internacional falava em três eixos: prevenção, repressão e acolhimento/atendimento às vítimas. No entanto, nos últimos relatórios produzidos por organismos internacionais e por Estados-parte do Protocolo, com especial

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

destaque para o Relatório dos EUA, de junho de 2010 (Department of State of United States of America ‘Trafficking in Persons Report’), é acrescentado mais um eixo de atuação: a parceria. E assim atualmente o ETP tem quatro eixos (os “quatro Ps” na sigla em inglês), com a valorização da participação da sociedade civil, das universidades e pesquisadores acadêmicos e dos movimentos sociais na iniciativas de prevenção e combate ao TP.

Nesse cenário e a partir da consolidação dos quatro eixos, surge e se firma a expressão “enfrentamento ao tráfico de pessoas” (ETP) com significado amplo, que conjuga a repressão ao crime, com medidas preventivas e de acolhimento às vítimas. Além do tratamento do tráfico de pessoas como fenômeno ligado à prática criminosa em redes internacionais, a comunidade internacional traz o aporte dos direitos humanos para combater esse tipo de crime a partir da ótica das vítimas. A inadequação (ou inaptidão) das formas e mecanismos oferecidos para solução dos conflitos que emergem da temática do TP passou a exigir - dos Estados, no âmbito internacional, e dos governos, no plano interno - uma postura de constante compartilhamento de experiências exitosas e de intercâmbio permanente entre os estudos (teoria), as práticas (públicas ou privadas, especialmente de ONGs e organismos Internacionais) e as legislações.

O Protocolo de Palermo é um documento que respalda o ETP, já que decorre das concepções mais atuais sobre o crime de tráfico de pessoas e traça diretrizes que devem ser seguidas no plano interno e internacional de cada Estado, com a finalidade de se atingir a proteção global dos direitos humanos mais básicos (como a vida e a liberdade), em conformidade com a realidade socioeconômica e cultural de cada país. Além da definição de TP e da apresentação de suas modalidades por meio das finalidades do tráfico - para a exploração sexual, para o trabalho escravo ou para fins de remoção de órgãos -, o Protocolo estabelece três eixos de enfrentamento ao tráfico de pessoas de acordo com a finalidade da exploração.

A diferença de tratamento de cada uma das finalidades do tráfico de pessoas é essencial para o seu enfrentamento adequado e racional, pois as medidas para prevenir o crime, resgatar as vítimas e punir os criminosos variam de acordo com a situação. Porém, além das peculiaridades das inúmeras situações de violência a que são submetidas as vítimas ao redor do mundo, o modo de enfrentar esse crime e desmontar a rede criminosa pelos Estados é bem variável, o que dificulta muito ações

regionais ou globais eficazes.

O ETP é um campo relativamente novo dos direitos humanos e seu padrão de conflituosidade foge do delineado no sistema protetivo de direitos humanos (internacional e local). Embora a punição dos agentes que integram a rede criminosa e a responsabilização do Estado sejam elementos-chave, a temática do ETP é um exemplo claro da necessidade de pensar em outras formas de lidar com a proteção das pessoas e com a preservação da sua liberdade.

A mudança de paradigma no ETP começa pela importância da prevenção - de se atingir e proteger as vítimas em potencial, as pessoas que em tese estejam mais vulneráveis às violações praticadas no TP - e do acolhimento da vítima que já sofreu os atos nefastos. Neste caso, o ETP tem como prioridade a oferta de suporte para que seja possível (re)construir um futuro para as vítimas, pautado em valores ligados à equilibrada distribuição dos bens essenciais para usufruir uma vida digna e com liberdade.

No âmbito interno, para cumprir as obrigações previstas no Protocolo de Palermo, o Brasil tem implementado medidas para a prevenção do crime, para proteção às vítimas e para a responsabilização dos envolvidos². Em 2006, foi instituída a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas³ e, em janeiro de 2008, foi aprovado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)⁴, cujo prazo de implementação terminou em 2010.

O I PNETP visava dar uma resposta ao problema a partir de três grandes eixos de atuação, mencionados no Protocolo de Palermo como estratégicos para um enfrentamento efetivo: a) prevenção ao tráfico de pessoas; b) repressão ao crime e responsabilização de seus autores; e c) atenção às vítimas. A percepção do Estado brasileiro, desde o início, com a implementação do I PNETP em

2 Conforme divulgou recentemente o Relatório Global da UNODC, numa pesquisa realizada em 155 países. O Brasil está entre os países que apresentaram avanços efetivos nas ações e na legislação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. O documento citou a instituição da Política (2006) e do Plano (2008) de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, conduzidas pela Secretaria Nacional de Justiça-SNJ/MJ, como medidas eficientes do governo brasileiro. No Brasil, a SNJ trabalha em conjunto com a UNODC desde 2000 em ações para conscientizar governos, empresas e comunidade. Este ano, o objetivo da Secretaria é investir em campanhas de conscientização e criar um banco de dados com informações das polícias, dos núcleos de enfrentamento e da justiça sobre atendimentos, inquéritos, processos e condenações.

3 Instituída pelo Decreto nº 5.948/2006

4 Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

2006/2007 foi de que o tratamento da temática de enfrentamento ao tráfico de pessoas deveria ser feita de acordo com a perspectiva de direitos humanos, a qual exigiria não somente uma rigorosa ação repressiva estatal, mas também o compartilhamento de algumas tarefas com a sociedade.

Por isso, o I PNETP alimentou a expectativa dos defensores dos direitos humanos que atuam nessa matéria de que muitas das prioridades estabelecidas seriam realizadas pelo Estado em parceria com instituições públicas e privadas dedicadas à defesa dos direitos humanos. Assim, ao lado de medidas repressivas, típicas do Estado, notou-se o envolvimento de ONGs e órgãos públicos do executivo federal e estadual e também de instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública, para o cumprimento de tarefas que contribuíssem para o fortalecimento da vítima (inclusive a vítima em potencial - grupos vulneráveis) e para a prevenção desse tipo de crime, numa perspectiva de direitos humanos.

As tarefas consideradas como mais importantes no I PNETP foram: levantamento de dados e acúmulo de conhecimento; capacitação de atores acerca do problema; aperfeiçoamento da legislação brasileira; padronização de troca de informações entre órgãos, inclusive via cooperação internacional. Durante os anos de execução do I PNETP, o Estado brasileiro buscou desenvolver atividades para cumprimento dos três eixos/metastas: prevenção, responsabilização e acolhimento às vítimas. No entanto, nesse primeiro momento, o governo federal investiu na estruturação de uma rede mínima de ETP.

Em notícias recentes, publicadas no primeiro semestre de 2012, o secretário nacional de Justiça, Paulo Abrão informa que entre 2007 e 2010 o Ministério da Justiça repassou R\$ 3,275 milhões para a criação ou instalação de 13 núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas nos seguintes Estados: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. Essa é uma importante informação, já que indica a percepção do governo federal de que a execução da política pública para o enfrentamento ao tráfico de pessoas (ETP) depende em grande parte do aporte de recursos públicos. O que ainda não aconteceu no Brasil.

No âmbito da prevenção, o esclarecimento do que significa a expressão “tráfico de pessoas” é um dos avanços mais notáveis alcançados pelo governo brasileiro. Nesse eixo, notou-se uma conjugação de esforços entre o Estado e a sociedade para o êxito da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Entre 2007 e 2010 foram realizadas campanhas nacionais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, de iniciativa do governo federal, via Ministério da Justiça, em parceria com Estados e Municípios, sobretudo com aqueles Estados que já contavam com Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) ou com escritórios especializados no tema. Estas campanhas englobaram a distribuição de materiais de divulgação, como cartazes e *folders* explicativos, em pontos considerados estratégicos (aeroportos, rodoviárias, postos e núcleos de apoio). Muitas dessas campanhas tiveram apoio da sociedade civil organizada, que trabalhou juntamente com os órgãos públicos com a finalidade de dar visibilidade ao tema. ONGs e Movimentos Sociais também incluíram o ETP em sua agenda e criaram programas educativos e esclarecedores.

A expectativa é de que no II Plano haja um fortalecimento e uma ampliação da rede de ETP existente e uma maior disseminação, para a sociedade em geral, do que significa o tráfico de pessoas e das formas de proteção de futuras ou potenciais vítimas. Este Plano, que será lançado até 2013, foi elaborado entre 2010 e 2012 com ampla participação da sociedade e consolidado após 57 plenárias livres e consulta virtual. Sua execução tem cinco linhas de ações: a) aperfeiçoamento do marco regulatório; b) integração e fortalecimento das políticas públicas; c) fortalecimento da rede de enfrentamento ao tráfico; d) capacitação de pessoal, produção e disseminação de informação; e) promoção de campanhas educativas e preventivas.

Um dos principais problemas na execução da política pública para o ETP é a fragilidade no recolhimento e sistematização de dados sobre esse tipo de violação. O governo brasileiro, em agosto de 2012, criou um Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministério da Justiça para tratar desse tema. O objetivo do GT é desenvolver uma metodologia integrada de coleta e análise de estatísticas sobre o tráfico de pessoas no âmbito do sistema de justiça criminal, respeitando a autonomia dos diversos órgãos públicos que compõem o sistema de enfrentamento ao problema. A proposta é estabelecer um diálogo entre as diversas fontes de dados, fazendo cruzamentos que permitam identificar duplicidades, além de fazer uma análise conjunta dos números, transformando-os em informação - de modo a conhecer a realidade do tráfico internacional e interno de pessoas no Brasil. Esse GT começou suas atividades no segundo semestre de 2012 e conta com a participação de: Secretaria Nacional de Jus-

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

tiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Defensoria Pública da União, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Ministério Público Federal, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público Federal.

A previsão de megaeventos para os próximos anos é também fato que influencia a execução do II Plano. A Copa do Mundo, por exemplo, exige uma preparação dessa rede de ETP, a começar pelas cidades-sedes do mundial de futebol que deverão ter núcleos e postos voltados para o combate ao tráfico de pessoas, além de ações educativas e elucidativas para prevenção do TP.

O Brasil é considerado um país de destino, trânsito e origem para o tráfico. Nesse esteio, embora muitos casos referentes ao tráfico de pessoas envolvam vítimas brasileiras, nosso país é também destino de muitas mulheres e meninas de países da América do Sul que são traficadas para fins de exploração sexual comercial, bem como de homens e meninos que são trazidos ao país para a exploração de trabalho escravo. Esse recorte de gênero não significa, porém, que meninos, homens e transexuais não sejam também vítimas de exploração sexual e muito menos que meninas e mulheres não sejam traficadas para trabalho análogo ao escravo.

O tráfico de pessoas, especialmente nas modalidades exploração sexual e trabalho escravo, guarda estreita relação com os movimentos migratórios. Nesses casos, a situação de vulnerabilidade das vítimas, que ingressam num país estrangeiro e ficam totalmente sujeitos à rede criminosa, é potencializada. Por isso, mesmo que, em determinada situação, a tônica seja o problema da migração ou, ainda, de desmantelamento da organização criminosa, o tratamento deve ser sempre integrado e sob a perspectiva dos direitos humanos. Certamente, não se defende a inexistência de regras e condições impostas pelo Estado, de acordo com sua soberania, mas a situação do estrangeiro que é também vítima do tráfico de pessoas é especial e por isso deve ter tratamento diferenciado.

O marco regulatório brasileiro precisa da aprovação de novo estatuto dos migrantes, de uma lei sobre cooperação jurídica internacional que contemple as modalidades de TP e alteração no código penal para aperfeiçoar a abrangência do crime.

Mudanças no Código Penal podem contribuir para o ETP. Mas essas modificações não podem ficar restritas

aos artigos 231 e 231-A, que tratam do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Essa mudança é necessária, mas estreita, por não compreender todos os tipos de exploração e tampouco outros grupos vulneráveis vítimas, como, por exemplo, os travestis, transexuais, os jogadores de futebol, dentre outros. Além disso, o ideal é que haja uma revisão legislativa sistêmica, que combata o crime, mas também que considere a migração e a responsabilidade das empresas e dos clientes de serviço.

Apesar do reconhecimento pela legislação interna do Protocolo de Palermo, com sua ratificação pelo Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004 e com a instituição da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por meio do Decreto nº 5.948⁵, de 26 de outubro de 2006, ainda há uma lacuna grave no âmbito legislativo, porque a legislação penal brasileira não foi devidamente para prever os tipos penais existentes no crime de TP.

Assim, o Código Penal brasileiro ainda não especifica as condutas de recrutar, transportar, transferir, alojar e receber pessoas para fins de exploração sexual, para exploração laboral, de redução à condição análoga à de escravo e também para a remoção de órgãos de forma clara. Não há um artigo que defina como crime autônomo as condutas de recrutar, transportar, transferir, alojar e receber pessoas para exploração laboral, de redução à condição análoga à de escravo e também para a remoção de órgãos de forma clara. Apenas o tráfico para fins de exploração sexual é previsto no Código Penal e não há previsão de que as condutas de auxílio no Tráfico de Pessoas sejam crimes autônomos, como delimitado no Protocolo.

Pelo que vem sendo discutido e estabelecido em diversos documentos sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas, nota-se que ainda há muitos obstáculos a ser ultrapassados até se chegar a um desenho razoável, com mecanismos que possibilitem uma segurança mínima às vítimas (potenciais e efetivas) e um patamar razoável de justiça, com a responsabilização dos agentes que integram as redes criminosas especializadas na exploração de seres humanos. Nesse quadro, tornam-se ainda mais relevantes o compartilhamento das práticas exitosas e a construção de uma base teórica e legislativa que forneça subsídios consistentes para prevenir, enfrentar e superar esse crime.

5 Antônio Rodrigues de Freitas Jr, Tráfico de Pessoas e Repressão ao Crime Organizado, Revista Internacional de Direito e Cidadania, n.3, Habilis Editora, 2009, p.14

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

Os dados existentes

O “Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas” do Escritório contra Drogas e Crimes das Nações Unidas-UNODC (sigla em inglês)⁶, publicado em fevereiro de 2009, indica que 2,5 milhões de pessoas são traficadas por ano no mundo. As vítimas do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual correspondem a 79% do total, seguidas pelo trabalho forçado com 18% e por outras formas de exploração com 3%.

De acordo com o mesmo relatório e estudos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tal violação movimenta 32 bilhões de dólares por ano, o que dá ao tráfico de pessoas a classificação de terceira atividade criminosa mais lucrativa, atrás apenas do tráfico de drogas e do contrabando de armas.

Em outro relatório, publicado em 2010, a ONU estima que 70 mil pessoas sejam traficadas por ano apenas para a Europa. Na América do Sul o comércio de seres humanos ainda está concentrado em alguns países, mas tem ocorrido de maneira intensa. As vítimas sul-americanas têm como principais países de destino a Espanha, Itália, Portugal, França, Holanda, Alemanha, Áustria e Suíça. A maior parte dessas pessoas é direcionada para a exploração sexual e inclui transgêneros, sendo que, dentre os sul-americanos, os brasileiros são os mais detectados na Europa.⁷

No Brasil, a “Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF”⁸, que representa o maior levantamento nacional já realizado sobre o tema, indica estatísticas importantes para a análise do tráfico de pessoas para a exploração sexual. A PESTRAF concluiu que no tráfico internacional, o número de mulheres adultas supera o de adolescentes, sendo que das 131 rotas internacionais identificadas, 120 lidam com o tráfico de mulheres para países como Espanha, Holanda, Vene-

zuela, Itália, Portugal, Paraguai, Suíça, Estados Unidos, Alemanha e Suriname. Já pelas rotas intermunicipais e interestaduais, predomina o número de adolescentes traficadas, que também podem chegar até as fronteiras e serem levadas para outros países da América do Sul, principalmente Venezuela, Guiana Francesa, Paraguai, Bolívia, Peru, Argentina e Suriname.

No entanto, no próprio texto da pesquisa fica destacado que apesar dos números revelados, as características desse tipo de violação, de caráter criminoso e eminentemente velado, não permite que se saiba muito sobre o número de vítimas envolvidas e tampouco acerca da dinâmica de operação das redes que o mantêm.

Os números relacionados ao tráfico de pessoas para a exploração do trabalho também são impressionantes. Na avaliação da OIT⁹, há mais de 12 milhões de trabalhadores forçados no mundo, sendo que, desses, aproximadamente 2,4 milhões são vítimas do comércio de seres humanos. Quanto ao trabalho infantil, a OIT calcula haver no mundo mais de 5,7 milhões crianças envolvidas em trabalho escravo e servidão.

No Brasil, durante o ano de 2007, foram encontradas quase seis mil pessoas em situação de trabalho análogo ao de escravo em zonas rurais, em virtude da atuação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM)¹⁰. Todas as pessoas resgatadas eram brasileiros, vítimas do tráfico de pessoas interno e quase a totalidade eram adultos do sexo masculino.

Outro dado relevante é que o Brasil tem recebido um número cada vez maior de imigrantes em busca de oportunidades tendo havido, no período de 2004 a 2007, um aumento de 51% no total de novos estrangeiros no país e, se considerados apenas os sul-americanos, o aumento chega a 144%. No Estado de São Paulo, o tráfico internacional de seres humanos tem trazido cada vez mais sul-americanos (principalmente bolivianos, peruanos, paraguaios e equatorianos) para a exploração do trabalho urbano em oficinas de costura.¹¹

Em relação à terceira finalidade do tráfico de pessoas

6 ONU – Organização das Nações Unidas. UNODC – Escritório sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas. *Global Report on Trafficking in Persons*. [sine loco], fevereiro, 2009. Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/documents/Global_Report_on_TIP.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2009.

7 Tráfico de Pessoas para a Europa para fins de exploração sexual, p. 2, http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_TIP/Publicacoes/TIP_Europe_EN_LORES.pdf, junho de 2010.

8 LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima P. (orgs.). *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial - PESTRAF: Relatório Nacional*. Brasília: CECRIA, 2002, p. 29.

9 OIT – Organização Internacional do Trabalho. *Uma aliança global contra o trabalho forçado - Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*. Brasília: OIT, 2005.

10 Grupo formado em 1995, pelo Ministério do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Polícia Federal.

11 ILLES, Paulo; TIMÓTEO, Gabrielle Louise Soares; FIORUCCI, Elaine da Silva. Tráfico de Pessoas para fins de exploração do trabalho na cidade de São Paulo. In: *Cadernos Pagu*. Campinas: nº 31, p. 199-217, julho/dezembro, 2008, p. 20

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

prevista no Protocolo de Palermo, a remoção de órgãos, o UNODC relatou que denúncias foram detectadas na Europa, no Oriente Médio e no Sul da Ásia. A cooptação das vítimas tem lugar, principalmente, em regiões onde há ignorância e pobreza e as pessoas são convencidas (ou mesmo enganadas) a vender um de seus órgãos. Trata-se de um mercado cruel que explora o desespero de ambos os lados, doentes que não podem esperar e pobres que estão dispostos a vender qualquer parte do corpo por sua sobrevivência, uns lutando contra o tempo, outros contra a fome.

A falta de pesquisas e dados específicos sobre o tema

Para a execução efetiva dos quatro eixos de atuação para enfrentamento ao tráfico de pessoas-ETP- prevenção, repressão, acolhimento às vítimas e parcerias- devem ser elaborados planos estratégicos que passem pelas seguintes fases: pesquisa, desenvolvimento e monitoramento.

O primeiro desafio que se apresenta é a necessidade de estudos e pesquisas sobre diversos aspectos que envolvem o tema, desde a demanda até o perfil das vítimas. As melhores estratégias para o combate ao tráfico de seres humanos somente serão alcançadas com o conhecimento do problema a ser enfrentado.

A questão da oferta e da demanda no mercado de seres humanos é pouco compreendida. Traficantes vendem pessoas e órgãos em virtude da rentabilidade do negócio. A análise das razões e dos meios exige uma investigação profunda sobre a questão, com coleta de dados de naturezas diversas, como valores cobrados pelo transporte das vítimas e preços de compra e venda das pessoas.

Fundamental ainda para estudar a estratégia de combate às diversas formas de exploração são os indicadores de vulnerabilidade e a compreensão dos motivos que levam pessoas a deixarem seus locais de origem e arriscarem suas vidas na busca de melhores condições sociais e financeiras. Como exemplo disso, podemos citar os casos dos sul-americanos que pagam para vir trabalhar em São Paulo, na esperança de melhorar a qualidade de vida de sua família, o que se torna perfeitamente compreensível diante das condições de penúria que enfrentam em suas cidades de origem. Somente através da compreensão desse universo de miséria e esperança, será possível desenvolver planos de ação que afastem as potenciais vítimas do risco de serem traficadas, bem como

que evitem o fenômeno da “re-vitimização”.

A análise dos perfis das vítimas pode orientar a criação e melhoria de políticas públicas mais adequadas à sua proteção efetiva, com foco no atendimento imediato às vítimas. No entanto, tais serviços devem ser expandidos e intensificados de forma que o acesso a tais direitos alcance todas as pessoas traficadas.

Na última década, houve um incremento no número de pesquisas sobre o tema no Brasil, mas muitas delas são focadas em determinados grupos vulneráveis, certas regiões ou explorações específicas. Assim, se mostra necessário um retrato completo do tráfico de pessoas em todo o território nacional, com especificidades regionais, tanto das vítimas quanto dos traficantes. Apenas um estudo com tais requisitos pode ser a base sólida para o desenvolvimento de estratégias efetivas e sustentáveis para a prevenção, repressão e assistência integral às vítimas.

Outro desafio que se apresenta é a questão da distribuição do conhecimento sobre o problema do tráfico de pessoas e os perigos relacionados ao mesmo, através de sensibilização, conscientização e capacitação.

A falta de informação da vítima desencadeia todo o processo de exploração e facilita a sua permanência em tal condição. As pessoas devem conhecer seus direitos para que possam exigí-los. A importância de tal medida se mostra clara através do estudo casos.

Num caso de tráfico de pessoas para a exploração do trabalho análogo às condições de escravo, bolivianos trabalhavam trancados em um local, com documentos apreendidos, trabalhando mais de quinze horas por dia, seis dias por semana, tomavam banho uma vez por semana e recebiam alimentação deteriorada. Os responsáveis por essa situação e exploradores dessa mão de obra “escrava” afirmavam falsamente que se os trabalhadores deixassem a casa onde estavam, seriam presos pelas autoridades brasileiras, multados e expulsos. No dia em que foi dada a oportunidade para as vítimas deixarem o local, elas não o fizeram por receio de que se concretizassem as ameaças dos traficantes. Estas vítimas jamais obtiveram informações sobre a ilegalidade dos abusos sofridos, a possibilidade de permanência e de trabalho no Brasil, enfim, sobre seus direitos como vítimas e como seres humanos. A total falta de informações das vítimas contribuiu de forma preponderante para a ocorrência do crime, desde o transporte até a exploração em si.

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO

O enfrentamento ao tráfico de pessoas deve ser sempre guiado pela lógica dos direitos humanos. Muitos aliciadores já foram vítimas, que acabaram por ingressar na “hierarquia” das organizações criminosas e se tornaram traficantes. Nesse sentido, é importante também a orientação de aliciadores, recrutadores, transportadores, que, muitas vezes não tem consciência de todo o processo de exploração para o qual contribuem.

Além disso, a capacitação de agentes públicos e privados envolvidos com a questão, desde a elaboração de leis, até a realização da repressão, é essencial para o contato com as especificidades que o enfrentamento ao tráfico de pessoas exige. A capacitação permite que os agentes desenvolvam planos de ação estratégica voltados diretamente às reais necessidades de prevenção, repressão, proteção da vítima e desenvolvimento de parcerias.

No tocante a esse último eixo de atuação, o fluxo de atendimento se mostra imprescindível para indicar toda a estrutura de assistência à vítima, englobando tanto os órgãos do poder público quanto as entidades da sociedade civil organizada, responsáveis pelo atendimento integral da vítima. Tal aspecto exige a capacitação dos agentes para a atuação nas diversas necessidades como o período de reflexão, ou seja, período concedido à vítima para que decida se pretende ou não cooperar com a polí-

cia ou permanecer no país onde foi resgatada), segurança (programas de proteção às vítimas e testemunhas), saúde e atendimento psicológico, assistência jurídica gratuita (Defensoria Pública), autorização para residência permanente ou temporária, regularização do trabalho, concessão de seguro-desemprego, reabilitação profissional e formas de reinserção na sociedade.

Em relação à repressão, a capacitação também se mostra essencial em virtude da necessidade de fiscalização e confisco das receitas das organizações criminosas, bem como das especificidades dos crimes conexos como lavagem de dinheiro e corrupção.

O terceiro desafio se volta ao acompanhamento e monitoramento dos planos de ação. Através da avaliação das metas cumpridas e dos objetivos a serem alcançados, é possível a análise e correção dos eventuais erros e lacunas nas estratégias adotadas.

A satisfação de todos esses desafios só será possível se a estratégia for ampla e planejada, com realização de parcerias e a coordenação entre as políticas públicas, nas esferas econômica, política, jurídica e cultural. Caso contrário, haverá uso incoerente de recursos humanos e financeiros de forma que alguns pontos poderão ser tratados de forma excessiva enquanto outros restarão sem nenhuma atenção.

INTEGRIDADE FÍSICA E AUTO-DETERMINAÇÃO



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

IV - INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

4.1. MORTALIDADE INFANTIL

MORTALIDADE INFANTIL NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉC. XXI

Alder Mourão de Sousa

Enfermeiro,

Mestre em Ciências da Saúde,

Pesquisador do NEV/USP.

Estudar as mortes, paradoxalmente, nos permite avaliar a condição de vida dos seres humanos. Mais especificamente, estudar as mortes de crianças menores de um ano de idade nos permite avaliar a oportunidade de seres humanos poderem usufruir todo o seu potencial e gozar do privilégio de viver suas vidas.

Dentre os indicadores de mortalidade tradicionalmente utilizados para avaliar o risco de morte em determinadas comunidades – como a taxa de letalidade e de mortalidade geral ou por sua causa – a taxa de mortalidade infantil (TMI), também chamado de coeficiente de mortalidade infantil, é um importante indicador social e de saúde utilizado para medir, especificamente, a probabilidade de uma criança morrer antes de completar um ano após o nascimento. É um indicador que possui forte correlação com as condições de vida em geral, como as condições ambientais, sociais, econômicas e de saúde da população: quanto piores as condições de vida, maior a TMI e, portanto, menor a esperança de vida.^(1,2) Por isso a TMI tem sido um importante indicador das condições de vida⁽³⁾, talvez o mais sensível para medir o nível de saúde de uma população.

A TMI consiste na relação entre o número de mortes de crianças menores de 1 ano de idade num determinado ano e o número de nascidos vivos (NV) no mesmo ano para uma determinada área geográfica, país, estado ou município. A taxa é expressa por mil NV, conforme relato a partir da autoridade nacional^(1,4)

A TMI também pode ser analisada com detalha-

mento dos seus diferentes componentes: TMI perinatal, quando o óbito ocorre entre a 22ª semana de gestação e até 6 dias após o nascimento; TMI neonatal precoce, quando o óbito ocorre entre 0 e 6 dias após o nascimento; TMI neonatal tardia, quando o óbito ocorre entre 7 e 27 dias após o nascimento e pós-neonatal, quando o óbito ocorre entre 28 e 354 dias após o nascimento.⁽²⁾

A taxa mortalidade perinatal é indicador preciso da eficácia do processo reprodutivo e reflete a ocorrência de determinantes vinculados à gestação, ao parto, às condições de acesso a serviços de saúde e a qualidade da assistência pré-natal, ao parto e ao recém-nascido. Enquanto as taxas de mortalidade neonatal precoce e tardia refletem, de maneira geral, as condições socioeconômicas e de saúde da mãe e a qualidade da assistência pré-natal, ao parto e ao recém-nascido. E a taxa de mortalidade pós-neonatal está mais associada ao desenvolvimento socioeconômico e às condições do meio ambiente, que condicionam a desnutrição infantil e as infecções a ela associadas, além do acesso e da qualidade dos recursos disponíveis para atenção à saúde materno-infantil.⁽⁵⁾

Segundo os parâmetros da Organização Mundial de Saúde (OMS), a TMI é considerada alta quando ocorrem 50 ou mais óbitos/mil NV. Entre 21 e 49 é considerada média e quando ocorrem menos de 20 óbitos/mil NV a TMI é considerada baixa.⁽⁶⁾ Entretanto recomenda que de mil crianças nascidas vivas ocorram menos de 10 óbitos. Esta recomendação nos faz recordar que ainda

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

que recursos sociais e de saúde de qualidade sejam oferecidos e acessados de maneira equitativa, ainda existe a possibilidade de que algumas crianças morram antes de completar um ano de vida.

Os valores da TMI do Brasil são provenientes dos dados de dois sistemas de informação, o SIM (Sistema de Informação sobre Mortalidade) e o SINASC (Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos), ambos desenvolvidos e gerenciados pelo Ministério da Saúde.

A inexistência de registros estatísticos confiáveis impossibilita o reconhecimento do real cenário da TMI no Brasil. Embora tenham sido observados aumentos na captação dos dados do SIM e SINASC, geralmente faltam informações sobre nascimentos e óbitos de crianças menores de 1 ano devido ao sub-registro, principalmente nas regiões norte e nordeste que são as regiões com maior fragilidade nestes serviços; em alguns casos crianças nascidas em zonas rurais ou em pequenas cidades ou entre grupos sociais de menor renda, sequer chegam a ser registradas e na ocorrência de óbitos estes também não são informados.⁽⁷⁾

Frente a esta realidade, os dados originados por método direto carecem de precisão e validade e por isso este indicador tem sido obtido através de técnicas indiretas e por estimativa para os locais onde a alimentação dos sistemas de informação não alcança o índice final de cobertura e regularidade do SIM de 80% e 90% para o SINASC. Na região norte menos da metade (44,2%) da população vive em municípios em que os dados dos SIM e SINASC são considerados satisfatórios. Este percentual aumenta para 61,9% nos municípios do nordeste, 74,6% no sul, 77% no centro-oeste e 81,5% no sudeste.

No cenário brasileiro o documento de reconhecimento nacional para crianças é a Declaração de Nascido Vivo, documento que contém informações sobre as condições da criança no momento do nascimento e informações sobre a gravidez. É a principal fonte de informação para as investigações de óbitos é a Declaração de Óbitos.⁽⁸⁾ Apesar da notificação do óbito ser compulsória e do formulário ser distribuído gratuitamente, o SIM apresenta deficiências no preenchimento inadequado das Declarações de Óbitos, além da subnotificação de mortes.⁽⁹⁾

Este fato impossibilita que pesquisadores, formadores de políticas públicas e gestores possam calcular a TMI pelo método direto a partir de dados do SIM e do SINASC e tenham que aguardar a divulgação estimativa dos dados pelos órgãos competentes.

Os dados utilizados para a análise realizada neste texto foram obtidos através dos Indicadores e Dados Básicos do Brasil 2010⁽²⁾ (IDB-2010) publicado pela RIPSA (Rede Interagencial de Informações para a Saúde) criada por iniciativa conjunta do Ministério da Saúde e da Organização Pan Americana da Saúde (OPAS). As TMI de Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul foram calculadas diretamente através dos sistemas SIM e SINASC, pois atingiram o índice final de cobertura e regularidade dos sistemas de informação e o cálculo das TMI dos demais estados foi feito por métodos demográficos indiretos. As taxas serão apresentadas em seis gráficos a seguir:

BRASIL E REGIÕES

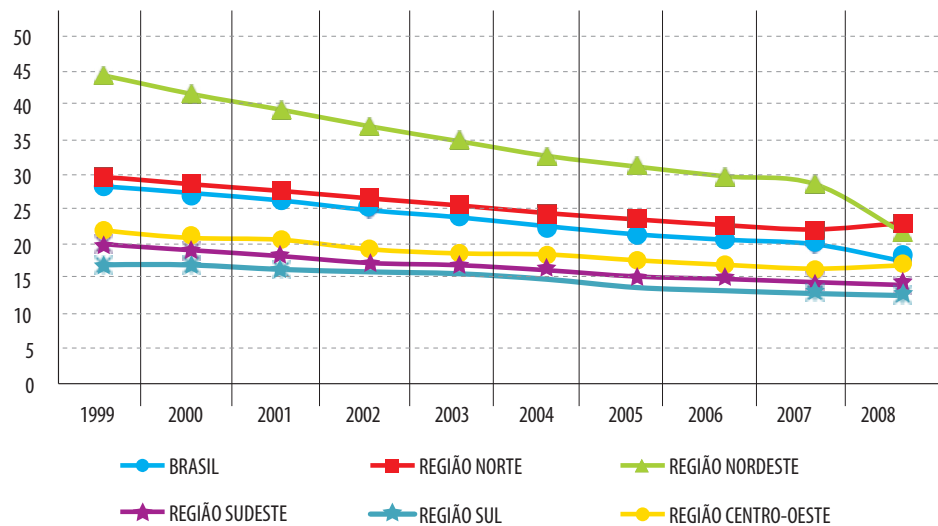
No gráfico 1 observamos uma tendência nacional e contínua de queda na TMI. Em 2008 o Brasil apresenta TMI de 17,56 óbitos/mil NV, o que representa uma redução de aproximadamente 38% entre 1999 e 2008. Mantém-se acima da média nacional as regiões norte e nordeste e pela primeira vez, em 2008, a região nordeste passa a ser a região brasileira com a segunda maior TMI após um declínio histórico e acentuado de 7,02 óbitos/mil NV entre 2007 e 2008. As regiões centro-oeste, sudeste e sul possuem TMI abaixo da média nacional. Apesar de todo o declínio observado no período a TMI do Brasil e de todas as regiões ainda permanece acima da taxa recomendada pela OMS de ≤ 10 óbitos/mil NV.

REGIÃO NORTE

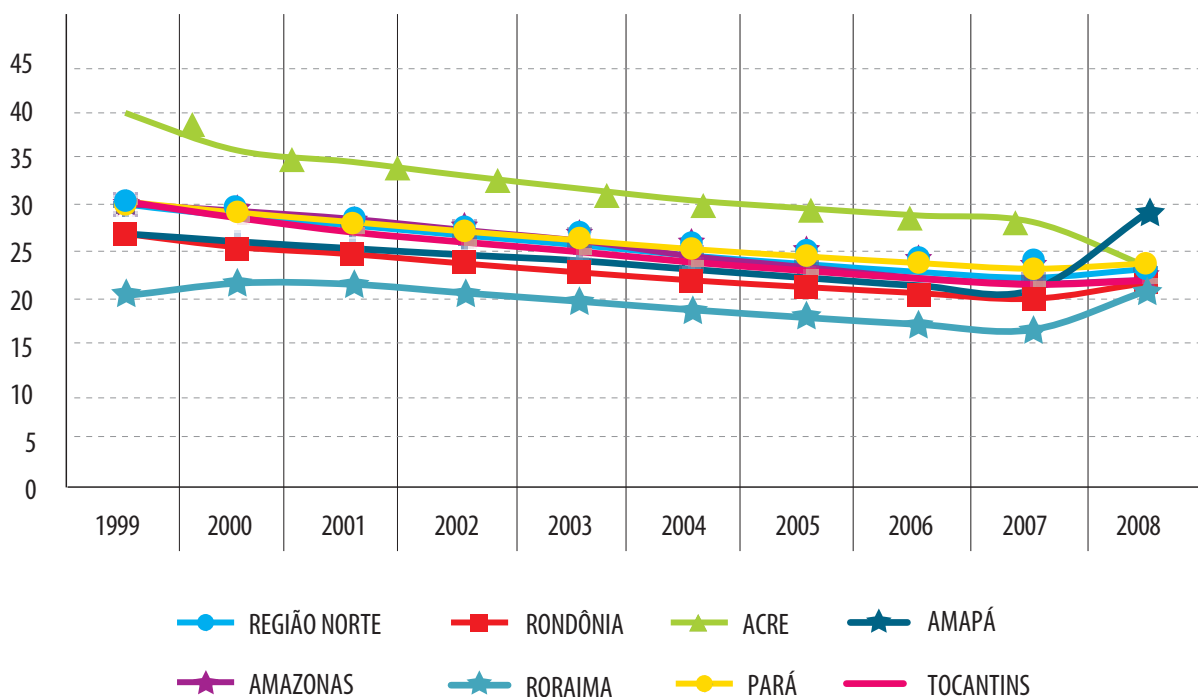
Em 2008 a TMI da região norte é a maior do país com 23,06 óbitos/mil NV, resultado de um declínio de 22,5% dos óbitos no período analisado. É também a região cujos estados, isoladamente, possuem as mais altas taxas, todos acima da TMI média nacional.

Roraima é o estado com a menor TMI na região norte em todos os anos pesquisados, entretanto chega em 2008 com 20,73 óbitos/mil NV, 2,8% a mais do que apresentava em 1999. Elevação também observada em quase todos os estados. Chama atenção o fato de todos os estados terem tendência de declínio até 2007, mantida somente pelo Acre em 2008. A diferença mais expressiva se observa no Amapá com um aumento de 38,6% em

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 1 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL POR MIL NASCIDOS VIVOS NO BRASIL E SUAS REGIÕES ENTRE 1999 – 2008.

Fonte: RIPSa – IDB-2010

GRÁFICO 2 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL POR MIL NASCIDOS VIVOS NA A REGIÃO NORTE DO BRASIL E SEUS ESTADOS ENTRE 1999 – 2008.

Fonte: RIPSa – IDB-2010

relação à TMI de 2007 e aproximadamente 7% de 1999, deixando de ter a 3ª menor TMI da região em 2007, ainda abaixo da taxa média da região e de todos os estados da região nordeste, chegando em 2008 com 28,91 óbitos/mil NV sendo o estado com a mais alta TMI do Brasil.

O Acre tem a 3ª maior TMI da região norte e a 5ª maior do Brasil, contudo, foi o estado que apresentou maior diminuição (40,8%) da TMI no período pesquisado. Enquanto que o segundo estado que apresentou maior diminuição foi o Tocantins com 27,6% em relação a 1999.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

REGIÃO NORDESTE

A partir de 2008 a região nordeste deixa de ter a primeira e passa a ter a segunda maior TMI do Brasil com 21,65 óbitos/mil NV. Foi a região onde os estados apresentaram as maiores reduções. O declínio, relativamente, homogêneo e constante das taxas da região entre 4 e 6% até 2007, alcança 24,5% em 2008. Redução acentuada não observada em outro período tão curto no histórico brasileiro. No entanto, todos os estados da região chegam em 2008 com TMI acima da média nacional.

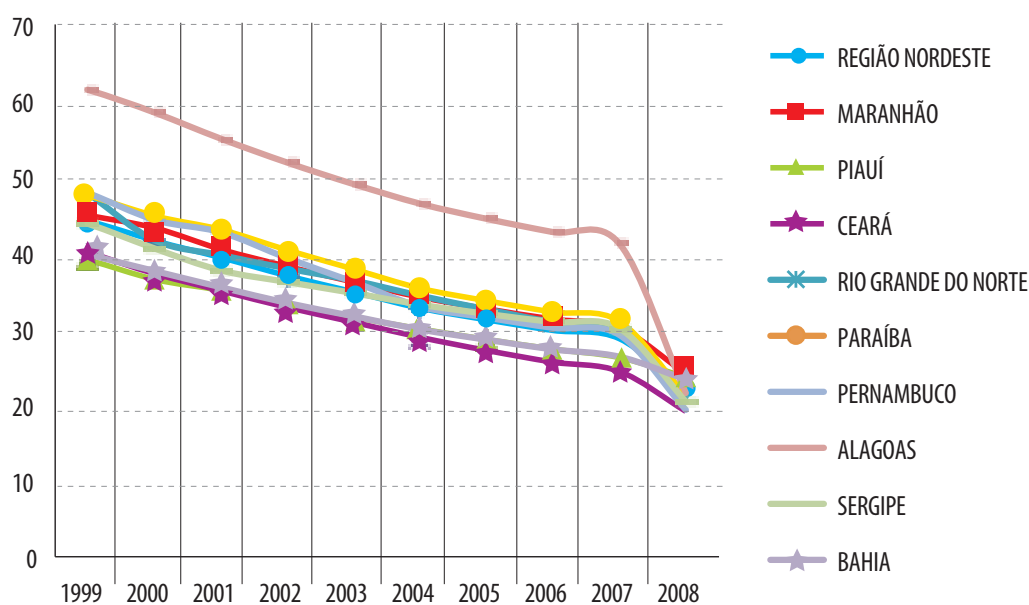
Assim como observado em outras regiões a TMI dos estados do nordeste brasileiro apresenta tendência

contínua de declínio, porém este é extremamente acentuado entre 2007 e 2008, com redução de aproximadamente 32% em Pernambuco, Sergipe e Paraíba. O mais surpreendente é a redução de 47,7% dos óbitos em um único ano no estado de Alagoas, que deixa a posição histórica de estado com a maior TMI no Brasil, posição que manteve durante todo o período estudado e passa a assumir a 17ª posição em 2008.

Observamos também que a partir de 2001 o estado do Ceará tem a menor TMI do nordeste e se mantém nessa posição até o final do período pesquisado.

Todos os estados da região nordeste têm TMI acima da média nacional e no Maranhão, Piauí, Alagoas e Bahia esta chega está acima da média da região nordeste.

GRÁFICO 3 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL POR MIL NASCIDOS VIVOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL E SEUS ESTADOS ENTRE 1999 – 2008.



Fonte: RIPSa – IDB-2010

REGIÃO SUDESTE

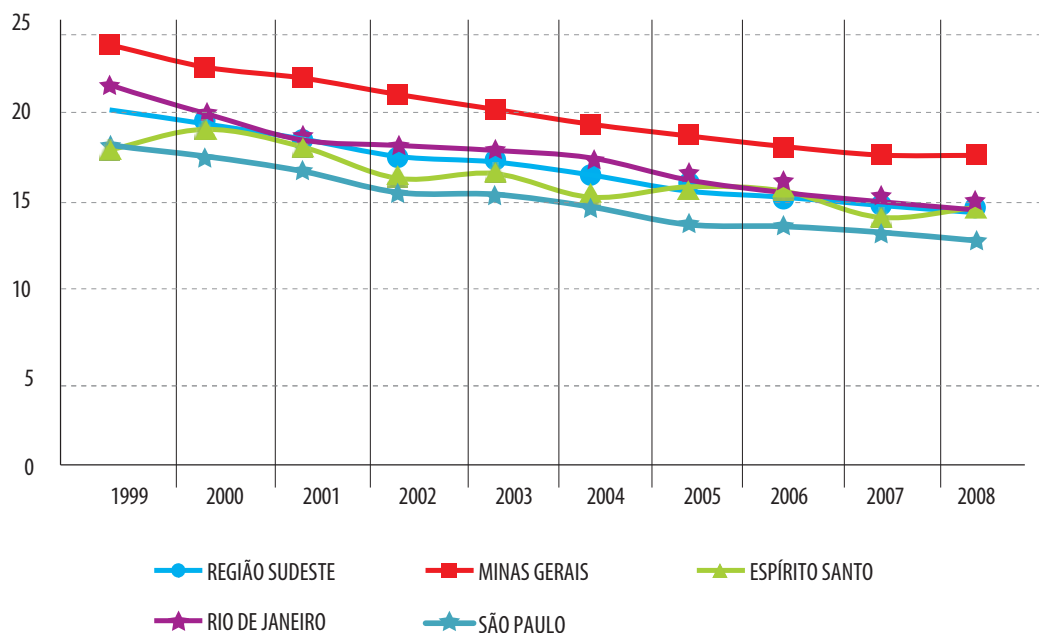
Também observamos tendência contínua de redução da TMI nos estados da região sudeste, exceto pelo estado do Espírito Santo, que apresenta algumas oscilações na taxa neste período. Esta é a região com a 2ª TMI mais baixa do Brasil, com 14,16 óbitos/mil NV em 2008 e a 3ª região com maior redução da TMI, alcançando a diminuição de 29,1% entre 1999 e 2008.

O estado de Minas Gerais apresentou um declínio

contínuo na redução da TMI, embora a taxa apresentada mantenha-se acima da média da região em todos os anos pesquisados e permaneça sendo a mais elevada da região. Juntamente com Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro possuem TMI acima da média regional.

São Paulo tem a menor TMI da região sudeste em todo o período pesquisado e a 3ª menor do Brasil, chegando em 2008 com 12,6 óbitos/mil NV, uma diminuição de 29,7% entre 1999 e 2008. Mantém-se abaixo da TMI da região sudeste em todo o período pesquisado.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 4 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL POR MIL NASCIDOS VIVOS NA REGIÃO SUDESTE DO BRASIL E SEUS ESTADOS ENTRE 1999 – 2008.

Fonte: RIPSa – IDB-2010

REGIÃO SUL

Assim como nas outras regiões brasileiras também se observa tendência de redução da TMI nos estados da região sul do Brasil. Esta é a região que possui a menor TMI do país em todo o período pesquisado e chega em 2008 com 12,6 óbitos/mil NV, permanecendo abaixo da média nacional de 17,6 óbitos/mil NV.

Também tinha a menor TMI em 1999, com 17,2 óbitos/mil NV, taxa ainda não alcançada, em 2008, pelas regiões norte e nordeste. Seus estados estão entre as 5 menores TMI do país. Contudo foi a região que teve a menor redução na TMI no período estudado, tendo reduzido 26,3% dos óbitos/mil NV entre 1999 e 2008.

O estado do Paraná tem a maior TMI entre os 3 estados desta região, permanecendo com a taxa acima da média regional. Entretanto tem a 5ª menor TMI do país com 13,1 óbitos/mil NV em 2008. Já em 1999 tinha uma das menores TMI do país com 19,7 óbitos/mil NV, taxa menor do que a apresentada por todos os estados da região norte e quase todos da região nordeste em 2008, exceto Ceará e Pernambuco.

Santa Catarina é o estado com a menor TMI do país em 2008 com 11,7 óbitos/mil NV. Em 1999 era

o estado com a 3ª menor taxa atrás somente do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal.

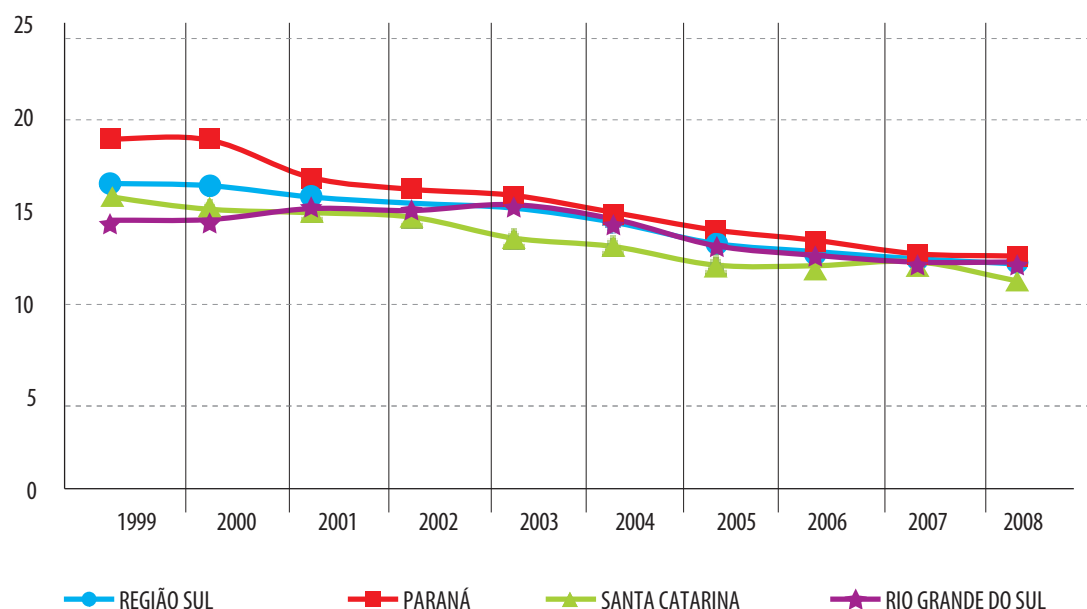
O Rio Grande do Sul tem a 4ª menor TMI do país em 2008 com 12,8 óbitos/mil NV. Em 1999 com 15,1 óbitos/mil NV tinha a menor, taxa menor do que as que muitos estados apresentam em 2008. Apresentou redução de 15,5% da TMI entre 1999 e 2008, um dos estados com menor redução na taxa nesse período.

REGIÃO CENTRO-OESTE

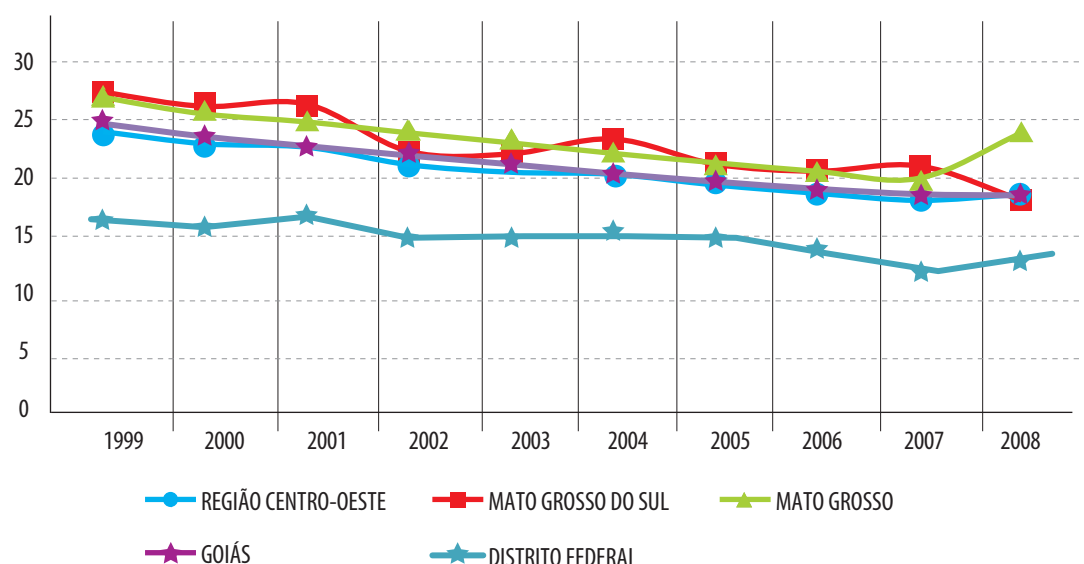
A região centro-oeste possui a 3ª maior TMI em 2008 com 16,9 óbitos/mil NV, permanecendo abaixo da média nacional. Foi a 4ª região com maior redução na TMI no período pesquisado, tendo reduzido 22,3% dos óbitos/mil NV no período estudado.

Entre os estados da região centro-oeste, observa-se a maior heterogeneidade no declínio das TMI. Chama atenção que o Distrito Federal tenha a menor TMI em todo o período com uma diferença que varia de 5,7 a 9,8 óbitos/mil NV em diferentes anos. Chega em 2008 com a 2ª menor TMI do Brasil, posição que também ocupava em 1999 com 15,1 óbitos/mil NV, menor do que a taxa de muitos estados apresentam em 2008.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 5 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL POR MIL NASCIDOS VIVOS REGIÃO SUL DO BRASIL E SEUS ESTADOS ENTRE 1999 – 2008.

Fonte: RIPSa – IDB-2010

GRÁFICO 6 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL POR MIL NASCIDOS VIVOS NA A REGIÃO CENTRO-OESTE DO BRASIL E SEUS ESTADOS ENTRE 1999 – 2008.

Fonte: RIPSa – IDB-2010

Goiás tem uma tendência de declínio permanente e o caso de maior êxito é o do Mato Grosso do Sul que entre oscilações apresenta a maior redução e sai da posição de estado com maior TMI no início do período estudado, para a 2ª menor em 2008, ultrapassando Goiás que ocupou esta posição desde 1999.

O estado do Mato Grosso do Sul tem a 2ª menor TMI da região e a 8ª menor no Brasil com 16,5 óbitos/mil NV em 2008. Foi o estado da região centro-oeste que mais reduziu a mortalidade infantil entre 1999 e 2008, alcançando a redução de 33,5%.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O declínio da Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil e alguns de seus determinantes

A mortalidade infantil é um problema complexo e multideterminado. Embora seja pauta prioritária nas agendas da saúde, muitos determinantes envolvidos neste contexto se estendem para outras dimensões da vida em sociedade como educação, habitação, saneamento.

A taxa de mortalidade infantil no Brasil vem diminuindo continuamente desde o século anterior mesmo em períodos de crise⁽¹⁰⁾. Em 1940 a TMI era de 150 óbitos/mil NV, tendo sido reduzida para 124 em 1960, 82,8 em 1980,⁽¹¹⁾ 48,3 em 1990, 27,4 em 2000 e para 17,6 óbitos/mil NV em 2008.⁽²⁾ E a justificativa para este resultado vem sendo pautada pela interação de diferentes determinantes.

Os resultados observados na redução da TMI são reflexos que podem ser estimados como impacto propiciado pela melhoria das condições de vida resultantes do aumento dos investimentos com políticas de saúde, alimentação e nutrição, principalmente, a partir da década de 1980.⁽¹⁰⁾

As melhorias nas condições de saúde, como a redução das doenças infecciosas e parasitárias, queda da fecundidade, melhoria da qualidade de vida, associadas aos avanços tecnológicos da saúde ocorridos em meados do século XX promoveram impacto sobre a mortalidade geral e também infantil.⁽¹²⁾

Durante o século XX se observou uma vigorosa redução das taxas de mortalidade infantil, inicialmente nos países desenvolvidos e posteriormente em alguns países em desenvolvimento. No caso do Brasil, estudos sugerem que a redução esteja associada principalmente à melhoria do saneamento básico, da assistência pré-natal e do aumento do aleitamento materno.⁽¹³⁾

Observa-se redução da TMI entre todas as causas, e as mortes relacionadas ao componente perinatal permanecem tendo os valores mais altos, em relação às outras causas, como malformações congênitas, infecções respiratórias, diarreias, entre outras infecções.⁽¹⁴⁾

Nos países desenvolvidos ganhos importantes na esperança de vida corresponderam a grandes reduções da mortalidade infantil. O declínio da TMI não ocorreu de forma tão acentuada entre os países menos desenvolvidos, resultado da incorporação incompleta e tardia de políticas públicas de saúde.⁽¹⁵⁾

Em países desenvolvidos o controle das doenças in-

fecciosas resultou em uma expressiva redução da mortalidade infantil e em consequência os problemas perinatais tornaram-se mais relevantes, pois passaram a ser responsáveis pela maioria dos óbitos fetais.

O declínio da Taxa de Mortalidade Infantil em países do continente americano e no Brasil

É oportuno observar que outros países da América Latina tiveram ritmo igual ou mais acelerado no declínio da TMI como é o caso do Chile, onde houve redução de 55 para 19 óbitos/mil NV entre 1975 e 1988.⁽¹⁶⁾

Comparando a situação mais recente do Brasil com a de outros países das américas percebemos a grave situação em que o país se encontra. Em 2000 o Brasil tinha TMI de 27,4 óbitos/mil NV semelhante ao que era a TMI do México (27,7) em 1995 e pouco maior que Venezuela (25,4) e Argentina (25,6) apresentavam em 1990. Ainda em 2000 a TMI do Brasil era menor que a do Peru (33) e da Bolívia (65) no mesmo ano, entretanto maior que a taxa encontrada na Guiana (21,9), no Paraguai (20,2), na Venezuela (19,4), na Argentina (16,6), no Uruguai (14,1) no México (8,9) e no Chile (8,9), nos EUA (6,9) e no Canadá (5,3), por exemplo, no mesmo ano. Em 2005 essa discrepância também se mantém, o Brasil tem TMI de 21,4 óbitos/mil NV. Taxa maior que a encontrada no Paraguai (17,8), na Venezuela (16,8), no México (16,8), na Argentina (13,3), no Uruguai (12,7), no Chile (7,9), nos EUA (6,8) e no Canadá (5,4), por exemplo, no mesmo ano.⁽¹⁶⁾

A redução da Taxa de Mortalidade Infantil na agenda internacional e nacional

O reconhecimento da gravidade da mortalidade infantil é tal que o compromisso com sua redução está incluído entre as prioridades da agenda internacional de organizações e governos e na formulação de políticas de desenvolvimento humano.

Da mesma maneira que outros países, o Brasil também assumiu compromissos internacionais e vem enfrentando o desafio de reduzir o número de mortes de crianças menores de 1 ano como uma de suas principais metas na agenda da saúde. Em 1989 o país se torna signatário da Declaração Internacional sobre os Direitos da Criança⁽¹⁷⁾, tratado da Assembleia Geral das Nações Unidas, promulgado no Brasil em 1990 pelo Decreto Nº

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

99.710 da Presidência da República do Brasil. Esta Declaração visa proporcionar proteção especial às crianças e reconhece que em todos os países do mundo existem crianças vivendo sob condições excepcionalmente difíceis e necessitam consideração especial.

Em seu artigo 24º afirma que “os Estados Parte reconhecem o direito da criança de gozar do melhor padrão possível de saúde e dos serviços destinados ao tratamento das doenças e à recuperação da saúde” e realizarão esforços para garantir que todas as crianças possam usufruir desses direitos. Desenvolverão medidas para reduzir a mortalidade infantil, além aplicar toda a tecnologia disponível no combate a doenças, fornecimento de água potável, alimentos nutritivos, atuando preventivamente, bem como disseminando conhecimentos sobre saúde, nutrição, sobre as vantagens da amamentação, da higiene, do saneamento ambiental e da prevenção de acidentes para todos os setores da sociedade, especialmente os pais e as crianças, assim como atuar ativamente na aplicação desses conhecimentos.⁽¹⁷⁾

A meta estipulada por esta Declaração era de que entre 1990 e 2000 a mortalidade infantil deveria ser reduzida em um terço. Na verdade, o Brasil fez muito mais que isso. Neste período houve redução de 42% da TMI.

Além da Declaração Internacional sobre os Direitos da Criança, o Brasil juntamente com outras 188 nações membros da Organização das Nações Unidas (ONU) firmam em 2000 e reafirmam em 2010, o compromisso de alcançar até 2015, 8 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁽¹⁸⁾ que visam combater a extrema pobreza e outros males da sociedade, com o objetivo de que, com a globalização, o mundo se torne mais inclusivo e equitativo. As projeções para os ODM ligados à saúde são as piores no grupo de metas estabelecidas até 2015. A redução da TMI é um dos 3 componentes do 4º ODM e a meta é reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos e que a TMI do Brasil em 2015 seja de 17,9 óbitos/mil NV ou menos.

Como observado nos dados do IDB-2010⁽²⁾ houve significativa redução da TMI até o presente momento e o Brasil será um dos poucos países a alcançar esse objetivo até 2015. De fato, atualmente já alcançou este objetivo, entretanto o nível ideal da TMI (≤ 10 óbitos/mil NV) proposto pela OMS ainda não foi alcançado nem em nível nacional, nem regional ou estadual.

Na tentativa de alcançar o 4º ODM ao longo dos

últimos anos o governo federal tem buscado fortalecer políticas públicas já existentes, como o Programa Nacional de Imunização, a Estratégia Saúde da Família, a vigilância da mortalidade infantil e fetal, além de ter assumido um novo compromisso com o Pacto pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, o Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil na Região Nordeste e Amazônia Legal e implementado o Programa Rede Cegonha.

O Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal foi firmado em 2004 pelo Governo Federal uma vez que as taxas de mortalidade ainda permaneciam muito acima do que é internacionalmente aceitável, evidenciando a não efetividade dos programas nacionais e estaduais existentes. Norteado pelos princípios de respeito aos direitos de mulheres e crianças; pelos conceitos de gênero, raça e etnia; com investimentos na atenção obstétrica e neonatal considerando as desigualdades sociais e regionais, o Pacto atualmente tem a adesão das 27 Unidades Federativas, propõe um processo de construção coletiva e permanente, articulando ações entre gestores de diferentes instâncias governamentais e a sociedade civil organizada pela qualificação da atenção obstétrica e neonatal.⁽¹⁹⁾

Considerando as discrepâncias da TMI entre as regiões brasileiras, o Governo Federal assinou em 2009 o Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil no Nordeste e na Amazônia Legal (estados da região norte) com o objetivo de implementar ações diretamente no setor saúde para reduzir, em 2009 e 2010, no mínimo 5% da TMI, em especial o componente neonatal (até 27 dias após o nascimento).⁽²⁰⁾ As propostas do Pacto preveem a ampliação do número de equipes de Saúde da Família, da qualificação profissional, do número de leitos em unidades de tratamento intensivo, de redes de banco de leite humano, da qualidade e cobertura do SIM e SINASC sistemas de informação de mortalidade e nascidos vivos, da vigilância dos óbitos infantis e monitoramento da ocorrência dos óbitos, entre outras.

A Rede Cegonha é uma estratégia de cuidados a mulheres e crianças que prevê a ampliação do acesso, acolhimento e melhoria da qualidade do pré-natal, captação precoce das gestantes para início do pré-natal ainda no primeiro trimestre, realização de no mínimo sete consultas durante o pré-natal, garantia de vagas para gestantes e bebês nas maternidades, além do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança até 2 anos. Vem sendo implantada desde 2011 prioritariamente nos

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

locais com TMI mais elevadas e atualmente em todas as Unidades Federativas, com implementação programada de suas ações até 2016.⁽²¹⁾

Desde 1990 o Brasil conta com uma legislação específica de garantia dos direitos de crianças e adolescente, o ECA⁽²²⁾ (Estatuto da Criança e do Adolescente) detalha os direitos fundamentais à pessoa humana que devem usufruídos. Desde então o ECA vem possibilitando um novo olhar para crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e seres em processo de desenvolvimento.

O Brasil também é internacionalmente conhecido por suas avançadas políticas públicas na área da saúde. E dentre elas chamamos atenção para aquelas voltadas para garantia do direito à saúde de gestantes, parturientes e recém-nascidos, como a Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, de Atenção Integral à Mulher, e de Atenção Integral à Saúde da Criança. Todas estas políticas visam o desenvolvimento de ações preventivas, garantia de acesso aos serviços de saúde e assistência de qualidade no pré-natal, parto, pós-parto, os cuidados com o recém-nascido, o apoio ao aleitamento materno, planejamento reprodutivo e etc.⁽²³⁾

Aumenta também a lista de políticas públicas que impactam diretamente a mortalidade infantil os programas estaduais desenvolvidos, por exemplo, por Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná: Rede Mãe Curitiba⁽²⁴⁾, Rede de Proteção à Mãe Paulistana⁽²⁵⁾, Cegonha Carioca⁽²⁶⁾ e Mãe Paranaense⁽²⁷⁾. Estes programas visam à implementação de ações no setor saúde para assistência integral e humanizada durante o ciclo gravídico-puerperal e no primeiro ano após o nascimento da criança.

Um exemplo de uma experiência nacional exitosa com forte impacto na redução da mortalidade infantil ocorreu no estado Ceará, com a implantação do Programa Viva Criança, em 1987. Naquela época o índice de desnutrição infantil era alto e as principais causas de mortes eram as doenças diarreicas e pneumonia. O estado não possuía condições de atendimento regular de saúde e então propôs um trabalho coletivo pautado em cinco ações básicas: controle de doenças diarreicas; imunização básica e universal; incentivo ao aleitamento materno com orientação para o desmame; acompanhamento do crescimento e desenvolvimento e, assistência e controle das infecções respiratórias agudas.⁽²⁸⁾

O grande diferencial desse programa foi o envolvimento de organizações não governamentais, de grupos religiosos, da mídia, do setor privado, da Sociedade Ce-

arense de Pediatria na articulação dos recursos locais de baixa complexidade para reduzir a TMI de óbitos causados por diarreias, pneumonias e desnutrição.

O resultado deste investimento foi a redução da TMI em um terço entre 1987 e 1989. Conquista reconhecida internacionalmente pela outorga do Prêmio Maurice Pate, concedido pelo UNICEF em 1993. Essa redução se manteve nas décadas seguintes e a TMI e o Ceará tem a mais baixa TMI da região nordeste no final do período estudado.

O Ceará também desenvolveu uma tecnologia de trabalho baseada em visitas domiciliares com paraprofissionais adaptada para o enfrentamento dos desafios da realidade local. O trabalho obteve resultados bastante favoráveis, evoluiu e serviu de modelo para o desenho da atual política pública federal de reorganização da Atenção Básica a Saúde, conhecida como Estratégia Saúde da Família (ESF).

Atualmente implantada em todo o território nacional a ESF tem um impacto favorável na redução da mortalidade infantil em municípios com altas taxas de mortalidade e baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)⁽²⁹⁾ onde um aumento de 10% na cobertura da estratégia foi associado a uma redução de 4,5% na TMI.

As desigualdades entre as regiões brasileiras

A TMI vem apresentando valores declinantes, porém de forma diferenciada entre as regiões. O Brasil é um país com extremas desigualdades sociais e regionais. A concentração dos meios de produção e o progresso tecnológico em espaços geográficos restritos do território nacional proporcionam explicações para as diferentes trajetórias da TMI nas regiões e estados brasileiros.

Entretanto este dado esconde profundas desigualdades entre regiões e estados brasileiros e deve-se considerar que taxas reduzidas podem estar encobrindo más condições de vida em segmentos sociais específicos.

Uma explicação coerente para o declínio desigual da TMI observado entre as regiões brasileiras ao longo das últimas décadas é fornecida por Cezar Victora e outros autores⁽³¹⁾ e denominada de “hipótese da equidade inversa”. Os autores argumentam que ao implantar políticas públicas universais, as desigualdades entre os extremos aumentam primeiro para depois diminuírem. Aumentam porque os primeiros resultados favoráveis serão observados nos locais com melhor desenvolvimento, para

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

em seguida comecem a ser observados nos locais menos desenvolvidos, gerando a redução da desigualdade.

E ao observar a redução da taxa de mortalidade infantil no Brasil, é possível observar a coerência desse argumento. A partir de 1970 foram implementadas políticas públicas na saúde e assistência social e até meados de 1985 as reduções na TMI eram menores nas regiões norte e nordeste e somente depois desse período é que o declínio torna-se acentuado de 1999 a 2008. No mesmo período os estados das regiões sul, sudeste e centro-oeste tiveram percentual de redução da TMI inferior aos das regiões nordeste e norte e atualmente a desigualdade é menor entre as regiões.

Entretanto a desigualdade ainda persiste. Crianças pobres têm mais do que o dobro de chance de morrer do que as ricas e maior taxa de mortalidade é observada em filhos de mães negras e indígenas. O nordeste apresentou a maior queda nas mortes de zero a cinco anos, mas a mortalidade na infância ainda é o quase o dobro das taxas registradas no sudeste, no sul e no centro-oeste.⁽¹⁸⁾

Determinantes como a distribuição desigual da renda, acesso diferenciado aos recursos de saúde, saneamento e educação nos diferentes estratos sociais estão relacionados ao ritmo de queda da TMI observado.^(32,33)

O tratamento igualitário deve ser uma prioridade nas estratégias e ações voltadas para a saúde infantil. Pessoas pobres possuem privações múltiplas que se relacionam a níveis elevados de exposição a doenças, níveis baixos de resistência, busca inadequada por cuidados de saúde e probabilidades mais baixas de receber tratamento efetivo e oportuno.⁽³⁴⁾

Embora tenha havido certa diminuição de desigualdades sociais e regionais nas últimas décadas ainda se observa desigualdades entre as regiões do país e, principalmente, entre zonas urbanas e rurais. Por exemplo, em 2005 somente 29.1% das mulheres da região norte receberam no mínimo 7 consultas de pré-natal, 36% na região nordeste. Nas regiões demais regiões esse percentual foi igual ou superior a 60%.⁽³⁵⁾

Certamente o crescimento do processo de urbanização, o maior acesso à rede geral de abastecimento de água, melhorias na oferta de esgotamento por rede geral e fossa séptica e coleta de lixo por domicílios são alguns determinantes que estão envolvidos neste contexto de declínio contínuo da TMI, porém os óbitos relacionados às doenças infecciosas e parasitárias nas regiões norte e nordeste, ainda que em declínio ao longo dos anos, representam aproximadamente 10% da TMI em 2005.

Cada pessoa tem direito a ter uma vida longa e saudável, além do direito de gozar do mais alto padrão possível de saúde física e mental, através do acesso, integral e universal, dos serviços dos diferentes setores da sociedade.

As elevadas taxas de mortalidade infantil ainda observadas nas regiões e estados brasileiros se configuram como uma violação dos direitos humanos de mulheres e crianças e como um grave problema de saúde pública, atingindo de forma desigual as regiões brasileiras. É da maior relevância a garantia desses direitos e ainda há um longo caminho a percorrer para que a TMI do Brasil esteja equiparada com a de países mais avançados no processo de desenvolvimento e garantia de direitos.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

BIBLIOGRAFIA

1. World Health Organization. Health statistics and health information systems. Child Mortality. Disponível em: http://www.who.int/healthinfo/statistics/mortality_child/en/. Acesso em: 27 Jun 2012.
2. Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA). Indicadores e Dados Básicos para a Saúde no Brasil 2010 – IDB 2010. Disponível em: <http://www.ripsa.org.br>. Acesso em: 04 Jul 2012.
3. Victora CG, Aquino EM, do Carmo Leal M, Monteiro CA, Barros FC, Szwarwald CL. Maternal and child health in Brazil: progress and challenges. *Lancet* 377(9780):1863-76. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673611601384>. Acesso em: 21 Mai 2012.
4. Organização Pan Americana de Saúde. Core Health Data System. Glossary. Disponível em: <http://www.paho.org/English/SHA/glossary.htm#C>. Acesso em: 27 Jun 2012.
5. Indicadores de Saúde no Brasil: conceitos e aplicações. 2ed. Brasília: OPAS, 2008. Disponível em: <http://www.ripsa.org.br/php/level.php?lang=pt&component=68&item=20>. Acesso em: 27 Jun 2012.
6. Pereira, MG. Mortalidade. In: Epidemiologia: Teoria e Prática. Capítulo 6. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1995.
7. Saúde Brasil 2004 – Uma análise da situação de saúde. Capítulo 3: Evolução da mortalidade no Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. p.87-133.
8. Guia de Direitos. Disponível em: www.guiadedireitos.org. Acesso em: 22 Jun 2012.
9. Boing AF, Boing AC. Mortalidade infantil por causas evitáveis no Brasil: um estudo ecológico no período de 2000-2002. *Cad. Saúde Pública*, 2008;24(2):447/455.
10. Costa MCN, Mota ELA, Paim JS, Silva LMV, Teixeira MV, Mendes CMC. Mortalidade infantil no Brasil em períodos recentes de crise econômica. *Rev Saúde Pública*, 2003;37:699-706.
11. Human rights, health and poverty reduction strategies. WHO, 2008;05. Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/hq/2008/WHO_HR_PUB_08.05_eng.pdf. Acesso em: 20 Jun 2012.
12. Carmo EH, Barreto ML, Silva Jr JB. Mudanças nos padrões de morbimortalidade da população brasileira: os desafios para um novo século. *Epidemiol Serv Saude*. 2003;12(2):63-75.
13. Melo Jorge MH, Gotlieb SLD, Laurenti R. A saúde no Brasil: análise do período de 1986 a 1996. – Brasília: OPAS/OMS, 2001.
14. Brasil. Ministério da Saúde. Datasus. Óbitos infantis. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/cnv/inf10uf.def>. Acesso em: 25 Jun 2012.
15. Palloni A. Mortality in Latin America: emerging patterns. *Popul Dev Rev*. 1981;7(4): 623-49.
16. Organização Pan Americana de Saúde (OPAS). Country Health Indicator Profile - Infant and Maternal Mortality. Disponível em: http://ais.paho.org/phil/viz/cip_maternalandinfantmortality.asp. Acesso em: 14 Ago 2012.
17. UNICEF. Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm. Acesso em: 20 Jun 2012.
18. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em: 20 Jun 2012.
19. Brasil. Ministério da Saúde. Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=32350&janela=1. Acesso em: 20 Jun 2012.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

20. Brasil. Ministério da Saúde. Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil no Nordeste e na Amazônia Legal. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1583. Acesso em: 20 Jun 2012.
21. Brasil. Ministério da Saúde. Rede Cegonha. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=37082. Acesso em: 20 Jun 2012.
22. Brasil. Lei 8.069. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 20 Jun 2012.
23. UNICEF. Guia dos Direitos da Gestante e do Bebê. – São Paulo: Globo, 2011. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/br_guiagestantebebe.pdf. Acesso em: 20 Jun 2012.
24. Rede Mãe Curitibana. Disponível em: [http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/uploadAddress/4%20-%20Eliane\[19523\].pdf](http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/uploadAddress/4%20-%20Eliane[19523].pdf). Acesso em: 10 Jul 2012.
25. Rede de Proteção à Mãe Paulistana. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/programas/index.php?p=5657>. Acesso em: 10 Jul 2012.
26. Cegonha Carioca. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smsdc/exibeconteudo?article-id=2645190>. Acesso em: 10 Jul 2012.
27. Rede Mãe Paranaense. Disponível em: <http://www.sesa.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2892>. Acesso em: 10 Jul 2012.
28. Silva AC et al. Viva criança: os caminhos da sobrevivência infantil no Ceará. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1999 *apud* Machado MMT. Avaliação das atividades das enfermeiras da saúde da família, na atenção a saúde da criança de zero a dois anos em três municípios do Ceará. [Tese] Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2005. Disponível em: http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=302. Acesso em: 09 Jul 2012.
29. Aquino R, Oliveira NE, Barreto ML. Impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazilian Municipalities. *Am J Public Health*. 2009;99(1):87-93.
30. Macinko J, Guanais FC, Marinho MF. Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *J Epidemiol Community Health*. 2006;60(1):13-7.
31. Victora CG, Vaughan JP, Barros FC, Silva AC, Tomasi E. Explaining trends in inequities: evidence from Brazilian child health studies. *The Lancet*, 2000;356(9235):1093-1098.
32. Gwatkin DR. Indications of change in developing country mortality trends: the end of an era? *Popul Dev Rev*. 1980;6(4):615-44.
33. Romero DE, Szwarcwald CL. Crisis económica y mortalidad infantil en latinoamérica desde los años ochenta. *Cad Saude Publica*. 2000;16(3):799-814.
34. Victora C, Wagstaff A, Schellenberg J, Gwatkin D, Claeson M, Habicht JP. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. *The Lancet* 2003; 362(9379):233-241.
35. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2009/default.shtm>. Acesso em: 10 Jul 2012.



4.2. ABUSO FÍSICO NO ÂMBITO DOMÉSTICO

DISCIPLINA E SOFRIMENTO: REFLEXÕES SOBRE O PROBLEMA DO ABUSO FÍSICO CONTRA CRIANÇAS

Pedro Lagatta

*Psicólogo formado pela Universidade de São Paulo,
pesquisador do NEV/USP*

A violência contra a criança, em todas as suas formas, é uma violação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, consolidados pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas na Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 (UNICEF) e incorporados na legislação brasileira pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). E, como em violações de toda ordem, apresentam consequências danosas em várias dimensões. Ainda assim, muito tempo depois da Convenção da ONU, persiste uma clara resistência em tomar a criança como um cidadão em situação de igualdade em relação a todos os outros, cujos direitos devem ser totalmente protegidos.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), 53.000 crianças entre 0 e 18 anos morreram vítimas de homicídio em 2002. Cerca de 150 milhões de meninas e mais de 70 milhões de meninos foram submetidos a abusos sexuais de toda ordem (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2006 apud PINHEIRO, 2006). Em 2004, uma quantidade superior a 200 milhões de crianças trabalhava, sendo que destas, 126 milhões o faziam em condições insalubres ou perigosas (INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, 2006 apud PINHEIRO, 2006). A disciplina física é, em grande parte dos países-membro das Nações Unidas, legal: em 2011, de todas as crianças do mundo, pouco mais de 5% vivem em países que contam com legislações que proíbem castigos corporais em qualquer contexto. Alguns países

proíbem a punição corporal na escola, outros em unidades de internação, mas na maioria das vezes não fazem o mesmo para o ambiente doméstico (GLOBAL INITIATIVE TO END ALL CORPORAL PUNISHMENT OF CHILDREN, 2011). Em muitos países, não existe proibição legal alguma. É neste contexto que o presente artigo se insere.

Este texto difere da maioria dos outros presentes neste relatório pelas características do problema aqui discutido – a violência física dirigida a crianças e adolescentes. Não seria possível tecer considerações aprofundadas baseadas em dados oficiais, como foi feito em outros estudos deste volume, tampouco analisar sua evolução histórica no país, devido à falta de dados oficiais produzidos a respeito do tema, bem como pela falta de pesquisas empíricas cujo objetivo fosse suprir esta carência no país. Também não se pretende uma análise exaustiva da literatura científica a respeito das determinantes e consequências da punição corporal e abuso físico ou mesmo um estudo histórico e crítico detalhado a respeito da infância no Brasil. O leitor poderá encontrar estudos mais bem estruturados sobre o assunto em Priore (1996), Freitas (1997) e Longo (2005).

Sem apresentar nenhuma reflexão realmente inovadora no campo, o objetivo deste texto é tão somente contribuir para a disseminação das principais ideias, no âmbito das pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP que marcam a estreita relação entre punição corporal e abuso físico, bem como

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

as conseqüências que fazem destas práticas um problema social - apesar da aparente sutileza - bem maior do que se pensa. Os impactos, para as próprias crianças, para suas comunidades e para o Estado são de múltiplas ordens (financeiros, sociais e humanos, por exemplo) e estão bem documentados na literatura científica¹.

Alguns fatores contribuem para a dificuldade no combate da punição corporal e do abuso físico. Graves formas de violência ocorrem na privacidade do ambiente familiar - para não falar aqui de serviços públicos e instituições de internação - e provavelmente nunca se tornarão públicas. São cometidas de forma crônica e aparecem disfarçadas de práticas educativas aceitas pela população em geral. Apenas uma pequena parte destas violações de direitos é notificada e investigada, com estimativas que giram em torno de 10 a 30% (FALEIROS e BAZON, 2008).

Os pais, membros da família estendida e pessoas do círculo pessoal mais íntimo da criança, *a priori* responsáveis por garantir o bem-estar da criança são os principais perpetradores de abusos contra crianças (PINHEIRO, 2006). Poucos deles serão responsabilizados pelas violências que cometem. Em outras palavras, a violência contra a criança é, na maior parte das vezes, invisível. Essa opacidade da ocorrência de maus-tratos infantis não é característica exclusiva dos abusos físicos, mas é compartilhada por todas as formas de violência contra a criança que ocorrem no ambiente doméstico. Há, porém, uma importante diferença entre o abuso físico e outras modalidades de violência, como abuso sexual, a prostituição infantil ou exploração econômica, que implica em uma maior dificuldade em seu combate: se há, em relação às últimas, há o reconhecimento de que configuram um problema social, portanto devem ser combatidas, o mesmo não acontece quando o assunto é o abuso físico. Ainda se aceita que crianças sejam submetidas à dor, em menor ou maior grau, nas situações cotidianas mais corriqueiras. Este ponto será mais bem explorado nas próximas seções, mas é evidente que a condenação do bater em crianças ainda desperta reações ambíguas e resistência ao seu combate.

Este ensaio tratará tanto da punição corporal de crianças como do abuso físico, práticas que, apesar de serem diferenciadas conceitualmente, guardam entre si

mais semelhanças do que diferenças e ainda são extremamente comuns na realidade brasileira. Para uma estimativa, cabe recorrer a alguns estudos recentes sobre o uso dessas práticas no Brasil. O estudo de Zanoti-Jeronymo (2009) expõe uma prevalência para abusos físicos no país de 44,1%, divididos em abusos moderados (33,8%), que compreendem apenas bater em uma criança, e abusos severos (10,3%), como bater com objetos, queimar ou esquentar, ameaçar com faca ou arma ou efetivamente usá-las contra uma criança.

Já outro estudo, um *survey* de opinião baseado em entrevistas realizadas em 11 capitais brasileiras, conduzido pelo NEV em 2010, ao questionar com qual frequência adultos se recordavam terem sido punidos fisicamente na infância, encontrou uma prevalência de 70,5%. Ou seja, a grande maioria apanhou ao menos uma vez na vida. Destes, 28,5% afirmaram ter sofrido punição corporal regularmente, enquanto 11,4% foram submetidos a tal fato todos os dias (CARDIA, 2012). Outro estudo identificou uma prevalência de cerca 70% para castigos físicos moderados e 2% para castigos físicos severos (RUNYAN, D et al 2010), enquanto para Bordin et al (2009), pelo menos 20% das crianças em seu estudo foram submetidas a castigos físicos severos. Brandenburg e Weber (2005), numa revisão da literatura sobre o tema, apontam que estudos de diferentes países encontram prevalências que variam de 57% a 94%. Como se vê, há uma variação nos diagnósticos realizados por diferentes estudos. Independente de um número preciso, fica claro que o abuso e castigos físicos são muito difundidos (alta prevalência) e frequentes (ocorrem com regularidade), e são uma realidade presente nos mais variados contextos.

Diferenças e semelhanças entre abuso físico e punição corporal de crianças

A discussão sobre o abuso físico de crianças passa, necessariamente, pela temática da punição corporal. Entretanto, ainda não existe consenso de quais critérios claramente diferenciariam essas duas práticas. Ambas implicam, essencialmente, na imposição intencional de dor e sofrimento. O que as distinguiria, então?

A punição corporal é tida como fundamentalmente educativa (STRAUS, 1994 apud GERSHOFF, 2002), ou seja, uma via de contenção dos comportamentos indesejáveis que qualquer criança apresenta como parte intrínseca de sua socialização e desenvolvimento. A dor infligida se limitaria a uma intensidade razoável ou necessária para os fins educativos, sem representar uma

1 Para mais detalhes sobre o contexto global relativo à violência contra a criança, como suas formas e danos, confira o primeiro capítulo do Relatório Mundial sobre Violência contra a Criança (PINHEIRO, 2006).

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

ameaça à integridade física da criança. Ou seja, para Straus (1994), uma dor que não se traduza em ferimentos físicos. A partir de tal definição, abuso seria qualquer situação que excedesse essa intensidade razoável (categoria que peca pela evidente falta de clareza). Pode-se argumentar que seria cabível diferenciá-los quanto a sua intensidade, meios utilizados, consequências e, porque não dizer, fins. Intensidade ou meios abusivos, como socar, chutar, queimar, bater com objetos duros, provavelmente gerarão lesões físicas e traumas psíquicos a uma criança em desenvolvimento e por tal razão não são aceitáveis em hipótese alguma.

Mas precisamos nos preocupar tanto com a “palpada educativa”, aquela não deixa marcas? A pergunta que foi colocada durante muito tempo por estudiosos refere-se muito mais àquilo que a punição corporal e o abuso tem em comum daquilo que diferem. Não deixar marcas na pele não significa que a punição corporal não deixe marca alguma. A literatura científica tem clareza quanto aos prejuízos múltiplos do abuso físico, evidentes por si só, porém, por muito tempo, o mesmo não se podia dizer da punição corporal. Indagou-se se a punição corporal compartilhava dos aspectos negativos do abuso ou se, pelo contrário, poderia levar a criança a resultados positivos em seu desenvolvimento, dúvida essa que parece cada vez mais próxima de uma resposta definitiva. O conjunto das pesquisas no campo têm mostrado que castigos corporais produzem muito mais danos que benefícios e mais, coloca em dúvida se é possível atribuir algum benefício a esta prática (AUCOIN, 2006; KNOX, 2010; GERSHOFF, 2002 e 2010; MAKER, 2010; MOLNAR, 2003). Pelas razões a seguir, colocamos a própria punição corporal como uma prática abusiva em si, sobretudo por seu potencial traumático. Nesta perspectiva, qualquer debate que se realize a respeito sua eficácia seria inócuo; afinal, se uma prática é eficaz e abusiva ao mesmo tempo, ela deve ser descartada.

Podemos encontrar em Gershoff (2002) um dos mais completos estudos a respeito da relação entre punição corporal e seus resultados ao longo do desenvolvimento infantil. Resumidamente, o único aspecto desejável (não necessariamente positivo) da punição corporal encontrada na revisão sistemática de Gershoff é sua capacidade de resultar em obediência imediata, portanto, um controle rápido de comportamentos indesejados. Por outro lado, se sua intenção é educar, está relacionada a muitos outros fatores prejudiciais que fogem a

seus propósitos, como maior agressividade futura, menor internalização moral (auto-regulação do comportamento), menor qualidade na relação entre pais e filhos e transtornos mentais na idade adulta, incluindo abuso de substâncias, baixa auto-estima, depressão e estresse pós-traumático. Os efeitos negativos da punição corporal podem ser encontrados inclusive quando esta punição é moderada. Cabe ressaltar que estamos falando de associações e não de causas, ou seja, estamos partindo de uma análise não-linear e não-determinista.

Punição corporal e abuso físico aumentam consideravelmente a chance da manifestação dos sintomas aqui elencados, porém este fato não é totalmente previsível: estudos apontam que essa associação entre abuso e punição corporal e seus resultados negativos é mediada por uma complexidade de fatores presentes na relação entre pais e filhos, como suporte emocional (MCLOYD & SMITH, 2002; STURGE-APPLE et al 2010) e os citados anteriormente, tal qual frequência e severidade da punição (GERSHOFF, 2002; PINHEIRO, 2006). Estes fatores têm capacidade de modular os efeitos do castigo físico, inclusive evitá-los. Punições mais severas e mais frequentes aumentam tal probabilidade, porém não a determinam.

A qualidade do ambiente familiar é crucial para um desenvolvimento saudável. Não é apenas a vitimização direta que produz efeitos danosos. Além dos efeitos relativos à saúde mental e desenvolvimento psicológico da punição corporal direta, crianças que vivem em famílias violentas também têm sua saúde física impactada. Quando expostas à violência, como violência entre parceiros, é maior a chance de crianças apresentarem ao longo de sua vida mais sintomas como asma, alergias, infecções, reumatismo, artrite, asma, bronquite, problemas de circulação, pressão alta (SPRINGER et al, 2007), maior uso de medicamentos e maior utilização do sistema de saúde, com maior probabilidade de consultas pediátricas (OLOFSSON et al, 2010). Esses sintomas se manifestam não só na infância, mas também ao longo da vida adulta. Isso nos leva a conclusão de que há cada vez mais clareza, por parte de estudiosos, que a disciplina física e exposição à violência durante a infância causa sofrimento e este pode se manifestar na forma de adoecimento, seja ele mental ou físico.

Normalmente ignoradas, os prejuízos que a punição e abuso físico, além das consequências para o indivíduo, geram consequências sociais mais amplas. Já existem evi-

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

dências da relação entre punição corporal, abuso físico e uma menor escolarização, menor empregabilidade de indivíduos vitimados, bem como maior adoção de comportamentos de risco. As conseqüências da vitimização de crianças ocasionam vulnerabilidades que demandarão atenção de serviços públicos como saúde, assistência social ou, em seus casos mais graves, medidas jurídicas. Em outras palavras, a punição corporal e abusos não tem custos apenas para suas vítimas, mas para a comunidade e para o Estado como um todo.

Dois fatores são especialmente importantes para uma reflexão sobre as conseqüências da disciplina física infantil: em primeiro lugar, desde muito tempo está claro que a violência contra a criança alimenta um ciclo que acaba por perpetuar esta forma de violência, bem como alimentar sua aceitação social (KNOX, 2010; SIMONS et al, 2010; DOUGLAS, 2006; ASHTON, 2001;). Sabemos que, quanto maior a aceitação desta prática, maior seu uso (STRAUS, 1991; FLYNN, 1996). Em outras palavras, é mais provável que indivíduos abusados ou punidos fisicamente adotem esse comportamento com suas famílias, por terem aprendido que esta é uma maneira válida de resolução de conflitos pessoais. Portanto, quando exposta à violência em sua infância, é maior a chance desta pessoa utilizar a mesma prática e vir a ser ela mesma uma abusadora (BRANDEBURG et al, 1997; BUSSMAN, 2004) e, por fim, recomeçar o ciclo de conseqüências individuais e sociais negativas exploradas há pouco – chamado de “ciclo intergeracional da violência” (WIDOW, 1989; MULLER et al, 1995; STRAUS e YODANIS, 1996; MARKOWITZ, 2001).

O segundo fator é uma retomada da questão central desta seção, quanto à distinção entre punição corporal e abuso físico. A punição corporal é um dos principais fatores de risco para o abuso físico, senão o principal deles. Isso quer dizer que aqueles que experimentam punição corporal apresentam um risco muito maior de serem agredidos severamente. Quanto mais freqüente a punição, a tendência é que se torne mais intensa (WEBER, VIEZZER e BRANDEBURG, 2004). Por outro lado, não só a escalada da intensidade é preocupante, mas também muitos casos de abusos tiveram origem em uma situação meramente disciplinar. Em outras palavras, podem derivar de situações onde a intenção dos pais era dar uma lição nos filhos e esta lição acabou em grave violência física. Essa relação entre punição corporal e abuso, assim como as conseqüências negativas compartilhadas

por ambos, levam os pesquisadores a entenderem estas duas práticas muito mais como um *continuum* do que como totalmente distintas (STRAUS, 1996; GERSHOFF, 2002), guardam entre si muito mais semelhanças que diferenças. A aceitação da punição física não é outra coisa senão um facilitador para que graves violências aconteçam, portanto impedir a punição corporal é caminho necessário para prevenir as agressões cotidianas cometidas contra crianças. Para Straus (2000), um caminho não só para a prevenção de violências físicas, mas para a prevenção dos maus-tratos infantis de maneira geral.

Como podemos ver, é vasto o conhecimento consolidado a respeito do amplo impacto causado pela prática socialmente instalada da punição corporal. O desafio agora reside em como mudá-la, proporcionando formas alternativas de educação que contribuam com o desenvolvimento infantil, respeitando as particularidades e tradições culturais, porém, sem que constituam uma agressão ou violação dos direitos da criança.

Punição corporal e abuso físico no contexto atual

O que é necessário para promover mudanças nesse quadro de abusos cotidianos e o que estamos efetivamente fazendo nesse sentido? Podemos analisar este ponto à luz de algumas das recomendações presentes no Relatório Mundial sobre Violência Contra a Criança (PINHEIRO, 2006) para o combate de todas as formas de violência contra a criança. Os desafios do combate à violência infantil no Brasil ainda são muitos, mas não podemos deixar de considerar que setores governamentais e da sociedade civil estão mobilizados para contornar esta situação: o Ministério da Saúde (MS), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), algumas organizações internacionais, por exemplo, agências da ONU e *Save the Children* e também da sociedade civil, como a rede *Não Bata, Eduque*, para citar apenas alguns exemplos de maior destaque, articulam estratégias para reformas legislativas, monitoramento e prevenção dos abusos infantis e a punição corporal.

Começaremos pela legislação relevante. À época do estudo de Pinheiro (2006), poucos Estados contavam com uma proibição clara e específica para a punição corporal em qualquer contexto, seja na escola, em serviços públicos, instituições de internação ou mesmo no ambiente doméstico. Tal estudo recomenda a todos os signatários

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

da Convenção dos Direitos da Criança e outros tratados² que adotem legislações consistentes com eles, proibindo todas as formas de violência contra a criança, incluindo a punição corporal. Hoje, 32 países contam com uma proibição universal do uso da punição corporal independente de sua finalidade ou contexto. O Brasil não é um deles³.

Em relação à punição corporal, a legislação disponível indica ainda persistir a legalidade desta prática como método disciplinar. O artigo 1638 do Código Civil, em sua redação, ainda deixa aberta a possibilidade de castigos moderados (GLOBAL INITIATIVE, 2012), mesmo que o ECA reconheça o direito da criança à dignidade e não ser submetida a castigos físicos. Sabemos que somente em 2010, por iniciativa da Presidência da República, foi proposto um projeto de lei (PL 7672/2010) que alterasse o Estatuto da Criança e do Adolescente para enfim proibir legalmente o uso da punição corporal, bem como qualquer tratamento cruel ou degradante, em qualquer contexto. Prevê medidas que vão desde comparecimento a programas comunitários de proteção à família a advertências, o que confere ao projeto um caráter principalmente educativo, portanto, de natureza claramente preventiva. Neste momento, o PL aguarda votação no Senado Federal, uma vez que foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 2011.

Quanto à eficácia deste tipo de estratégia, não é totalmente claro para a literatura acadêmica se a proibição legal da punição corporal tem os efeitos desejados. Podemos observar a experiência da Suécia, pioneira neste campo, que em 1979 já contava com leis cujo objetivo era impedir a punição corporal. Para Durrant (1999), ao longo de 40 anos de vigência da proibição, houve redução do apoio popular para o uso da punição corporal em 75%, o que leva a um menor uso desta prática e à substituição de punições mais severas (bater forte ou com algum objeto) para formas mais moderadas; houve aumento na identificação precoce de casos enquanto eles ainda não evoluíram para violência mais severas, através de um maior engajamento com o processo de notificação; promoção, por parte dos serviços públicos de saúde, assistência social e justiça, do foco na prevenção

ao abuso, conceito ainda incipiente no Brasil. Tudo isso sem necessariamente criminalizar os perpetradores, mas com acompanhamentos familiares e outras estratégias não-coercitivas – o objetivo da lei na Suécia, assim como deveria ser no Brasil, é educar e não punir. Combater o abuso infantil através da criminalização não seria outra coisa senão apenas deslocar o problema. Bussman (2004) considera haver resultados semelhantes para a Alemanha, que proibiu a punição corporal em 2000.

Por outro lado, o tema não é ponto pacífico e há discordâncias na literatura. Remetemos o leitor para a interessante crítica de Beckett (2005), que afirma não haver uma ligação clara entre a famosa lei de 1979 e as baixas taxas de abuso infantil presentes na Suécia, sendo que outros fatores explicariam melhor as baixas taxas de abuso na Suécia.

O citado PL despertou um intenso debate à época de sua proposição, com reações bastante distintas, desde apoio de entidades defensoras dos direitos da criança, até indignação e ceticismo dos setores mais conservadores da sociedade. Essa resistência, documentada fartamente em jornais e revistas de grande circulação, nos interessa como exemplo da falta de *awareness* em relação ao tema aqui tratado e para reforçar a importância de se aprovar o PL 7672. Por ora, dois argumentos podem ser apontados como essenciais para interpretar a reação tão inflamada e contrária ao projeto citado, que, no limite, nos parece ótimo termômetro para entender como os direitos da criança são tomados de forma geral no país: (1) há por parte das famílias o medo de se verem destituídas de uma prática disciplinar milenar, considerada legítima e fundamental para a criação dos filhos; e (2) a percepção de uma suposta invasão da privacidade da vida familiar, que estaria sendo cometida pela Estado.

Como mostrar o que é certo e errado, sobretudo em situações extremas, sem uma boa palmada? Ora, essa não é senão a manifestação de um despreparo para recorrer a outras estratégias parentais não-abusivas, que em muitos aspectos são contra-intuitivas, que não as herdadas pela geração anterior, que também aprenderam com a geração que as antecedeu e assim sucessivamente. Não se trata, de forma alguma, de dizer que pais e mães não estão preparados para exercer sua função ou criar seus próprios filhos. Trata-se, pelo contrário, de dizer que é preciso mostrar para as famílias que disciplina, dor e sofrimento nem sempre precisam andar juntas, ou seja, existem alternativas não-violentas.

2 Como, por exemplo, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984.

3 São eles, por ordem cronológica crescente: Suécia, Finlândia, Noruega, Áustria, Chipre, Dinamarca, Letônia, Croácia, Bulgária, Israel, Alemanha, Islândia, Ucrânia, Romênia, Hungria, Grécia, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Venezuela, Espanha, Togo, Costa Rica, Moldávia, Luxemburgo, Liechtenstein, Polônia, Tunísia, Quênia.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O Estado estaria, supostamente, esvaziando a autoridade dos pais na criação de seus filhos, assumindo a prerrogativa de dizer qual a melhor forma de criar e tratar os filhos das famílias brasileiras. Ora, o direito à privacidade é uma garantia individual inalienável presente na Constituição Federal e seria incabível essa incursão do Estado nos lares e relações interpessoais. Mas, no caso da punição corporal, essa questão nos parece colocada por motivos incorretos. Não há qualquer invasão da privacidade numa lei que visa formalizar a interdição ao abuso de crianças, tampouco uma tentativa inconstitucional de regular as relações familiares.

Cabe nos deter um pouco mais neste assunto. O artigo 5º da Constituição Federal, ao empregar as expressões *privacidade* e *intimidade*, as diferencia claramente enquanto duas formas diferentes de proteção individual (ARAÚJO E JÚNIOR, 2005). A *privacidade* nada mais é do que uma oposição àquilo que tem caráter público, ou seja, “os níveis de relacionamento social que o indivíduo habitualmente mantém oculto ao público em geral” (ARAÚJO E JÚNIOR, 2005, pg. 139), mas sem perder seu caráter interpessoal. Já a *intimidade*, essa sim diz respeito a um domínio impenetrável de ordem unicamente pessoal. Enquanto o caráter interpessoal das relações privadas for mantido, existe a possibilidade de que violações de direitos aconteçam. Continua cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir direitos fundamentais mesmo no ambiente privado familiar, através de programas apropriados. Cabe lembrar também que muitos outros fenômenos da vida privada já foram regulados pelo Estado. Se antes agressões a mulheres eram aceitas no ambiente doméstico, hoje já não o são mais. No que tange a relação com os filhos, se pais não enviam seus filhos à escola, podem até mesmo perder o pátrio poder. De acordo com essa perspectiva, não há razão para pensar que a proteção à criança é inconsistente com o direito fundamental à privacidade.

Uma segunda recomendação para a atuação dos Estados no combate à violência contra a criança, fundamental para o combate do uso de força física contra crianças, refere-se à coleta de dados para que o problema seja corretamente identificado. Identificar adequadamente o problema é o primeiro passo para que a real dimensão do problema da punição corporal e seus efeitos sejam revelados. Atualmente, contamos com sistemas de vigilância epidemiológica a partir das notificações obrigatórias de suspeita de abusos e maus-tratos, como o sistema de Vi-

gilância de Violências e Acidentes (VIVA/ Ministério da Saúde), e que reúnem denúncias de violações de direitos da criança e adolescente, como o Sistema de Informação para Infância e Adolescência⁴ (SIPIA/ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República), porém estes ainda se encontram em seus primeiros passos. Falta um longo caminho para seu amadurecimento e para disponibilizarem dados realmente representativos da realidade nacional dos maus-tratos infantis, incluindo a punição corporal. De qualquer forma, são ferramentas essenciais que merecem todo apoio. A partir delas, será possível a identificação de grupos vulneráveis, identificar progressos e retrocessos, criar indicadores e informar gestores públicos se as intervenções propostas surtem os efeitos desejados (PINHEIRO, 2006).

A formação dos profissionais que lidam de alguma forma com crianças e famílias em seu cotidiano é também um importante eixo na superação da prática de punir fisicamente. Uma formação que analise sistematicamente o fenômeno da violência contra crianças é fundamental, para que assim uma resposta adequada seja possível nos serviços públicos oferecidos, bem como o desenvolvimento de estratégias preventivas bem fundamentadas. Não é o que temos visto.

Um estudo (ainda não publicado) feito pelo NEV indica que, na formação de profissionais da saúde, da educação, da assistência social e da justiça, a temática da violência contra criança ainda é incipiente e não foi raro encontrar cursos que a ignoravam por completo. Como esperar, portanto, uma resposta adequada de profissionais que não foram sensibilizados, nem treinados diretamente nos temas relacionados à violência contra a criança? Espera-se que eles sejam familiarizados com indicadores de abuso e negligência enquanto problema social, saibam identificar precocemente seus sinais e avaliar o caso concreto, sabendo de antemão qual a terapêutica e encaminhamentos possíveis, inclusive a notificação compulsória, atendendo às necessidades básicas da criança e suas família, como apoio emocional e aconselhamento adequado (MARTINS E JORGE, 2008). Lidar com o problema passa, entre outras coisas, por uma revisão dos currículos das instituições de ensino superior, sobretudo públicas, que formam médicos, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, juízes e outros profissionais responsáveis pelo cuidado à criança nos serviços públicos.

4

As estatísticas disponibilizadas por este sistema podem ser encontradas no site <http://www.sipia.gov.br>.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Por fim, ainda acompanhando o estudo Pinheiro (2006) cabe ao Estado promover uma cultura de não-violência, através de campanhas públicas e programas específicos, mirando a prevenção. Para que um PL como o 7376/2010, quando em vigência, seja efetivamente respeitado, é preciso levar informações ao público em geral sobre os prejuízos da punição corporal, seja através de amplas campanhas em meios de comunicação de massa, seja com programas de educação de pais. Campanhas para a disseminação dos direitos da criança e adolescente já foram realizadas no passado. Ainda incomum em nosso cotidiano, o objetivo de programas voltado à educação de pais é apresentá-los conceitos fundamentais do desenvolvimento infantil, assim como formas mais adequadas para lidar com as principais dificuldades e conflitos que surgem na relação entre pais, filhos e filhas. Outros programas, como a visitação doméstica, também poderiam cumprir a função de prevenir o abuso físico. É preciso apresentar alternativas que não o castigo físico para os pais. Na realidade, ao educar seus filhos, pais já fazem uso de práticas não-abusivas na maior parte do tempo. Não se trata de mudar completamente as formas pelas quais os pais passam seus valores e códigos de conduta para filhos, mas sim fortalecer as formas não-abusivas de fazer tal coisa. Seria muito complicado ou muito custoso promovê-las? Como entende Straus (2000), não há evidências disso na literatura, pelo contrário, estratégias simples podem ter sucesso.

Em todos os pontos acima, a pesquisa acadêmica tem papel central, contribuindo para uma compreensão mais precisa do problema e para análise das alternativas

possíveis. E a academia está em dívida. O volume de produções a respeito dos maus-tratos infantis e punição corporal está aquém das necessidades do campo. Estudos de vitimização, revisões sistemáticas que incluam o monitoramento e a avaliação de intervenções e programas já implementados são algumas das lacunas mais evidentes no campo. Quanto à punição corporal, especificamente, apesar dos esforços de alguns grupos de pesquisadores, temos ainda uma pequena quantidade de estudos publicados. Boas revisões da produção bibliográfica sobre o tema, porém com outros recortes, podem ser encontradas em Pires e Miyazaki (2005), Gomes et al (2002) e Maia e Williams (2005).

Nenhuma violência é aceitável e toda forma de violência pode ser prevenida; esta é a principal mensagem do Relatório Mundial sobre Violência contra a Criança. A superação da prática histórica de agredir crianças passa pela clareza de que a própria punição corporal é um abuso em si. A expressão “palmada” não passa de um eufemismo conservador que acaba por esconder sua real dimensão e efeitos. Oferecer meios para combatê-la, bem como toda forma de violência voltada a crianças, através de esforços coordenados de diversos setores da sociedade civil e poder público, significa caminhar em direção a um princípio constitucional negligenciado: a priorização absoluta da infância e adolescência, sua proteção integral. Este princípio deve ser traduzido nas reformas legais necessárias, mas não só. Também nas políticas de governo e serviços públicos, cuja preocupação com a prevenção da violência ainda nos parece demasiadamente incipiente.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, LAD e JÚNIOR, VSN (2005). **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. - São Paulo: Saraiva.

ASHTON, V (2001). **The relationship between attitudes toward corporal punishment and the perception and reporting of child maltreatment**. *Child Abuse & Neglect*. Volume 25, Issue 3, March, Pages 389–399

AUCOIN KJ; FRICK PJ; BODIN SD (2006). **Corporal punishment and child adjustment**. *Journal of*

Applied Psychology. Volume 27, Issue 6, November–December 2006, Pages 527–541

BECKETT, C (2005) **The Swedish Myth : the corporal punishment ban and child death statistics**. *British Journal of Social Worker*, v. 35, n. 1, 125-138.

BRANDEBURG OJ e WEBER LND (1997). **Revisão da literatura de punição corporal**. *Interação em Psicologia*, 2005, 9(1), p. 91-102

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

CARDIA N (2012). **Pesquisa nacional por amostragem domiciliar sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência.** Disponível em http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2857&Itemid=1

DOUGLAS, EM (2006) **Familial violence socialization in childhood and later life approval of corporal punishment: a cross-cultural perspective**

DURRANT, JE (1999). **Evaluating the success of Sweden's corporal punishment ban.** *Child Abuse & Neglect*, vol. 23, n. 5, pp. 435-448.

FALEIROS, JM e BAZON, MR (2008). **Prevalência de maus-tratos em crianças de 1ª a 4ª série da cidade de Ribeirão Preto-SP.** Paidéia (Ribeirão Preto) vol.18 no.40 Ribeirão Preto 2008

FLYNN, CP (1996). **Normative support for corporal punishment: attitudes, correlates, and implications.** *Aggression and Violent Behavior*, Vol. I, No. 1, pp. 47-55.

FREITAS, MC (org) (1997). **História Social da Infância no Brasil.** São Paulo: Cortez

GERSHOFF ET (2002). **Corporal punishment by parents and associated child behaviors and experiences: A meta-analytic and theoretical review.** *Psychological Bulletin*, Vol 128(4), Jul 2002, 539-579.

GERSHOFF ET, GROGAN-KAYLOR A, LANSFORD JE, CHANG L, ZELLI A, DEATER-DECKARD K, DODGE KA (2010). **Parent Discipline Practices in an International Sample: Associations With Child Behaviors and Moderation by Perceived Normativeness.** *Child Development* Volume 81, Issue 2, pages 487-502, March/April 2010.

GLOBAL INITIATIVE TO END ALL CORPORAL PUNISHMENT OF CHILDREN (2011). **Ending legalized violence against children. Global Report.** Disponível em <http://www.endcorporalpunishment.org/pages/pdfs/reports/GlobalReport2011.pdf>

GLOBAL INITIATIVE TO END ALL CORPORAL PUNISHMENT OF CHILDREN (2012). **Brazil – Country Report. Summary of necessary legal reform to achieve full prohibition.** Citado em 08/08/2012. Disponível em <http://www.endcorporalpunishment.org/pages/frame.html>

GOMES, R, DESLADES, SF, VEIGA, MM, BHERING, C, e SANTOS, JFV (2002) **Por que as crianças são maltratadas? Explicações para a prática de maus-tratos infantis na literatura.** *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 18(3):707-714, mai-jun, 2002

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2006). **The end of child labour: within reach. Global Report.** Geneva. Disponível em <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-b.pdf>

KNOX, M (2010) **On hitting children: a review of corporal punishment in the united states.** *J Pediatr Health Care*. 2010 Mar-Apr;24(2):103-7. Epub 2009 May 21.

LONGO, CS (2005). **Ética disciplinar e punições corporais na infância.** *Psicol. USP* [online], vol.16, n.4, pp. 99-119.

MAIA, JMD e WILLIAMS, LCA (2005). **Fatores de risco e fatores de proteção ao desenvolvimento infantil: uma revisão da área.** *Temas psicol.* [online], vol.13, n.2 [citado 2012-07-02], pp. 91-103

MAKER AH, SHAH PV, AGHA Z. (2005) **Child physical abuse: prevalence, characteristics, predictors, and beliefs about parent-child violence in south asian, middle eastern, east asian, and latina women in the united states.** *J Interpers Violence*. 2005 Nov;20(11):1406-28.

MARKOWITZ, FE (2001) **Attitudes and Family Violence: Linking Intergenerational and Cultural Theories.** *Journal of Family Violence*, Vol. 16, No. 2,

MARTINS, CBG e JORGE, MHPM (2010). **Maus-tratos infantis: um resgate da história e das políticas de proteção.** *Acta Paul Enferm* [online]; 23(3):423-8.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

- MCLOYD, VC e SMITH, JM (2002) **Physical Discipline and Behavior Problems in African American, European American, and Hispanic Children: Emotional Support as a Moderator** *Journal of Marriage and Family* 64 (February 2002): 40–53
- MOLNAR, B. E., BUKA, S. L., BRENNAN, R. T., HOLTON, J. K., & EARLS, F. (2003). **A multilevel study of neighborhoods and parent-to-child physical aggression: Results from the project on human development in Chicago neighborhoods.** *Child Maltreatment*, 8, 84–97
- MULLER, RT; HUNTER, E e STOLLAK, G (1995). **The intergenerational transmission of corporal punishment: a comparison of social learning and temperament models.** *Child Abuse & Neglect*, Vol. 19, No. II, pp. 1323-1335.
- OLOFSSON, N; LINDQVIST, K; GADIN, KG; BRABACK, L; DANIELSSON, I (2010) **Physical and psychological symptoms and learning difficulties in children of women exposed and non-exposed to violence: a population-based study.** *Int J Public Health*. February; 56(1):89-96.
- PIRES, ALD e MIYAZAKI, MCOS (2005) **Maus-tratos contra crianças e adolescentes: revisão da literatura para profissionais da saúde.** *Arq Ciênc Saúde*, 2005, jan-mar;12(1):42-9
- PRIORE, M (1996). **História da criança no Brasil.** São Paulo: Contexto, 4ª edição.
- RUNYAN, DESMOND K.; SHANKAR, VISWANATHAN; HASSAN, FATMA; HUNTER, WANDA M.; JAIN, DIPTY; PAULA, CRISTIANE S; BANGDIWALA, SHRIKANT I.; RAMIRO, LAURIE S; MUNOZ, SERGIO R.; VIZCARRA, BEATRIZ; BORDIN, ISABEL A (2010) **International Variations in Harsh Child Discipline.** *PEDIATRICS*; v. 126, n. 3, p. E701-E711, SEP.
- SIMONS DA, WURTELE SK. (2010) **Relationships between parent's use of corporal punishment and their children's endorsement of spanking and hitting other children.** *Child Abuse Negl.* 2010 Sep;34(9):639-46, july
- SPRINGER, KW.; SHERIDAN, J; KUO, D; CARNES, M (2007). **Long-term physical and mental health consequences of childhood physical abuse: results from a large population-based sample of men and women.** *Child Abuse & Neglect: The International Journal*, v31 n5 p517-530 May 2007
- STRAUS, MA (1994). **Beating the devil out of them: Corporal punishment in American families.** New York: Lexington Books.
- STRAUS, MA e YODANIS, CL (1996) **Corporal punishment in adolescent and physical assaults on spouses in later life: what accounts for the link?** *Journal of Marriage and Family*, 58: 825-841, november
- STRAUS, MA (2000). **Corporal Punishment and primary prevention of physical abuse.** *Child Abuse and Neglect*, Volume 24, Issue 9, September 2000, Pages 1109–1114
- STURGE-APPLE, ML & DAVIES, PT. et al (2010) **Mother's parenting practices as explanatory mechanisms in associations between interparental violence and child adjustment.** *Partner Abuse*. 2010 Jan 1;1(1):45-60.
- UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm
- WEBER LND, VIEZZER AP e BRANDENBURG OJ (2004). **O uso de palmadas e surras como prática educativa.** *Estudos de Psicologia* 2004, 9(2), 227-237
- WIDOW, CS (1989) **The Cycle of Violence.** *Science, Articles*, v. 224, april.



4.3. TRABALHO INFANTO-JUVENIL

PANORAMA DO TRABALHO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL (2000-2010) EM CONTEXTO DE GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Thiago Thadeu da Rocha

Pesquisador do NEV/USP

O objetivo deste texto é problematizar o trabalho infantil no Brasil sob a perspectiva dos direitos humanos no período de 2000-2010. Para tanto, irá combinar a descrição e análise de dados quantitativos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e de programas e ações federais em desenvolvimento a partir da literatura especializada no tema. Longe de esgotar o debate, o texto levantará questões acerca dos avanços e desafios impostos para erradicação do problema.

Contexto Histórico e Político do Trabalho Infantil no Brasil

A exploração do trabalho infantil é um fenômeno que perpassa diferentes períodos da história nacional. Da colônia à república, em grandes propriedades rurais, na indústria ou em unidades domésticas artesanais, crianças pobres sempre trabalharam no país (Rizzini, 2007; Carvalho 2008).

De acordo com Alvim e Valladares (1988), a questão da infância torna-se objeto de preocupação no final do século XIX com o advento da República e do início do processo de industrialização no país. O teor da abordagem partia “de um conjunto de preconceitos e representações negativas sobre as classes populares, sendo essas crianças vítimas do abandono ou do comportamento de famílias desorganizadas e incapazes de socializá-las dentro dos valores da moral e dos bons costumes” (Carvalho 2008). Da mesma maneira, as políticas de enfren-

tamento da exploração de mão de obra infanto-juvenil nas fábricas denotavam um caráter assistencialista e correccional repressiva, cujas ações estavam centradas na criação de instituições especializadas na “proteção” ou “recuperação” dos denominados menores.

É apenas a partir do final dos anos 80 e início dos 90 do século passado que emerge na agenda política uma nova perspectiva sobre o problema, questionando concepções que definiam não só políticas e legislações, como os discursos de senso comum. Essa nova perspectiva ampara-se no entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e que as atividades laborais prejudicam seus desenvolvimentos físico, psíquico e social. Tal conquista é consequência da luta e mobilização de movimentos nacionais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e de organizações internacionais (via aporte técnico financeiro de programas da UNICEF e da Organização Internacional do Trabalho – OIT¹), cujos resultados foram a aprovação de legislações nacionais (art. 227 da Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em 1990), ratificações de Convenções Internacionais (Convenções nº 138 e nº 182 e Recomendações 146 e 190 da OIT²) e a imple-

1 Um exemplo importante do combate ao trabalho infantil no Brasil via recursos de organismos internacionais é a participação desde 1992 no Programa Internacional para Erradicação do Trabalho Infantil – IPEC.

2 A Convenção 138 refere-se ao comprometimento do país signatário em seguir uma política nacional que assegure a abolição efetiva do trabalho de crianças e eleve, progressivamente, a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho a um nível que torne possível aos menores o seu desenvolvimento físico

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

PANORAMA DO TRABALHO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL (2000-2010) EM CONTEXTO DE GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

TABELA 1 - PESSOAS DE 5 ANOS A 17 ANOS, OCUPADAS, POR SEMANA DE REFERÊNCIA E GRUPOS DE IDADE

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	5 a 14 anos	1.956.657	2.175.398	1.925.414	1.971.064	2.176.290	1.961.194	1.750.651	1.459.798	1.380.489
	15 a 17 anos	3.283.361	3.331.417	3.214.778	3.336.857	3.284.103	3.163.800	3.068.669	2.992.503	2.869.912
	Total	5.240.018	5.506.815	5.140.192	5.307.921	5.460.393	5.124.994	4.819.320	4.452.301	4.250.401
	Taxa	12,0	12,6	11,8	11,8	12,2	11,5	10,9	10,2	9,8

Notas: 1 - Até 2003, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. 2 - A partir de 2007: as categorias Sem declaração e Idade ignorada não foram investigadas. 3 - Os dados desta tabela foram reponderados pelo peso definido pela Contagem da População de 2007. 4- Em 2001 não há dados para 5 a 9 anos. 5 - Para o cálculo da taxa os dados foram reponderados pelo peso definido pela Contagem da População de 2007

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

mentação de ações e programa nos âmbitos do governo federal e da sociedade civil voltadas para a erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalho do adolescente (Vieira, 2008; Santos, 1995; Carvalho, 2008).

O impacto dessas ações é fator fundamental a ser considerado na diminuição da incidência do trabalho infantil no Brasil. De acordo com dados produzidos pelo IBGE, em 1992 o percentual de crianças e jovens entre 5 a 17 anos trabalhando era de 19,6% no Brasil. Já em 2002 totalizou-se 12,6% nessa faixa etária. Em outra série histórica, desenvolvida a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), tal redução também é perceptível: em 2004 havia cerca de 5.300.000 crianças e adolescentes ocupados³ entre 05 e 17 anos, 11,8% da população nessa faixa etária. Já em 2009, eram cerca de 4.250.000, 9,8% da população nesse intervalo etário.

A despeito dessa diminuição, verificada no Brasil como um todo, resultado combinado de legislações protetivas avançadas, ações de órgãos nacionais e internacionais e fatores de ordem demográfica, há que se ter cautela na interpretação desses dados. A esse respeito, vale ressaltar

e mental mais completo. (http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCA906FCD1165/cv_138.pdf). O Brasil ratificou essa convenção em 2002, por meio do Decreto nº 4.134. Já a Convenção 182 diz respeito às piores formas de trabalho infantil e ações imediatas para sua eliminação. No Brasil foi aprovada em 1999 e promulgada em 2000 (<http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/normas/conv182.php>). A recomendação 146 determina a idade mínima para admissão a emprego (<http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/normas/rec146.php>). A Recomendação 190 promulgada no Brasil por meio do decreto 3597 de 2000 refere-se às piores formas de trabalho infantil e ação imediata para a sua eliminação (<http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/normas/rec190.php>).

3 Foram classificadas como ocupadas, no período de referência especificado (semana de referência), as pessoas que tinham trabalho durante todo ou parte desse período. Incluíram-se, ainda, como ocupadas as pessoas que não exerceram o trabalho remunerado no período especificado por motivo de férias, licença, greve, etc (PNAD).

que o índice em termos absolutos ainda é alto, sendo um dos países da América Latina mais afetado pelo problema⁴. Além disso, essa diminuição ocorre em um ritmo lento, considerando que “a proporção de crianças trabalhando no país não teve redução expressiva desde meados da década de 1990” (Medeiros, 2011), tendendo à estabilização. Tendo como referência o período de 2004 a 2009, observa-se que com exceção de 2004 a 2005, quando há um leve aumento na taxa de 11,8% para 12,2%, percebe-se uma queda suave até 2009, término da série.

Por fim, como veremos adiante, tal diminuição não é uniforme em todos os Estados, o que nos leva a considerar questões de ordem social, econômica e cultural de cada região para podermos compreender melhor o problema. Dessa forma, o presente trabalho pretende entender a situação do trabalho infantil como uma afronta ao desenvolvimento dos direitos humanos⁵.

Para tanto, o artigo será dividido em quatro partes:

- I. **O que é Trabalho Infantil?** Aqui realizamos um breve balanço na literatura especializada sobre o conceito de trabalho infantil, ressaltando a importância da definição como forma de orientação no desenvolvimento de políticas e ações para sua erradicação;
- II. **Panorama do Trabalho Infanto-Juvenil no Brasil (2004-2009): diagnóstico e possíveis causas.** Com dados da PNAD apresentamos um quadro geral das características do trabalho infantil no Brasil e, a partir da bibliografia

4 Estatísticas mostram extensão do trabalho infantil na América Latina – Uol Notícias <http://economia.uol.com.br/ultnot/efe/2008/06/11/ult1767u121940.jhtm>

5 Agradeço Isa Oliveira pela ajuda prestada na compreensão dos principais problemas enfrentados para erradicar o trabalho infantil no Brasil.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

consultada, levantamos hipóteses sobre as suas principais causas.

III. Ações de Erradicação do Trabalho Infantil (2000-2010). Serão apresentados alguns dos principais programas e ações de erradicação do trabalho infantil desenvolvidos pelo governo federal no decênio de 2000 a 2010, assim como os alcances e limites de tais proposições.

IV. Considerações sobre o tema em uma perspectiva dos direitos humanos. Serão resgatados os principais pontos de discussão apresentados no decorrer do artigo e seus reflexos na consolidação de uma agenda de respeito aos direitos humanos.

I. O que é trabalho infantil?

O trabalho infantil é um fenômeno multifacetado. Envolve questões de ordem histórica, econômica, social e cultural:

“a transformação do trabalho infantil em uma categoria social está ligada historicamente às mudanças ocorridas no mundo do trabalho, aos movimentos sociais e políticos relacionados aos direitos humanos, à luta dos trabalhadores e às mudanças sobre a concepção de infância” (Vieira, 2009).

Por estes motivos, defini-lo é mais um dos desafios imprescindíveis para a melhor compreensão de suas consequências e para um efetivo enfrentamento.

A literatura especializada sobre o tema não apresenta um consenso quanto à sua definição. Autores, como Peres et al (2003), o faz a partir da distinção com a “exploração do trabalho infantil”:

“As crianças ajudam desde cedo suas famílias nos afazeres do lar, no campo, em lojas etc. Essas atividades, porém, são as que chamamos de trabalho infantil. O conceito aplica-se melhor àquelas desempenhadas por menores, em condições mais ou menos regulares, para ganhar sustento para si e suas famílias”.

Alguns aspectos do trabalho infantil com função educativa também fariam parte deste conceito. No entanto, há autores e instituições da sociedade civil que

questionam se algum tipo de trabalho durante a infância pode ser considerado educativo, pois afetariam negativamente seu pleno desenvolvimento humano.

Outra forma de conceituar o trabalho infantil seria a partir das legislações ou normas internacionais e nacionais. No caso internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera criança o indivíduo com 15 anos ou menos. Em sua Convenção nº 138 de 1973, complementada pela Recomendação 146, ambas aprovadas pelo Brasil, a referida instituição estabeleceu a idade mínima de admissão ao emprego, na qual o país signatário poderá determinar a idade mínima para o trabalho desde que não seja menor que 15 anos de idade e não seja inferior à conclusão da escolaridade obrigatória.

No Brasil, de acordo com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é proibido o exercício de todo e qualquer trabalho ao menor de 14 anos. Já para os adolescentes entre 14 e 16 anos de idade, o trabalho é permitido exclusivamente na condição de *aprendiz*, desde que respeitadas todas as condições legais estabelecidas. Ou seja, são excluídas as atividades em trabalho noturno, insalubre ou perigoso, ou que afete seu desenvolvimento psíquico, moral ou social do adolescente (art. 67 do ECA).

Para os fins propostos pelo 5º Relatório Nacional de Direitos Humanos, adotamos o conceito de trabalho infantil formulado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) e Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), órgãos representativos na luta pelo combate ao fenômeno:

“Aqueles atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 anos, independente da sua condição ocupacional”. (Brasil, 2004d, p. 9). Atividades estas configuradas como “um tipo específico de violação dos direitos humanos que impede o desenvolvimento pleno das capacidades e potencialidades das crianças e adolescentes”⁶

A esta definição, incluiremos a idade de 17 anos ao

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

escopo analítico, pois o ECA assim define adolescente (pessoas entre 12 e 18 anos de idade). Além disso, as fontes pesquisadas costumam incluir tal categoria em seus dados e análises, conforme veremos a seguir.

II. Panorama Geral do Trabalho Infantil no Brasil (2000 – 2009): diagnóstico e possíveis causas.

Conforme descrito anteriormente, os dados indicam que o trabalho infantil no Brasil vem declinando desde o início dos anos 1990. No entanto, esta informação por si só não é capaz de dar conta das múltiplas manifestações e dinâmicas do fenômeno. A literatura especializada no tema aponta que sua evolução obedece a certos padrões de ordem social, econômica, regional e cultural. Mapear e explorar estas variáveis são caminhos indispensáveis para se observar as particularidades do problema e pensar formas de atuação para sua erradicação.

Deste modo, o panorama geral apresentado a seguir pretende mostrar a situação do trabalho infantil no Brasil, no período de 2000 a 2010. Para tanto, faremos a descrição e análise das seguintes variáveis: região, sexo, idade, local de residência e de trabalho - referências importantes para responder perguntas de onde e como se manifesta o fenômeno.

Respeitando o escopo pretendido desta publicação e os limites da fonte pesquisada, o período da análise será limitado em grande parte ao intervalo que compreende os anos de 2004 a 2009. A coleta de dados realizada pela PNAD, pesquisa domiciliar mais abrangente do país nos temas investigados e na cobertura geográfica abrange, a partir de 2004, a população residente nas unidades domiciliares (domicílios particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos) de todas as Unidades da Federação. Até o ano de 2003 não incluía as regiões localizadas nas áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, o que, a nosso ver, impede a utilização dos dados.

As características de trabalho e rendimento são investigadas para as pessoas de 05 anos de idade ou mais. Vale acrescentar que optamos por utilizar os dados fornecidos pelo banco de dados da PNAD coletados na semana de referência. Isto é, foram contabilizados apenas o número de indivíduos que trabalhavam em semanas de referências específicas e não durante o ano inteiro. Tais informações ora foram tabulados pelo pesquisador, ora retirados de outras pesquisas da área - neste caso devida-

mente indicada a fonte. Vale indicar que a PNAD não inclui as crianças procurando emprego ou exercendo atividades domésticas.

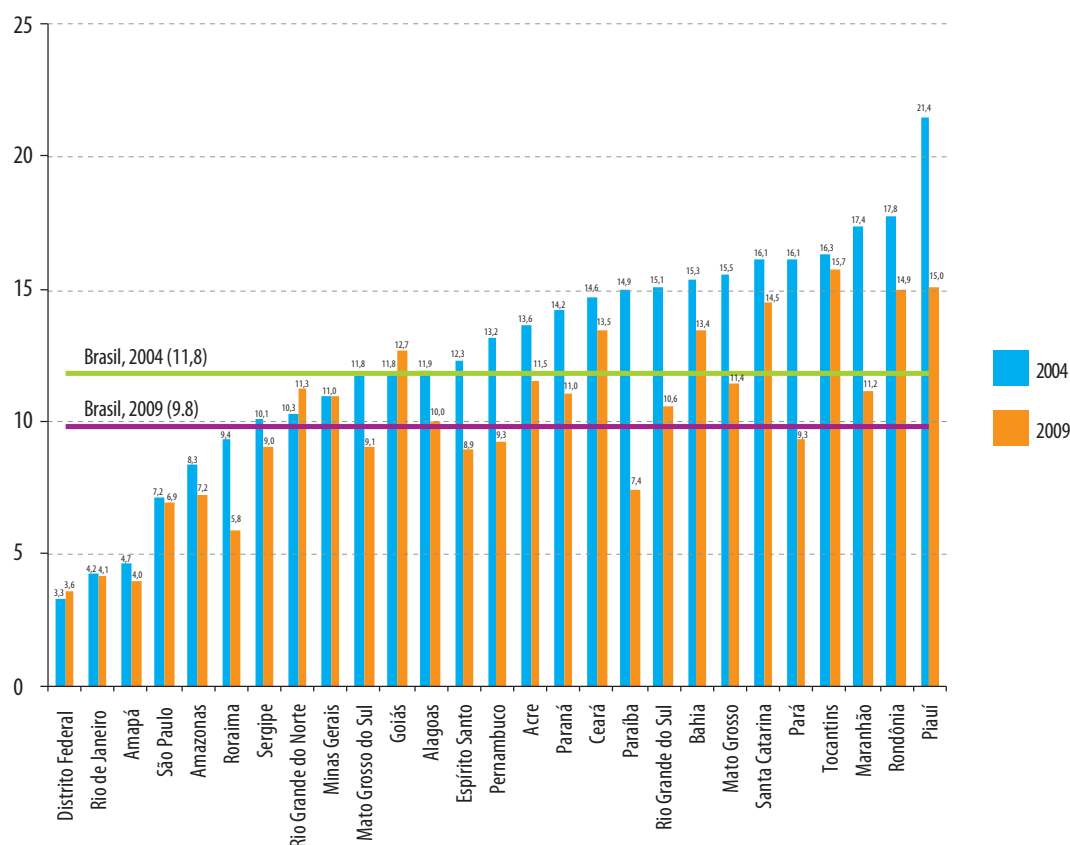
O gráfico abaixo apresenta as taxas de pessoas ocupadas de 05 a 17 anos sobre o total da população nessa faixa etária de 2004 e 2009.

De acordo com o gráfico 1 observamos que entre 2004 a 2009, com exceção dos estados do Rio Grande do Norte, Goiás, Distrito Federal e Minas Gerais em todos os outros estados da federação há queda na taxa de pessoas entre 05 e 17 anos ocupadas. O Brasil passa, portanto, de uma taxa de 11,8% da população nessa faixa etária ocupada para 9,8%, em 2009. Como já mencionado, este declínio apresenta uma tendência de estagnação, já que a queda vem se dando de maneira mais suave nos últimos anos (ver anexo 1). Segundo especialistas, esta informação indica que a luta pela erradicação do trabalho infantil chegou ao que se chama de “núcleo duro”, isto é, a um ponto específico da população, cujas características gerais referem-se a um grupo pertencente a famílias dos estratos mais pobres e menos qualificados profissionalmente. Tal informação é imprescindível a ser levado em conta pelas ações e esforços pretendidos pelas autoridades públicas e sociedade civil.

Ainda nessa discussão das quedas nas taxas, vale destacar os estados onde ela foi mais acentuada entre os anos de 2004 e 2009: Piauí (21,4% - 15%), Maranhão (17,4% - 11,2%), Paraíba (14,9% - 7,4%), Pernambuco (13,2% - 9,3%), Pará (16,1% - 9,3%) e Rio Grande do Sul (14,5% - 10,6%), este último o único estado fora do eixo Norte-Nordeste. Ao olharmos com mais atenção os dados a respeito desse grupo, vemos que os estados do Piauí e Rio Grande do Sul, a despeito da queda, continuam com a taxa superior a média nacional em 2009. Além disso, vale dizer que os Estados desse grupo continuam a ter, em números absolutos, uma grande quantidade de crianças e jovens ocupados.

Ainda de acordo com o gráfico 1, notamos que em 2004, 15 estados apresentavam taxas acima da média brasileira. São eles: Espírito Santo, Pernambuco, Acre, Paraná, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Mato Grosso, Pará, Tocantins, Maranhão, Rondônia e Piauí. Já em 2009, 14 estados encontram-se nesse grupo, só que agora incluindo Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Norte e excluindo-se Pernambuco, Paraíba, Pará e Espírito Santo. Em 2009, as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores números de crianças

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 1 – TAXA (%) DE PESSOAS DE 5 ANOS A 17 ANOS, OCUPADAS, NA SEMANA DE REFERÊNCIA, SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO NESTA FAIXA ETÁRIA - 2004 E 2009

Fonte: PNAD /IBGE- 2004 e 2009

e jovens trabalhando em 2009: 412.751 e 1.588.387, respectivamente.

Para interpretar os dados descritos acima, um estudo desenvolvido pela OIT em 2001 chama atenção para se levar em consideração aspectos das desigualdades entre as regiões. Os estados do Sul e Sudeste são bem mais desenvolvidos social e economicamente, segundo indicadores de renda, rendimento familiar per capita, educação, longevidade, em relação aos estados do Norte e Nordeste. Deste modo, o fator econômico e social teria peso na escolha/obrigação de trabalhar na infância e juventude nessas regiões. No entanto, Vieira (2009) questiona a predominância do fator pobreza como preponderante para a existência do trabalho infantil. A esse respeito, a autora levanta uma questão importante: como explicar o fato de que a grande maioria das famílias que se encontram nessa situação de pobreza não lance mão dessa alternativa para complementar a renda? Ainda neste ponto, outra questão pode ser colocada: como aceitar exclusivamente os fatores de ordem econômica como

principal causa do trabalho infantil se no período em análise, as variáveis macroeconômicas no Brasil apresentavam condições favoráveis? Considerando que as variáveis tradicionais relacionadas ao trabalho infantil (pobreza, rendimento) serem favoráveis, seria de se esperar uma redução maior da taxa de ocupação.

Acerca do decréscimo geral nas taxas de ocupação na faixa etária de 05 a 17 anos a literatura especializada aponta para fatores de ordem demográfica (Plano Nacional, 2004) e a intensificação das ações do governo federal durante o período estudado, tema a ser debatido no tópico a seguir.

Já para explicar as causas do trabalho infantil, cujo argumento não fique apenas refém do aspecto econômico, a literatura consultada afirma que diferentes fatores se articulam. Os autores mencionam a dificuldade de acesso à educação pública de qualidade, a debilidade de políticas sociais e econômicas, número de membros na família (Kassouf, 2007), nível de escolaridade dos pais (Kassouf, 2007; Vieira, 2009), o desconhecimento das famílias sobre os riscos do trabalho infantil e uma per-

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

TABELA 2 - PESSOAS DE 5 ANOS A 17 ANOS, OCUPADAS, POR SEMANA DE REFERÊNCIA E GRUPOS DE IDADE

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Piauí	5 a 14 anos	88.191	99.977	60.981	57.983	52.690	57.326
	15 a 17 anos	86.600	72.622	86.740	71.809	62.016	66.060
	Total	174.791	172.599	147.721	129.792	114.706	123.386
	Taxa	21,4	20,6	17,4	16,3	15,0	15,0
Maranhão	5 a 14 anos	151.984	190.697	154.544	153.558	94.845	77.021
	15 a 17 anos	168.072	170.416	174.600	157.964	125.590	121.792
	Total	320.056	361.113	329.144	311.522	220.435	198.813
	Taxa	17,4	20,2	17,1	16,8	11,9	11,2
Paraíba	5 a 9 anos	71.151	82.266	54.377	46.526	35.897	21.585
	15 a 17 anos	77.159	81.351	68.093	61.876	65.815	47.684
	Total	148.310	163.617	122.470	108.402	101.712	69.269
	Taxa	14,9	16,9	13,1	11,3	11,1	7,4
Pernambuco	5 a 14 anos	139.136	160.021	155.971	116.128	106.873	85.896
	15 a 17 anos	152.730	160.627	154.427	161.130	126.103	115.993
	Total	291.866	320.648	310.398	277.258	232.976	201.889
	Taxa	13,2	14,3	14,0	12,7	10,6	9,3
Pará	5 a 14 anos	149.994	159.724	135.543	108.044	94.365	76.583
	15 a 17 anos	178.689	163.943	142.064	144.218	145.815	115.717
	Total	328.683	323.667	277.607	252.262	240.180	192.300
	Taxa	16,1	15,6	13,3	12,2	11,4	9,3
Rio Grande do Sul	5 a 14 anos	145.005	126.975	132.587	113.576	89.189	64.452
	15 a 17 anos	212.297	189.511	181.291	189.108	179.213	172.453
	Total	357.302	316.486	313.878	302.684	268.402	236.905
	Taxa	15,1	13,5	13,3	13,4	11,9	10,6

Fonte: RIPSa – IDB-2010

cepção positiva sobre o trabalho como forma de aprendizagem (Carvalho, 2008; Vieira, 2009).

Retomando a caracterização do trabalho infantil, com relação ao sexo, o número de crianças e adolescentes ocupadas do sexo masculino é superior ao feminino, conforme observado na tabela 3. De acordo com Carvalho (2008), esta informação é consistente com a divisão sexual do trabalho e com os valores relativos à questão de gênero que prevalecem na sociedade brasileira, no qual há maior dedicação das mulheres aos afazeres domésticos e os homens ocupados em atividades fora de suas residências. Ainda nessa discussão sobre a predominância de pessoas do sexo masculino ocupadas, vale dizer que os dados referentes ao trabalho doméstico, largamente realizado por meninas, não são contabilizados pela PNAD já que ele ainda não é tratado como trabalho por parte dos entrevistados (Kassouf, 2007), e existir a possibilidade de afastamento da ocupação por conta da gravidez

na adolescência, indicando assim, que as informações no recorte de gênero estão subestimadas.

A tabela 3 também indica que quanto maior a idade, maior a inserção no mercado de trabalho. Dos 05 aos 09 anos de idade, a criança usualmente trabalha como auxiliar de algum membro da família, com jornada parcial, pois nessa fase da vida a prioridade dos pais é que os filhos frequentem a escola. A tendência é que quanto mais velho, aumenta a jornada de trabalho. Neste ponto vale lembrar que, pela legislação nacional, a partir dos 16 anos é permitido trabalhar desde que na qualidade de aprendiz.

Outra informação importante para caracterizar o trabalho infantil no Brasil é quanto ao local de trabalho nos quais há predominância de crianças e jovens ocupados. De acordo com dados da PNAD em 2001 das 5.482.515 crianças e jovens de 05 a 17 ocupadas, 3.219.881 residiam na área urbana e 2.262.634 na área

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

TABELA 3 - PESSOAS DE 5 ANOS OU MAIS DE IDADE, OCUPADAS, POR PERÍODO DE REFERÊNCIA, SEXO E GRUPOS DE IDADE

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	5 a 9 anos	253.161	305.520	236.762	157.645	141.190	122.679
	10 a 14 anos	1.717.903	1.870.770	1.724.432	1.593.006	1.318.608	1.257.810
	15 a 17 anos	3.336.857	3.284.103	3.163.800	3.068.669	2.992.503	2.869.912
	Total	5.307.921	5.460.393	5.124.994	4.819.320	4.452.301	4.250.401
Homem	5 a 9 anos	177.969	214.104	165.073	110.236	100.329	82.567
	10 a 14 anos	1.171.953	1.261.810	1.128.760	1.079.423	886.272	855.083
	15 a 17 anos	2.155.902	2.089.461	2.006.144	1.976.480	1.943.695	1.860.765
	Total	3.505.824	3.565.375	3.299.977	3.166.139	2.930.296	2.798.415
Mulher	5 a 9 anos	75.192	91.416	71.689	47.409	40.861	40.112
	10 a 14 anos	545.950	608.960	595.672	513.583	432.336	402.727
	15 a 17 anos	1.180.955	1.194.642	1.157.656	1.092.189	1.048.808	1.009.147
	Total	1.802.097	1.895.018	1.825.017	1.653.181	1.522.005	1.451.986

Nota: 1 - Até 2003, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. 2 - A partir de 2007: as categorias Sem declaração e Idade ignorada não foram investigadas. 3 - Os dados desta tabela foram reponderados pelo peso definido pela Contagem da População de 2007.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

rural. Já em 2006, das 5.137.209, 2.100.130 moravam na área rural e 3.037.079 na área urbana.

Já o gráfico 2 mostra que as crianças e adolescentes de 10 a 15 anos de idade trabalham prioritariamente em fazendas, sítio e granjas. Este dado confere com a informação do gráfico 1 no qual os Estados onde o trabalho agropecuário tem maior peso (MA, PI, CE, PR, PB, Al, BA, MG, PR, SC, RS) figuram entre os estados com altas taxas de ocupação. Vale acrescentar que no meio rural há muita gente trabalhando com a família e isto nem sempre é considerado trabalho. Outros dados do gráfico 2 merecem destaques. O primeiro deles diz respeito ao local de trabalho em via ou área pública. É sabido que no meio urbano as crianças que trabalham na rua estão vulneráveis ao envolvimento com drogas e à violência policial (Banco Mundial, 2011). Já o dado sobre a categoria “Local de Trabalho: no próprio domicílio” há que ponderar sua veracidade já que este valor pode estar subestimado por muitos não considerarem trabalho infantil ocupações exercidas pelas crianças no próprio domicílio da criança.

A lista de riscos físicos a que estão expostas crianças e jovens ocupados é vasta e pode variar segundo o tipo de ocupação:

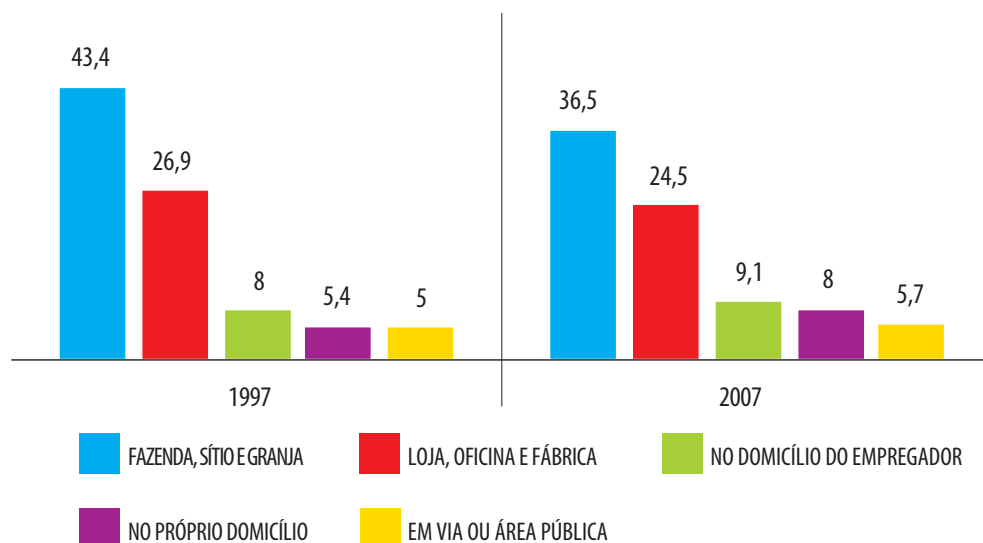
Em atividades agrícolas estão expostas a radiação solar, calor, umidade, chuva e picadas

de insetos peçonhentos, doenças respiratórias e contaminação com agrotóxicos. Tais riscos podem levar a queimaduras na pele, envelhecimento precoce, câncer de pele, comprometimento do desenvolvimento físico-motor (...). Crianças e adolescentes ocupados no comércio ambulante, uma das principais atividades nas áreas urbanas, estão expostos ao levantamento e transporte manual de peso excessivo, movimentos repetitivos, acidentes de trânsito que ocasionam fadiga física, envelhecimento precoce, dores musculares, nos membros e coluna vertebral (Carvalho, 2008).

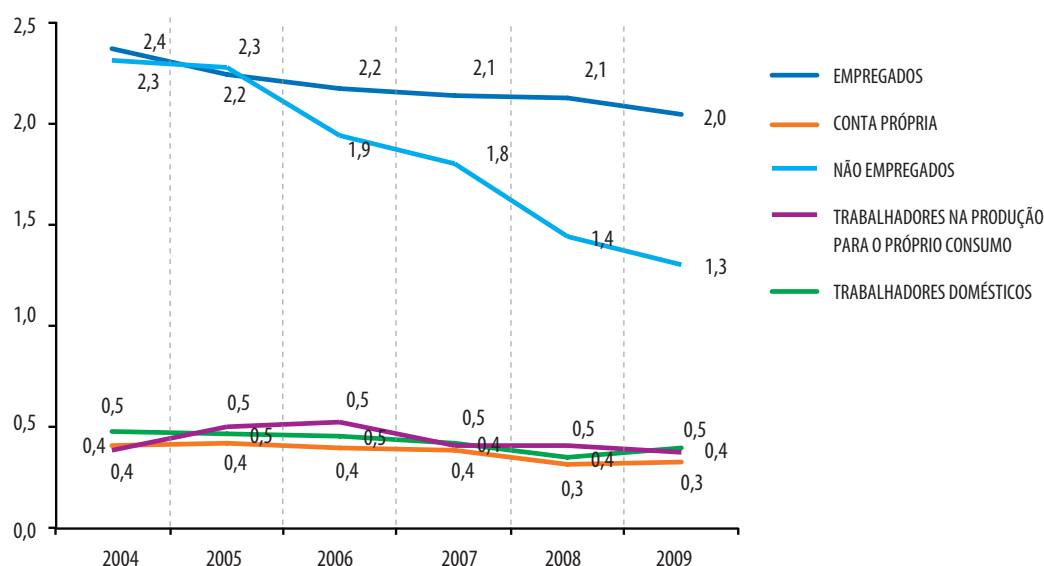
O gráfico 3 nos mostra a posição na ocupação no trabalho principal, ou seja, do único trabalho que a pessoa teve na semana de referência da pesquisa⁷. Nesta

⁷ O PNAD define oito categorias de ocupação: a) Empregado - Pessoa que trabalhava para um empregador (pessoa física ou jurídica), geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios (moradia, comida, roupas etc.). Nesta categoria incluiu-se a pessoa que prestava o serviço militar obrigatório e, também, o sacerdote, ministro de igreja, pastor, rabino, frade, freira e outros clérigos; b) Trabalhador doméstico - Pessoa que trabalhava prestando serviço doméstico remunerado em dinheiro ou benefícios, em uma ou mais unidades domiciliares; c) Conta própria - Pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado; d) Empregador - Pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado; e)

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 2 – TAXA (%) DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 10 A 15 ANOS DE IDADE, OCUPADOS, SEGUNDO O LOCAL DE TRABALHO - BRASIL (97/2007)

Fonte: IBGE/Pnad

GRÁFICO 3 – TAXA (%) DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 10 A 15 ANOS DE IDADE, OCUPADOS, SEGUNDO O LOCAL DE TRABALHO - BRASIL 1997 – 2007

Fonte: RIPSA – IDB-2010

Trabalhador não remunerado membro da unidade domiciliar - Pessoa que trabalhava sem remuneração, durante pelo menos uma hora na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar que era: empregado na produção de bens primários (que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura), conta própria ou empregador; f) Outro trabalhador não remunerado - Pessoa que trabalhava sem remuneração, durante pelo menos uma hora na semana, como aprendiz ou estagiário ou em ajuda à instituição religiosa, beneficente ou de cooperativismo; g) Trabalhador

na produção para o próprio consumo - Pessoa que trabalhava, durante pelo menos uma hora na semana, na produção de bens do ramo que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura, para a própria alimentação de pelo menos um membro da unidade domiciliar; h) Trabalhador na construção para o próprio uso - Pessoa que trabalhava, durante pelo menos uma hora na semana, na construção de edificações, estradas privadas, poços e outras benfeitorias (exceto as obras destinadas unicamente à reforma) para o próprio uso de pelo menos um membro da unidade domiciliar.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

categoria é possível afirmar o predomínio da população de 10 a 17 anos como “empregados”, seguida dos “não remunerados”.

Nesse ponto vale destacar que não se contabiliza aqueles que trabalham em atividades ilícitas (tráfico de drogas, prostituição, etc), o que subestima uma análise mais aprofunda dos denominados trabalhos perigosos, cuja atenção é dada por diferentes países signatários da Convenção 182 da OIT. No Brasil o decreto nº 6481/1998⁸ apresenta uma lista das piores formas de trabalho que são proibidas para menores de 18 anos.

O gráfico 3 indica uma leve tendência de queda na ocupação de empregados, e queda acentuada nos não remunerados. Já a posição na ocupação por conta própria, na produção para o próprio consumo e trabalhadores domésticos observamos uma constância. As posições como empregadores e trabalhadores na construção para uso próprio não apresentaram taxas significativas.

III. Ações de erradicação do trabalho infantil (2000-2010)

Conforme esboçado no início do texto, no final dos anos 1980, emerge na agenda nacional um novo paradigma de discussão e enfrentamento do fenômeno, cuja origem remete à mobilização de setores da sociedade civil do Brasil, organizações internacionais e autoridades públicas. Neste cenário, legislações são aprovadas, convenções ratificadas e ações implementadas, todas elas inseridas no registro afirmativo de proteção e provimento de direitos básicos.

A presente seção tem como objetivo descrever os principais avanços e desafios no combate ao trabalho infantil desenvolvidos no Brasil durante o decênio 2001-2010. Para tanto, selecionamos como foco o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2004), assim como sua Avaliação (Lustosa, 2007) – ambos os documentos reconhecidos como referência para “construção de um Brasil livre do trabalho infantil”, segundo as próprias entidades e fóruns especializados no tema.

Elaborado em 2003 por membros da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), órgão representado por entidades do poder públi-

co e sociedade civil responsável implementar a aplicação das disposições das Convenções nºs 138 e 182 da OIT, o Plano Nacional é sinal de avanço na busca por compreender o fenômeno em suas manifestações e dinâmicas recentes, tendo como pretensão servir de auxílio para abolir o trabalho infantil. Seu formato e conteúdo seguem o seguinte padrão: primeiro é traçado um diagnóstico do trabalho infantil com base em dados oficiais, logo em seguida são elaboradas recomendações e ações a serem executadas em curto, médio e longo prazo por diferentes atores, em especial da esfera pública.

A esse respeito, o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) elaborou uma avaliação das ações do Plano para o período de 2003-2006. Segundo o estudo, em termos de legislação, o estado brasileiro é marcado por um arcabouço jurídico “harmonizado com a Convenção dos Direitos da Criança, preconizada pelas Nações Unidas, e com as Convenções da OIT”. A questão não está, portanto, em aperfeiçoar as leis em seu aspecto formal - apesar de haver uma mobilização para inclusão de novos pontos, como a discussão sobre o trabalho infantil nas atividades artísticas e esportivas - mas nas dificuldades do Estado em “implementar e fazer valer essa série de leis e medidas para eliminação do trabalho infantil” (Lustosa, 2007).

Já no que se refere à execução das ações de responsabilidade do governo em suas três esferas de poder, de acordo com a Avaliação do Plano Nacional ficou concluído que, para o período em análise, houve uma “taxa de execução sofrível”. Isto é, foram identificadas limitações no processo de planejamento e as ações foram efetuadas parcialmente: “das 133 ações previstas, menos de um terço apresentou conformidade com o originalmente planejado” (Lustosa, 2007).

Destas ações avaliadas destacam-se as desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, cujos resultados no campo da proteção ao trabalhador adolescente foram positivas, superando a metas para os anos de 2004, 2005 e 2006. Já a avaliação do Programa Nacional do Primeiro Emprego⁹ não foi positiva: “esperava-se que os incentivos permitissem que as empresas contratassem jovens, mas os resultados foram tímidos com pouco envolvimento das empresas”. Por fim, é digno de nota o

8 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6481.htm

9 O Programa Nacional do Primeiro Emprego são ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda (Decreto 5.199/2004).

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

desenvolvimento de uma ferramenta de informação desenvolvida pelo referido Ministério, denominado Sistema de Informação Sobre Focos de Trabalho Infantil 1.0 (SITI)¹⁰, cujo objetivo é rastrear e, conseqüentemente, fiscalizar, focos de trabalho infantil em nível municipal.

Já no que se refere às ações desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social destaca-se, em primeiro plano, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o PETI em 2004 atendia cerca de 810.000 mil crianças e adolescentes em 2.601 municípios do país, garantindo aos beneficiários uma renda mensal transferida às famílias com criança ou adolescentes em situação de trabalho; serviços de convivência (conjunto de atividades lúdicas, culturais e educativas no contra turno escolar¹¹), com exigência de contrapartida de 85% da frequência escolar e acompanhamento familiar. Já em 2005 amplia-se para 1 milhão de beneficiários e, em 2006, em cerca de 1,2 milhões. No final de 2005, o PETI integra-se ao Bolsa Família, outro programa federal de transferência de renda. A este respeito, vale notar que o orçamento destinado ao pagamento das bolsas às famílias em 2006 ampliou-se de R\$ 328,2 milhões para R\$ 900 milhões, mas o valor previsto para as ações socioeducativas não acompanhou esse movimento.

As restrições orçamentárias para ampliação dessas atividades, apontadas pela avaliação do FNPETI, vem acompanhada de outro problema, relacionado ao papel dos municípios que apresentam dificuldades para manter esses serviços. Estes problemas revelam o porquê das metas do Programa ficarem aquém do esperado, mantendo-se o mesmo patamar de 2005. A importância de buscar soluções a estes e outros problemas apontados na implementação do PETI reside na constatação empírica de que nos períodos de expansão houve diminuição no total de crianças e jovens ocupados precocemente, como atesta a análise do período de 1992 a 2002 (Carvalho, 2002)¹².

Ainda a respeito de avaliações de ações governamentais com ênfase na distribuição de renda, dois es-

tudos merecem destaques por medirem o impacto dos programas na redução do trabalho infantil. Utilizando-se como referência estatística os microdados da PNAD 2001, Ferro e Kassouf (2005) afirmam que o programa Bolsa-Escola é eficiente na redução do número de horas mensais de trabalho das crianças, mas os resultados não foram conclusivos em relação à decisão da família em inserir suas crianças no mercado de trabalho. Outro estudo sobre o mesmo programa com base nos microdados do Censo 2000 conclui que o Bolsa-Escola e Renda Mínima tem algum impacto na escolaridade e que esse impacto é positivo e significativo, contudo não inibem o trabalho das crianças (Cardozo e Souza, 2003). Os resultados dessas pesquisas nos leva a questionar o quanto estes programas lidam com o fator cultural e simbólico que cerca o trabalho infantil no Brasil. De acordo com Viera (2009),

(...) o problema do trabalho infantil persiste porque, embora se admita que o fenômeno tenha causas em diferentes campos [por exemplo, campos sociais, econômicos e políticos], a sociedade continua a vê-lo como algo que pode, em determinadas circunstâncias, ter um aspecto positivo.

Os diagnósticos realizados pelo Plano Nacional e pela dissertação de mestrado referida acima indicam a persistência de elementos da crença segundo a qual dar emprego a crianças e adolescentes é uma forma de ajudar no desenvolvimento das famílias, como estratégia de inclusão e de prevenção contra a delinquência e a criminalidade, e não como uma forma de violação de direitos básicos. Como bem pontuado por Medeiros (2011), o trabalho infantil é mais comum entre as famílias pobres, mas não é uma estratégia de sobrevivência, pois rende pouco e nem sequer prepara as crianças para um futuro profissional, já que adultos que trabalharam quando criança terminaram em profissões piores do que aqueles que nunca trabalharam.

IV. Considerações sobre o tema em uma perspectiva de violação de direitos humanos

A complexidade do trabalho infantil é manifesta em diferentes níveis, desde a sua conceituação e causas, até

10 <http://sistemasiti.mte.gov.br/>

11 O governo federal criou o Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações ofertadas pelo Serviço Sócio-educativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SISPETI) que controla e acompanha a frequência mensal mínima de 85% das crianças e dos adolescentes do PETI.

12 Não foi possível analisar os dados referentes ao PETI para o período de 2004 a 2010, pois a pesquisa não teve acesso às informações elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e PNAD.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

as possíveis estratégias de erradicação. Em contraste a este cenário de incertezas e embates, estudiosos e militantes da área chegaram a um consenso quanto ao fato de que o tema deva ser tratado como uma grave violação de direitos humanos. Essa perspectiva, que coloca o trabalho infantil mais como uma questão de direitos humanos do que uma regulação do trabalho (Vieira, 2009), ressalta que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e, por isso, devam ser respeitados em seus direitos básicos. Para reforçar esse consenso, diferentes estudos evidenciam as péssimas consequências e os danos para a vida adulta que sofrem aqueles que trabalham precocemente, em dimensões como saúde, educação e salário futuro. Kassouf (2007), por exemplo, ressalta que o trabalho exercido durante a infância impede a aquisição de educação e capital humano.

A descrição elaborada no presente texto, de forma alguma, pretendeu negar os esforços das entidades

e ações federais na erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente. São reconhecidos por órgãos, como o CONAETI, FNPETI e especialistas na área, o avanço conquistado. Mas as críticas vêm no sentido existir uma reflexão sobre a necessidade de fortalecimento das redes formadas nos três níveis de governo. Por este motivo, justifica-se a necessidade de dar continuidade à lógica proposta por iniciativas como o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente e sua respectiva avaliação de forma permanente, mobilizando sociedade civil e poder público nas esferas federal, estadual e municipal. Como exposto no Plano Nacional (2004), especialistas “afirmam que faltou e, ainda, falta uma decisão política clara e comprometimento real de todos os setores sociais para definir este como um problema prioritário”.

BIBLIOGRAFIA

ALVIM, Maria Rosilene; VALLADARES, Lícia do Prado. *Infância e sociedade no Brasil, uma análise da literatura*. BIB 3. São Paulo/Rio de Janeiro: ANPOCS/Vértice, 1988.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Trabalho Infantil no Brasil Contemporâneo*. Caderno CRH. Salvador, V. 21, n.54, p 551-569, set/dez, 2008.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, 17(2), p323-350, maio/ago, 2007.

LUSTOSA, Paulo Henrique. *Avaliação do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente*. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, jan 2007.

MEDEIROS, Marcelo. Problema está ligado a questão cultural, e não à baixa renda. *Jornal Folha de São Paulo*. 28/12/2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. *Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador adolescente*. Plano Nacional. Brasília. 2004.

OIT. *Global Child Labour Developments: Measuring Trends from 2004 to 2008*. Yacouba Diallo, Frank Hagemann, Alex Etienne, Yonca Gurbuzer and Farhad Mehran; International Labour Office, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) – Geneva: ILO, 2010 – 1 v.

OIT. *O Brasil e o Trabalho Infantil no início do século 21*. Ana Lucia Kassouf (coord). Brasil, Brasília, 2004

PERES, A.; BENEDICTO, N. *A caminho da escola: 10 anos de luta pela erradicação do trabalho infantil no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Souza Cruz, 2003. 132p.

VIEIRA, Maria Guedes. *Trabalho Infantil no Brasil: Questões Culturais e Políticas Públicas*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Universidade de Brasília. 2009

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

ANEXO 1 - PESSOAS DE 5 ANOS A 17 ANOS, OCUPADAS, POR SEMANA DE REFERÊNCIA E GRUPOS DE IDADE

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rondônia	5 a 14 anos	5.345	12.295	11.037	34.076	33.660	24.119	24.254	19.854	26.669
	15 a 17 anos	15.431	21.350	19.251	37.185	32.615	36.002	31.895	31.240	32.417
	Total	20.776	33.645	30.288	71.261	66.275	60.121	56.149	51.094	59.086
	Taxa (%)	7,7	12,6	10,4	17,8	15,9	14,4	14,1	12,7	14,9
Acre	5 a 14 anos	4.350	6.841	5.113	14.014	14.035	14.962	15.027	10.558	11.084
	15 a 17 anos	6.901	9.582	6.395	14.088	13.168	12.895	11.208	10.998	11.994
	Total	11.251	16.423	11.508	28.102	27.203	27.857	26.235	21.556	23.078
	Taxa (%)	8,9	12,7	8,5	13,6	13,3	13,7	12,2	10,8	11,5
Amazonas	5 a 14 anos	11.512	15.755	12.887	34.602	27.053	35.962	30.984	26.011	27.119
	15 a 17 anos	31.008	29.748	33.129	45.816	37.675	45.598	47.172	42.022	41.360
	Total	42.520	45.503	46.016	80.418	64.728	81.560	78.156	68.033	68.479
	Taxa (%)	6,3	6,3	6,2	8,3	9,5	11,2	10,6	7,0	7,2
Roraima	5 a 14 anos	871	368	2.727	4.956	3.634	8.428	4.209	1.947	1.209
	15 a 17 anos	3.488	2.584	4.980	6.020	7.868	9.126	7.912	7.312	6.257
	Total	4.359	2.952	7.707	10.976	11.502	17.554	12.121	9.259	7.466
	Taxa (%)	5,8	3,5	8,7	9,4	10,3	14,4	10,6	7,7	5,8
Pará	5 a 14 anos	47.896	55.306	57.802	149.994	159.724	135.543	108.044	94.365	76.583
	15 a 17 anos	80.116	85.579	90.890	178.689	163.943	142.064	144.218	145.815	115.717
	Total	128.012	140.885	148.692	328.683	323.667	277.607	252.262	240.180	192.300
	Taxa (%)	9,9	10,6	10,9	16,1	15,6	13,3	12,2	11,4	9,3
Amapá	5 a 14 anos	988	1.168	1.930	2.095	3.076	1.827	3.436	2.180	2.474
	15 a 17 anos	2.470	5.447	5.580	6.137	8.814	6.656	8.224	4.250	4.873
	Total	3.458	6.615	7.510	8.232	11.890	8.483	11.660	6.430	7.347
	Taxa (%)	5,0	4,2	5,0	4,7	6,4	4,7	6,3	3,6	4,0
Tocantins	5 a 14 anos	22.842	24.257	20.777	21.165	22.504	20.885	20.342	21.786	21.864
	15 a 17 anos	38.496	41.621	35.932	36.827	34.921	33.584	31.172	32.678	33.131
	Total	61.338	65.878	56.709	57.992	57.425	54.469	51.514	54.464	54.995
	Taxa (%)	17,7	18,2	16,5	16,3	15,9	15,3	14,5	15,6	15,7
Maranhão	5 a 14 anos	196.650	158.772	137.704	151.984	190.697	154.544	153.558	94.845	77.021
	15 a 17 anos	192.021	166.100	155.639	168.072	170.416	174.600	157.964	125.590	121.792
	Total	388.671	324.872	293.343	320.056	361.113	329.144	311.522	220.435	198.813
	Taxa (%)	20,4	17,7	15,8	17,4	20,2	17,1	16,8	11,9	11,2
Piauí	5 a 14 anos	67.896	86.299	73.436	88.191	99.977	60.981	57.983	52.690	57.326
	15 a 17 anos	68.960	87.862	84.899	86.600	72.622	86.740	71.809	62.016	66.060
	Total	136.856	174.161	158.335	174.791	172.599	147.721	129.792	114.706	123.386
	Taxa (%)	16,2	21,0	18,8	21,4	20,6	17,4	16,3	15,0	15,0
Ceará	5 a 14 anos	161.252	188.054	173.922	137.594	166.584	171.454	134.343	135.011	122.349
	15 a 17 anos	180.048	188.526	205.042	192.942	189.122	160.356	164.593	158.772	171.319
	Total	341.300	376.580	378.964	330.536	355.706	331.810	298.936	293.783	293.668
	Taxa (%)	15,5	16,6	16,8	14,6	16,0	15,1	13,4	13,6	13,5

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rio Grande do Norte	5 a 14 anos	36.714	34.048	34.009	32.133	43.863	34.150	42.959	34.889	30.335
	15 a 17 anos	45.640	55.459	54.127	47.251	45.200	46.011	55.884	50.912	51.860
	Total	82.354	89.507	88.136	79.384	89.063	80.161	98.843	85.801	82.195
	Taxa (%)	10,6	11,4	11,0	10,3	11,5	10,5	13,0	11,3	11,3
Paraíba	5 a 9 anos	48.686	80.376	70.502	71.151	82.266	54.377	46.526	35.897	21.585
	15 a 17 anos	74.903	88.010	68.530	77.159	81.351	68.093	61.876	65.815	47.684
	Total	123.589	168.386	139.032	148.310	163.617	122.470	108.402	101.712	69.269
	Taxa (%)	12,3	16,7	14,7	14,9	16,9	13,1	11,3	11,1	7,4
Alagoas	5 a 14 anos	62.690	55.380	57.090	49.289	53.144	63.141	46.735	40.928	35.899
	15 a 17 anos	70.409	67.021	68.322	54.828	66.899	58.272	55.140	60.002	53.041
	Total	133.099	122.401	125.412	104.117	120.043	121.413	101.875	100.930	88.940
	Taxa (%)	15,8	14,0	14,1	11,9	13,3	13,6	12,1	11,7	10,0
Pernambuco	5 a 14 anos	147.530	188.108	153.087	139.136	160.021	155.971	116.128	106.873	85.896
	15 a 17 anos	180.495	186.818	183.788	152.730	160.627	154.427	161.130	126.103	115.993
	Total	328.025	374.926	336.875	291.866	320.648	310.398	277.258	232.976	201.889
	Taxa (%)	14,5	17,1	15,3	13,2	14,3	14,0	12,7	10,6	9,3
Sergipe	5 a 14 anos	24.109	21.541	25.364	13.299	22.614	28.067	19.036	21.727	13.258
	15 a 17 anos	36.326	43.076	38.371	37.567	39.337	29.432	29.036	32.255	30.939
	Total	60.435	64.617	63.735	50.866	61.951	57.499	48.072	53.982	44.197
	Taxas (%)	11,4	12,5	12,5	10,1	12,7	11,4	9,4	10,8	9,0
Bahia	5 a 14 anos	261.881	276.101	249.707	253.530	257.655	219.454	219.253	199.675	200.730
	15 a 17 anos	313.311	362.165	320.074	312.549	316.108	288.677	255.050	272.217	285.300
	Total	575.192	638.266	569.781	566.079	573.763	508.131	474.303	471.892	486.030
	Taxa (%)	15,0	16,7	14,9	15,3	15,4	13,8	12,9	13,0	13,4
Minas Gerais	5 a 14 anos	205.414	239.993	207.468	156.380	208.293	213.315	164.669	140.873	159.728
	15 a 17 anos	359.061	377.946	386.320	352.161	387.983	385.407	349.117	353.790	317.892
	Total	564.475	617.939	593.788	508.541	596.276	598.722	513.786	494.663	477.620
	Taxa (%)	12,5	13,6	13,0	11,0	13,2	13,0	11,3	11,2	11,0
Espírito Santo	5 a 14 anos	37.665	40.208	40.373	32.780	31.684	28.459	26.640	24.314	19.699
	15 a 17 anos	67.616	70.246	69.484	64.151	60.618	66.864	52.338	48.152	48.781
	Total	105.281	110.454	109.857	96.931	92.302	95.323	78.978	72.466	68.480
	Taxa	12,9	13,5	13,4	12,3	11,8	11,8	10,0	9,5	8,9
São Paulo	5 a 14 anos	145.002	129.852	131.291	107.215	124.871	104.111	105.261	87.370	93.851
	15 a 17 anos	599.169	510.548	524.235	524.457	519.853	508.958	515.859	521.027	473.350
	Total	744.171	640.400	655.526	631.672	644.724	613.069	621.120	608.397	567.201
	Taxa	8,5	7,4	7,5	7,2	7,4	7,2	7,3	7,3	6,9
Rio de Janeiro	5 a 14 anos	38.513	43.074	22.716	22.027	41.299	26.544	29.335	18.432	21.826
	15 a 17 anos	108.552	114.066	99.332	110.802	102.679	99.432	107.258	99.553	105.311
	Total	147.065	157.140	122.048	132.829	143.978	125.976	136.593	117.985	127.137
	Taxa	4,7	5,1	4,0	4,2	4,5	4,2	4,4	3,9	4,1
Paraná	5 a 14 anos	113.378	136.047	131.713	125.046	135.322	103.813	114.979	75.930	68.111
	15 a 17 anos	223.845	218.975	209.908	223.650	205.308	215.215	219.837	193.185	192.633
	Total	337.223	355.022	341.621	348.696	340.630	319.028	334.816	269.115	260.744
	Taxa	13,8	14,4	13,9	14,2	14,0	13,3	13,6	11,2	11,0

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rio Grande do Sul	5 a 14 anos	123.371	171.211	153.383	145.005	126.975	132.587	113.576	89.189	64.452
	15 a 17 anos	218.912	205.031	209.594	212.297	189.511	181.291	189.108	179.213	172.453
	Total	342.283	376.242	362.977	357.302	316.486	313.878	302.684	268.402	236.905
	Taxa	14,5	15,8	15,5	15,1	13,5	13,3	13,4	11,9	10,6
Santa Catarina	5 a 14 anos	70.782	81.323	60.062	73.483	67.848	69.143	62.978	34.705	46.568
	15 a 17 anos	129.488	133.997	122.415	145.798	135.691	131.379	120.514	130.298	139.704
	Total	200.270	215.320	182.477	219.281	203.539	200.522	183.492	165.003	186.272
	Taxa	15,0	15,4	13,5	16,1	15,2	14,7	14,1	13,1	14,5
Mato Grosso do Sul	5 a 14 anos	19.069	24.441	16.641	21.410	18.946	19.955	20.180	18.063	11.955
	15 a 17 anos	42.663	62.982	34.915	47.468	42.234	42.366	46.990	40.788	39.531
	Total	61.732	87.423	51.556	68.878	61.180	62.321	67.170	58.851	51.486
	Taxa	11,0	15,2	9,5	11,8	10,8	10,8	11,8	10,5	9,1
Mato Grosso	5 a 14 anos	38.792	43.976	31.763	41.793	40.028	34.657	29.088	29.737	23.314
	15 a 17 anos	63.944	65.307	59.356	71.875	66.602	65.392	56.700	62.557	56.898
	Total	102.736	109.283	91.119	113.668	106.630	100.049	85.788	92.294	80.212
	Taxa	14,6	14,8	12,3	15,5	14,1	13,4	11,7	12,6	11,4
Goiás	5 a 14 anos	57.450	57.692	38.824	47.047	34.954	41.232	38.261	38.129	55.989
	15 a 17 anos	111.655	115.351	105.990	112.650	110.254	95.534	96.358	116.149	117.249
	Total	169.105	173.043	144.814	159.697	145.208	136.766	134.619	154.278	173.238
	Taxa	12,6	13,0	10,7	11,8	10,5	10,1	10,0	11,2	12,7
Distrito Federal	5 a 14 anos	5.009	2.912	4.086	1.669	4.921	3.513	2.867	3.820	3.593
	15 a 17 anos	18.433	16.020	18.280	17.088	22.684	19.429	20.307	19.794	16.373
	Total	23.442	18.932	22.366	18.757	27.605	22.942	23.174	23.614	19.966
	Taxa	4,5	3,6	4,1	3,3	5,0	3,9	4,2	4,2	3,6
Brasil	5 a 14 anos	1.956.657	2.175.398	1.925.414	1.971.064	2.176.290	1.961.194	1.750.651	1.459.798	1.380.489
	15 a 17 anos	3.283.361	3.331.417	3.214.778	3.336.857	3.284.103	3.163.800	3.068.669	2.992.503	2.869.912
	Total	5.240.018	5.506.815	5.140.192	5.307.921	5.460.393	5.124.994	4.819.320	4.452.301	4.250.401
	Taxa	12,0	12,6	11,8	11,8	12,2	11,5	10,9	10,2	9,8

Notas: 1 - Até 2003, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. 2 - A partir de 2007: as categorias Sem declaração e Idade ignorada não foram investigadas. 3 - Os dados desta tabela foram reponderados pelo peso definido pela Contagem da População de 2007. 3- Em 2001 não há dados para 5 a 9 anos. 4 - Para o cálculo da taxa os dados foram reponderados pelo peso definido pela Contagem da População de 2007.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios



4.4 ADOLESCENTES E VIOLÊNCIA

“ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS NO BRASIL”

Amanda Hildebrand Oi

Mestranda em direitos humanos pela Central European University in Budapest (Hungary), bacharel em Direito PUC-SP.

Daniel Adolpho Daltin Assis

Mestre pelo Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei, bacharel em Direito pela PUC-SP.

Maria Gorete Marques de Jesus

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP), doutoranda do Departamento de Sociologia da USP.

APRESENTAÇÃO

A reflexão que realizamos aqui busca trazer uma breve avaliação acerca dos avanços e retrocessos das políticas públicas em vigor na década de 2001-2010, com relação à efetivação e garantia dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei. Focalizada principalmente na garantia de direitos dessa população, essa análise foi realizada a partir de dados oficiais e relatórios produzidos por segmentos da sociedade civil que atuam diretamente com a questão.

Do ponto de vista metodológico, importa salientar que a busca por dados sobre adolescência e conflitualidade, bem como a etapa de responsabilização dos mesmos, foi dificultada por impactante motivo: são escassos os dados sobre as políticas de atendimento socioeducativo, com desigualdade quantitativa e qualitativa na produção de informação entre as unidades federativas do país. Sem dados consistentes, maior é o obstáculo encontrado nas etapas de reformulação das políticas associadas à garantia de direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

Apesar dessas deficiências foi possível traçar um panorama da situação desse público, especialmente sobre o segmento que se encontra em medida de internação em estabelecimento educacional e em internação provisória. Relatórios de inspeção realizados por entidades da socie-

dade civil, órgãos do poder público e conselhos de direitos subsidiaram as reflexões sobre: a estrutura judiciária juvenil responsável pela aplicação da medida socioeducativa, bem como a situação das unidades executoras das decisões judiciais, especialmente as de internação, ambiente constatado como sede de diversas violações de direitos.

A análise sobre a década traz muitos desafios porque, por um lado, há anos em que são notadas iniciativas que avançam em trazer conquistas e reforçar políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, por outro lado, ao longo do tempo, podemos notar alguns retrocessos e obstáculos para a implementação dessas políticas, que continua sendo um desafio.

As medidas socioeducativas

Mais de 20 anos se passaram desde a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (lei federal n. 8.069) -, em 1990. Em termos legais, o ECA estabeleceu um novo modelo de garantia de direitos de crianças e adolescentes, denominado Doutrina de Proteção Integral. Alicerçada no princípio internacional do *superior interesse da criança*¹, a doutrina estatutária o

¹ O princípio do *superior interesse da criança* impõe-nos duas observações: a) encontra-se na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, promulgado em Assembleia das Nações Unidas

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

desdobrou em outros dois: *prioridade absoluta* e *condição peculiar de pessoa em desenvolvimento*. Esses princípios, ao elegerem como co-responsáveis a família, a sociedade e o Estado, afastam o antigo modelo tutelar e repressivo que vigorou, em leis especiais, desde 1927.

Particularmente na questão de adolescente em conflito com a lei, a *brevidade* na execução da medida socioeducativa, a *excepcionalidade* de sua imposição e a *celeridade processual* são princípios que guiam a trajetória do jovem nos sistemas de justiça e socioeducativo. Mas, ao mesmo tempo, são princípios bastante relativizados, condicionados a determinadas circunstâncias que, por vezes, denotam a presença da cultura “menorista” nas práticas institucionais, conforme veremos ao longo deste texto.

À criança – considerada a pessoa de até 12 anos de idade – e ao adolescente – entre 12 e 18 anos incompletos – deve-se priorizar, em relação às demais faixas etárias, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Esses direitos devem ser assegurados pela família, comunidade, sociedade em geral e poder público, instituições que compõem o princípio da *cooperação*, tudo conforme disposto no art. 227 da Constituição Federal e no art. 4º do ECA.

Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente redimensiona o papel dessas instituições protetoras, tornando-as responsáveis pelo bem estar das crianças e adolescentes, inclusive dos adolescentes em conflito com a lei.

Para esses adolescentes, o ECA determina o respeito aos direitos individuais e às garantias processuais, reforçando o princípio constitucional do *devido processo legal* (art. 110). Assim, quando verificada a prática de ato infracional – conduta descrita como crime ou contravenção penal (art. 103, ECA) – será o adolescente submetido a um processo judicial, através do qual, se apurada a autoria e materialidade, poderá ser aplicada, pelo juiz de direito, alguma das seguintes medidas socioeducativas:

- i. advertência,
- ii. obrigação de reparar o dano,
- iii. prestação de serviço à comunidade,
- iv. liberdade assistida,

- v. inserção em regime de semi-liberdade,
- vi. internação em estabelecimento educacional – medida excepcional
- vii. outras medidas denominadas medida de proteção²

Durante a fase de apuração do ato infracional, o ECA ainda prevê a possibilidade de *internação provisória* por 45 dias, se considerada imperiosa essa medida.

As medidas socioeducativas têm caráter duplo: educativo e sancionatório, já que se trata de resposta estatal de cumprimento compulsório pelo jovem. Entretanto, as medidas socioeducativas, diferentemente do preconizado pelo Código Penal, não estão vinculadas, automaticamente, a um determinado ato infracional. Dessa forma, caberá à autoridade competente determinar a medida mais adequada, observando-se não apenas as circunstâncias e a gravidade da infração, como ainda, a capacidade de o adolescente a cumprir.

Excepcionalmente, a imposição da medida socioeducativa de internação está condicionada ao cumprimento de um ou mais requisitos. Podem ser aplicadas apenas quando: I) tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; II) por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III) por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta (art. 122, ECA)

Década de 2000-2010 e as medidas socioeducativas em meio fechado

A medida de internação será objeto de análise em dois momentos distintos. Primeiro será descrito o cenário das medidas socioeducativas em meio fechado, através do qual será possível observar o número de adolescentes internados no Brasil bem como as taxas de internação de cada estado. O segundo momento será dedicado à avaliação das condições das unidades de internação e à análise da estrutura do sistema de justiça juvenil.

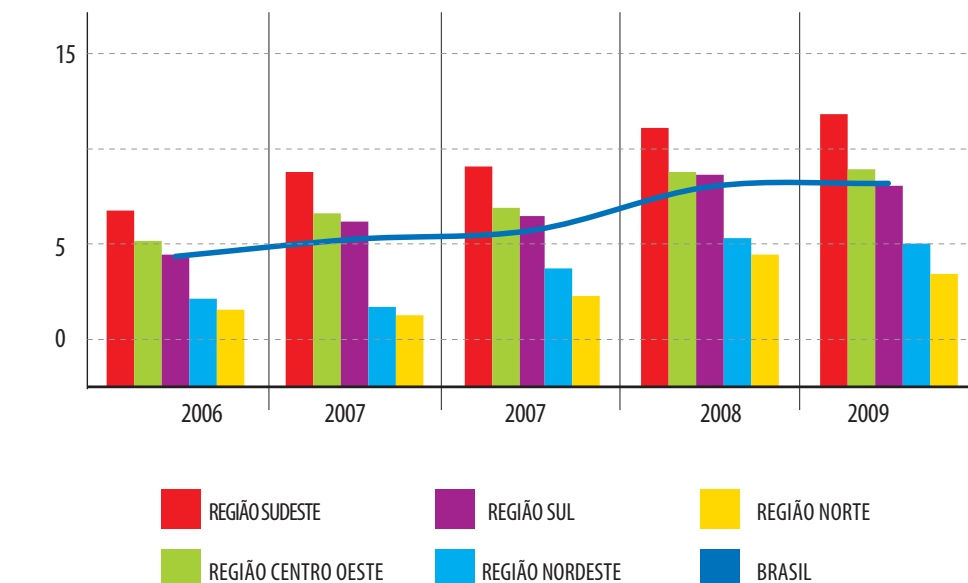
Para avaliar em que medida se tem utilizado medidas em meio fechado (internação, internação provisória, semiliberdade)³, calculou-se a taxa de adolescentes internados por 10 mil adolescentes. Observamos a

2 As medidas de proteção são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados.

3 O levantamento da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) inclui a internação provisória, para efeito de compilação dos dados, no rol de medidas privativas de liberdades.

em 1989 e ratificado no Brasil em 1990; b) *criança* é nomenclatura internacionalmente utilizada para abranger a população situada abaixo dos 18 anos de idade.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 1 – TAXA DE ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE (INTERNAÇÃO, INTERNAÇÃO PROVISÓRIA E SEMILIBERDADE) POR 10 MIL ADOLESCENTES EM RELAÇÃO O BRASIL E ÀS REGIÕES DO PAÍS

década por meio de intervalos de 2 anos (2002, 2004, 2006, 2008 e 2010)⁴.

De natureza conjuntural, a primeira constatação trazida pelos dados é o crescimento acentuado da taxa de privação de liberdade de adolescentes durante a década de 2000-2010, que passou de 12.051 adolescentes internados em 2002 (taxa de 5,51 adolescentes internados por 10 mil adolescentes) para 17.718 em 2010 (taxa de 8,57/10 mil adolescentes), conforme aponta o gráfico 1.

Os dados revelam que as diferentes regiões do Brasil, porém, não apresentaram o mesmo ritmo de crescimento, apesar de também apresentarem crescimento em suas taxas. Enquanto a taxa de privação de liberdade cresce durante toda a década nas regiões Sudeste e Centro Oeste, o mesmo não se verifica nas regiões Sul, Norte e Nordeste, que entre 2008 e 2010 apresentam menos crescimento de internação.

Entre as unidades federativas, é possível identificar estados que apresentam comportamento semelhante em suas taxas de privação de liberdade. Conforme se verifica no gráfico ao lado, o Distrito Federal (CO), o Acre (NO) e São Paulo (SE) apresentam as maiores taxas de privação de liberdade que se mantiveram durante toda a década.

Maranhão (NE), Amazonas (NO), Alagoas (NE), Piauí (NE) e Bahia (NE) apresentaram as menores taxas, havendo certa oscilação durante a década.

Vale destacar alguns estados que apresentam um comportamento ou de crescimento ou de queda acentuado:

- Crescimento acentuado das taxas de privação de liberdade: Distrito Federal, Pernambuco, Ceará, Paraná, Tocantins, Minas Gerais e Alagoas;
- Queda acentuada das taxas de privação de liberdade: Amapá, Roraima, Amazonas e Maranhão.

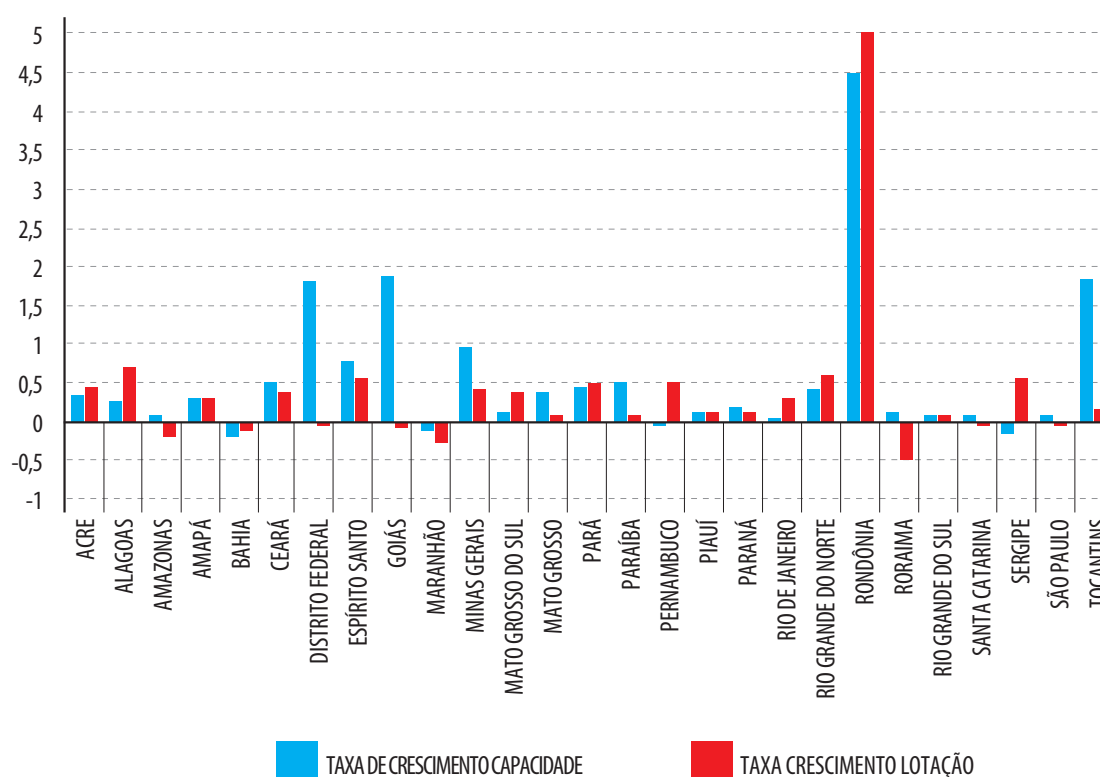
Importa observar que todas as regiões do país possuem ao menos uma unidade federativa que apresente alta taxa de privação de liberdade, o que evidencia ser este problema uma questão sistêmica e geral em relação à forma de lidar com os adolescentes em conflito com a lei.

Capacidade das unidades de internação e privação de liberdade

Outra forma diferente de avaliação das condições de internação e da medida socioeducativa de internação se dá a partir da análise do déficit de vagas nas unidades de privação de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade). Não foi possível ter

⁴ Os dados foram fornecidos pela Secretaria de Direitos Humanos. Ver no site: http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/prosinase/Pesquisas_MSE.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 2 – TAXA DE CRESCIMENTO DA CAPACIDADE E DA LOTAÇÃO ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2006

Fonte: SEDH??

acesso a esses dados de forma regular, sendo que os dados aqui apresentados se limitam aos anos de 2004 e 2006, único período sobre o qual se produziu essa informação. Verificou-se a relação entre a capacidade de lotação dos diferentes estabelecimentos privativos de liberdade e a quantidade de jovens custodiados, em cada região federativa.

Em 2004, apenas a região Norte não tinha déficit de vagas, mas, em 2006, outras duas regiões – Sudeste e Centro-Oeste – deixam de apresentar déficit de vagas. Vale ressaltar que a queda brusca no déficit de vagas da região Sudeste surte grande impacto quando se faz a análise nacional em virtude do alto número de unidade de privação de liberdade que os estados do Sudeste possuem.

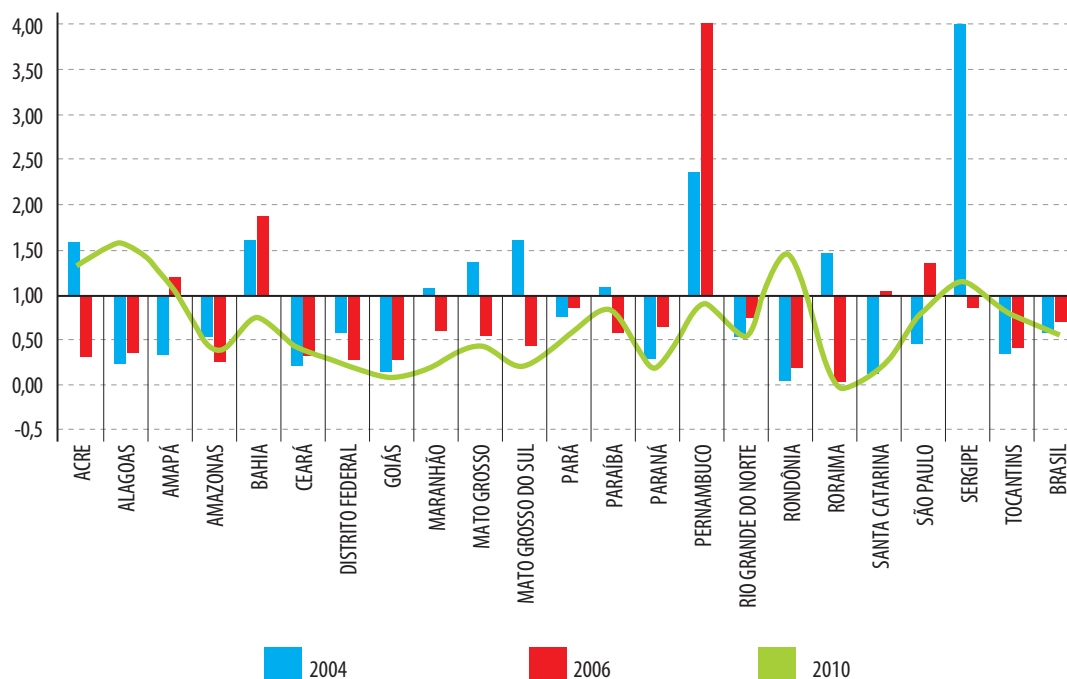
É possível verificar casos em que a taxa de crescimento da lotação ultrapassa a taxa de crescimento de vagas. Isso não significa necessariamente que houve piora na situação do déficit de vaga do estado, porém, ao se analisar o comportamento entre as vagas e a lotação dos referidos anos, verifica-se que houve agravamento nesses estados que apresentavam, em 2004 e 2006, déficit de vagas:

	Déficit de vagas	
	2004	2006
Acre	25	47
Alagoas	-25	-11
Mato Grosso do Sul	-16	25
Pará	-9	-4
Pernambuco	131	481
Rio de Janeiro	-270	-33
Rio Grande do Norte	-15	2
Rondônia	-20	-19
Sergipe	3	60

Meio aberto x Meio fechado

Dentro do debate sobre a superutilização de medidas privativas de liberdade, é imprescindível que se discuta não apenas suas causas e consequências, mas também que se faça a comparação com a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto (restritivas de

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 3 – RELAÇÃO DE ADOLESCENTES EM MEIO FECHADO/ADOLESCENTES EM MEIO ABERTO POR UNIDADE FEDERATIVA¹⁻²

1 O ano de 2010 aparece de forma destacada, pois a informação obtida junto a Secretaria de Direitos Humanos diz respeito ao número de vagas disponíveis em cada estado, o que não significa que essas vagas estão sendo preenchidas ou sejam suficientes.

2 Os estados que não apresentaram dados no ano de 2004 foram excluídos do gráfico por não possibilitarem nenhuma comparação. São eles: Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

direito) para que se esclareça se há mesmo a predominância da medida em meio fechado. Os dados utilizados para verificar essa relação apresentam algumas defasagens e, portanto, devem ser analisados considerando-se a ruí-dosa comunicação entre os estados e a governo federal.

O gráfico 3 indica a relação entre a quantidade de adolescentes em privação de liberdade e a população com medidas restritivas de direitos. Os números maiores que 1,00 indicam predominância das determinações judiciais de medidas em meio fechado e os menores indicam a prevalência da aplicação de medidas em meio aberto.

Dessa forma, verifica-se que durante a década houve uma predominância da aplicação de medidas restritivas de direito. Em 2004, nove estados apresentavam maior uso do meio fechado em relação ao meio aberto. Em 2006, passou-se para apenas cinco estados, sendo que, em 2010, apesar da impossibilidade de cálculo da utilização real de vagas no meio aberto, sabe-se que apenas cinco estados (Acre, Alagoas, Amapá, Rondônia e Sergipe) apresentaram mais adolescentes em meio fechado do que vagas em meio aberto, situação bastante irregular.

Ao se avaliar a relação entre quantidades de adolescentes em meio fechado e em meio aberto, verifica-se uma oscilação que pouco indica sobre a tendência de aplicação de medida socioeducativa no país. Houve um crescimento considerável da taxa de variação dessa relação em 2006, sendo que, na região Sudeste⁵, o número de adolescentes em meio fechado foi maior que o número de adolescentes em meio aberto.

Medidas em meio aberto

No Brasil, afora a informação sobre a quantidade de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas restritivas de direitos, não há diagnósticos constantes sobre sua execução. Remanescem apenas resumidos trabalhos ou estudos sobre a eficiência dos serviços municipais executores dessas medidas. Um documento que se destaca é o *Mapeamento Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*, elabora-

5 Ressalta-se, novamente, que a falta de dados sobre o Espírito Santo, Minas Gerais e o Rio de Janeiro pode ter gerado grande impacto nessa configuração.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

VISITAS E RELATÓRIOS DE INSPEÇÃO EM UNIDADES DE INTERNAÇÃO					
BRASIL	2002	2003	2006	2009	2010/2011
	IPEA/DCA/SEDH	TCU	CFP/ CF da OAB/ entidades da sociedade civil	RENADE	Conselho Nacional de Justiça (todos os estados, exceto MS e SP ¹)

1 Considera-se, como parâmetro definidor das visitas, a publicação do relatório de cada unidade federativa até a data de finalização da elaboração desse Relatório Nacional. Os Relatórios estão disponíveis no site: <http://www.cnj.jus.br>

do pelo Instituto Latinoamericano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD, 2007). O relatório revela que ainda persistem os desafios para a consolidação das diretrizes trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). De acordo com o Relatório, o processo de municipalização abrangia apenas cerca de 12% do total de municípios do país e distribuía-se de forma bastante desigual pelo país.

Meio fechado: as unidades de internação

O uso sistemático da medida de internação resulta em superlotação das unidades executoras, e, conseqüentemente, aumento da situação de vulnerabilidade dos adolescentes, que, sofrem as mais variadas violações de direitos humanos. Durante a década de 2000-2010, várias foram as iniciativas de organizações da sociedade civil e do poder público de realizar visitas a unidades de internação e internação provisória de adolescentes em conflito com a lei. A finalidade era fiscalizá-las, apurar denúncias e monitorar possíveis mudanças na política de atendimento, tendo como base os documentos internacionais⁶, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, a partir de 2006, o SINASE. É o que podemos verificar na tabela acima.

Condições das unidades de internação

Ao analisarmos o conteúdo desses relatórios nota-se que poucas mudanças ocorreram na década com relação às condições em que se encontravam os adolescentes em medida de internação. Em 2002, o IPEA⁷

relatou diversos casos de extrema violência, rebeliões e mortes. De acordo com este estudo, 71% das unidades foram consideradas incompatíveis com os preceitos estabelecidos no ECA, tendo destaque que algumas unidades apresentaram características prisionais. Em 2003, o TCU⁸ realizou uma auditoria operacional do Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei da então Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SPDCA/SEDH/PR) e constatou a insuficiência e inadequação da estrutura física das unidades de internação para o atendimento aos adolescentes, que apresentavam superlotação, falta de espaços adequados para a prática de atividades esportivas e de lazer e reduzida área dos dormitórios. A avaliação cobria todo o país.

Em 2006, o Conselho Federal de Psicologia e Conselho Federal da OAB⁹ constataram as mesmas condições identificadas pelo IPEA em 22 estados e o Distrito Federal: unidades superlotadas, projetos arquitetônicos semelhantes a presídios, presença de celas fortes e castigos corporais, ausência ou precariedade dos projetos socioeducativos, adolescentes acometidos de sofrimento mental sem os devidos cuidados, dentre outros. Com algumas exceções, concluiu-se que ainda vigorava o modelo de atendimento correccional-repressivo.

Três anos depois, a Rede Nacional de Defensores do Adolescente em Conflito com a Lei (RENADE)¹⁰, após uma série de visitas realizadas em unidades de vários estados, relatou o mesmo cenário: condições estru-

6 Regras de Beijing (1985) e Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989).

7 IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada & Ministério da Justiça. Relatório: Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil, 2002.

8 Tribunal de Contas da União: Secretaria-Geral de Controle Externo/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Avaliação do TCU sobre o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei. Brasília, 2004.

9 Inspeção Nacional às unidades de internação de adolescentes em conflito com a Lei. Relatório das visitas realizadas simultaneamente em 22 estados brasileiros e no Distrito Federal, no dia 15 de março de 2006.

10 Mobilização Nacional pelo direito de defesa - Relatório Final, RENADE, 2009.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

turais inadequadas nos estabelecimentos, situações de insalubridade, negligência perante demandas de saúde e graves violações de direitos humanos, como ameaças à integridade física dos adolescentes, violência psicológica, maus-tratos e tortura, práticas atribuídas aos próprios funcionários das unidades ou a agentes de segurança externa. Houve casos de adolescentes encontrados em carceragens destinadas a adultos.

CASO DE ABAETETUBA-PARÁ, 2007

A adolescente L.A.B., presa por furto na Delegacia de Abaetetuba, ficou custodiada em cela comum, com outros vinte homens adultos. Ela passou cerca de 25 dias sofrendo sucessivos estupros e atentados violentos ao pudor, que resultaram em lesões corporais e queimaduras pelo corpo. Ela também teria sido torturada pelo policial que a capturou. Era de conhecimento de todos, inclusive da juíza, dos 5 delegados de polícia que trabalharam durante os dias de cárcere e do Conselho Tutelar, que a adolescente estava detida naquela delegacia. No entanto, nada havia sido feito para protegê-la. O caso foi divulgado em outubro de 2007¹¹.

Após o fato ter repercutido nacional e internacionalmente na mídia, o Ministério Público realizou uma visita ao local, no dia 1º de novembro de 2007. A adolescente foi transferida para uma unidade feminina.¹² Em 2010, a juíza foi condenada, em processo disciplinar, à aposentadoria compulsória pelo CNJ. Nesse ínterim, L.A.B., ameaçada por diversas autoridades públicas locais, ingressou em programa de proteção à ameaçados de morte, diante do que teve de se mudar de estado e reestruturar sua vida, fragilizando seus vínculos familiares e comunitários.

Outra questão levantada por alguns relatórios nacionais refere-se aos cuidados ao adolescente ao qual se atribua demanda de atenção à saúde mental. Em 2002, pesquisa do IPEA apontou “uma frágil condição na atenção à saúde ofertada aos adolescentes privados de liberdade”, o que provocou o governo federal a tomar iniciativas como a expedição de portarias que regulamentassem o assunto e a criação do Fórum Nacional de Saúde Mental Infanto-Juvenil, no qual se deliberou a realização de levantamento nacional da situação dos jovens privados de liberdade e a garantia do direito à saúde mental. Finalizado em 2010, o *Levantamento nacional dos serviços de saúde mental no atendimento aos adolescentes privados de liberdade e sua articulação com as unidades socioeducativas*¹³ é a pesquisa mais recente sobre o assunto. Segundo o documento, em 2008, cerca de 16 mil adolescentes estavam internados em unidades das quais quase a totalidade apresentava acompanhamento psicológico, de enfermagem e assistência social. Entretanto, apenas 25% dos estabelecimentos possibilitavam acesso a equipamentos externos para utilização desses serviços, especialmente no campo de álcool e outras drogas, embora a maioria das unidades possuísse condições logísticas de traslado dos adolescentes aos locais de atendimento. A informação se agrava pela constatação de que 40% dos gestores de unidades privilegiavam encaminhamentos a hospitais psiquiátricos, segundo equipamento mais solicitado, contrariando os princípios da reforma psiquiátrica brasileira. Em 2010, problemas semelhantes foram destacados pelos relatórios de visitas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁴. Identificou-se a precariedade na oferta de tratamento adequado àqueles acometidos por crises de abstinência. Ainda se verificaram situações em que esses adolescentes recebem a mesma assistência de adolescentes portadores de transtornos mentais dissociados do abuso de entorpecentes, não sendo, logo, promovida atenção específica para cada demanda. Vale ressaltar que, segundo o documento do CNJ, a maioria das unidades desconhece procedimentos adequados para lidar com adolescentes que apresentam esses transtornos mentais.

11 Ver notícia: *Adolescente de 15 anos passou um mês presa em cela com 20 homens*. Disponível em: < <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/20/materia.2007-11-20.5948779055/view>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

12 RELATÓRIO SOBRE TORTURA: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para prevenção da tortura. PASTORAL CARCERÁRIA: São Paulo, 2010.

13 Ver no site: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/visualizar_texto.cfm?idtxt=28146&janela=1

14 O CNJ passou a realizar visitas em unidades de internação de vários estados. Essas visitas correspondiam a atividades derivadas do Projeto *Justiça ao Jovem*, destinado a avaliar as condições de internação em estabelecimento educacional.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

UNIDADE EXPERIMENTAL DE SAÚDE – FEBEM

O tema da adolescência e conflitualidade apresenta uma importante área de tangência: a saúde mental. A isso se costuma atribuir a expressão interface psi-jurídica, revelando um terceiro tema específico e ainda muito pouco desenvolvido no campo socioeducativo. Um dos pontos de contato dessas áreas é a norma presente no art. 112, § 3º, do ECA, segundo o qual ao adolescente portador de “doença ou deficiência mental” será oferecido atendimento “individual e especializado, em local adequado às suas condições”. Em razão dela, no ano de 2006, a portaria 1219 da então FEBEM fundou a Unidade Experimental de Saúde (UES), destinada a jovens portadores de “distúrbios dissociais” em cumprimento de internação e semiliberdade. Recém-fundada, a UES, todavia, teve como primeiro cliente o jovem R.A.A.C., que não mais cumpria medida socioeducativa, mas protetiva de internação psiquiátrica com contenção e interdição civil. Abriram-se as portas para a entrada de mais 8 jovens, tendo saído apenas 3 deles até a finalização desse relatório. Todos são egressos do sistema socioeducativo e, em razão de posterior propositura de ação de interdição civil cumulada com internação psiquiátrica compulsória, são mantidos presos, estando todos, atualmente, contidos há cerca de 4 anos na UES, somados aos 3 anos nas unidades socioeducativas. De 2007 a 2011, a UES não possui estrutura normativa (não é credenciada ao SUS, não está inscrita nos cadastros nacional e estadual da Saúde, não possui regimento interno e tampouco normas procedimentais), de recursos humanos e informacional que a reconhecesse como estabelecimento de saúde e, logo, oferecesse opções terapêuticas aos internos. Esses permaneceram sem atendimento clínico, bem como sem nenhuma possibilidade de atividade externa. Segundo o periódico Carta Capital (15.04.2009), a UES, re-fundada na gestão da Secretaria de Estado da Saúde de SP, é a “Guantânamo Brasileira”.

As condições das unidades resultam nas mais diversas violações de direitos humanos, especialmente práticas de tortura, maus-tratos e abusos, seja do corpo de funcionários das unidades, seja entre os próprios adolescentes. De acordo com informações do Relatório sobre Homicídios de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação da ANCED (2011)¹⁵, este quadro resultou em centenas de mortes. Segundo o documento, além das diversas mortes, ocorre a insuficiência de informações e dados a respeito desses óbitos, o que torna qualquer iniciativa de política pública inconsistente para contornar a questão. Causas como enforcamento, asfixia, traumatismo craniano, falta de assistência médica, suicídio, briga entre os internos, dentre outras, foram as mais evidentes. Comumente, a forma de responsabilização predominante se dá a partir de ações individuais de indenização. Em São Paulo, algumas das ações de indenização resultaram em condenação contra a Fundação CASA. Em 2010 essa Fundação, antiga Febem (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), foi condenada a pagar indenização a duas famílias de jovens mortos em unidades de internação. O primeiro caso foi o do jovem morto em 2003 após ter sido esfaqueado por outros internos na unidade de internação de Franco da Rocha. O segundo foi o caso do adolescente morto em incêndio na Unidade do Tatuapé, também em 2003.¹⁶

Embora haja decisões judiciais que reconheçam a responsabilidade do Estado sobre a custódia dos internos, os desafios ainda permanecem, como se pode verificar no caso da Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS), localizada no município de Cariacica, região metropolitana de Vitória, ES. Cenário de mortes, torturas e maus tratos contra adolescentes, o estabelecimento foi objeto de denúncia no sistema interamericano, em 2009.¹⁷ A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) concedeu medidas cautelares de proteção aos adolescentes. Como o Brasil não as cumpriu, a Comissão encaminhou pedido de medidas provisórias à Corte, em 2011, ano em que a Corte emitiu resolução

15 O Relatório apresenta um levantamento de janeiro de 2007 a janeiro de 2010, em cerca de 15 Estados brasileiros.

16 Ver no site: <http://www.conectas.org/artigo-1/justica-condena-fundacao-casa-pagar-r-300-mil-para-familia-de-adolescente>

17 A denúncia foi enviada ao sistema interamericano de direitos humanos pelo Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH/Serra) e pela Justiça Global, em parceria com a Pastoral do Menor e apoio da Clínica Internacional de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

sobre a UNIS, exigindo que o Estado adotasse “de forma imediata as medidas que fossem necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as crianças e adolescentes privadas de liberdade na UNIS, bem como de qualquer pessoa que se encontre em dito estabelecimento”.¹⁸ Apesar da inauguração de novas unidades e transferências de adolescentes da UNIS, entidades enfatizam a continuidade das violações, mesmo nas unidades recém-construídas.¹⁹

Mesmo após denúncia internacional, o CNJ, durante visita realizada em 2011, encontrou situações de superlotação; agressões físicas e psíquicas aos adolescentes; precariedade das instalações das unidades; ausência quase que completa de qualquer atividade educacional ou pedagógica.

FEBEM/FUNDAÇÃO CASA – SÃO PAULO

A tortura e os maus tratos eram recorrentes nas unidades da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM/SP. Em 1999, uma rebelião ocorrida na Unidade Imigrantes colocou em debate a situação das unidades de internação e dos adolescentes em conflito com a lei. A unidade foi desativada e foram construídas novas unidades, imaginando-se que haveria uma mudança no cenário de violações. Porém, outras denúncias de violações repercutiram de outras unidades, como Parelheiros, Franco da Rocha, Complexos Vila Maria, Raposo Tavares e Vila Maria.²⁰

Em 2003, o Complexo Tatuapé ficou conhecido nacional e internacionalmente como palco de diversas violações de direitos

humanos por ter passado por incontáveis rebeliões e pela morte de ao menos oito internos, em diversas modalidades: enforcamentos, assassinatos, maus tratos, queimaduras e execuções durante rebeliões.

Em fevereiro de 2004, adolescentes transferidos para esse Complexo foram submetidos a torturas e maus tratos pelos funcionários. O caso foi denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por entidades de direitos humanos. Diante das denúncias, a Comissão outorgou medidas cautelares a favor dos adolescentes por entender que eles se encontravam em situação de perigo iminente de vida e integridade pessoal por ação dos funcionários da FEBEM, a CIDH concedeu medidas cautelares. Em 2005, a Corte Interamericana outorgou medidas provisionais e que requereu ao Estado brasileiro a adoção das medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal de todos os adolescentes residentes no Complexo Tatuapé, assim como todas as pessoas que lá trabalhavam.²¹

Após as denúncias, houve a construção de novas unidades de internação pelo estado de São Paulo e o Complexo Tatuapé foi desativado em 2007. Apesar da persistência de denúncias de tortura, maus tratos e mortes de adolescentes²² ocorridas em outras unidades de internação, a Corte considerou, em 2008, que o Estado brasileiro havia cumprido as medidas provisionais, especialmente pela desativação do Complexo Tatuapé.²³

Vê-se que a atuação das entidades e a pressão dos movimentos sociais contribuem para as melhorias que podem ocorrer nas unidades.

18 Fonte: <http://global.org.br/programas/corte-da-oea-reforca-determinacao-para-que-estado-brasileiro-proteja-a-vida-de-adolescentes-no-espírito-santo/>

19 RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DE 1 DE SETEMBRO DE 2011 MEDIDAS PROVISÓRIAS A RESPEITO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ASSUNTO DA UNIDADE DE INTERNAÇÃO SOCIOEDUCATIVA. Fonte: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_se_03_por.pdf

20 Folha de S. Paulo. Crise na Febem de São Paulo se arrata desde outubro de 1999. http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/febem_cronologia.shtml

21 <http://cidh.oas.org/annualrep/2007/sp/cap3E1.sp.htm>

22 O adolescente W.M.R. foi encontrado sem vida na unidade 21 do Complexo Franco da Rocha em fevereiro de 2008. O adolescente R.R.S.B. morreu quando estava internado na unidade de Pirituba, tinha problemas psiquiátricos.

23 Fonte: Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2008. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto das crianças e adolescentes privados de liberdade no "Complexo do Tatuapé" da Fundação Casa. (http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_06_por.pdf)

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Sistema de Justiça Juvenil: da apuração do ato infracional à imposição de medida socioeducativa

A estrutura do sistema de justiça da infância e juventude nas comarcas do país ainda é insuficiente e inadequada ao ECA. Assim como os programas e serviços da política de atendimento às crianças e adolescentes, o sistema de justiça da infância e juventude é uma estrutura estatal criada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sob a premissa de que não se trata de reforma do sistema de justiça de menores, mas de revogação plena desse em favor daquele. Para tanto, as estruturas administrativa, orçamentária, de recursos humanos e, principalmente, de produção de conhecimento devem ser implantadas e aprimoradas em significativa parte do Brasil. Três questões chamam a atenção para a avaliação da década de 2000-2010.

A primeira é o marco regulatório insuficiente para a determinação de diretrizes que apontem para a existência de *Varas judiciais especializadas*. Segundo a Resolução CONANDA n. 113/2006, art. 9º, inciso I, são necessárias varas especiais em toda cidade com população acima de 50 mil habitantes, salvo melhor proporcionalidade estabelecida pela comarca. A consideração desse parâmetro é medíocre: dados de nível nacional revelam que a região Nordeste situa-se na média brasileira de implementação das varas especializadas; as Regiões Norte e Sul, acima da média nacional; as regiões Sudeste – que possui cerca de 30% dos jovens em medida socioeducativa no país – e Centro-Oeste, abaixo da média do país (ABMP, 2008, p. 18).

A segunda questão é a existência de *equipes técnicas multiprofissionais* nas varas judiciais, especiais ou não, ausentes em diversas comarcas, o que se agrava, principalmente, pelo fato de o atendimento técnico se destinar a populações de diversas cidades ao redor da comarca de lotação. Disso, resulta novo déficit de profissionais (ABMP, 2008, p.45).

O terceiro destaque é a *formação profissional dos membros do Sistema de Justiça*. Segundo a ABMP, o último concurso para cada carreira (magistrado, promotor de justiça e defensor público) foi o divisor de águas no que tange à abordagem da temática “infância e juventude”, vindo a compor o currículo de disciplinas dos exames. Entretanto, na mesma pesquisa, quanto aos cur-

sos de ingresso na carreira – realizados após a posse –, respondeu-se que, ao contrário da carreira do promotor de justiça e do defensor público, a instituição dos magistrados realizou baixa inserção da matéria, prevalecendo o conhecimento mínimo adquirido pelos novos juízes ainda enquanto candidatos ao cargo.

Os relatórios do CNJ (2010/2011) também demonstram as deficiências estruturais e de recursos humanos nas comarcas onde realizou as visitas, destacando: a carência de servidores, especialmente técnicos na área da psicologia e do serviço social, tendo varas que não apresentavam equipe técnica; problemas quanto ao controle de prazos – ausência de decisão judicial sobre a permanência ou não da medida de internação dentro do prazo de seis meses (art. 121, § 2º, Lei 8.069/90), assim como a superação do prazo previsto no artigo 108 do ECA; os adolescentes não são informados quanto à intimação de sentença, de seu direito de recurso (art. 190, § 2º); foram identificados casos de transferência de adolescentes sem comunicação ao juiz; falta de capacitação dos servidores e dos próprios operadores para lidar com as especificidades da infância e juventude; insuficiência do número de defensores para atender aos casos de adolescentes internados.

Enquanto, de um lado, apura-se que a estrutura judiciária carece de conhecimento e sensibilidade para compreender a legislação e aplicá-la de modo a garantir direitos, de outro, verifica-se que a defesa técnica – responsável por levantar os equívocos judiciais e posturas violadoras dos mesmos direitos – também está prejudicada no Brasil. A insuficiente estrutura das Defensorias Públicas Estaduais, é minuciosamente analisada no III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009), de acordo com o qual, entre outros dados, ainda é reduzido o número de defensores públicos para contemplar a demanda adequadamente:

ANO	CARGOS DE DEFENSORES PÚBLICOS
2003	5310
2005	6575
2008	7177

Entretanto, não é apenas a infraestrutura do sistema de justiça o único obstáculo presente na garantia de direitos processuais dos adolescentes. Estudos e pesquisas vêm demonstrando que o aumento considerável

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

de adolescentes em medida de internação é resultado da violação do princípio da excepcionalidade da medida de privação de liberdade, que tem sido aplicado indiscriminadamente, sem considerar a possibilidade da aplicação de outra medida em meio aberto que possa atender à função pedagógica à qual se destina (AN-CED, 2005, p.37).

De acordo com a pesquisa de Maria Auxiliadora Minahim (MINAHIM, 2010), os discursos presentes nas decisões dos juízes remetem à ideia de que essa é uma medida necessária para o desenvolvimento do adolescente. Há uma ideia de que o adolescente apresenta desajuste social, problemas de comportamento, indisciplina, e, automaticamente, apresenta um alto nível de periculosidade e comportamento previsivelmente delinquente. A saída costumeira é a internação. De acordo com o relatório da ANCED (2005), embora a maioria dos atos cometidos por adolescentes não comportasse violência nem grave ameaça à pessoa²⁴, os adolescentes já vinham sendo reprimidos com a imposição de medida de internação. O estudo concluiu que a medida de internação é sistematicamente imposta com baixa fundamentação legal. Em muitos casos, sem a devida consideração dos requisitos legais exigidos pelo ECA²⁵. Há uma grande tendência a se buscar punir com mais rigor os adolescentes que cometem crimes contra o patrimônio. Conforme o documento da ANCED: "esta realidade também é um forte indicador de que os magistrados estão aplicando as medidas de privação de liberdade sob a lógica da retributividade penal" (2005, p.37).

Vale destacar o aumento das taxas de internação prática de tráfico de entorpecentes. A medida tem maior destaque – tornando-se regra –, sob o argumento de que se trata de um crime hediondo e que afeta bem jurídico de toda a sociedade (MINAHIM, 2010). Justamente o tráfico de drogas não se caracteriza por grave ameaça ou violência contra a pessoa, critério fundamental para a imposição da sanção.

24 Os dados da época dessa Pesquisa apontavam a seguinte proporção: roubo – 29,5%; homicídio 18,6%; furto 14,8% e tráfico – 8,7% dos atos infracionais praticados. (MINAHIM, 2010)

25 Foram pesquisados os Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul, tendo em vista que são estados que concentram os maiores índices de internação de adolescentes do país, e o Superior Tribunal de Justiça, no período de janeiro de 2008 a julho de 2009.

Criança e adolescente e os sistemas sociais: a operacionalização das normas

A temática da infância e juventude inaugura nova página na história social brasileira com a presença de normas de exigibilidade de direitos na Constituição Federal. Na década de 2001-2010, os setores civis e governamentais promoveram ações que visavam à operacionalização dessas normas. Nessa perspectiva, criaram-se os Sistemas e Planos Nacionais. A saber, temos o Sistema Único de Saúde (SUS - 1990), Sistema Único da Assistência Social (SUAS - 2005), Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD - 2006), entre outros. No campo da infância e juventude tem-se a criação do Sistema de Garantia de Direitos de Criança e Adolescente (SGD), apresentado nas Resoluções n. 113 e 117, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 2006.

Estrategicamente, o SGD divide-se nos seguintes eixos: Promoção de Direitos, Defesa de Direitos e Controle da Efetivação dos Direitos (art. 2º da Resolução CONANDA 113/2006). Constituem-se em instâncias articuladas de operacionalização das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes à Doutrina da Proteção Integral. E é justamente a articulação harmônica das normas e políticas que configura um Sistema de Políticas Públicas, tal qual o SGD, que, por sua vez, ao se caracterizar como uma bússola para a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes, sustenta-se pelas premissas de intersectorialidade e interdisciplinaridade. Sua vocação desenvolve-se tão somente enquanto os demais sistemas sociais se entrelaçarem no campo da infância e juventude. Em outras palavras, o SGD proporciona o encontro dos demais sistemas sociais.

As políticas de atendimento de crianças e adolescentes seguem os parâmetros constitucionais da *descentralização político-administrativa*, garantida nos artigos 227, § 7º, e 204 da Carta Magna, e 88, inciso III do Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo esse princípio, entre outras diretrizes, as instâncias federais devem planejar, oferecer subsídios técnicos e realizar o repasse de verba para estados e municípios. Já as prefeituras municipais têm a atribuição de executar os serviços pertinentes.

Durante a primeira metade da década de 2000 – momento em que o governo Lula (2002) substituiu o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

da Criança e do Adolescente (SPDCA), diretamente pertencente aos quadros da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República -, a gestão da execução do atendimento socioeducativo ainda se concentrava sob as secretarias e fundações públicas estaduais. Conforme sinaliza Silva, “é um debate polêmico, que vai e volta nas pautas do Fonacriad²⁶, evidenciando o embate político em torno não somente da concepção, mas, sobretudo, do financiamento e do funcionamento da administração do trato da justiça juvenil” (Silva, 2011, p. 96).

Quando tratamos das medidas em meio aberto e meio fechado, tem-se que a primeira deve ser municipalizada, bem como o acompanhamento dos demais programas de proteção social especial. Isso é reforçado pelo Sistema Único de Assistência Social. A gestão dos programas socioeducativos em meio fechado, todavia, mantêm-se sob o crivo estadual.

No quesito *financiamento*, encontramos um dos principais lastros de pertencimento da política de atendimento socioeducativo municipal na área da assistência social. Isso se deve porque o repasse de verba federal se dá no sistema comumente chamado *fundo a fundo*²⁷, vindo a transferência ser condicionada à existência de fundo municipal da assistência social em cada cidade brasileira. E, como diretriz do Sistema Único de Assistência Social, o fundo deve ser gerido pelo Conselho Municipal da Assistência Social (BRASIL, 2005, p. 47). O resultado dessa equação é a presença desse equipamento (Conselho) e do fundo em praticamente todos os municípios do Brasil²⁸.

Observa-se, portanto, que a década de 2000-2010 sediou a construção de parte da arquitetura fundamental para a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes: os sistemas sociais de operacionalização das normas e políticas.

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo: perspectivas para a década de 2010

No tocante ao tema *adolescente em conflito com lei*, impera anotarmos a recente promulgação da lei federal n. 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), com a finalidade de alinhar ainda mais a relação entre os sistemas sociais, na perspectiva do SGD, para a garantia de direitos desse público específico. Assim, o adolescente em conflito com a lei deve ter seus direitos sociais garantidos (educação, saúde, assistência social, cultura, segurança pública, trabalho, habitação etc.) como qualquer outro jovem.

Proferido na forma da Resolução CONANDA n. 119/2006, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) constituía-se em “política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais”. Não obtendo imediata eficácia jurídica, tornou-se objeto de proposta do Projeto de Lei n. 1627/2006, de autoria do Poder Executivo Federal. Encaminhado à Câmara dos Deputados, o projeto sofrera alguns ajustes, chegando ao Senado Federal, sob o registro de PLS 139/09, com texto bastante distinto da proposta original. Seu resultado, a lei federal n. 12.594/12, trata-se de um

conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei. (art. 1º, § 1º)

A lei federal n. 12.594/2012, resultado da tramitação acima discorrida, trouxe significativo avanço à política de atendimento socioeducativo, tais como:

- a. Financiamento: a determinação de um fluxo de investimento orçamentário e financeiro para a garantia da política;
- b. Direitos fundamentais: a preconização de garantias ao desenvolvimento sob a condição peculiar dos adolescentes, como direito à convivência familiar e ao desenvolvimento sexual a partir das visitas íntimas; aleitamento materno

26 Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

27 O chamado *fundo a fundo* é representado pelo repasse entre Fundo Nacional, Fundo Estadual e Fundo Municipal, quando os três são envolvidos. No caso da política socioassistencial, o fluxo inicia-se no Fundo Nacional da Assistência Social e se encerra no Fundo Municipal da Assistência Social.

28 Até o momento de elaboração desse Relatório, a única e última pesquisa realizada sobre os Conselhos de Direitos e Setoriais no país data de 2007 (Cf. ADMINISTRAÇÃO, Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de. *Conhecendo a Realidade*, São Paulo, 2007).

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

- e permanência do nascituro com a mãe adolescente; a articulação em rede para atenção à saúde mental, entre outros;
- c. Metodologia de atendimento: a obrigatoriedade da elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), documento elaborado pela equipe técnica, o adolescente e sua família;
 - d. Intersetorialidade: previsão de ações em rede de serviços e de gestão para suporte financeiro e técnico, com respaldo nas concepções e normativo dos subsistemas pertinentes (SUS, SUAS, Sistema Educacional, SISNAD etc);
 - e. Pacto Federativo: vinculação das três esferas federativas para a cogestão da política de atendimento.

Entretanto, ao mesmo tempo, o SINASE deixa à deriva algumas questões:

A relação entre o adolescente portador de transtorno mental e o Sistema de Justiça, que pode desde mantê-lo em medida socioeducativa, como suspendê-la e, ainda, mandar cópias dos autos ao Ministério Público cível para eventual propositura de interdição civil, telegrafando possibilidades como a resultante nas práticas da Unidade Experimental de Saúde;

A similitude desse Sistema com as clássicas propostas do Direito Penal Juvenil, matriz especialmente desenvolvida em nível internacional, que empresta do sistema penal adulto os princípios e procedimentos basilares do tratamento criminal.

A garantia insatisfatória do exercício dos direitos sexuais, eis que, para a visita íntima, exige de cada adolescente a comprovação de casamento ou união estável, estados civis totalmente incompatíveis com o adolescer;

A garantia insatisfatória da harmonia entre o direito à convivência familiar e o direito à integridade psíquica, já que, no caso de adolescentes parturientes, os nascituros, ao invés de conviverem com suas mães fora do sistema socioeducativo, passam seus primeiros meses de vida também privados de liberdade.

Em certa medida, a década de 2000-2010 sofreu um avanço com o advento das resoluções e planos políticos de implementação do SGD e do SUAS, eis que, na forma de Sistemas, as políticas deixam sua base meramente programática de garantia de direitos e passam a ter um caráter de exigibilidade perante os demais Sistemas, por definição, articulados entre si. Porém, este ainda é um processo em construção, de idas e vindas, de ajus-

tes e desajustes, e que tende a consolidar uma política sistêmica de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei. Por tal razão, e ainda que seu texto não tenha sido plenamente satisfatório, mantém-se a importância da promulgação da lei que institui o SINASE justamente por traçar diretrizes fundamentais para que se inibam as arbitrariedades até então constantes na elaboração e execução de programas de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Considerações finais

Esse relatório nacional tem o objetivo de expor avaliações sobre a garantia dos direitos humanos da população que se encontra em território brasileiro. Nesse sentido, têm especial destaque as minorias políticas, subalternizadas e marginalizadas, como os adolescentes em conflito com a lei. A responsabilização do jovem não deve ser fator a relativizar a exigência do cumprimento, pelo Estado, das normas brasileiras de promoção e defesa de direitos e de respeito aos tratados internacionais. Entretanto, a década de 2001-2010 ainda nos reservou um cenário de complexas insuficiências, significativas omissões e violação desses mesmos direitos. Desde o campo judiciário ao sistema socioeducativo.

As diversas visitas de instituições de garantia de direitos humanos auxiliam a compreender os avanços e retrocessos na adequação das unidades de internação dos adolescentes em conflito com a lei. Em termos analíticos, percebe-se que poucos avanços foram alcançados nesses dez anos. Na média do país, permaneceram inalteradas as condições de internação dos adolescentes e a precariedade das unidades. Muitas ainda apresentam estrutura semelhante a prisões ou, na melhor hipótese, ainda não estão adequadas às diretrizes do SINASE. Houve estados em que as mesmas violações foram denunciadas em mais de um relatório, entre diversos que apresentamos no presente documento. Por exemplo, o estado de Goiás, que, junto com Santa Catarina, ainda não possui Defensoria Pública, foi citado em quase todos os relatórios por apresentar unidade de internação dentro do batalhão da Polícia Militar.

As visitas fiscalizatórias em unidade de internação nos servem para avaliar o quanto as instalações acabam contribuindo para as violações de direitos humanos de adolescentes e jovens adultos internados, sobretudo: direito à vida, acesso à justiça, tratamento digno, saúde, convivência familiar, educação, profissionalização etc.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Entretanto, não é possível fazer essa avaliação sem observar o que acontece no âmbito do sistema de justiça juvenil. A cultura institucionalizante do judiciário juvenil e socioeducativo não se alterou significativamente, pois assim não ocorre por mera implementação de lei, não obstante o ordenamento jurídico nacional tenha deixado, explicitamente, o *menorismo* há 22 anos. Com isso, lógicas e práticas tutelares ainda imperam em alguns percursos institucionais. Indicador dessa dinâmica é o que denominamos como *looping institucional*, dentro do qual se comunicam os sistemas a partir de suas próprias operações: o sistema de justiça, após apurar o ato infracional sem a devida estrutura probatória e, em muitos casos, com base numa perspectiva tutelar, aplica medidas em meio aberto, entre outros motivos, pela superlotação das unidades privativas de liberdade; ou aplica em meio fechado em razão da baixa instalação de serviços em meio aberto. O sistema socioeducativo, por sua vez, recebe o adolescente em meio fechado superlotado porque não cria mais vagas à altura da eventual demanda judiciária; ou recebe em meio aberto, porém sem garantir o devido atendimento e assistência conforme o ECA e o SINASE. Ademais, a falta de oferta – ou de qualidade – de medidas em meio aberto acaba por prejudicar o/a adolescente que poderia ser beneficiado/a com a liberdade assistida ou com a prestação de serviços à comunidade, pois, em resposta a esse cenário, acaba recebendo medida privativa de liberdade, como a de internação, mesmo quando o ato infracional praticado pelo/a adolescente proíbe a aplicação desse tipo de medida.

O sistema de justiça brasileiro, de modo geral, raramente é submetido a processos de avaliação, silêncio que começa a se alterar nesta década de 2001-2010, especialmente a partir da criação de instâncias correedoras e departamentos de monitoramento e avaliação no interior das mesmas, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituição cujas diligências no interior do sistema socioeducativo foram de fundamental importância. Ainda que as avaliações sejam realizadas por órgãos pertencentes ao próprio Poder Judiciário, as informações têm sido levantadas em crescente produção. Ademais, é preciso lembrar que alguns profissionais do sistema de justiça compõem órgãos não submetidos às suas regras, como as associações de servidores dos tribunais de justiça, associações de juízes, associações de defensores públicos etc. Dentre elas, novamente citamos a ABMP, em cuja pesquisa já mencionada, conclui:

Entretanto, o potencial transformador do SISTEMA DE JUSTIÇA não encontra expressão na realidade brasileira. Mais do que falar em limitações financeiras a restringir a atuação da Justiça, percebe-se uma falta de prioridade pelas instituições do Sistema de Justiça na infância e juventude. A impressão geral funda-se, de um lado, na elevada demanda feita às Varas da Infância e da Juventude pela efetivação de direitos de crianças e adolescentes, mas, de outro lado, na sua reduzida capacidade de ação, em razão da deficiente estruturação material e humana das Varas, Promotorias e Defensorias. Percebe-se, pelo contrário, uma falta de reconhecimento de prioridade do direito de crianças e adolescentes pelas instituições do Sistema de Justiça, em manifesta afronta ao preceito constitucional do art. 227 (ABMP, 2008, p.11)

As causas, presentes de modo predominante, podem ser assim sintetizadas: a tradicional e atrasada concepção de infância e adolescência; a abordagem, a partir dessa conceituação e visão de mundo, dos atos infracionais praticados; as precárias e negligenciadas garantias processuais de defesa do adolescente; a resposta estatal ao ato infracional praticado, que ainda permanece inadequada na maior parte dos estados; e a estrutura administrativa e de recursos humanos dos órgãos que o integram.

Paralelamente, constatamos a possibilidade de maior controle dos sistemas sociais, nos quais encontramos o próprio SINASE, de modo que a política de atendimento socioeducativo deve ser, cada vez mais, alvo de fiscalização, monitoramento e avaliação, como ocorre com qualquer outro plano ou dimensão de política pública. Assim é que foi possível beber de diversos documentos sinalizadores do sistema socioeducativo, no mesmo bojo em que pretende se inserir esse 5º Relatório Nacional de Direitos Humanos. Apesar do avanço que representou a aprovação de um sistema integrado para lidar com o tema, os estados ainda estão se adaptando às novas diretrizes, alguns de forma lenta, outros com maior celeridade. Uma vez tornado letra de lei que cria o SINASE, em 18 de abril de 2012, torna-se um dever de todos os estados, distrito federal e municípios elaborem um Plano de Atendimento Socioeducativo.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

BIBLIOGRAFIA

BRASIL, *Mapeamento Nacional da Situação do Atendimento dos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas – Sumário Executivo*, 2002.

BRASIL. *Norma Operacional Básica NOB/SUAS – Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil. Ministério da Justiça, 2009. http://www.anadep.org.br/wtksite/III-diag_DefensoriaP.pdf

Inspeção Nacional às unidades de internação de adolescentes em conflito com a Lei. Relatório das visitas realizadas simultaneamente em 22 estados brasileiros e no Distrito Federal, no dia 15 de março de 2006. - Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal de Psicologia – CFP/ Comissões de Direitos Humanos dos Conselhos Regionais de Psicologia. <http://www.crprj.org.br/publicacoes/relatorios/adolescentesemconflito.pdf>

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada & Ministério da Justiça. Relatório: Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil, 2002.

Mapeamento Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. ILANUD, 2007.

MINAHIM, Maria Auxiliadora. ECA: Apuração do ato infracional atribuído a adolescentes. Série Pensando o Direito. Universidade Federal da Bahia (UFBA)/SAL/MJ: Brasília, 2010. Ver publicação no site: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73}>

O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: desafios

na especialização para a Garantia de Direitos de Crianças e Adolescente. ABMP, Brasileira, julho 2008.

O sistema de justiça da infância e da juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: desafios na especialização para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. ABMP, Brasília, julho de 2008

OLIVEIRA E SILVA, Maria Liduina de. *Entre proteção e punição: o controle sociopenal dos adolescentes*. São Paulo: Unifesp, 2011.

Relatórios do Conselho Nacional de Justiça. Site: <http://www.cnj.jus.br/>

Relatório Final de Pesquisa: Pelo Direito de Viver com Dignidade: Homicídios de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação - ANCED: São Paulo, 2011

Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, ANCED, 2005

SEDH/ MS. *Levantamento Nacional dos Serviços de Saúde Mental no Atendimento aos Adolescentes Privados de Liberdade e sua Articulação com as Unidades socioeducativas*. Relatório preliminar. Brasília, 2009.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. *Entre proteção e punição: o controle sociopenal dos adolescentes*. São Paulo: Unifesp, 2011.

Tribunal de Contas da União: Secretaria-Geral de Controle Externo/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Avaliação do TCU sobre o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei. Brasília, 2004.



ADOLESCENTES INFRATORES NO RIO DE JANEIRO: VIOLÊNCIA E VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Joana Domingues Vargas

Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana NECVU/UFRJ.

Nos últimos trinta anos, o Brasil tem convivido com altíssimas taxas de homicídios. A maioria desses crimes envolve jovens e adolescentes, pretos ou pardos, moradores de favelas, vilas ou periferia - vítimas de autores de mesmo perfil. O número de assassinatos, desde 1979, ano em que o Ministério da Saúde passou a contabilizá-los, e 2009, quando o registro completou 30 anos, alcançou a cifra impressionante de um milhão.

Mas não se trata apenas de indiferença frente à violação do direito à vida, mas também da atitude de convivência frente a certas práticas punitivas. Refiro-me às práticas de extermínio de “pivetes” e “meninos de rua”, ocorridas em meados dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 e de execução de jovens “traficantes” que, sob o véu dos autos de resistência, são levadas a cabo hoje pelas forças do Estado. Somente no estado do Rio de Janeiro, entre 2002 e 2010, computam-se 10.627 suspeitos mortos pela polícia.

- Como e por que, apesar da postura do Brasil frente ao direito internacional e da volta do país à democracia, ainda prevalecem e mesmo intensificam-se, nas capitais brasileiras, e no Rio de Janeiro em particular, severas práticas punitivas em relação às crianças e adolescentes das camadas populares, especialmente se infratoras?
- Qual a relação entre o aumento da prática de extermínio de crianças e adolescentes nos anos de 1980 e o crescimento e fortalecimento de um mercado da segurança privada ilegal?
- Há uma linha de continuidade entre essas práticas e a “licença para matar” das políticas de segurança pública da atualidade?
- Há continuidade entre as práticas infracionais dos *meninos e meninas de rua* e dos *pivetes* dos

anos 70 e 80 com as práticas dos adolescentes que entraram para o tráfico nos anos 80 e 90?

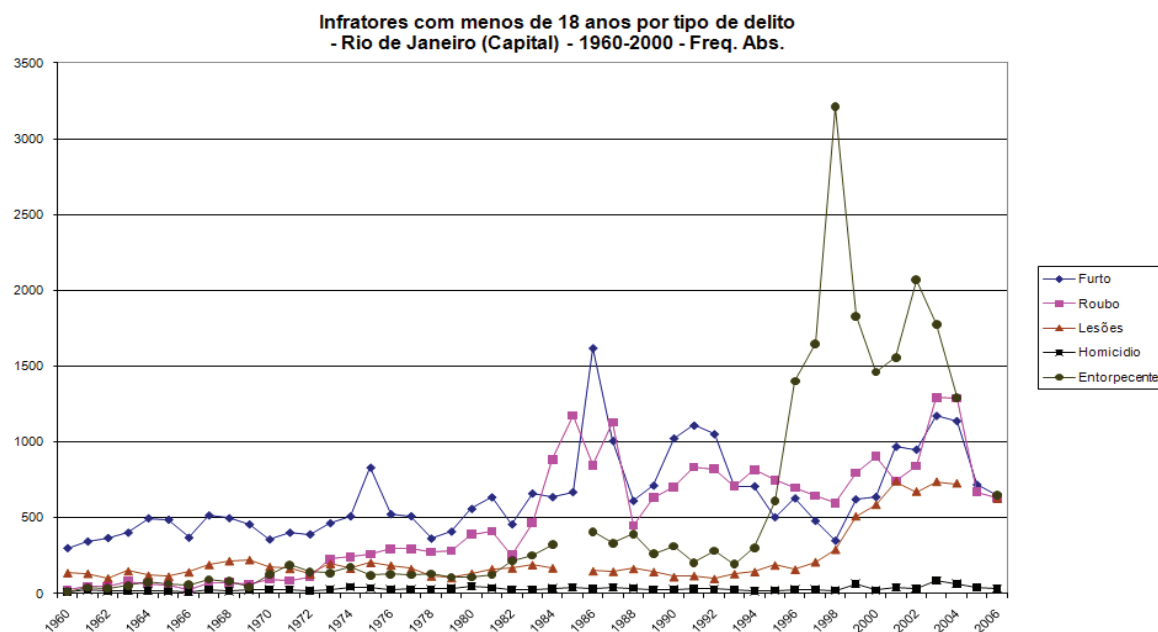
Práticas punitivas extra-legais

Formas extra-legais de resolução de conflitos sempre estiveram presentes no Brasil e persistem mesmo depois de iniciada a redemocratização do país (PINHEIRO et.al., 1999). No Rio de Janeiro, dados do sistema de justiça criminal demonstram a incapacidade histórica desse sistema de identificar, processar e punir crimes e criminosos homicidas (COELHO, 1986, 1988; SOARES et.al., 1996; CANO; DUARTE, 2010; MISSE; VARGAS, 2009; RIBEIRO, 2009). Estudo recente, tomando por base o ano de 2005, por exemplo, verificou que o total de homicídios elucidados na cidade do Rio de Janeiro não passa de 15% das ocorrências (MISSE, 2010a). Esses números correspondem a antigas percepções generalizadas sobre a inoperância do Estado no controle do crime, em particular daquelas advindas das camadas populares, moradoras de favelas e conjuntos habitacionais, justamente as que mais sofrem com o problema. Estudos têm mostrado que o não provimento da justiça estatal leva ao aumento e agravamento das formas extrajudiciais de resolução de conflitos, dentre elas a que elimina uma das partes com a morte (BENEVIDES; FISCHER, 1983; PINHEIRO et.al., 1999; SINHO-RETTO, 2001).

Uma dessas formas é aquela praticada por grupos de extermínio. Denominados “esquadrões da morte”, esses grupos foram formados, ainda nos anos 50 na cidade do Rio de Janeiro, por policiais civis gratificados para caçar e eliminar *bandidos*, isto é, assaltantes e ladrões considerados irrecuperáveis. No final dos anos 60, a mentalidade criada em torno da eliminação do *bandido* somada à ideia do pobre e negro como ladrão potencial

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 1



difundiram-se. Policiais, ex-policiais, militares reformados, vigilantes e até pequenos comerciantes passaram a atuar sob as denominações de “esquadrão da morte”, “polícia mineira” e “mão branca”.¹ A partir de 1980, esses grupos disseminam-se sob o patrocínio de segmentos do comércio e sob a proteção de delegados, funcionários da justiça, promotores, juízes, políticos, empresários. As representações que prevalecem atribuem-lhes a responsabilidade pela restauração da ordem, limpeza da área e proteção da população. Na prática, entretanto, estes grupos agem como profissionais que comerciam a morte, movidos pelo lucro ou por ganhos imateriais, como o de contar com a estima e consideração da população (MISSE, 1982, 1999; ALVES, 1998; SOUZA, 1997).

A década de 1980, auge da atuação desses grupos, é chamada pelos economistas de “década perdida” em razão da estagnação econômica, inflação, desemprego e aumento dos índices de desigualdades e pobreza. Nesse período verificam-se mudanças nos padrões da criminalidade, o crescimento do crime violento, bem como o aumento do sentimento de insegurança da população

(COELHO, 1988; ADORNO, 2002). Na cidade do Rio de Janeiro observa-se, em relação às infrações cometidas por menores de idade, o aumento dos roubos, de tal maneira que estes passam a ultrapassar os furtos.

É também o momento em que ocorre um *turning point* no mercado de drogas com a entrada da cocaína. Organizado em territórios de favelas com base na estrutura do comércio de maconha e sob a liderança de organizações criadas pelos presidiários para defender seus direitos, esse mercado irá expandir-se associado a um grande volume de violência e mortes (MISSE, 1999).

O extermínio de crianças e adolescentes

É nesse contexto de crise econômica e de intensificação da violência que se disseminam as mortes por extermínio de adultos considerados *bandidos* e de crianças e adolescentes infratores denominados *pivetes* – ambos, tipos sociais associados ao crime naquele momento.² Propagam-se também assassinatos de menores de idade que moram, trabalham ou realizam pequenos furtos nas

¹ As chamadas “milícias”, grupos de policiais militares, ex-policiais e bombeiros que oferecem proteção a pequenas favelas e conjuntos habitacionais, especialmente na região Oeste do Rio de Janeiro, em troca do pagamento de uma taxa não são, assim, fenômenos recentes.

² Tipos sociais são estereótipos que demarcam uma seleção social do crime. Não foi a polícia que os inventou, mas a sociedade (MISSE, 1999). A denominação *pivete* aparece ainda no início do século XX (VIANNA, 1999).

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

ruas. A difusão dessas práticas contará com a convivência de amplos setores da sociedade, amedrontados com a evolução e agravamento dos crimes violentos.³

Na região metropolitana do Rio de Janeiro e em outras capitais brasileiras, notadamente em Recife, assiste-se aos movimentos sociais de defesa da infância, particularmente a igreja católica e ONGs, denunciarem a ação de matadores profissionais perpetrada contra crianças e adolescentes, visando à eliminação dos *pivetes* e dos *meninos e meninas de rua* (ALVIM, 1992; IBASE et. al.; 1991; DIMENSTEIN, 1990). Esforços foram empreendidos por esse movimento para reunir dados sobre a morte por extermínio de crianças e adolescentes. Mas esse registro, por natureza, é muito impreciso, dada a existência de cemitérios clandestinos. A estimativa feita para 1989, apontado como o ano de maior incidência desta prática, foi a de uma média de mais de um assassinato por dia, ao longo de todo o ano (DIMENSTEIN, 1990)⁴.

Um problema adicional e nem sempre considerado nos estudos e dossiês realizados à época é a dificuldade de distinguir entre os assassinatos decorrentes de disputas relacionadas ao tráfico de drogas e as mortes resultantes dos supostos confrontos com a polícia. Ambos passarão a atingir, cada vez mais, adolescentes e jovens, negros, especialmente na faixa de 15 a 24 anos. De fato, o crescimento das mortes por homicídios na faixa mais jovem inicia-se a partir de 1983, acentua-se em 1987 alcançando, a partir de 1989, um patamar que irá se manter com algumas variações até 2007 (Gráfico 2).

No extermínio de crianças e adolescentes, a intenção de “fazer justiça com as próprias mãos” seria concretizada por antecipação, com a eliminação dos futuros *bandidos* ou *pivetes*. Entretanto, para além dessa representação presente nos relatos justificadores das mortes, é preciso lembrar que, naquele momento, o mercado de oferta de segurança privada despontava como um empreendimento bastante lucrativo, tendo em vista a forte demanda de proteção de comerciantes, vítimas de furtos e, cada vez mais, de roubos cometidos por essa popula-

ção. Para policiais corruptos envolvidos tratava-se, certamente, de um mercado muito mais compensador do que aquele resultante dos acaques aos “menores” com objetivo de forçá-los a dividir o produto dos furtos por eles realizados (FERREIRA, 1979).

Tal inversão de papéis, em que agentes da polícia violam as estruturas legais e morais tornando-se eles mesmos criminosos, intensifica-se no período, com as possibilidades de extorsão oferecidas pelo mercado da droga de tal maneira que veio a se constituir como a principal experiência e representação que crianças, jovens e adultos pobres moradores de favelas e conjuntos habitacionais passam a ter da instituição policial (ZALUAR, 1984). Mais recentemente, jovens negros e pobres, especialmente aqueles mais sujeitos a espancamentos, ameaças, maus-tratos, extorsões e mortes por execução passaram a ver a instituição policial como inimiga absoluta e no enfrentamento armado com os policiais, preferem morrer a se entregar (MISSE, 2010b).

Constata-se nesse período, uma mudança de direção no tratamento dado à criança e ao adolescente pobre e infrator ou supostamente infrator: a sua morte ou aniquilamento com autorização social. Tal atitude não tem precedente na história das práticas em relação à infância infratora no Brasil. Indo muito além do descaso em relação à precariedade das condições de vida e indiferença social quanto a toda sorte de violência sofrida por essas populações. A autorização social dada para eliminação de “futuros bandidos” e assaltantes menores de idade por uma população amedrontada com o aumento do crime violento concorreu para que esses assassinatos em massa fossem pouco investigados e punidos e foi preciso um escândalo internacional para que o governo federal reagisse a essa situação.⁵

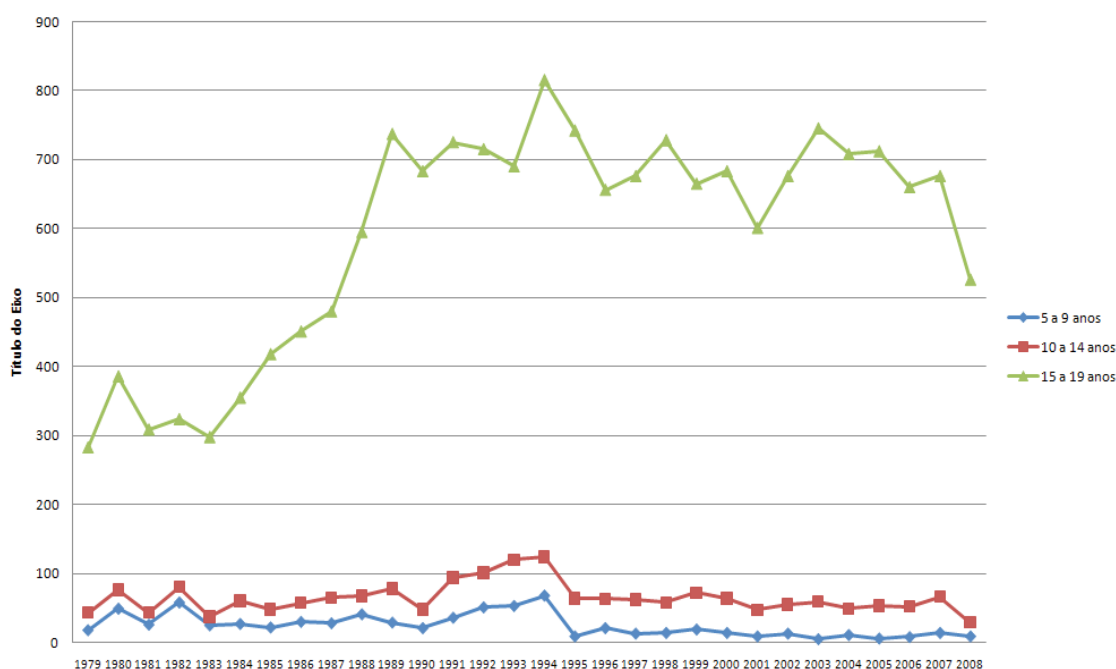
A ação dos movimentos de defesa da criança e do adolescente, nacionais e internacionais, bem como as diversas medidas tomadas pelo governo federal, como a ratificação da Convenção dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1990; a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente naquele mesmo ano; o Plano Nacional de Combate à Violência contra a Criança e o Adolescente e a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito

3 Denúncia feita pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) nos jornais da época registra a participação de juízes e funcionários da justiça no extermínio em Duque de Caxias, município da baixada fluminense.

4 A Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro que, em um primeiro momento, contestara as cifras apresentadas pelo MNMNR levantadas pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) (IBASE/MNMNR/NEV-USP, 1991), reconheceu que o número oficial das mortes era ainda maior do que o apontado nesse estudo.

5 A Anistia Internacional publicou no jornal britânico “The Independent”, em outubro de 1990, uma matéria com o título “O Brasil já resolveu o problema de como tirar os menores da rua. Matando-os”. Com a reação do Governo brasileiro, a entidade retratou-se. “Anistia se desculpa com o Brasil”. “O Globo”, 21 de outubro de 1990.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 2 - TAXAS DE HOMICÍDIOS POR FAIXA ETÁRIA ATÉ 19 ANOS - RIO DE JANEIRO - CAPITAL 1979-2008

Fonte: Datasus - Rio de Janeiro Capital 1979-2008

(CPI) para averiguação do extermínio de crianças e adolescentes em 1991 representaram uma reação importante a esse estado de coisas. No plano estadual, houve alguma resposta do governo e, sobretudo, atos corajosos de denúncia empreendidos por parte de alguns promotores de justiça e testemunhos de vítimas sobreviventes ou de seus familiares. Essas iniciativas certamente contribuíram para conter a ação dos diversos grupos de extermínio que atuavam naquele momento no país.

Mas sem contar com a certeza da punição, alguns grupos continuaram a agir. Foi o que aconteceu na madrugada de 23 de julho de 1993, quando 73 crianças e adolescentes que dormiam nas escadarias da igreja da Candelária, no centro financeiro do Rio de Janeiro, foram alvejados, resultando em oito assassinatos e vários feridos. Entretanto, o grupo de matadores, constituído de policiais e ex-policiais militares à paisana acabaram acusados e condenados graças ao depoimento de Wagner dos Santos, que sobreviveu à chacina, vindo a sofrer um segundo atentado e diversas perseguições que o obrigaram a entrar no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas e sair do Brasil.

Sete anos depois, por ocasião da morte por asfixia de Sandro do Nascimento, dentro de um camburão da

polícia, após o sequestro a um ônibus, os jornais computavam a morte ou prisão da maioria dos sobreviventes daquela que ficou conhecida como “Chacina da Candelária” decorrente, principalmente, do envolvimento desses jovens com o tráfico de drogas.

Crianças e adolescentes no tráfico de drogas

Quase três anos antes deste episódio trágico, uma mudança nas representações sociais sobre a criança e o adolescente infratores era sinalizada em uma matéria de jornal publicada no dia da Criança e às vésperas da entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente, em outubro de 1990. Intitulado “dois meninos, dois caminhos”, o texto, do jornalista Tim Lopes, descreve o perfil e a trajetória diferenciada de dois adolescentes: um de 14 anos de idade, *soldado do tráfico* e o outro um *menino de rua* de 15 anos, ambos frequentadores de uma ONG ligada à igreja católica na Favela do Lixão em Duque de Caxias, momento auge do extermínio na Baixada Fluminense.⁶

Não constitui novidade a oposição estabelecida no texto entre os perfis e trajetória dos dois jovens, haja vis-

6 Matéria publicada no Jornal do Brasil no dia 13 de outubro de 1990.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

ta ser o uso da dicotomia abandonado/delinquente uma categorização constante no tratamento dado à infância pobre no Brasil. Trata-se, antes, da sua reatualização. Tampouco deve causar estranhamento o fato de que ambas as trajetórias são apresentadas como escolhas individualizadas e não como resultante de conflitos coletivos. O que parece novo é a equivalência da categoria *soldado do tráfico* ao pólo delinquente e não mais a categoria *pivete* indicando nessa substituição uma continuidade das representações do perfil social dos adolescentes envolvidos no crime.

A matéria revela ainda que a participação de crianças e adolescentes no tráfico já ganhava visibilidade na mídia, embora ainda não fosse tão intensa como viria a ser alguns anos mais tarde quando o controle do mercado da droga passa ao domínio de facções constituídas de integrantes cada vez mais jovens.

Além da perpetuidade nas representações sociais, seria plausível supor uma linha de continuidade também nas práticas infracionais dos *meninos e meninas de rua* e dos *pivetes* dos anos 70 e 80 com os adolescentes que entraram para o tráfico nos anos 80 e 90? Este seria, doravante, um destino possível, tanto para os autores ou supostos autores de furto ou roubo, quanto para parte daqueles que nas condições anteriores foram viver e sobreviver na rua?

As estatísticas da 2ª Vara da Infância e da Juventude da Cidade do Rio de Janeiro (MISSE, 1999, 2007; NÉRI, 2009), permitem a construção de uma série histórica confiável de 1960 a 2007 que fornece alguma indicação na direção da hipótese levantada. No gráfico 2 (apresentado anteriormente), observa-se a partir de 1993, um rápido crescimento do número de infratores acusados por porte e tráfico de entorpecentes, ultrapassando em muito, a partir de 1996, as acusações de furto e de roubo (este último, como vimos, tendo se destacado a partir de 1984). Tais dados, que poderiam estar indicando uma maior atuação da polícia na repressão a essa infração, podem ser interpretados em consonância com outras indicações empíricas que apontam, nesse momento, para entrada expressiva de adolescentes no tráfico, em substituição aos traficantes mais velhos presos ou mortos.

No mesmo sentido, as percepções dos moradores de favelas e áreas periféricas da cidade do Rio de Janeiro revelavam, ainda no início da década de 80, a atração exercida pelo tráfico sobre suas crianças e adolescentes, especialmente sobre aqueles que haviam sido separados

prematuramente da mãe ou de outros adultos para trabalhar nas ruas (ZALUAR, 1985; 1994). No entanto, naqueles primeiros anos também se juntaram às suas fileiras alguns dos filhos das famílias pobres que nada tinham de desestruturadas (ao contrário do imaginário do senso comum). Em uma mesma família diferentes trajetórias poderiam ser traçadas (ASSIS, 1999) e algumas vezes (tendo em vista ser uma minoria que aderiu), o tráfico saiu vencedor

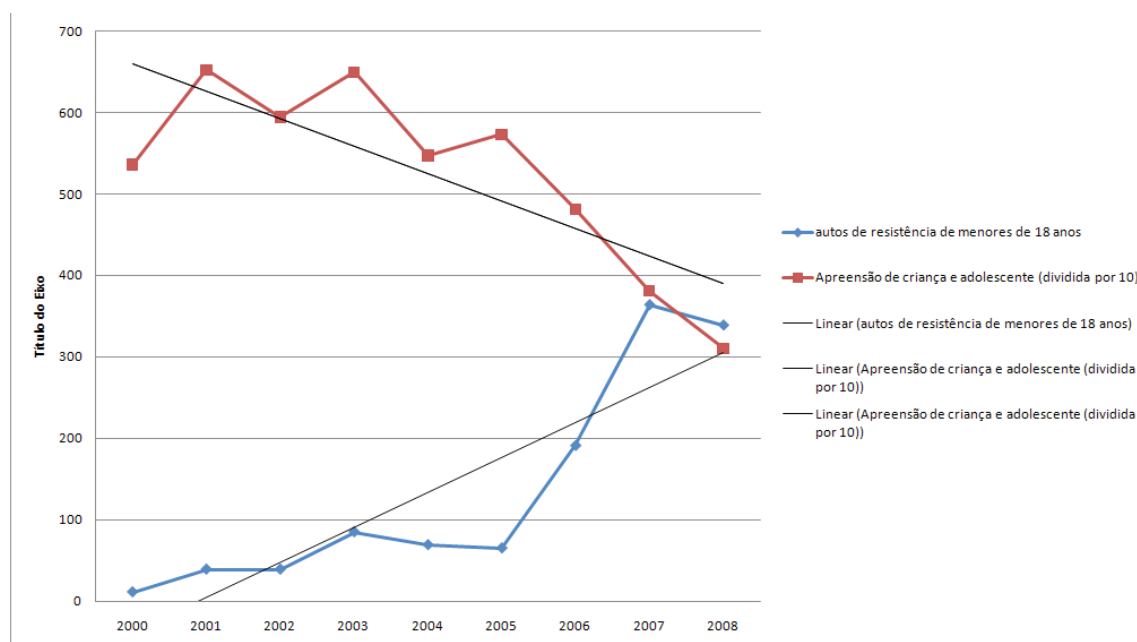
Para os adolescentes e jovens que ingressavam no tráfico, ainda que viessem a ser explorados pelos mais velhos e obtivessem um ganho pouco significativo em relação ao montante de capital que o mercado de drogas girava, esse era um meio de adquirir, poder e status dentro e fora da quadrilha que nunca seriam alcançados com o trabalho subalterno destinado às classes populares (ZALUAR, 2004 DOWDNEY, 2003).

A hierarquia do tráfico passou a controlar e aplicar algumas regras apoiadas em valores tradicionais, como a morte de estupradores e a de ladrão ou *pivete* recalcitrante que atuassem no território controlado pelo tráfico local e criou regras novas, mantendo com a população local uma relação de “reciprocidade forçada” (DOWDNEY, 2003).

As relações entre integrantes do tráfico e ladrões eram, contudo, muito diversificadas e é possível que elas tenham sido modificadas ao longo do tempo e conforme o mercado da droga estivesse mais ou menos em alta. Se a diferenciação entre estes últimos e os jovens envolvidos em quadrilhas era mais demarcada nos primeiros tempos (ZALUAR, 1985; 1994), com a posterior divisão do comando em facções e a decadência do mercado do tráfico que lhe seguiu, diferenças tão demarcadas parecem ter sido dissolvidas. Também em decorrência da baixa nos lucros auferidos no mercado das drogas e do risco envolvido nessas atividades, muitos jovens largaram as funções que ali exerciam para praticarem pequenos furtos e roubos (SILVA, 2006).

Uma indicação da relação entre o roubo e o tráfico nos é dada no gráfico 2. Como vimos, esses dados podem apontar mudanças na direção da repressão policial, mas podem também expressar a relação sugerida entre roubo e tráfico ou, mais provavelmente, representar as duas coisas. De qualquer forma, eles mostram que o roubo tem a sua menor frequência quando o entorpecente alcança o pico, em 1998, e volta a crescer com a queda de infrações por entorpecente a partir de 1999. Essas in-

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

GRÁFICO 3 - AUTOS DE RESISTÊNCIA ATÉ 18 ANOS E APREENSÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES - RIO DE JANEIRO - CAPITAL 1979-2008

Fonte: Datasus - Rio de Janeiro Capital 1979-2008

frações oscilam inversamente até 2002, quando ambas crescem para declinarem a partir de então.

No auge do funcionamento do mercado de drogas, muitos ladrões a ele aderiram devido, dentre outros, à necessidade de proteção na prisão e de acobertamento de suas ações pelos policiais integrantes desse mercado. No que se refere aos adolescentes praticantes de roubo, é possível que uma relação subalterna ao tráfico tenha permanecido constante, em todo período, devido a necessidade de acesso à arma para a prática do delito e, decorrente deste empréstimo, a obrigatoriedade de divisão do produto obtido com o roubo. Tal contato facilitou o envolvimento dos adolescentes (anteriormente praticantes de furto), em crimes graves e, em seguida, no tráfico de drogas (ZALUAR, 1994). O que vem a reforçar a hipótese da continuidade.

Crianças e adolescentes morando e trabalhando na rua formam grupos distintos: com pouco ou muito envolvimento em atividades ilegais, tendo mantido ou rompido parcial ou totalmente os laços familiares (FERREIRA, 1979; RIZZINI; RIZZINI, 1991). É possível que uma parte dos meninos de rua e dentre estes aqueles que vinham se envolvendo em atividades ilegais (tais como furto, roubo e consumo de drogas)

tenham aderido ao tráfico. Mas é possível que uma outra parte, exclusivamente moradora de rua, não o tenha feito. É o que parecem indicar os registros do DEGASE - Departamento Geral de Ações Socioeducativas do estado do Rio de Janeiro em 2002, que mostram moradores de rua em número desproporcional cumprindo medida de internação por atos infracionais relacionados a roubo e outras infrações e, em menor medida do que a maioria dos adolescentes, por delitos relacionados à droga (uso e tráfico de entorpecentes) (SENTO-SÉ, 2003).

De qualquer forma, seja em franca continuidade ou não com as formas anteriores de envolvimento de crianças e adolescentes em atividades ilegais, as infrações relacionadas a entorpecentes permanecerão bem acima dos outros tipos de infrações até 2002. A queda, observada a partir desse ano, pode estar indicando, tanto o declínio da detenção por porte e tráfico, como o do próprio tráfico. Dados sobre a apreensão de crianças e adolescentes pela polícia também apontam a sua diminuição a partir de 2005 (gráfico 3). Isto pode sugerir um aumento nas práticas de extorsão, nas quais a abordagem não resulta na detenção, mas pode também significar uma diminuição do envolvimento desses jovens no tráfico (SILVA, 2006).

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Práticas punitivas legais

Dados sobre mortes por autos de resistência, categoria policial utilizada para classificar a resistência ou suposta resistência à ação da polícia e justificá-la pela legítima defesa revelam, entretanto, que se a apreensão de crianças e adolescentes pela polícia diminuiu drasticamente, parte dessa diminuição pode ser atribuída à sua repressão, ou mais exatamente ao agravamento desta (gráfico 3). Os dados mostram que, a partir de 2002, a ação oficial letal contra *traficantes* e supostos *traficantes*, que já vinha ocorrendo em larga medida (CANO, 2003) atinge índice aterrador em 2007, legitimando-se como política pública de segurança no estado do Rio de Janeiro e constituindo a primeira fase de “intervenção tática” para a posterior instalação das Unidades Policiais Pacificadoras (UPPs) em favelas da capital.

Seguindo o padrão de extermínio anteriormente descrito, tal ação irá deslocar-se cada vez mais em direção aos menores de 18 anos, pretos ou pardos, excluídos socialmente, moradores de favela ou conjunto habitacionais, considerados criminosos irrecuperáveis. Vê-se pelas curvas e retas do gráfico 3, a existência de uma provável correlação invertida entre diminuição da apreensão de crianças e adolescentes pela polícia e o aumento das mortes em confrontos ou supostos confrontos, isto é, enquanto decresce a apreensão, aumenta a incapacitação definitiva.

Conforme atestam vários estudos, parte destas mortes são, na realidade, execuções sumárias, cujo padrão característico revela-se, de um lado, na necropsia de cadáver: acusando disparo nas costas, na cabeça e alto número de perfurações, e, de outro, na proporção de policiais mortos em confronto e civis mortos pela polícia (CANO, 2003). Também padrão é o tratamento dado a esses casos pelo Sistema de Justiça Criminal que geralmente decide de forma consensual e integrada pela não investigação e denúncia das mortes perpetradas contra vítimas consideradas *traficantes* ou *bandidos*.⁷

Assim, tendo este estudo por referência a preocupação com a perpetuidade de práticas violentas e de extermínio de jovens infratores, caberia então indagar

qual seria a relação entre as práticas dos grupos de extermínio do passado e a atual ação oficial da polícia no combate ao crime, que atira para matar e que, não poucas vezes, executa sumariamente adolescentes e jovens, a maioria negros, durante os confrontos e intervenções realizadas nas favelas?

É fato que entre esses diferentes protagonistas, a morte ou a execução encontram as mesmas justificativas de limpeza da área. Recentemente, um policial de alta patente da Polícia Militar comparou os jovens envolvidos no tráfico a mosquitos (em razão da epidemia de dengue na cidade) e qualificou a polícia como um ótimo inseticida social que não deixa mosquito algum de pé.⁸ Do mesmo modo, as medidas de contenção da delinquência e do crime, cujo objetivo e resultado não se diferenciam das ações extra-legais dos grupos de segurança privada, vem encontrando forte apoio social e, diferentemente do que ocorria em relação às práticas do extermínio do passado, encontram o respaldo de amplos setores da mídia.

Contudo, diferentemente do contexto anterior em que o extermínio ensejava uma limpeza envergonhada que recaía sob um tipo social que poderia ainda ser concebido como possível vítima da sociedade, a guerra ao tráfico e aos traficantes, nos últimos tempos, não permite relativização. A eliminação destes encontra justificativa entre os seus executores e legitimidade junto à população por ter se tornado uma causa do “bem” na luta contra o “mal”, discurso que a mídia encarrega-se de alimentar e fazer reverberar. Essa linguagem tem por efeito dissolver as distinções entre o que significa ter que tratar com outro ser humano e o que significa tratar com um agente infeccioso (DAS, 2008).

Mas há, ainda uma outra diferença mais fundamental em relação ao período anterior. Naquele momento, não parecia possível nenhuma reação, por parte das crianças e adolescentes infratores, ao tormento, sofrimento e morte a eles impostos pelos grupos de extermínio. Mais recentemente, adolescentes e jovens passaram a oferecer algum grau de resistência ao processo que, desde os anos 80, desumaniza-os. E é com base nesse processo de desumanização e nos recursos proporcionados pelo mercado ilegal da cocaína e de armas, que estes lutam violentamente e até a morte contra o inimigo total, seja a quadrilha rival, seja a polícia

⁷ É o que mostram os resultados parciais da pesquisa em andamento “Autos de Resistência - uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro” - coordenada por Michel Misse e financiada pelo CNPQ.

⁸ Matéria do Globo online publicada 16/04/2008

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Paralela à participação ativa dos jovens nos enfrentamentos, ganhou força e protagonismo no combate aos *traficantes/bandidos*, desde meados dos anos 90, o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) da Polícia Militar do Rio de Janeiro. A sua identidade, em relação à polícia como um todo, demarca-se pela honestidade e pelo ódio e ação implacável contra o *bandido/traficante*. Sua missão, entoada em seu canto de guerra “é deixar corpo no chão” (SOARES, et.al.). O BOPE é, portanto, a encarnação da linguagem da erradicação.⁹ Trata-se, agora não mais só de limpeza, mas da retomada do território e da erradicação ou eliminação do tráfico e dos traficantes nas áreas que interessam limpar e ocupar.

9 Na matéria intitulada “Bandido que não tem medo ainda não conheceu o Bope”, um oficial de alta patente da Polícia Militar do Rio de Janeiro afirmou em relação ao Bope e a política das UPPs: “O que tem que fazer é erradicar o narcotráfico de suas posições e junto, ou logo em seguida, entrar com forte apelo de melhoria da qualidade de vida e infra-estrutura social, o que vai ser feito com o PAC”. Estadão.com.br, 17 de outubro de 2007.

Notas finais

Como uma profecia que se cumpre, a criança ou o adolescente, negro, pobre, infrator ou não, visto como futuro *bandido/pivete* - torna-se, assim, sem mais nenhuma idade a demarcá-lo, o *bandido/traficante*. É porque há um aprofundamento do processo de sujeição criminal dos adolescentes e jovens que entraram para o tráfico (MISSE, 1999) e, ao mesmo tempo, condições excepcionais proporcionadas por este mercado, permitindo fomentar algum grau de resistência ou de reação violenta, que a licença para matá-los que antes era velada e, eventualmente, suscitava a indignação pública, torna-se oficial, aberta e sem nenhuma comoção social. A execução de *traficantes* tem encontrado forte apoio social, transformando aqueles que a executam em “heróis da nação”.

É nesse sentido que se pode pensar a continuidade entre as práticas de extermínio de crianças e adolescentes negros e pobres do passado e as práticas do estado de exceção nas favelas e conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro, contra adolescentes e jovens negros e pobres que hoje é política pública de segurança visando a preparar a cidade do Rio de Janeiro para os promissores eventos internacionais que irá sediar.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias* 4 (8) pp.84-135, jul/dez 2002
- ALVES, José Claudio S. Baixada Fluminense: A violência na construção do poder. [Tese de Doutorado]. USP, São Paulo, 1998.
- ALVIM, Maria Rosilene. et al. *Da violência contra o “menor” ao extermínio de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro NEPI/CBIA, 1992
- ASSIS, Simone Gonçalves. *Traçando caminhos em uma sociedade violenta: A vida dos jovens infratores e seus irmãos não infratores*. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 1999.
- BENEVIDES, Maria Victoria; FERREIRA, Rosa Maria Fischer. Respostas populares e violência urbana: o caso de linchamento no Brasil (1979-1982). In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CANO, Ignacio “Violência Policial. Execuções Sumárias no Brasil - O uso da força pelos agentes do Estado”. in: Relatório de Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003 - Justiça Global, Fundação Ford, 2003 pp11-68.
- COELHO, Edmundo. C. “A administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, v. 29, n. 1, 1986, pp. 61-81.
- _____. “A criminalidade urbana violenta”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, v. 31, n. 2, 1988, pp. 145-183.
- DAS, Veena Los significados de seguridad en el contexto de la vida cotidiana, in Francisco A. Ortega, ed., *Veena Das: Sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *A Guerra dos Meninos: assassinatos de menores do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990, 107pp
- DOWDNEY, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.
- FERREIRA, Rosa Maria F. *Meninos de Rua: Valores e Expectativa de Menores Marginalizados em São Paulo*. São Paulo : Comissão de Justiça e Paz CEDEC, 1979, 173pp.
- IBASE/MNMMR/NEV-USP *Vidas em Risco: Assassinatos de Crianças e Adolescentes no Brasil*. Rio de Janeiro, IBASE, 1991, 111pp
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. “Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública”. In: MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira: 2008.
- MISSE, Michel. “Direito e Conflito Social em Nova Iguaçu” in MIRANDA ROSA, F.A. (coord.) *Direito e Conflito Social no Brasil*. Rio de Janeiro, FINEP - CEJUR, 1982.
- MISSE, Michel. *Malandros, Marginais e Vagabundos: A Acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro* [Tese de Doutorado]. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.
- _____. (org.) *O Inquérito Policial no Brasil - Uma Pesquisa Empírica*. Rio de Janeiro: Booklink/FENAPEF/NECVU, 2010a.
- _____. “Crime, sujeito e sujeição criminal: Aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, São Paulo, 79 15-38, 2010b
- MISSE, Michel; VARGAS; Joana D. A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Ano 17 v.77, mar/abr, 2009, p.237-260,
- MISSE, Michel ; VARGAS, Joana D. Drug use and trafficking in Rio de Janeiro: some remarks on harm reduction policies. *Vibrant* (Florianópolis), v. 7, p. 88-108, 2010.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

NÉRI, Natasha. 'Tirando a cadeia dimenor'. [Dissertação de Mestrado] PPGSA/IFCS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2009.

PINHEIRO, Paulo Sérgio (organizador) Continuidade autoritária e construção da democracia. FAPESP/CNPQ/FORD. Relatório Final, 1999

RIBEIRO, Ludmila M.L. Administração da justiça criminal na cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídio. [Tese de Doutorado] – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. Infância e pobreza no Brasil: Uma abordagem sobre a contribuição acadêmica na década de 80, mimeo, 1991

SENTOSÉ, João Trajano (coord.). Perfil dos jovens em conflito com a lei no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESeC/ UCAM e LAV/ UERJ, 2003.

SINHORETTO, Jacqueline. Os justiçadores e sua Justiça. Linchamentos, costume e conflito. [Dissertação de Mestrado] FFLCH, USP, 2001

SILVA, Jaílson S (coord.) Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006. Observatório

de favelas. Rio de Janeiro, 2006

SOARES, L. E. (org.). *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1996.

SOUZA, Josinaldo A. Os Grupos de Extermínio em Duque de Caxias - Baixada Fluminense. [Tese de Mestrado]. PPGSA/IFCS, Rio de Janeiro, 1997

VARGAS, Joana D.; MARINHO, Frederico Couto. "O Programa Liberdade Assistida em Belo Horizonte" *Educação & Realidade*, 2008, 33 (2), pp. 147-162, jul/dez.

VIANNA, Adriana de Resende. *O Mal que se Adivinha: Polícia e Menoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. VIOLANTE, Maria Lúcia V. O dilema do decente malandro. São Paulo: Cortez, 1982.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a Revolta. As organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo Brasiliense, 1985.

_____. *Condomínio do Diabo*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1994.

_____. *Integração perversa: Pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.



“FUNDAÇÃO CASA: MUDANÇAS E PERSPECTIVAS”

Thales Marreti Rosa

Pesquisador da CTV, Bolsista FAPESP

A Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) foi criada em 2006 na gestão do então governador do Estado de São Paulo Claudio Lembo. Ela está vinculada a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo e ocupa o espaço da extinta Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) ao prestar assistência a jovens em conflito com a lei. Seu surgimento está vinculado com o processo de adequação das medidas socioeducativas prestadas, às diretrizes e normas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹ e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)².

O SINASE é fruto de uma construção coletiva entre diversas áreas do governo, representantes de entidades e especialistas na área, visando a esclarecer e orientar as partes envolvidas na recuperação de jovens em conflitos com a lei. Seu lançamento foi promovido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em comemoração aos 16 anos da publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 2008.

Concentrando-se no tema polêmico do enfrentamento das situações que envolvam adolescentes autores de ato infracional, o SINASE expõe a necessidade da articulação de diversos setores da sociedade, do Estado e da família como responsáveis na recuperação desses adolescentes. Sua criação reafirma preceitos apresentados no ECA, considerando a população infanto-juvenil como detentora de direitos intrínsecos a sua natureza, a de um ser humano em desenvolvimento, que necessita de apoio e proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado.

O SINASE, em vigor como lei nacional desde abril de 2012, prioriza as medidas em meio aberto, como a prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida,

entendendo que as medidas que restringem a liberdade, salvo em casos excepcionais, não cumprem o real papel da inclusão social dos egressos do sistema socioeducativo. Juntamente com a priorização das medidas em meio aberto, a individualização do atendimento, sua municipalização e a regionalização dos centros de privação de liberdade, aproximando o jovem infrator de sua família e comunidade.

A antiga Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, contava com um histórico de superlotação, espaços físicos inadequados, falta de atendimento pedagógico e técnico, fugas massivas, rebeliões recorrentes, casos de tortura e mortes. Este clima de caos era bastante evidente nos complexos do Tatuapé, Imigrantes, Raposo Tavares e Franco da Rocha. O auge da crise foram nos anos de 1999 e 2000, anos em que a mídia realizou uma intensa cobertura sobre a situação, tendo inclusive o governador Mario Covas assumindo diretamente a presidência da Fundação por alguns dias.³

A Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA (CIDH) chegou a condenar o Estado de São Paulo, em 2005, após a constatação de diversas denúncias feitas por entidades de direitos humanos sobre casos de tortura e violência contra os jovens internados e ordenou o cumprimento de medidas cautelares referentes ao Complexo do Tatuapé. Embora novas denúncias terem sido anunciadas, em 2008 a Corte considerou que o Estado brasileiro havia cumprido estas medidas.⁴

A passagem da responsabilidade institucional de executar as medidas socioeducativas de internação da FEBEM para a Fundação Casa, em 2006, sugere que a transformação não se ateria meramente a uma questão de nomenclatura, especialmente quando se considera a crise institucional que provocou tal decisão por parte

1 Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990.

2 Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012.

3 Ver em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/febem_cronologia.shtml.

4 Ver em: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_06_por.pdf.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

do Estado. Foram desativados os grandes complexos de internação como o do Tatuapé e ao mesmo tempo foi anunciada a construção de 57 novas unidades espalhadas pelo estado, como parte da meta de descentralizar o atendimento, garantindo assim que os jovens fossem atendidos perto de sua família e comunidade.

As unidades seguem um novo projeto arquitetônico que visa à diminuição do número de menores internados para 56 (40 internos e 16 em internação provisória), embora ainda haja unidades com capacidade superior a este número não se verifica as altas quantidades da antiga FEBEM. Dando assim ao atendimento um caráter mais individualizado, com profissionais e servidores capacitados para uma efetiva contribuição ao retorno do menor à sociedade. Nos dados oferecidos pelo site da fundação é apresentado o número decrescente de rebeliões: em 2003 foram 80 e em 2009 foram 3⁵, além da diminuição de reincidência dos jovens, 29% em 2006 contra 16% no final de 2008. Um novo projeto pedagógico foi apresentado, sendo que em todas as unidades os jovens devem estar regularmente matriculados em aulas, sendo que a maioria das unidades deveria ter cursos profissionalizantes oferecidos por ONGs.

A imagem oficial e as notícias vinculadas recentemente nos jornais nos apresenta uma Fundação CASA exemplar e sem problemas aparentes. O site da fundação, por exemplo, não oferece dados e notícias recentes das rebeliões e problemas apontados por inúmeras instituições. O número de denúncias de graves violações contra os direitos dos menores internos ainda são frequentes, casos de rebeliões, fugas e maus tratos ainda são relatados por entidades vinculadas ao direito dos menores, em matérias da mídia⁶ e em pesquisas acadêmicas⁷.

Algumas unidades novas apresentam problemas estruturais graves, que são claramente produtos de obras mal executadas. Canos e fios expostos, infiltrações, banheiros com problemas hidráulicos e de escoamento de água em prédios de no máximo cinco anos nos levam a questionar como as licitações e efetuações das obras públicas são realizadas. Os relatos dos jovens nas visitas realizadas por organizações de direitos humanos apontam

ainda a ocorrências de maus tratos e violências cometidas pelos funcionários e estes, por sua vez, são raramente punidos. Os jovens denunciam também que muitos cursos não são oferecidos, tendo falta de material necessário para realizá-los.

A Fundação Casa é uma das principais instituições de privação de liberdade, são 142 unidades⁸, já que o estado de São Paulo abriga o maior número de adolescentes internos do país (no final de 2010 havia 6.814 internos)⁹. Este número poderia ser menor se fossem evitadas as internações desnecessárias aplicando as medidas socioeducativas de liberdade, que são as mais recomendadas pelo ECA para a maioria das infrações.

Nesse sentido, o poder judiciário e as suas práticas referentes à vara da infância e da juventude devem ser repensados. O discurso jurídico nas condenações dos jovens desobedecem a inúmeros preceitos apresentados pelo ECA. O próprio julgamento é prejudicado pela falta de juízes especialistas na área: segundo a Associação de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP) em São Paulo existiam em 2009 apenas quatro juristas responsáveis pelos casos de adolescentes em conflito com a lei. A atuação do poder judiciário deve ser repensada para que hajam condições mínimas para uma contribuição na desenvolvimento dos adolescentes em conflito com a lei.

É importante que a sociedade (re)signifique o papel da Fundação Casa no processo de desenvolvimento de jovens infratores. Isso implicaria na valorização de certas funções da Fundação Casa que buscam desenvolver as capacidades de mudança e transformação dos jovens internos, oferecendo educação e cursos profissionalizantes de qualidade. O acompanhamento psicológico e pedagógico também é fundamental no tratamento de problemas e traumas. Lembrando ainda que os internos também possuem o direito à uma assistência médica adequada e eficiente, instalações salubres, atividades educacionais e a prática de esportes físicos. A formação profissional especializada dos servidores e funcionários é de extrema importância, os quais devem receber uma orientação sobre direitos humanos,

5 Segundo dados do CNJ este número aumentou para 26 num período de doze meses entre 2011 e 2012. Ver o Panorama Nacional do realizado pelo Conselho.

6 *Adolescentes Tentam Fugir da Fundação Casa Fazem Refêns*, Folha de São Paulo, 04/02/2012.

7 Ver Lima, R.C.P.

8 Numero total de unidades de internação segundo a da Fundação Casa

9 Dados da Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

INTEGRIDADE FÍSICA E DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

conceitos pedagógicos. Os casos de violência cometida por funcionários não podem ser ignorados e devem ser tratados com seriedade e contando com orientação externa e, se necessário, acionar o sistema de justiça criminal. A implementação do ECA e do SINASE devem ser seguidas invariavelmente e as irregularidades na aplicações das mediadas devem ser apuradas.

A relação da Fundação Casa com a comunidade e a família dos jovens deve ser de reciprocidade, fortalecendo esse tripé estabelecido na socialização do jovem. A Fundação deve ajudá-los a se inserirem na sociedade com dignidade, que deve recebê-los sem estigmatização ou preconceito. Sem este esforço e esse compromisso, o trabalho da Fundação perde todo o sentido.

BIBLIOGRAFIA

Panorama Nacional – A Execução das Mediadas Socioeducativas de Internação. Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama_nacional_justica_ao_jovem.pdf.

Responsabilidade e Garantias ao adolescente autor de ato infracional: uma proposta de revisão do ECA em seus 18 anos de vigência. Brasília, Série Pensando o Direito Nº26, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2010.-Estatuto da Criança e do Adolescente

LIMA, R.C.P. *Mudança das Práticas Socio-Educativas na FEBEM-SP: as Representações Sociais de Funcionários.* Disponível

em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v18n1/a08v18n1.pdf>

Barbosa, Bia. Alckmin inicia desativação da Febem Tatuapé, em Carta Maior

Regimento Interno da Fundação Casa. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/index.php/pesquisas>

Inspeção Nacional As Unidades De Internação de Adolescentes em Conflito com a Lei. Comissão da Criança e do Adolescente Conselho Federal da OAB. 2006.

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. BRASIL (2006). Ministério da Justiça.



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

V - INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

REFLEXÕES SOBRE AS MORTES DE MULHERES NO BRASIL¹

Wânia Pasinato

Socióloga, pesquisadora Sênior do NEV/USP e do PAGU/UNICAMP

O objetivo deste artigo é apresentar algumas reflexões sobre “femicídio”, buscando compreender como essa categoria é definida na literatura e quais são as implicações políticas de seu emprego para a análise sobre mortes de mulheres na América Latina e no Brasil. Trata-se de uma discussão relativamente recente no país e ainda existe pouca bibliografia sobre o tema que apenas começa a despontar.

A maior parte da bibliografia disponível sobre femicídio ou feminicídio – voltarei à diferença entre elas mais adiante – é constituída por relatórios produzidos por ONGs feministas e agências internacionais de defesa dos direitos humanos – Anistia Internacional, entre outras. De modo geral, esses trabalhos ocupam-se em dar visibilidade a mortes de mulheres e cobrar dos Estados o cumprimento dos deveres que assumiram com a assinatura e ratificação das convenções e tratados internacionais de defesa dos direitos das mulheres. Na região, as duas convenções mais importantes são a Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994) e a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979).

Atualmente, além do México, é possível encontrar estudos sobre femicídio em diversos países como Argentina, Belize, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, e outros. Em 2003, o Centro Reina Sofia para El Estudio de la Violência (Valencia, Espanha) publicou um relatório abrangente sobre a situação dos femicídios em 70 países nos 5 continentes.

Um dos maiores desafios para a realização desses relatórios é a falta de informações oficiais sobre essas mortes. As estatísticas da polícia e do Judiciário não trazem, na maior parte das vezes, informações sobre o sexo das vítimas, o que torna difícil isolar as mortes de mulheres no conjunto de homicídios que ocorrem em cada localidade. Além disso, na maior parte dos países não

existem sistemas de informações judiciais que permitam conhecer quantos processos judiciais envolvendo crimes contra mulheres chegam a julgamento e quais as decisões obtidas. Para suprir as lacunas de informações, a maior parte dos estudos tem recorrido à imprensa escrita como fonte para detectar informações que permitam ir além dos poucos números oficiais.

O ponto de partida para este trabalho é uma revisão da bibliografia² produzida em países da América Latina, na qual as categorias “femicídio” e sua variante “feminicídio” têm sido utilizadas para descrever e denunciar mortes de mulheres que ocorrem em diferentes contextos sociais e políticos. A leitura dos textos foi orientada pelas seguintes questões: (1) como se definem os femicídios? (2) a qual tipo de morte essa categoria se aplica? (3) quais são os limites e os avanços do uso dessa categoria para o conhecimento da violência contra a mulher? e (4) como essa categoria pode ajudar na compreensão das mortes de mulheres no Brasil?

Sobre a pesquisa bibliográfica, é importante ressaltar que não se realizou uma pesquisa exaustiva sobre o tema. A maior parte dos textos consultados foi obtida através do CLADEM – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher³, que, em 2007, divulgou um pacote de textos e relatórios sobre o tema. A partir desse material, realizou-se pesquisa complementar, agregando novos trabalhos. Trata-se, portanto, de uma pesquisa que tem neste artigo uma primeira sistematização das informações. Para sua apresentação, o texto foi organizado em 3 partes: antecedentes históricos; definição de femicídio e seu emprego; validade do uso desta categoria para análise do caso brasileiro.

1 Este capítulo é uma versão pouco modificada de um artigo publicado em *Cadernos Pagu* (37), julho-dezembro de 2011.

2 Esta revisão de literatura foi realizada no âmbito do projeto Violência, Gênero e Direitos Humanos, projeto de Pós-doutorado com financiamento da Fundação de Amparo a Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP), desenvolvido no Núcleo de Estudos de Gênero - Pagu/UNICAMP (2007-2008).

3 Informações disponíveis no site eletrônico do CLADEM <http://www.cladem.org>

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A principal referência para os estudos aqui analisados⁴ é um texto de Diana Russel e Jill Radford.

De acordo com a literatura consultada, Russel e Radford utilizaram essa expressão para designar os assassinatos de mulheres que teriam sido provocados pelo fato de serem mulheres. Com essa primeira aproximação sobre o significado dessas mortes, as autoras salientam que as mortes classificadas como femicídio resultariam de uma discriminação baseada no gênero, não sendo identificadas conexões com outros marcadores de diferença tais como raça/etnia ou geração. Ainda segundo as mesmas autoras, outra característica que define femicídio é não ser um fato isolado na vida das mulheres vitimizadas, mas apresentar-se como o ponto final em um *continuum* de terror, uma extensa gama de manifestações de violência e privações a que as mulheres são submetidas ao longo de suas vidas. Sempre que esses abusos resultam na morte da mulher, eles devem ser reconhecidos como femicídio. O trecho abaixo ilustra a abrangência da definição:

Femicídio está no ponto mais extremo do contínuo de terror anti-feminino que inclui uma vasta gama de abusos verbais e físicos, tais como estupro, tortura, escravidão sexual (particularmente a prostituição), abuso sexual infantil incestuoso e extra-familiar, espancamento físico e emocional, assédio sexual (ao telefone, na rua, no escritório e na sala de aula), mutilação genital (cliterodectomia, excisão, infibulações), operações ginecológicas desnecessárias, heterossexualidade forçada, esterilização forçada, maternidade forçada (ao criminalizar a contracepção e o aborto), psicocirurgia, privação de comida para mulheres em algumas culturas, cirurgias cosméticas e outras mutilações em nome do embelezamento. Onde quer que estas formas de terrorismo resultem em mortes, elas se tornam femicídios (Russel e Caputti, 1992:2). (Tradução minha).

Todas essas formas de violência e abusos, segundo as autoras, são crimes de ódio contra as mulheres. Segundo

elas, o exemplo mais extremo dessa violência foi o Massacre da Escola Politécnica da Universidade de Montreal, ocorrido em 1986, quando 14 mulheres jovens foram assassinadas e outras 13 pessoas ficaram feridas. O autor dos crimes, um jovem de 25 anos que não havia conseguido concluir sua matrícula para a Escola – matou-se em seguida. Na carta em que justifica seu gesto, Mark Lepine, o homicida, afirma que as mulheres morreram porque estavam cada vez mais ocupando o lugar dos homens.

Nos anos 2000, a expressão volta a aparecer na literatura. Desta vez para denunciar as mortes ocorridas em Ciudad Juarez, México. Um breve relato sobre esses casos permite contextualizar que a origem dos problemas atuais remonta aos anos 1960, quando a economia local foi transformada por dois eventos: o fim de uma política de arregimentação de trabalhadores braçais que migravam legalmente para trabalhar na agricultura nos Estados Unidos e a implantação de uma política para assentamento de grandes indústrias (“maquilas”), atraindo para a região grandes fluxos migratórios internos (Martins, 2007). Nos anos 1970 e 1980, as “maquilas” desenvolveram-se com base na mão-de-obra feminina, descrita como “barata e dócil”, provocando rearranjos nos papéis tradicionais de gênero, como o aumento do número de homens desempregados, com crescente engajamento de mulheres (jovens e migrantes em sua maioria) que deixavam de cumprir apenas com seus papéis de esposas, mães e donas-de-casa, para ingressar no mercado de trabalho, contribuindo para o sustento de suas famílias e conquistando relativa autonomia financeira.

Ciudad Juarez está localizada na fronteira com os Estados Unidos. A partir dos anos 1990, o início da crise nos EUA e o fechamento da fronteira para a migração legal fizeram da cidade um importante ponto de passagem para os imigrantes ilegais que tentam ir aos EUA. A cidade é também palco de várias outras atividades ilícitas – tráfico de armas, tráfico de pessoas, narcotráfico, roubo de carros e contrabando – e outras redes de disputas e de poder através das quais essas atividades se desenvolvem, incluindo a corrupção policial.

Neste cenário, em 1993 começam a ocorrer assassinatos de mulheres. Desde o início dessas mortes, as características das vítimas e as similitudes no *modus operandi* dos crimes contribuíram para que as explicações mais comuns quando o assunto é violência contra a mulher – ou seja, que são crimes passionais ou violência para fins sexuais – fossem refutadas.

4 Neste trabalho, utilizo como referência o artigo Femicide, de Russel e Caputti (1992) [disponível em <http://www.dianarussell.com/femicide.html>. Acesso em 11.09.2007].

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

A maioria das mulheres assassinadas em Ciudad Juarez são jovens migrantes, ou de famílias de migrantes, operárias da indústria.

As descrições sobre o *modus operandi* sugerem um cenário de horror: os corpos são encontrados em valas e terrenos baldios com marcas de violência sexual, tortura, algumas têm as mãos atadas e são visíveis sinais de estrangulamento. Alguns corpos são esquartejados. Além das mortes, há inúmeros casos de desaparecimentos, sobre os quais também paira a certeza de que ocultam homicídios. As mortes em Ciudad Juarez são sempre descritas com uma aura de mistério, seja pelas características dos crimes – cujas práticas são descritas como partes de rituais –, seja pela omissão do Estado e a existência de algo que parece ser um “poder” maior que protege os responsáveis pelos crimes e pelas ameaças contra a vida de todos aqueles que tentam levar adiante alguma investigação sobre os casos⁵. Não há consenso sobre o número de mortes e desaparecimentos. De acordo com a deputada e feminista Marcela Lagarde, a Comissão Nacional de Direitos Humanos reconhece que, entre 1993 e 2003, 263 mulheres foram assassinadas e 4500 estavam desaparecidas em Ciudad Juarez e na região de Chihuahua. Já a Anistia Internacional, em seu informe, afirma que no mesmo período foram 370 assassinatos.

Em mais de 15 anos, pouco se avançou com as investigações e identificação dos criminosos. O Estado mexicano foi completamente omissos nos primeiros anos. Apenas a partir de 2000, pressionado pelos movimentos de mulheres e feministas locais e internacionais, e pelas agências internacionais de defesa dos direitos humanos, foram criadas as Comissões de Direitos Humanos e de Verdade e Reparação para investigar os casos. Vez ou outra a polícia prende um suspeito que logo é apresentado para a população como o “culpado”. Em geral são membros de quadrilhas ou criminosos descritos como *serial killer*. Mas essas prisões não são suficientes para conter os crimes que ocorrem às dezenas a cada ano. A população e os familiares das vítimas rejeitam as conclusões da polícia, mas não

têm qualquer poder de pressão sobre as instituições policiais e de justiça. O resultado tem sido a impunidade para os verdadeiros responsáveis por esses crimes⁶.

A situação vivida em Ciudad Juarez indica a existência de um cenário particular em que esses assassinatos se inserem. As mortes em Ciudad Juarez não são “mortes comuns”. As Comissões de Direitos Humanos que acompanham os casos reconhecem que parte deles é decorrente de violência doméstica e que esses assassinos acabam beneficiados pela impunidade que cerca estes casos. A tese da polícia sobre a existência de um *serial killer*, ou vários deles, também pode ser verdadeira para parte dos casos. Uma vez mais, esses criminosos também acabam protegidos pela impunidade que caracteriza essas mortes. A tese que parece ter maior fundamento é de que os crimes ocorrem num contexto de afirmação de poder por grupos locais que se comprazem em ter controle sobre toda a situação – o que inclui o Estado, a mídia, e a população –, mas se comprazem também com o abuso e o assassinato das mulheres, dado o ritual e requinte de crueldade com que atuam. Aparentemente, o emprego da categoria feminicídio para definir e realçar essas mortes e as razões que cercam sua ocorrência, e sua recorrência no tempo se justifica por aquilo que Segato (2005) chamou de falta de inteligibilidade sobre os casos, tanto no que toca às suas razões, quanto no que se refere à grande rede de proteção que parece existir em torno dos responsáveis.

FEMICÍDIO, FEMINICÍDIO

A maior parte dos trabalhos consultados para este artigo toma como referência a definição elaborada por Russel e Radford (1992), ainda que estejam se referindo a mortes que ocorrem em diferentes contextos e sejam praticadas por diferentes agentes. Excetuando-se o

5 Há relatos de ameaças e atentados contra jornalistas mexicanos e estrangeiros que tentaram realizar reportagens investigativas. As investigações realizadas pela polícia são sempre inconclusivas e há denúncias de que são feitas para despistar a identificação dos verdadeiros responsáveis pelos crimes. As investigações paralelas, realizadas por jornalistas, ativistas de direitos humanos e por familiares das vítimas, em geral, seguem caminhos diferentes daqueles indicados pela polícia. Há quase um consenso de que os principais responsáveis por essas mortes são grandes proprietários da região, envolvidos em diferentes ramos de atividades ilícitas.

6 O caso de Ciudad Juarez foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização de Estados Americanos (OEA), e, em dezembro de 2009, o Estado Mexicano foi considerado culpado no caso denominado “Campo Algodonero”, o qual se refere ao encontro dos cadáveres de Claudia Ivette González, de 20 anos, Laura Berenice Ramos, de 17 anos e Esmeralda Herrera, de 15 anos. Os três corpos foram encontrados em uma vala comum, junto com outros cinco corpos de mulheres, todos com marcas de violação e tortura. A decisão da CIDH neste caso é histórica por ser a primeira vez que a Corte aprecia e condena um caso de homicídio de mulheres por sua condição de gênero. O estado mexicano foi condenado por sua omissão e deverá, entre outras medidas, garantir a correta investigação dos crimes e a justa aplicação das leis, identificando e responsabilizando os culpados [<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-137361-2009-12-21.html> - Acesso em 21/12/2009].

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

caso da Guatemala (Cladem, 2007 – entre outros estudos) que guarda muitas semelhanças com a situação de Ciudad Juarez⁷, nos outros países os estudos se referem a assassinatos de mulheres por seus (ex)maridos e (ex) companheiros. Assim, coloca-se a questão: qual a importância política de se utilizar uma mesma categoria para explicar mortes que ocorrem em contextos variados pelas mãos de agentes diferentes? É possível afirmar que todas essas mortes possuem uma raiz comum que seria a discriminação baseada no gênero? O emprego dessa categoria não contribuiria para dar a falsa ideia de “unidade” ou de “homogeneidade” para essas mortes, fazendo com que se perca a capacidade de observação sobre as especificidades locais, fator que pode ser importante para propor estratégias de enfrentamento?

Sem a pretensão de encontrar uma resposta única para essas perguntas, a seguir apresentam-se as principais características utilizadas para definir o femicídio e fundamentar seu emprego para a classificação das mortes de mulheres.

Retomando o conceito conforme proposto por Russel e Radford (1992), a primeira característica desta definição considera o femicídio como mortes intencionais e violentas de mulheres em decorrência de seu sexo, ou seja, pelo fato de serem mulheres. Para Fragoso (2002), o que explicaria as mortes não seria a condição de gênero, mas o fato de as mulheres não estarem desempenhando seus papéis de gênero adequadamente. Para as três autoras, nessas mortes não são identificados outros motivos relacionados à raça/etnia, geração, ou à filiação religiosa ou política.

Outra característica do femicídio refere-se a ele não ser um evento isolado na vida de certas mulheres. A violência contra as mulheres é definida como universal e estrutural e fundamenta-se no sistema de dominação patriarcal presente em praticamente todas as sociedades do mundo ocidental. Como visto anteriormente, a morte de uma mulher é considerada como a forma mais extrema de um *continuum* de atos de violência, definido

como consequência de um padrão cultural que é aprendido e transmitido ao longo de gerações. Como parte desse sistema de dominação patriarcal, o femicídio e todas as formas de violência que a ele estão relacionadas são apresentados como resultado das diferenças de poder entre homens e mulheres, sendo também condição para a manutenção dessas diferenças.

O femicídio é descrito como um crime cometido por homens contra mulheres, seja individualmente seja em grupos. Possui características misóginas, de repulsa contra as mulheres.

Alguns trabalhos reconhecem e classificam as mortes de mulheres como a violação máxima de direitos humanos das mulheres, por tratar da eliminação da vida, principal bem jurídico protegido pelos sistemas jurídicos nacionais e internacionais (IIDH, 2006:15). Essa definição de diferentes formas de violência contra as mulheres como violação aos direitos humanos é relativamente recente e ganhou destaque a partir da Conferência de Direitos Humanos (Viena, 1993). Essa abordagem permite que se denuncie a violência contra as mulheres como um problema público e político, reconhecendo sua prática como crime contra a humanidade. Permite também cobrar dos Estados o cumprimento de compromissos que assumiram ao assinar e ratificar as convenções internacionais de proteção dos direitos das mulheres, para erradicar, punir e prevenir todas as formas de violência e discriminação contra as mulheres.

Contudo, não há consenso sobre a vantagem dessa aproximação com os discursos de direitos humanos. Para algumas autoras, a definição empregada pelas convenções de direitos humanos é limitadora, uma vez que fala em violência física, psicológica e moral, mas deixam de fora o caráter estrutural, sobre o qual as defensoras do patriarcado insistem. Embora a tônica da violência baseada no domínio patriarcal esteja presente na maior parte dos trabalhos, em alguns estudos a importância dos contextos sociais e políticos ganha maior peso na definição do femicídio.

Uma das autoras que chama a atenção para a importância dos contextos políticos, sociais e econômicos é a psicóloga e feminista mexicana – Júlia Monarrez Fragoso, que agrega à definição de femicídio uma referência às circunstâncias sociais e às complacências política, econômica e social. É importante fazer notar que todas as teóricas mencionadas estabelecem o gênero como uma categoria privilegiada para analisar o assassinato de mulheres, con-

⁷ Segundo dados da ONU, a Guatemala figura em segundo lugar em número de assassinatos de mulheres – abaixo de Ciudad Juarez e à frente da Rússia. Dentre os países da América Central, Guatemala possui o maior número de pesquisas acadêmicas e políticas públicas direcionadas para os femicídios. Assim mesmo, alguns estudos alertam para a baixa confiabilidade dos dados e para a existência de discrepâncias significativas entre as cifras anunciadas. De acordo com um desses estudos, em 5 anos 2500 mulheres foram assassinadas ou desapareceram. Assim como ocorre em Ciudad Juarez, os crimes envolvem grande brutalidade (IIDH, 2006).

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

tudo, a análise de classe social e de outras estruturas de poder ou condições materiais que podem influir na violência por parte dos homens contra as mulheres são apenas mencionadas, sem análise (Fragoso, 2002:4).

Fragoso é uma das poucas autoras que explora a necessidade de trazer para as pesquisas e análises sobre esses crimes a discussão sobre interseccionalidade de gênero e outras estruturas de poder, reconhecendo que existem experiências diferentes de ser mulher, embora os feminicídios possam ter um significado semelhante para todas elas.

Ana Letícia Aguilar, por sua vez, refletindo sobre a situação na Guatemala, afirma que o uso da palavra feminicídio insere uma dimensão política ao problema, se opondo ao homicídio, descrito como palavra neutra, uma vez que não permite identificar o sexo das vítimas.. Dessa forma, o impacto político sobre a vida das mulheres e de homens é amplificado, pois todos os discursos que se constroem em torno dos feminicídios baseiam-se num reforço da submissão das vítimas, da supremacia masculina e na responsabilização das vítimas por toda a violência que sofrem.

Uma mudança nesse debate se faz a partir da contribuição de Marcela Lagarde, feminista e deputada federal mexicana. Para a autora, a palavra proposta por Radford e Russel perde força ao ser traduzida para o castelhano. Por isso propõe o uso da palavra “feminicídio” usando-a para denominar o “conjunto de delitos de lesa humanidade que contém os crimes e os desaparecimentos de mulheres” (Lagarde, 2004:5).

Lagarde agrega a essa definição o composto da impunidade para explicar a sustentação desses crimes no tempo:

Para que se dê o feminicídio concorrem de maneira criminal o silêncio, a omissão, a negligência e a conveniência de autoridades encarregadas de prevenir e erradicar esses crimes. Há feminicídio quando o Estado não dá garantias para as mulheres e não cria condições de segurança para suas vidas na comunidade, em suas casas, nos espaços de trabalho e de lazer. Mais ainda quando as autoridades não realizam com eficiência suas funções. Por isso o feminicídio é um crime de Estado (id.ib.:5).

Embora Lagarde tenha um grande empenho em demonstrar que o uso da palavra feminicídio tem como propósito revelar a impunidade penal como causa de

perpetuação dos atos de violência contra as mulheres, a partir de sua formulação, é possível perceber que os estudos fazem uso dos dois vocábulos – feminicídio e femicídio – indistintamente, sem se preocupar com as diferenças, o que poderia ajudar no desenvolvimento de uma formulação mais política para o conceito.

FEMICÍDIO E AS MORTES DE MULHERES

Um dos maiores obstáculos para os estudos sobre mortes de mulheres, e sobre os homicídios de forma geral, no Brasil é a falta de dados oficiais que permitam ter uma visão mais próxima do número de mortes e dos contextos em que ocorrem.. A maior parte dos trabalhos aponta para a falta de dados oficiais, a ausência de estatísticas desagregadas por sexo da vítima⁸ e de outras informações que permitam propor políticas de enfrentamento para esta e outras formas de violência que atingem as mulheres. Em muitos casos a estratégia adotada pelos estudos acaba sendo a utilização de dados provenientes de diferentes fontes – como registros policiais, registros médico-legais, processos judiciais, documentos do Ministério Público e, uma das fontes mais utilizadas, a imprensa escrita.

Ainda que o uso de dados de diferentes fontes seja uma estratégia de pesquisa válida, sua utilização pode resultar em dados bastante frágeis dos pontos de vista metodológico e científico. Não é possível somar os números provenientes das diferentes fontes de informações, pois pode haver duplicidade de registros; além do mais, existem diferentes sistemas de classificação, por exemplo, entre dados oriundos de fontes policiais e aqueles que são gerados a partir de sistemas de saúde – e muitos casos podem ficar de fora dessa contagem. Com relação ao uso da imprensa, uma das principais críticas pode ser formulada à sua cobertura. Raramente a imprensa oferece uma cobertura nacional, sobretudo para fatos criminais. Os crimes que ganham as páginas dos periódicos são “eleitos” num conjunto de eventos que ocorrem no dia-a-dia das cidades.

Outro obstáculo apontado pelos estudos para a identificação e classificação dos feminicídios, deve-se ao

8 Esse problema é mundial e persiste a despeito de todas as recomendações já feitas pelos tratados e convenções internacionais de direitos humanos. No âmbito regional, a Convenção de Belém do Pará alerta para a importância de desagregar as informações sobre o sexo da vítima, viabilizando a formulação de políticas públicas mais consistentes para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

fato de não haver essa figura jurídica. A maior parte dos países da América Latina possui leis especiais para a violência doméstica familiar, mas essas leis não enquadram a morte de mulheres de forma diferenciada. Assim, para o sistema policial e judicial – fontes de dados para alguns dos estudos – as mortes de mulheres são classificadas e processadas segundo a tipificação penal existente em cada país, o que engloba os homicídios qualificados ou simples, parricídio, uxoricídio e a figura do homicídio por violenta emoção que abarca os crimes passionais. Essas classificações aplicam-se a todas as mortes, independente de terem sido cometidas contra homens ou mulheres, algumas se aplicam apenas a adultos, outras podem se aplicar também às crianças. Dessa forma, a classificação do crime também não permite isolar o conjunto de registros policiais e/ou processos que envolvem mulheres.

Em meio a tantos dados e informações, as pesquisas têm procurado estabelecer algumas características com o propósito de distinguir os femicídios de crimes comuns, como uma estratégia para evitar a impunidade penal.

Primeiro, há uma preocupação em distinguir essas mortes dos crimes passionais. O argumento que distingue um e outro é bastante frágil e se baseia na premeditação e intencionalidade para a prática do crime. O objetivo é fazer com que as mortes de mulheres não caiam na “vala comum” do entendimento de que o crime passionais é menos grave e é frequentemente legitimado pelas instâncias judiciais que garantem a aplicação de penas mais leves ou mesmo a impunidade nesses casos.

Segundo, há uma preocupação em demonstrar que as mortes de mulheres são diferentes das mortes que decorrem da criminalidade comum, em particular daquela que é provocada pela ação de gangues e quadrilhas. Essa distinção é particularmente importante em países nos quais a atuação desses grupos tem crescido, inclusive com a participação de mulheres – como em El Salvador, Honduras, Guatemala, entre outros – onde atribuir esses crimes a briga entre gangues é caminho seguro para o arquivamento de processos.

Em países que viveram períodos de intensos conflitos internos, como na Nicarágua, Guatemala e El Salvador, há também uma preocupação em mostrar que essas mortes não são uma herança desses períodos de conflitos, embora alguns trabalhos reconheçam que, nessas sociedades, a facilidade de acesso a armas de fogo pode influenciar o número de mortes (IIDH, 2006).

Reconhecendo que o conceito de femicídio/feminicídio ainda carece de melhor formulação, algumas autoras têm empregado uma tipologia que teria sido elaborada por Ana Carcedo em sua pesquisa sobre os femicídios na Costa Rica (s.d.), procurando assim demonstrar que, embora essas mortes sejam todas provocadas por uma discriminação baseada no gênero, existem características que refletem as diferentes experiências de violência na vida das mulheres e tornam esse conjunto de mortes heterogêneo e complexo. Essa tipologia é composta por 3 grupos (IIDH, 2006):

- Femicídio íntimo: aqueles crimes cometidos por homens com os quais a vítima tem ou teve uma relação íntima, familiar, de convivência ou afins. Incluem os crimes cometidos por parceiros sexuais ou homens com quem tiveram outras relações interpessoais tais como maridos, companheiros, namorados, sejam em relações atuais ou passadas;
- Femicídio não íntimo: são aqueles cometidos por homens com os quais a vítima não tinha relações íntimas, familiares ou de convivência, mas com os quais havia uma relação de confiança, hierarquia ou amizade, tais como amigos ou colegas de trabalho, trabalhadores da saúde, empregadores. Os crimes classificados nesse grupo podem ser desagregados em dois subgrupos, segundo tenha ocorrido a prática de violência sexual ou não.
- Femicídios por conexão: são aqueles em que as mulheres foram assassinadas porque se encontravam na “linha de fogo” de um homem que tentava matar outra mulher, ou seja, são casos em que as mulheres adultas ou meninas tentam intervir para impedir a prática de um crime contra outra mulher e acabam morrendo. Independem do tipo de vínculo entre a vítima e o agressor, que podem inclusive ser desconhecidos.

Apesar de todos esses esforços para demarcar a diferença entre os tipos de femicídios e mostrar que eles obedecem a um conjunto particular de motivações, a tipologia descrita acima permite ao fim e ao cabo, que praticamente todas as mortes de mulheres sejam classificadas como femicídio, excetuando aquelas que decorrem, por exemplo, de crimes contra o patrimônio e

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

acidentes⁹. Além do mais, quando se observa a aplicação dessa tipologia aos dados encontrados nos diferentes países, tem-se que a maior parte dos crimes analisados se refere ao feminicídio íntimo, ou seja, crimes decorrentes de relações conjugais.¹⁰

Um dos aspectos que chama a atenção no discurso que se produz em torno dos feminicídios é a persistência de uma abordagem centrada na ideia da opressão das mulheres pelos homens – paradigma do patriarcado. A maior parte dos trabalhos reproduz as afirmações de Russel e Radford (1992), fortemente orientada pelo feminismo radical norte-americano. Essa ênfase na dominação masculina tem como características a universalização da violência e a naturalização das relações entre homens e mulheres; a violência é sempre masculina e as mulheres permanecem “congeladas” no papel de vítimas e oprimidas, ou seja, parece não existir solução para a situação em que muitas delas se encontram.

Ainda que algumas dessas mortes possam ser atribuídas ao exercício perverso de poder e dominação dos homens sobre as mulheres, discussões envolvendo as teorias do patriarcado avançaram nos últimos anos e algumas levantam a possibilidade de que o patriarcado mesmo não tendo sido extinto ou sequer apresentando sinais de exaustão, seguramente sofreu transformações para garantir sua sobrevivência num mundo em que os papéis sociais de gênero estão mudando em velocidade vertiginosa. Outro aspecto interessante nesse debate é o movimento contraditório que parece emergir da insistência em propor um conceito que tenta abarcar todas as mortes de mulheres, num momento em que cada vez mais se fala sobre a transversalidade de gênero com outros marcadores sociais (idade/geração, raça/cor, religião, orientação sexual, origem social/regional, etc.) e as diferentes experiências de ser mulher que são produzidas em cada sociedade. Nesse sentido, pode-se considerar que as

mortes de jovens operárias das fábricas em Ciudad Juarez são um bom exemplo do que seja o feminicídio. A contradição está justamente em se aplicar essa mesma categoria para explicar todas as mortes de mulheres, independente de sua idade, de sua classe social, do contexto e circunstância em que os crimes ocorrem, e de quem os pratica.

Aparentemente, esse movimento parece se apoiar no método que Elisabeth Badinter, filósofa e feminista francesa, denominou como o “método do amálgama” (2005) aplicado sempre que se tenta dar expressão numérica aos crimes contra as mulheres. De acordo com Badinter, esse método opera com um alargamento das definições, dos conceitos teóricos e dos tipos penais visando com isso abranger um maior número de casos e dar maior dramaticidade aos eventos que se deseja denunciar.

A aplicação desse método torna-se compreensível quando se observa que um dos grandes desafios enfrentados pelos movimentos de mulheres e feministas foi conquistar legitimidade para suas denúncias e tornar o problema da violência contra as mulheres, especialmente a violência doméstica e conjugal, um problema de políticas públicas. Contudo, quando se analisa a mescla de situações e de vítimas (com características que as diferenciam entre si seja pela idade, pela raça, pela classe social à qual pertencem), fica a pergunta: quanto esse método ajuda na compreensão dessas mortes? Qual o impacto político desses números? Não seria mais produtivo, no que toca à atuação política, desagregar as mortes e dar-lhes algum significado a partir dos contextos em que ocorreram? Desagregar ao invés de “amalgamar” não seria mais interessante também do ponto de vista teórico, conceitual, permitindo refletir sobre a necessidade de políticas que sejam mais pontuais, ao mesmo tempo introduzindo as discussões sobre as especificidades de gênero de maneira transversal nas políticas de governo e do Estado?

Dentre os trabalhos analisados, poucos avançam numa análise de gênero e poder¹¹. Para a maior parte, a discussão é circunscrita à compreensão de que as relações entre homens e mulheres desenvolvem-se dentro da dominação patriarcal. Mas é preciso avançar. Quando se considera as relações de gênero como uma das formas de circulação de poder na sociedade – tomando-se como referenciais teóricos as contribuições de Scott (1988) e Fou-

9 Mesmo assim, em um estudo sobre a República Dominicana, encontra-se o tipo “feminicídio por acidente” cujo valor de classificação é meramente quantitativo” (Póla, 2001).

10 Do estudo realizado em 7 países da América Central, apenas em Honduras encontraram um número relevante de mortes praticadas por desconhecidos e outras decorrentes de vinganças e disputas entre quadrilhas e narcotraficantes (IIDH, 2006). Outros estudos realizados na República Dominicana (Póla, 2001), Peru (Flora Tristan, 2006), Equador (CLADEM, 2007), Chile (2004), Paraguai (2005), chegaram a conclusões semelhantes, qual seja, a maior parte das mortes foram decorrentes de violência conjugal. Exceção ao conjunto de estudos examinados é um trabalho sobre a região de Mar del Plata, Argentina, que reflete sobre a morte de prostitutas e o envolvimento de policiais e juízes numa rede de exploração de prostituição naquela região (CECYM, 2005).

11 Dentre os trabalhos que analisam os crimes em Ciudad Juarez, as contribuições de Segato (2005 e 2006) figuram como de maior interesse para os debates.

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

cault (1988, 2001) – é preciso alterar os termos em que se compreendem as relações sociais entre homens e mulheres e essa alteração deve se organizar em três eixos. Primeiro, é necessário que essas relações sejam consideradas como dinâmicas de poder e não mais como resultado da dominação de homens sobre mulheres, tomadas como posições fixas, estáticas, polarizada. Segundo, é necessário recusar todo e qualquer resquício de determinação biológica ou natural dessa dominação, questionando sua composição universal, trazendo para primeiro plano a configuração histórica e cultural, portanto, política, das relações entre os sexos. Terceiro, compreender que as relações de poder se exercem de maneira transversal na sociedade, o que faz com que existam diferentes experiências de ser mulher, de ser homem e de vivência da violência. Neste eixo, é fundamental reconhecer o corpo como campo de disputa e de propagação do poder (Foucault, 1988).

REFLEXÕES SOBRE AS MORTES DE MULHERES NO BRASIL

A categoria analítica “femicídio” foi empregada pela primeira vez no Brasil por Saffioti e Almeida (1995), numa análise sobre homicídios de mulheres nas relações conjugais. Em 1998, a categoria volta a aparecer num trabalho de Almeida também numa reflexão sobre mortes de mulheres decorrentes de conflitos conjugais. Ambos os trabalhos somam importantes resultados a outros estudos sobre o mesmo tema (Correia, 1983, Ardaillon e Debert, 2007, Eluf, 2005, Pimentel *et alii*, 2006, Blay 2007). No entanto, pouco se conhece sobre as mortes de mulheres praticadas em outros contextos, por outros agentes e por motivos que permanecem igualmente desconhecidos.

Assim, apesar do acúmulo de pesquisas já realizadas no Brasil sobre violência contra as mulheres, há pouco conhecimento sobre a interface entre violência urbana/criminalidade urbana e gênero, inclusive sobre o impacto que essa criminalidade produz na vida das mulheres. Dentre os trabalhos recentes que trazem contribuições para o tema estão Biancarelli (2005) e Moura (2007) que abordam a participação de mulheres na criminalidade urbana violenta. Também sobre o tema, Soares (s.d) argumenta que as áreas de pesquisa sobre violência e segurança pública desenvolveram-se de forma isolada, de modo que as diferentes experiências com a violência e com a vitimização não se cruzam, como se não tivessem relação entre si. Consequentemente, afirma a autora, as

pesquisas sobre violência reproduzem a lógica que separa o espaço público e o privado.

Como resultado dessa separação, a violência doméstica e conjugal não é reconhecida como um problema de segurança pública, assim como não se dispõem de pesquisas sobre a participação de mulheres na violência urbana. Concordando com as reflexões de Soares, coloca-se a necessidade de criar pontes entre os dois campos de estudo, rompendo com a dicotomia entre o público e privado, e com as percepções mais tradicionais sobre os papéis sociais de gênero.

Uma dessas pontes segue pela reflexão sobre os limites teóricos e políticos de categorias como “violência conjugal” ou “violência doméstica”, bem como sobre os problemas decorrentes do uso da categoria “violência de gênero”, muitas vezes usada como sinônimo de “violência contra a mulher” (Gregori, 2006; Soares, 2002). Esses estudos têm sugerido que essas categorias, ou algumas delas, foram importantes instrumentos para a definição da violência praticada contra as mulheres como um problema a ser tratado como objeto de políticas públicas, criminalizando-a como forma de combatê-la através do sistema de segurança e justiça. Contudo, se o seu emprego ajudou a dar visibilidade à violência que ocorria no ambiente doméstico/familiar/privado, com o passar do tempo acabou se convertendo em amarras, dificultando a transição para uma discussão mais ampla sobre direitos humanos.

Outra ponte a ser construída deve levar a um aprofundamento dos estudos sobre homicídios no Brasil, incluindo-se a abordagem de gênero. Adorno *et al* (2003) realizaram um inventário das dificuldades existentes para a compreensão desse fenômeno no país. Entre os principais, obstáculos os autores apontam: o difícil acesso e compreensão sobre as estatísticas oficiais, especialmente aquelas que são produzidas no âmbito da segurança pública; disparidade dos dados apresentados pelos serviços de segurança e justiça e aqueles apresentados pelos serviços de saúde, decorrentes das diferenças entre as unidades de registro oficial e sua finalidade. Ainda segundo Adorno, a desproporção entre as taxas de vitimização entre homens e mulheres é flagrante e, além disso, generalizada no tempo e no espaço. Nesse cenário, embora os homicídios sejam definidos como “a mais completa expressão da violência de gênero” (Almeida, 1998), as mortes de mulheres permanecem obscurecidas por sua pequena expressão numérica e, consequentemente, seu pequeno impacto nas políticas públicas.

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

Diante desse quadro, é preciso reconhecer que a classificação dos homicídios de mulheres como feminicídio não contribuirá para o conhecimento e a compreensão sobre eles. Assim, ao invés de aplicar uma categoria que é homogeneizante, parece ser mais produtivo explorar as causas e os contextos em que ocorrem para qualificar os eventos e compreender as relações de poder que concorrem para sua prática.

Não se pode ignorar que a maior parte dos homicídios de mulheres ocorre em ataques no espaço doméstico, cometido por seus parceiros íntimos ou conhecidos, mas é preciso explorar as mortes em outros contextos ainda menos investigados pelas pesquisas no Brasil, abordando essa que parece ser uma crescente participação das mulheres na criminalidade urbana. Biancarelli (2006), ao relatar os homicídios de mulheres em Pernambuco, mostrou que há uma parcela de vítimas formada por mães, irmãs, filhas, companheiras, namoradas que foram assassinadas em ações que visavam atingir os homens de

suas famílias, estes sim muitas vezes envolvidos diretamente com a criminalidade.

Há também uma participação direta de mulheres no mundo do crime, o que faz com que estejam mais expostas à violência. Não existem dados que ilustrem esse envolvimento, exceto aqueles que mostram o aumento no número de ingressos de mulheres na população prisional (Moura, 2007). Essas são algumas pistas, mas existem outras a serem exploradas para que se possa avançar na identificação dos riscos contra a vida de mulheres jovens e adultas, num crescente quadro de desrespeito aos direitos humanos borrando as fronteiras entre o público e privado, que até então serviam para explicar (e até legitimar) os homicídios de mulheres.

O uso da categoria feminicídio é muito recente no país e não dispomos de um conjunto de argumentos que permitam analisar sua validade política para a classificação das mortes de mulheres. Este artigo teve como objetivo trazer algumas contribuições que, se espera, sejam úteis para o aprofundamento do debate.

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio e ALBUQUERQUE, Otávio. Estudo das ocorrências de homicídio no fluxo do sistema de justiça criminal. Relatório Final de Pesquisa. Pesquisa Estudo da Impunidade Penal. Município de São Paulo, 1988. Núcleo de Estudos da Violência-NEV/USP, 2003.
- AGUILLAR, Ana Letícia. Femicídio. La pena capital por ser mujer. *Revista Diálogos*, ano 4, vol.4. Flacso, Guatemala, 2005.
- ALMEIDA, Sueli Souza. *Femicídio. Algemas (in)visíveis do público-privado*. Rio de Janeiro, Revinter, 1998.
- ARDAILLON, Daniele & DEBERT, Guita G. *Quando a Vítima é Mulher. Análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídio*. Brasília, Conselho Nacional de Direitos da Mulher, 1987.
- BADINTER, Elisabeth. *Rumo Equivocado. O feminismo e alguns destinos*. São Paulo, Civilização Brasileira, 2005.
- BARCAGLIONE, Gabriela *et all*. Femicídios e impunidad. Centro de Encuentros Cultura y Mujer, Argentina, 2005.
- BIANCARELI, Aureliano. *Assassinatos de Mulheres em Pernambuco. Violência e resistência em um contexto de desigualdade, injustiça e machismo*. São Paulo, Instituto Patrícia Galvão & Publisher Brasil, 2006.
- BLAY, Eva. *Assassinato de Mulheres e Direitos Humanos*. São Paulo, Editora 34, 2007.
- CARCEDO, Ana. Femicídio en Costa Rica. 1990-1999. *Colección teórica* nº 1. Costa Rica, Instituto Nacional de Mujeres, 2000.
- CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTÁN E AMNISTÍA INTERNACIONAL. Sección Peruana. La violencia contra la mujer. Femicidio en el Peru. Lima, 2005.
- CLADEM. Monitoreo sobre Femicidio/Feminicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. CLADEM, Lima, Perú, 2007.
- CORPORACIÓN LA MORADA. Femicidio en Chile. Chile, 2004.
- CORRÊA, Mariza. *Morte em família. Representação jurídica de papéis sociais*. São Paulo, Ed.Graal, 1983.
- ELUF, Luiza Nagib. *A Paixão no Banco dos Réus – casos passionais célebres: de Pontes Visgueseiro a Pimenta Neves*. São Paulo, Editora Saraiva, 2002.
- FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade – a vontade de saber*, vol. 1. 14ª ed. São Paulo, Graal, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 7ª ed. São Paulo, Graal, 1988.
- FRAGOSO, Julia Monarrez. Femicídio sexual serial en Ciudad Juárez. 1993-2001. *Debate Feminista*, ano 13, vol. 25. México-DF, 2002.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH). *I Informe regional: situación y analisis del femicidio en la región Centroamericana*. Costa Rica, San José, 2006.
- LAGARDE y DE LOS RIOS, Marcella. Por La vida y La libertad de las mujeres. Fin al femicidio. *El Dia*, V., fevereiro, 2004.
- MARTINS, Eva Sánchez. Femicidio y maquila en Ciudad Juárez. *Revista D'estudios de la Violencia*, nº 2, ACEV, Barcelona, abril – junio, 2007. 12 páginas [http://www.icev.cat/revistaviolencia_2.htm. Acesso em: 07/11/2007].
- MOURA, Tatiana. *Rostos invisíveis da violência armada. Um estudo de caso sobre o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 7Letras, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Informe Hemisférico de avaliação da implementação da Convenção de Belém do Pará. Caracas, Venezuela, Julho, 2008.
- PIMENTEL, Sílvia; PANDIJIARJIAN, Valéria e

INTEGRIDADE FÍSICA, VIDA E LIBERDADE DA MULHER

BELLOQUE, Juliana. Legítima Defesa da Honra. Illegítima impunidade de assassinos. Um estudo crítico da legislação e jurisprudência na América Latina. In: CORRÊA, Mariza e SOUZA, Érica Renata de. *Vida em Família: uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”*. Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2006, pp.65-134 [Coleção Encontros].

PÓLA, Maria Jesus. Femicídio en Republica Dominicana. Un estudio de los casos ocurridos en los distritos judiciales de Santo Domingo y Santiago en el período de enero-diciembre del 2001. República Dominicana, Profamilia, 2002.

PORTELA, Ana Paula. Violência Contra as Mulheres, Violência Estrutural e Violência Urbana: conexões perversas. *Seminário Nacional Enfrentamento da Violência contra as Mulheres: um olhar crítico sobre desafios e perspectivas*. Novembro, 2005 [www.soscorpo.org.br/observatório].

RUBIN, Gloria e MACIEL, Alejandro. “El señor es contigo”. Femicídio en Paraguay. Fundación Kuñá Aty, Assunción, 2005.

RUSSEL and CAPUTTI. *Femicide: The Politics of Women Killing*. New York, Twayne Publisher, 1992.

SAFFIOTI, Heleith e ALMEIDA, Suely. *Violência de gênero. Poder e Impotência*. Rio de Janeiro, Revinter, 1995.

SAGOT, Montserrat e CARCEDO, Ana. Cuando la violencia contra las mujeres mata: femicidio en Costa Rica, 1990-1999. In: CORRÊA, Mariza e SOUZA, Érica Renata de. (orgs.) *Vida em Família: uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”*. Campinas, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/UNICAMP, 2006, pp.405-438 [Coleção Encontros].

SCOTT, Joan. *Gender and the politics of history*. New York, Columbia University Press, 1988.

SEGATO, Rita Laura. Que és un feminicídio. Notas para un debate emergente. *Série Antropología*, 401, Brasília-DF, Universidade de Brasília, 2006.

_____. Território, soberania e crimes de segundo Estado: a escritura nos corpos das mulheres de Ciudad Juárez. *Revista Estudos Feministas* 13(2), Florianópolis, maio-agosto/2005, pp.265-285.

SOARES, Bárbara M. A Antropologia no Executivo: limites e perspectivas. In: CORRÊA, Mariza. (org.) *Gênero e Cidadania*. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2002, pp.31-45 [Coleção Encontros].

_____. *A violência doméstica e as pesquisas de victimização*. [http://www.redesaude.org.br/BCOTXT/violencia%20e%20pesquisa.pdf]

SORJ, Bila. O feminismo e os dilemas da sociedade brasileira. In: BRUSCHINI, Cristina. e UNBEHAUM, Sandra.G. *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Editora 34/Fundação Carlos Chagas, 2002, pp.97-106.

TERCER INFORME DE GESTIÓN. Mayo 2005 – septiembre 2006. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres em Ciudad Juárez. Secretaría de Gobernación, México-DF, 2006.

VAQUERAZO, Glenda. El feminicidio em El Salvador: una forma de violencia, control y dominación en contra de las mujeres. Estadísticas de 1999 a junio de 2007. ORMUSA, El salvador, 2007.



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

VI - INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

A QUESTÃO RACIAL E O DIREITO À VIDA: OS DESAFIOS PARA UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Denise Carvalho

Doutoranda em sociologia pela USP e pesquisadora do NEV/USP

O Brasil é um país que ainda não resolveu de forma plena as discussões sobre relações raciais. Parte da população revela uma incapacidade em reconhecer o preconceito remanescente do passado e de que é necessário superá-lo. Em certas esferas da vida social, reconhecer que existe racismo no Brasil ainda é um tabu. Não podemos esquecer que a desigualdade institucionalizada entre brancos e negros no período escravista deixou consequências em nosso país que se prolongaram por gerações e que acarretam prejuízos sociais de proporções significativas no acesso igualitário à garantia dos direitos. Durante a República, na busca pela consolidação de uma identidade nacional, nosso país absorveu “mecanismos de discriminação informais e simbólicos” (PNUD, 2005), fundamentados nas teorias racistas “pseudo” científicas que defendiam a inferioridade biológica dos africanos e que motivavam as políticas de inserção dos imigrantes europeus em contraposição à mão de obra dos negros libertos no mercado de trabalho do recém-nascido Estado Brasileiro.

O regime democrático dos dias atuais está fundamentado no art.3º da Constituição Federal de 1988, que afirma que todas as pessoas são iguais, independentemente de sua natureza, no sentido de que não deve haver discriminação:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...) IV - promover o bem de todos, sem quaisquer preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

FONTE: BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

Contudo, a sociedade brasileira, apesar de ser classificada como democrática, apresenta uma distribuição

desigual de direitos que não envolve apenas a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a segurança etc. (BRASIL, 1988), mas que também põe em risco a garantia do patrimônio máximo de todos os indivíduos: o direito à vida. O respeito à vida também está relacionado ao reconhecimento da dignidade do outro, ao tratamento adequado, livre de humilhações, agressões e de tratamento indigno ou imoral (DALLARI, 2004). A origem, idade, a raça ou o sexo de uma pessoa não podem ser usados como justificativas para práticas discriminatórias.

COMO PODEMOS DIFERENCIAR DISCRIMINAÇÃO, PRECONCEITO E RACISMO?

Preconceito “tende a desconsiderar a individualidade, atribuindo *a priori* aos membros de determinado grupo características estigmatizantes com as quais o grupo, e não o indivíduo, é caracterizado”.

FONTE: **Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Brasília, 2001. p.3-4.

Racismo é caracterizado “como uma ideologia que preconiza a hierarquização dos grupos humanos com base na etnicidade”.

FONTE: **Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Brasília, 2001. p.3-4.

Discriminação racial é “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica e que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública”.

FONTE: PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luís Carlos. **Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. In: Direitos Humanos: Construção da Liberdade e da Igualdade, 1998.

Desde a instituição da ordem social escravista e mesmo após a sua queda, a sociedade brasileira manteve na sua estrutura valores que corroboraram com as diversas expressões de manifestação da violência e do arbítrio nas diversas esferas da vida social contra os grupos tidos como mais vulneráveis. No auge do regime escravista estavam inseridos neste grupo os africanos, trazidos para a América como escravos e que, nesta condição “(...) viram a sua vida e o seu destino associar-se a um terrível sistema de exploração do homem pelo homem, em que não contavam senão como e enquanto *instrumento de trabalho e capital*” (BASTIDE, 2008, grifo do autor).

A violência nos dias atuais tem alcançado altos índices sobre pessoas de diferentes classes, idades, sexos e etnias. Apesar desta evidência, os estudos mais recentes demonstram que nem todos os indivíduos são atingidos de forma semelhante pela violência (CARDIA, 1999). As taxas de homicídios, por exemplo, são mais altas nas regiões em que prevalece uma renda menor e nos locais nos quais os serviços urbanos são mais deficientes. Pesquisas indicam que, além da distribuição desigual da educação, saúde, saneamento e riqueza, uma outra desigualdade é revelada: os negros são as principais vítimas da violência letal (ADORNO; LEMGRUBER, 2005; SOUZA; MENANDRO, 2002).

HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA NO BRASIL

De acordo com os dados brutos coletados a partir dos microdados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM/DATASUS) do Ministério da Saúde, a análise dos valores brutos de homicídios¹ ocorridos no Brasil, segundo raça/cor, demonstra que ao longo do período de 2000 a 2009, a grande maioria dos óbitos ocorreu entre as vítimas de cor negra (preta + parda), com uma tendência de crescimento ao longo do período analisado, especialmente em 2009.

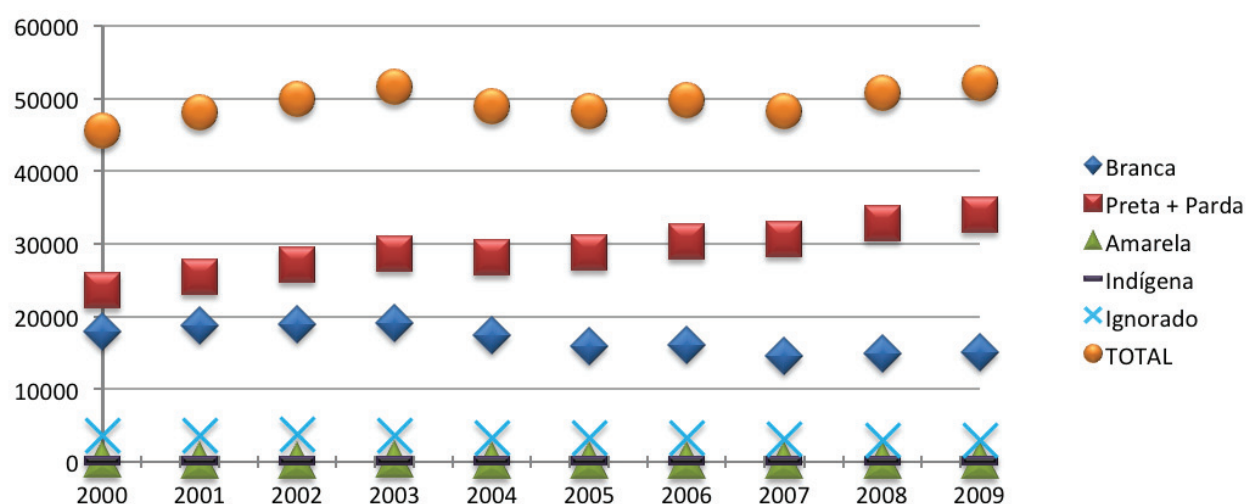
A partir de 2003, os homicídios registrados contra a população branca apresentam uma diminuição com uma pequena tendência de aumento em 2009. Apesar da menor quantidade de registros dos números brutos de homicídios entre as populações amarela e indígena, é possível observar um movimento de ascensão dos registros de homicídios entre a população indígena.

Apesar da diminuição gradual dos registros nos quais a categoria raça/cor foi classificada como “ignorada” ou “sem declaração”, é importante ressaltar o quão imprescindível é o preenchimento do registro classificado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como campo de cor/raça para a efetivação de estudos sobre mortalidade com foco nas características étnico-raciais das vítimas. A análise da categoria “cor/raça” permite a identificação dos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira. No caso dos homicídios ocorridos no Brasil entre 2000 e 2009, há um indicativo de que os negros (pretos + pardos) foram mais vitimados ao longo deste período.

É possível constatar que, de acordo com os percentuais de homicídios obtidos em função do total bruto dos registros compreendidos entre 2000 e 2009, os homicídios entre a população branca diminuem ao longo dos anos, com variação gradual de 39% em 2001 para 29% em 2009, ao passo que os percentuais dos registros de homicídios entre a população preta e parda aumentam no decorrer deste período, variando gradualmente de 52% em 2000 para 65% em 2009.

1 Neste caso, os valores brutos dos homicídios são obtidos a partir dos números brutos de “óbitos por causas externas” que estão inseridos nas classificações de óbitos provenientes de “agressões” e de “intervenção legais e operações de guerra” do Grande Grupo CID 10, no Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (DATASUS).

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

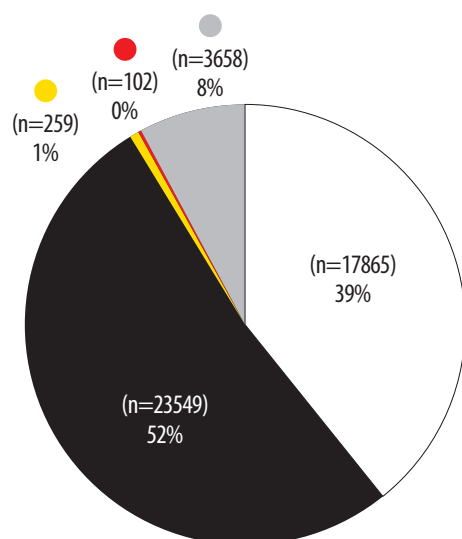
GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA (VALORES BRUTOS). BRASIL, 2000 A 2009.

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

TABELA 1: HOMICÍDIOS, SEGUNDO COR/RAÇA (VALORES BRUTOS). BRASIL, 2001 – 2009.

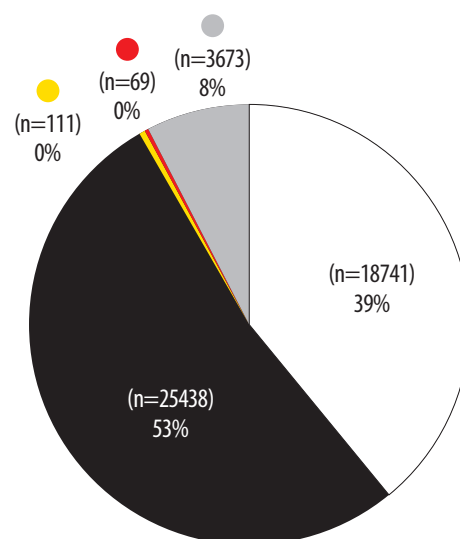
COR/RAÇA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Branca	17865	18741	18928	19030	17312	15881	15950	14482	14826	15053
Negra	23549	25438	27011	28621	28045	28817	30272	30523	32702	33929
Amarela	259	111	103	179	143	82	92	45	74	60
Indígena	102	69	75	78	71	93	126	144	153	136
Ignorado	3658	3673	3699	3626	3338	3263	3264	3025	2904	2865
TOTAL	45433	48032	49816	51534	48909	48136	49704	48219	50659	52043

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2000

BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

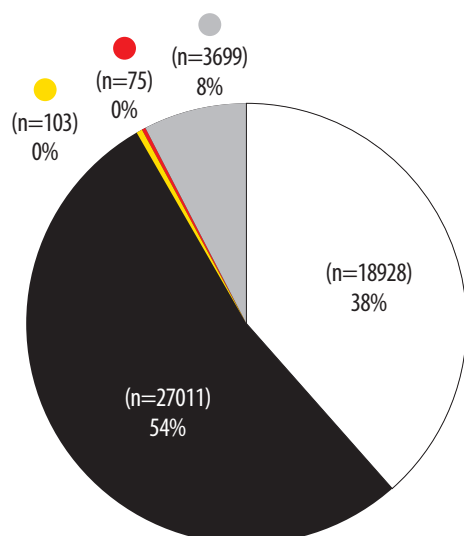
FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2001

BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

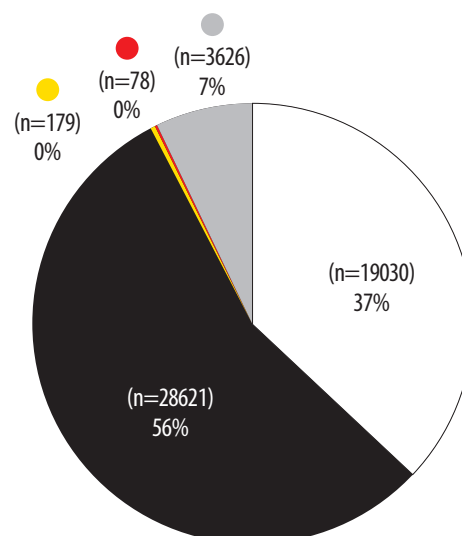
FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2002

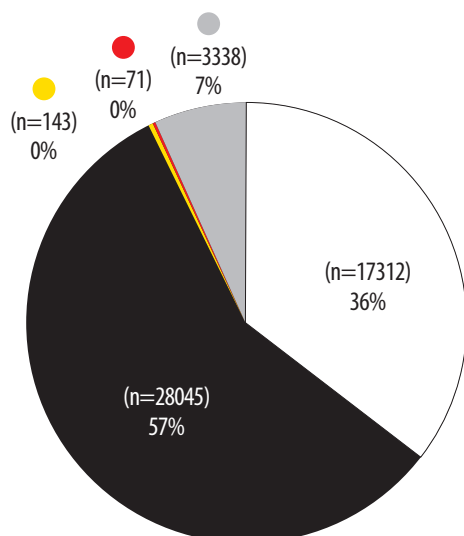
BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2003

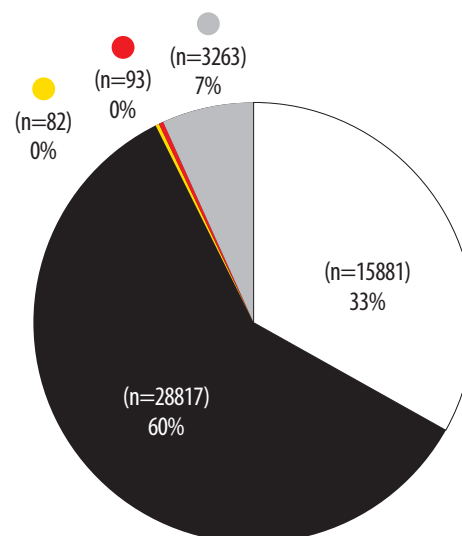
BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2004

BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

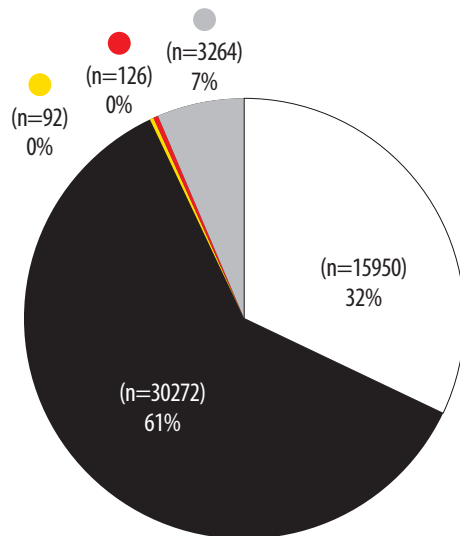
FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2005

BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

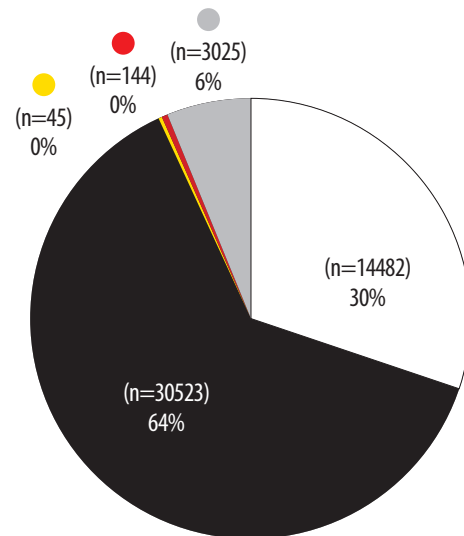
FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2006

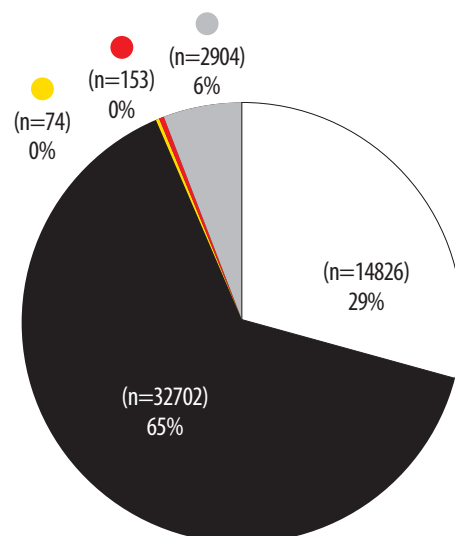
BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 9 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2007

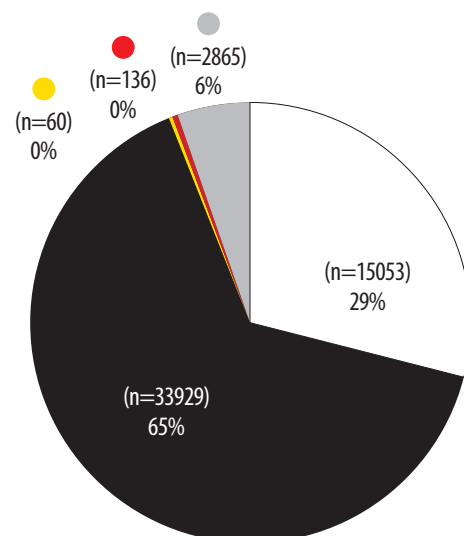
BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 10 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2008

BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

GRÁFICO 11 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS POR COR/RAÇA. BRASIL, 2009

BRANCA ○ PRETA + PARDA ● AMARELA ● INDÍGENA ● IGNORADO ●

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

TABELA 2 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO, SEGUNDO COR/RAÇA. BRASIL, 2001 – 2009.

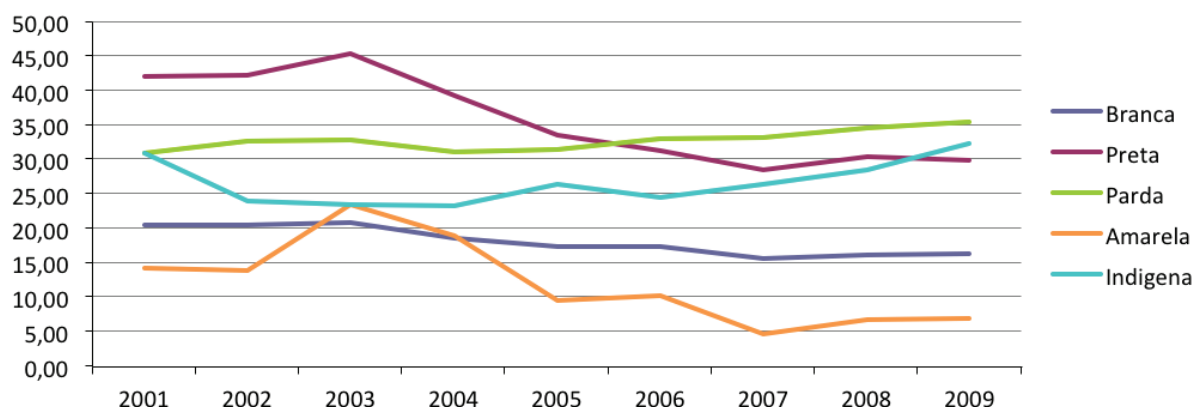
COR/RAÇA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Branca	20,56	20,50	20,83	18,59	17,37	17,32	15,66	16,11	16,28
Preta	42,15	42,29	45,44	39,34	33,58	31,29	28,41	30,56	29,89
Parda	30,92	32,54	32,69	31,04	31,31	32,96	33,19	34,54	35,38
Amarela	14,09	13,75	23,37	18,87	9,41	10,18	4,51	6,72	6,77
Indígena	30,94	23,89	23,49	23,28	26,42	24,51	26,42	28,54	32,30

FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM

TABELA 3: DADOS POPULACIONAIS ABSOLUTOS, SEGUNDO COR/RAÇA. BRASIL, 2001 – 2009.

COR/RAÇA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Branca	91.156.000	92.341.000	91.369.000	93.127.000	91.442.000	92.109.000	92.456.000	92.003.000	92.477.000
Preta	9.646.000	9.726.000	10.417.000	10.744.000	11.547.000	12.867.000	14.056.000	12.987.000	13.252.000
Parda	69.120.000	70.358.000	73.063.000	76.741.000	79.656.000	79.624.000	79.936.000	83.196.000	84.700.000
Amarela	788.000	749.000	766.000	758.000	871.000	904.000	998.000	1.101.000	886.000
Indígena	223.000	314.000	332.000	305.000	352.000	514.000	545.000	536.000	421.000

FONTE: Séries Estatísticas - IBGE

GRÁFICO 12 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (TMH) POR COR/RAÇA. BRASIL, 2001 A 2009 (POR 100.000 HAB.)

FONTE: IBGE - Séries Estatísticas e MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (TMH) POR COR/RAÇA NO BRASIL

A partir da obtenção da Taxa de Mortalidade por Homicídio (TMH)², é possível observar quais são os grupos mais vitimados no Brasil. Ao longo da década, a população preta, parda e indígena apresenta as maiores taxas.

Entre a população preta, embora os dados apresentem uma pequena oscilação, é possível observar um movimento

de diminuição da TMH ao longo dos anos. Com relação à população parda, esta oscilação nas taxas também é observável, embora seja possível verificar um pequeno movimento de ascensão da TMH no período analisado.

A população branca apresenta ao longo da série um movimento de queda da TMH, porém demonstrando uma leve tendência de estabilidade das taxas. Com relação à população indígena, os dados demonstram que o decréscimo da TMH apresentado a partir do início da década em análise converteu-se em uma tendência de crescimento nos últimos anos da série. Além disso, é importante levar em consideração que o destaque da TMH da população indígena no Gráfico 12 ocorre em decorrência de sua menor representação populacional, conforme demonstra a Tabela 3.

2 A Taxa de Mortalidade por Homicídio (TMH) é o resultado da razão entre o número bruto de "óbitos por causas externas" - incluídos nas classificações de óbitos oriundos de "agressões" e de "intervenção legais e operações de guerra" do Grande Grupo CID 10 - na categoria de cor/raça informada e entre o total de habitantes nesta mesma categoria de cor/raça, multiplicada por 100.000 habitantes.

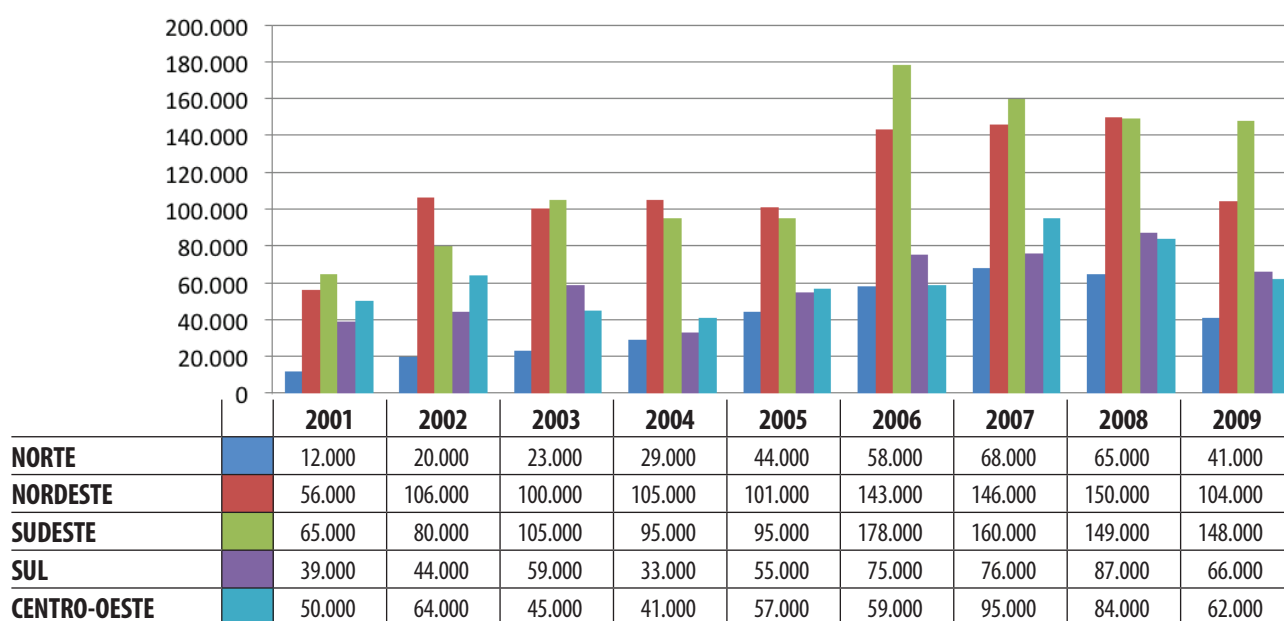
INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

HOMÍCIDIOS DE INDÍGENAS NAS REGIÕES BRASILEIRAS: UM CASO À PARTE

Considerando a diferença populacional entre as regiões brasileiras, é importante ressaltar a necessidade de analisar os dados regionais individualmente, levando em conta a particularidade de cada região. Também é relevante levar em consideração a evidência de que os meno-

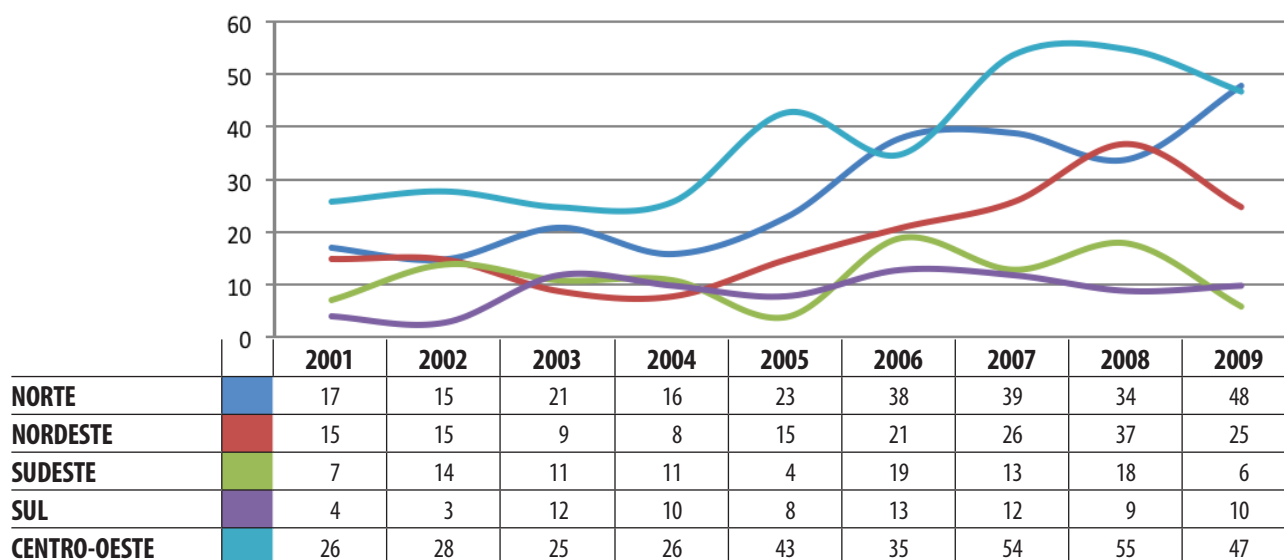
res dados populacionais absolutos da população indígena são registrados nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, conforme o Gráfico 13. Contudo, ao analisarmos no Gráfico 14 o registro dos valores brutos dos homicídios ocorridos entre a população indígena por região, é possível verificar que a Região Norte e a Região Centro-Oeste apresentam na maior parte da série os maiores valores brutos de óbitos entre a população indígena, quando os números são comparados às demais regiões do Brasil.

GRÁFICO 13 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO INDÍGENA (VALORES BRUTOS). REGIÕES, 2001 A 2009



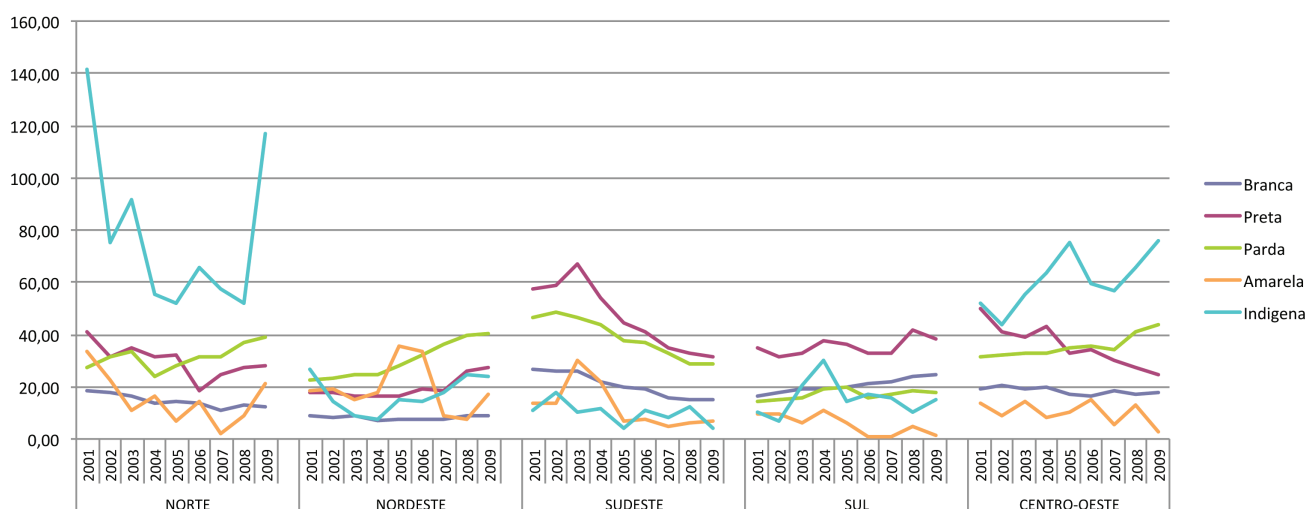
FONTE: IBGE - Séries Estatísticas

GRÁFICO 14 – DISTRIBUIÇÃO DOS HOMICÍDIOS NA POPULAÇÃO INDÍGENA (VALORES BRUTOS). REGIÕES, 2001 A 2009



FONTE: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

GRÁFICO 15 – TAXA DE MORTALIDADE POR HOMICÍDIO (TMH) POR COR/RAÇA. REGIÕES, 2001 A 2009 (POR 100.000 HAB.)

FONTE: IBGE - Séries Estatísticas e MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

TAXA DE MORTALIDADE POR HOMÍCIDIO (TMH) POR COR/RAÇA NAS REGIÕES BRASILEIRAS

Levando em consideração as observações apresentadas no tópico anterior sobre a distribuição populacional e os óbitos ocorridos entre os indígenas, concluímos que a região Norte e a região Centro-Oeste apresentam as maiores TMH referentes à população indígena, fato que ocorre com menor intensidade na Região Sul. Assim, a região Norte e a região Centro-Oeste apresentam uma maior TMH com relação às populações indígena, preta e parda.

Para a região Nordeste, a população parda revela maiores taxas quase na totalidade da série. Apesar do decréscimo na TMH da maioria das populações da região Sudeste, ainda é possível observar que a população preta, seguida pela população parda apresentam as maiores taxas. Na região Sul, a TMH da população preta ao longo da série destaca-se de forma isolada com relação às demais populações.

Em termos gerais, a análise da TMH nas regiões brasileiras demonstra que, mesmo considerando a distribuição populacional de cada região, especialmente com relação aos indígenas, é possível identificar uma maior vulnerabilidade da população indígena nas regiões Norte e Centro-Oeste e da população preta e parda na maioria das regiões brasileiras, mesmo nos casos em que ocorre uma tendência de decréscimo da TMH com relação a estas duas populações.

HOMÍCIDIOS POR COR/RAÇA PROVOCADOS POR AGENTES DO ESTADO: MAIS UMA QUESTÃO À PARTE NA HISTÓRIA DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Parte da literatura existente sobre violência afirma que, além de serem mais vitimizados pelos homicídios, os negros são na maior parte vítimas do legado de violência transmitido ao longo da história do Brasil pelos agentes oficiais responsáveis pela sua proteção: a polícia (CANO, 1997; CHEVIGNY, 1991; CALDEIRA, 2002; OLIVEIRA, 1998). Os últimos estudos sobre o perfil racial das vítimas de homicídios cometidos por policiais realizados pela Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo³

3 A Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo foi criada em 01/01/1995 por meio do Decreto nº 39.900 e iniciou sua atuação efetivamente em 20/11/1995. Seu papel constitui: a) receber as queixas dos cidadãos contra abusos de autoridade e atos arbitrários e ilegais cometidos por policiais; b) verificar a autenticidade das queixas e tomar medidas para tratar as irregularidades ou ilegalidades, encaminhando os casos às Corregedorias de Polícia, responsáveis pela condução das investigações; c) Monitorar o trabalho das Corregedorias, que são os órgãos de controle interno das atividades policiais. Cf.: LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? - um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003. p.126. Ao longo dos 15 anos de atividade da Ouvidoria, foram recebidas mais de 48.000 manifestações relacionadas à atuação das polícias estaduais. Dentre as naturezas destas manifestações estão presentes denúncias de crimes, reclamações, comunicações e demandas. Neste conjunto de manifestações, 54,7% estão relacionadas à polícia militar, 40,3% à polícia civil e 5% a ambas as polícias. Contudo, no conjunto das manifestações recebidas prevaleceram os altos índices de denúncias de crimes contra a pessoa, que englobam os seguintes crimes: Abuso de autoridade, homicídio, ameaça, espancamento/tortura, lesão corporal, abordagem com excesso, tentativa de homicídio, maus tratos

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

(NEME, 2011) identificaram nos dados de 1999 e 2000 um padrão nos casos que resultaram na morte de civis. Em geral, as mortes ocorreram quando os policiais estavam em serviço e as vítimas foram, na maioria, constituídas por jovens, do sexo masculino e, destacadamente, negros (54% de negros em 1999 e 41,5% de negros em 2000).

a presos e discriminação. Cf.: NEME, Cristina. *Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia*. São Paulo: Ouvidorias da Polícia do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, 2011. p.9.

Em 2006, as ocorrências de mortes durante abordagens policiais tiveram destaque no evento conhecido como os “crimes de maio”, quando muitas pessoas foram vítimas de execução por parte da polícia e mais de 70% dos casos foram arquivados pelo não esclarecimento da autoria. Do total de casos ocorridos ao longo do ano de 2006, o percentual de casos arquivados devido às excludentes de ilicitude se aproximou da marca de 80%, com um número incipiente de policiais denunciados (NEME, 2011).

RAÍZES HISTÓRICAS: COMO TUDO COMEÇOU?



Figura 1: Escravidão no Brasil, quadro de Jean-Baptiste Debret (1768-1848)
Imagem: Reprodução

Desde o Império e o período de vigência do sistema escravista, os métodos de implementação da ordem legal foram perpassados pela legitimidade das punições corporais próprias do tratamento dispensado aos escravos. Neste contexto, as camadas mais desfavorecidas - compostas pelos brancos pobres, pela maioria dos escravos negros libertos e pelos indigentes - não apenas continuaram a reproduzir um comportamento baseado em relações clientelistas de subordinação e paternalismo (FERNANDES, 2008; BASTIDE, 2008; HASENBALG, 1979), como também incorporaram nas suas experiências de vida a violência como um modelo socialmente legitimado e válido na conduta da comunidade (FRANCO, 1997). Mesmo autoridades policiais do período pós-abolição reconheciam a violência como meio para resolução de

conflitos e para a contenção de comportamentos tidos como práticas de violação. Assim, quaisquer formas de aglomeração pública entre os pobres urbanos – encontros nas ruas e botecos, batuques de fundo de quintal, barulho, a prática da prostituição, música e conversa alta, manifestações públicas de afeto e confrontos públicos - eram passíveis de controle por parte das forças policiais, sob a justificativa de promoverem a embriaguez, a desordem e a vadiagem. Inclusive, os grupos de escravos libertos que faziam uso da capoeira como instrumento de defesa e ataque foram constituídos

como uma inesperada ameaça à lei e a ordem da cidade, tornando-se alvos não só do controle repressivo instituído pelo Código Penal de 1890, mas também da prescrição de castigos físicos sumários e mesmo da expulsão do país. E isto, porque os meios de controle social fundados sobre a prática da coerção, da tortura, dos castigos corporais, do uso do tronco, do auxílio dos capitães de mato, dos linchamentos e da repressão policial já se constituíam como ferramentas inerentes ao regime servil brasileiro (AZEVEDO, 2004; BASTIDE, 2008; FRANCO, 1997; IANNI, 2004; HASENBALG, 1979). A violência era exercida de várias formas, pois ao mesmo tempo em que a polícia deteve poder legal para punir escravos, também lançava mão de prisões arbitrárias e espancamentos para exercer a intimidação e a punição dos pobres em geral.

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

Durante o Império (1822-1889), tanto as emergentes instituições policiais, quanto as fronteiras entre patrulhamento e tarefas judiciais eram vagas e mal definidas (CALDEIRA, 2000). Um dos traços institucionais que perduraram na história do país foi a divisão da polícia em 1831 em uma força civil e uma força militar, de forma que, desde a metade do século XIX, a força militar ficou responsável pelo patrulhamento de rua e pelos delitos de ordem pública, sob a argumentação de que se fazia necessária uma polícia militarizada com uma noção de corpo mais desenvolvida e que fosse mais disciplinada, hierarquizada e isolada da população, ou seja, se fazia necessária uma polícia com força suficiente para controlar uma população urbana considerada desordeira e perigosa. Era devotado à polícia o controle total do arbítrio, não apenas para decidir quais pessoas seriam detidas, mas também, para aplicar os castigos “correcionais”, sob a forma de prisões e espancamentos. Por um período do século XIX estas práticas foram legalizadas, conferindo à polícia poderes judiciais locais. Mesmo quando o poder judiciário foi retirado da polícia, a prática da detenção correcional perdurou, assim como a repressão violenta da população e a não-observância dos direitos civis. Desta forma, a repressão não estava direcionada aos crimes, mas ao controle dos pobres, considerados perigosos (CALDEIRA, 2000).

A utilização dos métodos correcionais violentos para a manutenção da ordem não se limitou ao período de vigência do Império. Com o advento da Proclamação da República, a atuação violenta da polícia permaneceu vinculada ao estado de direito e aos padrões de dominação. Foi somado a este processo o fato de que os juristas alimentaram os ideais de uma nova concepção de direito penal, fundada sobre os princípios da escola positivista⁴. A

4 Entre os anos de 1880 e 1930 na área de antropologia criminal, posteriormente denominada como criminologia, os trabalhos de Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Raffaele Garofalo obtiveram notório e alcançaram um amplo espectro de disseminação no campo das discussões jurídicas e penais. Lombroso elaborou uma teoria de caráter evolucionista que identifica os criminosos como pertencentes à classificação dos indivíduos atávicos (fisicamente e mentalmente). Sob este aspecto, estes indivíduos estariam fadados à afirmação determinista de que sua natureza é criminosa. Partindo do pressuposto de uma tendência biológica fundamentada em dados

criminologia, detentora do “conhecimento voltado para a compreensão do homem criminoso e para o estabelecimento de uma política ‘científica’ de combate à criminalidade” (ALVAREZ, 2002), passou a assumir o potencial de exercer o controle social necessário para reprimir a criminalidade local. As elites deste novo sistema materializaram sua desconfiança com relação à participação política e social dos outros estratos da população por meio da exposição de limitações antidemocráticas com relação à participação popular no sistema orgânico da vida social e política. Esta mesma desconfiança diante da possibilidade de desenvolvimento e disseminação da cidadania foi absorvida pelos juristas adeptos da vertente criminológica.

No decorrer deste período, ao mesmo tempo em que o Estado encontrou estratégias para legalizar formas de abuso e violação de direitos, também desenvolveu maneiras de praticar atividades legais sem risco de punição. Os presos, os suspeitos e os trabalhadores em geral constituíam o alvo destes abusos, que ocorriam sob a forma de espancamentos, de usurpação das funções do sistema judiciário, da tortura e do abuso de autoridade, não apenas sob o pretexto de controlar as desordens públicas, mas também a fim de alcançar objetivos políticos. Já nesse período, nem sempre práticas abusivas como estas foram consideradas ilegais. Parte dessas práticas ocorreram, em parte, devido ao apoio da população - especialmente das camadas que eram vítimas em potencial desta violência - frente a uma atuação dura da polícia.

Na vigência do Estado Novo, em termos práticos, as polícias estaduais ficaram subordinadas ao Governo Federal e direcionaram sua ação contra es-

de ordem antropométrica, ou seja, baseada na medição das feições humanas, a tendência para o crime também poderia ser detectada nos estigmas anatômicos dos indivíduos. Garofalo criou o termo “crime natural” para denominar os comportamentos que não se encaixam nos sentimentos morais básicos de piedade e proibidade dentro de uma sociedade. Lombroso e Garofalo priorizavam a etiologia do crime, deixando os fatores sociais para segundo plano. Enrico Ferri, pelo contrário, associava os fatores sociais à etiologia do crime juntamente com os fatores individuais e físicos. Iniciava-se um processo de influência da Escola Criminológica Italiana. Cf.: ALVAREZ, Marcos Cesar. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. *DADOS Revista de ciências sociais*, v.45, n.4, p.677-681, 2002.

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

trangeiros e supostos comunistas. Em diversas ocasiões as práticas arbitrárias da polícia foram autorizadas. Especificamente durante a ditadura foram aprovadas leis de exceção que transpassaram regimes democráticos de forma que “os parâmetros legais do trabalho policial mudaram frequentemente, tornando instáveis os limites entre o legal e o ilegal, e criando condições para o prosseguimento de uma rotina de abusos que pode ser descrita nos dias atuais como o *modus operandi* da polícia” (CALDEIRA, 2000). No regime ditatorial militar as forças policiais foram reorganizadas, originando a estrutura da atual Polícia Militar. A atuação conjunta entre as organizações do Exército, a policial civil e a polícia militar - que passou a atuar como uma força auxiliar e de reserva do Exército, sendo, a partir de então, encarregada pela segurança nacional – resultou em um conjunto de graves abusos, que variavam do desrespeito à Legislação, à execução de prisões sem mandado judicial e, no limite, à tortura e morte de dissidentes políticos. (CALDEIRA, 2000).

Ao longo de sua trajetória histórica, o Brasil constituiu os abusos e a lei como elementos estruturais da ordem. O desrespeito aos direitos, as práticas violentas, o tratamento desigual de grupos sociais diferentes e a impunidade dos responsáveis são elementos constitutivos da polícia brasileira, desde sua criação, até a constituição do Estado Democrático de Direito (CALDEIRA, 2000). A extensa legitimação do uso da força pela polícia no aparato legal não foi totalmente extirpada com o fim do regime

ditatorial e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CALDEIRA, 2000).

O processo de democratização do Estado brasileiro trouxe consigo um conjunto de expectativas referentes à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, sob a premissa de que não fosse estabelecida nenhuma forma de distinção, ou seja, valorizando a ideia da igualdade de todos perante a lei. Apesar de ter sido constituída como um passo necessário, a consolidação da democracia não foi suficiente para desarraigar da estrutura da sociedade brasileira a tradição de uma cultura autoritária que por si só é desigual e que lança mão de artifícios de controle contínuo das classes populares vulneráveis por meio da vigilância, do castigo, da disciplina, do ordenamento dos indivíduos; em outras palavras, por meio do exercício do poder (FOUCAULT, 1987).

Contudo, o período de transição democrática no Brasil foi suficientemente limitado para conter o monopólio institucional da violência ilegal praticada pelas autoridades públicas. (PINHEIRO, 2001). Com a suspensão da atuação e consequente criminalização dos dissidentes políticos, os alvos da reprodução dos mecanismos de controle social e ideológico na vigência do regime democrático passaram a ser os grupos mais vulneráveis - compostos, em sua maioria por pobres, negros, pessoas “de fora”, desprovidas de uma formação educacional mais abrangente e os demais excluídos da sociedade - classificados, em sua essência, como indivíduos com maior tendência para executar atividades perigosas e ilegais.

Como consequência dos fatos ocorridos ao longo da história da sociedade brasileira, a classificação de quem é ou não criminoso nos dias atuais, mesmo pelos habitantes da periferia, na maioria das vezes está relacionada a critérios baseados em estereótipos e preconceitos, que relacionam os criminosos aos espaços considerados de sua “origem”, ou seja, as favelas e os cortiços. Existe menos prestígio e valorização dos moradores de bairros mais violentos com relação ao resto da cidade (CARDIA, 1998).

Em pesquisa realizada no bairro do Jardim das Camélias, em São Paulo, Tereza Caldeira cons-

tatou que mesmo os moradores de periferia que classificavam os habitantes de cortiços e favelas como marginais, paradoxalmente, moravam perto ou dentro dos próprios cortiços e favelas. FONTE: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. The paradox of police violence in democratic Brazil. *Ethnography*, v.1, n.3, p. 235-263, 2002.

Nesta linha de classificação feita pela população, “preto”, “pobre”, “nordestino”, “prostituta”, “adolescente”, representam autorizações prévias que permitem práticas abusivas e essa ‘demarcação’ apoia-se frequentemente em preconceitos arraigados na sociedade como

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

um todo, e não apenas na corporação policial (ENDO, 2005). Assim, a definição de quem não é considerado cidadão de bem - e por isto mesmo, é classificado como “eliminável” – corre o risco de ser pautada em critérios arbitrários definidos de acordo com “a cor da pele, a região geográfica da cidade ou estado de origem, a roupa, a conta bancária” (ENDO, 2005).

Para além da classificação geográfica sobre as pessoas consideradas criminosas, aqueles que são vistos como pertencentes ao crime são os considerados *intrusos* – pessoas de fora, recém-chegadas, os nordestinos, os estrangeiros, aqueles que, originalmente, não são da cidade -, *marginalizados socialmente* – crianças criadas de forma indevida, os filhos de mães solteiras, pessoas que têm separações na família -, *e que possuem comportamento moralmente condenável* – pessoas consideradas sem-vergonha, que falam palavrões, consomem drogas etc. (CALDEIRA, 2000). Todas estas formas de classificação demonstram uma aceitação da aniquilação arbitrária do “mal”, justificada pelo julgamento do “outro”. E tal julgamento “pode, rigorosamente, aplicar-se a qualquer um de quem se suspeite, invariavelmente, a partir de preconceitos de classe, cor e posição social” (ENDO, 2005). E isto, pelo fato de que a polícia e o sistema de justiça detém os mecanismos *legais* capazes de justificar seu comportamento.

Neste processo, grande parte da população demonstra aquiescência frente ao comportamento duro e, por vezes, abusivo da polícia. E isto, porque “embora a suspeição e a estereotipagem da polícia sejam inevitáveis, as categorias específicas que geralmente as transmitem refletem as estruturas de poder da sociedade” (REINER, 2004, p.140).

Deixando de lado o respeito aos direitos civis, parte das pessoas que compõem a sociedade considera válidos os métodos privados, extraleais e violentos mais apropriados para enfrentar a criminalidade (CALDEIRA, 2000).

A polícia, por sua vez, enquanto “espelho da sociedade” (RAMOS; MUSUMECI, 2005) sublima as pulsões de controle provenientes da sociedade, tanto por meio da força que lhe é conferida pelo Estado, quanto pela detenção dos mecanismos legais capazes de justificar seu comportamento. Neste aspecto, o policial constitui o papel de mediador microcósmico das relações de poder que estão presentes na sociedade (REINER, 2004). Assim, fazendo uso das práticas de submissão, obediência e respeito à ordem e à autoridade, a polícia não apenas constitui sua atuação como “braço forte do Estado”, como também materializa o anseio de uma sociedade reguladora por uma atuação dura, que julga arbitrariamente e que é mantenedora de desigualdades (PINHEIRO; IZUMINO; FERNANDES, 1994).

Apesar de todo aparato normativo existente de criminalização do racismo e de proteção dos direitos humanos, as experiências demonstram a impermeabilização da sociedade brasileira frente ao conjunto dos discursos direcionados contra o uso arbitrário da violência com relação às minorias. O combate ao preconceito, à violência e à arbitrariedade implica em um esforço contínuo pela conscientização em todas as esferas: pedagógica, cultural, moral, legal, científica e político-eleitoral. Apenas quando o discurso constitucional de defesa da igualdade, da dignidade humana e a cultura de defesa dos direitos humanos transpassarem a malha que envolve os valores e conceitos sociais, a igualdade e a democracia racial libertar-se-ão do estigma de mito e serão reconhecidas pela totalidade dos seres humanos como realidade plenamente efetivada. Somente quando as leis cumprirem o papel de ensinar a sociedade, no sentido de transmitir uma cultura de educação para os direitos humanos, o cumprimento pleno da lei e o respeito aos direitos humanos não mais serão postos em prática por meio da coação, como direitos dos “outros”, mas serão absorvidos como um bem comum a todos os seres humanos, sem qualquer distinção.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ, Marcos Cesar. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. **DADOS Revista de ciências sociais**, v.45, n.4, p.677-704, 2002.
- AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **Onda negra medo branco: o negro no imaginário das elites do século XIX**. 3.ed. São Paulo: Annablumé, 2004.
- BASTIDE, Roger. **Branços e negros em São Paulo: ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana**. 4.ed. rev. São Paulo: Global, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. The paradox of police violence in democratic Brazil. **Ethnography**, v.1, n.3, p. 235-263, 2002.
- _____. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2.ed. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed.34/EDUSP, 2000.
- CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CARDIA, Nancy. **Pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em dez capitais brasileiras**. Relatório de Pesquisa. Brasília, Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.
- _____. A violência urbana e os jovens. In: PINHEIRO *et al.* **São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. p.133-154.
- CHEVIGNY, Paul. Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. **Série Dossiê NEV**, n.2, 1991.
- Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Brasília, 2001. p.3-4.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. p.37.
- ENDO, Paulo Cesar. **A violência no coração da cidade: um estudo psicanalítico sobre as violências na cidade de São Paulo**. São Paulo: Escuta/FAPESP, 2005.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”**. 5.ed. São Paulo: Globo, 2008. 1v.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4.ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.
- HASENBALG, Carlos Alfredo. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Tradução de Patrick Burglin. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- IANNI, Octavio. **Raças e classes sociais no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- NEME, Cristina. **Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia**. São Paulo: Ouvidorias da Polícia do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, 2011.
- OLIVEIRA, Dijaci David de *et al.* **A cor do medo: homicídios e relações raciais no Brasil**. Série violência em manchete, Brasília-DF; Goiânia-GO: Editora UnB; Editora UFG, 1998.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-estado de direito na república. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

INTEGRIDADE FÍSICA E IGUALDADE RACIAL

_____.; IZUMINO, Eduardo A.; FERNANDES, Maria Cristina Jakimiak. Violência Fatal: Conflitos policiais em São Paulo. **Revista USP**, n.9, p.81-89, mar./abr./mai. 1994.

PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luís Carlos. Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. In: **Direitos Humanos: Construção da Liberdade e da Igualdade**, 1998.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005: Racismo, pobreza e violência**. São Paulo: PrimaPagina, 2005. p.31.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na ci-**

dade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade e São Paulo, 2004.

SILVA, Rodnei J. da; CARNEIRO, Suelaine. **Violência racial: uma leitura sobre os dados de homicídios no Brasil**. São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra. Global Rights Partners for Justice, 2009.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012: Os novos padrões da violência homicida no Brasil**. 1ed. São Paulo, 2011.



PARTE 2

MAPA DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2001-2010)

VII - INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

“VIOLÊNCIA CONTRA LGBTs NO BRASIL”

Maraiza Adami

Graduanda em Ciências Sociais na USP,

Pesquisadora do NEV/USP

O tema da violência contra lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e transgêneros, grupo conhecido como LGBTs, ainda é relativamente novo, tanto no mundo acadêmico, quanto na esfera das políticas públicas no Brasil. Por essa razão, antes de entrarmos nos dados encontrados sobre essa população, apresentarei alguns conceitos e expressões mais gerais que circundam o tema.

Gênero foi um conceito introduzido na década de 1970 para explicitar que o “sexo social” não era determinado pelo “sexo biológico”. A noção de *gênero* seria então entendida como relações estabelecidas a partir da *percepção social* das diferenças biológicas entre os sexos (Scott, 1995, grifos meus). Essa percepção, por sua vez, estaria fundada em esquemas classificatórios que oporiam o masculino ao feminino, o homem à mulher.

Assim, teríamos o conceito de *sexo* situado no plano *biológico*, na diferenciação cromossômica entre indivíduos, definido pela união do cromossomo sexual “X” existente no óvulo e o cromossomo sexual “Y” ou “X” contido no espermatozóide. A junção dos cromossomos sexuais “X” e “Y” resulta em um indivíduo do sexo masculino e a constituição genética “XX” em um indivíduo do sexo feminino (Cardoso, 2005).

E a noção de *gênero* estaria presente no *sexo civil ou social*, que seria determinado pelas relações sociais do indivíduo. A partir desse conceitos, um indivíduo pode ser classificado, por exemplo, como biologicamente do *sexo* feminino e portanto, cromossomicamente “XX”, mas de *gênero* masculino, ou seja, reconhecendo-se como do sexo masculino a partir das distinções propostas nas relações sociais em que está envolvido. Um indivíduo que se apresenta com tais características poderia se classificar como um *transexual masculino*¹ (Cardoso, 2005).

1 Não pretendemos aqui supor que a transexualidade esteja apenas relacionada com as relações sociais do indivíduo, estamos cientes do amplo debate existente envolvendo razões biológicas, psicológicas e sociais, e não pretendemos aqui postular que um dos fatores prevalece sobre o outro.

Já a *orientação sexual* descreve a atração que um indivíduo sente por outro indivíduo. Podemos classificá-lo como “monossexual” (heterossexual e homossexual) quando orienta seu desejo para pessoas do sexo oposto ou do mesmo sexo, e “bissexual”, quando orienta seu desejo para ambos os sexos.

A *identidade sexual* trata da percepção do indivíduo sobre seu gênero e/ou atração pelos demais gêneros. Assim, temos as categorias: lésbicas (indivíduos do gênero feminino que direcionam seu desejo para outro indivíduo do gênero feminino); gays (indivíduos do gênero masculino que direcionam o desejo para outro indivíduo gênero masculino); travestis (indivíduos do sexo biológico masculino e identidade de gênero feminino, podendo ser homossexuais, heterossexuais ou bissexuais); transexuais (indivíduos do sexo biológico masculino ou feminino com a identidade de gênero oposta à classificação do sexo biológico, podendo ter sua orientação sexual categorizada como homossexuais, heterossexuais e/ou bissexuais).

Existe uma série de outras classificações - intersexo, queer, pansexual, assexuado - assim como vertentes dentro da academia e da militância que questionam as classificações hoje existentes pautadas nos conceitos supracitados de identidade. Contudo, não irei aprofundar essas questões no presente texto por ser tratar de um debate profundamente complexo e extenso.

HOMOFOBIA

O termo “homofobia” foi, pela primeira vez, utilizado pelo psicólogo George Weinberg, em 1971 combinando a palavra grega *phobos* (“fobia”), com o prefixo *homo* - remissão à palavra homossexual (Falcão, 2009).

Homofobia seria o “medo”, a “aversão irreprimível”² à sexualidade que escapa ao padrão heteronormativo. Ela é caracterizada por atitudes e manifestações de sen-

2 *European Parliament resolution on homophobia in Europe, 2006*

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

timentos negativos (antipatia, desprezo, preconceito, hostilidade) em relação à lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros ou pessoas que não se enquadrem nos padrões heteronormativos da sociedade. Baseada em preconceitos análogos ao racismo, à xenofobia, ao anti-semitismo, ao sexismo, etc., a homofobia pode se manifestar em locais públicos e privados, abrangendo desde a violência simbólica até casos de agressões de natureza grave, que levam até a morte.

Costuma-se usar também termos análogos para caracterizar o preconceito homofóbico: “lesbofobia” - intersecção da homofobia e do sexismo direcionado a mulheres homossexuais; “transfobia” - o preconceito contra pessoas transgêneras; e a “bifobia” o preconceito contra bissexuais.

Pesquisas realizadas em “Paradas LGBTs” (Carrara et al. 2006), em alguns municípios brasileiros, revelaram dados alarmantes sobre as manifestações de preconceito.

Em pesquisa realizada na cidade de São Paulo, durante a “parada do orgulho LGBT” em 2005, 72,1% dos respondentes disseram já terem sido discriminados em razão de sua orientação sexual, em pelo menos um dos nove ambientes apresentados no questionário (no emprego, no comércio, no sistema de saúde, na escola ou faculdade, no ambiente familiar, entre amigos e vizinhos, em ambiente religioso, ao doar sangue e em delegacias). Quando citadas as cinco modalidades de violência: agressões verbais, agressões físicas, chantagens ou extorsões, violência sexual, golpe “boa noite Cinderela”, 65,7% da amostra respondeu positivamente a pelo menos uma delas.

Igualmente, na cidade do Rio de Janeiro, durante a parada gay de 2004, 64,8% dos entrevistados afirmaram ter sofrido algum tipo de discriminação e 61,5% alguma forma de agressão. Em Porto Alegre 63,7% da amostra afirmou ter sofrido algum tipo de discriminação e 61,3% algum tipo de agressão.

Nos casos apresentados, notamos que o número de pessoas que afirmam ter sofrido algum tipo de

discriminação e agressão são próximos: em São Paulo variam de 6,4%, no Rio de Janeiro 3,3% e em Porto Alegre 2,4% estando os casos de discriminação a frente. Poderíamos supor, sem poder contudo comprovar com base unicamente nesses dados, que as pessoas respondentes consideraram aqui discriminação os casos de maior impacto ou situações extremas (expulsão de locais públicos e privados, agressões físicas etc.) deixando de citar as discriminações cotidianas (piadas, discriminação na locação de imóveis, no ingresso às forças armadas, na escolha do médico, do dentista, etc.) que acreditamos, elevariam a porcentagem de LGBTs a afirmarem terem sido discriminados.

Outra pesquisa, realizada pela Fundação Perseu Abramo em parceria com a Fundação Rosa Luxemburgo Stiftung, em 2008, nos indica a dimensão da questão do preconceito na população como um todo. Entre 90 a 93% das pessoas quando questionadas pela pesquisa, afirmaram existir preconceito contra LGBTs no Brasil.

Entretanto, quando a pergunta era para saber se o respondente se observava, ele mesmo, como uma pessoa preconceituosa, um número bem menor afirmou ter preconceito: 29% contra travestis, 28% contra transexuais, 27% contra lésbicas e bissexuais e 26% contra gays (Venturi, 2009). Podemos inferir, a partir desses números, que o preconceito é reconhecido, de maneira abstrata, mas não é assumido individualmente. Venturi nos indica que *“o fenômeno de atribuir os preconceitos aos outros sem reconhecer o próprio é comum e esperado, posto que a atitude preconceituosa, considerada politicamente incorreta, tende a ser socialmente condenável”* (Venturi, 2009).

Buscando não só medir o preconceito assumido, mas também quantificar o preconceito velado, a pesquisa supracitada construiu um *indicador de homofobia*, a partir de 22 perguntas em que se pretendia aferir o grau de concordância ou discordância de frases que costumam ser ditas sobre os homossexuais. O objetivo era testar a reação das pessoas entrevistadas

LGBTs	Existe Preconceito	Muito preconceito	Pouco Preconceito
Travestis	93%	73%	16%
Transexuais	91%	71%	17%
Lésbicas	92%	69%	20%
Gays	92%	70%	18%
Bissexuais	90%	64%	22%

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

em situações reais ou hipotéticas, de proximidade e de contato social com gays e lésbicas, no espaço de trabalho, na vizinhança, em relação de amizades, em tratamento médico, com o professor de filhos pequenos e se o próprio filho ou filha se declare homossexual (Venturi, 2009).

Afirmações como: “a homossexualidade é uma doença que precisa ser tratada” foram propostas para os respondentes, que deveriam concordar, concordar em parte e discordar.

O resultado final atestou que 6% dos entrevistados possuíam forte preconceito; 39% preconceito mediano, 54 % manifestaram um leve grau de preconceito e apenas 1% não expressou qualquer nível de preconceito (Venturi, 2009). Se compararmos a pesquisa realizada pela Perseu Abramo em anos anteriores, constatamos que aqui há uma porcentagem maior de pessoas que admitem ter preconceito contra LGBTs.

“O diagnóstico de que a sociedade brasileira é preconceituosa contra diferentes grupos parece variar pouco: na pesquisa Idosos no Brasil, em 2006, 85% dos não idosos (16 a 59 anos) tinham afirmado que no Brasil há preconceito contra os mais velhos; na pesquisa Discriminação racial e preconceito de cor no Brasil, em 2003, 90% reconheciam que há racismo e 87% afirmavam que os brancos têm precon-

ceito contra os negros; e agora, como vimos, cerca de 92% admitem que há preconceito contra LGBT no Brasil. Mas tratando-se de preconceito (assumido e velado) o quadro comparativo é outro: se em 2006 apenas 4% dos não idosos admitiam ser preconceituosos em relação aos idosos, e se em 2003 também apenas 4% dos de cor não preta assumiam ser preconceituosos em relação aos negros (...) agora encontramos em média 27% declarando ter preconceito contra LGTBTT (...) contra os 99% de preconceito potencialmente homofóbico, achados agora.” (Venturi, 2009)

CRIMINALIZAÇÃO DA HOMOSSEXUALIDADE NO MUNDO

Ainda hoje, em muitos países, a prática de relações sexuais com parceiros do mesmo sexo é criminalizada pelas leis vigentes. Partindo do relatório da ILGA- International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association- de 2007 apresentarei alguns casos, citando o país, o crime e a punição correspondentes.

Em países islâmicos, a Shari`ah - código religioso - é aplicada em conjunto com o código penal. Entretanto, alguns países como a Arábia Saudita, não possuem uma lei penal codificada. Vale observar também que no Afeganistão, após o fim do regime Talibã, nenhuma pena

1) PENA DE MORTE

País	Crime	Punição
Afeganistão	Pederastia (art. 427, Código Penal Afegão)	Cod. Penal – Prisão de longa duração- Lei Islâmica (Shari`ah) – Pena de Morte
Arábia Saudita	Ato sexual fora do casamento (Lei Islâmica. Não há código penal) ¹	Lei Islâmica (Shari`ah) – Pena de morte para pessoas casadas e 100 chicotadas para solteiros. Obs.: Para haver condenação, é necessário o testemunho de quatro homens muçulmanos confiáveis
Iêmen	Coito Sexual Ilegal - inclui adultério, coito homossexual / lésbico e sodomia (nº 12, Código Penal de 1994)	Pena de morte para pessoas casadas e 100 chicotadas para solteiros.
Irã	Sodomia- definida como relação sexual entre duas pessoas do sexo masculino (art 108, Código Penal Islâmico do Irã, 1991)	Pena de Morte
Mauritânia	Ato imoral (Art. 308, Código Penal de 1984)	Morte por apedrejamento público

¹ A Arábia Saudita não possui nem uma lei penal codificada que estabelece os atos que constituem infração penal, nem uma interpretação oficial da Lei de Sharia que constitui a base para as decisões no reino. Em vez disso, os juízes tem amplos poderes para interpretar e aplicar os preceitos da Lei de Sharia em casos criminais. (fonte: Human Rights Watch)

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

2) PRISÃO SUPERIOR A 10 ANOS.

País	Crime	Punição
Barbados	Sodomia: Lei sobre Delitos Sexuais 1992, Capítulo 154	Prisão perpétua
Guiana	Sodomia: Delito contra a Moralidade -Lei Criminal - capítulo 8- Parte V .	Prisão de 10 anos à prisão perpétua
Índia (Obs: Lei foi revogada em 2009 pelo parlamento)	Delitos tidos como não naturais (Código Penal Indiano, 1860, Ato nº 45, Emendado)	Prisão perpétua ou prisão por até dez anos e pagamento de fiança.
Jamaica	Delito não natural- Sodomia Artigo 76	(Penalidade: 10 anos de trabalho pesado) Entre mulheres é legal
Paquistão	Delitos Contra a Ordem Natural (Código Penal -Decreto XLV de 1860)	Prisão de até 10 anos e pagamento de multa.w
Trinidad e Tobago	Sodomia: Lei Delitos Sexuais 1986, Versão Consolidada 2000	(a) à prisão perpétua, se cometido por um adulto em um menor; (b) a vinte e cinco (25) anos se cometido por um adulto em outro adulto; (c) a cinco (5) anos se cometido por um menor.
Uganda	Delitos antinaturais (Código Penal 1950, Capítulo 120)	Prisão de 7 anos a perpétua .

Fonte: ILGA

3) PRISÃO INFERIOR A 10 ANOS E OUTRAS PENAS

País	Crime	Punição
Angola	Crimes contra a natureza (Código Penal de 16 de setembro de 1867. Ainda da era colonial portuguesa).	Trabalho forçado.
Camarões	Crime de homossexualidade- Art. 347. proíbe atividades sexuais entre pessoas do mesmo sexo Código Penal (Lei No. 65-LF-24 de 12 de novembro de 1965 e lei No. 67-LF-1 de 12 de junho de 1967)	Seis meses a cinco anos de cadeia e multa de 20.000 a 200.000 francos.
Libia	Capítulo 30: delitos contra a liberdade, a honra e a moral: Atos obscenos (Código Penal de 1953).	Até 7 anos de prisão
Tunísia	Sodomia - Artigo 230 Código Penal de 1913 (segundo foi modificado)/Código penal instituído pelo decreto de 9 de julho de 1913 (conforme modificado)	Prisão de três anos.

Fonte: ILGA

de morte foi executada. No entanto, ela permanece uma punição legalmente válida.

Outros países que também mantêm punição de prisão superior a 10 anos: Bahrein, Bangladesh, Barbados, Brunei, Butão, Cabo Verde, Emirados Árabes Unidos, Fiji, Gâmbia, Granada, Kiribati, Malásia, Maldivas, Ilhas Marshall, Maurícia, Nepal, Nigéria, Papua-Nova Guiné, Quênia, Ilhas Salomão, Santa Lúcia, Seychelles, Singapura, Sri Lanka, Tanzânia, Toquelau, Tonga, Tuvalu, Zâmbia e Zanzibar

Outros países que prevêem punições semelhantes: Argélia, Benin, Botsuana, Birmânia, Ilhas Cook, Djibuti, Etiópia, Gana, Guiné, Kuwait, Libéria, Líbano,

Malawi, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nauru, Nicarágua, Omã, Qatar, Samoa, Senegal, Serra Leoa, Síria, Somália, Suazilândia, Togo, Uzbequistão e Zimbábue

LEIS QUE PROTEGEM A ORIENTAÇÃO SEXUAL

Por outro lado, muitos países criaram instrumentos de proteção aos grupos LGBTs em vários aspectos. Abaixo levantamos alguns exemplos de países que adotam a união civil de parceiros do mesmo gênero e países que reconheceram de algum modo a adoção de crianças por casais homossexuais.

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

1) UNIÃO CIVIL

Casamento Civil	União estável entre duas pessoas do mesmo gênero é reconhecida legalmente com obrigatoriedade de registro .	União estável entre duas pessoas do mesmo gênero é reconhecida legalmente mas sem necessidade de registro prévio:
2010, Argentina	2006, Cidade do México	2005, Nova Zelândia
2006, África do Sul	2006, Irlanda	2005, Andorra
2005, Espanha	2006, Eslovênia	2003, Croácia
2005, Canadá	2005, Reino Unido	2001, Portugal
2004, Bélgica	2005, Suíça	1998, Suécia
2001, Holanda	2004, Luxemburgo	1996, Hungria
	2003, Áustria	1994, Israel
	2002, África do Sul (O Tribunal Constitucional obrigou o governo a legislar sobre o Casamento Civil em 2006)	
	2002, Finlândia	
	2001, Alemanha	
	1999, França	
	1998, Holanda (entretanto aprovou Casamento Civil)	
	1998, Bélgica (entretanto aprovou Casamento Civil)	
	1997 Reino Unido (para efeitos de emigração)	
	1996, Islândia	
	1996, Groenlândia	
	1995, Suécia	
	1993, Noruega	
	1989, Dinamarca	

Fonte: Seminário de Diversidade Sexual e combate à homofobia

2) Adoção

Locais onde é possível pela lei geral que pessoas do mesmo gênero co-adotem uma criança:	Locais onde duas pessoas do mesmo sexo co-adotaram uma criança recorrendo à via judicial:
2006, Islândia	2006, França
2006, Bélgica	2005, Israel
2005, Espanha	2005, Brasil
2005, Canadá	
2003, Holanda	

Fonte: Seminário de Diversidade Sexual e combate à homofobia

CRIMES COM MOTIVAÇÃO HOMOFÓBICA- CASOS DE MAIOR REPERCUSSÃO QUE APARECERAM NA MÍDIA

Nos últimos anos, os meios de comunicação noticiaram recorrentemente casos de agressão e assassinatos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. Vou transcrever abaixo alguns casos que se destacam por terem

causado a morte das vítimas ou agressões físicas graves e por isso repercutiram na sociedade através da mídia.

Caso 1

06 de fevereiro de 2000

De repente, um deles gritou: “Sujou! Vamos embora”. Os cerca de trinta rapazes e moças cumpriram a or-

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

dem. Menos um, o segurança Vanderlei Cardoso de Sá, de 33 anos. Em mais um acesso irracional de ódio, chutou a cabeça e pulou sobre o peito daquele corpo já exangue na Praça da República, em pleno centro da capital paulista. Depois dos golpes de misericórdia contra Edson Neris da Silva, Vanderlei juntou-se ao grupo. Todos partiram rindo. Em aproximadamente trinta segundos, cercaram, espancaram e mataram Edson na madrugada de domingo 6. As causas do óbito: hemorragia interna e fraturas múltiplas. A violência do ataque foi tão grande que, ao vestir o filho para o sepultamento, João Gabriel Raulino ouviu e sentiu o estalar dos ossos quebrados. Três horas depois da barbárie, 23 pessoas foram presas no bar Recanto dos Amigos, a menos de 2 quilômetros do local do crime. Dezoito foram reconhecidas como participantes do assassinato. Metidas em roupas pretas, calças camufladas e pesados coturnos, são integrantes da gangue Carecas do ABC, um movimento de jovens ultraconservadores.

Edson estava com o amigo Dario Pereira Netto, de 34 anos, homossexual assumido. Eles haviam se conhecido dez dias antes e aquele era o segundo encontro dos dois. Quando cruzaram a Praça da República, reduto gay da cidade, Edson e Dario chamaram a atenção dos Carecas: estavam de mãos dadas. Foi o bastante para despertar a fúria da gangue. “Percebemos que os Carecas marchavam ostensivamente em nossa direção”, contou Dario à polícia. “Gritei para meu amigo: ‘Corre’ e levei um chute pelas costas.” Ele conseguiu escapar. (Veja Edição 1 636 - 16/2/2000)

Caso 2

21 Junho de 2010

Na madrugada de domingo para segunda-feira (21/06), o adolescente gay Alexandre Ivo, 14, foi sequestrado por um grupo de jovens enquanto esperava o ônibus. A vítima foi espancada, torturada e asfixiada até a morte, segundo laudo do Instituto Médico Legal (IML). O crime aconteceu em São Gonçalo (RJ) e pode ter sido motivado por homofobia. (site: A capa em 24/06/2010 às 12h47 – disponível em <http://acapa.virgula.uol.com.br/politica/jovem-gay-e-assassinado-por-skinheads-em-sao-goncalo/2/32/11174>)

Atualmente três dos acusados desse crime esperam o julgamento. O Ministério Público Federal trabalha com a hipótese de crime motivado por intolerância à orientação sexual. No Congresso Nacional está em andamento um projeto de lei (PLC-122) que criminaliza a

discriminação contra a população LGBT e se aprovado deve levar o nome de Alexandre Ivo.

Caso 3

14 de novembro 2010

Um grupo formado por 4 menores e um jovem de 19 anos, todos de classe alta agrediu, com socos, chutes, pauladas e lâmpadas fluorescentes três pedestres que caminhavam na avenida paulista. Agressão foi motivada pelo fato de as vítimas serem ou estarem acompanhadas de homossexuais. (10/12/2010 - 17h09 -Veja a cronologia recente dos casos de homofobia no país -Do UOL Notícias - São Paulo)

Caso 4

13 março de 2011

O fazendeiro Cláudio Roberto de Assis, de 36 anos, e seus dois filhos, um adolescente de 17 anos e um garoto de 13 anos, estão detidos e são acusados da morte da adolescente Adriele Camacho de Almeida, 16 anos. De acordo com o delegado que investiga o caso, Samer Agi, a motivação do crime foi homofobia.

A vítima namorava a filha do fazendeiro, uma adolescente de 15 anos, e o relacionamento não era aceito pela família. O fazendeiro está preso na delegacia de Itarumã e os menores foram apreendidos e levados para a cidade de Aparecida do Rio Doce. Eles negam a participação do pai no crime. (O globo, Garota é encontrada morta em Goiás; pai e irmãos da namorada dela estão detidos ,Publicada em **06/04/2011** às 20h42m ,João Sorima Neto e Guilherme Voitch, O Globo- disponível em <http://oglobo.globo.com/cidades/mat/2011/04/06/garota-encontrada-morta-em-goias-pai-irmaos-da-namorada-dela-estao-detidos-924170659.asp>)

Esse caso foi um marco em termos de reconhecimento da homofobia, pois foi um dos primeiros casos a repercutir na imprensa nacional como um crime de “motivação homofóbica”. Alguns jornais chegaram a publicar a notícia na capa como “crime de ódio –homofobia” com foi o caso do *Correio Brasiliense*.

Caso 5

15 de julho de 2011

Um homem de 42 anos e seu filho, 18, foram agredidos na madrugada da última sexta-feira em uma expo-

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

sição na cidade de São João da Boa Vista (216 km de São Paulo). A agressão aconteceu após as vítimas, que estavam abraçadas, serem questionadas se eram gays. Segundo a Polícia Civil, pai e filho foram abordados por cerca de sete homens, que foram embora após as vítimas dizerem que não eram gays. O grupo, no entanto, retornou e iniciou a agressão contra os dois. Durante o tumulto, um dos criminosos mordeu e decepou parte da orelha do pai. As duas vítimas foram encaminhadas para um hospital da região, onde receberam atendimento, e liberados em seguida. Os criminosos fugiram.

Um inquérito policial foi aberto para apurar o crime, mas nenhum suspeito tinha sido identificado até a manhã desta terça-feira. Uma equipe da polícia foi até a cidade de Vargem Grande do Sul (234 km de SP), onde moram as vítimas, para que elas sejam ouvidas novamente.

(folha.com - 19/07/2011 - 10h58 - Pai e filho são agredidos após serem confundidos com casal gay – disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/945603-pai-e-filho-sao-agredidos-apos-serem-confundidos-com-casal-gay.shtml>)

Caso 6

08 de agosto 2011

Um homem heterossexual de 25 anos foi morto ao tentar defender um homossexual que sofria ofensas de dois homens. O crime ocorreu na madrugada desta segunda-feira (8) em frente a um bar localizado na praia do Jacaré, em Cabedelo, região metropolitana de João Pessoa. De acordo com a polícia, a vítima, identificada como Marx Nunes Xavier, discutiu com dois homens, que pouco antes gritaram e fizeram comentários homofóbicos contra um homossexual que dançava no local com duas amigas. “Testemunhas disseram que ele tentou argumentar com os homens para que eles não fizessem isso, que era homofobia”, diz o delegado Erilberto Antônio, responsável pelas investigações. “ (Folha.com - 10/08/2011 - 08h00 Homem é morto ao defender homossexual na Paraíba) JEAN-PHILIP STRUCK – DE SÃO PAULO .

Inúmeros outros casos poderiam ser citados, e como veremos no próximo tópico, dados mantidos pelo GGB (Grupo Gay da Bahia) nos atestam que entre 2000 e 2010, 1608 homossexuais, lésbicas e transgêneros foram assassinados em crimes de motivação homofóbica.

HOMICÍDIOS DE HOMOSSEXUAIS

Por falta de dados oficiais que quantifiquem esse tipo específico de crime em âmbito nacional³, usaremos aqui os dados do GGB (*Grupo Gay da Bahia*), ONG que desde os anos 80 divulga anualmente dados sobre crimes de ódio motivados por homofobia. Segundo o antropólogo e fundador do Grupo, Luiz Mott, os dados são coletados através de notícias veiculadas em jornais, TVs, internet e mensagens enviadas a ONG por outros grupos de militantes LGBTs de todo o Brasil. O antropólogo seleciona os casos em virtude de seu padrão e recorrência, e caracterizam-se pela violência empregada que, em geral, é causada por mais de um agressor.

Os dados são assim apenas *ilustrativos* e os números são provavelmente muito menores do que a quantidade real de casos.

Em números absolutos notamos que existe um aumento de casos nos últimos três anos e, segundo o GGB, o Brasil é hoje líder mundial em assassinatos de homossexuais. Por falta de dados oficiais sobre esses crimes e da dificuldade em quantificar o tamanho da população LGBT no Brasil, que segundo o IBGE representaria cerca de 10% da população, nos encontramos em uma situação em que não podemos afirmar que de fato o número de casos está aumentando.

Os números podem, por exemplo, ter aumentado em virtude dos recentes ataques contra homossexuais ocorridos em diferentes pontos do país e a discussão em torno da PLC 122, projeto de lei que equipara a homofobia ao crime de racismo, xenofobia, e a outros crimes discriminatórios, atraíram a atenção da imprensa que passou a publicar com maior frequência esse tipo de crime. Essa explicação indicaria então que não teria havido um aumento do número de casos, mas que o tema ganhou maior notoriedade. Contudo, não é impossível que os crimes tenham se tornando de fato mais recorrentes, em virtude da população LGBT estar se colocando no cenário político e aparecendo publicamente cada vez mais.

Ambas as possibilidades são hipóteses, o que não exclui o reconhecimento de que há uma grave violência sendo praticada contra essa população, que permanece a ser discriminada por muitos setores da sociedade.

3 O estado do Rio de Janeiro e a cidade de São Paulo, recentemente, passaram a coletar dados referentes a agressões e assassinatos (crimes de ódio) contra LGBTs.

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

Assassinato de Homossexuais por Estado											
Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 total/poi
BA	8	14	20	11	8	7	13	18	24	25	29 177
SP	28	24	19	26	19	9	1	7	18	14	23 188
RJ	16	5	3	8	15	12	8	4	12	8	23 114
AL	10	4	2		1		5	8	8	11	24 73
MG	7	9	6	5	10	2	3	5	8	14	18 87
PE	18	16	16	20	19	5	8	17	27	14	17 177
PR	4	7	11	2	9	2	7	3	4	25	15 89
GO	6	2	9		14	7	8	4	4	9	12 75
PB		5	1	9	13	3	1	5	7	8	10 62
PA	1	3	2	2	7	1	2	2	2	5	10 37
SE	2	3		2		2	1	3	11	3	9 36
ES	3	2	2	4	1	1	1	5	5	5	8 37
PI	4	2	5	2	4		2	2	2	2	8 33
MA	3		1	1	5	4	1	7	7	2	7 38
CE	2	3	3	6	5	6	6	3	7	7	7 55
MS		1		3	1	1	5	4	6	4	7 32
RO	1		1				1		3	6	7 19
MT	1	4	2	4	1	4	2	5	5	8	4 40
SC	1	2	4	1	4	4	3	1	3	1	4 28
RS	3	3	5	1	1	2			3	4	4 26
AM	2	9	12	7	14	3	3	3	6	4	4 67
DF	4	11		3	1			2	3	7	3 34
AC								2	1	0	2 5
TO						2	1	1	2	4	2 12
AP									0	0	1 1
RN		3	2	8	6	1	2	10	5	4	1 42
RR	4								1	1	1 7
exterior	2	0			1	3	4	1	3	3	17
TOTAL	130	132	126	125	159	81	88	122	187	198	260

Fonte: GGB

INTEGRIDADE FÍSICA E LIBERDADE DE ORIENTAÇÃO SEXUAL

BIBLIOGRAFIA

Bourdieu, P. *A dominação masculina*. Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1999

Cardoso, R. P. (2005) - *Transexualismo e o direito à re-designação do estado sexual*, - São Paulo: Direito Net, Julho/2005 Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31170-34463-1-PB.pdf> (Último acesso dia 02/07/2011 às 9:56)

Carrara, S., Ramos, S., Simões, J. A., Facchini, R. (2006) *Política, Direitos, Violência e Homossexualidade*. Pesquisa 9ª Parada do Orgulho GLBT - São Paulo 2005. 1. ed. Rio de Janeiro: CEPESC, 2006. v. 1. 79 p.)

Dall Evedove, Leonardo (2010) Direitos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais são direitos humanos: panorama brasileiro em 2010 (*In : Direitos Humanos no Brasil 2010 -Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; Organização: Tatiana Merlino e Maria Luisa Mendonça, pg. 173 -178*)

“European Parliament resolution on homophobia in Europe”, Texts adopted Wednesday, 18 January 2006 – Strasbourg Final edition- “Homophobia in Europe” at “A” point

Falcão, Kary Jean (2009)– *Formação histórica da homossexualidade: Um percurso marcado pela discriminação e pelo preconceito*- Rondônia, Disponível em <http://www.webartigos.com/artigos/formacao-historica-da-homossexualidade-um-percurso-marcado-pela-discriminacao-e-pelo-preconceito/13193/> (acesso em 29/11-2011 às 14:30)

Grupo Gay da Bahia:

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2000

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2001

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2002

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2003

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2004

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2005

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2006

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2007

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2008

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2009

_____ Tabela geral de assassinados de homossexuais no Brasil, 2010

Ottoson, Daniel - *homofobia do Estado- Uma pesquisa mundial sobre legislação que proíbe relações sexuais consensuais entre adultos do mesmo sexo*. Homofobia do Estado – Abril de 2007 -ILGA - Associação Internacional de Gays e Lésbicas

Scott, Joan .(1995). Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, 20 (2), 71-99

Venturi, G. (2009) *Diversidade Sexual e Homofobia no Brasil*- Intolerância e respeito às diferenças sexuais- Fundação Perseu Abramo (FPA), em parceria com a Fundação Rosa Luxemburgo Stiftung (RLS).



EQUIPE TÉCNICA

5º RELATÓRIO NACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

2001-2010

Núcleo de Estudos da Violência da USP

Mariana Thorstensen Possas

Adalgisa Peixoto Ribeiro
Alder Mourão
Alex Niche Teixeira
Altay Souza
Amanda Hildebrand Oi
Camila Nunes Dias
Daniel Adolpho Daltin Assis
Daniela Muscari Scacchetti
Denise Carvalho
Edinilsa Ramos de Souza
Eduardo Cerqueira Batitucci
Fabiana Castelo Valadares
Fernando Salla
Gorete Marques
Inês Prado Soares
Isabelle Ali Ganem
Joana Vargas
José de Jesus Filho
José Vicente Tavares dos
Santos
Letícia Godinho de Souza,
Lucia Ferreira Bastos
Luiz Claudio Lourenço

Adoralina Rodrigues Bruno
Margarailza de Jesus Souza
Sergia Maria de Souza Santos

Maraiza Adami
Marcelo Batista Nery
Marcos César Alvarez
Marcus Vinícius Ga Cruz
Maria Fernanda Tourinho
Peres
Mariana Pimentel Fischer
Pacheco
Marianna Reis Victoria
Nancy Cardia
Pedro Lagatta
Renato Sérgio de Lima
Roberta Corradi Astolfi
Rosânia Rodrigues Sousa
Samira Bueno
Sérgio Luiz Felix da Silva
Thales Marreti
Thiago Thadeu da Rocha
Vitor Blotta
Vivian Marangoni
Viviane Cubas
Wânia Pasinato
Welliton Caixeta Maciel

Rodrigo de Souza Coelho
Alex Francisco de Souza
Itã Cortez Oliveira

Urbânia

Produção

Organização

Colaboradores

Equipe administrativa

**Projeto gráfico e
diagramação**

