

# Situação dos direitos humanos no Brasil



**OEA**

Mais direitos para as pessoas



OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 9  
12 fevereiro 2021  
Original: Português

---

**COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

---

# Situação dos direitos humanos no Brasil

### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.

Situação dos direitos humanos no Brasil : Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021 / Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiais ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7176-6

1. Human rights--Brazil. 2. Civil rights--Brazil. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.9/21

## **COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

### **Membros**

Joel Hernández  
Antonia Urrejola  
Flávia Piovesan\*  
Esmeralda Arosemena de Troitiño  
Margarette May Macaulay  
Julissa Mantilla Falcón  
Edgar Stuardo Ralón Orellana

### **Secretária Executiva Interina**

María Claudia Pulido

### **Chefe de Gabinete da**

### **Secretaria Executiva da CIDH**

Norma Colledani

### **Secretária Executiva Adjunta para Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnica em Direitos Humanos**

María Claudia Pulido

### **Secretária Executiva Adjunta para Sistema de Casos e Petições**

Marisol Blanchard Vera

### **Com a colaboração de:**

Pedro Vaca Villarreal, Relator Especial para la Libertad de Expresión  
Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos  
Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

*\* Conforme disposto no artigo 17.2 do Regulamento da CIDH, a Comissária Flávia Piovesan, de nacionalidade brasileira, não participou da discussão, investigação, deliberação e aprovação do presente informe.*

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em  
**12 de fevereiro de 2021**

# ÍNDICE

---

10 **RESUMO EXECUTIVO**

---

14 **CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO**

---

18 **CAPÍTULO 2 A DISCRIMINAÇÃO HISTÓRICA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA COMO CAUSAS DA DESIGUALDADE ESTRUTURAL**

19 **A. DISCRIMINAÇÃO HISTÓRICA**

19 1. Pessoas afrodescendentes

24 2. Comunidades afrodescendentes tradicionais ou tribais – quilombolas

29 3. Povos indígenas

39 4. Mulheres e a violência de gênero

45 **B. DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA**

45 1. Pessoas trabalhadoras rurais, camponesas e de migração forçada

48 2. Pessoas em situação de rua, população sem teto, vivendo em favelas e áreas periféricas

52 **C. CONSEQUÊNCIAS DA DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA: AS VÍTIMAS DE TRABALHO FORÇADO OU EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À ESCRAVIDÃO E DO TRÁFICO DE PESSOAS**

53 1. Pessoas vítimas de trabalho forçado ou em condição análoga à escravidão

58 2. Pessoas vítimas do tráfico de pessoas

---

62 **CAPÍTULO 3 OUTROS GRUPOS EM SITUAÇÃO DE ESPECIAL DE RISCO**

63 **A. PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE, SISTEMA SOCIOEDUCACIONAL E COMUNIDADES TERAPÊUTICAS**

64 1. Pessoas privadas de liberdade

79 2. Privatização de estabelecimentos penais

81 3. Sistema socioeducativo e de responsabilização de adolescentes em conflito com a lei penal

87 4. Comunidades terapêuticas

91 **B. PESSOAS MIGRANTES**

93 1. Pessoas migrantes venezuelanas

96 2. Xenofobia, desafios sociais e formais

98 **C. PESSOAS LGBTI**

---

102	CAPÍTULO 4 <b>SEGURANÇA CIDADÃ</b>
104	A. VIOLÊNCIA SELETIVA
104	1. Mortes violentas e desigualdade socioeconômica
107	B. FALTA DE SEGURANÇA E CRIME ORGANIZADO
109	1. Mortes violentas de pessoas ativistas e defensoras de direitos humanos
111	C. RESPOSTA DO ESTADO
112	1. Avanços, interrupções e riscos de retrocessos na formulação de políticas públicas de segurança compatíveis com normas a parâmetros de direitos humanos (segurança cidadã)
115	2. Violência praticada por agentes do Estado e racismo institucional
122	3. Militarização da segurança pública
127	4. Controle de armas

---

130	CAPÍTULO 5 <b>IMPUNIDADE</b>
131	A. IMPUNIDADE E DENEGAÇÃO DE JUSTIÇA
140	B. GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS COMETIDAS NO MARCO DA DITADURA CÍVICO-MILITAR

---

154	CAPÍTULO 6 <b>INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA E DE DIREITOS HUMANOS</b>
155	A. INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA
156	1. Instituições de controle e do judiciário
157	B. INSTITUIÇÕES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
158	C. INSTITUCIONALIDADE EM DIREITOS HUMANOS
158	1. Instituições e políticas públicas
159	2. Instituições e políticas de proteção e defesa dos direitos humanos
162	3. Instituições e políticas de promoção dos direitos humanos
164	4. Políticas educacionais, desigualdades e grupos em situação de risco
167	5. Políticas de saúde, desigualdades e grupos em situação de risco

---

**174**            **CAPÍTULO 7 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO**

176            A. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E PROTESTOS SOCIAIS

180            1. Discurso de incitação ao ódio e discriminação

182            2. Censura e declarações estigmatizantes

183            B. VIOLÊNCIA CONTRA JORNALISTAS E COMUNICADORES

---

**186**            **CAPÍTULO 8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

187            A. CONCLUSÕES

194            B. RECOMENDAÇÕES



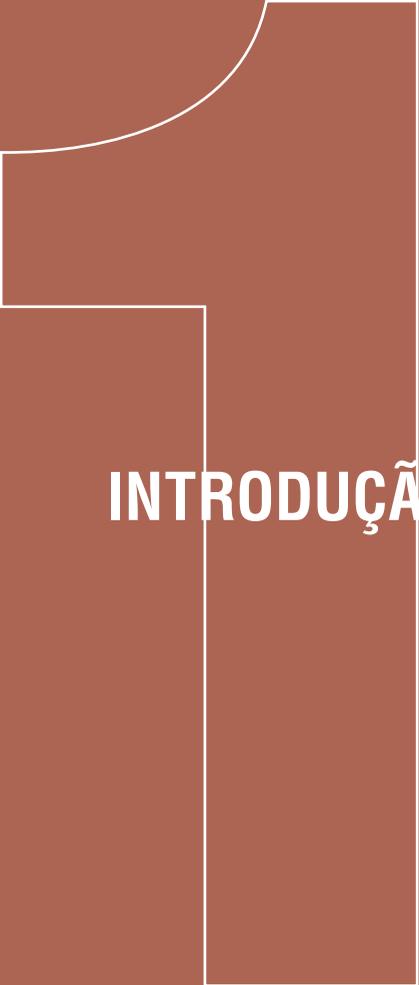
# RESUMO EXECUTIVO

## RESUMO EXECUTIVO

1. Passados vinte anos de sua primeira visita ao Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “CIDH”, “Comissão Interamericana” ou simplesmente “Comissão”) retornou ao país, em novembro de 2018, com a finalidade de realizar um abrangente diagnóstico sobre a sua situação de direitos humanos. Dada a complexidade dessa tarefa por conta da grande extensão territorial brasileira, assim como das distintas particularidades de cada região e de seus estados federados, a Comissão optou por focar determinados temas e grupos afetados por processos históricos de discriminação e desigualdade estrutural.
2. Nesse sentido, no Capítulo 2 do presente relatório, a CIDH analisa a situação das pessoas afrodescendentes, incluindo as comunidades quilombolas (equiparadas a comunidades tribais, segundo os parâmetros internacionais), mulheres, povos indígenas, camponeses e trabalhadores rurais, pessoas sem-terra e sem-teto, assim como aquelas que moram em favelas e áreas periféricas. Para tanto, a Comissão buscou o ponto de conexão entre as violações sofridas por esses indivíduos e comunidades e a sua estreita vinculação com o processo de exclusão histórica no que diz respeito ao acesso à terra, bem como à privação efetiva a direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Na análise da Comissão, muitas dessas pessoas, por conta da discriminação baseada na origem étnico-racial, acabam em um ciclo de pobreza que as impele a situações habitacionais extremamente precárias e, por consequência, as expõem à violência perpetrada por grupos e organizações criminosas, a exemplo das milícias e do tráfico de drogas; bem como àqueles que atuam no tráfico de pessoas (interno e internacional) ou na exploração de condições de trabalho análogo à escravidão.
3. A discriminação e a desigualdade estruturais também estão presentes nos sistemas prisionais, nos sistemas socioeducativos e nas comunidades terapêuticas, conforme é discutido no Capítulo 3. Segundo observa a CIDH, esses espaços acabam se tornando cenários institucionais para a marginalização de pessoas afrodescendentes e das que vivem em situação de extrema pobreza. Em especial, a CIDH destaca a situação das pessoas privadas de liberdade que, muitas das vezes encarceradas em espaços superlotados e com deficiências estruturais extremas, sofrem maus-tratos e são frequentemente submetidas a atos de tortura. De igual maneira encontram-se as crianças e adolescentes em conflito com a lei, que são alojadas em centros socioeducativos que se assemelham a complexos de privação de liberdade e se distanciam do papel fundamental de reinserção social.
4. Ainda no Capítulo 3, a Comissão aborda o sistema de apoio às pessoas usuárias de drogas. Sobre isso, observa as deficiências apresentadas pelas Comunidades Terapêuticas, que acabam inserindo seus usuários em situações que violam seus direitos, incluindo os direitos à liberdade de expressão e à religião.

5. Quanto à liberdade de expressão, a CIDH constata um aumento das ameaças contra a vida e a integridade física de jornalistas e comunicadores por parte das autoridades, situação que se agravou após as eleições nacionais de 2018. De igual maneira, houve um incremento dos crimes de ódio baseados na orientação sexual, identidade e/ou expressão de gênero das pessoas, bem como de discursos de ódio e estigmatizantes emitidos por autoridades do Estado no mesmo período. Sobre isso, a Comissão destaca que, embora o país tenha avançado no combate à discriminação, incluindo a sanção em casos de discriminação contra pessoas LGBTI, mudanças administrativas indicam a fragilização das políticas públicas voltadas à atenção a essas pessoas.
6. O processo histórico de discriminação e desigualdade estrutural observado no Brasil também tem grande impacto na segurança dos cidadãos. No Capítulo 4, a Comissão analisa as políticas de segurança e o elevado número de mortes violentas no país. Da mesma forma, chama atenção ao incremento significativo das ameaças, ataques e assassinatos de defensores de direitos humanos, especialmente daqueles que defendem questões fundiárias e ambientais. Como resposta institucional, a CIDH nota a opção pela implementação de políticas que possuem um caráter violento e punitivo por parte da polícia e dos órgãos judiciais. A esse respeito, a CIDH observa o uso continuado e indiscriminado da prática de perfilamento racial, que acaba gerando um elevado número de vítimas afrodescendentes, residentes em bairros marginais, periféricos e áreas de maior vulnerabilidade econômica. A essas políticas, adiciona-se um processo de militarização da segurança pública, que, por sua vez, acaba por consolidar uma lógica da guerra nos centros urbanos e rurais. Todo o anterior faz com que as estatísticas coloquem a polícia brasileira como uma das mais letais no mundo, bem como a que mais tem profissionais assassinados.
7. A CIDH também coletou informações que mostram que o sistema de justiça, em sua maioria, não avançou em investigações, condenações e reparações às vítimas de violência institucional. Na opinião da Comissão, conforme destacado no capítulo 5, há um alto índice de impunidade desses crimes, o que, em intersecção com a discriminação estrutural, consolida um diagnóstico de racismo institucional presente no sistema de justiça. Essa impunidade seletiva também pode ser observada nos crimes ocorridos durante a ditadura civil-militar no país. Apesar do progresso alcançado por diferentes órgãos que buscaram estabelecer a verdade, a CIDH destaca que graves violações de direitos humanos relativos a esse período seguem impunes.
8. A Comissão conclui o relatório fazendo um diagnóstico da estrutura institucional de direitos humanos desenvolvida no país após o período da transição democrática. A esse respeito, a Comissão reconhece que o Brasil possui um Estado de Direito baseado em sólidas instituições democráticas. Sobre isso, no capítulo 6 foi realizada uma análise das diferentes instituições democráticas e de direitos humanos que consolidam um universo de respeito e proteção aos direitos humanos. Contudo, faz um alerta de que, recentemente, esse sistema vem enfrentando desafios e retrocessos. Como resposta, a CIDH teceu recomendações com vistas a fortalecer e avançar com o respeito aos direitos humanos no Brasil.





# INTRODUÇÃO

## CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

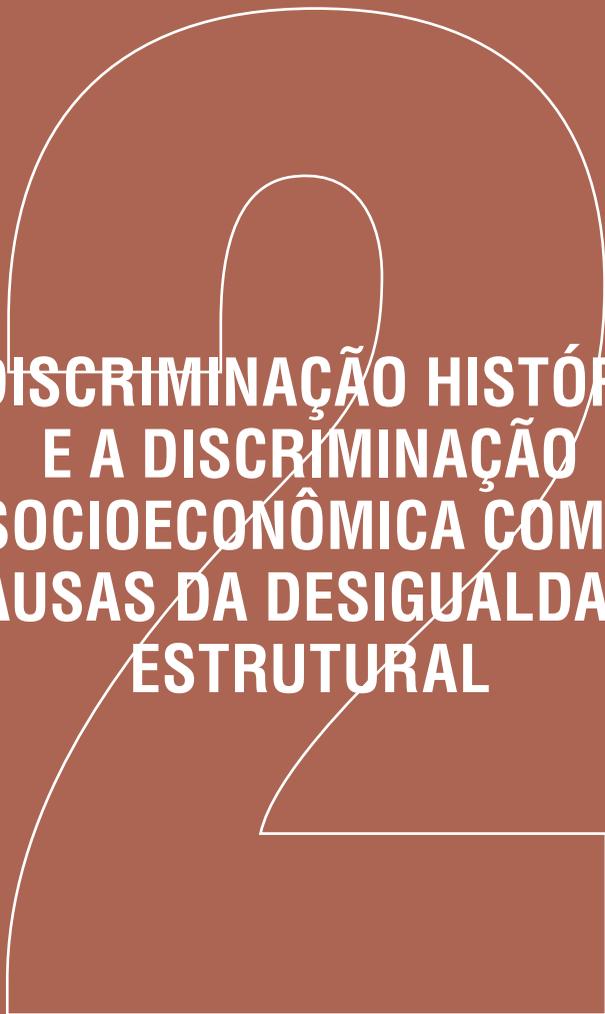
9. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como parte do monitoramento contínuo dos direitos humanos no continente, conforme o estabelecido no art. 106, da Carta da Organização dos Estados Americanos (doravante “OEA”), realizou, entre os dias 5 e 12 novembro de 2018, uma visita *in loco* ao Brasil. Essa visita, que teve o objetivo de aferir os principais desafios aos direitos humanos no país, respondeu a um convite efetuado pelo Estado brasileiro em 29 de novembro de 2017, com sua data final acordada entre as partes no início de 2018.
10. A delegação da Comissão Interamericana foi chefiada pela então Presidenta da CIDH, Comissária Margarette May Macaulay, e integrada pela então Primeira Vice-Presidenta, Comissária Esmeralda Arosemena de Troitiño; pelo Comissário Francisco Eguiguren Praeli; pelo Comissário Joel Hernández García; e pela Comissária Antonia Urrejola Noguera, Relatora para o Brasil. Adicionalmente, integraram a delegação, a Secretária Executiva Adjunta, María Claudia Pulido; a então Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva, Marisol Blanchard Vera; o Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Edison Lanza; a Relatora Especial para os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA), Soledad García Muñoz; acompanhados por especialistas da Secretaria Executiva.
11. Durante sua permanência no Brasil, a CIDH realizou reuniões com autoridades nacionais dos distintos Poderes e esferas do Estado, tais como do então Ministério dos Direitos Humanos, do Supremo Tribunal Federal, do Ministério das Relações Exteriores, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Procuradoria-Geral da República e membros dos Ministérios Públicos estaduais, da Defensoria Pública da União e Defensorias Estaduais, bem como com outras autoridades municipais e estaduais. A Comissão também se reuniu com representantes de um amplo grupo de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, defensoras e defensores dos direitos humanos, pessoas afrodescendentes e quilombolas, povos indígenas, trabalhadores rurais, pessoas em situação de pobreza e sem-teto, líderes de movimentos de defesa dos direitos de diversos grupos em situação de discriminação histórica, líderes do movimento LGBTI, moradores de favelas, familiares de policiais assassinados, entre outros. Paralelamente, a CIDH teve a oportunidade de encontrar-se com representantes de organizações internacionais do Sistema das Nações Unidas e membros do corpo diplomático internacional alocados no país.
12. A delegação dividiu-se em 6 grupos, que estiveram nos estados da Bahia, do Maranhão, do Mato Grosso do Sul, de Minas Gerais, do Pará, do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Roraima, bem como em Brasília. Na ocasião, recebeu uma grande quantidade de depoimentos de vítimas de violações de direitos humanos e de seus familiares, assim como pôde analisar documentos, leis, projetos de lei e outras informações re-

levantes aos direitos humanos no país. Durante a visita, a CIDH teve a chance de conhecer instituições do Estado, incluindo locais de privação de liberdade; um centro de acolhimento e cuidados para migrantes e refugiados na fronteira com a Venezuela; uma unidade do sistema socioeducativo, entre outros. Também visitou espaços de quilombos, territórios de comunidades indígenas e a zona de consumo de drogas popularmente conhecida como “Cracolândia”, na cidade de São Paulo.

- 13.** A CIDH agradece às autoridades federais, estaduais e municipais do Estado brasileiro por todo o apoio brindado à delegação durante o tempo de permanência no país, destacando que as informações fornecidas por esses atores demonstram o compromisso do Estado para a manutenção de um diálogo franco, aberto e construtivo no que diz respeito ao avanço, aos desafios e à consolidação do ordenamento interamericano de direitos humanos no Brasil. De igual maneira, agradece toda a informação que foi prestada pelas organizações da sociedade civil, defensores e defensoras de direitos humanos e organizações internacionais, valorando, especialmente, os esforços empreendidos pelas vítimas e seus familiares para apresentar testemunhos, denúncias e informações relativas às violações de direitos humanos das quais foram vítimas.
- 14.** No marco de sua missão, a Comissão Interamericana assinou dois acordos de cooperação com o Ministério Público Federal e com o Conselho Nacional do Ministério Público objetivando estabelecer mecanismos formais de cooperação na defesa e promoção dos direitos humanos no continente. Nesse marco, a CIDH volta a recordar que os Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público Federal, as Defensorias Públicas Estaduais e a Defensoria Pública da União desempenham um imprescindível papel para a efetiva garantia dos direitos humanos e para a manutenção da ordem democrática no país.
- 15.** Como resultado da visita, a Comissão apresenta o presente relatório, que está conformado por seis capítulos que fazem uma detalhada análise da desigualdade extrema e da vulnerabilidade a que algumas pessoas, grupos, comunidades e populações estão sujeitas no Brasil, por conta da discriminação histórica a que sempre estiveram submetidas. Para tanto, se utilizou, além da informação coletada durante a visita, de investigações de ofício e insumos provenientes dos diferentes mecanismos com os quais conta a Comissão, tais como audiências públicas, reuniões de trabalho, solicitações de informações e medidas cautelares. A CIDH também recorreu às decisões e recomendações de organismos internacionais especializados, bem como textos e publicações dos principais meios de comunicação do país, entre outros.
- 16.** A Comissão examinou, num primeiro momento, a situação de pessoas afrodescendentes e comunidades afrodescendentes tradicionais ou tribais (quilombolas), povos indígenas, mulheres, pessoas camponesas e trabalhadores rurais e vítimas de trabalho forçado ou análogo à escravidão. De igual maneira, se observou outros grupos em situação especial de risco, incluindo pessoas privadas de liberdade, adolescentes internados no sistema socioeducativo e pessoas internadas em comunidades terapêuticas, migrantes, jor-

nalistas e pessoas LGBTI. Essa primeira análise permitiu que se atualizasse, em grande parte, os diagnósticos realizados pela CIDH em sua anterior visita ao país.

- 17.** Por sua vez, a CIDH analisou temas conexos à segurança dos cidadãos, incluindo indicadores de violência e criminalidade e análises da política pública de segurança. Nesse sentido, foi possível observar o déficit de responsabilização dos agentes públicos por violações de direitos humanos cometidas, um problema que o país enfrenta desde sua transição para a democracia. Na oportunidade, observaram-se os avanços e desafios do país para a construção de um arcabouço político-institucional que viabilize a efetivação de direitos humanos, incluindo a intrínseca correlação entre esses temas e as condições para o exercício de direitos civis e políticos (liberdade de expressão e informação, liberdade de associação e protestos, combate aos discursos de incitação ao ódio e à discriminação e participação democrática), bem como de direitos sociais, econômicos e culturais (como a educação e saúde).
- 18.** Cumpre destacar que a Comissão reconhece que o Brasil possui um sistema democrático e um Estado de Direito com sólidas instituições democráticas e de direitos humanos. Contudo, destaca que o país enfrenta desafios na superação de aspectos estruturais historicamente negligenciados, bem como apresenta preocupantes retrocessos em algumas políticas que podem resultar em impactos negativos sobre os direitos humanos de sua população.
- 19.** Em 26 de outubro de 2020, a Comissão transmitiu ao Estado do Brasil uma cópia do rascunho preliminar do presente relatório e solicitou que lhe fossem remetidas eventuais observações de acordo com seu regulamento. Em 22 de dezembro de 2020, a CIDH recebeu as informações do Estado, as quais, quando pertinentes, foram incorporadas nesta versão final, aprovada pela CIDH em 12 de fevereiro de 2021.



**A DISCRIMINAÇÃO HISTÓRICA  
E A DISCRIMINAÇÃO  
SOCIOECONÔMICA COMO  
CAUSAS DA DESIGUALDADE  
ESTRUTURAL**

# CAPÍTULO 2 A DISCRIMINAÇÃO HISTÓRICA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA COMO CAUSAS DA DESIGUALDADE ESTRUTURAL

## A. DISCRIMINAÇÃO HISTÓRICA

### 1. Pessoas afrodescendentes

20. No Brasil, as pessoas afrodescendentes estiveram historicamente inseridas dentro em um contexto de discriminação estrutural<sup>1</sup> e de racismo institucional<sup>2</sup>. Conforme já relatado pela Comissão em seu primeiro relatório sobre o país de 1997, o processo de dominação sofrido pelas pessoas afrodescendentes e o sentimento de subjugação dessa parcela da população seguem presentes na sociedade brasileira e se repetem nas distintas estruturas estatais. Fenômenos esses que, por ações ou por omissões do Estado, contribuem para a construção de estereótipos raciais e submete a essas pessoas a “diferenças que estão longe da igualdade mínima aceitável, e (...) se traduzem, em muitos casos, em padrões que violam os direitos humanos, especialmente quanto à igualdade, a não discriminação e ao direito à dignidade”<sup>3</sup>.
21. Esse padrão discriminatório está presente nos inúmeros obstáculos observados pela CIDH para que essas pessoas ascendam e exerçam seus direitos, principalmente no que diz respeito à participação efetiva em espaços democráticos, no acesso ao mercado de trabalho formal e na participação em espaços gerenciais no setor corporativo privado; na saúde e educação de qualidade; no acesso à moradia digna, assim como no efetivo acesso à justiça. Além disso, a CIDH constatou, com especial preocupação, processos sistêmicos de violência perpetrados por agentes do Estado, especialmente por aqueles vinculados às instituições policiais e sistemas de justiça baseados em padrões de perfilamento racial<sup>4</sup> com um objetivo de criminalizar e punir a população afrodescendente.

---

1 O conceito de discriminação estrutural pode ser encontrado em CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147. 7 setembro 2017, pág. 393

2 O conceito de racismo institucional pode ser encontrado em CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15. 31 dezembro 2015, pág. 92.

3 CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Brasil*, OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 setembro 1997.

4 O termo perfilamento racial está consolidado nos anais dos Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Sobre isso, ver: CIDH, *Informe de Mérito N° 23/03, Néri da Fonseca*, aprovado em 11 de março de 2004; assim como CIDH, *Informe de Mérito N° 66/06, Simone André Diniz*, aprovado em 21 de outubro de 2006.

22. Segundo as cifras oficiais em nível nacional relativas ao ano de 2019, a sociedade brasileira estava composta por 56,8% de pessoas afrodescendentes<sup>5</sup>. Apesar desse elevado percentual, a Comissão verificou os baixíssimos números de participação democrática dessa população. No processo eleitoral realizado em 2018, dos 1.752 candidatos eleitos para cargos eletivos em todos os níveis dos poderes executivos e legislativos brasileiros (municípios, estados federados e nacional), somente 27,86%, ou seja, um total de 488 pessoas, se reconhecem como afrodescendentes<sup>6</sup>. O setor privado não apresenta um cenário diferente, uma vez que, segundo dados nacionais relativos ao perfil de profissionais no âmbito corporativo, somente 4,7% dos cargos executivos e gerenciais das maiores empresas do Brasil são ocupados por pessoas afrodescendentes<sup>7</sup>.
23. No âmbito da saúde, apesar de reconhecer o significativo avanço da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN)<sup>8</sup>, a Comissão observa com preocupação que, no ano de 2018, apenas 28% dos municípios brasileiros haviam incluído as ações do plano em suas diretrizes locais de saúde. Este quadro torna-se ainda mais preocupante quando contrastado com a informação que demonstra que cerca de 80% dos brasileiros e brasileiras que dependem exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS) são afrodescendentes.<sup>9</sup> Além disso, a Comissão considera que o corte orçamentário de 20 bilhões de reais somente no ano de 2019 na verba do SUS, como resultado da promulgação da Emenda Constitucional N<sup>o</sup>. 96/2016<sup>10</sup>, produzirá um impacto direto e devastador na saúde dessas pessoas, deixando-as ainda mais vulneráveis à condição de desigualdade estrutural histórica em que estão inseridas.
24. O quadro de desigualdade estrutural gerado pela discriminação racial torna-se ainda mais evidente quando analisados os dados da educação das pessoas afrodescendentes no Brasil. Segundo informação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto 3,9% da população branca com 15 anos ou mais é considerada analfabeta, esse percentual aumenta para 9,1% quando entre as pessoas afrodescendentes. A informação ainda dá conta de que, em 2018, 44,2% dos jovens afrodescendentes do sexo masculino com idade entre 19 e 24 anos não concluíram o ensino médio. Por sua vez, entre os jovens afrodescendentes nessa faixa etária, o índice atinge 33% em comparação aos 18,8% dos jovens não afrodescendentes<sup>11</sup>.

---

5 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral, 2019.

6 Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas Eleitorais - Eleições Gerais de 2018, em 11 de dezembro de 2019.

7 Instituto Ethos, Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 Maiores Empresas do Brasil e suas Ações Afirmativas, maio de 2016.

8 Ministério da Saúde, Portaria GM/MS no 992, 13 de maio de 2009.

9 ONU Brasil, Quase 80% da população brasileira que depende do SUS se autodeclara negra, em 5 de dezembro de 2017.

10 Conselho Nacional de Saúde, Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016, em 28 de Fevereiro de 2020.

11 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral, 2019.

25. Em contraponto, a CIDH reconhece o avanço do acesso da população afrodescendente ao ensino superior no país, que segundo dados chegou a 50,3% no ano de 2018<sup>12</sup>. A Comissão toma nota da informação brindada pelo Estado brasileiro a respeito da inversão de R\$ 508.500,00 para a avaliação sobre a implementação da Lei Nº. 12.711/2012, que reserva 50% das vagas de universidades públicas federais aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo<sup>13</sup>.
26. Todos os aspectos anteriores seguem resultando na exposição da população afrodescendente a um ciclo de pobreza e pobreza extrema no país. Segundo a informação obtida pela Comissão, a taxa de pobreza das pessoas afrodescendentes, de maneira histórica, é ao menos duas vezes mais alta que a do resto da população, alcançando a marca de 22%<sup>14</sup>. Ao mesmo tempo, a taxa de desocupação também aparece mais alta entre as pessoas afrodescendentes, o que, em parte, pode ser explicado pelo menor nível de escolaridade dessa parcela da população. O mesmo ocorre quando se considera o índice de desemprego de pessoas com ensino superior completo, a taxa de desocupação entre brancos é de 5,5% comparada aos 7,1% das pessoas afrodescendentes. Por fim, a diferença salarial interseccional, que mede a desigualdade com marcadores de gênero, também é um fator que merece atenção. A esse respeito, em 2019, os trabalhadores brasileiros receberam, em média, 30% a mais do que as trabalhadoras<sup>15</sup>, índice ainda mais baixo entre as mulheres afrodescendentes.
27. Os dados apresentados acima possuem uma correlação que representam um ciclo de violação interdependente dos direitos humanos. Sobre isso, deve-se notar que o ciclo de violência racial começa arraigado nos padrões culturais de inferiorização e subjugação étnico-racial disseminados na sociedade brasileira, gerando a discriminação estrutural histórica, o preconceito e a desigualdade, que, por sua vez, resultam na manutenção de uma perversa cultura de dominação racial em um ciclo infundável de violações. Esse ciclo faz com que os processos de exclusão e discriminação socioeconômicos também afetem os direitos à integridade e à vida de grande parte dessas pessoas.
28. A Comissão considera alarmantes os altos números de homicídios de pessoas afrodescendentes no Brasil, que, segundo informação brindada pelo Estado, aumentou a uma taxa de 23,1% entre 2006 e 2016<sup>16</sup>. Segundo informação obtida, 73,1% dos 618 mil homicídios registrados no país entre 2007 e 2017, foram cometidos contra homens dessa

---

12 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Síntese de Indicadores Sociais 2019*.

13 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 4.

14 CEPAL. *Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos*, dezembro de 2017, p. 74.

15 Agência IBGE de Notícias, *Homens ganharam quase 30% a mais que as mulheres em 2019*, em 6 de maio de 2020.

16 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 6.

origem étnico-racial<sup>17</sup>. Preocupa ainda mais quando observada a faixa etária desses homicídios e a forma com que foram cometidos. Segundo os dados disponíveis, 78% das vítimas são jovens afrodescendentes do sexo masculino, de faixa etária entre 15 a 29 anos<sup>18</sup>. Já a taxa de mortalidade das mulheres afrodescendentes cresceu 22% entre 2006 e 2016<sup>19</sup>. Soma-se a isso o fato de que, entre os anos 2015 e 2016, 75% das pessoas assassinadas em intervenções realizadas por agentes das forças de segurança do Estado eram afrodescendentes<sup>20</sup>, crimes que na sua maioria permanecem impunes<sup>21</sup>.

29. Fato que chega a sugerir um processo de “limpeza social” destinado a exterminar setores considerados “indesejáveis”, “marginais”, “perigosos” ou “potencialmente delinquentes”, que conta com a anuência estatal<sup>22</sup>. Segundo informado pelo Estado, pesquisas qualitativas realizadas nos últimos anos pelo Ministério de Justiça e Segurança Pública mostram que a abordagem policial é feita de “maneira seletiva, discricionária e subjetiva, pouco porosa a ao controle ou regulação pública”<sup>23</sup>.
30. No estado do Rio de Janeiro, a CIDH foi informada sobre a violência exercida pelas forças de segurança pública que, segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), no ano de 2019, resultou em 1.819 mortes em supostos confrontos com civis. Este número indica um incremento de 18% em relação ao ano anterior, bem como a maior taxa de mortalidade policial registrada na história do estado. Do total acumulado de vítimas, 78,5% eram pessoas afrodescendentes, como o caso de Eduardo Jesus Ferreira, de 10 anos, que foi alvejado por policiais enquanto estava sentado na porta de sua casa em abril de 2015<sup>24</sup>.
31. No estado de São Paulo, por sua vez, durante o ano de 2019, foram registradas 716 mortes, das quais 65% dessas eram pessoas afrodescendentes, devido ao suposto confronto entre agentes da polícia e civis. Essa cifra representa um aumento de

---

17 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Atlas da Violência 2019*, 2019.

18 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica - N.º 41*, 2019.

19 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 7.

20 Fórum de Segurança Pública, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*, 2019.

21 Segundo o relatório da CPI sobre Assassinato de Jovens, 99,2% desses crimes ficam na impunidade. Sobre isso: Senado do Brasil, *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Assassinato de Jovens, junho de 2016*. Pág. 41.

22 CIDH, *Informe Anual 2002. Capítulo V - Informe de Seguimiento sobre el Cumplimiento por el Estado de Guatemala de las Recomendaciones Efectuadas por la CIDH en el Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala (2001)* p. 114, em 2002.

23 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 6.

24 Informação recebida pela CIDH durante a visita, arquivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2017; Senado do Brasil, *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Assassinato de Jovens, junho de 2016*. Pág. 9.

11,5% em relação ao ano anterior<sup>25</sup>. Ainda segundo testemunhos, muitos desses crimes estão na impunidade total, como no caso do massacre de mais de 500 pessoas em 2006, no evento que ficou conhecido como Crimes de Maio.

32. Segundo os dados publicados pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, destaca-se que 67% das vítimas de violência policial no âmbito nacional se identificaram como afrodescendentes do sexo masculino, com idades que variam entre 20 e 40 anos<sup>26</sup>. De acordo com o informado pelo Estado, as decisões de atuação das tropas policiais não são precedidas de investigação prévia, mas baseadas em conceitos discriminatórios em relação à “vestimenta, bens que possui ou local frequentado, bem como comportamentos estereotipados associados às culturas negras urbanas periféricas” por parte dos agentes de segurança<sup>27</sup>.
33. A Comissão Interamericana afirma que esses assassinatos não podem ser considerados atos isolados de violência, mas sim um processo sistemático e generalizado conduzido por instituições de segurança e órgãos judiciais do Estado direcionados a exterminar pessoas afrodescendentes com requintes de extrema crueldade<sup>28</sup>. Isso, na opinião da CIDH, poderia se aproximar, perigosamente, de processos que buscam extinguir, no todo ou em parte, as pessoas dessa origem étnico-racial.
34. Por outro lado, a Comissão reconhece os esforços do Estado para lidar com esse e outros problemas relacionados. Em particular, a Comissão destaca o trabalho realizado pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), criada em 2003 como Secretaria Especial vinculada à Presidência da República e hoje inserida no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A SNPIR se destacou pela liderança no processo de elaboração dos marcos legais e de políticas públicas ainda vigentes na defesa e proteção dos direitos das pessoas afrodescendentes, como a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003)<sup>29</sup>, o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009)<sup>30</sup> e o Estatuto da Igualdade Racial (2010), em cujo marco se criou o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SENAPIR)<sup>31</sup>. Ademais, destaca o importante papel do Conselho Nacional de

---

25 Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, Relatório Anual de Prestação de Contas 2019, fevereiro de 2020. Pág. 30.

26 Agência Brasil, Disque 100, ministério explica dados sobre violência policial, 26 de junho de 2020.

27 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 6.

28 Sobre isso, ver Corte IDH, Sentença do Caso N.º. Favela Nova Brasília vs. Brasil, par. 150, em 16 de fevereiro de 2017.

29 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto n.º 4.886, de 20 de novembro de 2003.

30 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto n.º 6.872, de 4 de junho de 2009.

31 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei no 12.288, de 20 de julho de 2010.

Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), vinculado à SNPIR, que garante a participação da sociedade civil na elaboração de políticas voltadas à igualdade racial<sup>32</sup>. Segundo dados do Estado, em 2019, foi disponibilizada a quantia de R\$ 2.500.000,00 para a implementação de políticas descentralizadas nos estados e municípios<sup>33</sup>.

35. De igual maneira, as políticas de proteção social, incluindo programas de transferência de renda e benefícios habitacionais e de saúde, bem como as ações afirmativas adotadas pelo Estado brasileiro, tiveram grande relevância para a melhoria das condições da população afrodescendente. Entre os anos de 2002 e 2012, houve uma redução expressiva no número de famílias afrodescendentes que vivem na pobreza<sup>34</sup>. Ainda assim, os dados mais recentes do IBGE indicam a predominância de remunerações menores para esta população em comparação às percebidas pelas pessoas de outras origens étnico-raciais, que em 2018, ganhavam em média 73,9% mais do que as pessoas afrodescendentes<sup>35</sup>.

## 2. Comunidades afrodescendentes tradicionais ou tribais – Quilombolas

36. Em distintas oportunidades, a Comissão Interamericana se manifestou sobre a proteção especial de que são titulares os povos afrodescendentes tradicionais ou tribais. A esses coletivos de ascendência africana que seguem compartilhando uma identidade, origem, história, tradições comuns, enfim, uma consciência grupal, a CIDH reconheceu os mesmos direitos relativos aos “povos tribais”, especialmente no que diz respeito à propriedade coletiva<sup>36</sup>. Seguindo a mesma linha, a Corte Interamericana também se pronunciou sobre o tema, consolidando a ideia de que essas comunidades são *“titulares de direitos coletivos sobre o território que tradicionalmente ocupavam e usavam, que inclui as terras e os recursos naturais necessários para sua subsistência social, cultural e econômica, bem como administrar, distribuir e controlar efetivamente esse território, de acordo com seu direito consuetudinário e sistema de propriedade comunal, e sem prejuízo de outras comunidades indígenas e tribais”*<sup>37</sup>.
37. No Brasil, esses povos são conhecidos como quilombolas e, apesar de sua formação diversa, possuem em comum não apenas a resistência contra a escravidão e exploração do passado brasileiro, como também o modo de vida que desenvolveram tradi-

32 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 3.

33 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 4.

34 Banco Mundial, *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*, 2018.

35 IBGE, *Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira*, 2019, p. 27.

36 CIDH, *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia*, par. 7, em 29 setembro 2019.

37 Corte IDH, *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, pág. 60, de 28 de novembro de 2007.

cionalmente nos territórios que ocupam, seu sistema de autogoverno e sua forma coletiva de organização. Sobre os povos quilombolas, a Comissão observa que, apesar de só ter havido um reconhecimento formal de sua condição de povo tribal cem anos depois da abolição da escravatura, com a promulgação da Constituição de 1988<sup>38</sup>, esse reconhecimento não resultou em sua inclusão socioeconômica efetiva nem reparação integral a essas comunidades. Segundo informado pelo Estado brasileiro, somente por meio do Decreto Nº. 6.040/2007, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) é que o Estado começou a corporificar o reconhecimento gerado pela Constituição, por meio dos eixos de garantia de acesso a territórios tradicionais e seus recursos naturais, infraestrutura social e econômica adequada, inclusão social e educação diferenciada, ademais de fomento à produção sustentável<sup>39</sup>.

- 38.** Contudo, a exemplo da invisibilidade e a negação da identidade da população quilombola, destaca-se que, salvo estatísticas das organizações da sociedade civil e projetos-piloto de recenseamento, até hoje o Estado não possui dados exatos nem da dimensão dessa população, nem das características de seus integrantes<sup>40</sup>. Sobre isso, a Comissão recebe com satisfação a informação de que a SNPIR vem realizando esforços para identificar as comunidades quilombolas no censo de 2021, de modo a permitir um desenho de políticas adequadas às especificidades dessa população<sup>41</sup>.
- 39.** A negação da identidade histórica, cultural e de direitos dessas pessoas é resultado da discriminação racial estrutural a que sempre estiveram submetidas no país. Sobre isso, a Comissão afirma que a omissão histórica do Estado, que só começou a ser corrigida a partir da promulgação da mais recente Constituição de 1988, abriu espaço para violações distintas aos direitos desses coletivos. Entre elas, destacam-se violações relacionadas ao meio ambiente e aos impactos da instalação de megaprojetos por parte do Estado ou de agentes privados em seus territórios; à ausência e precariedade de serviços públicos destinados a essas populações; à inadequação das disposições do direito interno e dos mecanismos administrativos que visam garantir e respeitar os direitos territoriais e a consulta dos povos quilombolas. Por fim, a ausência de uma política efetiva de reparação pela discriminação histórica sofrida por essa população.
- 40.** A CIDH foi informada pelo Estado a respeito de que em dezembro de 2017, 3.051 comunidades quilombolas haviam sido certificadas pela Fundação Cultural Palmares,

---

38 Constituição da República Federativa do Brasil, art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

39 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. ps. 7 e 8.

40 Segundo dados da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), são 2847 comunidades quilombolas certificadas no Brasil e 1533 em processamento. Sobre isso veja-se: CONAQ, *Resiliência Quilombola*, 6 de junho de 2020.

41 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 10.

processo esse que representa o primeiro passo para a o reconhecimento público do quilombo e da garantia da regularização da ocupação da terra –garantida pelo Decreto Nº. 4.887/2003<sup>42</sup>. Contudo, a Comissão toma nota com preocupação da informação de que, desde a promulgação do decreto, somente 116 títulos de terras foram expedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ainda restando 1.715 processos sob análise<sup>43</sup>.

41. Ademais, a Comissão recebeu informação sobre o desenvolvimento de distintos programas para a atenção às comunidades quilombolas, como os voltados para infraestrutura, como o Programa Luz para Todos – que beneficiou a 131.967 pessoas, o programa Nacional de Habitação Rural, assim como o Programa Saneamento Rural Brasil Sustentável. De igual maneira, segundo informado pelo Estado sobre o investimento de recursos mínimos para ações em saúde, bem como a construção de cisternas e sistemas de abastecimento de água. De igual maneira, o programa Escola da Terra, voltado a promover a formação continuada de professores que atendam às demandas específicas da população quilombola<sup>44</sup>.
42. Em relação à instalação de megaprojetos, durante sua visita, observou-se a situação precária em que se encontra o Quilombo Rio dos Macacos. Segundo informação recebida, o território do quilombo, que existe há 200 anos, foi escolhido pela Marinha do Brasil, há 47 anos, para a instalação da Vila Naval de Aratu. Desde então, eclodiram conflitos em razão da violação do direito à livre circulação de membros da comunidade por agentes das Forças Armadas<sup>45</sup>, experiência que pôde ser notada com o controle ostensivo dos agentes da Marinha do Brasil durante a visita da delegação da Comissão em 2018. Além disso, a Comissão toma nota do assassinato do líder quilombola de Rio dos Macacos, José Izídio Dias, em 25 de novembro de 2019<sup>46</sup>.
43. A Comissão vem alertando sobre os conflitos que ocorrem por interesses privados ou públicos nos territórios quilombolas sem que haja uma ação do Estado voltada a proteger os seus habitantes. Além disso, em muitas ocasiões, essas ameaças, coações e atos de violência acabam na impunidade dos seus perpetradores e autores intelectuais<sup>47</sup>.

---

42 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 9.

43 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 10.

44 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 10 e 11.

45 Ministério Público Federal, Inquérito Civil nº 1.14.000.000833/2011-91, 2011.

46 Justiça Global, Nota da Justiça Global de pesar pelo assassinato do quilombola José Izídio Dias, 27 de novembro de 2019.

47 CIDH, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2015, par. 256.

44. A Comissão ainda observou que a instalação de um muro pelas Forças Armadas no quilombo Rio dos Macacos poderia potencialmente afetar o modo de vida tradicional da comunidade, especialmente em relação à pesca, agricultura e rituais religiosos dessas pessoas. De acordo com informação recebida da comunidade, a construção do muro aumentou a condição precária de saneamento básico dentro do território<sup>48</sup>.
45. Na opinião da CIDH, tais restrições ao uso e gozo das terras, territórios e recursos naturais das comunidades quilombolas comprometem a sua capacidade de “‘preservar, proteger e garantir a relação especial que mantém com seu território’, para que possam ‘continuar vivendo seu modo de vida tradicional e para que sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições distintas sejam respeitados, garantidos e protegidos (...)’<sup>49</sup>. E recorda ao Estado que a sua obrigação internacional, no que diz respeito à garantia da sobrevivência dos povos tribais quilombolas, implica não apenas os processos de reconhecimento de fato e de direito de seus territórios, mas também a adoção de medidas efetivas voltadas para a manutenção do seu modo de vida tradicional e do seu desenvolvimento.
46. Em particular, a CIDH destaca o dever do Estado de garantir que todas as ações ou práticas que obstruam ou impeçam o acesso à água potável e ao saneamento básico, operados por atores privados, oficiais do Estado brasileiro ou membros de suas Forças Armadas, cessem imediatamente. A CIDH considera que o acesso à água está intimamente ligado ao respeito e à garantia de vários direitos humanos como o direito à vida, à integridade pessoal e o princípio de igualdade e de não discriminação.
47. Durante a visita, a CIDH também teve a oportunidade de se reunir com as populações quilombolas do município de Alcântara, no Maranhão, que vivem nas proximidades do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), do Ministério da Defesa. Na ocasião, a Comissão foi informada de que, apesar do reconhecimento, em 2004, daquelas populações como comunidades quilombolas<sup>50</sup>, assim como da publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTDI) da Comunidade Remanescente do Quilombo de Alcântara em 2008<sup>51</sup>, a titulação do território foi submetida a um processo de conciliação solicitado pelo Ministro da Defesa à Advocacia Geral da União.<sup>52</sup> A esse respeito, a CIDH observa com preocupação que a demora no processo de titulação poderia afetar diretamente o direito de 3.350 famílias que vivem nesse território<sup>53</sup>.

---

48 Geledés, [Marinha ergue muro, e quilombolas de Rio dos Macacos temem ficar sem acesso a água](#), 2017.

49 Corte IDH, [Pueblo Saramaka vs. Suriname](#), Sentença de 28 de novembro de 2007.

50 Fundação Palmares, [Comunidades certificadas](#), 08 de junho de 2004.

51 Diário Oficial da União, [Regularização Fundiária das Terras da Comunidade Remanescente de Quilombo de Alcântara](#), 05 de novembro de 2008, pág. 125 e 126.

52 Senado Federal, [Jobim recorre à AGU por terras de Alcântara](#), 4 de fevereiro de 2009.

53 Organização Internacional do Trabalho, [Direct Request \(CEACR\) - adopted 2019, published 109th ILC session \(2020\)](#), 2020.

48. A CIDH também foi informada a respeito da preocupação das comunidades quilombolas da área de Alcântara diante de um novo despejo forçado por conta da expansão da área da base para lançamentos de foguetes, previsto no Acordo de Salvaguarda Tecnológica assinado pelo Estado brasileiro e pelos Estados Unidos de América em 2019<sup>54</sup>.
49. Nesse sentido, a Comissão entende que o Estado deve realizar processos de consulta de boa-fé, de maneira culturalmente adequada, prévia, livre e informada, relativa a todas as modificações de natureza física que sejam realizadas no território tradicional ou próximo a ele, além de atividades do CLA que possam afetar as comunidades, sejam aquelas que geram resíduos, poluição sonora, movimento significativo de pessoas na área ou que impõem restrições ao seu direito à livre circulação. Na mesma linha, devem ser realizadas consultas sobre iniciativas e projetos de lei que visam envolver a participação das comunidades quilombolas nos benefícios do projeto<sup>55</sup>.
50. Por sua vez, sobre o conflito entre o Comando do Exército e a Comunidade Quilombola do Forte Príncipe da Beira, em Rondônia, o Estado brasileiro informou sobre a disponibilização de recursos para o Exército Brasileiro para o cumprimento da Ação Civil Pública Nº. 6050-05.2014.4.01.4101. Tais recursos serão utilizados com a finalidade de instalar um sistema de monitoramento por videocâmaras nas áreas estratégicas, viabilizando a circulação dos quilombolas residentes<sup>56</sup>.
51. A Comissão recorda ao Estado sobre sua obrigação de realizar consultas para obter o consentimento livre, prévio e informado segundo costumes e tradições das comunidades quilombolas, sempre que se trate de planos de desenvolvimento em larga escala dentro de territórios tribais<sup>57</sup>. A CIDH enfatiza que o alcance da expressão “planos de desenvolvimento ou investimento em larga escala” deve ser entendido como todo “processo de investimento de capital público e/ou privado, nacional ou internacional para a criação ou melhoria da infraestrutura física de uma determinada região; a transformação a longo prazo das atividades produtivas com as correspondentes mudanças no uso da terra e direitos de propriedade sobre ele; exploração em larga escala de recursos naturais, incluindo recursos do subsolo, construção de centros urbanos, fábricas, instalações de mineração, usinas, refinarias, complexos turísticos, instalações portuárias, bases militares e empresas similares”<sup>58</sup>.

---

54 Ministério da Defesa, Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos, 2019.

55 Câmara dos Deputados, Projeto cria fundo para beneficiar comunidades afetadas pela base de Alcântara, 19 de abril de 2019.

56 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 13.

57 Corte IDH, Pueblo Saramaka vs. Suriname, Sentença de 28 de novembro de 2007.

58 Nações Unidas, Informe do Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais dos Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Doc. E/CN.4/2003/90, 21 de janeiro de 2003, parágrafo 6.

52. A consulta prévia deve ser realizada não apenas em assuntos relacionados ao território ou que gerem impacto ambiental, mas também em relação às regulamentações que digam respeito à livre circulação em territórios tradicionais, mudanças na estrutura administrativa governamental e licenciamento ambiental<sup>59</sup>. Nesse sentido, a CIDH reconhece as iniciativas desenvolvidas pelo Ministério Público Federal do Brasil com a finalidade de estabelecer, de maneira amplamente participativa e transparente, protocolos de consulta comunitária que abordem a diversidade de povos e comunidades indígenas e quilombolas.
53. Finalmente, a Comissão ressalta que a negação histórica da identidade quilombola, negação essa que também possui as mesmas raízes da discriminação racial estrutural, expõe essas comunidades à extrema vulnerabilidade. Esse processo, por sua vez, gera a violência física e psicológica experimentadas na luta pelo reconhecimento de seus territórios ancestrais (incluindo contra instituições do próprio Estado); nos processos inadequados de aplicação da consulta prévia, livre e informada, assim como no enfrentamento a obstáculos que limitam de maneira total ou parcial o gozo dos seus direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

### 3. Povos Indígenas

54. No recenseamento de 2010, foram registradas 817.963 pessoas indígenas pertencentes a 305 diferentes etnias, falando 274 distintas línguas.<sup>60</sup> A mesma pesquisa gerou dados a respeito dos 107 povos indígenas em isolamento voluntário, que hoje são apenas cerca de 70, segundo informado pelo Estado<sup>61</sup>. Esse processo foi o primeiro realizado incluindo perguntas específicas sobre esses povos e surgiu a partir das mudanças resultantes do restabelecimento democrático no país.
55. Tais mudanças foram introduzidas no marco do reconhecimento da Constituição Federal de 1988, que constituiu um marco histórico fundamental para os direitos dos povos indígenas no Brasil. Juntamente com o Decreto nº 5.051/04<sup>62</sup>, que promulgou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, buscou-se superar as políticas assimilacionistas e de tutela que vigoraram desde a colonização do país.<sup>63</sup> Além disso, a Comissão tomou nota com bastante interesse sobre o Projeto de Lei no

---

59 Racismo Ambiental, *Expansão da Base de Alcântara pode desabrigar 2700 famílias quilombolas*, 19 de março de 2019.

60 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

61 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 18.

62 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Decreto nº 5.051*, de 19 de abril de 2004.

63 Fundação Nacional do Índio (FUNAI), *Política Indigenista*, 9 de junho de 2020.

2.057/1991 - Estatuto dos Povos indígenas<sup>64</sup>, que, segundo informação, ainda segue em tramitação no Congresso Nacional.

56. Apesar dos avanços registrados na legislação, a CIDH vê como grave e preocupante a situação dos povos e comunidades indígenas do Brasil. Aos registros de ameaça de invasão aos seus territórios por não indígenas, somam-se profundos desafios quanto à titulação e proteção de suas terras e, em inúmeros casos, os povos e comunidades indígenas se veem sem a necessária proteção do Estado. Nesse âmbito, a Comissão manifesta sua grande preocupação a respeito do processo de revisão das políticas indigenistas e ambientais do país, o que tem favorecido as ocupações ilegais das terras ancestrais, encorajado atos de violência contra suas lideranças e comunidades indígenas, e autorizado a destruição ambiental de seus territórios.
57. Soma-se aos problemas apresentados, a emergência de agendas parlamentares que visam minar os avanços no âmbito das políticas indigenistas. A esse respeito, a Comissão recebeu informações de que, no final de 2018, havia mais de 100 projetos de lei tramitando no Congresso Nacional que objetivavam a restrição de direitos indígenas, especialmente em matéria de demarcação de terras<sup>65</sup>.
58. A Comissão destaca o importante papel institucional da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) que, apesar de ter sido criada com um enfoque assimilacionista, com o passar dos anos e por força da Constituição de 1988, transformou-se em uma instituição voltada ao fortalecimento e proteção dos direitos dos povos indígenas. Nesse sentido, a CIDH tomou conhecimento do enfraquecimento institucional da FUNAI nos últimos anos, que se somam ao possível impacto das mudanças na estrutura das instituições do Governo Federal do Brasil a partir da Medida Provisória 870/19 de 1º de janeiro de 2019 é motivo de especial preocupação<sup>66</sup>.
59. Além de incertezas quanto à sua posição institucional, a CIDH nota que a FUNAI tem sido fortemente afetada por cortes orçamentários<sup>67</sup>. Segundo estimativas da socieda-

---

64 Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº. 2.057, 29 de outubro de 1991.

65 CIMI, Congresso Anti-Indígena Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos dos povos indígenas.

66 Essa medida provisória, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, modificou a estrutura administrativa do Poder Executivo federal ao transferir para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) poderes anteriormente detidos pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esses poderes incluíam a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e concessão de títulos de propriedade de terras ocupadas por remanescentes de quilombos. Seis meses depois, essa mudança foi revogada pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (contendo um trecho sem a medida provisória 870), que devolveu esses poderes ao INCRA e à FUNAI. No entanto, no mesmo dia da promulgação da Lei, o Poder Executivo emitiu a Medida Provisória 886/2019, pela qual esses poderes foram transferidos de volta ao MAP. Assim, foi instaurado um julgamento no Judiciário, que determinou provisoriamente em 24 de junho de 2019 e declarou inconstitucional as mudanças que o Poder Legislativo já havia rejeitado. Nesse sentido, o presidente do Conselho de Administração do Congresso Nacional emitiu um ato declaratório em 25 de junho de 2019, que prevê a anulação das mudanças introduzidas pela Medida Provisória nº. 886/2019 no que diz respeito aos poderes relativos às terras indígenas e quilombolas.

67 Agência Pública, “Operando com 10% do orçamento, FUNAI abandona postos e coordenações em áreas indígenas”, 25 de março de 2019.

de civil, o orçamento de 2016 para a Fundação, aplicada a correção da inflação, havia retrocedido ao patamar de dez anos antes. De igual maneira, destaca-se a informação sobre o possível impacto devastador do regime fiscal inaugurado a partir da Emenda Constitucional nº 95, que poderia impossibilitar os trabalhos de fiscalização e proteção das populações indígenas<sup>68</sup>. Sobre isso, a Comissão tomou conhecimento da Nota Técnica de servidores da Fundação, em 2019, que indicava um corte de aproximadamente 40% para as ações finalísticas da FUNAI em relação ao ano fiscal anterior<sup>69</sup>.

60. Portanto, a Comissão assevera que, como órgão federal responsável pelas políticas públicas para os povos e comunidades indígenas no Brasil, a FUNAI deve contar com recursos físicos e materiais adequados, assim como um mandato forte perante as demais instituições do Estado. O enfraquecimento da institucionalidade das políticas indígenas no país, combinado com o enfraquecimento das políticas ambientais, tende a erodir a capacidade do Estado de cumprir com a sua responsabilidade internacional de proteção dos povos indígenas.
61. Nesse mesmo sentido, a Comissão detectou o enfraquecimento de políticas e instituições de licenciamento ambiental, o que possui afetação direta nos direitos dos povos indígenas. A respeito, em 29 de fevereiro de 2019, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) publicou a Instrução Normativa Nº 8, a qual autorizou as empresas a realizarem pedidos de licenciamento ambiental, antes restritos ao órgão federal, diretamente a órgãos estaduais e municipais<sup>70</sup>. Nos termos da instrução normativa, esses pedidos podem incluir empreendimentos em terras indígenas, em áreas protegidas e para exploração de petróleo no litoral brasileiro. A CIDH alerta que, na ausência de uma estrutura institucional em nível federal que possa mediar os processos de licenciamento, os órgãos estaduais e municipais poderiam ficar mais suscetíveis às pressões de interesses privados.
62. Por outro lado, a CIDH recebeu informações sobre a precariedade das políticas de saúde indígenas<sup>71</sup>. Por sua vez, o Estado enviou informação sobre a existência da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), criada em 2010 para garantir saúde com um enfoque étnico-racial no Sistema Único de Saúde. De igual maneira, alertou para a existência de programas de saúde dental aos povos indígenas, que contaria com 923 profissionais, além da aplicação de estratégias de vacinação às pessoas indígenas, que garantiu 141 mil doses de vacina em 2015<sup>72</sup>. A CIDH reitera que os povos indígenas têm

---

68 Instituto Socioambiental (ISA), PEC 241 vai congelar orçamento da Funai no fundo do poço, 26 de outubro de 2016.

69 Associação de Servidores da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), A Política Indigenista no PPA e na LOA

70 Diário Oficial da União, Instrução Normativa Nº 8, 20 de fevereiro de 2019.

71 Ver capítulo 6 do relatório.

72 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 15.

o direito coletivo e individual de usufruir do mais alto nível possível de saúde física, mental e espiritual, bem como de exercer seus próprios sistemas e práticas de saúde. Da mesma forma, possuem o direito de usar todas as instituições e serviços de saúde e assistência médica acessíveis à população em geral. Consequentemente, os Estados em consulta e coordenação com os povos indígenas devem promover sistemas ou práticas interculturais nos serviços médicos e sanitários prestados nas comunidades indígenas, incluindo a formação de técnicos e profissionais de saúde indígenas.<sup>73</sup>

63. Embora a Constituição da República do Brasil reconheça o direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e contenha orientação específica quanto ao prazo de 5 anos para essa destinação, a Comissão observa que a demarcação dessas terras não vem sendo concluída dentro desse prazo.<sup>74</sup> Apesar do registro informado pelo Estado brasileiro de que, em 2018, 435 se encontravam regularizadas<sup>75</sup>, atualmente ainda existiriam 847 territórios indígenas com alguma pendência a ser sanada pelo Estado brasileiro para a sua titulação. Esse número corresponde a 64% do total das 1.306 terras indígenas<sup>76</sup>. Além disso, a CIDH recebeu informações que indicariam que as recentes medidas adotadas pelo Estado poderiam ter um impacto negativo sobre as garantias do direito à propriedade coletiva dos povos indígenas<sup>77</sup>. Além disso, causa extrema preocupação, por exemplo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 187, já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que autoriza a exploração econômica de terras indígenas para atividades agropecuárias e florestais<sup>78</sup>.
64. A CIDH reitera as disposições da Corte Interamericana no *caso povo Xucuru e de seus membros vs. Brasil* (2018), no sentido de que a falta de delimitação e demarcação efetiva dos limites do território sobre o qual existe um direito de propriedade coletiva por um povo indígena pode gerar um clima de incerteza permanente entre os membros dos referidos povos. Essa mesma decisão estabelece que a incerteza sobre os limites dos direitos de propriedade no contexto de extensão territorial gera, por consequência, a insegurança sobre até que ponto os povos originários podem livremente usar e usufruir dos seus respectivos bens<sup>79</sup>.

---

73 *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, art. XVIII

74 O artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988 estabeleceu o prazo de cinco anos para a conclusão da demarcação de todas as terras indígenas.

75 O que, segundo informação do Estado, representaria uma área de aproximadamente 116.900.565,3634 hectares - Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020, p. 18.

76 Antecedentes entregues por *Indian Law Resource Center*, *Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Brasil*, p. 2 [en archivo de la CIDH] de 8 de dezembro de 2018.

77 Câmara dos Deputados, [CCJ aprova PEC sobre atividades agropecuárias em terras indígenas](#), 27 de agosto de 2019.

78 Câmara dos Deputados, [CCJ aprova PEC sobre atividades agropecuárias em terras indígenas](#), 27 de agosto de 2019.

79 Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Serie C No. 346, parágrafo 188.

65. Da mesma forma, durante sua visita, a CIDH recebeu informações que afirmam que desde a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 2009, no marco da Petição nº 3.388/RR, que tem como objeto o caso sobre as terras Raposa Serra do Sol, institucionalizou-se a tese do Marco Temporal no Brasil. De acordo com essa orientação, os povos indígenas só teriam direito às terras que estivessem ocupadas a partir de 5 de outubro de 1988 (data de promulgação da Constituição Federal). Em 20 de julho de 2017, o Parecer 001/2017 GAB/CGU/AGU estabeleceu que todos os órgãos da Administração Pública Federal, incluindo a FUNAI, deveriam seguir estas diretrizes.<sup>80</sup> No entanto, a CIDH observa com preocupação que a decisão do Supremo Tribunal Federal que suspendeu a aplicação da tese do Marco Temporal, possui caráter preliminar e ainda pode ser revertida. Ademais, a Comissão destaca que a referida sentença aponta para um efeito *erga omnes* que seria adotado na decisão final, situação que trará impacto a todos os processos de demarcação de territórios indígenas já concluídos e futuros.
66. No entender da CIDH, a tese do marco temporal desconsidera os inúmeros casos nos quais povos indígenas haviam sido violentamente expulsos dos territórios que ocupavam tradicionalmente e, apenas por essa razão, não o ocupavam em 1988. Nesse sentido, a Comissão considera a tese como contrária às normas e padrões internacionais e interamericanos de direitos humanos, especialmente a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>81</sup>.
67. Nesse sentido, a CIDH alerta para o fato de que a aplicação da tese do Marco Temporal potencialmente afetará 748 processos de demarcação administrativa em andamento no país, uma vez que a FUNAI estaria impedida de avançar com esses processos por orientação de sua própria consultoria jurídica. Ademais, a AGU poderia não recorrer de decisões nas quais o juízo de primeira instância anule a demarcação de terras após verificar a ausência de ocupação indígena na área em 1988. Tais casos seriam impedidos de serem levados a instâncias superiores. A Comissão também registra que a tese do Marco Temporal foi aplicada em várias decisões judiciais adotadas pelos tribunais regionais federais, ensejando o cancelamento dos processos de demarcação das terras Limão Verde, Buritim do povo Terena e Guyraroká do povo Guarani-Kaiowá, todas no Mato Grosso do Sul<sup>82</sup>.
68. Sobre isso, no período de sua estada no Brasil, a Comissão visitou a terra indígena de Guyraroká, população para a qual o Supremo Tribunal Federal (STF) aplicou a tese do marco temporal e anulou processos de demarcação já iniciados por meio do relatório de identificação e delimitação que havia sido publicado em 25 de novembro de

---

80 Advocacia Geral da União, Parecer 001/2017 GAB/CGU/AGU, 20 de julho de 2017.

81 OEA, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, art. XIII y XXV.

82 Antecedentes entregados por *Indian Law Resource Center* "*Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Brasil*", p. 4 [en archivo de la CIDH] de 08 de dezembro de 2018.

2004<sup>83</sup>. A Comissão observou que a comunidade ainda permanece fora da maior parte de seu território, ocupando atualmente menos de 5% dos 11.401 hectares identificados. A CIDH também foi informada de que, como resultado da aplicação do marco temporal, a comunidade corre o risco iminente de ser despejada.

- 69.** Por sua vez, a CIDH pôde verificar que a grave situação humanitária sofrida pelos povos Guarani e Kaiowá é decorrente, em grande parte, da violação de seus direitos territoriais. Em visita à terra indígena Dourados-Amambaieguá, recebeu-se abundante informação sobre as vítimas do chamado “Massacre de Caarapó”, em que Clodioldi de Souza foi morto e outros seis indígenas ficaram feridos, incluindo um menino de 12 anos. Também foi se tomou conhecimento dos frequentes ataques realizados por milícias armadas que causaram várias mortes e desaparecimentos. Adicionalmente, informações dão conta que as forças policiais frequentemente realizam operações, como a denominada operação Caarapó I, ocorrida em 25 de abril de 2017, que contou com mais de 200 policiais e um helicóptero, que não observaram os padrões internacionais e direitos humanos dos povos indígenas<sup>84</sup>.
- 70.** Igualmente, a CIDH recebeu denúncia sobre a situação de confinamento territorial vivida pelos povos Guarani e Kaiowá que, apesar de corresponder à segunda maior população indígena do país, 80% de sua população vive em menos de 27 mil hectares há mais de 100 anos. A Comissão também foi informada sobre diversos casos de homicídios e suicídios entre membros desses povos indígenas. A esse respeito, a CIDH considera que a superpopulação de reservas e os conflitos resultantes desse tipo de confinamento geram condições que privam os Guarani e Kaiowá de uma vida digna.
- 71.** Segundo informado, uma das graves consequências da violação do direito à terra tem sido a remoção de crianças indígenas de suas famílias. Em Caarapó, a Comissão visitou o Centro Educacional Maria Ariane (CEMA), no qual, das 19 crianças alojadas, 17 eram indígenas. Em Dourados, no ano de 2018, foram registradas 34 crianças indígenas em abrigos. O processo de abrigamento de crianças indígenas reflete o quadro de carências e violações vividas pelas comunidades indígenas, especialmente em um contexto de privação do direito à terra, como observado no caso dos indígenas da etnia Guarani-Kaiowá.
- 72.** Sobre as implicações quanto ao direito à terra, a Comissão alerta para a interpretação restritiva que está sendo feita com relação ao direito à consulta livre, prévia e informada sobre medidas que possam afetar os povos indígenas. A Comissão Interamericana verificou que, como no caso das comunidades quilombolas, esse direito estaria

83 STF, AR: 2686 DF - Distrito Federal 0069660-65.2018.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/04/2018, Data de Publicação: DJe-086, 4 de maio de 2018.

84 JusBrasil, “MPF/MS quer que Justiça Federal conduza feitos da Operação Caarapó I”

sendo aplicado exclusivamente a projetos de investimento e não a outras medidas legislativas e administrativas. A CIDH reitera o que foi estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de que os Estados devem adotar medidas necessárias para garantir o direito à consulta prévia dos povos e comunidades indígenas, bem como modificar aquelas que impedem esse direito de ser exercido<sup>85</sup>.

73. Ao mesmo tempo, a Comissão parabeniza as iniciativas dos povos e comunidades indígenas na elaboração de protocolos autônomos de consulta e consentimento<sup>86</sup>. Tais instrumentos constituem um exercício legítimo do direito dos povos indígenas de participar dos processos consultivos de acordo com suas próprias diretrizes culturais.<sup>87</sup> Todavia, tais protocolos carecem de institucionalização pelo Estado, a fim de que sejam devidamente cumpridos e passem a incorporar a prática do Estado em todas as situações que demandem consulta.
74. A CIDH também recebeu informações sobre o processo decisório que levou à construção do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte, na Amazônia brasileira. Segundo informado, Belo Monte tem sido objeto de 20 processos de Ação Civil Pública (ACP) ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) desde 2001, tendo como fundamento a ausência de consentimento livre, prévio e informado. Sobre isso, toma-se nota de que o projeto na bacia do rio Teles Pires possui 6 Usinas Hidrelétricas (UHEs) planejadas, das quais 4 estariam em etapa de construção. Ademais, na bacia do Tapajós, serão 43 UHEs e 80 Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), o que afetaria cerca de um milhão de pessoas incluindo 10 nações de aldeias nativas, 25 projetos de assentamentos e cerca de 600 pescadores tradicionais<sup>88</sup>. A Comissão reitera as disposições da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido de que “quando se trat[e] de planos de desenvolvimento ou investimento em larga escala que tenham maior impacto no território, o Estado tem a obrigação de não apenas consultar [os povos indígenas], mas também de obter o consentimento prévio, livre e informado, de acordo com seus costumes e tradições”<sup>89</sup>.
75. Sobre esse projeto, segundo o informado pelo Estado, desde setembro de 2019, representantes da SNPIR vêm atuando junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da

---

85 Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, parágrafo 301.

86 A Comissão tomou conhecimento de vários protocolos de consulta, incluindo: Consentimento Wajãpi; Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba de Volta Grande do Rio Xingu; Protocolo de Consulta para dois Povos Indígenas do Território do Xingu; Protocolo de Consulta ao Povo Waimiri Atroari; Protocolo de Consulta dois Instituto Kayapó-Menkragnotiassociadosao Kabu e o projeto de Protocolo de Consulta dois Povos Indígenas de Oiapoque. Rede de Cooperação Amazônica. *“Consulta prévia, livre e informada”*, 22 de abril de 2019.

87 Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 7 de junho de 2012. Serie C No. 245, párr. 177.

88 Antecedentes entregados por *Indian Law Resource Center “Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Brasil”*, p. 5 [arquivo da CIDH] de 08 de dezembro de 2018.

89 Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname*. Excepción Praeliminar, Fondo, Reparaciones y Costas., Sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C N° 172, parágrafo. 134.

Administração Federal para garantir a reparação de danos aos povos tradicionais afetados pela construção da usina<sup>90</sup>.

76. Da mesma forma, a CIDH foi informada sobre diversos projetos de mineração que afetam total ou parcialmente terras indígenas e unidades de conservação na Amazônia brasileira. De acordo com informações da sociedade civil, dos 44.911 projetos de mineração realizados na Amazônia brasileira em 2016, 17.509 afetaram total ou parcialmente terras indígenas ou unidades de conservação, em grande parte devido à obra de dos garimpeiros (garimpeiros). Na verdade, cerca de 70% dos projetos estão relacionados com a exploração ou intenção de explorar este mineral. A maior parte dos projetos (10.686) está sendo realizada em unidades de conservação federais, seguidos de 4.181 em terras indígenas e 3.390 em unidades de conservação estaduais<sup>91</sup>. Esses dados, somados às recentes declarações de altas autoridades do país sobre a liberalização da extração mineral na Amazônia, geram extrema preocupação a respeito dos impactos ao meio ambiente e da sobrevivência dos povos indígenas e comunidades tribais.
77. Por sua vez, a Comissão Interamericana recebeu informações sobre casos em que as decisões judiciais favoráveis às ações do Ministério Público Federal sobre direitos dos povos indígenas foram paralisadas em sede de “Suspensão da Segurança”<sup>92</sup>. Por meio dessa figura jurídica, os presidentes dos tribunais suspenderam decisões judiciais de instâncias inferiores, alegando ameaça à ordem social e econômica. Conforme relatado pela sociedade civil, esse mecanismo estaria sendo utilizado de modo discricionário e em detrimento da proteção constitucional concedida ao meio ambiente e às aldeias. Entre os efeitos causados pelo uso da “Suspensão de Segurança”, pode-se citar o caso do complexo hidrelétrico do rio Teles Pires, onde foram destruídos espaços sagrados para as aldeias Munduruku, Kayabi e Apiaka, causando danos irreversíveis ao patrimônio cultural e espiritual das comunidades indígenas da região<sup>93</sup>.
78. A CIDH também observa o preocupante desmatamento de terras no Brasil e os impactos para a sobrevivência dos povos indígenas.<sup>94</sup> De acordo com informação obtida,

90 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 14.

91 Antecedentes proporcionados por *Indian Law Resource Center. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil*, p. 6 [arquivos da CIDH], 8 de dezembro de 2018.

92 A figura da Suspensão de Segurança surgiu no ordenamento jurídico brasileiro em meio a um regime de exceção junto à edição da lei do Mandado de Segurança (Lei 191/1936), instrumento de defesa Estado, dos direitos individuais contra atos manifestamente ilegais do que foi prevista a possibilidade de que a decisão contrária ao agente público pudesse ser suspensa se considerada lesiva ao interesse público. Justiça Global (Brasil), Justiça nos Trilhos (Brasil), Sociedade Paraense de Direitos Humanos – SDDH (Brasil), Terra de Direitos (Brasil), Instituto Socioambiental – ISA (Brasil), Asociación Interamericana para la Defensa Del Ambiente – AIDA (regional) y International Rivers (internacional), “Situação do direito ao acesso à justiça e a suspensão de decisões judiciais (ação de suspensão de segurança) no Brasil”, p.5. Março de 2014.

93 GT Infraestrutura, Nota pública sobre a violação de direitos indígenas na construção de hidrelétricas no Rio Teles Pires. Força Nacional, atuando como segurança privada, reprime povos indígenas em hidrelétrica na Amazônia [no arquivo da CIDH] 22 de março de 2018.

94 Imazon, A boletim do desmatamento da Amazonia legal, 28 de fevereiro de 2019.

a terra indígena de Arara, situada na área de influência direta de Belo Monte, foi invadida por madeireiros. Por sua vez, dezenas de grileiros invadiram a Terra Indígena Uru-yo-wau-wau<sup>95</sup>, assim como há notícia que os povos indígenas foram ameaçados por invasores armados. Esses exemplos dão conta de inúmeras denúncias referentes a conflitos entre povos indígenas, madeireiros e agricultores que se multiplicaram no último ano, revelando uma tendência de violência e obstrução dos direitos dos povos indígenas<sup>96</sup>. Sobre isso, o Estado informou que desde julho de 2019 a SNPIR vem acompanhando a articulação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e da Polícia Federal para garantir que os direitos desses povos indígenas sejam preservados<sup>97</sup>.

79. Por sua vez, o Estado informou sobre a mediação de conflito judicial nos Municípios de Rodelas e Paulo Afonso, na Bahia, no marco da desapropriação das terras para a destinação à comunidade indígena Tuxá, que havia sido removida para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaparica. De igual maneira, o Estado brasileiro brindou informação sobre uma visita de instituições do Estado ao território indígena Canabrava-Guajajara, no município de Barra da Corda, no Maranhão, para entender a situação de conflito lá existente, assim como gerar estratégias de minimização deste<sup>98</sup>.
80. A Comissão nota que um dos principais problemas associados às questões de defesa territorial e ambiental são intimidações, ameaças e ataques contra defensores, líderes e comunidades indígenas que defendem seu território.<sup>99</sup> Durante sua visita, a CIDH se reuniu com uma delegação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a qual informou sobre tentativas sucessivas de criminalizar suas lideranças. A CIDH também alerta que, no primeiro semestre de 2019, houve vários ataques contra comunidades indígenas em várias regiões do Brasil, como Guarani e Kaiowá, no Mato Grosso do Sul; Tunimba na Bahia; Pankararu em Pernambuco e o assassinato do líder Wajápi no Amapá<sup>100</sup>.

95 Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente; International Rivers; Conectas; Fórum Teles Pires; Operação Amazônia Nativa, “Solicitação de audiência sobre sucessivos retrocessos na garantia de direitos humanos dos povos indígenas no Brasil”, p.6 [arquivo da CIDH] 06 de março de 2019.

96 Amazônia real, “Asurini capturam cinco garimpeiros na terra indígena, mas PF de Altamira libera acusados”, 21 de março de 2019.

97 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 13.

98 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 14.

99 A CIDH reitera que, nesses casos, os atentados ou perdas de um dos líderes ou defensores têm um impacto direto no exercício dos outros direitos dos membros do grupo e aumentam o sentimento de desamparo. Como exemplo, em 2017, a CIDH recebeu informações sobre um ataque ocorrido no “Povoado de Bahias”, município de Viana (MA), contra membros do povo indígena Gamela, no domingo, 30 de abril de 2017, algumas dezenas de membros do povo Gamela que ocupavam um território que eles reivindicam como território ancestral teriam sido atacados por facões por um grupo de camponeses. Nesses ataques, dois indígenas tiveram as mãos decepadas, um teve as pernas decepadas, cinco foram baleados e treze pessoas foram feridas com facão. El país, Conflito por terras no Maranhão termina com denúncia sobre mãos decepadas, 2 de maio de 2017; The Guardian, Brazilian farmers attack indigenous tribe with machetes in brutal land dispute, 1 de maio de 2017; Comissão Pastoral da Terra: Povo Gamela sofre ataque premeditado de fazendeiros contra suas vidas e lutas, 1 de maio de 2017.

100 El País, Assassinato de liderança Wajápi expõe acirramento da violência na floresta sob Bolsonaro, 29 de julho de 2019.

- 81.** Durante sua visita, a CIDH ainda expressou sua preocupação sobre a situação dos direitos humanos dos povos indígenas em isolamento voluntário ou de contato inicial. A CIDH reitera a extrema vulnerabilidade a que esses povos amazônicos estão expostos, resultado da presença de pessoas e atividades externas relacionadas à indústria extrativa que alteram seu sistema de vida, visão de mundo e representação sociocultural, além de aumentar o risco de propagação de doenças comuns em pessoas sem imunidade<sup>101</sup>. Nesse sentido, recebeu-se informação que demonstra, por exemplo, a situação urgente de saúde que afeta as comunidades indígenas Yanomami que vivem no sul da Venezuela e no norte do Brasil, resultado de surtos descontrolados de sarampo. A falta de prestação de serviços médicos culturalmente adequados a esses casos coloca em risco não apenas a vida de cada pessoa, mas também a sobrevivência física e cultural de suas comunidades<sup>102</sup>.
- 82.** Apesar dos desafios apresentados, a Comissão reconhece o esforço de diversas instituições do Estado comprometidas com a preservação, proteção e garantia dos direitos das populações indígenas no Brasil. Como exemplo, a CIDH registra a recente resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece um protocolo para a atuação de juízes em processos penais nos quais estejam envolvidas pessoas indígenas. A resolução prevê, por exemplo, a oferta de intérprete a requisição de perícia antropológica para a instrução do processo, bem como a consulta à comunidade de origem da pessoa indígena, acerca de mecanismos próprios para a sua responsabilização<sup>103</sup>.
- 83.** De igual maneira, a CIDH reconhece a relevância da FUNAI como principal instituição federal de promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas, destacadamente do direito à autodeterminação e do direito à terra assegurados na Constituição Federal. Juntamente com a FUNAI, o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), criado pelo Decreto nº 8.593 de 17 de dezembro de 2015<sup>104</sup>, assume papel central na gestão democrática da política indigenista no país.

---

101 CIDH, Comunicado de imprensa No. 144/17, *CIDH y ACNUDH expresan preocupación sobre denuncias de masacre en contra de indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía brasileña*, 21, de setembro de 2017.

102 A CIDH, por meio de seu sistema de petições e casos, emitiu relatórios de admissibilidade em casos como o dos membros da comunidade indígena de Ananas e outros contra o Brasil. CIDH. *Informe de Admisibilidad No. 80/06, Petición 62/02 – Miembros de la comunidad indígena de Ananas y otros (Brasil)*, 21 de outubro de 2006. Da mesma forma, a CIDH concedeu inúmeras medidas cautelares em favor de vários povos indígenas da Amazônia no Brasil, por exemplo, no caso dos povos Wapichana, Patamona, Ingaricó, Taurepang e Macuxi, bem como das comunidades indígenas da bacia do rio Xingu., Pará. CIDH. *Brasil (2004)*. 6 de dezembro de 2004, parágrafo 13; CIDH. *MC 382/10 Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil*, 1 de abril de 2011.

103 Conselho Nacional de Justiça, *Resolução Nº. 287*, 25 de junho de 2019.

104 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Decreto n.º 8.593*, de 17 de dezembro de 2015

- 84.** A Comissão recorda ao Estado sobre a importância de assegurar, aos povos indígenas, o direito à memória e à verdade. A CIDH observa que a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985) foi propulsora do paradigma assimilacionista e de tutela em nome de um alegado “interesse nacional” (ocupação de terras, construção de estradas, etc.), que causou diversas violações de direitos às populações indígenas<sup>105</sup>. A esse respeito, a Comissão recebeu com beneplácito a informação de que o Ministério Público Federal (MPF) tem diligenciado, em sedes administrativa e judicial, visando a obtenção de reparações para diversas etnias; no entanto, tais iniciativas têm sido pouco frutíferas. A Comissão chama a atenção para a importância de tais reparações não apenas como reconhecimento das violações no passado, mas também como sinal de compromisso com a não-repetição. Nesse sentido, destaca-se a situação dos Waimiri Atroari, cujas terras e vidas foram severamente impactadas pela construção da BR 174, nos anos 1970, e agora se acham ameaçadas pelo projeto do “linhão de Tucuruí”<sup>106</sup>.
- 85.** Ademais, a CIDH destaca os apontamentos feitos pela FUNAI durante a visita, no sentido de que as comunidades indígenas no Brasil enfrentam problemas concretos, tais como invasões e degradações territoriais e ambientais, exploração sexual, fornecimento e uso de drogas, exploração de trabalho, incluindo infantil, e êxodo desordenado.
- 86.** Por fim, a Comissão Interamericana ressalta ao Estado que a discriminação étnico-racial sofrida pelos povos indígenas, centrada na assimilação cultural histórica dessas populações e na invasão dos seus territórios ancestrais, levou a que essas pessoas estejam expostas a violações diversas, como a violência experimentada nos territórios por grupos ilegais de extração de recursos naturais, assim como a ausência de uma política robusta que garanta a essas populações o acesso efetivo e culturalmente adequado aos seus direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. De igual maneira, a CIDH sublinha que a deterioração da proteção provida pelo Estado na proteção dos territórios indígenas eleva o risco de extermínio das populações ancestrais, seja pelos confrontos com os invasores, seja pela destruição do meio ambiente e formas de subsistência, seja pela assimilação cultural e processos de adequação dessas populações às vontades das maiorias.

#### **4. Mulheres e a violência de gênero**

- 87.** Em distintas oportunidades, a Comissão Interamericana tem chamado a atenção para os múltiplos fatores estruturais que perpetuam a discriminação contra as mu-

---

105 Comissão Nacional da Verdade, Relatório: Volume II, texto 5 - Violações de direitos humanos dos povos indígenas.

106 O Globo, MP quer reparação a indígenas por mortes em conflitos durante ditadura, 01 Abr 2019

lheres e acentuam a situação de risco a que estas estão expostas. Essas sociedades estão baseadas no machismo, no patriarcalismo, na prevalência de estereótipos sexistas que geram processos de discriminação estrutural e que acabam por permitir e tolerar a violência em todas as suas dimensões (físicas, psicológicas, sexual, econômica, etc.).<sup>107</sup> Em especial, durante a visita, a CIDH recebeu abundante informação sobre os níveis agravados de violência contra as mulheres. Dessa forma, destaca que o mero reconhecimento da violência contra a mulher como problema público, e não como um dado das relações privadas, levou décadas para ocorrer no país<sup>108</sup>.

- 88.** A CIDH recorda o avanço logrado com a adoção da Lei Nº. 11.340/06, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), entre outras políticas públicas que visam gerar espaços seguros para as mulheres vítimas de violência, a exemplo da *Casa da Mulher Brasileira*<sup>109</sup>. Ademais, entre os anos de 2012 e 2013, o Congresso brasileiro instaurou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar “a situação da violência contra a mulher” no país e as “denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação dos instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência”<sup>110</sup>. Os trabalhos da Comissão deram ensejo à edição da Lei Nº. 13.104, de 9 de março de 2015, que tipificou o crime de “feminicídio”<sup>111</sup>. Além disso, segundo informado pelo Estado, em 2018 houve a sanção da lei Nº. 13.772/2018, que tipifica no código penal o crime de registro não autorizado de intimidade sexual, assim como em 2019, a sanção da Lei Nº. 13.871/2019, que obriga o agressor a ressarcir ao Sistema Único de Saúde (SUS) os custos com as vítimas de violência doméstica<sup>112</sup>.
- 89.** Por sua vez, a CIDH foi informada pelo Estado de diversos outros esforços com o objetivo de erradicar a violência e discriminação contra as mulheres. Observa-se de maneira positiva a implementação de *Delegacias de Defesa da Mulher*, especializadas no atendimento de vítimas de violência física, moral e sexual. No entanto, deve-se ressaltar que a implementação de tal instituição não é equânime e que o estado de São Paulo reúne 1/3 de todas as 133 unidades de todo o país. A CIDH também foi informada sobre a fase final de implementação do *Protocolo Único de Atendimento e*

---

107 CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 14 novembro 2019. Parágrafo 94.

108 Apenas em 1962 as mulheres adquiriram plena capacidade civil e se tornou inexistente a permissão masculina para que pudessem trabalhar. E apenas com o advento da CF/1988 a mulher foi reconhecida como igual aos homens em direitos e obrigações. Cf. Ana Paula Antunes Martins, *O Brasil é um país machista?* Correio Braziliense, 26/04/2014.

109 Senado Federal, *Casa da Mulher inaugurou o atendimento integrado*, 2015.

110 Senado Federal, *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Sobre a Violência Contra as Mulheres*, 2013.

111 Tecnicamente o *feminicídio* é uma qualificadora do crime de homicídio quando cometido “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino (art. 121, VI), assim considerado quando envolve “violência doméstica e familiar” ou “menosprezo ou discriminação à condição de mulher” (art. 121, VI, § 2º I e II).

112 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 21 e 22.

do Projeto Integrar, com a finalidade de prover atenção prioritária às vítimas de violência doméstica, dar cursos aos agressores para erradicar a reincidência, e envolver as Secretarias de Educação e os Conselhos Tutelares em um esforço integrado para melhorar a proteção às mulheres vítimas de violência<sup>113</sup>.

90. Não obstante tais avanços no plano legislativo e de políticas públicas, a Comissão constata que a violência contra as mulheres segue apresentando índices dramáticos, com cifras alarmantes de assassinatos de mulheres por razões de gênero no país<sup>114</sup>. Segundo informações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 40% do total de assassinatos de mulheres nessa macrorregião ocorrem no Brasil<sup>115</sup>. No mesmo sentido, segundo informações das Secretarias de Segurança, em 2017 foram registrados 4.539 assassinatos de mulheres, dos quais 1.133 foram classificados como feminicídios. Isso representou um aumento de 6,1% em relação a 2016, quando foram registradas 4.245 mortes (sendo 929 feminicídios)<sup>116</sup>. Em 2019, apesar da redução no número de homicídios de mulheres, foram registrados 1.314 feminicídios, um aumento de 7,3% em relação ao ano anterior<sup>117</sup>. Evidencia-se ainda, nessas estatísticas, a sobrevivitização de mulheres afrodescendentes. Tais dados corroboram acerca dos impactos diferenciais da violência e da insegurança sobre grupos já historicamente sujeitos à discriminação estrutural.
91. Adicionalmente, a Comissão observa, com preocupação que, na maioria dos casos, as mulheres assassinadas haviam denunciado seus agressores, enfrentado graves episódios de violência doméstica ou sofrido prévios ataques ou tentativas de assassinato. Da mesma forma, identificou-se que, em muitos desses casos, os agressores eram ou haviam sido cônjuges ou parceiros das vítimas, assim como metade desses homicídios foram cometidos por armas de fogo e que, em sua maioria, ocorrem dentro de suas próprias casas<sup>118</sup>. Nesse sentido, a Comissão vê com extrema preocupação as

113 VER: República Federativa do Brasil, Comissão Interamericana De Direitos Humanos, Visita *In Loco*, Relatório Com Informações Adicionais, Maio De 2019, Correspondencia con la CIDH, Nota no.141, 17 de maio de 2019. Archivo CIDH.

114 CIDH, Comunicado de imprensa No. 024/19, *CIDH manifiesta su profunda preocupación ante la alarmante prevalencia de asesinatos de mujeres por razones de género en Brasil*, 4 de fevereiro de 2019; Exame, *Taxa de feminicídios no Brasil é a quinta maior do mundo*, 7 de agosto de 2018; El País, *América Latina é a região mais letal para as mulheres*, 27 de novembro de 2018.

115 CEPAL, *Al menos 2.795 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 23 países de América Latina y el Caribe en 2017*, 15 de novembro de 2018; CEPAL. Observatorio de Feminicidios 2016 – 2017, s/f.

116 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Edição 2018 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2018. O uso de dados da Segurança Pública se justifica, neste caso, pois eles permitem distinguir entre mortes enquadradas ou não como feminicídios. Os dados da Saúde, por sua vez, mostram um total de 4.936 mortes de mulheres, o maior número registrado desde 2007.

117 G1, *Mesmo com queda recorde de mortes de mulheres, Brasil tem alta no número de feminicídios em 2019*, 5 de março de 2020

118 *Atlas da Violência 2019*. Brasília: Ipea e FBSP, pp. 39 e seguintes; Correio Braziliense, *Feminicídios e tentativas de assassinato disparam no Brasil em 2018*, 8 de janeiro de 2019. GLOBO, *Quase Metade Dos Feminicídios São Cometidos Por Armas De Fogo. Revela Estudo*, 21 de janeiro de 2019; O TEMPO, *Quatro em cada dez mulheres assassinadas em MG levou tiro*, 20 de janeiro de 2019.

tentativas do Estado de ampliar, mediante o uso de decretos presidenciais, o acesso dos brasileiros às armas de fogo<sup>119</sup>, que poderiam ademais, incrementar exponencialmente a violência perpetrada contra as mulheres<sup>120</sup>.

92. A CIDH também reitera que, no tocante à vitimização de mulheres em assassinatos por razões de gênero, também tendem a incidir fatores interseccionais de discriminação, que as expõem ainda mais a vulnerabilidade. Dessa forma, as mulheres afrodescendentes sofrem os efeitos cumulativos de exclusão, discriminação e violência em função do seu gênero, agravado pela discriminação racial estrutural com base na sua origem étnico-racial. Segundo dados de 2015 do programa *Disque 180*, serviço de canal telefônico de denúncia contra a violência de gênero e de atendimento a mulheres vítimas de violência, 60% dos casos noticiados envolviam mulheres afrodescendentes e, segundo dados do Ministério da Justiça relativos a 2015, 68.8% das mulheres assassinadas também eram dessa origem étnico-racial<sup>121</sup>. Ainda, segundo informações obtidas pela Comissão, embora nos últimos dez anos tenha sido registrada uma redução de 8% nos homicídios de mulheres não-afrodescendentes, no mesmo período o número de mulheres afrodescendentes assassinadas aumentou em 14.5%<sup>122</sup>. Com efeito, entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios dessas mulheres foi 71% maior que a de mulheres não pertencentes a essa origem étnico-racial<sup>123</sup>. Da mesma forma, observa-se que as mulheres defensoras dos direitos humanos enfrentam estereótipos de gênero que rejeitam sua participação na vida pública e sua liderança na defesa de seus direitos fundamentais, seus territórios e tradições.
93. A Comissão reconhece os esforços envidados pelo Estado para erradicar as mortes violentas intencionais de mulheres, como as leis e políticas públicas citadas acima. Em particular, destaca a previsão, na Lei Maria da Penha, de que os homens denunciados no seu marco percam o direito à posse de arma. Não obstante, a CIDH continua recebendo informações acerca dos obstáculos enfrentados pelas mulheres para acessarem a justiça e essas medidas de proteção. Entre esses obstáculos estão a tolerância social que existe ante a violência contra as mulheres, reforçada pela ideia de que as mulheres seriam “propriedade” dos homens; a persistência de atitudes estereotipadas e discriminatórias por parte de agentes do Estado; a lentidão da justiça e dos processos para a obtenção de medidas protetivas, assim como a falta ou a inexpressiva presença de entidades especializadas na temática espalhadas pelo território brasileiro<sup>124</sup>.

119 El País, *Bolsonaro cambia la ley por decreto para facilitar la venta de armas*, 16 de janeiro de 2019.

120 El País, *Armas matam mulheres*, 16 de janeiro de 2018; El País, *Mulheres dizem não às armas e sabem o porquê*, 22 de janeiro de 2018.

121 ARTIGO 19, *Dados Sobre Femicídio No Brasil*, março de 2018.

122 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). *Atlas da Violência 2017*. 2017

123 CIDH. *Observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a Brasil*. 5-12 de novembro de 2018.

124 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*, Março de 2017; El País, *América Latina é a região mais letal para as mulheres*, 27 de novembro de 2018; Correio Braziliense, *Femicídios e tentativas de assassinato disparam no Brasil em 2018*, 8 de janeiro de 2019.

94. A Comissão Interamericana recomenda que o Estado não apenas continue implementando leis e políticas públicas voltadas à erradicação da violência de gênero, mas que também adote medidas que visem a promover o ideal de igualdade de gênero no país, de modo que a dignidade e a autonomia das mulheres passem a ser mais amplamente reconhecidas pela população, superando-se as hierarquias sociais explícitas ou implícitas por razão de gênero. Adicionalmente, mas tão importante quanto, que essas medidas garantam a interseccionalidade entre as políticas de igualdade de gênero e outras, como as de igualdade racial e promoção e proteção da juventude, a fim de contemplar a situação específica da discriminação racial estrutural das meninas, jovens e mulheres afrodescendentes.
95. Em relação à violência sexual, segundo as informações obtidas pela CIDH, somente em 2017 foram registrados 60.018 casos de estupro em todo o país, uma média de quase 165 casos por dia. Também se observou uma tendência de crescimento dessa forma de violência, com os registros de 2017 representando um aumento de 8,4% em relação ao ano anterior<sup>125</sup>. Já em 2018, segundo informação pública, houve um incremento no número de casos, que alcançou a cifra de 66.041 registros. Desses, a CIDH destaca com preocupação que 72% foram cometidos contra vítimas menores de 18 anos<sup>126</sup>.
96. A Comissão nota com especial preocupação o aumento, nos últimos cinco anos, de casos de violência sexual grupal ou coletiva. Dados do Ministério da Saúde indicam que os casos de violência sexual coletiva passaram de 1.570, em 2011, a 3.526, em 2016 e, segundo o registro dos hospitais, o número de vítimas de violência sexual coletiva duplicou nesse período, tendo ocorrido, em 2016, uma média de dez casos por dia no país<sup>127</sup>. A esse respeito, 20,4% dessas violações foram cometidas em São Paulo<sup>128</sup>, a cidade que ocupa o primeiro lugar no mundo entre os grandes centros urbanos que oferecem maior risco sexual para as mulheres<sup>129</sup>. De acordo com os dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, 80% das vítimas de estupro no estado tem até 30 anos<sup>130</sup>.
97. Ademais, a CIDH registra com imensa consternação, a sobrevivimentização de mulheres jovens afrodescendentes nesses crimes. Segundo dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN/MS) – base na qual é possível fazer cruzamentos le-

125 GLOBO, Casos de estupro aumentam no Brasil: foram 60 mil registros apenas em 2017, 10 de agosto de 2018.

126 G1, País tem recorde nos registros de estupros: casos de injúria racial aumentam 20%, 10 de setembro de 2019.

127 Folha de São Paulo, País registra 10 estupros coletivos por dia; notificações dobram em 5 anos, 20 de agosto de 2017.

128 El Mundo, Música para violar en grupo en Sao Paulo, 1 de abril de 2018.

129 Thomas Reuters Foundation, The world's most dangerous megacities for women, 2017.

130 O Globo, Mais de 80% das mulheres vítimas de estupro no Rio têm até 30 anos, 30 de abril de 2019.

vando em conta a variável raça –, a taxa nacional de estupros para mulheres dessa origem étnico-racial em 2017 foi de 247 para cada 100 mil, enquanto a mesma taxa para as demais mulheres foi de 175<sup>131</sup>.

98. Por sua vez, o Estado indicou que esse crescente número de registros de violência e outras formas de agressão sexual se explica “em grande parte em função de uma mudança positiva na atitude das vítimas, que agora passaram a reportar as agressões e violências sofridas,” em um país no qual as informações disponíveis indicam que apenas 10% das violências são denunciadas. Segundo informações recebidas, o estado de São Paulo tem promovido campanhas de conscientização visando estimular denúncias relativas a crimes sexuais com o objetivo de identificar os responsáveis, ao mesmo tempo em que fortalece as estruturas de apoio às vítimas.
99. A Comissão também foi informada sobre a criação da política pública denominada *Programa Bem-Me-Quer*, que desde 2001 oferece serviços integrados de segurança, saúde e assistência social para as mulheres vítimas de violência sexual na capital do estado de São Paulo. De acordo com números enviados pelo Estado brasileiro, no ano de 2018 o Programa atendeu 1.322 vítimas de crimes sexuais, das quais 90% foram vítimas de estupros. Igualmente, em outubro de 2018, São Paulo passou a ser o estado com o maior número de entradas no *Banco Nacional de Perfis Genéticos*, com 2.899 perfis. Segundo o informado, isso permitiu a identificação de 64 criminosos em série, incluindo uma pessoa responsável por seis estupros, cuja autoria era, até então, desconhecida<sup>132</sup>.
100. A CIDH considera positivos os esforços do Estado para modernizar a investigação de crimes sexuais, bem como prestar assistência às vítimas. Não obstante, reitera que a ocorrência e crescimento no número desses crimes tem demonstrado por repetidas vezes a tolerância na violência contra a mulher e a tendência a culpabilizar as próprias vítimas por essas violações<sup>133</sup>. A Comissão reitera, assim, suas recomendações sobre a importância de se promover leis e políticas públicas que busquem, por meio da educação em direitos humanos, abordar e eliminar preconceitos estruturais, a discriminação histórica, bem como os estereótipos e conceitos falsos sobre mulheres. E, mais especificamente, de se combater a “cultura do estupro”. Nesse sentido, destaca o informado pelo Estado sobre a legislação Nº. 7.835/2018, do Rio de Janeiro, que estabelece multa e ordem de retirada do ar de toda e qualquer veiculação publicitária misógina, sexista ou que estimule a violência de gênero<sup>134</sup>.

131 Gênero e Número, *Mapa da Violência de Gênero*, 11 de junho de 2020.

132 República Federativa do Brasil, Comissão Interamericana De Direitos Humanos, *Visita In Loco*, Relatório Com Informações Adicionais, maio De 2019, Correspondência com a CIDH, Nota Nº.141, 17 de maio de 2019. Arquivo CIDH.

133 Instituto Avon, *O papel do homem na desconstrução do machismo*, 2016; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Tolerância social à violência contra as mulheres*, 2014.

134 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 25.

**101.** Por sua vez, a Comissão toma nota da informação do Estado sobre recentes mudanças estabelecidas em legislações que permitem mais proteção e direitos às mulheres. Nesse sentido, a Comissão saúda o Decreto Legislativo Nº. 172/2017, que estabelece que as pessoas trabalhadoras domésticas, que em sua maioria é formada por mulheres, possuem os mesmos direitos trabalhistas dos demais trabalhadores. De igual maneira, observa de maneira positiva a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, em 2018, que garante recursos repassados aos partidos pelo Fundo Eleitoral, estabelecendo a aplicação mínima de 30% do total recebido para a candidatura feminina<sup>135</sup>.

## B. DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA

### 1. Pessoas trabalhadoras rurais, camponesas e de migração forçada

**102.** A situação de conflito de terras no Brasil tem estreita vinculação com a história de discriminação estrutural econômica, somada aos processos de desigualdade social que marca a sociedade brasileira. Segundo os arquivos do Estado brasileiro, o processo de distribuição de terras, desde o tempo em que o país era uma colônia portuguesa até meados de 1945, não sofreu grandes alterações, mantendo a concentração da propriedade e posse sob alguns poucos indivíduos ou famílias. Apesar da chegada de imigrantes no período de 1889 a 1930, que tiveram acesso a um maior número de propriedades, a estrutura se manteve praticamente inalterada<sup>136</sup>.

**103.** Ainda segundo informação oficial, somente em 1964, com as discussões travadas nos anos anteriores, que se avançou nos processos de democratização da terra por meio da assinatura de um decreto presidencial que previu a desapropriação de terras públicas destinadas à reforma agrária no país. Apesar desse primeiro grande impulso e da elaboração do Estatuto da Terra (1964), nos anos dos governos militares (1964 a 1984), o plano de reforma agrária foi eclipsado pela modernização do latifúndio, estratégia que fez com que se incorporassem as propriedades menores para a construção de grandes espaços de cultivo, como o de soja, para a exportação<sup>137</sup>. Somente a partir da redemocratização é que se iniciou um processo de redistribuição de terras para fins de reforma agrária com fundamento na função social da propriedade, estabelecida no art. 186 da Constituição Brasileira de 1988<sup>138</sup>. Sobre isso, a Comissão

---

135 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 23.

136 INCRA, *Reforma Agrária Compromisso de todos*, 1997.

137 INCRA, *Reforma Agrária Compromisso de todos*, 1997.

138 Ministério Público Federal, *A Reforma Agrária e o Sistema de Justiça*, 2019.

destaca que, apesar dos grandes esforços realizados pelo Estado na democratização da terra e na diminuição das desigualdades realizados até o ano de 2019, os processos de distribuição das terras foi suspenso por um memorando emitido dia 3 de janeiro de 2019, que terá impacto direto em 250 processos em curso no momento<sup>139</sup>.

- 104.** O processo de concentração de terra e busca ao acesso e democratização de bens rurais próprios de produção de subsistência gerou um grande processo de conflitos rurais entre pessoas latifundiárias e pessoas camponesas e trabalhadoras rurais. Sobre isso, desde 2017, a CIDH tem dedicado grande atenção à violência rural no Brasil e vem expressando sua preocupação com o deslocamento forçado das comunidades rurais<sup>140</sup>; o assassinato de pessoas defensoras dos direitos humanos vinculados ao direito ao meio ambiente, à terra e aos trabalhadores rurais<sup>141</sup>; massacres de famílias no âmbito de processos de reforma agrária, bem como a impunidade que caracteriza estes ocorridos<sup>142</sup>.
- 105.** A esse respeito, a Comissão Interamericana tomou conhecimento de que, em 2019, foram registrados cerca de 1.254 conflitos pela terra no país. Esses envolveram 578.968 pessoas e resultaram em 28 mortes por conta de 53.313.244 hectares<sup>143</sup>. Esse número representou um aumento de 47% em um intervalo de 9 anos. Além disso, segundo a sociedade civil, a cifra foi registrada ao mesmo tempo em que houve uma mudança na estratégia de exigir reforma agrária, como pode ser observado pela diferença entre as 238 ocupações relatadas no ano de 2012, para as 43 em 2019. Sobre o tema, a CIDH ressalta a notícia de que esse fenômeno estaria conectado com a crise dos movimentos sociais, a despolitização, a interferência de setores religiosos conservadores e o desmonte de políticas públicas destinadas aos acampamentos, como saúde e educação<sup>144</sup>.
- 106.** Durante sua visita, a Comissão observou a situação do acampamento Hugo Chávez, localizado na Fazenda Santa Tereza, no município de Marabá, sudoeste do Pará. Segundo os testemunhos coletados na ocasião, além da situação precária em que os as 450 famílias ocupantes viviam, incluindo a necessidade de prover educação às crianças por eles mesmos, foi possível observar resquícios da violenta tentativa de desocupação realizada pelas forças de segurança pública e por seguranças particulares conhecidos como “jagunços”. Segundo o relatado, durante o episódio, foram disparados tiros e atearam fogo a moradias, comumente conhecidas como “barracos”.

---

139 Repórter Brasil, [Governo Bolsonaro suspende reforma agrária por tempo indeterminado](#), 08 de janeiro de 2019.

140 CIDH, Comunicado de Imprensa No. 57/17, [CIDH expressa preocupação com o incremento da violência no campo no Brasil](#), 2 de maio de 2017.

141 CIDH, Comunicado de Imprensa No. 168/18, [CIDH condena os assassinatos de defensores de direitos humanos vinculados ao direito ao meio ambiente, terra e trabalhadores rurais no Brasil](#), 27 de julho de 2018.

142 CIDH, Comunicado de imprensa Nº. 9/19, [CIDH manifesta preocupação com atos de violência contra trabalhadores rurais no Brasil](#), 18 de janeiro de 2019.

143 Comissão Pastoral da Terra (CPT), [Relatório Anual: Conflitos no Campo Brasil 2019](#), 2020.

144 Comissão Pastoral da Terra (CPT), [Relatório Anual: Conflitos no Campo Brasil 2019](#), 2020.

- 107.** A Comissão ainda destaca que esse *modus operandi* de violência na desocupação não é um fator isolado, ocorrendo em espaços de conflitos fundiários, com características de política pública. Como exemplo dessa situação, durante a visita, a Comissão recebeu informação sobre o massacre do Pau D'Arco, no estado do Pará, no ano de 2017, em que 10 trabalhadoras e trabalhadores rurais foram assassinados por forças de segurança pública e seguranças privados na desocupação da Fazenda Santa Lúcia. Segundo informação da sociedade civil, esse massacre ficou marcado como o segundo maior massacre rural em 20 anos. A CIDH destaca o fato de que 17 policiais estiveram envolvidos e que até hoje não houve avanço significativo no julgamento e condenação dos acusados<sup>145</sup>.
- 108.** Merece atenção o fato de que o local do massacre do Pau D'Arco é o mesmo no qual, em 1996, ocorreu o massacre de Eldorado dos Carajás, que deixou 21 trabalhadores rurais mortos. Segundo informações sobre ocorrido, relata-se que 1.500 pessoas sem-terra estavam acampadas na região e protestavam em uma rodovia do estado quando, com o aval do Secretário de Segurança Pública do estado, as forças de segurança reprimiram a marcha com o uso de violência e executaram manifestantes. Sobre isso, segundo a informação de público conhecimento, até o presente momento, nenhum dos envolvidos foi condenado.<sup>146</sup>
- 109.** Ademais, a Comissão recebeu com preocupação a informação de que o Estado estaria promovendo a legalização de milícias e, de certa forma, armando-as em territórios rurais<sup>147</sup>, além de estar facilitando a aplicação da excludente de ilicitude das forças militares na atuação voltada à reintegração de posse.<sup>148</sup>
- 110.** A Comissão Interamericana toma nota da informação brindada pelo Estado brasileiro que dá conta do Programa Nacional de Crédito Fundiário, que, desde 2003, permite que agricultores rurais adquiram sua terra. De igual maneira, destaca-se o Programa de Fomento às Atividades Rurais, criado pela Lei Nº. 12.512/2011, como uma estratégia para o enfrentamento à pobreza e ao combate à fome, por meio daquelas pessoas que estão inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)<sup>149</sup>.

---

145 Frontline Defenders, *Brazil: two years since the Pau d'Arco massacre, still no justice*, 24 de maio de 2019.

146 Comissão Pastoral da Terra, *Eldorado dos Carajás 17/04/1996*, 8 de julho de 2020.

147 Comissão Pastoral da Terra, *Balanço da Reforma Agrária 2019*, 8 de julho de 2020.

148 Agência Brasil, *Governo prepara lei de uso de GLO em reintegração de posse no campo*, 25 de novembro de 2019.

149 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 26.

## 2. Pessoas em situação de rua, população sem teto, vivendo em favelas e áreas periféricas

- 111.** De acordo com as normativas interamericanas, “o direito à habitação não deve ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, sendo equiparado, por exemplo, com o mero abrigo provido por um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade”<sup>150</sup>. Nesse sentido, a CIDH destaca que o direito à moradia deve abranger a habitação adequada, o que significa “ter um local onde você possa se isolar, se desejar, com espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e uma situação adequada em relação ao trabalho e serviços básicos, tudo a um custo razoável”<sup>151</sup>. Durante a visita *in loco* ao Brasil, CIDH recebeu informações sobre a histórica ausência de políticas públicas eficazes para a ocupação da terra urbana e a concreta realização do direito à moradia no país, prevalecendo, frequentemente, os interesses das empresas imobiliárias sobre os da população que vive nas ruas em histórica situação de vulnerabilidade.
- 112.** A Comissão destaca que a pesquisa realizada entre os anos de 2007 e 2008 pelo Estado brasileiro identificou uma população estimada de 31.992 pessoas adultas em situação de rua, das quais 82% eram pessoas registradas como de sexo masculino; 53% tinham entre 22 e 44 anos; e 67% se autodeclararam afrodescendentes. Além disso, os dados identificaram que 70,9% trabalhavam ou exerciam alguma atividade remunerada, sendo 1,9% de maneira registrada, e somente 15,7% viviam dos recursos que pediam nas ruas. Ademais, chama a atenção que 24,8% dessas pessoas não possuíam documentação que as identificassem, o que, na opinião da CIDH, pode gerar um impedimento ou uma restrição dessas pessoas no acesso a direitos e serviços essenciais. Adicionalmente, a Comissão destaca que, segundo registrado, 88,5% afirmou estar recebendo algum auxílio do Estado, entre eles aposentadoria, Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada<sup>152</sup>.
- 113.** Por sua vez, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em outubro de 2016, estimou que a população em situação de rua no Brasil já contabilizava 101.854 pessoas<sup>153</sup>, cifra que se aproximava das 112.000 pessoas em situação de rua informados à CIDH pelo então Ministério dos Direitos Humanos no marco da visita. Segundo dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚni-

150 Comitê DESC, *Observación general 4, El derecho a la vivienda adecuada*, U.N. Doc.E/1991/23, parágrafo 7.

151 Comitê DESC, *Observación general 4, El derecho a la vivienda adecuada*, U.N. Doc.E/1991/23, parágrafo 7.

152 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, *Rua: Aprendendo a Contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*, 2009.

153 IPEA, *Estimativa da população em situação de rua no Brasil*, outubro de 2016.

co), em 2019, existiam 107.576 famílias em situação de rua no país.<sup>154</sup> Nesse sentido, preocupa extremamente à Comissão não só o alto número de pessoas em situação de rua no país, mas o aumento registrado de cerca de 300% dos últimos 8 anos. Além disso, a CIDH aponta que a ausência de dados oficiais precisos sobre esse fenômeno dificulta enormemente a construção de políticas públicas adequadas para o enfrentamento de tal problema.

114. Apenas em São Paulo, estima-se que esse contingente tenha aumentado em um total de 53% entre 2015 e 2019<sup>155</sup>, ao mesmo tempo em que a abordagem de pessoas que vivem nas ruas por agentes municipais teria quadruplicado entre os anos de 2018 e fins do ano de 2019.<sup>156</sup>
115. Por sua vez, o Estado forneceu informações à Comissão sobre seus órgãos e políticas públicas destinadas à atenção às pessoas em situação de rua. Segundo documento do Ministério da Cidadania submetido em 2018, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) seria o órgão responsável, em sentido amplo, pela gestão das políticas públicas dirigidas à população em situação de rua. Tais políticas públicas estão enquadradas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
116. Nesse cenário, a CIDH destaca o Plano Nacional de População em Situação de Rua, estabelecido pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que define a população em situação de rua como “grupo populacional que tem em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento, para pernoite temporário ou como moradia provisória”<sup>157</sup>. Sobre isso, segundo os dados do Ministério, os serviços de atenção especificamente dirigidos à população em situação de rua seriam administrados, de forma institucionalizada, nos chamados “Centros Pop”, cujo principal objetivo é prestar assistência à população em situação de rua durante o dia. O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos relata que estão sendo feitos esforços para também oferecer serviços à noite.
117. Em todas as reuniões realizadas durante a visita *in loco*, a CIDH pôde constatar que as pessoas que vivem na rua ou nas favelas não desfrutam de moradia adequada nem da segurança, paz e dignidade exigidas para a garantia do direito à habitação, como

---

154 República Federativa do Brasil, Comissão Interamericana de Direitos Humanos – *Visita in loco* Relatório com informações adicionais, maio 2019.

155 Secretaria de Comunicação de São Paulo, Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019, 31 de janeiro de 2020.

156 UOL, [Abordagens a moradores de rua quadruplicam e somam meio milhão em São Paulo](#)

157 Presidência da República, [Decreto nº 7.053](#), 23 de dezembro de 2009.

é o caso da comunidade de Vila Nova Palestina, em São Paulo. Desde 2013, quando participantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto ocupou um espaço urbano de 1 milhão de metros quadrados, a comunidade continua buscando a regularização desta ocupação.<sup>158</sup> Em Coroadinho, no estado do Maranhão, a Comissão visitou um dos bairros mais pobres do país, onde observou que seus habitantes estão sujeitos à marginalização social e ao abandono do Estado, sem receber atenção às suas necessidades básicas. Aproveita-se para reconhecer o papel das mulheres que vivem nesta comunidade, que atuam para impedir o agravamento da situação social.

- 118.** Em São Paulo, a CIDH recebeu denúncias de pessoas em situação de rua, sobre abusos policiais, maus-tratos e, principalmente, a falta de perspectiva de um projeto de vida digno, com acesso mínimo aos serviços públicos fundamentais. Não há fontes de água potável nas ruas da cidade e o acesso à água é difícil devido à falta de uma política para fornecer água a essa população<sup>159</sup>. No mesmo sentido, a Comissão também foi informada de que, quando há remoção de pessoas em situação de rua, não existem estratégias ou alternativas para garantir o direito à moradia dessa população.
- 119.** Outro aspecto da vulnerabilidade das pessoas em situação de rua está relacionado à capacidade de manutenção dos núcleos familiares. A CIDH recebeu informação sobre casos em que a assistência prestada às mulheres com recém-nascidos não leva em conta seu direito à maternidade e de cuidar de seus filhos. Segundo o relatado, mãe e filho são comumente separados precocemente em um cenário em que a criança é enviada para um centro de acolhimento, que pode ter um caráter provisório (quando há chances de retorno à família biológica), ou em caráter definitivo, em que há uma perda irreversível do poder familiar e pode resultar em um processo de adoção ou na permanência da criança no centro até que complete 18 anos<sup>160</sup>. De igual maneira, a Comissão tomou conhecimento de nota técnica do Ministério da Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome de 2016 que estabelece um fluxo de atendimento às mulheres nessa situação. Contudo, a falta de divulgação da nota técnica e de orçamento fragiliza a sua eficácia<sup>161</sup>.
- 120.** A CIDH destaca a importância de se abordar as violações do direito à moradia na sua intersecção com a pobreza e a vulnerabilidade advinda de outros processos de exclusão. Esses fatores levaram, por um lado, ao aumento desordenado das ocupações urbanas, popularmente conhecidas como favelas e, por outro, ao aumento considerável da popu-

---

158 Fundação Fiocruz, [Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil](#), 10 de junho de 2020.

159 Unisol e Movimento Nacional da População em Situação de Rua, Relatório final do projeto “Mais direitos para população em situação de rua”, Dezembro 2018.

160 Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, Relatório de pesquisa sobre o exercício da maternidade em situação de rua no município de São Paulo, 08 de novembro 2018.

161 Folha de São Paulo, 24 de junho de 2018; Oscar Vilhena Vieira, [Justiça, ainda que tardia](#), 9 de junho de 2018.

lação em situação de rua. Além disso, a realocação de famílias pobres as obriga a deixar áreas centrais para morar em bairros mais distantes sem infraestrutura. Nesse sentido, faz-se necessário que, a despeito das medidas de austeridade fiscal, sejam mantidas e ampliadas as políticas habitacionais e de atendimento à população em situação de rua.

- 121.** A esse respeito, a Comissão registra que, em 2014, houve uma demanda qualitativa de moradias (residências carentes de serviços de infraestrutura) de 11,3 milhões de unidades, e quantitativa (novas residências) de 6,1 milhões de unidades, sendo 5,3 milhões nas áreas urbanas e 750 mil nas áreas rurais. Dessa demanda, 83.9% concentra-se nas famílias que recebem até 3 salários-mínimos. Ademais, a Comissão toma nota que o país possui 7,2 milhões de lares vagos, sendo 79% no setor urbano e 6,4 milhões estariam em condições de receber famílias<sup>162</sup>. A falta de acesso a alimentos, água, saneamento e outros serviços públicos essenciais, como eletricidade, foi observada pela Comissão em relação a vários grupos populacionais no Brasil, incluindo aqueles vivendo em favelas, em áreas periféricas ou em situação de rua.
- 122.** Nesse marco, a CIDH reconhece que o Brasil tem realizado esforços para construir uma política habitacional ampla e efetiva. Esse é o caso dos Centros POP, que oferecem serviços especializados para as pessoas em situação de rua<sup>163</sup>, bem como o programa “Minha Casa Minha Vida”, que tem como objetivo permitir a aquisição de casas por famílias classificadas como de baixa remuneração. Segundo um estudo do Senado Federal do Brasil, de 2009 a 2016, 4.542.59 casas foram adquiridas nas condições de tal programa. Nesse programa, 91% das famílias contempladas possuía renda mensal que as colocava nas categorias 1 e 2 do programa, as de menor renda<sup>164</sup>. No entanto, observa-se que, por cortes orçamentários e reconfigurações, essa política vem sendo afetada. Dados de 2019 indicam que a categorizada “faixa 1”, ou seja, aquela formada por famílias com renda de até R\$ 1.800 (equivalente a cerca de US\$360,00), foi especialmente prejudicada, por conta de atrasos nos repasses de recursos do Estado às construtoras, o que gerou 57% menos entregas de habitações em comparação ao ano anterior<sup>165</sup>. A CIDH ainda toma nota de que para 2020, o orçamento estimado para o setor é 50% menor que o de 2019<sup>166</sup>.
- 123.** Na análise da Comissão, políticas públicas voltadas ao acesso à habitação são de extrema importância no enfrentamento da pobreza e da pobreza extrema, já que possibilitam oportunidades àquelas pessoas dos setores economicamente mais vulneráveis

---

162 Senado Federal, [Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa Minha Vida](#), outubro de 2017.

163 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 27.

164 Senado Federal, [Avaliação de Políticas Públicas: Programa Minha Casa Minha Vida](#), outubro de 2017.

165 Folha de São Paulo (com dados oficiais), [No 1º ano de Bolsonaro, educação, saúde e social pioram, criminalidade recua e economia vê equilíbrio](#)

166 Exame, [Em 2020, recursos para Minha Casa Minha Vida serão 50% menores](#).

da população. Além disso, a CIDH considera essencial a participação de movimentos sociais organizados por pessoas que não possuem moradia em programas habitacionais para que suas demandas sejam atendidas. Nesse sentido, a CIDH reitera a recomendação sobre o dever dos Estados de desenvolver estratégias coordenadas de forma intersetorial, articulando o direito à moradia, a garantia de participação democrática e o empoderamento das pessoas que vivem na pobreza e na pobreza extrema.<sup>167</sup>

## **C. CONSEQUÊNCIAS DA DISCRIMINAÇÃO SOCIOECONÔMICA: AS VÍTIMAS DE TRABALHO FORÇADO OU EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À ESCRAVIDÃO E DO TRÁFICO DE PESSOAS**

- 124.** A Comissão Interamericana destaca que as recorrentes violações de direitos humanos que ocorrem no campo, a migração interna e internacional, bem como a situação de rua a qual muitas pessoas vivem no país, favorecem sua exposição e vulnerabilidade ao aliciamento para fins de tráfico de pessoas e para o trabalho escravo ou análogo à escravidão.
- 125.** Esse processo pode ser observado nos casos emblemáticos em análise pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, alguns dos quais já foram julgados pela Corte Interamericana e resultaram na condenação do Estado. No caso *Garibaldi vs. Brasil*, a sentença de 23 de setembro de 2009 estabelece a responsabilidade do Estado por não investigar e punir a execução extrajudicial de um trabalhador rural<sup>168</sup>. Mais recentemente, no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, em sentença de 20 de outubro de 2016, a Corte Interamericana condenou o Estado pela ausência de proteção dos trabalhadores contra práticas de trabalho forçado e servidão por dívidas<sup>169</sup>. Este último caso reflete como o conflito pela posse da terra soma-se a práticas de exploração do trabalho rural, algumas das quais assumem características análogas à escravidão. A Comissão destaca que, ao mesmo tempo em que o Brasil foi o último país da região a abolir a escravidão, em 1888; o contencioso internacional em Direitos Humanos no país demonstra a persistência de práticas de raiz escravocrata.

167 CIDH, *Pobreza y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 setembro 2017, recomendação 6.

168 Corte IDH, *Caso Garibaldi vs. Brasil*, sentença de 23 de setembro de 2009.

169 Corte IDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs Brasil*, sentença de 20 de outubro de 2016.

## 1. Pessoas vítimas de trabalho forçado ou em condição análoga à escravidão

126. Apesar de variações na definição sobre o conceito de trabalho escravo ou análogo à escravidão, a Comissão Interamericana, seguindo a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, entende que esses não se limitam à manutenção de uma função de propriedade sobre uma determinada pessoa ou grupo, mas estão relacionados com a presença de dois elementos centrais: o estado ou condição do indivíduo e; ao exercício de poder ou controle sobre a pessoa escravizada ao ponto de anular a personalidade da vítima<sup>170</sup>. Em muitas ocasiões, os trabalhadores não se veem ou se identificam como pessoas que estão em uma condição análoga à de escravidão, mesmo quando são submetidos a condições degradantes de trabalho, induzidos a dívidas artificiais, privados de documentos pessoais de identidade e submetidos a jornadas exaustivas.
127. A respeito do tema, a CIDH toma nota de que, segundo informação recebida, no Brasil, existe um ciclo de perpetuação do trabalho em condição análoga à escravidão, o que faz com que muitas pessoas trabalhadoras sejam resgatadas mais de uma vez. A situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica em que se encontram as obriga a deixarem suas cidades de origem em busca de atividades com melhores remunerações. Atraídas por falsas promessas feitas por aliciadores ou pelas más condições de vida nos locais em que vivem, as pessoas se submetem a condições de trabalho que lhes retiram a dignidade, a liberdade e, muitas vezes, as expõem a situações de extrema violência física e/ou psicológica. A informação recebida confirma que, nos casos em que esses trabalhadores conseguem sair da condição análoga à de escravidão, seja por ação da fiscalização, seja pela fuga dos locais de trabalho, a ausência de políticas públicas efetivas para mitigar sua vulnerabilidade socioeconômica faz com que fiquem suscetíveis a aceitar outro trabalho que, novamente, lhes insere no ciclo do trabalho escravo contemporâneo<sup>171</sup>. Segundo informação do Estado brasileiro, nos últimos 20 anos, cerca de 50 mil trabalhadores foram resgatados dessa situação<sup>172</sup>.
128. Sobre isso, a Comissão destaca que, no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já emitiu sentença sobre a responsabilidade do Estado na proteção de trabalhadores contra o trabalho forçado, assim como seu dever de proporcionar às vítimas reparações e medidas de não-repetição<sup>173</sup>. Na respectiva sentença, a CIDH sublinha que a Corte considerou o Estado responsável internacionalmente por violar o art. 6.1 da Convenção Americana, assim

170 Corte IDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs Brasil*, sentença de 20 de outubro de 2016. Par. 269.

171 Escravo Nem Pensar, *O ciclo do trabalho escravo contemporâneo*, 24 março 2014.

172 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 28.

173 Corte IDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs Brasil*, Sentença de 20 de outubro de 2016.

como utilizou argumentos que encontram violações de lesa-humanidade nos crimes de trabalho escravo ou análogo à escravidão. Em relação a isso, o Estado está obrigado internacionalmente a adotar medidas positivas de proteção às pessoas expostas a essas condições, implementar medidas de enfraquecimento da demanda que alimenta a exploração dessa forma de violação, assim como diligenciar, prevenir, investigar e sancionar os casos de servidão ou escravidão<sup>174</sup>.

**129.** No Brasil, as práticas contemporâneas de trabalho escravo ou “em condição análoga à escravidão” têm sido identificadas e reconhecidas pelo Estado desde 1995, com a criação do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF)<sup>175</sup>. Nas zonas rurais, essas práticas são verificadas nas atividades relacionadas à pecuária, ao cultivo de cana de açúcar e à produção de carvão. No âmbito urbano, nos setores de construção e têxtil<sup>176</sup>. Segundo o Observatório Digital de Trabalho Escravo no Brasil, que se baseia em dados do antigo Ministério do Trabalho, entre 1995 e 2018, foram resgatadas 53.607 pessoas trabalhadoras submetidas a condições análogas à escravidão<sup>177</sup>, sendo 45.028 trabalhadores apenas entre o período de 2003 e 2018. Do total de vítimas resgatadas, 38,54% tinham até o 5º ano incompleto e 31,44% eram analfabetos. A grande maioria trabalhava no setor agropecuário (73,25%)<sup>178</sup>. Em geral, os trabalhadores resgatados em condições análogas a de escravidão são migrantes internos. Nesse mesmo sentido, segundo a informação registrada, o estado com maior incidência desta prática foi o Pará (10.043 resgates), seguido do Mato Grosso (4.394), Goiás (3.944), Minas Gerais (3.711) e Bahia (3.256)<sup>179</sup>. Destacam-se os casos de trabalhadores indígenas resgatados em condições análogas à escravidão, como os da etnia Terena no Mato Grosso do Sul<sup>180</sup>.

**130.** A CIDH registra que o combate ao trabalho em condição análoga à escravidão no Brasil tem envolvido o trabalho conjunto de inúmeras instituições. As fiscalizações coordenadas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (ou Grupo Móvel), composto por auditores-fiscais do trabalho, membros do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal, com o apoio da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, realizam diligências a propriedades em que há denúncia sobre a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão. A respeito, a Comissão destaca com preocupação que, apesar de que quantidade de trabalhadores resgatados desde 1995 e o montante dos valores pagos aos mesmos apontem a resultados concretos bastante positivos, a repressão na esfera penal é ainda tímida. Segundo a informação rece-

---

174 Corte IDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs Brasil*, Sentença de 20 de outubro de 2016. Par. 315 a 321.

175 Organização Internacional do Trabalho, *Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil*/ International Labour Office; ILO Office in Brazil. - Brasília: ILO, v. 1, 2010.

176 Repórter Brasil, *Trabalho escravo contemporâneo: 20 anos de combate (1995 – 2015)*, 24 de janeiro de 2015.

177 MPT, OIT, *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*.

178 MPT, OIT, *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*.

179 MPT, OIT, *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*.

180 Sakamoto, L. “Trabalhar por comida: indígenas são resgatados da escravidão em MS e SP”. *Uol Notícias*, 15 de setembro de 2019.

bida pela delegação, há baixo número de condenações pelo crime de exploração de trabalho em condições análogas à de escravidão<sup>181</sup>.

131. De igual maneira, destaca-se o cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração de trabalho escravo, mais conhecido como “Lista Suja”<sup>182</sup>. Trata-se de um mecanismo que divulga para a sociedade os empregadores que adotam essa prática, além de permitir o monitoramento das cadeias produtivas por parte de empresas preocupadas com a efetividade do cumprimento da legislação trabalhista por seus fornecedores. Contudo, causa preocupação à CIDH que, nos anos de 2015 e 2016, essa lista não tenha sido publicada. Em 2017 e em 2018, o Poder Executivo também publicou sua lista com atraso, fazendo-o somente mediante ordem judicial requerida pelo Ministério Público do Trabalho<sup>183</sup>. Em 2019, a lista publicada continha 187 empregadores, responsáveis pelo aliciamento de 2.375 trabalhadores, em sua maioria relacionados a fazendas, obras de construção civil, oficinas de costura, garimpos e mineração<sup>184</sup>. Ainda causa espanto à Comissão que, na oportunidade de acessar a lista de 2019 em sua página oficial, a versão atualizada não possa ser encontrada<sup>185</sup>.
132. A expropriação de imóveis urbanos e rurais nos quais houver o flagrante da exploração de trabalho em condição análoga à escravidão constitui uma medida importante no combate a essa prática. Nesse sentido, a CIDH destaca a reforma do art. 243 da Constituição Federal, que ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 81/2014, e que representou um avanço em relação ao combate ao trabalho em condição análoga à escravidão, constituindo um grande elemento para dissuadir empresas de contratar trabalhadores em condições que lhes retirem sua dignidade ou liberdade, bem como para sancionar e punir adequadamente quem o faz.
133. Assim mesmo, a Comissão destaca que a vertente de atuação assistencial-preventiva nesta área ainda carece de desenvolvimento no país. Com exceção do seguro-desemprego e da previsão de encaminhamento ao Sistema Nacional de Emprego - que não leva em conta todas as características dos trabalhadores resgatados para permitir a sua recolocação no mercado de trabalho - não há diretrizes específicas para a proteção social das vítimas de trabalho em condição análoga à escravidão e para a interrupção do ciclo de regresso a essa prática.
134. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 2017 e 2018, 25 denúncias de ocorrência de trabalho em condições análogas à de escravidão no âmbito urbano foram recebidas, as quais envolveram 382 trabalhadores, dos quais 209 foram

---

181 CONJUR, Em aplicação rara de artigo, juiz condena dois a prisão por trabalho escravo, 22 de janeiro de 2020.

182 Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Cadastro de Empregadores - “Lista Suja”.

183 Ministério Público do Trabalho, MPT pede a publicação atualizada da lista suja do trabalho escravo, 25 de outubro de 2017.

184 Agência Brasil, Atualização da Lista Suja do Trabalho Escravo tem 187 empregadores, 3 de março de 2019.

185 Ministério do Trabalho, Cadastro de Empregadores, 10 de junho de 2020.

resgatados<sup>186</sup>. No ambiente urbano destacam-se ocorrências de trabalho em condições análogas à de escravidão na construção civil e em confecções, além de casos de trabalho escravo para fins de exploração sexual<sup>187</sup>.

- 135.** Além disso, no marco da visita, a Comissão foi informada de que 613 trabalhadores foram resgatados mais de uma vez de contextos de exploração<sup>188</sup>, o que demonstra que as atuais políticas públicas no país não evitam completamente a prática de exploração do trabalho em condições análogas a de escravidão, assim como não impede a sua repetição. Além disso, há empregadores que são flagrados reiteradas vezes explorando mão de obra escrava. O caso da Fazenda Santa Vicunha, localizada no estado de Mato Grosso, ilustra o problema: uma mesma família foi flagrada explorando trabalho em condições análogas a de escravidão em 3 propriedades distintas e em 5 ocasiões diferentes. O total de trabalhadores que foram resgatados nesses 5 resgates distintos foi de 324<sup>189</sup>.
- 136.** A CIDH recebe com beneplácito a informação sobre iniciativas locais e regionais em desenvolvimento, como o Ação Integrada, que tem o objetivo de promover a inclusão socioeconômica de trabalhadores resgatados, assim como de famílias e comunidades vulneráveis a essa situação<sup>190</sup>. E ademais observa que o desconhecimento de direitos por parte dos trabalhadores é outro desafio a ser superado pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, durante a visita, a Comissão recebeu informação a respeito da situação atual da política pública de repressão ao trabalho em condição análoga à escravidão no Brasil. Sobre isso toma nota que a Portaria nº. 1.129/2017<sup>191</sup> restringiu o conceito de trabalho em condição análoga à escravidão, representando um retrocesso na defesa dos direitos do trabalhador no campo. Por sua vez, a CIDH saúda a decisão do Supremo Tribunal Federal em suspender liminarmente a Portaria 1.129/2017 em 23 de outubro de 2017<sup>192</sup>.
- 137.** A Comissão também destaca a criação do Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, uma iniciativa do Ministério Público do Trabalho (MPT) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que reúne, de maneira integrada, conteúdo de diversos bancos de dados e relatórios governamentais sobre o tema<sup>193</sup>. De igual forma, recebe com satisfação a informação da criação de instâncias institucionais intersetoriais voltadas para trabalhar o tema, como a Comissão Nacional para a Erradicação do

---

186 Comissão Pastoral da Terra, Trabalho Escravo 2017 – 2018, 10 de junho de 2020.

187 Repórter Brasil, Trabalho Escravo Urbano, 10 de junho de 2020.

188 OIT, Em 15 anos, 613 trabalhadores foram resgatados pelo menos duas vezes da escravidão, 2 de fevereiro de 2018.

189 G1, Justiça condena dono de fazenda a pagar R\$ 6 milhões por manter dezenas de trabalhadores em situação de escravidão em MT, 05 Out 2018.

190 INAI, Instituto Ação Integrada.

191 Secretaria-Geral da Presidência da República, Portaria Nº 1.129, de 13 de outubro de 2017.

192 Supremo Tribunal Federal. Ministra Rosa weber suspende efeitos da portaria ministerial sobre trabalho escravo, 24 de outubro de 2017.

193 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 29.

Trabalho Escravo (CONATRAE), bem como as comissões similares em nível estatal. E também a sanção da Lei Nº. 10.608/2002, que garantiu o seguro-desemprego ao trabalhador comprovadamente resgatado do trabalho escravo. Segundo informação brindada pelo Estado, entre 2013 e 2016, foram concedidos 4.735 seguros-desemprego<sup>194</sup>.

- 138.** Contudo, foi observado que o orçamento direcionado para a erradicação do trabalho em condição análoga à escravidão diminuiu pela metade entre 2014 e 2017<sup>195</sup>. Além disso, o número de auditores-fiscais do trabalho, agentes públicos com poderes para resgatar trabalhadores em condições análogas a de escravidão, está aquém do quantitativo necessário, tendo em vista que um terço do quadro desses servidores está vago atualmente<sup>196</sup>. A Comissão também pôde verificar que houve uma redução aproximada de 50% do orçamento do Ministério Público do Trabalho no ano de 2019<sup>197</sup>, fato que pode criar obstáculos para que membros da instituição participem das fiscalizações promovidas pelo Grupo Móvel. Sobre isso, tendo em vista que o Brasil assumiu o compromisso de fortalecer o Ministério Público do Trabalho e o Grupo Móvel do Ministério do Trabalho no Acordo de Solução Amistosa realizada no âmbito do Caso nº 11.289 (José Pereira), a CIDH destaca que a manutenção desse cenário poderia representar o descumprimento desse acordo.
- 139.** A Comissão reconhece que o desenho institucional da política pública de repressão ao trabalho em condição análoga à escravidão, especialmente no âmbito trabalhista, fez com que o Brasil fosse internacionalmente considerado como exemplo para a erradicação dessa prática. Contudo, o enfraquecimento da carreira de auditor-fiscal do trabalho, a não publicação da “Lista Suja”, as tentativas de alterar o conceito de trabalho em condições análogas às de escravo previsto no art. 149 do Código Penal, além da condenação do Estado brasileiro no caso Fazenda Brasil Verde pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, colocaram em xeque essa posição<sup>198</sup>. Adicionalmente, a CIDH registra que o Comitê de Peritos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresentou recomendações ao governo brasileiro em seu relatório anual de 2016, no qual aponta a necessidade de adotar providências para dotar a inspeção do trabalho de recursos humanos e financeiros suficientes para realizar as operações de combate ao trabalho em condição análoga à escravidão e para apoiar as atividades da fiscalização do trabalho e do Ministério Público do Trabalho<sup>199</sup>.

---

194 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 29.

195 Aos fatos, *Dinheiro gasto no combate ao trabalho escravo cai à metade em três anos*, 23 de outubro de 2017.

196 Senado Federal, *A inspeção do trabalho no Brasil enfrenta falta de auditores fiscais e de recursos financeiros*, 3 abril de 2018.

197 O Globo, *Conselho do MP dá cinco dias para Dodge refazer proposta orçamentária do MPU*, 29 agosto 2018.

198 Nações Unidas, *Brasil pode deixar de ser referência mundial no combate ao trabalho escravo, alerta OIT*, 09 fevereiro 2017.

199 International Labor Organization, *Observation (CEACR) – Forced labour convention, 1930 (No. 29) – Brazil*, June 2016.

- 140.** Em 2019, a Comissão foi informada sobre a edição da Medida Provisória nº 870/19, convertida na Lei Nº. 13.844/2019<sup>200</sup>, que extinguiu o Ministério do Trabalho e transferiu as suas competências para outros órgãos governamentais não especializados, como o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, o que poderia causar prejuízos à articulação e coordenação de políticas públicas trabalhistas. Com o novo desenho institucional, a repressão ao trabalho em condição análoga à escravidão e o desenvolvimento de políticas para reduzir a vulnerabilidade social dos trabalhadores com maior potencial de serem vítimas desse tipo de exploração ficam sob a responsabilidade de órgãos distintos, o que poderia enfraquecer a construção de soluções e a elaboração de políticas para a erradicação do trabalho em condição análoga à escravidão no país.
- 141.** No mesmo sentido, observa-se com preocupação a absorção por parte do Ministério da Economia de competências relacionadas à fiscalização e à regulação do trabalho. A CIDH adverte que um potencial conflito de interesses entre a estrutura ministerial e os objetivos principais da atividade fiscalizatória das atividades trabalhistas poderiam fragilizar os mecanismos de proteção social dos trabalhadores.
- 142.** Além disso, com base nas informações prestadas pelo Ministério Público do Trabalho, a Comissão observa que alguns pontos da Reforma Trabalhista brasileira, aprovada em julho de 2017, poderiam favorecer situações de precarização das relações de trabalho, o que, em situações extremas, poderia levar ao aumento de práticas exploratórias em condições análogas às de escravidão, bem como gerar impedimentos para que os trabalhadores busquem reparação perante o Poder Judiciário, a exemplo das restrições no acesso à Justiça e a limitação da indenização por danos morais, fixada de acordo com o salário do trabalhador.

## **2. Pessoas vítimas do tráfico de pessoas**

- 143.** Segundo entendimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, os processos de discriminação social e, por conseguinte, a desigualdade socioeconômica gerada no país, levam a que as pessoas expostas a essas violações estejam mais suscetíveis ao aliciamento de operadores individuais, conhecidos como “coiotes”, ou a grupos organizados de tráfico de pessoas. A CIDH destaca que os aliciadores se valem das esperanças e desejos das pessoas em situação de vulnerabilidade para lograr convencê-las a aceitar seu deslocamento para outras localidades em busca de melhores condições de vida. Nesse momento, essas pessoas se veem em situações de dependência extrema, seja monetária, física ou psicológica dos aliciadores que exploram distintos aspectos de suas vidas. Segundo o Protocolo de Prevenção, Supressão

---

200 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei Nº 13.844*, de 18 de junho de 2019.

e Punição ao Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças das Nações Unidas, sem prejuízo de outras formas, o tráfico de pessoas pode ocorrer para fins de exploração laboral (trabalho escravo ou análogo à escravidão) – que pode ser dentro do território nacional ou internacional –; o tráfico internacional de órgãos; o trabalho sexual e o tráfico de crianças para adoção internacional ilegal<sup>201</sup>.

- 144.** A Comissão recorda que os vínculos entre trabalho forçado e tráfico de pessoas ficaram evidentes no caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs Brasil*. As dinâmicas presentes naquele caso, embora relativas ao trabalho no campo, repetem-se também nos espaços urbanos e afetam, destacadamente, às pessoas migrantes. Nesse sentido, as vulnerabilidades adicionais a que estão sujeitas as famílias migrantes as expõe a vulnerabilidades que geram grande potencial para que sejam aliciadas por redes de tráfico de pessoas e de trabalho forçado.
- 145.** Nesse sentido, além dos inúmeros casos de trabalho forçado identificados em áreas rurais, a CIDH pôde observar a ocorrência de trabalho forçado em zonas urbanas, em muitos casos conectados com o tráfico de pessoas<sup>202</sup>. Embora o combate a este fenômeno demande cooperação internacional, constitui atribuição do Estado garantir as medidas necessárias para a libertação dos trabalhadores rurais e urbanos em situação análoga à de escravidão. Sobre isso, obtiveram-se notícias de casos recorrentes de trabalho forçado no âmbito urbano, especialmente em grandes capitais como São Paulo, onde migrantes vítimas de tráfico de pessoas foram resgatados em oficinas de costura subcontratadas por grandes grupos empresariais, sendo alguns transnacionais. Parte desses migrantes eram oriundos de países da América do Sul, como Bolívia e Paraguai<sup>203</sup>. Em São Paulo, 60% dos trabalhadores resgatados atuavam em confecções e mais de 30% eram mulheres<sup>204</sup>.
- 146.** Contudo, a Comissão toma nota de que o tráfico de pessoas também ocorre de forma internacional, não só para os cidadãos brasileiros que buscam oportunidades no exterior, como cidadãos de outros países que procuram no Brasil melhores condições de vida. Nesse sentido, a CIDH foi informada sobre o caso de um adolescente chinês de 17 anos, vítima de uma rede internacional de tráfico de pessoas. O adolescente foi resgatado de trabalho em condições análogas às de escravo no estado do Rio de Janeiro e, segundo informação pública, ele havia chegado ao país no ano de 2012 com a passagem paga pela própria mãe<sup>205</sup>.

---

201 United Nations Office on Drugs and Crimes, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, December, 25th, 2003.

202 Repórter Brasil, *Trabalho Escravo Urbano*, 10 de junho de 2020.

203 Repórter Brasil, *Trabalho escravo nas oficinas de costuras*, 2016.

204 MPT, OIT, *Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil*, 10 de junho de 2020.

205 Repórter Brasil, *Adolescente chinês é resgatado da escravidão com ajuda de tradutor online*, 23 de outubro de 2014.

- 147.** Por outro lado, a CIDH tomou conhecimento da aprovação da Lei Nº. 13.334/2016, que trata da prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas, bem como de medidas de proteção às vítimas. Segundo informações apresentadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a nova legislação busca harmonizar o ordenamento jurídico brasileiro com o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (Protocolo de Palermo). O Ministério ainda relatou a promulgação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, criado em 2018, que terá duração de 4 anos.<sup>206</sup>
- 148.** A CIDH igualmente saúda o governo brasileiro pela aprovação da Lei da Migração<sup>207</sup>, sancionada em 2017 e que traz avanços em relação à anterior legislação sobre pessoas imigrantes de 1980. A Comissão observa de que a nova lei consolida as garantias e proteções necessárias para que as pessoas imigrantes e suas famílias não estejam vulneráveis ao tráfico de pessoas e ao trabalho forçado, estando de acordo com o estabelecido na Constituição Federal de 1988. Esse é o exemplo do seu art. 3º e 4º, que prevê a autorização de residência para aquelas pessoas que hajam sido vítimas do tráfico de pessoas<sup>208</sup>.
- 149.** Sobre isso, apesar da Comissão reconhecer os grandes desafios conectados com a resolução desses crimes, faz um alerta ao Estado de que a solução a longo prazo deve que estar alicerçada em um processo de cooperação entre os entes federativos internos, assim como internacionais de maneira a diminuir as desigualdades estruturais a que as pessoas estão submetidas nos locais onde vivem. Dessa maneira, é possível construir um processo sustentável de solução do problema, indo além das soluções individuais, caso a caso.

---

206 Presidência da República, [Decreto Nº. 9.440](#), 3 de julho de 2018.

207 Presidência da República, [Lei Nº. 13.445](#), de 24 de maio de 2017.

208 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 30.





**OUTROS GRUPOS EM  
SITUAÇÃO ESPECIAL  
DE RISCO**

## CAPÍTULO 3 OUTROS GRUPOS EM SITUAÇÃO ESPECIAL DE RISCO

### A. PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE, SISTEMA SOCIOEDUCACIONAL E COMUNIDADES TERAPÊUTICAS

- 150.** Nos últimos 20 anos, a Comissão vem dedicando especial atenção às condições deploráveis de detenção que caracterizam as instituições de privação de liberdade no Brasil, que, além dos sérios riscos à vida e à integridade das pessoas privadas de liberdade, constituem *per se* situações de tratamento cruel, desumano e degradante<sup>209</sup>. Essas condições envolvem níveis alarmantes de superlotação, em sua maioria de pessoas afrodescendentes, infraestrutura precária, falta de separação entre pessoas *sub judice* e condenadas e notável insuficiência de agentes penitenciários. Além disso, prevalecem cuidados médicos negligentes, alimentação inadequada devido à sua escassez e baixo valor nutricional, falta de higiene, acesso inadequado à água, falta de itens essenciais, falta de programas eficazes de reintegração social e falta de tratamento diferenciado em relação aos diferentes tipos de população<sup>210</sup>. Da mesma forma, nos centros de privação de liberdade, existem situações que ameaçam a integridade pessoal dos visitantes das pessoas detidas, principalmente através da realização das chamadas inspeções vexatórias.
- 151.** Nos últimos anos, efetivamente, as violações de direitos humanos ocorridas nos sistemas de privação de liberdade no Brasil têm sido objeto de um crescente número de casos submetidos à consideração da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, chegando a 9.009 beneficiários nos últimos 5 anos, entre adultos e adolescentes. Em alguns deles, a Comissão outorgou medidas cautelares por entender que as condições de privação de liberdade feriam o princípio da dignidade humana e, portanto, demandavam medidas urgentes a fim de que não houvesse perdas irreparáveis<sup>211</sup>.

209 CIDH, *Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Brasil*, 12 de novembro de 2018. Ver também: *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Informe sobre misión a Brasil del 3 al 14 de agosto de 2015, A/HRC/57/Add.4*, 29 de janeiro de 2016, parágrafo 113.

210 Senado Federal, *Em Discussão! Os principais debates do Senado Federal*, 2016.

211 MC 114-10 – Personas privadas de libertad en el Departamento de la Policía Judicial (DPJ) de Vila Velha, Brasil; MC 199/11 – Personas privadas de libertad en la Prisión Profesor Aníbal Bruno, Brasil; MC 367/13 – Pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas; MC 60/15 – Adolescentes privados de liberdade em unidades de atendimento socioeducativo de internação masculina do estado do Ceará, Brasil; MC 302/15 – Adolescentes privados de liberdade no Centro de Atendimento Socioeducativo do Adolescente (CASA), Brasil.

- 152.** Embora o sistema prisional, o sistema socioeducativo e as comunidades terapêuticas sejam regidos por marcos legais e regulatórios distintos, a CIDH observou, nos três casos, que o Estado não tem sido capaz de garantir a proteção necessária às pessoas que se encontram institucionalizadas, sejam elas públicas ou privadas. Em todos eles há registros de casos de tortura e maus tratos, o que viola normas interamericanas e internacionais de direitos humanos<sup>212</sup>. A CIDH observa que a falta de controle do Estado em relação a esses recintos, o conseqüente autogoverno e as condições deploráveis de detenção nas instituições de privação de liberdade causaram confrontos e tensões que resultam em altos níveis de violência e graves efeitos sobre a vida e integridade pessoal. Nesse sentido, tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte observaram com profunda preocupação que as mortes ocorridas são causadas em um contexto sistemático de atos repetidos de violência, que resultaram na concessão de diversas medidas cautelares e provisórias<sup>213</sup>.
- 153.** A CIDH reconhece que o Sistema Socioeducativo encontra suas bases no Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual, por sua vez, observa a Convenção sobre os Direitos da Criança. Portanto, tem-se presente que o Sistema Socioeducativo e o Sistema Prisional são distintos e que, para crianças e adolescentes, requerem-se medidas de proteção especiais e particulares à sua idade e estágio de desenvolvimento. Todavia, para fins deste relatório e em função do quadro de violações observadas quando da visita ao país, alguns paralelos serão traçados entre os dois sistemas.

## 1. Pessoas privadas de liberdade

- 154.** O Brasil é o país com a terceira maior população carcerária do mundo, registrando um total de 755.274 pessoas privadas de liberdade em 2019 e uma taxa de superlotação de 170,74%. Ao mesmo tempo, a taxa de presos provisórios, que chega a 229.823, ou seja 30,43% do total da população carcerária. Do total dessa população privada de liberdade baixo esse regime, 94,16% são homens e 5,83% são mulheres. A CIDH destaca o fato de que entre 2000 e 2019, a população carcerária aumentou 224.5%<sup>214</sup>.
- 155.** Como a Comissão já se pronunciou, o Brasil enfrenta um problema de discriminação racial estrutural histórico, que coloca as pessoas afrodescendentes em um processo

---

212 *Human Rights Watch, Relatório Mundial 2020*, 2020.

213 A CIDH concedeu, por exemplo, as seguintes medidas cautelares: MC 8/13 - Pessoas Privadas de Liberdade no Presídio Central de Porto Alegre; MC 367/13 - Pessoas Privadas de Liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, e MC 60-15 - Adolescentes privados de liberdade em centros de atendimento socioeducativo de internação masculina no estado do Ceará. Por sua vez, a Corte emitiu medidas provisórias, entre outras, relacionadas ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas, ao Complexo Penitenciário Curado e ao Presídio Urso Branco.

214 Ministério da Justiça e Segurança Pública, *Infopen Relatórios Analíticos*, dezembro 2020.

de inequidade e exclusão. Em particular, a Comissão observa com extrema preocupação a predominância de pessoas afrodescendentes no sistema penitenciário, que constituem 65,9% do total da população carcerária<sup>215</sup>. Esse dado demonstra que a discriminação racial enfrentada por essas pessoas também faz com que elas sejam mais propensas a serem encarceradas.

- 156.** A respeito, o Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos e degradantes estabeleceu que o alto grau de racismo institucional verificado no Brasil ocasiona que os afrodescendentes corram um risco significativamente maior de prisão em massa, abuso policial, tortura, maus-tratos e discriminação nas prisões<sup>216</sup>. Da mesma forma, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a essas pessoas são proferidas sentenças mais altas pelos mesmos crimes cometidos pelo restante da população<sup>217</sup>. Nesse sentido, quando uma pessoa afrodescendente é acusada, ela tem maior probabilidade de ser encarcerada ou mantida na prisão sem a possibilidade de aplicar medidas alternativas a ela<sup>218</sup>.
- 157.** Da mesma forma, a CIDH destaca que, embora a população carcerária brasileira seja composta principalmente por homens negros e jovens, o grupo que mais cresce é o das mulheres, também jovens e negras. De igual maneira, no período de 2006 a 2019, a população carcerária de mulheres cresceu quase 116,27%<sup>219</sup>. A respeito, segundo informado pelo Estado, apesar de somente 4,91% do sistema prisional ser composto por mulheres, ao se comparar o ano de 2000 com o de 2017, a taxa de aprisionamento feminino cresceu 675%<sup>220</sup>.
- 158.** O Estado brasileiro, reconhecendo o aumento do número de detenções de mulheres e o reflexo da discriminação de gênero no sistema prisional, brindou informação sobre a construção da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, de 2014, que busca fomentar a elaboração de políticas estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade e egressas<sup>221</sup>. A Comissão saúda a iniciativa e insta ao Estado a seguir investindo e fortalecendo tal proposta.

---

215 Ministério da Justiça e Segurança Pública, *Infopen Relatórios Analíticos*, dezembro 2020.

216 Relator Especial sobre la tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, *Informe sobre Misión al Brasil del 3 al 14 de agosto de 2015, A/HRC/57/Add.4*, 29 de janeiro de 2016, par. 29.

217 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A aplicação de penas e medidas alternativas: relatório de pesquisa*. 2015.

218 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A aplicação de penas e medidas alternativas: relatório de pesquisa*. 2015.

219 Ministério da Justiça e Segurança Pública, *Infopen*, 9 de março de 2020.

220 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 35.

221 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 35.

- 159.** A CIDH reconhece os vários esforços do Estado brasileiro nessa área, principalmente os que visam reduzir a prisão preventiva, como aumentar a eficácia do controle judicial das detenções por meio de audiências de custódia e promover a aplicação de medidas alternativas<sup>222</sup>. Em particular, a CIDH destaca a incorporação do enfoque de gênero na aplicação da prisão domiciliar, com a decisão de fevereiro de 2018 do Supremo Tribunal Federal que concede essa medida a mulheres e adolescentes em prisão preventiva que estejam grávidas, com filhos e filhas de até 12 anos ou encarregadas de pessoas com deficiência<sup>223</sup>. Além disso, durante a sua visita, a Comissão foi informada sobre vários programas focados na reintegração social<sup>224</sup>.
- 160.** A CIDH observa que o aumento da população carcerária e os altos níveis de superlotação decorrem principalmente de uma política criminal que tenta solucionar problemas de segurança privilegiando o encarceramento. A CIDH reitera que não há evidências empíricas que demonstrem que políticas baseadas em maiores restrições ao direito à liberdade pessoal tenham um impacto real na redução do crime e na violência ou que resolvam, num sentido mais amplo, os problemas da insegurança cidadã<sup>225</sup>.
- 161.** Uma amostra disso se reflete nas políticas de drogas iniciadas desde os anos 90 e que tem como objetivo principal criminalizar o consumo e o tráfico dessas substâncias. Apesar de o Estado ter realizado várias ações para contemplar tratamentos diferenciados aos crimes relacionados às drogas (uso e tráfico), verifica-se notável aumento no número de pessoas privadas de liberdade por delitos de drogas no Brasil. Segundo dados oficiais disponíveis, entre 2006 e 2016, esse contingente aumentou 272%<sup>226</sup>.

---

222 Essa promoção foi realizada, por exemplo, através da criação da Política Nacional de Alternativas Penais e da emissão do ato administrativo nº 42 [portaria] do Ministério da Justiça do Brasil sobre o gerenciamento da vigilância eletrônica. Esses esforços foram destacados pela CIDH anteriormente. CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julho de 2017, parágrafos. 112 e 126.

223 CIDH, Comunicado de imprensa 049/18, *CIDH saluda decisión a favor de mujeres encarceladas en Brasil*. Washington, D.C., 14 de março de 2018.

224 Entre essas ações se destacam os programas educacionais, de leitura e artesanais. Da mesma forma, a CIDH também teve conhecimento de iniciativas destinadas a envolver outros setores da população nesse sentido, como as organizações da sociedade civil. Informações fornecidas à CIDH pelas autoridades penitenciárias do Maranhão e durante a visita ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em 6 e 8 de novembro de 2018. Da mesma forma, o Estado de São Paulo informou que o processo de reintegração social é uma das condições fundamentais para a luta contra a reincidência e o encarceramento em massa. República Federal do Brasil, Relatório com informações adicionais sobre a visita *in loco*, maio de 2019, p. 53. Relatório enviado à CIDH por meio da nota 141 da Missão Permanente do Brasil junto à OEA, 17 de maio de 2019.

225 CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julho de 2017, parágrafo 86, e CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 dezembro 2013, parágrafo. 100.

226 Nesse sentido, em 2006, o Departamento Penitenciário Nacional informou que um total de 47.472 pessoas foram presas por crimes relacionados às drogas. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, *Sistema integrado de informaciones penitenciárias - InfoPen*, dezembro de 2006. Em 2016, esse número aumentou para 176.808 pessoas. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, *Sistema integrado de informaciones penitenciárias- InfoPen*, junho de 2016.

- 162.** A CIDH destaca o impacto dessa política sobre as comunidades pobres e periféricas, bem como na exacerbação de disparidades raciais nas prisões e na super-representação de afrodescendentes no sistema de justiça criminal.
- 163.** A CIDH também enfatiza que essas políticas afetaram desproporcionalmente as mulheres, o que mostra claramente que o crime de tráfico ou uso de drogas constitui a principal causa do seu encarceramento. Assim, 62% das mulheres são privadas de liberdade por esse tipo de delito<sup>227</sup>, em contraste com apenas 26% no caso dos homens. Entre 2003 e 2016, a população carcerária de mulheres triplicou de 9.683 para 41.087 pessoas, 62% delas mulheres afrodescendentes<sup>228</sup>. Esses números são especialmente preocupantes para a CIDH, considerando que a maioria dessas mulheres ocupa apenas posição de “apoio” ao realizar o transporte e pequena comercialização de drogas<sup>229</sup>.
- 164.** Em relação à prisão provisória, apesar dos esforços do Estado para reduzir seu uso, principalmente com a adoção de audiências de custódia e a incorporação da perspectiva de gênero na aplicação de medidas alternativas, vários desafios persistem para que a política criminal e penitenciária brasileira esteja em plena sintonia com os parâmetros internacionais de direitos humanos. Entre esses desafios estão: políticas criminais que apostam no encarceramento como solução para a insegurança do cidadão; pressão da mídia e da opinião pública para combater a insegurança através da privação de liberdade e defesa jurídica inadequada<sup>230</sup>.
- 165.** Como já mencionado, a CIDH também observa que 30,43% da população carcerária, o equivalente a um total de 229.823 pessoas privadas de liberdade, estão em prisão provisória<sup>231</sup>. Esses números mostram que a prisão provisória é claramente aplicada de maneira contrária ao seu caráter excepcional. A este respeito, a Comissão reitera que o uso da prisão provisória deve ser limitado pelo direito à presunção de inocência, além dos princípios de excepcionalidade, legalidade, necessidade e proporcionalidade.
- 166.** Nesse sentido, a Comissão recorda que um dos principais avanços para reduzir o uso da prisão provisória e que representa uma boa prática em nível regional é a im-

---

227 Departamento Nacional Penitenciário, Brasil, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres, 2ª edição, 2018.

228 Ministério Nacional de Justiça e Segurança Pública, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres, Brasília, 2018.

229 Departamento Nacional Penitenciário, Brasil, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, “Infopen Mulheres”, 5 de novembro de 2015; Conectas Direitos Humanos e Plataforma Brasileira de Políticas sobre Drogas (PBPD), Solicitação de audiência “Derechos humanos, encarcelamiento y políticas de drogas en Brasil”, 162 período ordinário de sessões. Informações fornecidas à Comissão em 1 de março de 2017.

230 Em particular, em relação aos serviços da defensoria pública, a CIDH foi informada de que, nos níveis federal e estadual, se caracterizam por recursos humanos insuficientes. Informações fornecidas à CIDH pela Defensoria Pública da União, bem como pela Defensoria do Estado do Maranhão, 6 e 10 de novembro de 2018.

231 Ministério da Justiça e Segurança Pública, Infopen Relatorios Analiticos, dezembro 2020.

plementação de audiências de custódia.<sup>232</sup> A CIDH toma nota que essas audiências constituem um mecanismo recentemente adotado pelo Estado brasileiro para evitar privações desnecessárias de liberdade e comprovar o caráter indispensável da manutenção do encarceramento.<sup>233</sup> De acordo com a Resolução Nº. 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), essas audiências exigem que as pessoas detidas em flagrante, independentemente da motivação ou natureza do crime, sejam apresentadas à autoridade judicial dentro de um período de 24 horas após ser privado de liberdade para ser ouvido com a presença do Ministério Público e da Defensoria Pública<sup>234</sup>.

- 167.** Atualmente, as audiências de custódia estão operando nas capitais dos 26 estados do país e no Distrito Federal. Segundo dados do Judiciário, desde o início de sua implementação e até junho de 2017, foram realizadas 258.485 audiências de custódia em todo o país. Destas, 55,32% (em 142.988 casos) resultaram em prisão provisória. No estado do Rio Grande do Sul, a taxa de decretação de prisão provisória atinge 84,83% e, por sua vez, os estados de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins e Pernambuco mostram números acima de 60%. Os estados que apresentam números abaixo de 50% são Bahia, com 38,75%; Amapá com 42,14% e Mato Grosso com 43,72%<sup>235</sup>. Os números anteriores constituem um avanço, principalmente considerando que, de acordo com as informações de que a Comissão dispõe após 2011, com a entrada em vigor da Lei das Medidas Cautelares<sup>236</sup>, o percentual de decretação da prisão provisória em casos de crimes em flagrante era superior<sup>237</sup>. Apesar disso, a prisão provisória em aproximadamente 55% dos casos reflete que essa medida continua a ser aplicada de maneira contrária à excepcionalidade da sua natureza.

232 Nesse sentido, a CIDH já havia se pronunciado anteriormente. CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julho de 2017, parágrafo. 186 e ss, e CIDH, Comunicado de Imprensa 29/16, *CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil*, 7 de março de 2016

233 CIDH, Comunicado de Imprensa 29/16, *CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil*, 7 de março de 2016.

234 Nesse sentido, a autoridade judicial decidirá sobre a inadmissibilidade de quaisquer medidas punitivas, a determinação de detenção preventiva, a aplicação de medidas alternativas ou com relação à adoção de outras medidas necessárias à preservação dos direitos do acusado Conselho Nacional de Justiça do Brasil, *Resolução 213* de 15 de dezembro de 2015, artigo 1.

235 Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “*Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia*”, junho de 2017.

236 Por meio desse regulamento, o Código de Processo Penal do Brasil foi modificado para garantir o princípio de excepcionalidade da prisão preventiva, através da extensão de medidas alternativas à prisão preventiva; tais como fiança, mecanismos de monitoramento eletrônico, prisão domiciliar, entre outros. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei Nº 12.403*, de 4 de Maio de 2011.

237 Por exemplo, nos casos do Rio de Janeiro e São Paulo, as taxas de confirmação de prisão preventiva totalizaram 72,3% e 61,3%, respectivamente. Após a implementação das audiências de custódia, o percentual caiu para 57% no Rio de Janeiro e para 53% em São Paulo. Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional, Brasil, “*Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: Análise de experiências e recomendações de aprimoramento*”, p. 25, 2016.

- 168.** Embora o estabelecimento das audiências de custódia represente um avanço importante, a Corte Interamericana verificou que a implementação desses mecanismos “não é uma realidade em todos os municípios do Brasil”<sup>238</sup>. Além disso, a CIDH tomou conhecimento de diversos desafios na aplicação dessas audiências, como o tempo reduzido e falta de privacidade na comunicação entre o acusado e sua defesa; a falta de explicação da autoridade judicial no início da audiência em termos claros sobre o procedimento da audiência; a coordenação inadequada entre instituições judiciais; e a falta de tradução e interpretação quando se trata de migrantes e populações tradicionais. Da mesma forma, a Comissão manifestou preocupação com os números que indicariam a falta de investigação e acompanhamento das alegações de maus-tratos e tortura apresentadas durante a realização das audiências de custódia<sup>239</sup>.
- 169.** Adicionalmente, a CIDH manifesta grande preocupação diante da Proposta de Decreto Legislativo N.º 317/2016<sup>240</sup>, que sustaria os efeitos da Resolução N.º 231/2015 do CNJ. Se aprovado, o Decreto Legislativo, em análise da Comissão, poderia representar um retrocesso nos avanços alcançados na garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade.
- 170.** De igual maneira, a CIDH destaca a incorporação da abordagem de gênero na aplicação da prisão domiciliar. A Lei n.º 13.257/2016, que modificou o artigo 318 do Código de Processo Penal, expandiu as causas que permitem a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar<sup>241</sup>. Diferentemente do preceito anterior, que contemplava apenas a possibilidade de prisão domiciliar às mulheres no sétimo mês de gestação ou em gestação de alto risco, o novo texto não delimita um determinado período de tempo e prevê a aplicação dessa medida para a mulher em estado de gestação (inciso IV) e para mulheres que têm filhos menores de 12 anos de idade (inciso V)<sup>242</sup>.
- 171.** Além disso, a decisão proferida pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, de 20 de fevereiro de 2018, concedeu prisão domiciliar a mulheres e adolescentes em prisão preventiva que estejam grávidas, que tenham filhos com até 12 anos ou que

---

238 Corte IDH. *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil*. Medidas Provisórias Resolução de 31 de agosto de 2017, parágrafo 27.

239 CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julho de 2017, parágrafo 192. Em particular, a Comissão alertou que, apesar do alto número de denúncias de maus-tratos e tortura, e que a investigação de 74% das 1.152 denúncias registradas no Tribunal de Justiça de São Paulo havia começado, em fevereiro de 2016, não se havia determinado responsabilidade dos agentes de segurança em qualquer um dos casos. Conectas, Nota à Imprensa “Audiências de custódia fazem um ano: o que mudou?”, 25 de fevereiro de 2016.

240 Câmara dos Deputados, *Proposta de Decreto Legislativo n. 317/2016*, 2016.

241 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei No. 13.257*, de 8 de março de 2016.; CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julho de 2017, parágrafo 213.

242 Lei 13.257/2016 que altera o artigo 318 do Código de Processo Penal (Estatuto da Primeira Infância), Brasil, com vigência a partir de 8 de março de 2016, artigo 318, incisos IV e V; CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julho de 2017, parágrafo 213.

sejam responsáveis por pessoas com deficiência. Conforme decidido pelo STF, os tribunais do país teriam um período de 30 dias para cumprir esta decisão<sup>243</sup>.

- 172.** Adicionalmente, a CIDH saúda a decisão do Supremo Tribunal Federal que determina a transferência de mulheres trans em cumprimento de pena em presídios masculinos para presídios femininos, uma vez que se reconheceu que “transexuais e travestis encarceradas são um grupo sujeito a uma dupla vulnerabilidade” (*sic*)<sup>244</sup>. Em opinião da Comissão, a decisão representa importante passo para que a privação de liberdade deixe de resultar em violações múltiplas para grupos vulneráveis e estigmatizados e avance com a aplicação dos princípios da igualdade e não discriminação com base na identidade e/ou expressão de gênero.
- 173.** Durante a visita, a CIDH também pôde observar condições preocupantes nos centros de detenção visitados, como a superlotação. Nesse sentido, segundo informações prestadas pelas respectivas autoridades carcerárias, a Penitenciária Agrícola de Monte Cristo - com capacidade de alojamento de 650 pessoas - contava com quase o dobro da ocupação, somando um total de 1.248 pessoas detidas. Igualmente, o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, com capacidade para 1.699 homens, abrigava 4.093. Já na Cadeia Pública Jorge Santana, das 750 vagas, tinha uma ocupação de 1.833 pessoas detidas no dia da visita<sup>245</sup>. A este respeito, a Comissão enfatiza o recente pronunciamento da Corte Interamericana no sentido de que, quando as condições do estabelecimento se deterioram como resultado da superlotação e outras violações daí decorrentes, “o conteúdo aflitivo da penalidade ou privação de liberdade preventiva é aumentado a ponto de que se torna ilegal ou antijurídica”<sup>246</sup>.
- 174.** Da mesma forma, nas prisões visitadas, a CIDH observou com especial preocupação o confinamento permanente de pessoas privadas de liberdade, inclusive adolescentes, diante da alegada falta de agentes penitenciários nos centros de detenção, que, Cadeia Pública Jorge Santana, registrava 1 agente para quase 366 internos. A Comissão notou que essa situação faz com que os detidos se encontrem praticamente o tempo todo em suas celas (caracterizadas por altos níveis de superlotação e condições deploráveis) e sem acesso a programas educacionais ou relacionados ao trabalho. Nesse sentido, a CIDH reafirma ao Estado que a privação de liberdade sob condições de confinamento prolongado e sem a possibilidade de ter acesso a esses tipos de

---

243 CIDH, Comunicado de imprensa 049/18, *CIDH saluda decisión a favor de mujeres encarceladas en Brasil*. Washington, D.C., 14 de março de 2018.

244 Supremo Tribunal Federal, *Medida Cautelar na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental 527 Distrito Federal*, 26 de junho de 2019.

245 Os dados relacionados à atual acomodação desses centros foram obtidos durante as visitas *in loco* da CIDH entre 9 e 10 de novembro de 2018.

246 Corte IDH. *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho respecto de Brasil*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de novembro de 2018, parágrafo 92.

políticas públicas, além de expor os detidos a maiores abusos e violações de direitos humanos, torna praticamente impossível a sua reintegração social.

- 175.** O confinamento prolongado nas prisões brasileiras também tem sido motivo de preocupação para o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o qual ressalta que a falta de agentes penitenciários suficientes é contrária aos regulamentos brasileiros. Em particular, a Resolução N<sup>o</sup>. 1/2009 do Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária estipula que cada agente de segurança deve ter apenas cinco pessoas encarcerada sob custódia<sup>247</sup>.
- 176.** A Comissão manifesta especial preocupação com as alarmantes condições apresentadas na unidade de Jorge Santana, pertencente ao Complexo Penitenciário de Geri-cinó (Bangú), que resultam em sérios riscos à vida e à integridade dos seus 1.833 detidos. Essas pessoas, todas em prisão provisória, estão permanentemente tranca-das em celas com quase o triplo de sua capacidade de ocupação<sup>248</sup>, sem acesso a ati-vidades de qualquer tipo e sem banho de sol. No dia da visita, havia apenas 5 agen-tes para toda a população. A CIDH faz um alerta de que as condições de detenção se apresentaram deploráveis e ameaçam abertamente a dignidade dos internos. Além da superlotação, os espaços estavam caracterizados pelo mau cheiro, ventilação ina-dequada e falta de iluminação e luz solar. Além disso, pôde-se constatar a presença de infestação de baratas e ratos nas celas.
- 177.** A situação das aproximadamente 400 pessoas nas celas “A” e “B” é de particular ris-co, principalmente devido ao mau estado de saúde em que muitas delas estão. Em muitos casos, essas pessoas foram presas em flagrante no contexto de operações po-liciais e teriam sido feridas por arma de fogo. A CIDH advertiu sobre o quadro visivel-mente infeccioso desses ferimentos e, a esse respeito, foi informada pelo Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura no Rio de Janeiro acerca da falta de pessoal médi-co para atender tais detentos<sup>249</sup>. Com relação às pessoas detidas e feridas no âmbito das operações armadas, a CIDH recebeu a preocupante informação sobre o fato de que estas não estavam sendo apresentadas nas audiências de custódia.
- 178.** A Comissão toma nota da realização de uma reunião, em 2020, de entes estatais de diversos níveis para tratar sobre as medidas a serem adotadas por cada um dos en-volvidos no relativo aos problemas enfrentados no Presídio Evaristo de Moraes, na Cadeia Pública Jorge Santana e no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho objeto de

---

247 Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura, *Informe de misión a unidades de privación de la libertad en el estado de Roraima*, 2017, parágrafo 143

248 No dia da visita (9 de novembro), por exemplo, nas celas “A” e “B” com capacidade para 75 pessoas e 67 pessoas respectivamente, havia aproximadamente 200 presos.

249 Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro, “Recomendações sobre Sistema Prisional, Sistema Socioeducativo e Fortalecimento Institucional do Sistema Estadual de Prevenção à Tortura”, Informe para la CIDH, 10 de novembro de 2018, p. 10.

medidas cautelares e provisórias por parte do Sistema Interamericano<sup>250</sup>. Nesse sentido, ao tempo em que a CIDH aplaude a iniciativa, recorda que tais problemas devem ser solucionados com a máxima urgência.

**179.** Outro aspecto que chamou a atenção da CIDH foi a situação precária dos serviços de saúde nas prisões brasileiras. Nesse sentido, e apesar do progresso relatado pelo Estado na questão<sup>251</sup>, a Comissão observou e foi informada da negligência nos cuidados médicos, decorrente principalmente da falta de pessoal médico e da falta de medicamentos e equipamentos necessários. Em particular, a CIDH alertou que a superlotação, a falta de higiene e ventilação inadequada constituem uma séria ameaça à saúde dos detentos. Isso se deve principalmente ao aumento do risco de contágio de doenças infecciosas, como a tuberculose, aspecto este que também é reconhecido pelo próprio Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)<sup>252</sup>. Nesse contexto, a Comissão lembra que os órgãos do Sistema Interamericano afirmaram em várias ocasiões a obrigação dos Estados de fornecer serviços de saúde oportunos e adequados às pessoas sob sua custódia. Em particular, em relação à tuberculose, a fim de eliminar o risco de sua transmissão, é imperativa a implementação de medidas administrativas e ambientais apropriadas, de acordo com as disposições relacionadas ao assunto da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)<sup>253</sup>.

**180.** Por outro lado, apesar da adoção de algumas medidas que incorporam a perspectiva de gênero em centros penitenciários<sup>254</sup>, a CIDH observou a falta de atendimento médico feminino e a falta de programas efetivos de reintegração social. Em particular,

---

250 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 37 e 38.

251 Entre esses avanços, a publicação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Penitenciário (2014) e a implementação do Sistema Horus para gerenciar e acompanhar a dispensação médica no sistema penitenciário. (2017). Departamento Penitenciário Nacional, Coordenação de Saúde da Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania e do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, "Saúde Prisional", junho de 2018, p. 3 e 5.

252 Em particular, o Departamento Penitenciário Nacional estabeleceu que as condições físicas e a superpopulação favorecem a disseminação da tuberculose intramural. Além disso, indicou que, sendo uma doença transmitida pelo ar, e que os recursos humanos ainda não são suficientes para controlar, diagnosticar e tratar precocemente os casos identificados. Departamento Penitenciário Nacional, Coordenação de Saúde da Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania e do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, "Saúde Prisional", junho de 2018, p. 5.

253 Para mais informações, veja Organização Pan-Americana da Saúde, *"Guía para el control de la tuberculosis en poblaciones privadas de libertad de América Latina y el Caribe"*, 2008. p. 75; Organização Mundial da Saúde, *"El control de la tuberculosis en prisiones: manual para directores de programas"*; Corte IDH. *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho respecto de Brasil*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de agosto de 2017, parágrafo. 54.

254 Nesse sentido, por exemplo, a CIDH foi informada de que o DEPEN está em processo de aquisição de veículos para transportar mulheres durante a gravidez, em trabalho de parto ou com deficiência. Além disso, incentiva o treinamento contínuo de funcionários penitenciários sobre tratamentos com perspectiva de gênero e abordagens diferenciadas. Coordenação de Políticas para Mulheres e Promoção de Diversidades, Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania e Departamento Penitenciário Nacional, novembro de 2018.

com relação à assistência médica, a Comissão observou que em muitos estabelecimentos as mulheres não recebem serviços ginecológicos ou mesmo têm acesso aos produtos necessários para a higiene feminina.<sup>255</sup> Por outro lado, observou-se que as mulheres trans não recebem tratamento hormonal<sup>256</sup>. Recentemente, a CIDH também foi informada sobre a falta de alimentação adequada para as gestantes.<sup>257</sup>

**181.** A esse respeito, a CIDH lembra que, de acordo com os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, as mulheres privadas de liberdade têm direito a acesso a cuidados médicos especializados, que respondem adequadamente às suas características físicas e biológicas, bem como suas necessidades de saúde reprodutiva<sup>258</sup>. Além disso, os Estados devem fornecer regularmente às mulheres os itens essenciais para suas próprias necessidades de saúde<sup>259</sup>. Com relação às mulheres trans, os estados têm a obrigação de fornecer assistência médica que reconheça qualquer necessidade específica com base na identidade de gênero e ou expressão de gênero<sup>260</sup>.

**182.** A CIDH foi também informada sobre a realização arbitrária de revistas corporais nas prisões de adultos e em centros de adolescentes, o que constitui uma violação do direito à integridade pessoal das pessoas que visitam. Nesse sentido, os visitantes, e especialmente as mulheres, seriam forçados em muitos casos a se despir e expor seus órgãos genitais, a se curvar e se levantar repetidamente no que se conhece como “agachamento”<sup>261</sup>. Nesse sentido, o Subcomitê de Prevenção da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes alertou, desde 2012, que

255 Ouvidoria Geral da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, Rede e Movimentos Contra Violência e outras organizações, “Sistema Prisional e Gênero: Informações e Recomendações”. Informações fornecidas à CIDH em 10 de novembro de 2018 e Rede de Justiça Criminal; “Discriminação de gênero no Sistema Penal”, 9ª edição, setembro de 2016.

256 Ouvidoria Geral da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, Rede e Movimentos Contra Violência e outras organizações, “Sistema Prisional e Gênero: Informações e Recomendações”; Informações fornecidas à CIDH em 10 de novembro de 2018.

257 Informação proporcionada à CIDH durante a reunião virtual com organizações da sociedade civil, celebrada em 29 de junho de 2020.

258 CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, OEA/Ser/L/V/II.131, Documento aprovado pela Comissão em seu 131º Período Ordinário de Sessões, realizado de 3 a 14 de março de 2008. Princípio X “Salud”.

259 CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, OEA/Ser/L/V/II.131, Documento aprovado pela Comissão em seu 131º Período Ordinário de Sessões, realizado de 3 a 14 de março de 2008. Princípio XII “Albergue, condiciones de higiene y vestido”.

260 The Yogyakarta Principles, *Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, Princípio 9.B.

261 DPEN, *As Revistas Íntimas Realizadas em Visitantes dos Presos no Sistema Penitenciário Brasileiro*, 2016; Organização de Direitos Humanos, Projeto Legal; Associação de Familiares e Amigos de Presos (AMPARRAR), Conectas, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Instituto Pro Bono; Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Informação proporcionada à CIDH em 17 de julho de 2018, no marco da reunião de trabalho do 169 PS, celebrada em Boulder Colorado em 2 de outubro de 2018; e Rede de Justiça Criminal “Discriminação de Gênero no Sistema Penal”, 9ª edição, setembro de 2016.

há um grande número de reclamações sobre métodos de revista invasivos e vexatórios aplicados aos visitantes, incluindo para mulheres mais velhas, meninos e meninas<sup>262</sup> e que essas revistas corporais não podem ser justificadas pela intenção de impedir a entrada de objetos ilegais<sup>263</sup>. Neste contexto, a Comissão recorda que esses procedimentos devem ser realizados em condições sanitárias adequadas, por pessoal qualificado do mesmo sexo, além de serem compatíveis com a dignidade humana e com o respeito pelos direitos fundamentais. Para esse fim, o Estado deve usar meios alternativos que levem em conta procedimentos e equipamentos tecnológicos, como detectores de metal, ou outros métodos apropriados<sup>264</sup>.

- 183.** Por fim, e tendo em vista as condições alarmantes de detenção que prevalecem nas prisões brasileiras, a CIDH recorda o que foi apontado pela Corte Interamericana no sentido de que podem eventualmente violar o artigo 5.6 da Convenção Americana, ou seja, não poderiam cumprir o objetivo essencial da punição, que é a reintegração social de pessoas privadas de liberdade<sup>265</sup>.
- 184.** A superlotação e a falta de pessoal dificultam que as autoridades penitenciárias administrem adequadamente as prisões. Isso tem resultado na delegação de autoridade aos próprios presos e na prevalência de estruturas informais de controle. Nesse sentido, o Subcomitê de Prevenção da Tortura observou que, em alguns estados, presos conhecidos como “chaveiros” têm o poder de abrir e fechar os portões de entrada, supervisionar e manter o controle de seus pavilhões, designar tarefas internas relacionadas à limpeza e preparação dos alimentos<sup>266</sup>, disciplinar e punir “presos menos poderosos”<sup>267</sup>. Essas estruturas de controle aumentam as chances de que os detentos sejam submetidos a maus-tratos e tortura ou até mesmo privados de suas vidas, enquanto os autores desses atos permanecem impunes<sup>268</sup>.

262 Subcomitê para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *Informe sobre la visita al Brasil*, CAT/OP/BRA/1, 5 de julho de 2012.

263 *Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Informe sobre misión al Brasil del 3 al 14 de agosto de 2015*, A/HRC/57/Add.4, 29 de janeiro de 2016, parágrafo 38.

264 CIDH, *Informe sobre los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de dezembro de 2011, parágrafo 590, y CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.131, Documento aprovado pela Comissão em seu 131º Período Ordinário de Sessões, realizado de 3 a 14 de março de 2008. Princípio XXI.

265 Corte IDH. *Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho respecto de Brasil*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de novembro de 2018, parágrafo 85.

266 Subcomitê para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: Observaciones y Recomendaciones*, CAT/OP/BRA/3, 16 de fevereiro de 2017, parágrafo 41; Human Rights Watch, *The State let Evil Take Over. The Prison Crisis in the Brazilian State of Pernambuco*, 15 de outubro de 2015.

267 Subcomitê para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: Observaciones y Recomendaciones*, CAT/OP/BRA/3, 16 de fevereiro de 2017, parágrafo 41.

268 Subcomitê para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: Observaciones y Recomendaciones*, CAT/OP/BRA/3, 16 de fevereiro de 2017, parágrafo 41.

- 185.** A falta de controle por parte das autoridades penitenciárias foi observada pela Comissão durante sua visita à Prisão Agrícola de Monte Cristo, em Roraima. Esse recinto seria praticamente governado por uma facção criminosa que impede até os agentes e autoridades penitenciárias de entrarem nos pavilhões onde residem os presos, que são os que abrem e fecham as celas. Essa situação também foi observada pelo próprio Conselho Penitenciário do Estado de Roraima e pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura<sup>269</sup>.
- 186.** Em janeiro de 2017, ocorreram três massacres em centros de detenção que resultaram na morte de pelo menos 130 pessoas: a primeira em Manaus (Amazonas); o segundo em Boa Vista (Roraima); e o terceiro em Nísia Floresta (Rio Grande do Norte). Por meio de comunicado de imprensa, a CIDH condenou esses atos de violência e solicitou que o Estado os investigasse, a fim de identificar e punir os responsáveis<sup>270</sup>. Assim mesmo, em 2018, a CIDH voltou a se pronunciar sobre atos de violência nas prisões brasileiras no Pará, Ceará e Goiás, que resultaram na morte de pelo menos 24 pessoas<sup>271</sup>. Padrões esses de violência que também foram observados no Sistema Socioeducativo<sup>272</sup>.
- 187.** Um tema que merece especial destaque se relaciona aos testemunhos repetidos e consistentes atos de sobre tortura e tratamentos desumanos e degradantes cometidos nos centros prisionais por agentes carcerários. Em particular, a CIDH recebeu informações sobre esse tipo de tratamento cometido por agentes de forças especiais de custódia, como o Grupo de Intervenção Rápida (GIR) e o Grupo de Inteligência Tática (GIT), que, segundo informação, possuíam treinamento militar e têm a função garantir segurança e ordem nos casos de tumultos e tentativas de fuga, bem como executar procedimentos de inspeção para localizar armas, telefones celulares e drogas<sup>273</sup>.

269 Conselho Penitenciário do Estado de Roraima, Ofício No 003/2018. Boa Vista, Roraima, 7 de novembro de 2018; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, *Informe de misión a unidades de privación de la libertad en el estado de Roraima*, 2017, parágrafo 121.

270 CIDH, Comunicado de imprensa 2/17, *CIDH condena la muerte de casi un centenar de personas en cárceles de Brasil*. Washington, D.C., 11 de janeiro de 2017.

271 Nesse sentido, em 10 de abril de 2018, como resultado de uma tentativa de fuga maciça no Centro Prisional de Recuperação do Pará III, uma unidade pertencente ao Complexo Penitenciário de Santa Izabel, pelo menos 21 pessoas perderam a vida; entre eles, um guarda prisional; cinco estagiários e 15 membros do grupo organizado. Em 29 de janeiro de 2018, ocorreu um tumulto na prisão pública de Itapajé, localizada no estado do Ceará, que resultou em 10 pessoas perdendo a vida. Em 1º de janeiro, foram apresentados atos de violência semelhantes que resultaram na morte de 9 pessoas privadas de liberdade da Colônia Agroindustrial de Regime Semi-Aberto de Aparecida de Goiânia, no estado de Goiás. CIDH, Comunicado de imprensa 084/18, *CIDH condena la muerte de al menos 21 personas en cárcel de Brasil*. Washington, D.C., 23 de abril de 2018; CIDH, Comunicado de imprensa 030/18, *CIDH condena la muerte de diez personas en cárcel de Ceará, Brasil*. Washington, D.C., 16 de fevereiro de 2018, y CIDH, Comunicado de imprensa 003/18, *CIDH condena la muerte de personas privadas de libertad en cárcel de Brasil*. Washington, D.C., 11 de janeiro de 2018.

272 CIDH, Comunicado de imprensa 202/17V - *CIDH encerra visita ao Brasil*, Washington, D.C., 15 de dezembro de 2017.

273 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Informação No. 4/2018MNPCT/SNC/MDH, 10 de novembro de 2018, p. 3, e *Informe de misión a unidades de privación de la libertad en el estado de Roraima*, 2017, parágrafos 120 e 283. Nesse sentido, Associação de Familiares e Amigos de Presos (AMPARAR); Conectas Direitos Humanos; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Instituto Pro Bono; Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do estado de São Paulo, Informação proporcionada à CIDH em 17 de julho de 2018, no marco da reunião de trabalho del 169 período ordinário de sessão, celebrada em Boulder Colorado em 2 de outubro de 2018.

- 188.** Por exemplo, em suas visitas à prisão Jorge Santana e à prisão agrícola de Monte Cristo, em Roraima, a CIDH observou a presença de integrantes do GIT (Grupo de Intervenção Tática), caracterizados pelo visível porte de armas e pela impossibilidade de reconhecimento ou identificação por terem rostos cobertos com capuz. Sobre isso, a Comissão destaca-se a importância do trabalho das instituições de controle e fiscalização, como o Ministério Público, os Tribunais de Justiça e os Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, a fim de que práticas abusivas sejam coibidas e, quando cometidas, os responsáveis sejam julgados e punidos.
- 189.** Com relação às ações dessas forças especiais, a Comissão recebeu recentemente denúncias sobre o uso excessivo da força e maus-tratos cometidos pelo GIR em São Paulo, a Força-Tarefa de Intervenção Prisional no Rio Grande do Norte e GIRs em outros estados do país.<sup>274</sup> Em particular, segundo informações da sociedade civil, destaca-se o uso de cães treinados para assustar os detentos; inspeções vexatórias de mulheres; dano a pertences dos internos; uso de balas de borracha, gás de pimenta e gás lacrimogêneo indiscriminadamente; além de punições e espancamentos coletivos<sup>275</sup>. A CIDH recorda que o Comitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura já havia se pronunciado sobre isso, tendo recebido “várias queixas sobre o uso da força por unidades especiais da polícia militar que realizam intervenções nas prisões”<sup>276</sup>. A Comissão toma nota com preocupação sobre o fato de um crescente uso dessas operações poderiam ter relação com técnicas punitivas de forma extrajudicial às pessoas privadas de liberdade, bem como a adoção de regimes disciplinares de exceção e suspensão de direitos<sup>277</sup>.
- 190.** A CIDH ainda destaca que, conforme relatado por vários depoimentos, a maioria das pessoas, incluindo adolescentes, não relata a prática de tortura e maus-tratos nas prisões brasileiras por medo de represálias, tema de especial preocupação, uma vez que poderia ser um indicativo de que essa violação de direitos humanos tende a ser ainda mais grave. Da mesma forma, nos casos em que as queixas a esse respeito são registradas, a Comissão recebeu informação de certa leniência por parte dos órgãos

---

274 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Informação No. 4/2018MNPCT/SNC/MDH, 10 de novembro de 2018, p. 3, e *Informe de misión a unidades de privación de la libertad en el estado de Roraima*, 2017, parágrafos. 120 e 283; e Associação de Familiares e Amigos de Presos (AMPARAR); Conectas Direitos Humanos; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Instituto Pro Bono; Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do estado de São Paulo, Informação proporcionada à CIDH em 17 de julho de 2018, no marco da reunião de trabalho del 169 período ordinário de sessão, celebrada em Boulder Colorado em 2 de outubro de 2018.

275 Associação de Familiares e Amigos de Presos (AMPARAR); Conectas Direitos Humanos; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Instituto Pro Bono; Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do estado de São Paulo, Informação proporcionada à CIDH em 17 de julho de 2018, no marco da reunião de trabalho del 169 período ordinário de sessão, celebrada em Boulder Colorado em 2 de outubro de 2018.

276 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: Observaciones y Recomendaciones*, CAT/OP/BRA/3, 16 de fevereiro de 2017, parágrafo 17.

277 CIDH, *Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Brasil*, 12 de novembro de 2018; Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura, Informação No. 4/2018MNPCT/SNC/MDH, 10 de novembro de 2018, p. 3.

de fiscalização, como o Ministério Público, que não iniciariam investigações correspondentes<sup>278</sup>. Nesse contexto, a Comissão condena qualquer forma de tortura e lembra sobre a proibição absoluta de tortura e dos maus-tratos em qualquer situação<sup>279</sup>.

- 191.** Ainda sobre o tema, a CIDH alertou que apenas seis estados possuem leis que estabelecem um mecanismo para prevenir a tortura e que, dentre eles, somente dois implementaram efetivamente um mecanismo de prevenção. Nesse sentido, a Comissão reitera a solicitação ao Estado brasileiro a tomar as medidas apropriadas para promover a criação de mecanismos para prevenir e combater a tortura, bem como proporcionar todas as condições necessárias para a realização do trabalho, incluindo pessoal, recursos físicos e técnicos<sup>280</sup>. Da mesma forma, a CIDH observa que, recentemente, foram tomadas medidas que dificultam o trabalho desse tipo de mecanismo, em particular, do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura no estado de São Paulo, como demissões de seus membros e a total ausência de recursos para a execução dos trabalhos<sup>281</sup>.
- 192.** A respeito, a CIDH destaca o papel do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), que compõem o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura<sup>282</sup> na consolidação da institucionalidade de direitos humanos presente no país. Nesse sentido, reafirma que o trabalho realizado por essas instituições é fundamental para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado na defesa, promoção e consolidação da agenda dos direitos humanos. O Mecanismo Nacional, criado pela Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013<sup>283</sup>, assim como suas contrapartes estaduais, é um agente essencial para a identificação, denúncia e monitoramento dos casos de tortura no país.
- 193.** Dessa maneira, a CIDH reitera sua especial preocupação com o Decreto Presidencial nº 9.831, de 10 de junho de 2019<sup>284</sup>, que determinou a destituição dos membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e, conseqüentemente, a execução de seu mandato a favor da proteção das pessoas privadas de liberdade. Tal

---

278 Informações fornecidas à CIDH por mães de pessoas detidas em Minas Gerais, durante reunião com a sociedade civil de 30 de julho, 10 de novembro de 2018, Rio de Janeiro.

279 CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 de junho de 2018, parágrafo 190. Neste sentido, CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de dezembro de 2011, parágrafo 343.

280 CIDH, Comunicado 209/17 - *CIDH culmina visita ao Brasil - "Anexo com as conclusões e observações"*. Washington, D.C., 15 de dezembro de 2017.

281 CIDH, Comunicado de Imprensa 149/19 - *A CIDH expressa preocupação pelas ações que afetam o funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate contra a Tortura no Brasil*. Washington, D.C., 14 de junho de 2019.

282 Informe do Estado com Informações Adicionais, maio de 2019.

283 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei nº 12.847*, 2 de agosto de 2013.

284 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Decreto nº 9.831*, 10 de junho de 2019.

decisão fez com que a referida entidade fique praticamente sem funcionar até que sejam nomeados os novos membros que, de acordo com uma das suas disposições e contrariamente à prática corrente, não receberão qualquer remuneração pelo seu trabalho<sup>285</sup>. Da mesma forma, ao solicitar informações ao Estado brasileiro em fevereiro de 2019, a CIDH expressou preocupação com algumas limitações que o Mecanismo enfrentaria para cumprir sua função de fiscalizar centros de detenção. Contudo, a Comissão saúda a informação brindada pelo Estado sobre a decisão liminar da Justiça Federal de suspensão do Decreto<sup>286</sup>.

- 194.** Por outro lado, em relação ao Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura no estado de São Paulo, em 16 de janeiro de 2019, o governo do Estado vetou o Projeto de Lei Nº. 1257/2014, aprovado pela Assembleia Legislativa, que pretendia criar este mecanismo a nível local<sup>287</sup>. A Comissão destaca as manifestações de repúdio da sociedade civil a esse respeito<sup>288</sup>, as quais se somaram à nota pública de 23 de janeiro de 2019 do Ministério Público Federal dos Direitos do Cidadão<sup>289</sup>. Paralelamente, por meio de carta datada de 5 de fevereiro de 2019, dirigida à Assembleia Legislativa do Estado, tanto a CIDH quanto a ACNUDH pleitearam pela criação, instalação e funcionamento do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura no Estado. Nesta ocasião, a Comissão reafirmou a responsabilidade inalienável do Estado de prevenir a tortura, condenar sua prática e punir, em todos os momentos, todos os autores materiais e intelectuais.
- 195.** Nesse contexto, a CIDH reitera que os centros de privação de liberdade devem estar sujeitos à constante monitoramento e controle independentes. A maneira pela qual as pessoas privadas de liberdade são tratadas deve ser sujeita a um controle rigoroso, levando em consideração a situação especial de risco que enfrentam devido às condições intramurais e ao controle total do Estado no que diz respeito ao exercício dos seus direitos. Os mecanismos de monitoramento criados sob o Protocolo Opcional à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, ratificado pelo Brasil em 12 de janeiro de 2007, são especialmente importantes para proteger os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, bem como cumprir as obrigações internacionais de direitos humanos do Brasil.

---

285 CIDH, Comunicado de Imprensa 149/19 – A CIDH expressa preocupação pelas ações que afetam o funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate contra a Tortura no Brasil. Washington, D.C., 14 de junho de 2019.

286 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 41 e 42.

287 Veto total ao projeto de Lei nº 1257, de 2014 Diário Oficial Poder Executivo – Seção I, 17 de janeiro de 2019.

288 IBCCRIM, Comunicado de imprensa “IBCCRIM e organizações parceiras manifestam indignação com veto de João Dória ao Comitê e o Mecanismo de Prevenção e Enfrentamento à Tortura no Estado de São Paulo”, 18 de janeiro de 2019.

289 Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Comunicado de imprensa “PFDC defende projeto de lei que institui Comitê e Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura em São Paulo”, 23 de janeiro de 2019.

## 2. Privatização<sup>290</sup> de estabelecimentos penais

- 196.** A CIDH também verificou, durante a visita e no processo de elaboração deste relatório, que cresce no país a prática de se conceder a gestão de estabelecimentos penais à iniciativa privada. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>291</sup>, em 2018 havia 32 estabelecimentos prisionais sendo geridos por empresas privadas nas modalidades de cogestão<sup>292</sup> e parceria público-privada (PPP)<sup>293</sup>. Os estabelecimentos em cogestão somavam 29 e concentravam 12.223 vagas; os em PPP somavam 3 e concentravam 2.016 vagas. Por outro lado, relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário (2015) indicava que 8 estados realizavam estudos para efetivação de PPP em unidades que, na sua totalidade, concentrariam outras 23.136 vagas<sup>294</sup>.
- 197.** Com efeito, em janeiro de 2019 o governo estadual de São Paulo tornou pública a proposta de transferir para a iniciativa privada por meio de PPP a gestão de 12 unidades em construção, as quais concentrarão 12 mil vagas, bem como de outros três complexos (número de vagas ainda indeterminado) a serem construídos no processo de expansão do sistema prisional estadual<sup>295</sup>. No âmbito federal, durante a campanha eleitoral de 2018, figuras públicas chegaram a anunciar que pretendiam incluir estabelecimentos prisionais em pacotes de privatizações<sup>296</sup>.
- 198.** Diante do anúncio do governo de São Paulo, diversas organizações da sociedade civil emitiram Nota Técnica<sup>297</sup>, em que indicam fundamentos técnicos e jurídicos contrários à decisão do executivo local de privatização dos presídios. Entre eles está o compromisso assumido pelo Estado brasileiro perante as Nações Unidas no âmbito do último ciclo de Revisão Periódica Universal (RPU) de reduzir sua população carcerária em 10%. Ainda segundo a informação, em todo o mundo, a concessão da gestão de estabelecimentos prisionais ao setor privado guarda forte correlação com a ampliação no número de presos, ou seja, o encarceramento em massa.

---

290 Neste relatório, assim como na literatura especializada, privatização é um gênero que pode abrigar diversas modalidades e níveis de delegação, pelo Estado, de um serviço público.

291 Dados Gerais Brasil, Parcerias Público-Privadas no sistema prisional, Ministério da Justiça (2018, p.3).

292 Modalidade na qual o ente privado fornece empregados, equipamentos e serviços voltados ao atendimento da população prisional.

293 Modalidade na qual o ente privado não apenas fornece empregados, equipamentos e serviços voltados ao atendimento da população prisional, mas também pode assumir encargos de construção e reforma do estabelecimento.

294 IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, 2018.

295 Agência Brasil, Governo paulista anuncia privatização de quatro presídios, 18 de janeiro de 2019.

296 Canal do Partido Social Liberal – PSL no Youtube, O Brasil Entrevista Bolsonaro, 2 de agosto de 2018.

297 Consultor Jurídico, Privatizar gestão dos presídios aumentará violação a presos, dizem entidades, 10 de maio de 2019.

- 199.** Sob a perspectiva dos direitos humanos, é imperioso destacar a experiência brasileira com a privatização de estabelecimentos penais e o elevado número de atos violentos ocorridos nesses espaços, como a do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão e do Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ, no Amazonas<sup>298</sup>. A respeito, em ambos os complexos privatizados, a CIDH destaca episódios que resultaram em grave violação de direitos humanos, como os massacres de 2013<sup>299</sup> e 2019<sup>300</sup> respectivamente.
- 200.** A Comissão tem compreensão da gravidade da questão prisional no Brasil e da urgência no oferecimento de respostas aos problemas vivenciados nas unidades prisionais, bem como da autonomia do Estado brasileiro na definição dos meios adequados para promover a melhoria desses estabelecimentos. No entanto, reitera que a definição desses meios deve se pautar pelos compromissos assumidos pelo país em matéria de direitos humanos. A aposta na privatização não parece contribuir para que essa harmonização entre políticas locais e parâmetros interamericanos seja alcançada.
- 201.** A respeito deste assunto, a Comissão toma nota do argumento utilizado pelos Estados a respeito da economia que a implementação desses modelos pode representar no déficit das contas públicas, no entanto, destaca a informação de que muitos desses estabelecimentos geridos em regime de cogestão ou PPP apresentam maiores custos por vaga/pessoa presa e, como regra, dão preferência a presos por crimes não violentos ou com maiores chances de reintegração social, o que não representaria, então, qualquer vantagem à economia pública<sup>301</sup>. Nesse sentido, a CIDH ressalta o paradoxo gerado pelo modelo privado, visto que é um sistema que demanda um elevado número de encarceramentos para sua viabilidade. Ao mesmo tempo, recorda ao Estado que o foco do processo penal deve estar atrelado à redução do encarceramento e, conseqüentemente, à redução de seus custos, por meio da aplicação de políticas públicas sociais que permitam a que essas pessoas tenham acesso a meios de subsistência não relacionados a atividades ilícitas.

---

298 O COMPAJ era gerido pela empresa Umanizzare durante os massacres de 2017 e 2019, enquanto no Complexo de Pedrinhas parte dos serviços haviam sido concedidos à iniciativa privada, com destaque para a segurança, prestada pela empresa Atlântica.

299 Conselho Nacional de Justiça, Relatório de Inspeção nos Estabelecimentos Prisionais do Maranhão – Ofício 363/GB/2013, 27 de dezembro de 2013.

300 G1, Em 2017, 56 presos foram assassinados em massacre no Compaj, 27 de maio de 2019.

301 Conectas, Proposta de Privatização de Presídios em SP é Inconstitucional e Fere Tratado da Onu, 30 de maio de 2019.

### 3. Sistema socioeducativo e de responsabilização de adolescentes em conflito com a lei penal

- 202.** A CIDH identificou que há no Brasil a preferência por soluções de política pública baseadas na privação de liberdade, em detrimento de medidas alternativas. Os números do levantamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), por exemplo, demonstram que dos 27.799 atos infracionais imputados aos 26.450 adolescentes em atendimento no sistema, 32% correspondem a condutas que não atentam contra a vida ou a integridade pessoal (tráfico, furto, porte de arma de fogo e receptação). Já os atos cometidos mediante grave ameaça ou violência à pessoa (homicídio, tentativa de homicídio, latrocínio, estupro e ameaça de morte) representam 17% do total<sup>302</sup>. Ainda assim, 70% dos adolescentes cumprem medidas de privação de liberdade, o que demonstra desconsideração ao princípio da excepcionalidade previsto no art. 40(4) da Convenção dos Direitos da Criança.
- 203.** Sobre isso, em sua visita de trabalho em 2017, a CIDH já havia observado o contexto estrutural e generalizado de atos de violência nos centros de internação de adolescentes, tais como: alegações de abusos e maus tratos cometidos por outros internos e pela equipe desses centros ou com o seu conhecimento, homicídios, atos de tortura, rebeliões, fugas, superlotação, instalações insalubres e falta de programas que sirvam efetivamente para o objetivo socioeducativo e de inserção social dos adolescentes em contato com a lei penal, assim como outras situações violadoras de direitos humanos<sup>303</sup>.
- 204.** Nessa ocasião, a CIDH observou nas unidades do sistema socioeducativo problemáticas similares às observadas no sistema prisional, tais como superlotação, péssimas condições de saúde e alimentação, maus-tratos e tortura. Embora o sistema socioeducativo tenha como finalidade um processo educativo que transforme a realidade de adolescentes em conflito com a lei, na prática a Comissão observou um contexto de privação de liberdade que, assim como no sistema prisional, reflete padrões de racismo institucional, criminalização da pobreza e violações de direitos humanos por agentes do Estado, em total dissonância com as normas interamericanas de direitos humanos<sup>304</sup>.
- 205.** Nesse contexto, a CIDH recebeu informações do último levantamento feito pelo Estado indicando que, em 2018, o Brasil dispunha de 453 unidades para o cumprimento de medidas, incluindo os regimes de internação integral (330) e semiliberdade (123), as quais estavam concentradas majoritariamente na região sudeste, seguida da re-

---

302 Ministério dos Direitos Humanos, Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo 2016, Gráfico 10, 15 de janeiro de 2018.

303 CIDH, Comunicado de imprensa 202/17V - CIDH encerra visita ao Brasil, Washington, D.C., 15 de dezembro de 2017.

304 CIDH, Comunicado de imprensa 209A/17 - Anexo: CIDH encerra visita ao Brasil, Washington, D.C., 15 de dezembro de 2017.

gião nordeste.<sup>305</sup> Essas unidades são regidas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), criado pela Lei Nº. 12.594, de 18 de janeiro de 2012<sup>306</sup>.

- 206.** A CIDH observa que o sistema socioeducativo brasileiro segue padecendo de gravíssimos problemas, em particular de condições degradantes de privação da liberdade. Com efeito, nos últimos anos a Comissão outorgou a Medida Cautelar Nº. 60-15 em favor dos adolescentes em atendimento nas unidades de internação do Ceará, e a Medida Cautelar Nº. 302-15, em favor dos adolescentes em atendimento no Centro de Atenção Socioeducativo do Adolescente (CASA) de São Paulo, o que demonstra a urgência e a gravidade da situação.
- 207.** Durante a visita *in loco*, a Comissão esteve no Centro Socioeducativo Dom Bosco, no Rio de Janeiro, onde a Comissão constatou problemas de natureza estrutural/arquitetônica e recebeu relatos de maus-tratos, tortura e violência. A CIDH foi informada também de que o número de adolescentes atendidos no Centro à época ultrapassava em 42% a sua real capacidade.<sup>307</sup> No estado de Pernambuco, em 2018, as unidades apresentaram uma taxa de ocupação de 209,35%, segundo informação do Conselho Nacional do Ministério Público, expondo a grave crise de superlotação do sistema. Assim mesmo, a Comissão observa que a falta de vagas nas unidades para o cumprimento de medidas de internação é um problema nacional, tendo recebido informações a respeito da superlotação também em Acre, Sergipe, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraíba, Roraima, Bahia, Paraná, Maranhão e no Distrito Federal<sup>308</sup>.
- 208.** De igual maneira, a Comissão destaca que embora a lei Nº. 12.594/2012 tenha estabelecido parâmetros para a construção das unidades de internação<sup>309</sup>, os edifícios atuais ainda seguem os padrões arquitetônicos dos centros de privação de liberdade de adultos, contrariando o princípio da socioeducação e da justiça restaurativa. Além disso, as informações recebidas pela Comissão durante a visita dão conta das péssimas condições de internação a que estão submetidas as/os adolescentes<sup>310</sup>.

---

305 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros, 2019.

306 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

307 CIDH, Visita *in loco* ao Brasil, realizada entre 5 e 12 de novembro de 2018, visita ao Centro de Socioeducação Dom Bosco.

308 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros, 2019.

309 Presidência da República, Lei Nº. 12.594, 18 de janeiro de 2012.

310 ANCED, Relatório da situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil no âmbito da justiça juvenil, pág. 15, novembro de 2018. Ver também, Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO), Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO, págs. 2-6, julho de 2017; ver também, Projeto Legal, Juventudes privadas de liberdade e suas famílias, pág. 10, novembro de 2018.

- 209.** A CIDH toma nota de que, no que concerne ao enfrentamento do déficit de 5.000 vagas reportadas no ano de 2019, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) investirá R\$ 165.163.373,53 para a construção de unidades adicionais que implantarão 612 vagas nos Estados do Amapá, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Tocantins, de acordo com o informado pelo Estado<sup>311</sup>.
- 210.** Somam-se a isso, as graves notícias recebidas sobre atos de violência presentes nas unidades. Segundo os dados oficiais disponíveis, 39 adolescentes morreram dentro das unidades de internação em 2016, sendo 97% dos casos de forma violenta<sup>312</sup>. Segundo informações da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, morrem em média mais de 2 adolescentes por mês nessas unidades socioeducativas<sup>313</sup>.
- 211.** No mesmo sentido, a Comissão recebeu um grande número de relatos de violência cometida por agentes do Estado. De acordo com as informações recebidas, a pretexto da manutenção da “ordem” e da disciplina, servidores das unidades de internação e agentes policiais têm feito uso da força com cassetetes, sprays de pimenta, além de socos, chutes e o uso indiscriminado de equipamentos de choque (*taser*), não havendo protocolos definidos para regular este tipo de ação<sup>314</sup>.
- 212.** A CIDH observa que a segurança nas unidades do sistema socioeducativo também pode ser afetada por mudanças na política de controle de armas no país, principalmente a partir das iniciativas que visam autorizar o porte de armas de fogo por agentes socioeducativos, a exemplo das leis já aprovadas em Rondônia, Minas Gerais e Santa Catarina e o projeto ainda em tramitação no Rio de Janeiro<sup>315</sup>. Embora tais leis autorizem o porte de armas fora das unidades, há um risco adicional de que elas contribuam para o agravamento da violência dentro do sistema socioeducativo.
- 213.** Ademais, se teve informação de que os adolescentes que chegam a usar os mecanismos de ouvidoria para denunciar os atos de violência sofrem represálias de nature-

---

311 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 43.

312 Ministério dos Direitos Humanos, Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo 2016, Gráfico 16, 15 de janeiro de 2018.

313 Senado Federal, “CPI Assassinato de Jovens”, 2016.

314 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO), Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO, pág. 20, julho de 2017. ANCED, Relatório da situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil no âmbito da justiça juvenil, pág. 10, novembro de 2018. CNDH, CONANDA, PFDC/MPF, Relatório de monitoramento das medidas cautelares 60-15 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) outorgadas em face das violações de direitos humanos do Sistema Socioeducativo do Estado do Ceará, pág. 55, outubro de 2017.

315 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), Nota Técnica nº 04: análise sobre leis e projetos de lei estaduais para porte de armas de fogo a agentes socioeducativos, 14 de dezembro de 2018.

za física e psicológica, o que contribui com a impunidade dos agressores.<sup>316</sup> Em alguns casos, foram relatadas a aplicação de reprimendas cruéis como a privação de peças de cama e a obrigação de dormir diretamente no concreto frio, sem o colchão nem cobertas<sup>317</sup>.

- 214.** A CIDH observa ainda a existência de unidades de internação que não contam com equipe multidisciplinar adequada para prover acesso aos serviços de saúde e educação. De acordo com as informações recebidas, algumas unidades deixam os adolescentes sem aulas por vários meses seguidos, prejudicando os esforços de integração social e profissional.<sup>318</sup> O mesmo acontece com o acesso aos serviços de saúde. A atenção básica à saúde dos adolescentes é feita em equipamentos externos, o que por consequência exige traslado e escolta, que, segundo o informado, nem sempre estão disponíveis em razão da falta de pessoal<sup>319</sup>.
- 215.** Sobre isso, a Comissão recorda que a privação de liberdade de adolescentes por infração penal não autoriza o Estado a restringir outros direitos humanos<sup>320</sup>. Em distintas oportunidades, a CIDH há assinalado que, no momento da aplicação das medidas de privação de liberdade, os Estados sempre devem considerar o interesse superior dos adolescentes, o que significa garantir todos os direitos não restringidos pela medida socioeducativa, que incluem, especialmente, o direito à alimentação adequada, à educação e à saúde<sup>321</sup>.
- 216.** Assim mesmo, constata-se que, desde a visita realizada às unidades do sistema socioeducativo em 2017, não houve ações significativas do Estado para superar as observações realizadas à época, em que a CIDH observou sobre a persistência de desafios consideráveis enfrentados no funcionamento operativo do SINASE, os quais apresentavam padrões de abusos, maus tratos, tortura, falta de condições de segurança, e deficiências estruturais nas instalações e na gestão desses centros<sup>322</sup>.
- 217.** A respeito do sistema educativo, faz-se mister discutir a questão da imputabilidade penal. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990,

---

316 ANCED, Relatório da situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil no âmbito da justiça juvenil, pág. 11, novembro de 2018.

317 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO), Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO, págs. 20-23, julho de 2017.

318 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO), Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO, pág. 13, julho de 2017.

319 Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE/GO), Relatório de inspeção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Goiânia/GO, pág. 33, julho de 2017.

320 CIDH, Justiça juvenil e direitos humanos nas Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, par. 437, 13 de julho de 2011.

321 CIDH, Justiça juvenil e direitos humanos nas Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, par. 443, 13 de julho de 2011.

322 Comunicado de imprensa, “CIDH encerra visita ao Brasil”, 15 de dezembro de 2017.

também conhecido como ECA), define que são crianças as pessoas com até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aquelas entre doze e dezoito anos<sup>323</sup>. Nesse sentido, a Comissão toma nota com satisfação que a definição de criança e adolescente na legislação brasileira está em consonância com aquela estabelecida pela Convenção dos Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 21 de novembro de 1990<sup>324</sup>.

**218.** Já o artigo 104 do Estatuto define que as pessoas menores de 18 anos de idade são criminalmente imputáveis, de maneira que não responderão por conduta delituosa nos termos da legislação penal e processual, a qual apenas se aplica à população adulta. Por outro lado, o ECA estabelece que são aplicáveis, ao *adolescente* que pratique um ato infracional, as medidas socioeducativas previstas no artigo 112, as quais variam desde advertência à internação em estabelecimento educacional.<sup>325</sup> Quando a conduta definida como ato infracional é praticada por *criança*, o Estatuto determina a aplicação das medidas de proteção descritas no artigo 101, excluindo as crianças das medidas socioeducativas. Dessa forma, o Estatuto estabelece a idade mínima de 12 anos para a submissão dos adolescentes à justiça juvenil especializada em consonância com o artigo 40(3)(a) da Convenção dos Direitos da Criança.

**219.** A Assembleia Geral das Nações Unidas, ao adotar as regras de Beijing, recomendou que não se deve fixar idade demasiadamente precoce para o começo da imputabilidade, devendo ser considerada a maturidade emocional, mental e intelectual da pessoa<sup>326</sup>. Por sua vez, o Comitê dos Direitos da Criança, interpretando o parágrafo 4 das Regras de Beijing, concluiu que o estabelecimento de uma idade mínima menor que 12 anos para efeitos da responsabilidade penal não é internacionalmente aceitável e recomendou que os Estados deveriam adequar as idades a esse mínimo absoluto e seguir aumentando a idade progressivamente<sup>327</sup>. A CIDH também já se manifestou no sentido de que os Estados devem garantir que as crianças e adolescentes que sejam acusados de cometer um delito não sejam processados penalmente sob as regras de imputabilidade aplicável aos adultos, e que nenhuma criança abaixo da idade mínima seja submetida à justiça juvenil especializada<sup>328</sup>.

---

323 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 2º. Observa-se que a lei não faz a mesma ressalva quanto a idade completa/incompleta, a exemplo do que foi indicado na definição de criança. Dessa forma, considera-se que a linguagem do texto é intencional no sentido de incluir as pessoas com 18 anos completos na definição de adolescente.

324 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, Promulga a Convenção dos Direitos da Criança.

325 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 103. É considerado ato infracional a conduta descrita em lei como crime ou contravenção penal. A lei considera a idade na data em que for praticado o ato infracional.

326 ONU, Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça juvenil, Resolução A/40/33, par. 4.1, 29 de novembro de 1985.

327 Comitê dos Direitos da Criança, Observação Geral nº 10, Os direitos da criança na justiça juvenil, CRC/C/GC/10, par. 32, 25 de abril de 2007.

328 CIDH, Justiça juvenil e direitos humanos nas Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, par. 36, 13 de julho de 2011.

- 220.** Nesse sentido, a Comissão observa que a legislação brasileira atual cumpre com os parâmetros internacionais por estabelecer a inimputabilidade penal a todas as crianças e adolescentes e a submissão à justiça juvenil especializada apenas aos adolescentes, privilegiando a aplicação de medidas especiais socioeducativas, como forma de estimular sua reintegração construtiva à sociedade<sup>329</sup>.
- 221.** Não obstante, a CIDH vê com extrema preocupação as iniciativas legislativas que buscam reduzir a idade de imputabilidade penal no Brasil, a exemplo da proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 171/1993, já aprovada pela Câmara dos Deputados e que agora tramita no Senado Federal<sup>330</sup>. A proposta visa reduzir a idade de imputabilidade penal para 16 anos nos casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. Mais recentemente, foi apresentada ao Senado Federal a PEC Nº. 15/2019, que permitiria ainda a imputabilidade de adolescentes com idade igual ou superior a 15 anos, a depender da avaliação do juiz sobre a consciência quanto à ilicitude da conduta<sup>331</sup>.
- 222.** Em particular, a Comissão assinala que a relativização da idade de imputabilidade penal é contrária aos parâmetros internacionais e interamericanos e representa grave retrocesso na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Além disso, a PEC nº. 15/2019 amplia consideravelmente as faculdades discricionárias dos juízes, o que pode acarretar práticas discriminatórias, conforme já apontado pelo Comitê dos Direitos da Criança a respeito.<sup>332</sup> A referida PEC ainda coloca os adolescentes entre 15 e 18 anos que praticarem atos infracionais não contemplados nos incisos de I a VII do art. 228, §2º, do Código Penal do Brasil, em verdadeiro limbo jurídico, uma vez que a inimputabilidade geral seria estabelecida para pessoas com idade inferior a 15 anos e a imputabilidade relativa apenas àqueles que praticarem as condutas ilícitas previstas no rol taxativo.
- 223.** A Comissão reitera que a aplicação de uma justiça juvenil especializada, focada em um processo restaurativo e de reinserção social, é a política que melhor atende ao interesse superior das crianças e adolescentes, em particular devido às diferenças de natureza física e psicológica em relação aos adultos<sup>333</sup>. Dessa forma, qualquer diminuição da idade de imputabilidade penal deve ser evitada. Ademais, a alta taxa de

---

329 O princípio da justiça restaurativa está presente no art. 40 da Convenção dos Direitos da Criança. Ver também CIDH, Justiça juvenil e direitos humanos nas Américas, OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, par. 26, 13 de julho de 2011.

330 A PEC nº 171/1993 foi enviada ao Senado Federal e tramita sob número 115/2015.

331 Senado Federal, Proposta de Emenda à Constituição nº 15 de 2019: prescreve a inimputabilidade penal dos menores de dezesseis anos e estabelece as condições para imputabilidade dos maiores de quinze e menores de dezoito anos, 14 de março de 2019.

332 Comitê dos Direitos da Criança, Observação Geral nº 10, Os direitos da criança na justiça juvenil, CRC/C/GC/10, par. 30, 25 de abril de 2007.

333 CIDH, Justiça juvenil e direitos humanos nas Américas. OEA/Serv.L/V/II. Doc. 78, par. 26, 13 de Julho de 2011.

adolescentes em cumprimento de medida de caráter provisório é preocupante, uma vez que não atende ao princípio do interesse superior da criança e aos parâmetros internacionais aplicáveis às medidas de privação de liberdade. A Comissão reitera que a privação provisória da liberdade deve ser aplicada de forma rigorosa, privilegiando sempre que possível outras medidas de natureza cautelar. Em particular nos casos envolvendo adolescentes, a CIDH já se manifestou no sentido de que a medida de caráter provisório deve ser aplicada como último recurso e sempre pelo menor tempo possível<sup>334</sup>.

#### 4. Comunidades terapêuticas

**224.** Segundo o IPEA, as comunidades terapêuticas no Brasil são entidades privadas de atenção a pessoas que fazem suposto uso problemático de drogas e álcool. Em particular, operam como residências coletivas temporárias que internam e muitas vezes isolam os pacientes para mantê-los em abstinência.<sup>335</sup> Assim como explicitado anteriormente quando analisado o sistema socioeducativo, a CIDH observa que se podem traçar paralelos entre as condições problemáticas encontradas nas comunidades terapêuticas e no sistema prisional. Em muitos casos observados, a internação forçada tornou-se prática de privação de liberdade em que os indivíduos estão igualmente sujeitos a maus tratos, tortura e outras privações de direitos. Embora não sejam instituições públicas, a Comissão tem o entendimento de que o Estado é igualmente responsável por essas instituições, notadamente aquelas financiadas por recursos públicos.

**225.** O governo federal registra a existência de 2.000 comunidades terapêuticas no Brasil, das quais mais de 316 seriam financiadas com recursos públicos<sup>336</sup>. De todo modo, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e outras entidades reportam que o número estimado dessas comunidades poderia chegar a seis mil, havendo pouca fiscalização do governo sobre o funcionamento dessas instituições<sup>337</sup>.

**226.** A Comissão toma nota de que em abril de 2018, o Poder Executivo anunciou a destinação de 87 milhões de reais para atender a população das comunidades terapêuti-

---

334 CIDH, Informe sobre o uso da prisão preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, par. 213, 30 de dezembro de 2013.

335 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Secretaria Nacional de Política de Drogas, Ministério de Justiça, Perfil das Comunidades Terapêuticas no Brasil, 2017.

336 Ministério da Justiça, “Comunidades Terapêuticas são tema de Conferência Latino-Americana”, 12 de julho de 2017.

337 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia e Plataforma Brasileira de Política de Drogas, Open Society Foundations, 25 de outubro de 2018. p. 2. Informações fornecidas à CIDH durante a visita *in loco*.

cas.<sup>338</sup> Diversas entidades locais, como o Conselho Federal de Psicologia e o Ministério Público Federal, se posicionaram contrariamente a essa decisão, alegando que o financiamento dessas entidades contraria a necessidade de uma abordagem comunitária para a promoção da saúde mental<sup>339</sup>. Ademais, registra-se que diversas organizações da sociedade civil também se pronunciaram no mesmo sentido, assinalando que esse tipo de investimento se dá em detrimento de tratamentos cujo método principal é o da reabilitação e não o da internação<sup>340</sup>.

**227.** Nesse sentido, um relatório publicado em 2017 pelo Conselho Federal de Psicologia, Ministério Público e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura apontou a inexistência de um marco regulatório coerente para o funcionamento das comunidades terapêuticas no Brasil. Os órgãos governamentais relevantes têm trabalhado com normativas que refletem distintos níveis de entendimento quanto ao papel a ser desempenhado por estas instituições no marco de uma política de cuidados e reabilitação<sup>341</sup>.

**228.** Assim mesmo, segundo o relatório, o crescimento do número de comunidades terapêuticas no Brasil, aliado à elevação do financiamento público, estaria ocorrendo em um vácuo de legislação que defina a natureza destas instituições, os serviços que elas estão autorizadas a prestar e sua responsabilidade na garantia da dignidade daqueles que recebem seus serviços. Observa-se que a disposição legal vigente se encontra na Lei Nº. 13.840, que alterou em junho de 2019 a Lei sobre Drogas. Segundo Esse instrumento define as Comunidades Terapêuticas como “pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, que realizam o acolhimento do usuário ou dependente de drogas”<sup>342</sup>. Assim mesmo, a lei autoriza o financiamento público destas instituições sem, contudo, definir os padrões para o seu controle e fiscalização. A respeito, a Comissão toma nota de que os atos infralegais definidos na Portaria Nº. 3.449, do Ministério da Saúde<sup>343</sup>, bem como na Portaria Nº. 562, do Ministério da Cidadania<sup>344</sup>, são passos importantes, porém ainda tímidos, para a configuração de um marco regulatório sobre o tema.

**229.** A ausência de mecanismos de controle pelo Estado abre espaço para que práticas arbitrárias e violadoras de direitos humanos ocorram no âmbito destas instituições. A CIDH foi brindada com informação que dá conta de variadas formas de violação de di-

---

338 Ministério da Justiça, [Governo destina R\\$ 87 milhões a comunidades terapêuticas](#), 25 de abril de 2018.

339 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018.

340 Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia e Plataforma Brasileira de Política de Drogas, Informações fornecidas à CIDH no âmbito da reunião de trabalho da CIDH do169 POS, celebrada em 7 de julho de 2018.

341 CFP, MNPCT, PFDC, [“Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas”](#), 2018.

342 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [LEI Nº 13.840](#), de 5 de junho de 2019.

343 Ministério da Saúde, [Portaria Nº 3.449](#), de 25 de outubro de 2018.

344 Ministério da Cidadania, [Portaria Nº 562](#), de 19 de março de 2019.

reitos cometidas nessas instituições terapêuticas, em particular a internação forçada, administração arbitrária de medicamentos, restrições de contatos familiares, trabalhos forçados, abusos físicos, violação da liberdade religiosa e de consciência, e internação de adolescentes.<sup>345</sup> De igual modo, a informação apresentou denúncias sobre a fiscalização inadequada dessas entidades por parte do Estado, observadas principalmente na concessão indevida de permissões de funcionamento.<sup>346</sup> No mesmo sentido, o relator da ONU sobre tortura expressou preocupação sobre as más condições, bem como o cometimento de maus tratos, em comunidades terapêuticas<sup>347</sup>.

**230.** Ademais, a Comissão foi informada sobre a forte presença religiosa no funcionamento dessas instituições. Sobre isso, a CIDH foi informada de que em muitas dessas instituições terapêuticas, o tratamento oferecido se baseia na prática religiosa e, por vezes, em detrimento de atenção médica ou tratamento especializado. Ainda seguindo a informação, esse tipo de atuação exigiria a submissão da pessoa internada a crenças alheias às suas, em um processo de imposição<sup>348</sup>, que em análise da CIDH poderia violar o direito à liberdade religiosa das pessoas. De igual maneira, organizações da sociedade civil denunciaram medidas dirigidas à doutrinação religiosa, à proibição de manifestações de outras religiões distintas das da instituição, assim como à obrigação de que pacientes participem de atividades religiosas sob ameaça de castigo físico<sup>349</sup>.

**231.** Em relação à internação forçada, ao tempo em que a Comissão toma nota da informação brindada pelo Estado da proibição peremptória para realizar internações voluntárias ou involuntárias<sup>350</sup>, destaca que tanto o Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura como organizações da sociedade civil reportaram restrições à saída de pessoas internadas. Na informação, estão reportados casos de pessoas que estão

345 Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia e Plataforma Brasileira de Política de Drogas, Informações fornecidas à CIDH em 7 de julho de 2018, no âmbito da sessão de trabalho do 169º período ordinário de sessões, realizado em Boulder, Colorado, em outubro de 2018. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia, Plataforma Brasileira de Políticas sobre Drogas, Open Society Foundations, Informações fornecidas à CIDH durante a visita *in loco*, 25 de outubro de 2018. p. 5.; Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018.

346 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018. pp. 80 e 141; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, [Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima](#), 2017, parágrafo. 58.

347 *Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Informe del sobre misión al Brasil del 3 al 14 de agosto de 2015, A/HRC/57/Add.4, 29 de janeiro de 2016. parágrafo 147.

348 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018. p. 80; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, [Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima](#), 2017, parágrafos 67 y 92.

349 Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia e Plataforma Brasileira de Política de Drogas, Informações fornecidas à CIDH em 7 de julho de 2018, no âmbito da sessão de trabalho do 169º período ordinário de sessões, realizado em Boulder, Colorado.

350 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 48.

internadas voluntariamente e que são impedidas de deixar o espaço de “acolhimento” por meio da proibição do contato com familiares, privação de acesso a seus recursos financeiros e documentos pessoais, assim como o estabelecimento de pesadas multas contratuais em caso de saídas anteriores ao prazo inicialmente previsto.<sup>351</sup> Informam, ainda, sobre restrições ao contato com o mundo exterior, mediante controle de chamadas telefônicas e acesso a meios de comunicação<sup>352</sup>.

- 232.** A CIDH chama a atenção para a informação adicional recebida que mostra que adolescentes têm sido submetidos a tratamentos em comunidades terapêuticas, o que, considerando a vulnerabilidade adicional a que estão sujeitos, assim como a importância da convivência familiar e comunitária, poderiam resultar em distintas violações. Particularmente, a Comissão expressa preocupação para o fato de que embora o Ministério da Saúde estabeleça que as comunidades terapêuticas só podem receber para internação pessoas adultas, inspeção nacional desses estabelecimentos verificou que alguns deles também internavam adolescentes, violando, portanto, o ECA. Ademais, essas instituições não de valiam de qualquer meio para assegurar a proteção e reabilitação, de maneira diferenciada, desses indivíduos<sup>353</sup>.
- 233.** A Comissão toma nota que a presença de adolescentes em comunidades terapêuticas pode ser comprovada por dados divulgados pelo próprio Governo Federal, a partir do Portal da Transparência, o que poderia, ademais, significar adicional violação de seu direito à privacidade e maior risco de estigmatização. Embora as informações pessoais dos adolescentes tenham sido posteriormente retiradas do acesso público, estas confirmam que, de forma sistemática, recursos federais têm sido utilizados para a internação de pessoas em desenvolvimento em comunidades terapêuticas<sup>354</sup>. Deve-se destacar que, apesar da regulamentação do acolhimento de adolescentes por meio da Resolução 01/2015 do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), conforme informado pelo Estado<sup>355</sup>, em 2016, o Conselho Nacional dos Direitos da

351 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018. pp. 57, 58 E 72; Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia e Plataforma Brasileira de Política de Drogas, Informações fornecidas à CIDH em 7 de julho de 2018, no âmbito da sessão de trabalho do 169º período ordinário de sessões, realizado em Boulder, Colorado, em outubro de 2018; Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018.

352 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018. pp. 57. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Conectas Direitos Humanos, Conselho Federal de Psicologia, Plataforma Brasileira de Políticas sobre Drogas, Open Society Foundations, 25 de outubro de 2018. p. 2. Informações fornecidas à CIDH durante a visita *in loco*.

353 Conselho Federal de Psicologia, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, [Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas](#), 2018.

354 BBC News Brasil, Governo expôs dados pessoais de 1,3 mil adolescentes e outros 30 mil dependentes químicos por 3 anos, 2 de julho de 2019.

355 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 48.

Criança e do Adolescente (CONANDA) se manifestou contrário ao acolhimento de adolescentes em comunidades terapêuticas<sup>356</sup>.

234. Por fim, levando em conta o que foi assinalado por diversos órgãos das Nações Unidas, a CIDH recorda que não está cientificamente comprovado que a privação da liberdade das pessoas que consomem drogas em centros hospitalares contribua para a sua efetiva reabilitação<sup>357</sup>. Dessa forma, a CIDH reitera a importância de promover alternativas à privação de liberdade de pessoas que façam uso problemático de drogas, mediante tratamentos de tipo ambulatorial, que evitem a institucionalização das pessoas e que permitam uma abordagem dessa questão desde um enfoque de saúde e direitos humanos<sup>358</sup>.

## B. PESSOAS MIGRANTES

235. A Comissão tem estabelecido que, ao mesmo tempo em que as migrações podem gerar inúmeros benefícios, tais como o favorecimento do multiculturalismo e do crescimento econômico, também impõe grandes desafios em relação aos direitos humanos dos migrantes. Entre esses, os principais desafios estão ligados à persistência de políticas, leis e práticas estatais que negam aos migrantes a condição de sujeitos de direitos ou estabelecem um padrão discriminatório de tratamento, agravando a situação de especial vulnerabilidade em que tendem a se encontrar<sup>359</sup>.

236. No âmbito da visita, a CIDH pôde verificar o aumento da migração entre os países do Cone Sul, facilitada pelos Acordos de Residência do Mercosul, destacando-se a migração do povo boliviano para São Paulo. Além disso, merece especial menção a migração haitiana após o terremoto de 2010, bem como a chegada massiva de pessoas venezuelanas como consequência da grave crise socioeconômica e política, bem como da escassez de alimentos e a dificuldade de acesso a tratamentos médicos e medicamentos na Venezuela. Nesse sentido, observa-se que houve um aumento expressivo no número de migrantes no Brasil entre 2006 e 2015, correspondendo a um incremento de 160%<sup>360</sup>. Ademais, se considerado o período entre 2005 e 2016, esse

---

356 Conselho Federal de Psicologia, *Conanda se posiciona contra a presença de adolescentes nas comunidades terapêuticas*, 3 de junho de 2016.

357 Organización Mundial de la Salud, *Principios de tratamiento de personas drogodependientes*, março de 2008.

358 CIDH, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105, 3 de julho, parágrafo 155.

359 CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

360 G1, *Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil, diz PF*, 25 de junho de 2016.

aumento chega a 178%. Até 2018, os fluxos migratórios mais expressivos eram representados pelos haitianos, bolivianos, venezuelanos e sírios<sup>361</sup>.

**237.** Em relação ao direito dos migrantes no país, a Comissão ressalta a nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), que modernizou o regime regulatório da migração e adotou como eixo principiológico central os direitos humanos das pessoas migrantes. Nesse aspecto, a lei incorporou o princípio de não criminalização da migração, bem como a não discriminação e o repúdio à xenofobia. Da mesma forma, estabeleceu como mecanismos de proteção o acolhimento humanitário, mediante a emissão de um visto ou residência temporária para situações que não estavam previstas anteriormente, tomando em consideração a experiência brasileira com os haitianos e a proteção de apátridas<sup>362</sup>. A CIDH também destaca a regulamentação desta lei por meio da edição do Decreto N.º. 9.199/2017<sup>363</sup>.

**238.** Em relação ao processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, a Comissão reconhece os avanços realizados, de maneira a garantir acesso aos direitos mais básicos dessas pessoas durante o trâmite do processo, incluindo a emissão de um documento de identificação, que permite o acesso a uma residência temporária, e o direito de possuir uma carteira de trabalho (CTPS) e um número de registro de pessoa física (CPF). Com esses documentos, as pessoas que solicitam o reconhecimento da condição de refugiado podem ter um emprego formal com todos os direitos trabalhistas garantidos. Da mesma forma, as pessoas podem, efetivamente, ter acesso a direitos econômicos, sociais e culturais, como políticas de transferência de renda, saúde e educação<sup>364</sup>.

**239.** A CIDH também tomou nota que o Brasil recebeu mais de 80 mil pedidos de refúgio em 2018, número que coloca o Estado como o sexto país de destino para refugiados no mundo<sup>365</sup>. A Comissão recebeu informações sobre os desafios nos processos de avaliação dos pedidos de refúgio, tais como o atraso nos procedimentos, alguns dos quais se encontravam há mais de dois anos aguardando parecer do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)<sup>366</sup>. Em explicação recebida pelas instituições do Estado, tal situação se deve, em parte, ao fato de que a legislação brasileira não estabelece um prazo para a conclusão desses procedimentos. A isso soma-se o fato de que, até março de 2018, havia 86.000 pedidos de asilo pendentes de resolução para serem

---

361 Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018, 22 de agosto de 2018.

362 CIDH. *CIDH saluda aprobación de la nueva Ley de Migración en Brasil*, 16 de junho de 2017.

363 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 49.

364 Contribuição da sociedade civil para a CIDH sobre migrantes e refugiados, 9 de novembro de 2018.

365 Caritas, Atuação com migrantes e refugiados.

366 Folha de S.Paulo, Estrangeiro espera 2 anos por análise de pedido de refúgio no Brasil, 20 de junho de 2018.

processados por apenas 14 funcionários<sup>367</sup>. Além disso, as organizações da sociedade civil denunciaram a falta de estrutura dos órgãos encarregados desses processos, a ausência de mais clareza nos critérios adotados para a concessão do refúgio, bem como problemas nos processos de reunificação familiar<sup>368</sup>.

**240.** Durante a visita, a Comissão recebeu informações que dão conta de casos graves de inadmissibilidade de refugiados no aeroporto do Rio de Janeiro. Também conheceu sobre a existência do Grupo de Trabalho sobre Inadmissibilidade em Guarulhos<sup>369</sup>, que, junto com a Prefeitura de Guarulhos, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério do Desenvolvimento e a Assistência Social do Município de Guarulhos (SDAS) e o ACNUR, colabora com o Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante<sup>370</sup>.

## 1. Pessoas migrantes venezuelanas

**241.** Durante a visita, a CIDH recebeu informações sobre a situação dos venezuelanos que migraram para o Brasil, compondo o maior movimento migratório que o Brasil teve na história recente. Segundo estimativas oficiais, em 2019, uma média de 500 venezuelanos cruzaram por dia a fronteira brasileira. Além disso, estima-se que cerca de 264 mil venezuelanos vivem atualmente no Brasil, sendo que 37 mil com status de refugiado reconhecido pelo Estado, tornando-o o país com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina<sup>371</sup>.

**242.** Sobre isso, a Comissão toma nota com satisfação da decisão, de junho de 2019, do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) de reconhecer a condição de refugiados a venezuelanos, aplicando a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos à situação da Venezuela<sup>372</sup>. Até outubro de 2019, o Brasil havia recebido mais de 120 mil pedidos de refúgio de pessoas venezuelanas<sup>373</sup>, dos quais 46 mil haviam sido concedidos<sup>374</sup>.

---

367 G1, Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos, 03 de março de 2018.

368 Contribuição da sociedade civil para a CIDH sobre migrantes e refugiados, 9 de novembro de 2018.

369 Contribuição da sociedade civil para a CIDH sobre migrantes e refugiados, 9 de novembro de 2018.

370 Ministério Público Federal, MPF, instituições públicas e sociedade reforçam parceria para proteger migrantes retidos no aeroporto de Guarulhos (SP), 25 de fevereiro de 2019.

371 ACNUR, Brasil torna-se o país com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina, 31 de janeiro de 2020.

372 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 50.

373 Agência Brasil, Acnur: concessão de refúgio a venezuelanos pelo Brasil é um “marco”, 06 de dezembro de 2019.

374 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 50.

- 243.** Essa onda migratória também foi estimulada pela extensão, em março de 2017, da Residência do Mercosul à Venezuela, implementando uma autorização de residência temporária de até dois anos para nacionais de países fronteiriços para os quais o Acordo de Residência ainda não estava em vigor<sup>375</sup>. Essa medida foi seguida pelo anúncio de que cidadãos venezuelanos, com permissão de residência temporária de dois anos, poderiam solicitar residência permanente, desde que solicitassem três meses antes da permissão temporária expirar, comprovassem meios de subsistência e não tivessem antecedentes criminais<sup>376</sup>.
- 244.** Uma grande parte dos migrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos chegaram ao Brasil solicitando assistência humanitária urgente, o que gerou um aumento de 3.500% na demanda de serviços médicos em Roraima desde 2015<sup>377</sup>. Da mesma forma, a CIDH tomou conhecimento de centenas de mulheres venezuelanas que migraram em busca de assistência materna, o que resultou em 1.024 partos atendidos, representando 255% a mais do que em 2016<sup>378</sup>.
- 245.** Por outro lado, a Comissão pôde constatar a implementação da “Operação Acolhida” como uma boa prática adotada pelo Estado, consistindo em um programa de cooperação entre os governos federal, estadual e municipal. Tal programa dedica-se à atenção da chegada massiva de venezuelanos através dos centros de atendimento e de um programa de realocação voluntária, distribuição de três refeições diárias, kits de higiene, segurança, aulas de português, atividades para crianças, entrega de matéria-prima para artesãos indígenas Warao, telefonemas para comunicação com parentes na Venezuela, entre outras atividades. A CIDH parabeniza a decisão do governo de seguir com a implementação do programa mencionado<sup>379</sup>.
- 246.** Após visitar Pacaraima e Boa Vista, no estado de Roraima, em particular o Centro de Assistência e Triagem de Migrantes em Pacaraima, a CIDH observou que foram implementadas medidas para garantir o direito de solicitar e receber refúgio, com o intuito de que venezuelanos possam fazer a solicitação imediata de residência, ter abrigo temporário e acessar documentos como o Registro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho (CTPS). Nesse sentido, a Comissão recebeu informação de que, durante o primeiro ano da “Operação Acolhida”, foram atendidos 21.106 venezuela-

---

375 Conselho Nacional de Imigração, *Resolução Normativa No. 126*, 02 de março de 2017.

376 Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, *Portaria Interministerial Nº 9*, de 14 de março de 2018. “Art. 3º - O imigrante poderá requerer, no período de noventa dias anteriores à expiração do prazo de dois anos previsto no § 1º do art. 1º, autorização de residência com prazo de validade indeterminado desde que: I - não apresente registros criminais no Brasil; e II - comprove meios de subsistência”.

377 BBC, *Ataque a venezuelanos em Brasil: distúrbios em Pacaraima contra campamento de imigrantes*, 20 de agosto de 2018.

378 G1, *Os ‘brasilanos’: a geração de brasileiros filhos de venezuelanos que nasce em Roraima*, 03 de novembro de 2018.

379 Agência Brasil, *Gobierno extiende programa de acogida a venezuelanos*, 18 de janeiro de 2019.

nos, dos quais 10.020 solicitaram refúgio e 10.970 solicitaram residência temporária<sup>380</sup>. Nesse período, foram emitidos 56.000 Cadastros de Pessoa Física (CPF), mais de 22.000 consultas médicas e 53.000 vacinas foram aplicadas<sup>381</sup>. Por sua vez, em 2017 e 2018, foram emitidas 35.515 CTPS<sup>382</sup>.

**247.** Quanto à implantação de centros de assistência a migrantes, segundo informações oficiais, 5.723 pessoas foram recebidas em 13 centros<sup>383</sup>, que contam com a cooperação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Organização Internacional para Migração (OIM) e 50 outras instituições nacionais e internacionais.

**248.** Quanto ao programa de interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos, a CIDH observa que o governo federal anunciou o compromisso de realocar uma média de 1.000 pessoas por mês e minimizar o número de venezuelanos que vivem na rua, além de facilitar sua integração socioeconômica nas cidades receptoras. Nesse sentido, entre abril e dezembro de 2018, 3.271 venezuelanos foram realocados em 29 municípios de 13 estados e do Distrito Federal, onde tiveram acesso a vacinas e aos documentos necessários para regularização da condição migratória. Entre outros municípios, as realocações ocorreram para São Paulo (523), Manaus (500), Canoas (308), Esteio (224), Balneário Camburiú (220), Brasília (183), Cuiabá (169), Rio de Janeiro (158), Curitiba (131) e Igarassu (120)<sup>384</sup>.

**249.** No entanto, para a CIDH, permanece preocupante a situação dos migrantes que ainda se encontram em situação de rua e que aguardam acolhimento nos centros de atendimento mencionados. Estes indivíduos se encontram expostos a um contexto de extrema vulnerabilidade e, nesse sentido, recomenda-se que o Estado amplie a cobertura da política “Operação Acolhida”, a fim de garantir a inserção dessas pessoas em situação de rua, bem como promova a garantia dos seus direitos.

**250.** Além disso, a CIDH recebeu informações de que, em 5 de agosto de 2018, a fronteira em Roraima foi fechada devido a uma decisão judicial<sup>385</sup> e apenas reaberta em 7 de agosto, depois que o Tribunal Regional Federal da Primeira Região revogou a decisão

---

380 Presidência da República, [Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos](#), 04 de dezembro de 2018.

381 Nações Unidas, [Agências da ONU lembram um ano da operação de acolhimento de venezuelanos](#), 29 de março de 2019.

382 Presidência da República, [Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos](#), 04 de dezembro de 2018.

383 Presidência da República, [Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos](#), 04 de dezembro de 2018.

384 Presidência da República, [Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos](#), 04 de dezembro de 2018.

385 G1, [Juiz manda suspender entrada de venezuelanos no Brasil pela fronteira de RR](#), 06 de agosto de 2018.

de fechamento<sup>386</sup>. A Comissão repudia esse tipo de medida, pois viola o direito das pessoas de deixarem livremente o território venezuelano, bem como de solicitar e receber refúgio, proteção complementar ou outra resposta de proteção no Brasil<sup>387</sup>.

**251.** Além do número significativo de venezuelanos, nos últimos anos o Brasil também recebeu migrantes de outras nacionalidades. Entre 2011 e 2015, por exemplo, o país registrou a entrada de 65 mil haitianos<sup>388</sup>. De igual maneira, segundo informação, os sírios representaram 36% do número total de migrantes que obtiveram status de refugiado no Brasil<sup>389</sup>. A Comissão observa que, no caso da migração de haitianos, existem dificuldades no acesso à documentação básica e aos serviços de educação, saúde e emprego, demonstrando fragilidades no processo concessão de vistos humanitários e abrindo espaço para a atuação ilegal de intermediários e para a exposição ao tráfico de pessoas<sup>390</sup>.

## 2. Xenofobia, desafios sociais e formais

**252.** A CIDH observa com preocupação notícias de atos de discriminação e xenofobia contra migrantes no Brasil. Em 18 de agosto de 2018, em Pacaraima, houve atos de violência contra venezuelanos por cidadãos locais, que destruíram o acampamento onde viviam e ainda queimaram seus pertences<sup>391</sup>. Somam-se a estes atos os constantes casos de violência e agressão contra venezuelanos em Roraima durante o ano de 2019, que incluíram, ao menos, dois assassinatos<sup>392</sup>. Segundo notícias, cerca de 1.200 migrantes foram forçados a deixar a cidade por causa do medo causado por essa situação<sup>393</sup>. Posteriormente, a mídia local relatou sobre o surgimento de “patrulhas armadas” que buscam intimidar os venezuelanos, incluindo indígenas Warao<sup>394</sup>. Meses depois, foi relatado que um venezuelano foi atacado e espancado até a morte<sup>395</sup>. Além disso, a CIDH recebeu depoimentos de migrantes venezuela-

---

386 France 24, *Brasil reabre la frontera con Venezuela tras nueva orden judicial*, 08 de agosto de 2018.

387 CIDH, *Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas*.

388 Geledes, *Haitianos relatam rotina de humilhações e preconceito no Brasil*, 21 de maio de 2018.

389 ACNUR, *Dados sobre Refúgio no Brasil*, 2019.

390 The Intercept Brasil, *Nova onda de haitianos está vindo do Chile para o Brasil com a ajuda de coitotes*, 16 de agosto de 2018.

391 BBC, *Ataque a venezuelanos en Brasil: disturbios en Pacaraima contra campamento de inmigrantes*, 20 de agosto de 2018.

392 The Intercept Brasil, *Virou rotina agredir e assassinar venezuelanos em Roraima*, 28 de novembro de 2019.

393 DW, *Após conflito, 1.200 venezuelanos deixam Roraima*, 19 de agosto de 2018.

394 DW, *Inmigrantes venezolanos en Brasil: “Somos tratados como animales”*, 24 de agosto de 2018.

395 BBC, *Crisis en Venezuela: centenares de migrantes venezolanos en Brasil huyen de vuelta a su país después de que uno de ellos fuera linchado*, 10 de setembro de 2018.

nos que se recusaram a permanecer em Pacaraima e preferiram caminhar até Manaus, com medo de serem atacados.

- 253.** Adicionalmente, organizações da sociedade civil alertaram a CIDH sobre práticas de discriminação e dificuldades de integração devido ao documento concedido às pessoas que solicitam o reconhecimento da condição de refugiado. Tratando-se de uma folha de papel, muitos funcionários e indivíduos se recusam a reconhecer este documento como oficial, o que se traduz em dificuldades na obtenção de moradia, trabalho ou abertura de contas bancárias. Nesse sentido, a Comissão insta o Estado brasileiro a emitir documentos de identificação facilmente identificáveis ou a educar funcionários e a população em geral para garantir que os direitos das pessoas que solicitam refúgio sejam reconhecidos<sup>396</sup>.
- 254.** A esse respeito, a Comissão toma nota da informação brindada pelo Estado que relata que a legislação brasileira repudia e prevê a prevenção à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação<sup>397</sup>.
- 255.** Por fim, a CIDH foi informada sobre denúncias de exploração e discriminação no trabalho, nas quais migrantes e refugiados relataram trabalhar mais horas que os nacionais e receberem salários abaixo do pago aos demais trabalhadores brasileiros, além de serem submetidos, em alguns casos, a condições de trabalho degradantes e jornadas exaustivas<sup>398</sup>. De acordo com uma pesquisa realizada pela OIM, 38,9% dos migrantes venezuelanos no Brasil consideraram que foram vítimas de exploração laboral<sup>399</sup>.
- 256.** A Comissão também teve notícia de trabalhadores migrantes que foram resgatados de situações de trabalho análogo ao escravo, alguns deles em um contexto de tráfico de pessoas, como o caso de 4 chineses vivendo em condições análogas às de escravos em pastelarias do Rio de Janeiro<sup>400</sup>. A esse respeito, a Comissão enfatiza as operações lideradas pelo Estado destinadas a combater o trabalho análogo ao escravo, como as que resultaram no resgate de 10 migrantes venezuelanos<sup>401</sup>. Sobre isso, a CIDH enfatiza a necessidade de redobrar esforços relativos à adoção de medidas que garantam uma resposta às vítimas, incluindo a prevenção, investigação e eventual punição desses fatos, sem discriminação, e com enfoque de gênero, assim como ações informativas voltadas à conscientização da população no combate à xenofobia.

---

396 Contribuição da sociedade civil para a CIDH sobre migrantes e refugiados, 9 de novembro de 2018.

397 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 51.

398 DW, *Venezolanos explotados en el norte de Brasil*, 30 de agosto de 2018.

399 OIM, *Monitoreo de flujo migratorio venezolano. Con énfasis en niñez y adolescencia*, outubro de 2018.

400 Agência Brasil, *Quatro Chineses são Resgatados de trabalho Escravo em Pastelarias do Rio*, 22 de março de 2016.

401 Presidência da República, *Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos*, 04 de dezembro de 2018.

257. Ademais, a CIDH saúda a informação recebida do Estado no que diz respeito ao Observatório das Migrações Internacionais (ObMigra), que tem como objetivo ampliar o conhecimento sobre fluxos migratórios e apontar estratégias para a construção de novas políticas públicas dirigidas aos fenômenos migratórios.<sup>402</sup>

## C. PESSOAS LGBTI

258. O Brasil tem um grande desafio quanto à defesa e promoção dos direitos da população LGBTI. Ao tempo em que registrou importantes avanços, segundo informação, o país possui um dos maiores índices de violência contra as pessoas cuja orientação sexual, identidade e/ou expressão de gênero e características sexuais divergem do padrão aceito pela sociedade de toda discriminação e violência endêmicas que ocorrem no país. Para a CIDH, alcançar essa proteção envolve, essencialmente, a criação e o fortalecimento de mecanismos voltados ao atendimento a essas pessoas, além de políticas e projetos para promover seus direitos, incluindo a mudança cultural por meio de uma educação inclusiva de perspectiva diversificada de gênero.

259. A CIDH tem destacado vários avanços na proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTI no Brasil. O reconhecimento de que essa população se encontra sob especial risco permitiu ao Estado brasileiro a construção de uma institucionalidade participativa representada pelo Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT)<sup>403</sup> e seus correspondentes nos estados e municípios. A CIDH observa que a existência de conselhos com a representação dos segmentos da população LGBT tem sido essencial para fazer chegar ao Estado as prioridades e desafios existentes.

260. Também no poder executivo, o Brasil se destaca por possuir uma Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, encarregada pela coordenação e articulação de políticas públicas para a população LGBT. Essa institucionalidade, criada em 2009 sob a forma de uma coordenação-geral<sup>404</sup>, tem sido fundamental na criação de políticas públicas com sensibilidade para a questão LGBTI. Nesse particular, a Comissão destaca o Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT<sup>405</sup>, o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Sistema Nacional

---

402 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 53.

403 Inicialmente criado em 2001 pela Medida Provisória 2216-37 de 31 de agosto de 2001 e modificado pelo Decreto nº 7388, de 9 de dezembro de 2010.

404 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [Decreto nº 6.980](#), de 13 de outubro de 2009.

405 Presidência, [Brasil sem homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual](#), 2004.

LGBT)<sup>406</sup>, e o programa Rio Sem Homofobia. A CIDH apela para que o Brasil continue avançando na institucionalidade da agenda de direitos humanos através da garantia de sua permanência, da destinação de um orçamento adequado e de um pessoal treinado para a manutenção de um trabalho eficaz na garantia desses direitos.

**261.** A CIDH observa que o Estado continua a apresentar um dos mais altos índices de violência contra pessoas LGBTI na região. A esse respeito, a Comissão observa que as pessoas LGBTI ainda são vítimas de altos níveis de violência praticadas com requinte de crueldade, e que as pessoas trans são particularmente afetadas. Além disso, a Comissão observa com preocupação uma tendência de regressão na proteção e promoção dos direitos das pessoas LGBTI no país, o enfraquecimento do quadro institucional nos mecanismos de garantia dos direitos humanos, especialmente das pessoas LGBTI, bem como o aumento do uso de discursos que incitam ao ódio e que tendem a aumentar as taxas de ataques contra pessoas de diferentes orientações sexuais e identidades de gênero.

**262.** Nos últimos anos, a Comissão Interamericana recebeu informações abundantes sobre violência contra pessoas LGBTI no Brasil. Essas informações, que permanecem invisíveis nas políticas oficiais de coleta de dados<sup>407</sup>, colocam o Estado brasileiro como um dos que apresentam as maiores taxas de assassinato e agressão com base em orientação sexual e identidade de gênero.<sup>408</sup> Segundo dados relatados pela sociedade civil, 1.644 pessoas morreram em ataques motivados por ódio entre 2014 e 2019<sup>409</sup>.

**263.** Sobre o perfil das vítimas, de acordo com as informações recebidas pela CIDH sobre o ano de 2018, os homens gays são as pessoas mais afetadas pela violência (191), seguido das pessoas trans (164), que em sua maioria são afrodescendentes, expondo a interseccionalidade da discriminação. Além disso, essas estatísticas refletem que as pessoas trans são mais expostas a mortes violentas e, em números absolutos, têm 17 vezes mais chances de serem mortas quando comparadas aos homens gays<sup>410</sup>. Assim mesmo, a Comissão destaca a alta taxa de suicídio entre as pessoas LGBT que, segundo informações da sociedade civil, registrou-se 100 casos em 2018, representando 24% do total de mortes de pessoas LGBTI no Estado<sup>411</sup>.

**264.** A CIDH também preocupa a violência sofrida por mulheres lésbicas, em particular aquelas vítimas de violência sexual. Dados de 2017 apontam 2.379 casos de estupro

---

406 Lex Magister, Portaria Nº. 766, de 3 de julho de 2013, 3 de julho de 2013.

407 Unversal, Falta de Dados Camufla Aumento da Violência contra População LGBTI, 5 de junho de 2019.

408 Rádio Senado, Brasil é o país onde mais se assassina homossexuais no mundo, 17 de maio de 2018.

409 Grupo Gay da Bahia, População LGBT Morta no Brasil 2018, pág. 01, 22 de setembro de 2017.

410 Grupo Gay da Bahia, População LGBT Morta no Brasil 2018, pág. 02, 22 de setembro de 2017.

411 Grupo Gay da Bahia, População LGBT Morta no Brasil 2018, pág. 10, 22 de setembro de 2017.

de lésbicas no país, o que corresponde a 6 vítimas por dia. Em 61% dos casos a mesma vítima teria sido estuprada mais de uma vez<sup>412</sup>.

- 265.** Por sua vez, embora o Brasil não possua legislação específica que criminalize atos homofóbicos e transfóbicos, a Comissão tomou nota com satisfação da decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil no ano de 2019 que equiparou ao crime de racismo (previsto na Lei 7.716/1989) toda a violência baseada em preconceito e discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero das vítimas<sup>413</sup>. A despeito da decisão, faz-se ainda necessário que se construa um marco legislativo no país que garanta, inequivocamente, a proteção da população LGBTI contra manifestações de ódio e a discriminação.
- 266.** A Comissão apela ao Estado para que tome todas as medidas necessárias para aplicar a devida diligência para prevenir, investigar e sancionar a violência contra pessoas LGBTI, independentemente de a violência ocorrer no contexto da família, da comunidade ou da esfera pública, o que inclui instalações educacionais e de saúde. Da mesma forma, no que se refere à investigação de crimes contra pessoas LGBTI, ou aqueles que se consideram como tais, a Comissão apela aos Estados que investiguem a possibilidade de que atos violentos foram cometidos devido à orientação sexual, assim como a identidade e/ou expressão de gênero da vítima.
- 267.** De igual maneira, a CIDH recebe com especial preocupação as informações sobre os atos de violência cometidos contra pessoas trans e de gênero diverso. Segundo dados da sociedade civil, 164 dessas pessoas foram violentamente assassinadas em 2018<sup>414</sup> e 124 em 2019, majoritariamente na região Nordeste<sup>415</sup>. Segundo o levantamento de 2019, 80% desses crimes mostram alto requinte de crueldade, como o caso de Quelly da Silva, mulher trans que, depois de morta na cidade de Campinas, no Estado de São Paulo, teve seu coração arrancado e substituído por uma imagem religiosa<sup>416</sup>. Além disso, a Comissão observa a tendência de que essas vítimas sejam, na maioria das vezes, afrodescendentes e sofram dessa violência nas ruas devido à sua situação de extrema vulnerabilidade a que estão expostas<sup>417</sup>.
- 268.** Por sua vez, a Comissão também recebeu com preocupação informações de que o nível de pessoas trans vivendo com HIV varia entre 18% e 31% no país, enquanto a

412 Gênero e Número, “No Brasil, 6 mulheres lésbicas são estupradas por dia”, 22 de agosto de 2019.

413 BBC, *STF aprova a criminalização da homofobia*, 13 de junho de 2019.

414 Grupo Gay da Bahia, *População LGBT Morta no Brasil, relatório GGB 2018*, 13 de junho de 2019.

415 Brasil de Fato, *Em 2019, 124 pessoas trans foram assassinadas no Brasil*, 29 de janeiro de 2020. ANTRA e IBTE, *Dossiê: assassinatos e violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019*, 2020.

416 CIDH, Comunicado de imprensa No. 065/2019 – *CIDH expresa preocupación por recientes ataques violentos contra personas LGBTI en la Región*, 14 de março de 2019.

417 CIDH, *Informe Pobreza y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 setembro 2017, parágrafo 443.

prevalência na população em geral é de 0,4%<sup>418</sup>. A CIDH lembra ao Estado que não são as pessoas LGBTI que facilitam a propagação do HIV; pelo contrário, é a discriminação e a vulnerabilidade enfrentada por essas pessoas que as torna mais vulneráveis à infecção<sup>419</sup>, e apela ao Brasil que crie e implemente políticas abrangentes para garantir o direito das pessoas LGBTI, principalmente das pessoas trans, a acessar serviços de saúde sem que estejam sujeitas à discriminação ou violência.

**269.** Assim mesmo, a Comissão tomou conhecimento da decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil de abril de 2018 que reconheceu a mudança de identidade de gênero de acordo com o gênero percebido pela pessoa e por meio de um processo célere, sem a necessidade de autorização judicial ou laudos médicos. Não obstante, de acordo com as informações prestadas à CIDH durante a visita, o Provimento nº. 73 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regula o processo de mudança, exige um grande número de documentos e os processos ainda carecem de celeridade. Acrescente-se a isso as várias demandas impostas pelos cartórios de registro civil e, às vezes, pelo próprio sistema judicial<sup>420</sup>. Espera-se que o Brasil possa definir, por meio de atos dos três poderes, políticas públicas que consolidem esse progresso em termos de cidadania e dignidade para a população trans.

**270.** Por fim, a CIDH observa com beneplácito que, segundo informado, as eleições de 2018 marcaram um recorde de candidaturas de pessoas trans. Organizações da sociedade civil identificaram pelo menos 53 postulações de pessoas que se identificaram como trans ou de gênero diverso.<sup>421</sup> O número representa quase dez vezes o registrado em 2014, quando apenas cinco candidaturas foram contabilizadas<sup>422</sup>. A Comissão toma nota de que esse aumento segue a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de expandir a interpretação dada ao termo “sexo” contido na Lei Eleitoral de 1997, que deve ser lida como gênero. Dessa forma, a cota de 30% para candidatas femininas passa também a beneficiar as mulheres trans<sup>423</sup>.

---

418 Naciones Unidas, *No Dia Laranja*. ONU Brasil aborda violência de gênero contra mulheres trans e travestis, 25 de fevereiro de 2019.

419 CIDH, *Avances y Desafíos hacia el Reconocimiento de los Derechos de las Personas LGBTI en las Américas*, OAS/Ser.L/V/II.170, Doc. 184, 7 de dezembro de 2018, p. 10, parágrafo. 10.

420 Información recibida por la CIDH en el marco de la visita in loco realizada en 2018.

421 Nexo Jornal, *O recorde de candidaturas de trans. E seus desafios*, 27 de setembro de 2018.

422 Nexo Jornal, *O recorde de candidaturas de trans. E seus desafios*, 27 de setembro de 2018.

423 Nexo Jornal, *O recorde de candidaturas de trans. E seus desafios*, 27 de setembro de 2018.



**SEGURANÇA CIDADÃ**

## CAPÍTULO 4 SEGURANÇA CIDADÃ

- 271.** A Comissão observou uma piora nos indicadores de segurança e dados sobre violência desde seu último relatório sobre o país em 1997. A CIDH observa que esse quadro tem implicado na afetação de distintos direitos humanos como os direitos à vida, à integridade e à liberdade e à segurança pessoal<sup>424</sup>. Ao tempo em que reconhece que essa experiência impacta toda a sociedade, a Comissão nota com preocupação que essa situação atinge especialmente os grupos expostos a situações de vulnerabilidade como os jovens afrodescendentes, pessoas indígenas, pessoas trans, comunicadores sociais e defensores dos direitos humanos. A CIDH também reputa grave a situação de violência contra as mulheres que incluem ataques e ameaças à vida, à integridade física e à liberdade sexual.
- 272.** Quanto à resposta do Estado, a Comissão registra o esforço de articulação de políticas públicas, assim como tentativas de políticas públicas de segurança baseadas no paradigma da segurança cidadã e da segurança humana auxiliada por programas de governo que investem em educação, assistência social e saúde da população. Contudo, a CIDH vê com extrema gravidade a persistência e o incremento de medidas inspiradas na doutrina da segurança nacional, que pode ser registrada pelo uso cada vez mais frequente de técnicas, treinamentos e equipamentos militares na segurança pública. Na análise da Comissão, esse tipo de paradigma baseado na ideia de “guerra”, além de não solucionar o problema no longo prazo, possui um impacto diretamente nefasto no número crescente de mortes em decorrência de ações das forças de segurança; e, mais recentemente, no estímulo à violência privada, com tendências de flexibilização do controle de armas e propostas de alterações da legislação referente ao tipo penal de “excludente de ilicitude”.
- 273.** Em distintas oportunidades, a Comissão tem se pronunciado contra a militarização das forças de segurança, bem como sua privatização. Nesse sentido, a CIDH recordar o Estado que a natureza da instituição militar é substancialmente diferente em termos dos propósitos para os quais foram destinadas assim como quanto à sua formação e preparação e que esse tipo de segurança carece de treinamento adequado para controlar os problemas vinculados com segurança cidadã.<sup>425</sup> Na mesma linha, a volta a afirmar que a privatização das funções de segurança tem como consequência a ausência de controle dos atos empreendidos no uso da força, assim como padece de uma desconexão com a noção de direitos humanos, cuja defesa, proteção e garantia são de responsabilidade do Estado, para se tornar um mero produto que pode ser ad-

424 CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 dezembro 2009. Par. 18.

425 CIDH, Comunicado de imprensa N.º. 271 - *CIDH culmina su 170 Período de Sesiones*, 18 de dezembro de 2018.

quirido no mercado e, em geral, nos casos, exclusivamente pelos setores da sociedade que dispõem de recursos financeiros para isso.<sup>426</sup> Então, a CIDH exorta o Estado brasileiro a reconsiderar certas medidas e proposições em vias de adoção, tendo em vista a as normas e parâmetros interamericanos de direitos humanos.

## A. VIOLÊNCIA SELETIVA

274. Os dados oficiais mais recentes indicam um total de 57.358 homicídios no país no ano de 2018.<sup>427</sup> Em termos proporcionais, isso resulta em uma taxa de 31,6 homicídios por 100 mil habitantes, o que representando uma redução de 10,8% em comparação com o ano de 2017<sup>428</sup>, quando pela primeira vez na história o país ultrapassou a taxa de 30,8 por 100 mil habitantes<sup>429</sup>. Em que pese essa redução, a Comissão alerta para a informação de que os jovens entre 15 e 29 anos representam mais de 77,9% das vítimas de homicídios no ano de 2018.<sup>430</sup> Ademais, segundo dados de 2017, o Brasil figura como o quinto país com as maiores taxas de homicídios de crianças no mundo<sup>431</sup>.

275. Contudo, a Comissão chama a atenção para a conexão entre essas mortes e a parcela da população exposta à discriminação estrutural e os grupos expostos a situações de especial vulnerabilidade. Nesse sentido, esses homicídios refletem a e potencializam a reprodução da desigualdade no país, seja em sua dimensão socioeconômica – com vitimização desproporcional de afrodescendentes e pessoas expostas à pobreza e à pobreza extrema –, seja em sua dimensão democrática – com a vitimização crescente de defensores e comunicadores sociais.

### 1. Mortes violentas e desigualdade socioeconômica

276. A CIDH pode constatar, com extrema preocupação, que as mortes violentas no Brasil não incidem de forma aleatória em parcelas da população. Essas tendem a vitimar desproporcionalmente segmentos sociais que sofrem da discriminação estrutural e, por conseguinte, estão expostos à violência estrutural interseccional, principal-

---

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

427 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Violência em Números 2019*, 26 de junho de 2019.

428 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Violência em Números 2019*, 26 de junho de 2019.

429 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Edição 2018 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2018.

430 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Violência em Números 2019*, 12 de julho de 2020.

431 Save the Children, *En Deuda con la Niñez – Informe sobre la Niñez en el Mundo 2017*, 31 de maio de 2017.

mente com base em características étnico-raciais e socioeconômicas. Nesse aspecto, 75,4% do total de vítimas de homicídios ocorridos no ano de 2018 foram identificadas como pessoas afrodescendentes<sup>432</sup>, tendência que se repete quando comparadas aos números de 2017 (75,5%)<sup>433</sup> e 2016 (76,2%)<sup>434</sup>.

**277.** Isso representou uma taxa de homicídios dessa parcela da população de 43,1 por 100 mil habitantes, ao tempo em que a taxa para o restante da população foi de 17 por 100 mil.<sup>435</sup> Análises inferenciais, ou seja, que calculam a probabilidade de um indivíduo ser vítima de homicídio com base em suas características sociodemográficas, também encontram nas características étnico-raciais um fator determinante<sup>436</sup>.

**278.** Registra-se, ademais, que os homicídios no Brasil apresentam dinâmica territorial desigual e perversa. Ao observar os números agregados, é possível notar que esses escondem o extremo contraste entre zonas extremamente perigosas e zonas extremamente seguras (inclusive em comparação com países desenvolvidos) entre (e dentro de) regiões geográficas, estados, municípios ou mesmo vizinhanças<sup>437</sup>. A CIDH ressalta, portanto, a intersecção entre violência letal e outros fatores de vulnerabilidade (em especial social e econômica) da população brasileira, que se manifestam na precariedade de serviços públicos, infraestrutura e oportunidades educacionais e laborais.

**279.** A Comissão pôde observar que os fatores de risco de vitimização de homicídio associados a raça e classe não são independentes, mas se somam na medida em que incidem sobre pessoas situadas na intersecção dessas características de forma que uma pessoa jovem, que já é estatisticamente mais propensa a se tornar uma vítima de homicídio, corre risco ainda maior se for afrodescendente do gênero masculino e/ou morador de áreas periféricas de grandes cidades. A CIDH entende que, nesse sentido, a dinâmica é extremamente adversa para a solidificação de uma cultura de paz e respeito aos direitos humanos no país, pois faz com que segmentos inteiros da população vivam em meio a um sentimento de constante perigo e incerteza. Isso, ademais, gera desconfiança em relação às próprias instituições do Estado.

**280.** A CIDH toma nota ainda dos dados dos registros de ocorrências policiais de 2018, coletados pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e

---

432 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Violência em Números 2019*, 12 de julho de 2020.

433 *Atlas da Violência 2019*. Brasília: Ipea e FBSP, pp. 49 e seguintes.

434 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Edição 2017 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2017.

435 *Atlas da Violência 2019*. Brasília: Ipea e FBSP, pp. 49 e seguintes.

436 Daniel Cerqueira e Danilo Santa Cruz Coelho. "Democracia Racial e Homicídios de Jovens Negros na Cidade de Partida". Texto para Discussão n. 2267. Brasília: Ipea, 2017.

437 RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio. *Vitimização letal e desigualdade no Brasil: evidências em nível municipal*. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 16, n. 2, p. 285-305, set. 2016. ISSN 1984-7289. Acesso em: 12 jun. 2020. Pág. 288 e 289.

sobre Drogas – SINESP, que foram apresentados pelo Estado na audiência pública *Sistema Penal e Denúncias de Violações dos Direitos das Pessoas Afrodescendentes no Brasil*, os quais sugeriram reversão na tendência histórica de aumento da violência letal no país.<sup>438</sup> A esse respeito, toma nota dos questionamentos de estudiosos de segurança pública em relação à confiança dos dados utilizados pelo SINESP dadas as dificuldades apresentadas na coleta uniformizada da informação por parte dos estados da federação<sup>439</sup>.

**281.** Assim mesmo, a Comissão observa que estes novos números mostram que a diminuição dos homicídios não ocorre de maneira uniforme no país. Ao contrário, enquanto em algumas unidades subnacionais (estados e um municípios) houve considerável diminuição, a CIDH destaca que em outras houve notável aumento das cifras de homicídios. Ademais, nota-se que mesmo que o número agregado de mortes violentas possa estar em queda, cresce o número de mortes em decorrência de ação policial, os quais, na maioria das vezes, tem como vítimas afrodescendentes jovens do sexo masculino e em situação de pobreza ou pobreza extrema<sup>440</sup>. Em especial, o estado do Rio de Janeiro, vem registrando recordes históricos no número desses eventos, o que, segundo informado, tem levado especialistas a cogitarem de um processo de “estatiização” das mortes de pessoas<sup>441</sup>.

**282.** A CIDH mantém, portanto, recomendação para que o Estado garanta o direito à segurança aos seus cidadãos, especialmente aos grupos historicamente expostos à discriminação estrutural, de acordo com os parâmetros adotados no âmbito do sistema interamericano. Dessa forma, a CIDH insta o Brasil a projetar e colocar em operação planos e programas de prevenção social, comunitária e situacional, visando enfrentar os fatores que favorecem a reprodução de comportamentos violentos na sociedade, em particular. Adicionalmente, urge-se treinar as forças policiais para o uso adequado da força letal dentro da estrutura e dos padrões internacionais, especialmente os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Autoridades Policiais.

---

438 CIDH, 172 Período de Sessões, *Audiência Pública Sistema Penal e Denúncias de Violações dos Direitos das Pessoas Afrodescendentes no Brasil*, 9 de maio de 2019.

439 Folha de São Paulo, *Governo Bolsonaro monitora crimes com banco de dados incompleto*, 2019.

440 O Globo, *Vítimas de letalidade policial são mais jovens’, diz pesquisador: em 80 horas, cinco morreram no Rio*, 2019.

441 Rede de observatórios de Segurança, *Operações policiais no Rio: helicópteros e mortes*, 2019.

## B. FALTA DE SEGURANÇA E CRIME ORGANIZADO

**283.** Em sua visita ao país, a Comissão Interamericana havia recebido, com preocupação, diversos relatos e registros sobre o surgimento, a atividade e a expansão de organizações criminosas no Brasil como o Primeiro Comando da Capital, Comando Vermelho, Família do Norte, Terceiro Comando Puro, Amigo dos Amigos, Milícias, e outras associações como localmente denominadas. A CIDH observa que esses grupos organizados, comumente chamados de “facções criminosas”<sup>442</sup>, exploram atividades ilícitas – em especial o tráfico de drogas – cujos negócios invariavelmente se expandem para incluir roubos de carga, sequestros, lavagem de dinheiro, entre outros. Tais negócios, por sua vez, dependem do controle de territórios (em geral, comunidades expostas a uma situação de especial vulnerabilidade) e mercados consumidores para os produtos produzidos ou negociados ilegalmente. Esse processo de garantia e controle dos territórios gera conflitos com os agentes de segurança pública, bem como com outras organizações criminosas.

**284.** A respeito, a CIDH foi informada que a diversificação e expansão dessas organizações criminosas têm tido impacto em distintos aspectos da segurança pública, tais como na gestão dos centros de detenção, na corrupção de agentes públicos, no controle de áreas e comunidades socialmente vulneráveis e nas mortes violentas<sup>443</sup>. Nesse sentido, conforme informação acessada pela Comissão, existem coincidências entre as variações nos indicadores de homicídios por estado e os conflitos dentro dessas organizações criminosas, ou entre algumas delas<sup>444</sup>. A CIDH observa que no sistema prisional, em particular, os conflitos entre organizações criminosas têm se mostrado diretamente relacionados a massacres e rebeliões com saldos de centenas de mortes.

**285.** Por outro lado, a Comissão destaca a informação sobre existência de grupos paramilitares chamados de milícias. Essas organizações criminosas são formadas por policiais ou ex-policiais que surgiram para alegadamente combater o tráfico de drogas, mas que acabaram por se tornar gestoras de uma série de atividades ilícitas, incluindo assassinatos e outros tipos de violência.<sup>445</sup> Assim como com o narcotráfico, o domínio das milícias sobre territórios tira proveito da ausência ou insuficiência do Estado (e até mesmo do mercado) na oferta de serviços para comunidades carentes (por exemplo, de transporte e gás de cozinha). A provisão desses serviços pelas milí-

---

442 Diversas obras culturais contribuíram para a popularização do conhecimento sobre essas facções, a exemplo dos livros, filmes e séries como *Elite da Tropa*, *Cidade de Deus* e *Tropa de Elite*.

443 Bruno Paes Manso e Camila Caldeira Nunes Dias, *A guerra – A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*, 2. Ed, São Paulo: Todavia, 2018.

444 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e FBSP, *Atlas da Violência 2019*, 2019, pp. 11.

445 Ignácio Cano e Thais Duarte, “No Sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)”, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012 (com dados da CPI das milícias da Assembleia Estadual do Rio de Janeiro).

cias, porém, se dá em contexto despótico, com preços extorsivos e pagamentos compulsórios, exigidos sob violência ou graves ameaças<sup>446</sup>. Uma pesquisa realizada nas comunidades do Rio de Janeiro revelou que os moradores temem mais a presença das “milícias” das organizações de traficantes de drogas<sup>447</sup>.

**286.** Os registros disponíveis indicam que esse controle despótico dos territórios pelas milícias se traduz em maior acesso ao poder do Estado, o que as fortalece ainda mais. Em áreas dominadas por “milícias”, a competição eleitoral é coibida pelo uso da força e da violência com o favorecimento de candidatos a cargos eletivos comprometidos ou ao menos não hostis a essas organizações e sua capacidade de controlar territórios e intermediar a oferta de serviços<sup>448</sup>. A Comissão nota que essa relação promíscua promove a formação de uma ampla rede de proteção ou, no mínimo, favorecimento aos negócios gerenciados por essas organizações criminosas, permitindo que permaneçam e floresçam nos territórios ocupados.

**287.** A CIDH chama a atenção para as múltiplas violações de direitos envolvidas no funcionamento dessas organizações, tais como na forma como as facções fazem o recrutamento e a gestão de seus “filiados”; na disputa por rotas de tráfico de drogas e armas, inclusive transnacionais; nas dinâmicas opressivas que essas organizações instituem nos territórios os quais estabelecem a base para seus negócios; e na condução de suas atividades criminosas<sup>449</sup>.

**288.** Por outro lado, a CIDH recorda que a melhor maneira de lidar com a violência, insegurança e criminalidade é por meio de políticas públicas abrangentes e holísticas, levando em consideração as várias causas estruturais, o trabalho sobre fatores de risco, bem como reforçar os fatores de proteção que existem.

**289.** Ademais, reafirma que, para combater esse tipo de violência, é necessária a colaboração de vários setores e instituições de maneira coordenada, incluindo agentes e forças de segurança, as instituições de justiça. Assim mesmo, como uma medida preventiva para evitar que essas organizações se fortaleçam e proliferem, é essencial entender a relação entre o crime organizado e as desigualdades, gerando uma resposta também na garantia ao acesso à saúde e educação de qualidade, aos serviços

---

446 Ignácio Cano e Thais Duarte, “No Sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)”, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012 (com dados da CPI das milícias da Assembleia Estadual do Rio de Janeiro).

447 G1, Medo das milícias supera o de traficantes em comunidades do Rio, diz Datafolha, 18 de fevereiro de 2019.

448 Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ação de Milícias no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

449 Karina Biondi, *Sharing This Walk: An Ethnography of Prison Life and the PCC in Brazil*, University of North Carolina Press, 2016; Gabriel Feltran, *Irmãos – Uma história do PCC*, São Paulo: Companhia das Letras, 2018; Estadão, Domínios do Crime, 10 anos dos Ataques do PCC; UOL, 25 Anos De PCC, 2018; Ignácio Cano e Thais Duarte, “No Sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)”, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

sociais, ao emprego, à cultura, ao esporte e lazer. Essas políticas devem ser capazes de responder às necessidades de curto, médio e longo prazo no que diz respeito à segurança e à observância dos direitos humanos<sup>450</sup>.

## 1. Mortes violentas de pessoas ativistas e defensoras de direitos humanos

**290.** A Convenção Americana dos Direitos Humanos garante a liberdade de informação (art. 13) e de associação (art. 16) como direitos fundamentais dos habitantes do hemisfério. Embora tenham alcance universal, tais direitos são especialmente preciosos em contextos de desigualdade e de transição do autoritarismo para a democracia, na medida em que seu exercício oferece um meio para que grupos desfavorecidos ou minoritários possam reivindicar mudanças<sup>451</sup>.

**291.** De igual maneira, a Comissão toma nota que a Constituição Federal do Brasil de 1988 garantiu a liberdade de imprensa em seu art. 5, IX e art. 220, bem como a liberdade de associação (art. 5º, XVII).<sup>452</sup> Não obstante, as estatísticas de violência e insegurança (inclusive pelas mortes violentas) demonstram que o Brasil segue se mostrando hostil à atividade dos jornalistas e comunicadores sociais, bem como de ativistas e defensores de direitos humanos. A CIDH vê esse quadro com preocupação, tendo em vista suas implicações para a manutenção de desigualdades estruturais e históricas.

**292.** Em relação a jornalistas e comunicadores sociais, a Comissão registrou, apenas no ano de 2015, o assassinato de 11 jornalistas por motivos aparentemente relacionados à atividade profissional no Brasil, além de dezenas de outras agressões<sup>453</sup>. Já relatório da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP) e do Conselho Nacional do Ministério Público publicados em 2019 mostram que, nos últimos 5 anos, houve um total de 23 homicídios contra jornalistas, com um incremento em 2018, quando foram registrados o assassinato de 4 profissionais comunicadores<sup>454</sup>.

**293.** De igual maneira, durante a visita ao país, a CIDH recebeu informação de que comunicadores sociais sofreram graves agressões, tanto por meios virtuais como por meios físicos, na cobertura da última campanha eleitoral para as eleições de 2018. Essas notícias indicaram que entre os meses de janeiro a outubro daquele ano, no

---

450 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015.

451 Relatoria Especial para Liberdade de Expressão, *Preliminary Evaluation Of Freedom Of Expression In Guatemala*, item 36, 2000.

452 Presidência da República, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 11 de junho de 2020.

453 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015*, p. 76-78.

454 Conselho Nacional do Ministério Público, *Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos*, 2019. Para 2015, a ENASP e o CNMP registraram 8 ocorrências, número menor que aquele documentado pela Relatoria da CIDH.

contexto da cobertura das eleições ou de manifestações de rua, houve pelo menos 137 desses casos, com 75 agressões virtuais e 62 agressões físicas<sup>455</sup>, que teriam recaído especialmente sobre comunicadoras mulheres.

**294.** Ainda no contexto da visita, recebeu-se informação por parte do governo brasileiro, de que comunicadores sociais ameaçados em função de seu trabalho seriam incluídos como grupo especificamente protegido no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. A CIDH recebeu com beneplácito a notícia de que em 3 de setembro de 2018, essa ampliação do escopo do Programa foi oficializada por meio da nº. 300, do então Ministério dos Direitos Humanos, quando a política passou a ser denominada “Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas”. Além disso, o governo informou da ampliação do orçamento dedicado a esse programa para os exercícios de 2019-20. A CIDH saúda o Estado brasileiro pela adoção de tais medidas.

**295.** Em relação a ativistas e defensoras e defensores de direitos humanos, a Comissão já manifestou repetidamente sua preocupação com a *criminalização* das atividades desempenhadas por meio da utilização de instituições e construção de narrativas do próprio Estado com o fim de inibir ou coibir sua atuação<sup>456</sup>. Nos últimos anos, observou-se com grande consternação que ativistas e defensoras e defensores de direitos humanos têm frequentemente sido vítimas de crimes de homicídio ou outras formas de violência e admoestação cometidas por indivíduos privados, bem como por agentes estatais agindo à margem de suas atribuições<sup>457</sup>. Em igual sentido, a CIDH alertou para a possibilidade e o risco de criminalização dos movimentos sociais por meio da ampliação das figuras penais presentes em leis antiterrorismo<sup>458</sup>. Sobre o tema, a Comissão reafirma que estas leis não podem ser usadas para criminalizar o direito de manifestação e associação sob pena de grave ameaça à própria democracia<sup>459</sup>.

**296.** Por sua vez, em junho de 2018, a CIDH condenou os assassinatos de defensores e defensoras de direitos humanos, especialmente em casos envolvendo a defesa do meio ambiente, dos direitos dos trabalhadores rurais, e do direito à terra em meio rural. Durante a visita, a CIDH pode comprovar, por informação recebida, sobre o aumento desses casos. De acordo com relatório publicado em 2017 pela Comissão Pastoral da Terra (CPT)<sup>460</sup>, durante aquele ano foram registrados 71 homicídios de ativistas ou defensoras e defensores de direitos no campo, o que representou um aumento signifi-

---

455 Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). 8 de outubro de 2018. Abraji registra mais de 130 casos de violência contra jornalistas em contexto político-eleitoral.

456 CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, 2015.

457 É o caso de milícias ou esquadrões da morte, por vezes formados por integrantes de forças de segurança, que serão abordados adiante neste capítulo e em outras partes deste relatório.

458 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei Nº 13.260*, de 16 de Março de 2016.

459 CIDH, Comunicado de Imprensa No. 238/18, *CIDH conclui visita ao Brasil*, 2018.

460 CPT, *Conflitos no Campo Brasil 2017*.

ficativo em relação às 61 mortes dessa mesma natureza em 2016, assim como aos 50 casos de 2015. Na esteira desse crescimento, a sociedade civil apontou que, em 2017, o Brasil se tornou o país com o maior número de assassinatos de defensoras e defensores do meio ambiente no mundo<sup>461</sup>. No mesmo sentido, a CIDH reitera seu repúdio e preocupação com o assassinato com requintes de execução da vereadora Marielle Franco<sup>462</sup>, que hoje ainda se encontra em investigação no nível estadual<sup>463</sup>, bem como a admoestação de Jean Wyllys<sup>464</sup>, ambas figuras públicas e detentoras de mandatos legislativos que atuavam na defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, a Comissão Interamericana reitera veementemente que ataques a representantes eleitos devem ser considerados como ataques à própria democracia, e, por conseguinte, devem ser investigados com a máxima minúcia, incluindo o intuito de esclarecer as motivações do crime, além de seus responsáveis materiais e intelectuais julgados e sancionados.

**297.** A CIDH anota que a exposição de defensores e defensoras de direitos humanos à violência no Brasil tem chamado a atenção da comunidade internacional. Segundo levantamento da fundação *Front Line*, o Brasil teria figurado, em 2018, como o 5º país com o maior número de homicídios de defensores e defensoras de direitos humanos no mundo<sup>465</sup>. Por fim, a CIDH aduz preocupação com a *segurança* dessas pessoas, destacando o dever positivo do Estado e da sociedade brasileira de lhes garantir a vida, a liberdade, e a integridade física a que tem direito, como cidadãos do país, e sem as quais não são capazes de exercer suas atividades profissionais, políticas e cívicas.

## C. RESPOSTA DO ESTADO

**298.** A CIDH registra que, desde a produção de seu último relatório para o Brasil em 1997, houve avanços na formulação de políticas públicas compatíveis com normas e parâmetros dos paradigmas da segurança cidadã. Muito embora o Estado não tenha logrado transformar estruturalmente as instituições de segurança pública depois da transição democrática, muitos avanços incrementais foram sendo alcançados, incluindo a edição da Lei Nº. 13.675/2018, que instituiu Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Em que pesem tais avanços, a CIDH ressalta a persistência e, em muitos casos, a prevalência, na política criminal, penitenciária e de segurança pública

---

461 Global Witness, [At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017](#).

462 CIDH, [CIDH repudia assassinato de vereadora e defensora de direitos humanos no Brasil](#).

463 A Comissão toma nota da decisão de negação de deslocamento de competência na investigação e julgamento do caso. A respeito, veja-se: STJ, [Caso Marielle: investigação sobre mandantes do crime fica no Rio de Janeiro](#), 27 de maio de 2020.

464 CIDH, [Resolução 85/2018](#), Medida Cautelar No. 1262-18, Jean Wyllys de Matos Santos e família em relação ao Brasil.

465 Front Line Defenders, [Front Line Defenders Global Analysis 2018](#), 2019.

do país, de abordagens incompatíveis ou de difícil compatibilização com o almejado paradigma da segurança cidadã.

**299.** No entendimento da Comissão, essas abordagens se estruturam a partir de duas vertentes. A do autoritarismo, que se traduz na continuidade da violência institucional e na crescente militarização das ações de segurança, na repressão a protestos sociais, bem como na adoção de políticas públicas em áreas como drogas, que exacerbam processos punitivos e o encarceramento. Essas medidas apresentam impactos desproporcionais sobre pessoas tradicionalmente expostas à extrema vulnerabilidade, além de colocarem em risco a vida e a integridade física dos próprios agentes estatais encarregados dos serviços de segurança pública. A segunda vertente é a da delegação de serviços a entes privados, como na privatização de estabelecimentos prisionais, na contratação de comunidades terapêuticas ou no prestígio à autodefesa, que pode ser chamada de depublicização.

## **1. Avanços, interrupções e riscos de retrocessos na formulação de políticas públicas de segurança compatíveis com normas a parâmetros de direitos humanos (segurança cidadã)**

**300.** A CIDH toma nota dos esforços realizados pelo Brasil, em especial a partir dos anos 1990, para reorganizar o arcabouço político-institucional e alterar sua abordagem no enfrentamento da violência e da criminalidade, assegurando o respeito aos direitos humanos. A respeito, a Comissão toma nota da criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito do então Ministério da Justiça, a qual passou a representar uma unidade de coordenação de proposições reformistas até então dispersas na agenda federal.<sup>466</sup> Assim mesmo, destaca o plano nacional de segurança pública denominado *O Brasil diz não à violência*, no ano 2000, o qual, apesar de algumas limitações, trazia proposições condizentes com uma abordagem de segurança cidadã, tais como a “integração operacional das policiais” e a “integração de programas sociais de prevenção”<sup>467</sup>, complementado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, de 2001, que habilitou o governo federal a induzir mudanças significativas na segurança pública<sup>468</sup>.

---

466 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997.

467 Fabio de Sá e Silva, ‘Nem isto, nem aquilo’: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012) In: Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 412, 2012; Entre o Plano e o Sistema: o impasse da segurança pública, In: Boletim de Análise Político-Institucional, v. 3, p. 37-44, Brasília: Ipea, 2013.

468 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

- 301.** Paradigma dessa reorientação na política pública de segurança, a Comissão destaca a criação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), no marco do II Plano Nacional de Segurança Pública (2003/2006). Por meio desse sistema, foi possível reunir autoridades de estados e municípios, permitindo a formulação de estratégias mais articuladas, efetivas e abrangentes para a promoção da segurança com a integração entre abordagens repressivas e preventivas, bem como a realização de pesquisas e esforços pioneiros para a coleta de dados e a elaboração de diagnósticos nacionais<sup>469</sup>.
- 302.** Assim mesmo, em 2007, o Estado lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que estendeu a experiência dos GGIs para os municípios, onde atuam guardas municipais e se dá a implementação de diversas políticas sociais relevantes para a prevenção da violência e da criminalidade<sup>470</sup>. Assim mesmo, é importante destacar a visão holística dessa política, que fomentou projetos de prevenção em territórios vulneráveis, estimulou práticas de “policimento de proximidade” e promoveu políticas de formação e valorização de agentes da segurança pública por meio do *Bolsa Formação* e da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). Dessa forma, a CIDH valora positivamente a experiência do PRONASCI no adensamento de um paradigma da segurança cidadã na consciência e na prática de gestores e operadores da segurança nas três esferas de governo.
- 303.** Por outro lado, a Comissão ressalta os esforços do Brasil para suprir a lacuna histórica de participação social na governança da segurança pública no período em análise. A respeito, em 2009, a CIDH sublinha a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG). De igual maneira, no mesmo ano, instalou a primeira composição do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), que congregou representantes do governo (1/3), dos trabalhadores da segurança pública (1/3) e da sociedade civil (1/3) na tarefa de discutir e propor mudanças nas políticas de segurança.<sup>471</sup>
- 304.** A Comissão Interamericana toma nota das críticas feitas pela sociedade civil quanto aos limites desses esforços sucessivos de reorganização, na medida em que eles não teriam sido capazes de superar a herança institucional da política de segurança nacional implementada até os anos 90. Contudo, também se tem a compreensão de que mudanças de paradigma estrutural tomam determinado período para surtir efeitos. Nesse sentido, também que as mudanças seguiram sendo implementadas até o ano

---

469 Fabio de Sá e Silva, ‘Nem isto, nem aquilo’: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012) In: Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 412, 2012; Entre o Plano e o Sistema: o impasse da segurança pública, In: Boletim de Análise Político-Institucional, v. 3, p. 37-44, Brasília: Ipea, 2013.

470 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei nº 11.530*, de 24 de outubro de 2007.

471 Alberto Liebling Kopittke Winogron, Fernanda Alves dos Anjos e Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira, “Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades”, Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, v. 6, p. 146-159, 2010; Fabio de Sá e Silva e Fabio Deboni, “Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública.” Texto para Discussão 1714. Brasília: IPEA, 2012.

2018, quando o Estado editou a Medida Provisória nº. 821 (convertida, depois, na Lei nº. 13.690, de 10 de julho de 2018), que criou, na estrutura federal, o Ministério da Segurança Pública<sup>472</sup>. Pouco depois, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou uma Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)<sup>473</sup>.

**305.** A Comissão chama a atenção para o fato de que a Lei nº. 13.675/2018 estabeleceu, como princípios e fundamentos da PNSPDS e do SUSP, a mesma importância entre a prevenção e a repressão (art. 4º, incisos V e VI), a atuação articulada entre União, Estados e Municípios (art. 5º, inciso IV) e suas respectivas forças de segurança, o planejamento estratégico e sistêmico de ações (art. 5º, II), assim como a participação social (artigos 4º, VII, 5º, XIV e 24, III), especialmente mediante Conselhos (artigos 6º, V, 9º, § 1º, II e 19). A lei também instituiu mecanismos para o monitoramento e a gestão da informação, como o SINESP, citado acima, bem como a produção de estudos e a formação profissional em segurança; além de ter buscado vincular a destinação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional ao cumprimento, por estados e municípios, das metas e objetivos a serem definidos no âmbito do “sistema” que instituiu.

**306.** A CIDH entende que os termos da PNSPDS e do SUSP são, em geral, condizentes com os parâmetros interamericanos de segurança cidadã, na medida em que conjugam ações de prevenção e repressão, de maneira planejada e refletida, com a integração entre diferentes esferas de governo e forças de segurança, e com base no permanente diálogo entre Estado e sociedade. A CIDH saúda o Brasil pelo progresso alcançado no período em análise e insta o Estado a continuar investindo em políticas de segurança cidadã.

**307.** Para tanto, a Comissão ressalta que a produção de dados é um fator fundamental no desenho, implementação e monitoramento das políticas públicas de segurança. Sobre isso, a Comissão volta a ressaltar o avanço representado pela Lei Nº. 13.675/2018 (SUSP e PNSPDS), a qual prevê a adoção de uma base nacional de informações e indicadores em segurança pública. Na análise da CIDH a implementação desse dispositivo, que deve estar desagregado por idade, raça/etnia, gênero e orientação sexual e localidade, ajudaria a identificar situações em que as mortes ocorreram pela atuação das polícias.

**308.** Assim mesmo, a CIDH recorda que as políticas públicas devem prever condições de trabalho dos funcionários públicos, como policiais e outros agentes encarregados da segurança cidadã, de forma a evitar que estes trabalhem sob condições de estresse e de risco, de maneira que se destaca o vínculo estrito entre a melhoria em suas con-

---

472 Presidência da República, [Lei Nº. 13.690](#), 10 de julho de 2018.

473 Presidência da República, [Lei Nº. 13.675](#), 10 de julho de 2018.

dições de trabalho e a melhoria na segurança das cidadãs e cidadãos. Nesse sentido, é necessário que o Estado adote medidas contínuas e estruturais para a profissionalização desses agentes dentro dos parâmetros de direitos humanos, bem como uma política pública que leve em conta a segurança e os direitos desses profissionais. As políticas públicas de segurança cidadã devem se concentrar na criação ou consolidação de instituições e políticas públicas que ofereçam respostas eficazes e eficientes às demandas de uma sociedade democrática em termos de segurança, em estrita observância aos parâmetros internacionais de direitos humanos.

**309.** Por outro lado, a CIDH contrasta esses avanços com o surgimento de diversas outras medidas que foram e seguem sendo adotadas no país em detrimento dos parâmetros de direitos humanos estabelecidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A esse respeito, a CIDH observa, com preocupação, a deterioração das estruturas de governança da segurança no período subsequente à aprovação da Lei nº. 13.675/2018. Destaca-se que, em 2019, no contexto de sua última reforma administrativa, o governo brasileiro voltou a juntar os Ministérios da Justiça e da Segurança Pública, o que poderia gerar, na opinião da Comissão, retrocessos na implementação da agenda de segurança cidadã. A CIDH recorda ao Estado sobre suas obrigações internacionais no âmbito da defesa e promoção dos direitos humanos e urge para que quaisquer mudanças na estrutura institucional preservem a capacidade de implementação dos programas em matéria de segurança pública com o enfoque dos parâmetros da segurança cidadã.

**310.** A CIDH também expressa sua preocupação para retrocessos relativos à participação social na governança da segurança, dado a agenda de diminuição das instituições participativas na estrutura do Estado, que acabou por extinguir o Conselho Nacional de Segurança Pública<sup>474</sup>, eliminando, assim, o espaço de maior grau de participação da sociedade civil em detrimento daqueles com composição mais restrita a agentes estatais. Além disso, a Comissão deixa registrada a informação recebida pelo Estado de que essa mudança teria sido no esforço de realizar a melhoria da participação social uma vez que haveria abundância de espaços com esta finalidade<sup>475</sup>.

## **2. Violência praticada por agentes do estado e racismo institucional**

**311.** A CIDH observa com imensa preocupação o fato de que parte significativa e crescente da violência letal no Brasil é causada pela ação de agentes estatais. Segundo dados das Secretarias Estaduais, entre 2009 e 2018 um total de 35.414 pessoas foram mor-

---

474 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei 13.675*, 11 de junho de 2018.

475 CIDH, Comunicado de imprensa 248/19: *CIDH culmina su 173º Período de Sesiones. Anexo: Resúmenes de Audiencias 173 Período de Sesiones*, 4 de outubro de 2019.

tas em decorrência de ação policial (em serviço e fora de serviço). Entre 2013 e 2018, esse número aumentou em 178,5%, saltando de 2.212 para 6.620. No mesmo período, o número geral de mortes aumentou em 6,5%, saltando de 53.646 para 57.117<sup>476</sup>.

**312.** No estado de São Paulo, por exemplo, entre abril de 2007 e maio de 2017, mais de cinco mil pessoas morreram em decorrência de ações da polícia militar.<sup>477</sup> Embora esses números tenham caído em 2018, voltaram a subir no primeiro trimestre do ano de 2019, que, segundo os dados, apontam para 182 casos de pessoas mortas em decorrência de ação policial em todo o estado. Segundo a informação, esse número trata-se de 24% a mais que no mesmo período do ano anterior. A CIDH anota que esse crescimento ocorre na mesma medida em que declinam o número total de mortes (-5%) e de criminalidade violentas (-9%), de tal maneira que aumenta a participação da letalidade policial na letalidade violenta (de 18% no 1º trimestre de 2019 para 19% no mesmo período de 2019)<sup>478</sup>.

**313.** Por outro lado, segundo estudo da Fundação das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o número de crianças e adolescentes mortos em São Paulo entre 2014 e 2018 em decorrência de ação policial, chegou a superar o número de mortos em outras circunstâncias (homicídios, latrocínio, acidentes de trânsito, suicídio, feminicídio e lesão corporal seguida de morte). Foram 580 mortes em decorrência de ação policial, contra 527 das demais mortes. Nota-se ainda mais preocupante que os números de mortes não decorrentes de ação policial sofreram uma queda de 50% no período assinalado<sup>479</sup>, o que, na análise da Comissão, tende a indicar que a elevada mortandade de crianças e adolescentes ocorreu por conta da ação policial.

**314.** Da mesma forma, no Rio de Janeiro, as mortes provocadas por ação policial nos cinco primeiros meses do ano 2019 atingiram proporções verdadeiramente históricas. Segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Estado (ISP-RJ), houve 731 de mortes por ação policial no período, 20% a mais que o contabilizado no mesmo período de 2018.<sup>480</sup> Números que indicam uma média de 4,87 mortos por dia, a mais elevada da série estatística registrada em 21 anos.<sup>481</sup> Preocupa a CIDH, ademais, o fato de que segundo a informação, considerados os primeiros cinco meses de cada ano, os agentes policiais foram responsáveis por 38,7% em 2019, um aumento de 22.4% em dois anos.

---

476 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019, 26 de junho de 2019.

477 Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição - relatório final, 2019. Pág. 15.

478 Instituto Sou da Paz, Sou da Paz Analisa – Estatísticas Criminais no Estado de São Paulo, 1º Trimestre, 2019.

479 Deutsche Welle, Em São Paulo, crianças e adolescentes na mira da polícia, 21 de junho de 2019.

480 Rede de observatórios de Segurança, Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras, 2019.

481 Estadão, Com 434 mortes, letalidade policial no Rio no 1º trimestre de 2019 é a maior em 21 anos, 2019.

- 315.** Faz-se mister registrar, ainda, que a maioria das vítimas dessas mortes é de jovens, negros e pobres. Segundo a informação acessada pela Comissão, em estados específicos estima-se que as pessoas afrodescendentes estejam entre 60-65% das vítimas em São Paulo<sup>482</sup> e por 90% no Rio de Janeiro.<sup>483</sup> Adicionalmente, em São Paulo, quase 80% desses mortos em 2018 tinham até 29 anos.<sup>484</sup>
- 316.** Se bem o recorte de situação socioeconômica raramente estar presente nos dados, a CIDH destaca que em 2018, o Ouvidor da Polícia Militar de São Paulo comentou à imprensa que 27% das vítimas foram mortas na condição do que foi caracterizado como ‘fundada suspeita’, ou seja, a ideia preconcebida por agentes policiais devido à situação socioeconômica e étnico-racial das pessoas de que essas cometeram ou cometerão algum ato criminoso<sup>485</sup>. Sobre isso, a Comissão recorda ao Estado a necessidade de se abolir todas as práticas que utilizem estereótipos com base étnico racial, socioeconômico, bem como qualquer outra situação de cunho discriminatório por parte de agentes de segurança pública e profissionais da justiça.
- 317.** A CIDH chama a atenção para o fato de que esse tipo de violação de direitos por parte do Estado brasileiro já foi objeto de apuração e contencioso no SIDH. No caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil”<sup>486</sup>, em que foram evidenciados não apenas as deficiências graves e estruturais nos métodos de investigação, persecução e sanção no âmbito criminal, mas também nos padrões de uso excessivo da força e racismo institucional pelas forças de segurança contra as pessoas que vivem em favelas. Nesse sentido, a Comissão recorda ao Estado a obrigação de se “adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial”<sup>487</sup>.
- 318.** Não obstante, segundo depoimentos das vítimas recebidos pela CIDH durante a visita, esses padrões persistem e continuam informando execuções extrajudiciais sistemáticas e em massa, principalmente contra jovens afrodescendentes de sexo masculino expostos à situação de pobreza e pobreza extrema. Além disso, a CIDH destaca o caso relatado sobre uma operação da Divisão Especial de Investigação e Captura (Deic) da Polícia Civil de Alagoas, na área rural de Santana do Ipanema, naquele estado, que haveria resultou em 11 mortes<sup>488</sup>.

---

482 UFSCAR, Desigualdade Racial e Segurança Pública em São Paulo, 02 de abril de 2014; UOL, Em SP, 64% das pessoas mortas pela PM no ano passado eram pretas ou pardas, 4 de março de 2019.

483 UOL, 9 em cada 10 mortos pela polícia no Rio são negros ou pardos, 26 de julho de 2017.

484 UOL, Em SP, 64% das pessoas mortas pela PM no ano passado eram pretas ou pardas, 4 de março de 2019.

485 UOL, Em SP, 64% das pessoas mortas pela PM no ano passado eram pretas ou pardas, 4 de março de 2019.

486 Corte IDH, Sentencia de 16 febrero de 2017, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, pâr. 01, 208, 323.

487 Corte IDH, Sentencia de 16 febrero de 2017, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, pâr. 369.

488 UOL, Polícia vai apurar ação que matou 11 em Alagoas após fotos vazadas e suspeita de execução. 10 de novembro de 2018.

- 319.** A Comissão foi informada, ademais, que as execuções extrajudiciais passaram a ser um traço característico na resposta a ataques por facções organizadas ou grupos criminosos contra a polícia, na retaliação, por agentes do Estado, contra as instabilidades provocadas por esses grupos em disputas pelo controle do território, como o caso ocorrido em 2006 em São Paulo. Segundo informação disponível, em maio daquele ano, uma facção criminosa deflagrou rebeliões em diversos estabelecimentos penais do estado, assim como ataques a várias delegacias e estações policiais e de segurança pública no estado. Tais fatos geraram uma ação de resposta por parte de agentes estatais e grupos de extermínio, resultando na violência exacerbada, execuções sumárias, chacinas, centenas de homicídios e diversos desaparecimentos<sup>489</sup>, que vitimaram cerca de 564 pessoas<sup>490</sup>.
- 320.** Ainda de acordo com a informação, essa contra ação da polícia teria envolvido um padrão de execução no qual as vítimas foram atingidas por grandes quantidades de disparos em regiões de alta letalidade (cabeça e tronco) e, na maioria dos casos, feitos pelas costas e à curta distância. Além disso, foi relatado alteração do local do crime pelos agentes do Estado ou ausência de testemunhas, o que dificulta ou impede uma investigação mais aprofundada.<sup>491</sup> Adicionalmente, a Comissão toma nota das notícias de que os agentes de segurança teriam forjado “provas” contra as vítimas para justificar as execuções. Segundo informação da sociedade civil e própria mãe de uma das vítimas do caso, “existem duas polícias, uma que mata e outra que não investiga (...) em um país que apesar de não contar com pena de morte, essa é selada pelo fuzil do [agente] policial (...) no intuito de ‘tratar’ a pobreza” (*sic*) e ainda complementa que “não se pode conceber criar um filho para ser morto pelo Estado usando balas do imposto que elas mesmas [mães] pagam com seu trabalho (...)” complementando que essa violência não afeta somente a pessoa que foi morta, mas também gera um impacto irreparável nas suas famílias. Segundo a fala da mãe que perdeu seu filho “isso [ação violenta das forças de segurança do Estado] mata não só seus filhos, mas também a elas mesmas” (*sic*)<sup>492</sup>.
- 321.** Outro exemplo envolve uma operação da Polícia Militar do Estado da Bahia na Vila Moisés, Bairro do Cabula, em 6 de fevereiro de 2015. O evento resultou na morte de 12 jovens, na grande maioria negros, além de 6 sobreviventes com diversos ferimentos. Na operação, foram disparados 143 tiros, 88 dos quais cravaram o corpo das vítimas. De acordo com a polícia, a ação visava capturar assaltantes de caixas-eletrônico, que se refugiaram no bairro do Cabula e com os quais houve intensa tro-

---

489 Secretaria de Direitos Humanos, Relatório Sobre os Crimes de Maio de 2006, 2013.

490 Agência Brasil, Crimes de Maio causaram 564 mortes em 2006; entenda o caso, 12 de maio de 2016.

491 UNIFESP, Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição, 2018, p. 214.

492 CIDH, Audiências Públicas realizadas no 167º Período de Sessões: Denúncias de execuções extrajudiciais pela polícia no Brasil, 01 de março de 2018.

ca de tiros. As mortes teriam ocorrido, portanto, em “legítima defesa” e no contexto de “autos de resistência”. O Ministério Público, porém, concluiu tratar-se de execução extrajudicial e avançou com o indiciamento e a prisão dos agentes policiais envolvidos. A justiça estadual, contudo, absolveu sumariamente os acusados, decisão que foi revertida apenas por questões de ordem processual. A Comissão destaca a informação de que, mesmo com a solicitação de deslocamento de competência para a esfera federal feita pelo Ministério Público Federal, o caso foi mantido no âmbito da justiça estadual pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>493</sup>.

**322.** A CIDH também registra haver recebido notícias sobre um possível massacre, em 01 de fevereiro de 2018, nas favelas de Coroa, Fallet-Fogueteiro e dos Prazeres, região central da cidade do Rio de Janeiro. Segundo as informações recebidas pela Comissão, após uma operação policial com a participação do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) e do Batalhão de Choque, quinze jovens habitantes da região teriam sido assassinados no que vem a ser a operação policial no Rio de Janeiro com o maior número de mortes nos últimos doze anos<sup>494</sup>. Além disso, teve-se notícia do assassinato de pelo menos nove pessoas em 20 de janeiro de 2019, na Marambaia, cidade de Itaboraí, região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. O massacre teria ocorrido após o assassinato do policial militar Rodrigo Marques Paiva<sup>495</sup>.

**323.** Mais recentemente, a Comissão condenou a ação policial da polícia militar do estado de São Paulo, realizada na favela de Paraisópolis em 1º de dezembro de 2019, que teria gerado pânico e tumulto entre os frequentadores de uma festa popular de rua - “baile funk” - e, na tentativa de evacuar o local, as pessoas teriam pisoteado as outras, resultando em 9 pessoas mortas, incluindo dois adolescentes, um de 14 e outro de 16 anos, além de deixar ao menos 7 feridos<sup>496</sup>.

**324.** Dessa forma, destaca que as consequências sociais dos efeitos da violência institucional são devastadoras para as famílias e afetam profundamente o tecido social das comunidades. Nesse contexto, as vítimas e familiares que se reuniram com a CIDH durante a visita relataram o grave impacto em suas vidas em decorrência de atos de violência praticados pelos agentes policiais. Esse sentimento, associado à impunidade pelas violações de direitos humanos cometidas por agentes dos estatais, gera uma “cultura de violência” e cria um ambiente de desconfiança nas instituições do Estado, bem como a falta de segurança.

---

493 Ministério Público Federal, Incidente de Deslocamento de Competência n. 10 (Chacina do Cabula).

494 CIDH, Nota de Imprensa, CIDH expressa preocupação por casos de letalidade policial em contextos urbanos no Brasil, 25 de abril de 2019.

495 CIDH, Nota de Imprensa, CIDH expressa preocupação por casos de letalidade policial em contextos urbanos no Brasil, 25 de abril de 2019.

496 CIDH, CIDH condena ação policial que resultou na morte de 9 pessoas em Paraisópolis, Brasil, e chama o Estado brasileiro a reformar seus protocolos de segurança, 6 de dezembro de 2019.

- 325.** A Comissão observa que, como no caso das 26 pessoas executadas na favela de Nova Brasília, no Rio de Janeiro, em 1995 e 1996, os agentes policiais utilizam da figura do auto de resistência, um excludente de ilicitude que põe o peso das ações na reação das vítimas, para encobrir seus crimes.<sup>497</sup> Sobre isso, a CIDH ressalta que, por força de resolução conjunta do Conselho Superior de Polícia, órgão da Polícia Federal, e do Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil, publicada em 04 de janeiro de 2016<sup>498</sup>, mortes como as de maio de 2006 em São Paulo, assim as de Nova Brasília, deixaram de ser registradas como “autos de resistência” e passaram caracterizadas como “homicídios resultante da oposição à intervenção policial”. A CIDH saúda o Estado por essa mudança, já que permite maior transparência e controle social em relação à atuação das forças de segurança. No entanto, a CIDH pondera que a nova terminologia ainda poderia gerar uma presunção de culpabilidade por parte da vítima, ao supor que estaria agindo em oposição ou resistência às operações policiais<sup>499</sup>.
- 326.** A Comissão reitera enfaticamente que é obrigação do Estado respeitar e garantir o direito à vida e à integridade de todas as pessoas. Assim como investigar, processar e sancionar as violações de direitos humanos que ocorram, bem como proporcionar reparação integral às vítimas e suas famílias. Obrigações sobre as quais a CIDH fará menção em um capítulo específico sobre impunidade.
- 327.** A Comissão acrescenta, ainda, que no contexto de violência exacerbada generalizada exercida por agentes policiais no Brasil coloca em risco a vida de outros profissionais de segurança pública, na medida em que aumentam a violência durante confrontos com suspeitos, assim como sujeitam esses profissionais a represálias indiscriminadas<sup>500</sup>. Sobre isso, a Comissão recebeu informação de que em 2018, um total de 343 policiais morreram no Brasil, em sua grande maioria quando se encontravam fora de serviço, uma queda de 10,4% em relação ao ano anterior<sup>501</sup>. Por sua vez, durante sua visita ao Rio de Janeiro, a Comissão reuniu-se com familiares de policiais vítimas de violência, os quais relataram não receberem o apoio necessário do Estado. Nesse contexto, a CIDH recorda sobre a obrigação do Estado de investigar e sancionar todos os delitos, inclusive os cometidos contra agentes policiais.

---

497 United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston - Follow-up to country recommendations – Brazil*, 28 de maio de 2010.

498 Departamento de Polícia Federal, Conselho Superior de Polícia, *Resolução conjunta nº 2*, de 13 de outubro de 2015.

499 Amnistía Internacional, Nota Pública: *Resolução do Conselho Superior de Polícia mantém a lógica dos “autos de resistência”*, 5 de janeiro de 2016.

500 Human Rights Watch. Brasil: *Violência Policial Continua Sem Freios*, 18 de janeiro de 2018

501 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*, 2019.

- 328.** A abundante quantidade de informação recebida durante a visita, assim como coletadas em audiências públicas<sup>502</sup> e outros mecanismos da Comissão, permite que se conclua sobre o envolvimento ou mesmo a ação de agentes estatais em violações do direito à vida (art. 4, 1 da CIDH), à integridade pessoal (art. 5 da CIDH), bem como supressão das garantias judiciais (art. 8 da CIDH), estabelecidos pelo SIDH. Especialmente em relação ao primeiro, a Comissão reitera que o direito à vida é o mais fundamental dos direitos humanos, uma vez que é a base para o exercício de todos os outros direitos. Nesse sentido, o artigo 4 da Convenção Americana declara que “toda pessoa tem o direito de ter sua vida respeitada (...) Ninguém pode ser arbitrariamente privado da vida”. A Convenção estabelece com absoluta clareza que o direito à vida não pode ser suspenso sob nenhuma circunstância, incluindo em casos de flagrante confronto com o crime organizado.
- 329.** A CIDH enfatiza que essas violações tendem a se dar em desfavor de grupos específicos, como pessoas afrodescendentes e pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema. Dessa forma, considerando as gravíssimas violações de direitos humanos, de acordo com os parâmetros interamericanos de uso da força, uso sistemático, contínuo, e massivo de execuções extrajudiciais, individuais e coletivas que possuem a participação das forças de segurança, a Comissão Interamericana ressalta a potencial caracterização da responsabilidade internacional do Estado quanto à prática do crime de lesa humanidade<sup>503</sup>.
- 330.** Finalmente, a CIDH reitera que o uso da força deve basear-se nos princípios de direito, de absoluta necessidade e proporcionalidade. Em outras palavras, o uso da força é um último recurso que deve ser limitado tanto qualitativamente quanto quantitativamente, sendo mobilizado apenas para evitar um episódio mais sério do que aquele que levou a intervenção do Estado, sem que ele seja utilizado como forma de controle social letal. Dessa forma, recorda a obrigação do Estado de identificar, julgar e sancionar os responsáveis por esses e outros fatos similares de maneira expedita e exaustiva.

---

502 Sobre isso, veja-se em: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Audiências Públicas realizadas no: 175º Período de Sessões: Violência policial contra a população afrodescendente no Rio de Janeiro e São Paulo, Brasil; 173º Período de Sessões: Combate à tortura no Brasil, 27/09/2019; 168º Período de Sessões: Denúncias de violações de direitos humanos no âmbito da intervenção federal no Rio de Janeiro, 08/05/2018; 167º Período de Sessões: Denúncias de execuções extrajudiciais pela polícia no Brasil, 01/03/2018; 165º Período de Sessões: Segurança cidadã e situação dos direitos humanos nas favelas do Rio de Janeiro, 23/10/2017; 154º 168º Período de Sessões: Denúncias de assassinatos de jovens afrodescendentes no Brasil, 20/03/2015.

503 Grupo Interdisciplinario de Expertos independiente, *Informe GIEI Nicaragua - Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, pág. 226 e 226.

### 3. Militarização da segurança pública

331. No Brasil, uma parcela importante da segurança pública está debaixo da lógica militarizada, sendo grande a força responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, ou seja, que atua de maneira mais próxima à população. Após a redemocratização do país, as ações de segurança foram colocadas inteiramente sob os cuidados de civis, ainda que tenha sido mantida, na Constituição do país, uma organização de caráter militar (a polícia militar), que, segundo informação, é a responsável por grande parte da violência e mortes cometidas por agentes do Estado no Brasil<sup>504</sup>. Além disso, a CIDH vê com extrema preocupação a tendência de militarização das políticas de segurança no Brasil.

332. A Comissão Interamericana toma nota que a Constituição da República Federativa do Brasil, no seu art. 142, prevê que o exercício do poder de polícia pelas forças armadas é excepcional e temporário, podendo ser adotado apenas em graves situações de perturbação da ordem por ato de competência privativa da Presidência da República; e devendo ser suspensa tão logo seja restabelecida a normalidade. A CIDH verifica, no entanto, que se tornou recorrente a edição, pelo governo federal, de Decretos de Garantia de Lei e Ordem (GLO). Entre 1992 e 2019, houve uma média de 4,82 decretos de GLO por ano, dos quais 16,9% foram editados para conter violência urbana e 27,9% em função de grandes eventos, muitos dos quais envolveram protestos e manifestações populares<sup>505</sup>.

333. A CIDH observou com bastante preocupação que em 16 de fevereiro de 2018, o governo brasileiro editou o Decreto n. 9.288<sup>506</sup>, o qual decretou intervenção federal no Rio de Janeiro e transferiu o comando das forças de segurança pública do estado para um general do Exército. A respeito, durante a visita, a Comissão recebeu informações acerca do Plano Estratégico do Gabinete de Intervenção Federal - Rio de Janeiro (GIF-RJ), o qual envolveu diferentes linhas de ação emergencial e estruturais visando reforçar as capacidades da polícia e do sistema penitenciário. Por sua parte, o Estado ressaltou que o plano de intervenção incluiu ações relacionadas aos direitos humanos, tais como o recrutamento de profissionais de saúde e a doação de medicamentos; e afirmou que houve uma melhora significativa nos indicadores de crimes contra a vida e contra a propriedade.

---

504 NY Times, "Lançaça para Matar: por trás do ano recorde de homicídios cometidos pela polícia do Rio, 18 de maio de 2020; veja-se também: G1, [Conselho da ONU recomenda fim da Polícia Militar no Brasil](#), 30 de maio de 2012; Conselho de Direitos Humanos da ONU, [Revisão Periódica Universal – Brasil](#), 9 de julho de 2012; Istoé, [Brasil diz não à ideia da ONU de pôr fim à PM](#), 19 de setembro de 2012.

505 Ministério da Defesa, [Histórico de Operações de GLO 1992-2019](#).

506 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [Decreto Nº 9.288](#), de 16 de fevereiro de 2018

- 334.** Por outro lado, o Observatório da Intervenção, coordenado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Cândido Mendes, concluiu que a implementação do Plano Estratégico resultou em um quadro preocupante, observando que índices sensíveis de violência permanecem elevados, como tiroteios, massacres (chacinas) e mortes violentas e mortes decorrentes de ações das autoridades do Estado. De fevereiro a dezembro de 2018, ocorreram 6.041 mortes, sendo 1.375 em decorrência de ação policial e houve mais de 100 mil roubos.<sup>507</sup> Assim mesmo, os homicídios tiveram queda de 8,2%, mas as mortes em decorrência de ação policial aumentaram em 33,6%<sup>508</sup>. Além disso, não se avançou na luta contra o crime organizado por meio de mudanças na gestão da polícia, integração e inteligência. Em mesmo sentido, um estudo coordenado pelo Ouvidor da Defensoria Pública do Estado do Rio, que teve como base em mais de 300 relatos de moradores das comunidades, identificou 30 tipos de violações praticadas sistematicamente pelas autoridades estatais sob a Intervenção Federal, como roubo e furto, danos ao patrimônio, violência sexual, extorsão, ameaças e agressões físicas, execuções, disparos aleatórios, entre outros<sup>509</sup>.
- 335.** Em 2018, a CIDH e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) manifestaram profunda preocupação com a edição e as possíveis consequências do Decreto n. 9.288/2018, que autorizou a intervenção federal com a utilização das forças armadas no Rio de Janeiro. A esse respeito, alertaram para o impacto desproporcional que uma intervenção de caráter militar na segurança pública pode ter sobre os direitos humanos, em especial dos afrodescendentes, dos adolescentes e dos que residem nas áreas mais pobres.<sup>510</sup> Além disso, lembraram que o Estado deveria limitar ao máximo o uso das forças armadas para o controle de distúrbios internos. Isso se deve ao fato de que o treinamento que recebem é destinado a derrotar militarmente um inimigo, e não para promover a proteção e controle de civis.
- 336.** Paralelamente às sucessivas operações de GLO e ao experimento de intervenção federal-militar no Rio de Janeiro, o Brasil aprovou a Lei Nº. 13.491, a qual emendou o Código Penal Militar para prever que os homicídios dolosos de civis cometidos por agentes das forças armadas sejam julgados por tribunais militares<sup>511</sup>. Durante os debates parlamentares acerca da matéria, a Comissão enviou manifestação às autoridades do país, recordando o estabelecido pela Corte Interamericana no marco da sentença do Caso Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaia”), sustentando que

---

507 CESEC, *Intervenção Federal: um modelo para não copiar*, pág. 5.

508 CESEC, *Intervenção Federal: um modelo para não copiar*, pág. 5.

509 Defensoria pública do Estado do Rio de Janeiro, *Comunidades do Rio sofrem 30 tipos de violações durante Intervenção*, 27 de setembro de 2018.

510 CIDH, Comunicado de imprensa No. 47/2018, *Brasil: preocupa a ACNUDH y CIDH intervención federal en Rio de Janeiro*, 13 de março de 2018.

511 Presidência da República, *Lei Nº. 13.491*, 13 de outubro de 2017.

o estabelecimento de jurisdição militar para denúncias de violações de direitos humanos cometidas pelos militares, especialmente quando contra civis, impede a possibilidade de investigação independente e imparcial conduzida por autoridades não vinculadas à hierarquia de comando das próprias forças de segurança<sup>512</sup>. Assim mesmo, a CIDH tomou conhecimento do ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra dispositivos da referida lei, a qual contou com manifestação favorável da Procuradoria Geral da República<sup>513</sup> e com o apoio de diversas organizações da sociedade civil<sup>514</sup>.

**337.** De acordo com a doutrina e a jurisprudência constante dos órgãos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, reitera-se também que a jurisdição militar, além de apresentar sérios problemas para que a administração da justiça seja imparcial e independente, essa jurisdição não é foro competente para investigar e, julgar e punir autores de violações de direitos humanos. De fato, em seu relatório sobre o caso *Vladimir Herzog vs. Brasil*, a CIDH enfatizou que a jurisdição militar deve ser aplicada somente quando houver um ataque contra bens jurídicos e penais por ocasião das funções particulares de defesa e segurança do Estado, e nunca para investigar violações de direitos humanos<sup>515</sup>.

**338.** Nesse mesmo sentido, a Comissão vem reiteradamente afirmando que: “[o] sistema de justiça criminal militar possui certas características particulares que impedem o acesso a um recurso judicial eficaz e imparcial nesta jurisdição. Uma delas é que a jurisdição militar não pode ser considerada como um verdadeiro sistema judicial pois não faz parte do Poder Judiciário, e sim depende do Poder Executivo. Outro aspecto é que os juízes do sistema judicial militar, em geral, são membros do Exército em serviço ativo, o que os coloca em posição de julgar seus companheiros de armas. Tal fato torna ilusória a exigência de imparcialidade, uma vez que os membros do Exército muitas vezes se sentem obrigados a proteger aqueles que lutam ao lado deles em um contexto difícil e perigoso<sup>516</sup>.

**339.** Pode-se exemplificar as graves preocupações destacadas nesta seção com o evento ocorrido em 7 de abril de 2019, quando o veículo em que se encontrava o músico Evaldo Rosa dos Santos, um homem afrodescendente, acompanhado de amigos e fa-

---

512 Corte IDH, *Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, Sentença de 24 De Novembro De 2010. Par. 257.

513 Ministério público Federal, *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5901*, 2018.

514 Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, *IBCCRIM pede para atuar como amicus curiae em ADI sobre a lei que transfere para a Justiça Militar o julgamento de oficiais das Forças Armadas acusados da prática de crimes dolosos contra a vida*, 13 de março de 2018.

515 CIDH. *Informe No. 71/15 Caso 12.879, Informe de Fondo Vladimir Herzog y Otros Vs. Brasil*, 28 de outubro 2015, parágrafo 174.

516 CIDH. *Informe No. 71/15 Caso 12.879, Informe de Fondo Vladimir Herzog y Otros Vs. Brasil*, 28 de outubro 2015, parágrafo 176.

miliares, foi alvejado por 83 tiros disparados por um destacamento do Exército em Guadalupe, zona norte do Rio de Janeiro. Além de Evaldo, também vieram a falecer, na ação, o catador de materiais recicláveis Luciano Macedo, atingido quando tentava ajudar os ocupantes do veículo<sup>517</sup>.

- 340.** Na ocasião, o Exército emitiu nota alegando que os militares se depararam com um “assalto em andamento” e teriam reagido a tiros disparados por criminosos a bordo do veículo. Perícias, testemunhas e mesmo vídeos gravados por moradores<sup>518</sup> evidenciaram que se tratava de uma família que se dirigia a um chá de bebê. Mais tarde, o Exército afirmou que sua primeira nota fora emitida com base em “informações iniciais transmitidas pela patrulha” e que houve “confusão” em relação a outro veículo, esse sim envolvido em ocorrência criminosa. Inicialmente, dez militares presentes na ação foram presos<sup>519</sup>. Porém, em 23 de maio de 2019, o Superior Tribunal Militar (STM) concedeu liberdade a esses agentes. Para além do uso completamente desproporcional da força que vitimou Evaldo e Luciano, do viés de raça e classe que possivelmente guiaram a operação, e das aparentes tentativas do Exército de forjar uma justificativa para o curso de ação adotado.<sup>520</sup> O caso reitera as dúvidas sobre a capacidade da justiça militar de apreciar, com isenção, a conduta de pares suscitadas pela Comissão.
- 341.** A respeito, reitera-se então as considerações críticas à militarização da segurança pública e do novo regime de responsabilização de agentes militares por mortes de civis, em particular em casos marcados por racismo institucional, tendo em vista os seus riscos para os direitos humanos e os seus impactos negativos para a promoção da segurança cidadã. A CIDH ademais recorda as recomendações formuladas ao Estado no âmbito do Caso n. 12.440 (Wallace de Almeida), no sentido de “adotar e instrumentar medidas adequadas dirigidas aos funcionários da justiça e da polícia, a fim de evitar ações que impliquem discriminação racial nas operações policiais, nas investigações, no processo ou na sentença penal”<sup>521</sup>.
- 342.** Da mesma forma, a CIDH foi comunicada sobre o projeto de lei Nº. 9432/17, já aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Congresso Nacional, que propõe re-

---

517 O Globo, *Os 257 tiros contra o carro de Evaldo dos Santos Rosa*, 23 de maio de 2019.

518 Canal do The Intercept Brasil no Youtube, 80 tiros: Exército fuzilou o carro de uma família em Guadalupe, 8 de abril de 2019.

519 The Guardian, *Brazil: 10 soldiers arrested after firing more than 80 bullets into family's car*, 8 de abril de 2019.

520 UOL, *80 tiros: STM decide soltar militares presos por mortes de músico e catador*, 23 de maio de 2019; No julgamento do STM, a Ministra Maria Elizabeth Rocha afirmou textualmente: “Ao utilizar-se da mentira, que comprometeu o Comando Militar do Leste e a própria credibilidade do Exército, eles influíram para que viessem aos autos o ofício três fotos de viaturas atingidas. Tais viaturas, de fato, possuem marcas de tiro. Mas se trata de veículos completamente diferentes dos usados na ação. Ou seja, os militares forjaram, com informações inidôneas, que haviam sido alvejados na ação”.

521 CIDH, *Relatório Nº 26/09 - Caso 12.440 Admissibilidade e Mérito (Publicação) Wallace de Almeida*, 2009, item 4 das recomendações.

formar o Código Penal Militar propondo um novo conceito de “legítima defesa”, que seria mais amplo. Segundo informação, a nova proposta adota o conceito de legítima defesa ponto IV do projeto de Lei Anticrime, que visa: 1. permitir que os juízes reduzam a pena pela metade, ou deixem de aplicá-la, se o excesso, na legítima defesa, “decorrer de escusável medo, surpresa ou violenta emoção” (proposta de nova redação para o art. 23 do Código Penal); 2. incluir entre as hipóteses de legítima defesa a ação de policiais “em conflito armado ou risco de conflito armado” e na presença de reféns (proposta de nova redação para o art. 25 do Código Penal); e 3. permitir que a autoridade policial deixe de prender ou que a autoridade judiciária conceda liberdade provisória a acusados de crimes que aparentam terem sido praticados em “legítima defesa” (proposta de nova redação para os artigos 309 e 310 do Código de Processo Penal)<sup>522</sup>. Ademais, em 23 dezembro de 2019, foi aprovado o Decreto Nº. 10.189, o qual concede indulto a policiais que, no exercício da sua função ou em decorrência dela, tenham cometido crime com excesso culposo<sup>523</sup>.

**343.** Sobre isso, a CIDH recebeu manifestação de diversas organizações da sociedade civil e das profissões jurídicas, alertando para o risco de que essas alterações criem, em favor da polícia e de particulares, uma espécie de “licença para matar”. Em face dessas manifestações, a CIDH realizou audiência pública, na qual recebeu manifestação do Estado. Referida manifestação buscou justificar tais medidas com base na exploração da violência letal e na necessidade de dissuadir a prática desses crimes, inclusive com menção a teorias econômicas da criminalidade.

**344.** Por sua vez, a Comissão destaca que o processo de militarização e os altos padrões de violência estabelecidos por essa lógica também geram riscos para os funcionários públicos encarregados da segurança dos cidadãos, assim como para suas famílias. Segundo informações, entre 2009 e 2016, 2.996 agentes das forças de segurança foram mortos durante o serviço ou nas horas de descanso<sup>524</sup>. No âmbito da visita, a CIDH se reuniu com familiares de agentes das forças de segurança que expressaram sua preocupação pela impunidade desses crimes. A Comissão recorda ao Estado a necessidade de adoção de medidas de profissionalização dos agentes do Estado responsáveis pela segurança dos cidadãos, bem como de uma política pública que tome em conta a segurança e os direitos dos agentes do Estado encarregados de sua aplicação.

**345.** A CIDH volta a afirmar que, segundo o paradigma da segurança cidadã, a produção da segurança deve ser vista não apenas como produto da punição de crimes, inclu-

---

522 Câmara dos Deputados, CCJ aprova mudanças no Código Penal Militar com novo conceito de legítima defesa, 28 de novembro de 2019.

523 Presidência da República, Decreto Nº 10.189, 23 de dezembro de 2019.

524 Ipea - Zilli, Luís. Letalidade e Vitimização Policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros. Nº 17. 71-80, 2018.

sive por autotutela, mas também, e principalmente, como consequência da criação de condições mais propícias à convivência pacífica entre os cidadãos por meio de intervenções que conjugam ações repressivas e preventivas, somadas a políticas públicas que articulem diferentes níveis e órgãos do Estado, sob mediação do diálogo com a sociedade.<sup>525</sup> Nesse sentido, a CIDH vê potencial incompatibilidade entre esse paradigma e o quadro de violência institucional, militarização das ações de segurança, restabelecimento de jurisdição especial para militares por homicídios praticados contra civis, e facilitação do acesso a armas de fogo para agentes privados, como o encontrado no Estado durante a visita (ver, abaixo, item específico a respeito deste último).

**346.** Da mesma forma, a CIDH reitera que os Estados têm a obrigação de garantir a segurança e salvaguardar a ordem pública e, portanto, tem o poder de usar a força para garantir esses fins. No entanto, esse poder é limitado pela observância dos direitos humanos, cujo gozo implica não apenas a obrigação do Estado de não infringir tais direitos, mas também de exigir a proteção e a preservação dos direitos humanos. Portanto, as ações do Estado no cumprimento de suas obrigações de segurança devem garantir que qualquer risco aos direitos básicos seja minimizado, garantindo o estrito cumprimento dos princípios e parâmetros internacionais. A CIDH roga, assim, ao Estado brasileiro, que pondere sobre a adequação entre suas políticas públicas de segurança e esses princípios e parâmetros.

#### **4. Controle de armas**

**347.** A CIDH verifica a profusão de evidências de que a dinâmica da violência no Brasil está intimamente ligada à disponibilidade e ao acesso a armas de fogo. Segundo dados do Ministério da Saúde, a partir de 1990, a maior parte dos homicídios no país resulta do emprego de armas de fogo e em 2017, os homicídios cometidos com a utilização desse meio ultrapassaram 70% do total. Entre os homens a proporção é de 76,9%; entre as mulheres, de 53,8%<sup>526</sup>. A CIDH também chama a atenção para o impacto diferencial das armas de fogo nos indicadores de violência contra as mulheres por razões de gênero, ou seja, feminicídios. Nesse sentido, análises demonstram ser crescente, em especial a partir de 2015, a taxa de morte de mulheres na residência com arma de fogo<sup>527</sup>.

**348.** A CIDH recorda que, em 2003, o Brasil logrou aprovar legislação avançada em matéria de controle de armas (Lei Nº. 10.826), restringindo o acesso destas a agentes

---

525 CIDH, *Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2009, Pág. 7-8.

526 Ipea e FBSP, *Atlas da Violência 2019*. 2019. Pág. 42.

527 Ipea e FBSP, *Atlas da Violência 2019*. 2019. Pág. 42.

do Estado com poder de polícia, bem como aos que comprovarem efetiva necessidade, segundo requisitos rígidos<sup>528</sup>. A Comissão destaca que estudos encontraram evidência de que essa legislação foi capaz de frear significativamente o crescimento das mortes violentas intencionais no país. Segundo se pôde estimar, na ausência dessa legislação, a taxa de homicídios teria crescido 12% a mais em relação à observada após a aprovação do texto<sup>529</sup>. Nesse particular, encoraja-se a que o Estado continue perseguindo políticas compatíveis com políticas de redução de armamento de fogo na sociedade, implementando, ademais, política estrita de controle de armas, seja com o aperfeiçoamento dos sistemas de registro, seja com a proteção reforçada das fronteiras e o combate ao tráfico internacional de armas.

**349.** Nesse sentido, observa-se, com preocupação a edição de sucessivos decretos pelo Estado que buscam facilitar a posse de armas a diversas categorias de cidadãos, bem como o Projeto de Lei Nº. 3723/19, que visa flexibilizar regras relativas ao porte<sup>530</sup>. A Comissão Interamericana recorda que essas alterações estão acompanhadas de ampliação do escopo jurídico da legítima defesa, o que poderia representar, em opinião da Comissão, a autotutela e a despublicização das políticas de segurança.

**350.** Sobre o tema, a Comissão registra que durante a audiência pública Sistema Penal e Denúncias de Violações dos Direitos das Pessoas Afrodescendentes no Brasil, o Estado apresentou informação segundo a qual os decretos editados não excedem os termos da Lei nº. 10.826/03, bem não haveria correlação entre acesso a armas e violência já que nos países escandinavos, que possuem baixos índices de violência, é grande a quantidade de cidadãos que possuem armas de fogo<sup>531</sup>.

**351.** Além disso, a Comissão recorda sobre os possíveis efeitos perversos dessa facilitação, com destaque ao chamado “Massacre de Suzano”, quando em março de 2019, dois jovens invadiram a escola pública Raul Brasil, no município de Suzano, e dispararam tiros contra alunos, professores e funcionários, deixando um saldo de dez mortos e 11 feridos.<sup>532</sup> Na investigação desses crimes, apurou-se que a maior parte das mortes foi provocada por armas de fogo (em particular, o revólver Taurus, calibre 0.38), três das quais foram compradas de um caminhoneiro, um segurança e um membro de um clube de tiro<sup>533</sup>.

---

528 Presidência da República, [Decreto Nº 10.826](#), 22 de dezembro de 2003.

529 Daniel Cerqueira e João M. P. de Mello, *Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime* In: Texto para Discussão n. 607, Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC/RJ, 2013.

530 Câmara dos Deputados, [Plenário pode votar projeto que amplia porte de armas](#), 25 de setembro de 2019.

531 CIDH, [172 PS - Sistema Penal e Denúncias de Violações dos Direitos das Pessoas Afrodescendentes no Brasil](#), 9 de maio de 2019.

532 BBC, [Um ano após ataque em escola em Suzano, túmulo de assassino recebe visitas de admiradores](#), 13 de março de 2020.

533 Folha de São Paulo, [Investigação de massacre de Suzano aponta fragilidade de controle de arma e munição](#), 8 de julho de 2019.

**352.** No entanto, verifica-se que essas medidas sofrem forte questionamento no país, inclusive no tocante à sua legalidade, conforme demonstram pesquisas de opinião<sup>534</sup>, manifestações de organizações da sociedade civil<sup>535</sup>, reações do parlamento<sup>536</sup>, e ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal<sup>537</sup>. A essas posições, registram-se estudos que estimam que cada a cada 1% a mais de armas de fogo postas em circulação no país, há um aumento de 2% na taxa de homicídio.<sup>538</sup> A CIDH se soma a esses diferentes interlocutores, alertando para os riscos presentes na facilitação do acesso a armas pelos cidadãos, tendo em vista o papel específico e bem documentado que esses equipamentos desempenham na dinâmica da violência no Brasil e exorta o Estado brasileiro, a reconsiderar essas e outras medidas e proposições em vias de adoção, tendo em vista a sua contradição com as normas e parâmetros regionais de direitos humanos.

---

534 VEJA, [Datafolha, 64% dos brasileiros são contra a posse de armas](#), 11 de abril de 2019; G1, [Ibope, 73% são contra a flexibilização do porte de armas e 26% são a favor](#). 3 de junho de 2019.

535 G1, [Novo decreto de porte de armas é criticado por entidades](#). 2019.

536 Senado Federal, [Projeto de Decreto Legislativo nº 233, de 2019](#), 2019; Projeto de Decreto Legislativo nº 233, de 2019. Susta o Decreto nº 9.785, de 07 de maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas. Aprovado em 18/06/2019.

537 O Globo, [MPF pede à Justiça para suspender trechos dos decretos das armas de Bolsonaro](#), 10 de julho de 2019.

538 Daniel Cerqueira, *Causa e consequências do crime no Brasil*. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

# 5

**IMPUNIDADE**

## CAPÍTULO 5 IMPUNIDADE

### A. IMPUNIDADE E DENEGAÇÃO DE JUSTIÇA

**353.** Durante a sua visita, a CIDH recebeu abundante informação sobre a impunidade dos responsáveis por violações de direitos humanos no Brasil. Se por um lado a Comissão tomou nota dos altos índices de encarceramento, bem como dos elevados números de assassinatos gerais da população, por outro também foi possível observar os altos índices de mortes causadas por ações de agentes do Estado. Contudo, no que diz respeito aos assassinatos cometidos por policiais e forças de segurança, a CIDH pôde observar altos índices de impunidade, se comparados com os demais autores de delitos no país e com a falta de acesso à justiça para familiares e vítimas de violações de direitos humanos. Em especial, a CIDH preocupa-se em como essa impunidade é mantida por práticas e estruturas institucionais corruptas que impedem a efetivação de justiça nestes casos e fragilizam o estado de direito e a democracia<sup>539</sup>.

**354.** O Sistema Interamericano de Direitos Humanos consolidou doutrina e jurisprudência a respeito do papel do Estado no respeito e na garantia dos direitos humanos reconhecidos nos instrumentos regionais e a sua responsabilidade no enfrentamento à impunidade. Em parte, essa construção se deu em razão do caráter subsidiário que o sistema possui em relação ao sistema de justiça interno, o que implica que a maioria dos casos conhecidos pela Comissão e pela Corte denuncia exatamente a falta de investigação, julgamento e sanção de responsáveis por violações de direitos humanos, o que acarreta sua responsabilidade internacional.<sup>540</sup> Além disso, a Comissão destacou que a impunidade produz uma ação amedrontadora nas pessoas, que passam a não denunciar os crimes sofridos e a continuar experimentando ciclos de violência e manutenção de organizações criminosas<sup>541</sup>.

**355.** Nos casos julgados no Sistema Interamericano contra o Brasil houve responsabilização por violações aos direitos à garantia e à proteção judicial previstos nos artigos 8º e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Da mesma forma, destacam-se as decisões recentes da Corte Interamericana nos casos Vladimir Herzog<sup>542</sup> e

539 CIDH, *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 de dezembro de 2019. Par. 127.

540 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentença de 5 De Fevereiro de 2018. Par. 242.

541 CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 dezembro 2015. Par. 412.

542 Corte IDH, *Caso Herzog e Outros vs. Brasil*, Sentença De 15 De Março De 2018.

Gomes Lund e outros<sup>543</sup> pela total impunidade em relação aos crimes contra a humanidade cometidos durante a Ditadura Militar brasileira e a negativa de cumprimento de suas resoluções, isolando o Brasil em relação a demais países da região que reviram suas leis de anistia e levaram a julgamento os responsáveis por essas violações de direitos humanos.

**356.** A esse respeito, a Comissão reitera a doutrina e jurisprudência dos órgãos do Sistema Interamericano, de que a “impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total vulnerabilidade das vítimas e de seus familiares”<sup>544</sup>. Assim, a ausência de investigação das violações a direitos humanos e de responsabilização dos perpetradores transcende o direito individual das vítimas e de seus familiares à justiça e à verdade, pois se converte em um fator para a repetição dessas violações.

**357.** Assim mesmo, durante sua visita, a CIDH recebeu informações durante a visita de que há uma cultura da impunidade que reflete um *modus operandi* das instituições de segurança pública e sistema de justiça desde a ditadura cívico-militar brasileira, especialmente em relação a agentes do Estado que praticam violações de direitos humanos. Essa cultura seria parte de um legado autoritário, que continua a agir na forma de regras, procedimentos e práticas que sobreviveram à transição democrática e manifesta-se principalmente nas ações de autoridades policiais e/ou militares que, apesar de serem formalmente contrárias ao estado de direito, acabam sendo aprovadas pela população ou até mesmo pelas autoridades estatais.

**358.** Uma de suas mais graves manifestações é o uso da força letal pelos órgãos de segurança do Estado e a impunidade em relação a esses crimes, o que acaba influenciando na avaliação da qualidade da democracia, do estado de direito e no crescimento de um sentimento de descrença nas instituições de segurança e justiça<sup>545</sup>. A esse respeito, a CIDH nota que pesquisas recentes demonstram uma queda da confiança da população no Poder Judiciário e que no ano de 2017 somente 24% da população expressava ter confiança no sistema de justiça<sup>546</sup>.

**359.** Neste sentido, a CIDH afirma ser necessário que os Estados tenham o enfrentamento à impunidade em relação a violações de direitos humanos como um eixo central de sua agenda política, a qual deve ser adotada transversalmente pelos órgãos do Estado, inclusive com a devida dotação orçamentária para que os órgãos do sistema de justiça possam contar com os recursos humanos e técnicos e com a estrutura necessária pa-

---

543 Corte IDH, Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha Do Araguaia”) Vs. Brasil, Sentença de 24 De Novembro de 2010.

544 Corte IDH, Caso de la Paniaga Morales e Outros (Panel Blanca) vs. Guatemala, Sentença de 8 de março de 1998. Série C. No 37, par. 173.

545 FGV, 2015.

546 Fundação Getúlio Vargas, Relatório ICJBrasil 1o semestre/2017, 2017, Pág. 14.

ra poder investigar, julgar e punir os responsáveis por violações a direitos humanos. Em seu relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, a CIDH ressaltou que “as históricas carências nesta matéria têm sido uma das causas determinantes da impunidade e do descrédito do sistema de administração de justiça no continente”<sup>547</sup>.

- 360.** Conforme observado no capítulo 4, o Brasil possui elevados índices de homicídios e de letalidade em operações policiais. Apesar de inexistirem dados suficientemente sistematizados para estabelecer, em nível nacional, um comparativo de taxas de elucidação desses crimes, o índice mais utilizado se refere ao percentual de inquéritos denunciados ao sistema de justiça, indicando cerca de oito em cada cem homicídios, o que implica uma taxa de impunidade que está entre 92% e 95% dos casos<sup>548</sup>.
- 361.** Se considerado que esse índice se refere às denúncias, é possível ainda pressupor que haja um percentual ainda menor de condenações e, conseqüentemente, um elevadíssimo grau de impunidade para esses crimes. O relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os Autos de Resistência (mortes ocorridas durante operações policiais) promovida pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro afirma que 98% dos casos ocorridos entre 2010 e 2015 foram arquivados<sup>549</sup>.
- 362.** Esse tem sido o parâmetro dos casos que chegaram ao conhecimento da CIDH por meio de denúncias individuais e também dos casos apresentados pelas organizações da sociedade civil e do próprio estado durante a visita, dos quais se destacam alguns. No Rio de Janeiro Comissão recebeu informações sobre a impunidade em muitas das chacinas na cidade do Rio de Janeiro, como a Chacina de Acari, cujo inquérito foi arquivado 25 anos após o crime sem indicar qualquer responsabilidade; a Chacina do Borel, que também está impune após 16 anos. É também o caso das chacinas da Favela Nova Brasília, recentemente decidido pela Corte Interamericana, no qual não houve sequer julgamento dos crimes denunciados passados mais de 20 anos de sua ocorrência<sup>550</sup>.
- 363.** Durante a visita à cidade de São Paulo, a CIDH também recebeu informações sobre os casos das execuções de maio de 2006<sup>551</sup>, ambos atualmente tramitando perante a CIDH, nos quais, apesar de terem ocorrido mais de 500 mortes, não houve nenhuma condenação transitada em julgado com punição dos responsáveis. A CIDH também recebeu informações sobre a Chacina de Osasco, Barueri e Itapevi, ocorrida no dia 13

---

547 CIDH, Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, adotado em 31 de dezembro de 2009, par. 112.

548 Conselho Nacional do Ministério Público, Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país, 2012. Pág. 22.

549 G1, Relatório final da CPI dos Autos de Resistência da Alerj é aprovado, 28 de julho de 2016.

550 Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, Sentença de 5 de Fevereiro de 2018.

551 Conectas, Violência de Estado no Brasil: uma análise dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da antropologia forense e da justiça de transição, 24 de maio de 2018.

de agosto de 2016, quando 17 pessoas foram assassinadas e outras cinco ficaram feridas. De acordo com as informações, houve denúncia do Ministério Público do Estado de São Paulo e condenação pelo Tribunal do Júri, contudo essa decisão foi anulada pelo Tribunal de Justiça do Estado e deverá ser realizada novamente<sup>552</sup>. Também foi informada a respeito de outras chacinas ocorridas nos últimos 10 anos que tampouco têm condenações judiciais definitivas.

- 364.** Um caso paradigmático da impunidade é o caso do Complexo do Carandiru, objeto do Relatório Nº. 34/2000 desta Comissão, que apesar da condenação internacional determinando a investigação, julgamento e responsabilização, até a presente data - passados mais de 27 anos dos fatos, não houve condenação pela morte das 111 pessoas privadas de liberdade no complexo, após anulação do Júri nos anos de 2016<sup>553</sup>.
- 365.** Se esse é o padrão de impunidade em relação à violência de estado nos centros urbanos, a CIDH recebeu informação que em relação a violações de direitos humanos ocorridas no campo esse índice é ainda menor. Sobre isso, a Comissão toma nota de que passados 24 anos, a execução de 271 trabalhadores rurais e lideranças em Eldorado dos Carajás pelas forças policiais ainda permanecem impunes<sup>554</sup>. Igualmente, cita-se o massacre de Corumbiara, ocorrido na Fazenda Santa Elina, no município de Corumbiara, em Rondônia, em 1995. Na ocasião, 355 camponeses torturados, usados de escudo e 3 mortos, dos quais 2 executados por policiais e seguranças privados a mando de latifundiários. A CIDH toma nota da informação de que, em que pese o julgamento dessa causa ter sido finalizado em 6 de setembro de 2000, segundo informações, nenhum camponês foi ouvido, e, dos 12 policiais acusados, somente 3 foram considerados culpados<sup>555</sup>.
- 366.** A Comissão expressa a preocupação com a ausência de dados sistematizados sobre os índices de elucidação desses crimes que permitam uma maior transparência em relação às ações adotadas pelos estados em relação às investigações e um maior controle social dessas ações. A este respeito a CIDH reconhece o importante passo dado com a aprovação da Lei Nº. 13.604/18 que estabelece que os estados devem encaminhá-los ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), contudo, a CIDH nota que, até a data de elaboração deste relatório, os dados não estavam disponíveis para consulta pública.
- 367.** Finalmente, a CIDH nota que a impunidade em relação a esses crimes é contraditória em um país com a terceira maior população carcerária do mundo. Essas prisões, con-

---

552 Conjur, TJ-SP anula julgamentos dos 73 policiais condenados por Massacre do Carandiru, 27 de setembro de 2016.

553 CIDH, *Informe Nº 34/00, Caso 11.291 – Carandirú vs. Brasil*, 13 de abril de 2000.

554 Anistia Internacional, *Massacre de Eldorado dos Carajás: 20 anos de impunidade e violência no campo*, 15 de abril de 2016.

555 Mesquita, H. A., *Corumbiara: o Massacre dos Camponeses*. Rondônia, 1995., Tese (Doutorado em Geografia Humana) FFCLH/USP. São Paulo. 2001

tudo, segundo informações recebidas durante a visita decorrem de flagrantes (72%), sem necessidade de investigação prévia e que se baseiam quase que exclusivamente no depoimento de autoridades policiais, com suspeitas de altos índices de subjetividade e discricionariedade<sup>556</sup>. A respeito, a Comissão chama a atenção de que, de acordo com a informação, há um processo de sanção que toma em consideração a discriminação estrutural comprovando o racismo institucional, ao invés de se investir em processos de investigação policial e na agilidade do trâmite judicial.

**368.** Considerando a ausência de investigação, julgamento e sanção verificada pela CIDH em sua visita, faz-se necessário reiterar a doutrina e jurisprudência constante dos órgãos do Sistema Interamericano de que o Estado tem o dever de investigar toda situação em que haja uma violação dos direitos humanos protegidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>557</sup>. Esse dever decorre do dever geral de garantia previsto no artigo 1.1 da Convenção bem como do direito à garantia judicial e à proteção judicial efetiva de seus direitos, previstas nos artigos 8º e 25 do mesmo instrumento. Com efeito, o direito das vítimas e de seus familiares a uma aplicação adequada de justiça em relação às violações dos direitos humanos decorre justamente das referidas normas convencionais, que, por um lado, conferem às pessoas o direito de acesso a um recurso perante a violação dos seus direitos e, por outro lado, o direito de recorrer e ser ouvido pelo tribunal competente, bem como o direito a uma decisão célere das autoridades competentes.

**369.** Além disso, esse dever implica em que a investigação seja iniciada de ofício e sem dilação, ademais de ser conduzida de forma imparcial e efetiva. Isso significa que essa não pode ser uma “simples formalidade que tem o objetivo de, de antemão, ser infrutífero, ou manuseada como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios<sup>558</sup>. Ressalta-se, ainda, que esse dever é agravado quando estão ou podem estar implicados agentes estatais que detêm o monopólio do uso da força.<sup>559</sup> Assim, a Comissão recorda que o dever de investigar não é descumprido somente por não haver uma condenação ou pela impossibilidade de comprovação dos fatos apesar dos esforços empreendidos, mas também quando o Estado deixou de buscar efetivamente a verdade por meio de uma investigação oficiosa, exaustiva, séria e imparcial<sup>560</sup>.

**370.** De acordo com informações recebidas durante a visita ao país, o principal obstáculo para a superação da impunidade relacionada à violência de estado está na fase in-

---

556 Sou da Paz, *Analisa Estatística Criminais do estado de SP*, 2017.

557 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C No. 04, par. 176.

558 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C No. 04, Par. 177.

559 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentença de 5 de Fevereiro de 2018. Par. 177.

560 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentença de 5 de Fevereiro de 2018. Par. 181.

investigativa dos crimes, devido a um processo penal ineficiente e anacrônico, à falta de infraestrutura, pessoal e recursos materiais da polícia civil adequados, bem como supostas situações de corrupção dentro da referida instituição, como observado nas informações documentadas sobre os crimes de maio de 2006 em São Paulo.<sup>561</sup> As informações confirmam estudos realizados no país, que indicam que as baixas taxas de elucidação de homicídios observadas no Brasil são atribuídas à precariedade das condições de trabalho e da infraestrutura das polícias civis e da perícia criminal, como também aos baixos níveis de articulação institucional entre os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal<sup>562</sup>.

**371.** Pesquisas também indicam que a falta de devida diligência na investigação já se apresenta na fase preliminar, com a relativa demora das equipes policiais para chegar aos locais de crime, que muitas vezes tem graves problemas no isolamento e na preservação pois as cenas de crime não são adequadamente delimitadas, isoladas e preservadas, prejudicando sensivelmente a precisão e a eficácia dos trabalhos periciais<sup>563</sup>. Além disso, segundo informação do próprio Estado, os problemas encontrados na investigação de crimes no Brasil já começam na investigação preliminar, que, segundo informação, apresentam falhas desde a execução do crime, até alteração da cena por agentes de segurança.

**372.** A informação se conecta com as denúncias recebidas por parte da sociedade civil durante a visita da Comissão, que informaram sobre alteração das cenas dos crimes em diversos dos casos relatados, problemas na coleta de provas por autoridades que não fazem parte da cadeia de custódia da investigação, como é o caso da polícia militar, sobre a parcialidade nas investigações pois as autoridades responsáveis pela investigação estão inseridas na estrutura estatal das instituições acusadas de perpetrar o crime; e sobre a necessidade de capacitação da polícia científica para a realização das perícias.

**373.** Algumas dessas questões também foram observadas pela Corte Interamericana no julgamento do caso Favela Nova Brasília, no qual destacou que “a falta de diligência tem como consequência que, conforme o tempo vai transcorrendo, se prejudica indevidamente a possibilidade de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as responsabilidades respectivas, com o que o Estado contribui para a impunidade”<sup>564</sup>. De igual forma, a Corte estabeleceu que para que seja efetiva a investigação de violações de direitos humanos,

---

561 International Human Rights Clinic, Justiça Global, São Paulo sob Achaque: Corrupção, Crime Organizado e Violência Institucional em Maio de 2006, maio de 2011. Pág. 7.

562 Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SeNASP), Investigação criminal de homicídios, 2014. Pág. 26.

563 Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SeNASP), Investigação criminal de homicídios, 2014. Pág. 28.

564 Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, Sentença de 5 de Fevereiro de 2018. Par. 181.

deve-se evitar omissões na coleta da prova e no acompanhamento de linhas lógicas de investigação<sup>565</sup>.

- 374.** Outra questão que foi denunciada à CIDH durante a visita ao Brasil e que merece destaque está vinculada com a necessidade de independência e imparcialidade dos órgãos responsáveis pela investigação. A esse respeito, a Comissão reitera as conclusões da Corte de que em casos de mortes decorrentes de intervenção policial é essencial que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente, o que implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática<sup>566</sup>.
- 375.** Igualmente, a Comissão lembra ao Estado que, quando se tratar de investigação de morte em que haja suspeita de participação de agentes estatais, esse crime é agravado e requer a constituição de comissão especial para a investigação dos atos a fim de que haja suficientes garantias de independência e imparcialidade, conforme estabelecido nos Princípios Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias (Protocolo de Minnesota)<sup>567</sup>. Segundo a Corte isso significa que nos casos de mortes em intervenções policiais a investigação deveria ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados<sup>568</sup>.
- 376.** No caso da Favela Nova Brasília, a CIDH recorda que segundo a informação recebida do Estado brasileiro, o Ministério Público brasileiro possui a atribuição constitucional para auxiliar nas investigações e de que essa competência foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da RE Nº. 593.727<sup>569</sup>, também informou que a Resolução Nº. 129, de 22 de setembro de 2015 regulamentou a atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial<sup>570</sup>. Também chama a atenção para a criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que atribui a função de colaborador na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política ao Ministério Público, em consonância com a Lei nº. 13.675/18<sup>571</sup>.

565 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentença de 5 de Fevereiro de 2018. Par. 180.

566 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentença de 5 de Fevereiro de 2018. Par. 187.

567 Oficina da Alta Comissariada das Nações Unidas para Direitos Humanos, *Protocolo de Minnesota Sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016) - Versión Revisada del Manual de las Naciones Unidas Sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*, 2017. Par. 20.

568 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*, Sentença de 5 De Fevereiro de 2018. Par. 188.

569 Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário Nº. 593.727 Minas Gerais*, 14 de maio de 2015.

570 Conselho Nacional do Ministério Público, *Resolução Nº. 129*, 22 de setembro de 2015.

571 Presidência da República, *Lei Nº. 13.675*, 11 de junho de 2018.

- 377.** Contudo, a CIDH recebeu informações da sociedade civil no marco da visita de que muitos dos profissionais do ministério público, apesar das bem definidas funções da instituição, não possuem recursos para realizar investigações complementares e que muitas vezes só agiam após iniciativa dos familiares e amigos das vítimas. Neste sentido, a Comissão enfatiza a importância de dotar os órgãos de justiça, como o ministério público, com as capacidades técnicas e materiais para realizar investigações diretamente em casos de mortes ocorridas no contexto de intervenções policiais.
- 378.** No que tange à temática de independência e imparcialidade, a CIDH recebeu informações durante a visita sobre o impacto da Lei Nº. 13.491/17 que estabeleceu a competência da Justiça Militar para o julgamento de crimes cometidos por agentes das Forças Armadas brasileiras<sup>572</sup>. A este respeito a CIDH já se manifestou que a investigação e o julgamento por tribunais militares de denúncias de violações de direitos humanos cometidas por militares, especialmente por supostas violações contra civis, impedem a possibilidade de uma investigação independente e imparcial realizada por autoridades judiciais não vinculadas à hierarquia de comando das próprias forças de segurança<sup>573</sup>.
- 379.** O Sistema Interamericano de Direitos Humanos já enfatizou de forma consistente que a jurisdição militar não é competente para investigar e, sendo o caso, processar e punir os autores de supostas violações de direitos humanos. Para os países que ainda a mantêm, a jurisdição penal militar deve ter um alcance restrito e excepcional, relacionada a bens jurídicos específicos de ordem militar, e nunca deve ter um papel na investigação de supostas violações de direitos humanos.
- 380.** A Comissão toma nota, a respeito, da informação enviada pelo Estado brasileiro, por sua vez, que indica que a Justiça Militar integra o Poder Judiciário e membros gozam de prerrogativas constitucionais de independência e imparcialidade e os processos judiciais respeitam princípios da ampla defesa, do contraditório e da fundamentação das decisões. Ademais, que a competência militar somente seria para crimes cometidos pelas Forças Armadas e não pelas polícias militares. Contudo, a CIDH recebeu informação durante a visita de casos que decisões judiciais têm ampliado a aplicação da Lei e atribuído competência militar a crimes cometidos por policiais militares contra civis, como no caso do desaparecimento de Davi Fiúza, no estado da Bahia<sup>574</sup>.

---

572 Presidência da República, [Lei Nº. 13.491](#), 13 de outubro de 2017.

573 Nações Unidas Brasil, [ONU e CIDH manifestam preocupação com intervenção federal no Rio](#), 13 de março de 2018.

574 No caso Davi Fiúza (Bahia), adolescente desaparecido no dia 24 de outubro de 2014 após uma abordagem realizada por policiais do Pelotão de Emprego Tático Operacional (PETO) e Rondas Especiais (Rondesp), no bairro de São Cristóvão, na cidade do Salvador, Bahia, o Tribunal de Justiça da Bahia determinou a competência da Justiça Militar em 18 de setembro de 2018, com base na Lei nº 13.491/17 e caso segue sem julgamento. Sobre isso, veja-se: G1, [Sem solução, desaparecimento de Davi Fiúza completa 5 anos: 'Não temos nenhuma novidade. É aterrorizante', diz mãe](#), 24 de outubro de 2019.

- 381.** Adicionalmente, a Comissão recebeu informações sobre a ausência de uma participação das pessoas diretamente afetadas pela violação de direitos humanos durante a investigação. Além das dificuldades formais para a participação, também foi informado à CIDH que muitos familiares e testemunhas sentem medo em contribuir com a investigação ou sentem-se constrangidos pela linha de investigação que busca culpabilizar a vítima, cabendo aos familiares a prova de sua idoneidade moral não somente perante as autoridades responsáveis pela investigação, mas também perante a sociedade.
- 382.** Sobre isso, a Comissão anota a informação brindada pelo Estado sobre o Projeto de Lei do Senado Nº. 135, de 2018, que, segundo a informação, busca acrescentar dois pontos ao Código Penal para cumprimento da medida de reparação no caso Nova Brasília no tocante à participação das vítimas na investigação e processo.
- 383.** A este respeito, a CIDH reitera sua doutrina e jurisprudência constante sobre a obrigação do Estado de garantir a participação das vítimas e/ou seus familiares em todas as etapas da investigação e do processo, de maneira que possam fazer questionamentos, receber informações, aportar provas, formular alegações e exercer seus direitos. A Comissão ainda destaca que essa participação está baseada no direito de acesso à justiça, no direito à verdade e no direito a uma justa reparação. Contudo, deve-se reiterar que o dever de investigar, julgar e punir é de responsabilidade do Estado e não deve depender da iniciativa processual das vítimas e/ou de seus familiares.
- 384.** Uma forma de melhorar a participação das vítimas e/ou seus familiares seria o fortalecimento das Defensorias Públicas no país. Durante a visita, a CIDH recebeu informações, especialmente nos estados da região Norte, sobre a ausência de defensores públicos em número suficiente. Há dados de que faltam 10 mil defensores públicos no país<sup>575</sup>, o que reflete no exercício do acesso à justiça de vítimas e seus familiares e também na composição socioeconômica e racial da população carcerária, que além de serem as maiores vítimas de violência do Estado, quando presas não têm acesso à justiça.
- 385.** De igual maneira, a Comissão destaca que o fortalecimento das defensorias públicas também ampliaria o direito à reparação financeira, uma vez que se recebeu informação acerca de que as ações judiciais de reparação também são prejudicadas pela falta de acesso à justiça e denegação de justiça por meio da demora ou arquivamento das investigações. Segundo as informações recebidas, poucos familiares recebem indenização, os processos demoram anos no Poder Judiciário e muitas vezes não são deferidos ou quando são o valor estabelecido como indenização é baixo<sup>576</sup>.

---

575 FGV, 2017.

576 Reunião Mães de Maio – Defensoria; Reunião familiares do Massacre do Carandiru.

- 386.** Assim mesmo, o Estado brindou informação que dá conta de que, para garantir a efetividade das investigações ou processos criminais, o Brasil instituiu, desde 2009, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), que garante proteção àquelas pessoas que foram coagidas ou expostas à violência no marco de um processo judicial. Segundo informado, o programa está presente em 13 unidades da federação e, em 2018, protegia cerca de 900 pessoas. Ademais, o programa foi complementado, com o Sistema Nacional de Informações de Vítimas e Testemunhas (SISNAVT), para receber informação daqueles inseridos no processo de proteção<sup>577</sup>.
- 387.** Por fim, casos como o de Nova Brasília, assim como a informação acessada sobre o Massacre de Corumbiara e os crimes de maio de 2006, em São Paulo, há suficiente evidência de processos de corrupção nos órgãos judiciais responsáveis pela análise dos crimes. A Comissão nota que, como informado no capítulo 2, não apenas casos de massacres envolvendo agentes de segurança, mas também casos de pessoas envolvidas no aliciamento e utilização do trabalho escravo no Brasil terminam impunes. Tal característica indica a existência de um sistema estruturado de violência e execução de pessoas “indesejadas” na sociedade brasileira, que ademais seguem protegidas por um sistema de justiça que somente atua para encarcerar aqueles que pertencem a esses grupos mais expostos à vulnerabilidade. De maneira similar e em contrariedade ao entendimento do Sistema Interamericano, a Comissão nota que seguem impunes os diversos casos de tortura e desaparecimento cometidos ainda no período da ditadura cívico-militar. Apesar dos tímidos avanços de reparação, ainda não há informação sobre julgamentos e sanções dos perpetradores.
- 388.** A Comissão deplora a impunidade e negação de justiça que existe no Brasil e observa a responsabilidade internacional do Estado nos casos de violação dos direitos humanos caso não sejam tomadas medidas adequadas para garantir que a justiça seja aplicada de maneira justa, imparcial e adequada no país.

## **B. GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS COMETIDAS NO MARCO DA DITADURA CÍVICO-MILITAR**

- 389.** Após a instauração de uma ditadura civil-militar em 1964, o Estado brasileiro promoveu uma política de repressão que culminou na prática sistemática de graves vio-

---

<sup>577</sup> Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 62 e 63.

lações de direitos humanos.<sup>578</sup> Conforme dados do Estado, cerca de 50 mil pessoas foram detidas somente nos primeiros meses da ditadura e outras inúmeras graves violações a direitos foram cometidas neste período.<sup>579</sup> Passados mais de trinta anos desde a redemocratização do país, preocupa a CIDH que ainda não se tenha assegurado o direito das vítimas e de seus familiares de acessar à justiça sobre tais episódios. Por outro lado, a Comissão valoriza que, nas últimas décadas, tenham sido desenvolvidas instituições e adotadas medidas diversas dirigidas a reconhecer e a reparar violações de direitos humanos cometidas nesse contexto.<sup>580</sup>

**390.** Nesse sentido, a CIDH destaca com especial atenção o papel fundamental das instituições de direitos humanos com enfoque no direito à memória e à verdade, com especial destaque à Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos<sup>581</sup> e a Comissão de Anistia<sup>582</sup>. Ambas as instituições têm o mandato de proteger o direito à memória e a verdade das vítimas de violações dos direitos humanos e de seus familiares, em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil em conformidade com a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas.

**391.** Além disso, a CIDH saúda a iniciativa do Estado brasileiro de criar a Comissão Nacional da Verdade (CNV) por meio da Lei nº. 12.528 de 2011<sup>583</sup>. O trabalho da CNV cumpriu o papel de revelar a verdade sobre as violações de direitos humanos ocorridas durante o período de exceção no Brasil, mesmo que não haja gerado responsabilidades e sanções contra os autores e perpetradores. Com base no trabalho realizado pela CNV, é necessário que o Estado brasileiro avance na área de responsabilização desses atos.

**392.** Por meio da Lei Nº. 9.140/1995, o Estado brasileiro reconheceu oficialmente a morte e o desaparecimento de 136 pessoas indicadas em “Dossiê” organizado por familiares e defensores de direitos humanos a partir de 25 anos de buscas realizadas por eles<sup>584</sup>. A lei possibilitou o pagamento de indenização aos familiares das vítimas e instituiu a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP),

578 CIDH, Demanda perante a Corte Interamericana de Derechos Humanos no caso de Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra a República Federativa de Brasil, 26 de março de 2009, par. 51, 74; CIDH, Relatório de Mérito Nº. 71/15, Caso 12.879, Mérito. Vladimir Herzog e outros. Brasil, 28 outubro de 2015, par. 55, 57.

579 Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Direito à verdade e à memória, 2007, Pag. 30.

580 CIDH, Demanda perante a Corte Interamericana de Derechos Humanos no caso de Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra a República Federativa de Brasil, 26 de março de 2009, par. 232.

581 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995.

582 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei Nº. 10.559, de 13 de novembro de 2002.

583 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei no. 12.528 de 18 de novembro de 2011.

584 Brasil, Lei nº 9.140, 04 de dezembro de 1995; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Direito à verdade e à memória, 2007, Pag. 17.

com a atribuição de analisar o reconhecimento e indenização de outros casos de mortes e desaparecimentos resultantes da ação de agentes públicos contra pessoas consideradas opositoras políticas<sup>585</sup>. Conforme Relatório publicado pela CEM- DP, entre 1996 e 2006, foram analisadas outras 339 solicitações referentes à morte e desaparecimento de pessoas no período compreendido entre 1961 e 1988, das quais foram aprovadas 221<sup>586</sup>.

**393.** Em 2002, foi aprovada a Lei Nº. 10.559, regulamentando a condição de Anistiado Político prevista pela Constituição de 1988 e instituindo a Comissão de Anistia (CA)<sup>587</sup>. A partir desta instância, o Estado passou a examinar outras hipóteses de danos causados a pessoas por atos que, entre 1946 e 1988, haviam tido motivação política e a conceder medidas de reparação econômica e de restituição de direitos<sup>588</sup>. Segundo dados publicados pela Comissão de Anistia, até setembro de 2014, a instituição havia recebido cerca de 74,440 requerimentos de anistia, tendo apreciado aproximadamente 64,500<sup>589</sup>.

**394.** Em 2011, o Estado brasileiro instituiu a Comissão Nacional da Verdade (CNV), com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 1946 a 1988 “a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”<sup>590</sup>. Em seu Relatório Final, a CNV concluiu que, especialmente nos 21 anos do regime ditatorial instaurado em 1964, foram cometidas graves violações de direitos humanos resultantes de uma ação generalizada e sistemática do Estado brasileiro e constatou o cometimento de crimes contra a humanidade<sup>591</sup>. Além disso, a Comissão Nacional da Verdade registrou ter tido condições de confirmar 434 mortes e desaparecimentos de vítimas do regime militar, indicando que “esses números certamente não correspondem ao total de mortos e desaparecidos”. Neste sentido, a CNV aponta as graves violações perpetradas contra camponeses e povos indígenas e indica ter existido um quadro de violência que resultou em um expressivo número de vítimas no país<sup>592</sup>.

**395.** Adicionalmente, a CIDH toma nota da criação da Projeto Direito à Memória e à Verdade no Poder Executivo Federal; de comissões estaduais de reparação; de comissões da verdade estaduais, municipais e setoriais; e de outras instâncias com o mandato de

---

585 Brasil, Lei nº 9.140, 04 de dezembro de 1995.

586 Brasil, Lei nº 9.140, 04 de dezembro de 1995; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Direito à verdade e à memória, 2007, Págs. 40-41.

587 Lei No. 10.559, 13 de novembro de 2002.

588 Lei No. 10.559, 13 de novembro de 2002.

589 Ministério da Justiça e Cidadania, Comissão de Anistia, Relatório Anual da Comissão de Anistia, 2014, p. 15.

590 Lei No. 12.528 de 18 de novembro de 2011.

591 Comissão Nacional da Verdade, Relatório, 2014. Pag. 962-964.

592 Comissão Nacional da Verdade, Relatório, 2014. Pag. 963.

identificar, reconhecer e reparar violações de direitos humanos perpetradas durante este período. A Comissão também foi informada da adoção de medidas como: o desenvolvimento de material impresso, eletrônico, audiovisual e de iniciativas culturais e educativas sobre o período da ditadura; a reunião e organização de arquivos referentes a este contexto; a realização de atos públicos de desculpas às vítimas por parte de autoridades; o atendimento psicossocial a grupos de vítimas; o reconhecimento da responsabilidade estatal nas certidões de óbito das vítimas mortas e desaparecidas forçadamente; entre outras ações<sup>593</sup>. A respeito, a CIDH felicita os esforços implementados pelo Estado brasileiro com o fim de esclarecer, difundir e recordar os fatos relacionados às violações de direitos humanos relacionados a este contexto; remediar os distintos danos causados às vítimas e à sociedade, bem como de não repetir tais violações.

- 396.** Por outro lado, a Comissão recebeu informação sobre os desafios enfrentados pelas vítimas em busca de uma reparação integral e destaca, em particular, as lacunas na identificação, reconhecimento e reparação aos danos morais e materiais às vítimas camponesas e indígenas<sup>594</sup>. Durante o período investigado pela CNV, ao menos 8.350 pessoas indígenas teriam sido mortas em decorrência da ação direta de agentes governamentais ou da sua omissão, não obstante, seriam escassos os casos reparados<sup>595</sup>. Além disso, conforme estudo publicado pelo Estado em 2013, em um grupo de 1.196 casos de camponeses e seus apoiadores, mortos e desaparecidos entre 1961 e 1988, apenas 51 tiveram acesso à CEMDP e somente 29 tiveram seus direitos reconhecidos<sup>596</sup>.
- 397.** Em fevereiro de 2020, a CIDH foi informada de que a Comissão de Anistia rejeitou 307 pedidos de reparação protocolados por camponeses que alegavam terem sido alvos de perseguição política no marco das ações empreendidas pelo Estado em repressão à Guerrilha do Araguaia<sup>597</sup>. Preocupa a CIDH que o Relator dos mencionados processos tenha fundamentado sua decisão afirmando que as ações estatais contra a Guerrilha

593 Casa Civil, Portaria n.º 204, de 13 de maio de 2009; Ministério da Justiça e Cidadania, Comissão de Anistia, Relatório Anual da Comissão de Anistia, 2011; Ministério da Justiça e Cidadania, Comissão de Anistia, Relatório Anual da Comissão de Anistia, 2012; Ministério da Justiça e Cidadania, Comissão de Anistia, Relatório Anual da Comissão de Anistia, 2013; Ministério da Justiça e Cidadania, Comissão de Anistia, Relatório Anual da Comissão de Anistia, 2014; Comissão Nacional da Verdade, Relatório, 2014. Pag. 27; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ações do Projeto — “Direito à Memória e à Verdade”; Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Resolução N.º 2, de 29 de novembro de 2017; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Comissão do MDH possibilita retificação da certidão de óbito de diplomata vítima da ditadura, setembro de 2018; Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 277; Corte IDH. Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Sentença de 15 de março de 2018. Série C No. 353, par. 330.

594 Núcleo de Pesquisa, Documentação e Referência sobre Movimentos Sociais e Políticas Públicas do Campo (NMSPP/CPDA/UFRJ), Relatório sobre a situação do Brasil acerca da Memória, Verdade, Justiça e Reparação aos camponeses na oportunidade da visita *in loco* de 2018, 8 de novembro de 2018 (em arquivo CIDH).

595 Comissão Nacional da Verdade. Relatório: textos temáticos, 2014, p. 205.

596 Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Camponeses mortos e desaparecidos: excluídos da Justiça de Transição, 2013, p. 48.

597 O Globo, Com voto do relator em defesa da repressão dos militares durante a Guerrilha do Araguaia, comissão rejeita 307 pedidos de anistia, 18 de fevereiro de 2020.

não configurariam perseguição política, e sim a “defesa do Estado e da sociedade”. Em relação a tais campanhas militares, a Comissão já declarou existir indícios de que foram praticadas detenções arbitrárias e tortura de forma sistemática contra camponeses da região<sup>598</sup>. A Comissão observa que esta decisão se insere em um contexto de repetidas manifestações de autoridades e instituições públicas justificando ou negando as violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura cívico-militar<sup>599</sup>.

**398.** Conforme informação enviada por organizações da sociedade civil no curso da visita *in loco* e posteriormente a esta, o Estado brasileiro estaria adotando medidas diversas que teriam como efeito a desestruturação das políticas de reparação desenvolvidas nas últimas décadas<sup>600</sup>. Dentre elas, estaria a nomeação de integrantes que poderiam comprometer a independência e imparcialidade da Comissão de Anistia e da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos em suas atividades de reparação e busca das vítimas de desaparecimento forçado<sup>601</sup>. A CIDH toma nota de que o Ministério Público Federal propôs ações judiciais visando reverter as nomeações em ambos os órgãos, contudo, a CIDH observa que uma ação foi rejeitada em primeira instância e outra teve denegada a medida cautelar de afastamento requerida<sup>602</sup>.

**399.** Recentemente, a CIDH manifestou sua preocupação sobre modificações no processo; quantidade de recursos possíveis; quórum e formato das decisões dos requerimentos feitos à Comissão de Anistia; dificultando o acesso das vítimas à reparação<sup>603</sup>. De

598 CIDH, Demanda perante a Corte Interamericana de Derechos Humanos no caso de Julia Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra a República Federativa do Brasil, 26 de março de 2009, par. 104.

599 Justificando, Entidades denunciam revisionismo histórico e perseguição contra anistiados da ditadura militar, 20 de fevereiro de 2019; O Globo, Planalto divulga vídeo que exalta golpe militar de 1964, 31 de março de 2019; Rosalina Santa Cruz et al., Declarações do Presidente da República do Brasil referentes ao desaparecimento forçado de Fernando Santa Cruz e desmonte da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), 1 de agosto de 2019 (em arquivo CIDH); Folha, Golpe de 64 é 'marco para a democracia brasileira', diz Defesa, 30 de março de 2020; Estado de Minas, 'Tortura é cascata para ganhar indenização', diz Bolsonaro sobre ditadura militar, 1 de março de 2020; Conta oficial da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República @SecomVc, 'A Guerrilha do Araguaia tentou tomar o Brasil via luta armada [...]', 5 de maio de 2020.

600 Grupo de Pesquisa Direito à Verdade e à Memória e Justiça de Transição da PUCRS, Pendências, Ameaças e Retrocessos no Processo de Justiça de Transição do Brasil, 8 de novembro de 2018, P. 8 (em arquivo CIDH); ISER, Relatório sobre a situação do Brasil acerca da Memória, Verdade, Justiça e Reparação na oportunidade da visita in loco de 2018, 2 de novembro de 2018, p. 6-7; RESLAC, Diagnóstico sobre avances y retrocesos en materia de políticas e iniciativas de memoria en el ámbito de los países que integran la RESLAC, outubro de 2018, p. 14 (em arquivo CIDH).

601 Veja, General que considera Ustra herói integra nova Comissão de Anistia, 27 de março de 2019; Folha, Novo chefe da Comissão da Anistia travou indenização a camponeses do Araguaia, 27 de março de 2019; Exame, Bolsonaro troca membros da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, 1 de agosto de 2019.

602 MPF, 'MPF aciona Justiça e questiona nomeação de membros para a Comissão de Anistia', 6 de maio de 2019; MPF, 'MPF pede à Justiça anulação do decreto que alterou composição da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos Políticos', 1 de outubro de 2019; Justiça Federal, IFRS extingue ação envolvendo a nomeação de membros da Comissão sobre Mortos e Desaparecidos, 10 de outubro de 2019; Agência Brasil, Justiça nega pedido de afastamento de 7 membros da Comissão de Anistia, 10 de maio de 2019.

603 CIDH, Informe Anual 2019, 6 de março de 2019, p. 320; Grupo de Pesquisa Justiça de Transição do PPGD/UnB, Síntese das ocorrências relativas à Comissão de Anistia (CA) a partir de janeiro de 2019, 28 de Agosto de 2019 (em Arquivo CIDH).

acordo com dados enviados pela sociedade civil, desde 2016, a Comissão de Anistia vinha apresentando uma redução drástica do volume de solicitações de reparação deferidas: se, em 2015, cerca de 36% dos requerimentos apreciados eram deferidos, em 2018 essa proporção foi reduzida para próximo de 4% – representando uma “severa restrição ao direito de anistia política”<sup>604</sup>. Já em 2019, teriam sido negados 2,329 pedidos de anistia de um total de 2,717 solicitações, uma rejeição de 85% dos requerimentos apresentados<sup>605</sup>. Além disso, conforme informação da imprensa, no último ano, houve um aumento de 141% no tempo de espera para o pagamento das indenizações já deferidas pela Comissão de Anistia<sup>606</sup>.

**400.** Em oportunidade anterior, a CIDH reforçou ao Estado brasileiro a importância de existirem mecanismos judiciais e administrativos que permitam às vítimas obter reparação mediante procedimentos de ofício que sejam céleres, justos, pouco custosos e acessíveis, em consideração à árdua luta que levaram a cabo os familiares e ao tempo transcorrido sem ter respostas à maioria de suas indagações<sup>607</sup>. Além disso, a Corte Interamericana afirmou que tais mecanismos devem atender a critérios de objetividade, razoabilidade e efetividade para reparar adequadamente as violações dos direitos reconhecidos na Convenção Americana<sup>608</sup>. Já o Relator Especial da ONU para promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de Não Repetição, recomendou que os Estados adotem marcos jurídicos sólidos para garantir a segurança jurídica e a sustentabilidade dos programas de reparação<sup>609</sup>. Preocupa a Comissão que as mudanças realizadas nas instâncias administrativas de reparação estejam restringindo o direito de acesso à justiça das vítimas de violações de direitos humanos sofridas na época da ditadura, desconsiderando a dívida histórica do Estado brasileiro para com elas.

**401.** Adicionalmente, diversas entidades da sociedade civil, pessoas anistiadas ou solicitantes de anistia criticaram a extinção de iniciativas da Comissão de Anistia relacionados à memória, verdade histórica, não repetição e reparação psicológica das víti-

604 Coletivo Justiça de Transição, Informe sobre a Comissão de Anistia do Brasil, 9 de novembro de 2018, p.4 (em arquivo CIDH).

605 Metrôpoles, *Damare nega 99 pedidos de anistia a vítimas da ditadura militar*, 25 de março de 2020; Estadão, *Sob Damare, Comissão da Anistia nega 85% dos pedidos*, 16 de dezembro de 2019.

606 O Globo, *Fila de pedidos de anistia com parecer favorável aumenta 141% no primeiro ano de governo*, 19 de janeiro de 2020.

607 CIDH, *Demanda perante a Corte Interamericana de Derechos Humanos no caso de Julia Gomes Lund e Outros (Guerrilha do Araguaia) (Caso 11.552) Contra a República Federativa do Brasil*, 26 de março de 2009, par. 233.

608 Corte IDH, *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 303.

609 ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH), *Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. A/HRC/42/45, 11 de julho de 2019.

mas<sup>610</sup>. No caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”), reconhecendo que as graves violações de direitos humanos ali cometidas contra as vítimas afetavam a integridade psíquica e moral dos seus familiares, a CIDH recomendou o oferecimento de um atendimento adequado aos sofrimentos físicos e psicológicos suportados pelas vítimas de acordo com a sua condição de vítima de violações de direitos humanos<sup>611</sup>. Neste sentido, a CIDH reforça a importância de serem oferecidas medidas de reabilitação física e psicológica de forma gratuita e imediata, adequada e efetiva, por meio das instituições públicas especializadas de saúde, às vítimas de violações de direitos humanos e seus familiares<sup>612</sup>. A Comissão também ressalta que as políticas públicas de memória se encontram inscritas nas obrigações estatais de provisão de verdade, justiça, reparação e medidas de não repetição das graves violações aos direitos humanos<sup>613</sup>. Neste sentido, a CIDH chama o Estado brasileiro a dar continuidade às políticas públicas que reivindicam e conservam a memória e dignidade das vítimas, difundem e preservam a memória histórica e promovem uma cultura de direitos humanos e democracia.

**402.** Em matéria de desaparecimento forçado, a Comissão Nacional da Verdade indicou que, ao menos, 210 pessoas vitimadas durante a ditadura seguiam com o paradeiro desconhecido no momento da publicação do seu Relatório em 2014<sup>614</sup>. Desde então, o Estado logrou identificar os restos ósseos de duas delas, entre as ossadas encontradas em vala clandestina do cemitério Dom Bosco, em Perus, São Paulo – Dimas Antônio Casemiro e Aluísio Palhano Pedreira Ferreira, ambos em 2018.<sup>615</sup> A CIDH observa que os esforços estatais voltados à localização e identificação das vítimas de desaparecimento forçado no contexto ditatorial foram pontuais, desarticulados e prioritariamente impulsionados pelos familiares nas últimas décadas<sup>616</sup>.

610 Associação dos Amigos do Memorial da Anistia et al., Manifesto à nação. A transição democrática está em risco no Brasil: um alerta das vítimas da ditadura militar, 2019 (em arquivo CIDH); Carta-manifesto dos coletivos terapêuticos de ex-perseguidos políticos e seus familiares, atendidos no Âmbito do Projeto Clínicas do Testemunho, novembro de 2018 (em arquivo CIDH); CASC- Comitê Assessoramento da Sociedade Civil para Anistia et al, Nota Pública contra o cancelamento do Memorial da Anistia, 13 de agosto de 2019 (em arquivo CIDH); Coletivo RJ Memória, Verdade e Justiça et al., Recomendações para a promoção de Memória, Verdade, Justiça e Reparação, 8 de novembro de 2018 (em arquivo CIDH).

611 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 41, 232, 264.

612 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 267.

613 CIDH, Resolução 3/2019 ‘Princípios sobre Políticas Públicas de Memória nas Américas’, 9 de novembro de 2019.

614 Comissão Nacional da Verdade, Relatório, 2014. Pag. 523.

615 Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Desaparecidos políticos: Remanescentes ósseos de Dimas Casemiro serão entregues à família, agosto de 2018; Agência Brasil, Desaparecidos políticos: Remanescentes ósseos de Dimas Casemiro serão entregues à família, 3 de dezembro de 2018; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, Informações sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, com foco no tema Memória, Verdade e Justiça relacionadas às violações de direitos humanos na ditadura militar e seus legados, 9 de novembro de 2018, p. 16 (em arquivo CIDH).

616 Comissão Nacional da Verdade, Relatório, 2014. Pag. 500-576.

- 403.** Se, por um lado, o Estado documentou os diferentes métodos e técnicas utilizados pelo regime militar para impedir a localização ou identificação dos restos mortais das vítimas – como o sepultamento dos corpos em valas clandestinas ou a adulteração dos registros públicos dos cemitérios<sup>617</sup> – por outro, no que diz respeito às buscas e identificação das vítimas desaparecidas, a CEMDP, em 2007, já apontava que os avanços haviam sido reduzidos em razão de “dificuldades financeiras e falta de colaboração dos órgãos oficiais”<sup>618</sup>. Em Relatório apresentado após a sua exoneração, em julho de 2019, a ex-presidente da CEMDP indicou que, em 2016, foi realizada uma reestruturação da instituição após longo período de desmobilização das suas atividades<sup>619</sup>. Contudo, a nova sistemática de trabalho prevista jamais teria sido implementada<sup>620</sup>.
- 404.** No caso *Guerrilha do Araguaia*, a CIDH se pronunciou acerca de obrigações do Estado brasileiro referentes à busca, identificação e sepultura de restos mortais de vítimas de desaparecimento forçado, recomendando que fossem fortalecidos com recursos financeiros e logísticos os esforços já empreendidos nestas ações<sup>621</sup>. Em sua sentença, a Corte Interamericana determinou que tais buscas deveriam ser realizadas de maneira sistemática e rigorosa, dispor dos recursos humanos e técnicos adequados e empregar, levando em conta as normas internacionais pertinentes na matéria, todos os meios necessários para localizar e identificar os restos das vítimas desaparecidas e entregá-los a seus familiares<sup>622</sup>. Não obstante, em 2014, tanto a CIDH quanto a Corte Interamericana constataram que não se verificaram avanços concretos que apontassem para o cumprimento da determinação do paradeiro ou localização dos restos das vítimas<sup>623</sup>. Além disso, a Corte reforçou a importância de o Estado conceder atenção aos questionamentos feitos pelos familiares sobre como as ações de busca e identificação vinham se desenvolvendo, assegurando uma comunicação e ação coordenada com os familiares dos desaparecidos conforme os protocolos internacionais<sup>624</sup>.

---

617 Comissão Nacional da Verdade, Relatório, 2014. Pag. 502; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Habeas Corpus: que se apresente o corpo. A busca dos desaparecidos políticos no Brasil, 2010.

618 Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Direito à verdade e à memória, 2007, P. 41.

619 Ministério Público Federal, Relatório Final da Presidência da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos exercida entre os anos de 2014 e 2019, 9 de agosto de 2019, p.1.

620 Ministério Público Federal, Relatório Final da Presidência da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos exercida entre os anos de 2014 e 2019, 9 de agosto de 2019, p. 2.

621 Corte IDH. Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 263.

622 Corte IDH. Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 263.

623 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014, par. 27, 36.

624 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014, par. 35.

- 405.** Após a visita *in loco*, a CIDH tomou conhecimento da realização de mudanças substantivas no Regimento da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, em particular: a) se retirou a exigência de seus membros terem “reconhecida atuação na temática, objeto de sua atuação e com compromisso com a defesa de princípios fundamentais da pessoa humana.”; b) se incluiu, como condição para instaurar e instruir os procedimentos administrativos de busca e localização das vítimas desaparecidas, que os familiares fizessem uma “solicitação expressa” à CEMDP; c) se determinou que “os requerimentos para o reconhecimento de pessoas desaparecidas” deveriam ser apresentados no prazo de 120 dias “contado a partir da data da publicação da Lei de regência e suas alterações posteriores”<sup>625</sup>.
- 406.** A CIDH observa com preocupação as alterações realizadas e recorda que, nos casos de desaparecimento forçado, o dever de investigar exige que o Estado realize todas as ações necessárias para determinar o destino ou paradeiro da pessoa desaparecida e que essa obrigatoriedade subsiste enquanto se mantenha a incerteza sobre o destino final da vítima<sup>626</sup>. Além disso, a CIDH frisa que essa obrigação de investigar deve ocorrer *ex officio*, sem dilação, de uma maneira séria, imparcial e efetiva, de tal modo que não dependa da iniciativa processual da vítima, de seus familiares ou do aporte privado de elementos probatórios.<sup>627</sup> Ademais, conforme os Princípios Reitores para a Busca de Pessoas Desaparecidas da ONU, nos contextos onde o desaparecimento tenha ocorrido de maneira frequente ou massiva, o Estado deve realizar a busca como parte de uma política pública integral em matéria de desaparecimentos<sup>628</sup>. Neste sentido, e considerando o grande lapso temporal decorrido desde as violações, a Comissão urge que o Estado reestruture suas ações de busca, localização e identificação das vítimas desaparecidas, dando continuidade e fortalecendo os processos que vêm apresentando resultados.
- 407.** A Comissão Interamericana toma nota, no entanto, de que, desde 2012, a Comissão de Anistia financia o Projeto Clínicas do Testemunho, que, em parceria com a sociedade civil, presta apoio psicológico a pessoas, famílias e grupos afetados por atos de violência estatal praticados entre 1946 e 1988<sup>629</sup>.

---

625 Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Resolução Nº 1, de 27 de janeiro de 2016; Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, Resolução Nº 4, de 14 de janeiro de 2020, art. 2, 3, 10.

626 Corte IDH, *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de novembro de 2008, par. 80; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julho de 1988, par. 181.

627 Corte IDH, *Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junho de 2016, par. 168.

628 Comitê das Nações Unidas contra o Desaparecimento Forçado, *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*, 2019.

629 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 64.

- 408.** A CIDH também já afirmou ao Estado brasileiro que as diversas medidas destinadas a reparar as graves violações de direitos humanos seriam insuficientes diante de um contexto de completa impunidade dos respectivos crimes<sup>630</sup>. Durante a visita *in loco* e no seu período subsequente, a Comissão recebeu farta informação sobre o atual estado das ações criminais pelos delitos cometidos ao longo da ditadura cívico-militar, bem sobre os obstáculos que estariam impedindo o Brasil de cumprir com as suas obrigações internacionais em matéria de justiça.
- 409.** Conforme indicado pelo Ministério Público Federal (MPF), no ano de 2012, foi oferecida a primeira denúncia em face de um agente do regime repressivo, acusando-o pelo sequestro qualificado de 5 integrantes da Guerrilha do Araguaia<sup>631</sup>. Desde então, a instituição criou o Grupo de Trabalho Justiça de Transição com o objetivo de fornecer apoio jurídico e operacional aos Procuradores da República para investigar e processar casos de graves violações a direitos humanos cometidas durante o regime militar e estabeleceu outros grupos investigativos para atuar em casos específicos deste contexto<sup>632</sup>. De acordo com dados disponibilizados pela sociedade civil e pelo MPF, – até abril de 2020 – o órgão persecutório ofereceu 48 denúncias pedindo a responsabilidade de mais de 59 agentes por crimes como: homicídio, ocultação de cadáver, falsificação de laudos com o objetivo de ocultar morte; genocídio de uma comunidade indígena, entre outros<sup>633</sup>.
- 410.** Contudo, em relatório publicado em 2017, a instituição apontou que: “a quase totalidade das ações judiciais propostas encontra-se paralisada, em grau de recurso”, concluindo que “o Poder Judiciário brasileiro tem se revelado, em geral, refratário em reconhecer o caráter vinculante da decisão da Corte internacional” – referindo-se à sentença da Corte Interamericana no caso Gomes Lund e outros<sup>634</sup>. Acompanhamen-

---

630 Corte IDH. Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 247.

631 Ministério Público Federal, Relatório sobre as atividades de persecução penal desenvolvidas pelo MPF em matéria de graves violações a DH cometidas por agentes do Estado durante o regime de exceção, 2017, p. 20, 132.

632 Ministério Público Federal, Relatório sobre as atividades de persecução penal desenvolvidas pelo MPF em matéria de graves violações a DH cometidas por agentes do Estado durante o regime de exceção, 2017, p. 19-20.

633 Centro de Estudos de Justiça de Transição, Relatório do CJT/UFGM de acompanhamento das ações criminais de responsabilização individual sobre violações de direitos humanos perpetradas na ditadura brasileira, 2018. p. 28 (em arquivo CIDH); MPF, ‘Força-Tarefa Araguaia: MPF denuncia novamente Sebastião Curió por crimes na ditadura militar’, 19 de março de 2019; MPF, ‘Força-Tarefa Araguaia: MPF denuncia militar por crimes praticados na repressão à Guerrilha do Araguaia’, 29 de maio de 2019; MPF, ‘MPF denuncia ex-delegado do DOPS por incineração de 12 cadáveres durante a ditadura’, 1 de agosto de 2019; MPF, ‘MPF denuncia chefe da antiga Guarda Rural Indígena por genocídio contra o Povo Krenak’, 18 de outubro de 2019; MPF, ‘MPF denuncia ex-agentes da ditadura por morte de advogado em 1975’, 14 de novembro de 2019; MPF, ‘FT Araguaia: MPF denuncia militares por mais três homicídios e ocultações de cadáveres na repressão à Guerrilha do Araguaia’, 19 de dezembro de 2019; MPF, ‘MPF denuncia ex-agente da ditadura e levistas por morte de militante política em 1976’, 24 de janeiro de 2020; MPF, ‘MPF denuncia seis ex-agentes da ditadura pelo assassinato de Vladimir Herzog’, 17 de março de 2019; MPF, ‘No aniversário do golpe militar, MPF oferece nova denúncia contra ex-agente da ditadura’, 31 de março de 2020.

634 Ministério Público Federal, Relatório sobre as atividades de persecução penal desenvolvidas pelo MPF em matéria de graves violações a DH cometidas por agentes do Estado durante o regime de exceção, 2017, p. 331.

to realizado por organizações da sociedade civil no final de 2018, indicou que – das 37 denúncias apresentadas até aquele momento – 27 haviam sido rejeitadas, parte delas estando pendente de decisões recursais, e outras 5 denúncias haviam sido recebidas, mas posteriormente tiveram seus processos suspensos<sup>635</sup>.

- 411.** A Comissão constata que, não obstante os esforços realizados em matéria de investigação das graves violações cometidas durante o regime militar, efetivamente, poucas demandas têm avançado nos tribunais, indicando um descumprimento da obrigação internacional em processar e punir tais atos. A Corte Interamericana já estabeleceu, reiteradamente, que essa obrigação assume particular importância diante da gravidade dos delitos cometidos e da natureza dos direitos lesados, sendo especialmente relevante em casos de desaparecimento forçado, execução extrajudicial, tortura e outras violações graves dos direitos humanos<sup>636</sup>.
- 412.** Acerca do teor das decisões proferidas até o momento e dos obstáculos jurídicos existentes ao seguimento das causas, diversas organizações da sociedade civil indicam que os magistrados têm recorrido frequentemente a figuras como a prescrição e a Lei de Anistia – Lei nº 6.683/79 – para rejeitar as denúncias ou interromper o curso das ações judiciais<sup>637</sup>. Recentemente, a CIDH lamentou a publicação de duas sentenças que aplicaram tais institutos jurídicos, determinando o encerramento dos processos criminais relacionados ao caso Atentado ao Riocentro e caso Luiz Eduardo Merlino<sup>638</sup>. Além disso, em alguns casos, existiria uma recusa por parte dos julgadores em categorizar as graves violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura como crimes contra a humanidade, e em decorrência disto, não estariam reconhecendo a imprescritibilidade dos crimes sob julgamento<sup>639</sup>. A Comissão tam-

635 Centro de Estudos de Justiça de Transição, Relatório do CJT/UFMG de acompanhamento das ações criminais de responsabilização individual sobre violações de direitos humanos perpetradas na ditadura brasileira, 2018. p. 28-29 (em arquivo CIDH).

636 Corte IDH, *Caso Herzog e outros Vs. Brasil*. Sentença de 15 de março de 2018. Série C No. 353, par. 232; Corte IDH, *Caso Masacres De El Mozote Y Lugares Aledaños Vs. El Salvador. Sentencia De 25 De Octubre De 2012* (Fondo, Reparaciones y Costas), par. 244.

637 CEJIL, Documento de Apoio à Dívida Histórica, 2 de novembro de 2018, p. 1 (em arquivo CIDH); *International Bar Association's Human Rights Institute*, 'Informe para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Justiça de Transição em 2019: A judicialização de casos relacionados à Ditadura Militar no Brasil', novembro de 2019, p. 5, 6; Centro de Estudos de Justiça de Transição, Relatório do CJT/UFMG de acompanhamento das ações criminais de responsabilização individual sobre violações de direitos humanos perpetradas na ditadura brasileira, 2018. p. 28-29 (em arquivo CIDH); Grupo de Pesquisa Direito à Verdade e à Memória e Justiça de Transição da PUCRS, Pendências, Ameaças e Retrocessos no Processo de Justiça de Transição do Brasil, 8 de novembro de 2018 (em arquivo CIDH); *Human Rights Watch*, Reunião com Sociedade Civil sobre Memória, Verdade e Justiça, 8 de novembro de 2018 (em arquivo CIDH); Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, Informações sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, com foco no tema Memória, Verdade e Justiça relacionadas às violações de direitos humanos na ditadura militar e seus legados, 9 de novembro de 2018, p. 26-28 (em arquivo CIDH).

638 CIDH, *Informe Anual 2019*, 6 de março de 2019, p. 320.

639 Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, Informações sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, com foco no tema Memória, Verdade e Justiça relacionadas às violações de direitos humanos na ditadura militar e seus legados, 9 de novembro de 2018, p. 26-27 (em arquivo CIDH); *International Bar Association's Human Rights Institute*, 'Informe para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Justiça de Transição em 2019: A judicialização de casos relacionados à Ditadura Militar no Brasil', novembro de 2019, p. 27, 28.

bém observa que, até a presente data, o Estado brasileiro não ratificou a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes Contra a Humanidade, e tampouco tipificou do delito de desaparecimento forçado, de acordo com os parâmetros interamericanos<sup>640</sup>.

- 413.** A respeito, os órgãos do Sistema Interamericano já alertaram que são inadmissíveis as disposições de anistia, de prescrição e o estabelecimento de excludentes de responsabilidade, que pretendam impedir a investigação e punição dos responsáveis por graves violações dos direitos humanos.<sup>641</sup> A Comissão sublinha o entendimento da Corte Interamericana de que as disposições da Lei de Anistia brasileira carecem de efeitos jurídicos à medida em que representam um obstáculo à investigação e sanção de tais delitos e reitera que o Estado deve adaptar o seu direito interno aos compromissos assumidos com a ratificação da Convenção Americana<sup>642</sup>. Além disso, a CIDH adverte que as autoridades jurisdicionais, assim como as demais autoridades públicas, estão obrigadas a exercer o devido controle de convencionalidade e velar para que sejam cumpridas as sentenças internacionais ditadas ao Estado brasileiro.
- 414.** A Comissão também urge ao Estado brasileiro a ratificar a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes Contra a Humanidade. Não obstante, a CIDH considera pertinente recordar que, no caso Herzog e outros, a Corte Interamericana examinou os elementos que caracterizavam os crimes cometidos contra a vítima enquanto crimes contra a humanidade e dispôs sobre efeitos jurídicos dessa qualificação<sup>643</sup>. Nesta ocasião, a Corte afirmou que a tortura e morte do jornalista foram consequência de uma máquina de repressão extremamente organizada e estruturada para agir dessa forma e eliminar fisicamente qualquer oposição democrática ou partidária ao regime ditatorial, utilizando-se de práticas e técnicas documentadas, aprovadas e monitoradas detalhadamente por altos comandos do Exército e do Poder Executivo<sup>644</sup>. Dentre os efeitos atribuídos aos crimes dessa natureza a CIDH destaca, em particular, o dever do Estado de punir os seus autores a despeito da existência de normas de direito interno que estabeleçam estes crimes internacionais e a sua imprescritibilidade, independente da ratificação da Convenção sobre Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Contra a Humanidade<sup>645</sup>.

---

640 Centro pela Justiça e o Direito Internaciona et al, *Alternative report submitted to the UN Committee on Enforced Disappearances (CED) in the context of the review of Brazil report*, 2020.

641 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 171.

642 Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 174.

643 Corte IDH. Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Sentença de 15 de março de 2018. Série C No. 353, par. 237-241.

644 Corte IDH. Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Sentença de 15 de março de 2018. Série C No. 353, par. 241.

645 Corte IDH. Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Sentença de 15 de março de 2018. Série C No. 353, par. 214-216, 231.

- 415.** De acordo com denúncias apresentadas pelo MPF, o Comando Geral do Exército brasileiro teria obstaculizado completamente o acesso a documentos que tenham relação com o período 1964 a 1985, afetando as investigações das graves violações cometidas durante a ditadura cívico-militar<sup>646</sup>. Sobre esta questão, a Corte Interamericana entendeu que, quando se trata da investigação de um fato punível, a decisão de não entregar uma informação jamais pode depender exclusivamente de um órgão estatal a cujos membros seja atribuída a prática do ato ilícito<sup>647</sup>. Neste sentido, a Comissão faz um chamado ao Estado brasileiro para que garanta, tanto aos operadores de justiça, quanto ao público, o acesso técnico e sistematizado a tais informações, assegurando o direito irrenunciável das vítimas, de seus familiares e de toda a sociedade de conhecer a verdade sobre as graves violações aos direitos humanos<sup>648</sup>.
- 416.** A CIDH insta o Estado a manter irrestrito apoio institucional aos mecanismos de reparação histórica referentes aos períodos da ditadura cívico-militar a fim de garantir o direito à memória e à verdade das vítimas de violações, bem como de seus familiares. A Comissão enfatiza que a jurisprudência do sistema reiterou que todas as pessoas, inclusive os familiares mais próximos das vítimas de graves violações dos direitos humanos, têm direito à verdade. Consequentemente, os membros de suas famílias, bem como a sociedade em geral, devem ser informados sobre tudo o que aconteceu em relação a essas violações.
- 417.** Da mesma forma, a Comissão recorda que são inadmissíveis as disposições que preservem e estabelecem exclusões de responsabilidade penal que visam impedir a investigação e punição dos responsáveis por graves violações de direitos humanos, como tortura, execuções sumárias, extrajudiciais ou arbitrárias e desaparecimentos forçados, todos proibidos por violar direitos não derogáveis reconhecidos pelo direito internacional dos direitos humanos<sup>649</sup>.

---

646 Ministério Público Federal, *Relatório sobre as atividades de persecução penal desenvolvidas pelo MPF em matéria de graves violações a DH cometidas por agentes do Estado durante o regime de exceção*, 2017, p. 21.

647 Corte IDH. *Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 202.

648 CIDH. *Informe “Derecho a la verdad en las Américas”*, 13 de agosto de 2014, par. 71, 125; CIDH, *Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso de Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia)* (Caso 11.552) *Contra a República Federativa de Brasil*, 26 de março de 2009, par. 178-180.

649 CIDH, Comunicado de imprensa 113/18 - *CIDH llama al Estado de Guatemala a abstenerse de reformar la Ley de Reconciliación Nacional*, Washington DC, 25 de janeiro de 2019; CIDH. *Informe No. 71/15 Caso 12.879, Informe de Fondo Vladimir Herzog y Otros Vs. Brasil*, 28 outubro 2015, parágrafos 230, 235.





**INSTITUCIONALIDADE  
DEMOCRÁTICA E DE  
DIREITOS HUMANOS**

## CAPÍTULO 6 INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA E DE DIREITOS HUMANOS

**418.** Desde a última visita feita pela Comissão em 1995, o Brasil apresentou consideráveis esforços de construção institucional voltados ao fortalecimento das garantias democráticas. Nos vinte e três anos transcorridos entre as duas visitas, a comissão tomou conhecimento de algumas mudanças que reforçam o compromisso do Estado brasileiro em consolidar instituições e políticas públicas promotoras da democracia e dos direitos humanos. No entanto, registram-se também desafios consideráveis e crescentes para que se alcancem os anseios de que o país desfrute de uma vivência democrática plena, inclusiva, e que garanta direitos a todos e todas, sem distinção.

### A. INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA

**419.** A Constituição de 1988 lançou as bases para o estabelecimento de um Estado que fez avanços na garantia de direitos com o objetivo de promover a inclusão social. Esta mesma Constituição estabeleceu a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais, à sua maneira, desempenham papel fundamental para a consolidação democrática e para a proteção dos direitos humanos no país. A separação entre os três poderes ocorre não apenas no nível federal, mas reflete-se também na estrutura institucional existente nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. A autonomia, independência e respeito mútuo entre os três poderes são fundamentais para a construção de uma democracia saudável e estável<sup>650</sup>.

**420.** A Constituição Federal do país foi construída a partir de um processo de envolvimento e inclusão de diversos setores da sociedade, o que se refletiu em um texto constitucional reconhecedor das desigualdades e injustiças que historicamente afligem o país. Embora o país tenha, desde então, encontrado obstáculos para fazer valer o rol de direitos garantidos na Constituição Federal, a Comissão reconhece que a mesma tem servido de importante balizador para os trabalhos em harmonia dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

---

650 Presidência da República, [Constituição da República Federativa do Brasil](#), 11 de junho de 2020.

## 1. Instituições de controle e do judiciário

- 421.** A Comissão reconhece que o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário têm um papel chave a desempenhar na identificação de violações de direitos humanos, na proteção de vítimas, na responsabilização de violadores, e na reparação de violações. Para tanto, os direitos humanos carecem de um lugar central e de destaque em suas agendas, de modo que as populações historicamente vulneráveis, excluídas e violentadas possam ter seus direitos protegidos em uma sociedade caracterizada pela desigualdade política e econômica.
- 422.** Em especial, a CIDH reconhece que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), que integra a Procuradoria Geral da República, conta com o mandato e a legitimidade para exercer o controle das ações do Estado em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Portanto, no marco do trabalho do Ministério Público Federal, a CIDH considera fundamental que a PFDC tenha autonomia, independência e recursos necessários para lembrar e cobrar o Estado quanto às suas responsabilidades de proteção a todas as pessoas. Neste sentido, a CIDH manifesta preocupação ante as denúncias de ações de intimidação ao trabalho da PFDC<sup>651</sup>, conforme relatado em nota do Conselho Nacional dos Direitos Humanos<sup>652</sup>.
- 423.** Adicionalmente, a CIDH lembra que a missão de proteção dos direitos humanos frente ao Estado não deve ser exclusiva da PFDC. O Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais devem, em toda a sua atuação, priorizar casos em que haja suspeita de violação dos direitos humanos. No Brasil, o Ministério Público ocupa uma posição estratégica e fundamental na fiscalização da observância dos princípios e normas de direitos humanos, a fim de que se enfrente o quadro de ainda numerosas e graves violações.
- 424.** Dada a relevância central da Defensoria Pública para a garantia de direitos no país, a CIDH congratula o governo brasileiro pela edição da Medida Provisória nº. 888/2019, que evitou o fechamento de 43 escritórios da Defensoria Pública da União em diversas partes do país<sup>653</sup>. Na análise da Comissão, a realocação de servidores federais que hoje servem a DPU em suas representações locais significaria a completa impossibilidade de interiorização do órgão, negando, portanto, o direito de acesso à justiça a milhões de cidadãos brasileiros.

---

651 Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, [Organizações denunciam Brasil à ONU e OEA por intimidações contra a Procuradora da República Deborah Duprat](#), 23 de outubro De 2019.

652 CNDH, [Nota em Defesa das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Brasil](#), 11 de setembro de 2019.

653 Senado Notícias. [Publicada MP que garante funcionamento de unidades da Defensoria Pública](#). 19 de julho de 2019.

## B. INSTITUIÇÕES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

- 425.** O Brasil se tornou referência internacional pela construção de processos de democracia participativa, os quais permitiram o debate aberto e próximo entre Estado e sociedade civil. Os mecanismos de participação existentes em várias agendas de direitos humanos possibilitaram avanços legislativos importantes para a promoção e defesa de direitos no Brasil, seja no formato de comitês, comissões, conselhos, ou conferências nacionais.
- 426.** Por tudo isso, a CIDH manifesta grande preocupação com o conteúdo dos Decretos nº. 9.759, de 11 de abril de 2019<sup>654</sup>, e Nº. 9.812, de 30 de maio de 2019<sup>655</sup>, que determinam a extinção de dezenas de instituições participativas, entre as quais estão incluídos colegiados fundamentais para as políticas de promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil, como a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI); a Comissão Nacional de Educação em Direitos Humanos; a Comissão Nacional de Política Indigenista; a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA); a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena. A Comissão ressalta a importância de se manter em funcionamento as institucionalidades de democracia participativa em direitos humanos consolidadas no Brasil.
- 427.** Adicionalmente aos mecanismos formalmente extintos, a Comissão observa que algumas instâncias de participação, apesar de garantidas por lei, passam ainda por um processo preocupante de esvaziamento e enfraquecimento. Exemplos incluem o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), cuja institucionalidade se apresenta ameaçada e enfraquecida<sup>656</sup>. O CONSEA foi responsável por significativos avanços no diálogo para a política de combate à fome no Brasil e seu enfraquecimento pode ter consequências irreversíveis em um país que atualmente enfrenta o aumento dos níveis de desemprego, pobreza e extrema pobreza.
- 428.** Neste marco, a CIDH manifesta a preocupação de que a extinção destes canais de diálogo intragovernamental e com a sociedade civil organizada representará a remoção de importantes instrumentos de debate, controle e formulação de políticas de direitos humanos, enfraquecendo a capacidade do Estado brasileiro para enfrentar o atual quadro de desigualdades, vulnerabilidade e violência.

---

654 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [Decreto no. 9.759](#), de 11 de abril de 2019.

655 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [Decreto no. 9.812](#), de 30 de maio de 2019.

656 Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, [Em defesa da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: FBSSAN contra a extinção do Consea](#), 2019; FASE. Elisabetta Recine, Maria Emília Pacheco, Renato Maluf e Francisco Menezes. [Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: comida de verdade e cidadania golpeadas](#). 2019.

## C. INSTITUCIONALIDADE EM DIREITOS HUMANOS

- 429.** A Comissão reconhece que nas últimas décadas, o Brasil tem sido um país de referência e um exemplo da manutenção e melhoria das políticas de direitos humanos por diferentes governos, mantendo a linha institucional como compromisso de um Estado e sua Constituição. Esta continuidade e maturidade crescente é fundamental para o desenvolvimento nacional. O estabelecimento de uma política externa que prioriza os direitos humanos foi uma das principais conquistas do período desde 1988, conforme estabelecido em sua Constituição. Internacional e regionalmente, o Brasil se destacou, ao longo de sua história, por sua liderança na afirmação das normas internacionais de direitos humanos e na valorização do multilateralismo.
- 430.** Conforme detalhado nas seções seguintes deste relatório, a CIDH entende que a arquitetura institucional democrática do Brasil foi constituída por meio de um importante processo de construção político-social, realizado a partir do período de democratização do país. Porém, a CIDH observa com preocupação a diminuição da intensidade no processo de fortalecimento institucional na área dos direitos humanos. Em particular, observam-se retrocessos significativos na implementação de programas, políticas públicas e na garantia de orçamentos em áreas essenciais, como verificado nas visitas e entrevistas realizadas durante a visita ao país. A institucionalidade existente tem perdido empoderamento político, prioridade e centralidade nas ações e na comunicação do Estado. Ademais, algumas instituições, como as instâncias de participação social, passam por um processo de extinção ou enfraquecimento, o que a Comissão vê com grande preocupação.

### 1. Instituições e políticas públicas

- 431.** A Comissão destaca que o Brasil, por meio do Poder Executivo Federal, envidou esforços para cumprir com compromissos internacionais que demandavam a construção de institucionalidades de direitos humanos. Em especial, em 2 de julho de 2014, deu-se importante passo para a constituição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) a partir do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), por meio da Lei Nº. 12.986<sup>657</sup>. Embora ainda vinculado orçamentariamente ao Poder Executivo, o CNDH tem sido um importante agente de consideração, deliberação e recomendação sobre casos de graves violações de direitos humanos no país e, segundo informação do Estado, se assemelha a uma Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH)<sup>658</sup>. As resoluções

657 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [LEI Nº 12.986](#), de 2 de junho de 2014.

658 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 65.

aprovadas pelo Conselho carecem, todavia, de priorização pelas autoridades e instituições responsáveis por sua implementação dentro do aparato do Estado. Dessa forma, a CIDH manifesta preocupação quanto às restrições que têm sido impostas ao trabalho do CNDH, destacadamente no tocante ao apoio de secretaria executiva que deveria ser oferecido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos<sup>659</sup>.

**432.** Por sua vez, o Estado informou a Comissão Interamericana de que, com o intuito de consolidar a autonomia do CNDH, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos priorizou, no seu planejamento estratégico, o Projeto N.º. 2, que busca “a consolidação da autonomia administrativa, de infraestrutura e orçamentária” do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Entre outras ações, estaria prevista a dotação orçamentária no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2020)<sup>660</sup>.

**433.** Ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos se combina o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). O Ministério resulta de uma longa trajetória de construção institucional no Executivo federal do país, iniciada em 1997 com a fundação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos na estrutura regimental do Ministério da Justiça e acompanhada por subseqüentes modificações institucionais e regimentais<sup>661</sup>. Nesses mais de 20 anos, a estrutura ganhou autonomia e responsabilidades crescentes, como a incorporação da missão de defender os direitos das mulheres, da população negra e da juventude. A Comissão insta o Estado a que continue com a ampliação no mandato do Ministério, acompanhada dos correspondentes recursos necessários e sem prejuízo para a priorização ao atendimento às vítimas de graves violações de direitos humanos, em especial aquelas cometidas pelo aparato repressivo do Estado.

## 2. Instituições e políticas de proteção e defesa dos direitos humanos

**434.** A Comissão destaca que a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos cumpre uma função essencial enquanto mecanismo de denúncia de graves violações de direitos humanos. Em especial, destaca-se que a Ouvidoria oferece serviços essenciais de denúncia por meio do Disque 100 e do Disque 180, os quais são práticas internacionalmente exemplares de comunicação entre os cidadãos e o Estado. Todavia, a observa-

---

659 AAJ. *Declaración de la Asociación Americana de Juristas denunciando actuaciones del gobierno de Brasil contra el Consejo Nacional de Derechos Humanos y otros Consejos.*

660 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 65 e 66.

661 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei n.º 10.683 de 28 de maio de 2003; Decreto n.º 4.671, de 10 de abril de 2003; Decreto n.º 5.174 de 9 de agosto de 2004; Decreto n.º 6.980 de 13 de outubro de 2009; Lei n.º 12.314 de 19 de agosto de 2010; Decreto n.º 7.256, de 4 de agosto de 2010; Lei n.º 13.266, de 5 de abril de 2020.

-se que o Estado carece ainda de instrumentos e meios eficientes para o tratamento e resolução das denúncias recebidas, sob risco de que estes importantes canais de denúncia não sejam efetivos com relação a sua finalidade.

- 435.** Assim mesmo, a CIDH destaca que outras duas instituições do Estado têm sido de grande relevância para que o trabalho de defesa dos direitos humanos seja protegido pelo Estado: o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas<sup>662</sup>, juntamente com seus correspondentes regionais, e o Programa de Proteção a Vítimas de Testemunhas Ameaçadas de Morte<sup>663</sup>. A respeito, o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas têm como papel garantir medidas de proteção a defensores e defensoras de direitos humanos que se encontrem em risco em função de de sua atividade. De acordo com informações do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o Programa alcança 342 defensoras e defensores<sup>664</sup>. Todavia, durante as várias reuniões realizadas pela Comissão durante sua visita ao país, foram citados incontáveis casos de defensoras e defensores de direitos humanos ameaçados, perseguidos e mesmo assassinados. Este quadro de persistente vulnerabilidade muito alarma à CIDH, que destaca a necessidade de se ampliar e definitivamente garantir a proteção de defensoras e defensores de direitos humanos no país.
- 436.** Sobre o Programa, a CIDH recebeu informação do Estado que, em 2018, o orçamento destinado para o seu funcionamento chegou a R\$ 11,7 milhões<sup>665</sup>. Ademais, o programa recebeu reforços orçamentários em nível federal até o final de 2019, além de haver quase triplicado o orçamento de suas redes estaduais, que contariam com nove convênios assinados para sua implementação em nível regional, embora nem todos estejam válidos no momento. A CIDH saúda esta medida e insta o governo federal e os estados a agilizar este reforço e dotar o programa o mais cedo possível de estrutura suficiente para acompanhar e fornecer uma proteção eficaz e abrangente para pessoas defensoras dos direitos humanos que são acolhidas pelo programa. Em particular, de acordo com as informações recebidas durante a visita, é essencial que o programa atinja uma implementação efetiva em áreas rurais e áreas distantes dos centros urbanos, onde ocorre a maioria dos atos de violência relatados.
- 437.** Da mesma forma, em reunião realizada com o Ministério Público Estadual do Pará, foi apontada a necessidade urgente de avançar em uma melhor coordenação do programa de proteção com os diferentes órgãos de segurança responsáveis pela

---

662 Criado pelo [Decreto nº 8.724](#), de 27 de abril de 2016, e alterado pelo [Decreto nº 9.937](#), de 24 de julho de 2019.

663 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [Lei nº 9.807](#), de 13 de julho de 1999.

664 Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, [Sobre o PPDDH](#).

665 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 69.

implementação das medidas de proteção. Finalmente, organizações e defensores dos direitos humanos informaram a Comissão sobre as deficiências orçamentárias do programa no nível estadual, dotado de recursos por meio da assinatura de convênios anuais.

- 438.** Adicionalmente ao Programa federal, de responsabilidade do Poder Executivo, fica evidente que o Ministério Público e o Poder Judiciário têm um papel fundamental para a efetiva proteção de defensoras e defensores de direitos humanos. A CIDH enfatiza que, uma vez que as autoridades estaduais tenham conhecimento de uma violação dos direitos de um defensor, devem iniciar uma investigação séria, imparcial e eficaz e célere. Esse processo deve ser encarado pelo Estado como um dever próprio e não como uma mera formalidade predefinida e ineficaz que depende da iniciativa das vítimas ou de seus familiares. As investigações sobre violações de direitos humanos devem ser realizadas com a devida diligência, usando todos os meios legais disponíveis e concentrando-se na descoberta da verdade e na perseguição, captura, processo e sanção dos autores. O Estado tem a obrigação de garantir que a verdade seja conhecida sobre os fatos em questão e, assim, garantir a punição dos responsáveis quando for apropriado<sup>666</sup>.
- 439.** As autoridades também devem adotar, em qualquer investigação, todas as medidas razoáveis para garantir o processo apropriado na coleta de evidências, incluindo investigações baseadas no contexto ou o acúmulo de causas semelhantes que possam identificar um possível padrão. Essa obrigação é mantida independentemente de quem possa ser responsabilizado, mesmo em caso de particulares, uma vez que a falta de uma investigação efetiva possa significar um sinal público que levaria o Estado a incorrer em responsabilidade internacional. De igual maneira, quando ocorre um assassinato violento, o Estado deve agir com a devida diligência nos procedimentos iniciais da investigação, coletando evidências com celeridade e lidando com a cena do crime de acordo com os padrões internacionais, além de agir com a devida diligência em relação às linhas de investigação lógicas, na coleta e processamento de evidências. Sendo imperativo que o Brasil realize investigações profundas de ameaças e atos de intimidação contra defensores de direitos humanos, incluindo atos que vão mais além da violência física<sup>667</sup>.
- 440.** A fim de combater a impunidade, a Comissão avaliou a criação de instâncias especializadas na investigação de crimes contra defensores. No Brasil, apesar da possibilidade legal de federalização dos casos de apuração e responsabilização por crimes desta natureza, a CIDH se surpreendeu com os inúmeros relatos de negativa às tentativas de fe-

---

666 CIDH, *Informe “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”*: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 30 de dezembro de 2017, parágrafo 338.

667 CIDH, *Informe “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”*: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 30 de dezembro de 2017, parágrafo 339.

deralização dos casos conforme requerido pelas vítimas ou seus familiares. De crimes contra defensores rurais, indígenas e quilombolas a defensores de expressão nacional, a CIDH insta o Estado brasileiro a mobilizar todas as ações necessárias à proteção de defensoras e defensores de direitos humanos.

- 441.** A CIDH reitera que o direito à liberdade de associação, no caso específico de defensores de direitos humanos, constitui-se uma ferramenta fundamental que lhes permite exercer plenamente seu trabalho, obtendo assim um maior impacto coletivo exercício das suas funções. Dessa forma, qualquer ato que diretamente ou indiretamente tenda a impedir o direito de associação aos defensores ou, de qualquer forma, torna eficaz os propósitos aos quais foram associados, constitui um ataque direto à defesa dos direitos humanos.

### **3. Instituições e políticas de promoção dos direitos humanos**

- 442.** Ainda no âmbito do trabalho do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, destacam-se as ações de desenvolvimento e consolidação de uma política de educação em direitos humanos. O Brasil fez avanços na criação de um Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, aprovado em 2012 pelo Conselho Nacional de Educação<sup>668</sup>. Resultado de ampla discussão com a sociedade civil e as universidades por meio do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos do Brasil representa uma referência para a região. Infelizmente, a CIDH recebeu, com preocupação, a informação de que o Comitê fora extinto por meio dos Decretos Nº. 9.759, de 11 de abril de 2019<sup>669</sup>, e Nº. 9.812, de 30 de maio de 2019<sup>670</sup>. O Comitê Nacional cumpria papel fundamental para a promoção de diretrizes de educação em direitos humanos em todos os níveis de ensino, na educação formal e não-formal, além de desempenhar a tarefa de internalização, tradução e adaptação dos parâmetros internacionais para a realização de uma educação promotora dos direitos humanos para toda a sociedade.

- 443.** No Poder Executivo Federal, outras instituições merecem destaque pela importância de seu trabalho para a promoção e defesa dos Direitos Humanos no Brasil. Entre elas está a FUNAI, como instituição central de garantia dos direitos fundamentais da diversa população indígena do Brasil. Neste marco, a CIDH saúda a decisão do Supremo Tribunal Federal que impediu a transferência de competência para identificar, delimitar, demarcar e titular terras indígenas de órgãos especializados como a FUNAI e

---

668 Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, [Resolução CNE/CP 1/2012](#). 31 de maio de 2012 – Seção 1 – p. 48.

669 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [Decreto no. 9.759](#), de 11 de abril de 2019.

670 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [Decreto no. 9.812](#), de 30 de maio de 2019.

o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)<sup>671</sup>. Nesse sentido, a CIDH observa que a transferência de mandatos, bem como a supervisão da FUNAI para organismos não especializados, sem uma perspectiva intercultural, pode resultar em sério impacto no modo de vida tradicional dos povos indígenas do Brasil, principalmente se estes órgãos podem ter qualquer tipo de conflito de interesses na realização dessas funções. Os povos indígenas do Brasil enfrentam dificuldades imensas à realização de seus direitos e, para que possam vencê-las, necessitam contar com o apoio incontestante de instituições do Estado que contem com capacidade técnica para a realização de um trabalho com perspectiva intercultural. A Comissão observa com preocupação o avanço de ações que visam o enfraquecimento da institucionalidade dessas instituições, como cortes orçamentais, alterações legislativas que visam reduzir as suas funções, ou mesmo alterar a natureza dos trabalhos por elas desenvolvidos.

- 444.** No marco do processo recente de reorganização administrativa por que passou o Poder Executivo Federal, a CIDH foi informada sobre a transferência da competência do Ministério do Trabalho e Emprego para outros órgãos governamentais não especializados, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia<sup>672</sup>. Quanto a essas mudanças, a Comissão destaca sua preocupação sobre possíveis danos à articulação e coordenação de políticas públicas relativas aos direitos dos trabalhadores. Em particular, a Comissão observa com preocupação a absorção pelo Ministério da Economia de poderes relacionados ao controle e regulamentação das atividades trabalhistas, o que poderia enfraquecer os esforços para erradicar o trabalho em condições semelhantes à escravidão e ao trabalho infantil.
- 445.** Além disso, a transferência da competência relacionada ao registro sindical pelo Ministério da Justiça poderia trazer riscos enquanto à garantia ao direito de associação dos sindicatos e movimentos de trabalhadores. Uma vez mais, a Comissão alerta para um potencial conflito de interesses entre o objetivo original dessas estruturas governamentais e as demandas por condições de trabalho justas, equitativas e satisfatórias, exacerbando ainda mais a fragilidade dos mecanismos de proteção dos

---

671 Portal do Supremo Tribunal Federal, [Suspensão dispositiva de medida provisória que transferia demarcação de terras indígenas para Ministério de Agricultura](#), 24 de junho de 2019; Câmara dos Deputados, [Suspensão medida provisória que coloca demarcação de terras indígenas na Agricultura](#), 24 de junho de 2019.

672 A Medida Provisória no. 870, editada em 1 de janeiro de 2019, alterou a estrutura administrativa do Poder Executivo Federal. Seis meses depois, algumas das alterações foram desfeitas pelo Congresso Nacional, mediante a aprovação da Lei no. 13.844 de 18 de junho de 2019 (quando da conversão da Medida Provisória n. 870). Todavia, no mesmo dia da promulgação da lei, o Poder Executivo editou nova Medida Provisória, de no. 886/2019, que retomava algumas das mudanças administrativas introduzidas pela MP 870. Diante disso, ações foram ajuizadas junto ao Poder Judiciário, que se manifestou liminarmente em 24 de junho de 2019, declarando inconstitucionais as mudanças que já haviam sido rejeitadas pelo Poder Legislativo. No mesmo sentido, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional emitiu Ato Declaratório em 25 de junho de 2019, estabelecendo a perda de eficácia das alterações introduzidas pela MP 886/2019.

trabalhadores já afetados pela reforma trabalhista de 2017<sup>673</sup>.

- 446.** A CIDH salienta que o direito ao trabalho, além de ser a base para a realização de outros direitos, como o gozo de uma vida digna, cumpre uma função social e requer proteção especial dos trabalhadores e de suas organizações pelo Estado. Além disso, direitos consagrados a favor dos trabalhadores são inalienáveis, e as leis que os reconhecem obrigam e beneficiam todos os habitantes do território. Nesse sentido, a CIDH apela ao Estado brasileiro a aplicar, no âmbito de suas medidas administrativas, legislativas e judiciais, o princípio da progressividade e não-regressividade no campo dos direitos sociais, em conformidade com o disposto no artigo 26, da Convenção Americana e no artigo 1, do Protocolo de San Salvador.
- 447.** A CIDH registra ainda que as construções institucionais feitas pelo Brasil ao longo das últimas décadas representaram passos importantes em um caminho longo para a plena garantia de direitos no Brasil. Dessa forma, a Comissão recorda ao Estado quanto ao princípio da não-regressividade, conclamando todas as autoridades do país a se comprometerem com a preservação dos avanços alcançados.

#### **4 . Políticas educacionais, desigualdades e grupos em situação de risco**

- 448.** O Brasil se destacou pelos avanços alcançados na ampliação do acesso à educação em todos os níveis e modalidades. Em 2017, a taxa de matrícula no ensino fundamental alcançou 96.3%, enquanto representou 81.3% no ensino médio; e 51.34% relativa ao ensino superior. Esses números representam aumentos consistentes e constantes ao longo passado recente.<sup>674</sup> Destacam-se, neste processo, os Planos Nacionais de Educação (PNE), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como instrumentos fundamentais de política pública que, dentre outros, possibilitaram a expansão do acesso à educação e a elevação de sua qualidade. Dadas as a discriminação e desigualdades estruturais, bem como as vulnerabilidades já destacadas neste relatório, a Comissão ressalta a grande importância que a política educacional tenha caráter tanto universal quanto inclusivo, atendendo para os grupos que historicamente se situaram à sua margem.
- 449.** Neste marco, a CIDH observa com preocupação sobre as limitações impostas pela Emenda Constitucional nº. 95/2016, que estabeleceu um limite para os gastos federais no Brasil pelo período de 20 anos. Dados os desafios ainda existentes quanto ao acesso à educação infantil e ao ensino superior, a alfabetização de jovens e adultos,

---

673 G1, Ministério do Trabalho será dividido entre Justiça, Economia e Cidadania, 3 de dezembro de 2018.

674 UNESCO. *Brazil. Education and Literacy*.

a evasão escolar e, especialmente, considerando as desigualdades étnico-raciais no acesso à educação de qualidade, a Comissão entende como fundamental o aumento dos investimentos públicos em educação. Adicionalmente, a considerando que 3% das crianças se encontram fora do ensino “fundamental 1”, 4% estão fora do ensino “fundamental 2”, assim como 17% fora do ensino médio<sup>675</sup>, em que levar a educação para todos e todas segue como desafio fundamental a ser enfrentado, causa preocupação que políticas dedicadas a enfrentar alguns destes desafios tenham sido descontinuadas, como é o caso do Programa Brasil Alfabetizado<sup>676</sup>.

**450.** A CIDH manifesta ainda preocupação com o processo de militarização de escolas públicas a partir da criação do Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares.<sup>677</sup> A garantia do direito à educação requer pedagogia que respeite a individualidade, promova a cidadania e a socialização com respeito aos direitos humanos e que requer pessoal especializado. Neste sentido, a Comissão chama a atenção para a distinta natureza das forças armadas em comparação com aquela destinada à dinâmica educacional.

**451.** Por outro lado, a CIDH parabeniza o Estado pela adoção de medidas afirmativas no âmbito do ensino universitário, que lograram aumentar as matrículas de estudantes afrodescendentes nos cursos de graduação. Enquanto em 2011, do total de 8 milhões de matrículas, 11% foram feitas por estudantes dessa origem étnico-racial, no ano de 2016, o percentual de afrodescendentes inscritos subiu para 30%<sup>678</sup>. No entanto, preocupa a CIDH o Projeto de Lei Nº. 1443 de 2019<sup>679</sup>, que busca revogar medidas de ação afirmativa, como a Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, responsável pelo estabelecimento das cotas étnico-raciais.

**452.** A CIDH recorda que o sistema interamericano enfatizou o dever dos Estados em adotar medidas para garantir a igualdade real e jurídica entre as pessoas, além de combater a discriminação histórica estrutural ou de fato contra as pessoas afrodescendentes. Nesse contexto, é imperativa a implementação de medidas de ação afirmativa necessárias para garantir os direitos à igualdade e não discriminação às pessoas que sofrem da discriminação estrutural. Nesse sentido, a Comissão endossa as medidas atualmente existentes nas universidades públicas e considera importante a expansão desses programas para seguir avançando com o crescimento da presença

---

675 UNESCO, *Global Education Monitoring Report: Migration, displacement and education. Building bridges, not walls*, p. 294, 2019.

676 Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Brasil*, 2019.

677 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Decreto no. 10.004*, 05 de setembro de 2019.

678 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), *Censo do Ensino Superior*, 2016.

679 Câmara dos Deputados, Projeto de Lei 1443/2019, Revoga a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências, 13 de março de 2019.

de universitários afrodescendentes proporcionalmente à sua representação na população brasileira.

- 453.** No que diz respeito ao direito à educação, a Comissão enfatiza que, em 2015, o Conselho Nacional de Luta contra a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, emitiu a Resolução Nº. 12/2015, estabelecendo parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e trans (e todos aqueles com identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais) nos sistemas e instituições de ensino<sup>680</sup>. Por sua vez, em 2018, o Ministério da Educação aprovou o parecer do Conselho Nacional de Educação, editando a Portaria Nº. 33/2018 que permitiu o uso, em toda a rede de Educação Básica do País, do nome social por pessoas trans e de gênero diverso com mais de dezoito anos de idade<sup>681</sup>. Não obstante o conteúdo desses regulamentos, a Comissão recebeu informações de que ainda há falta de preparação dos profissionais da educação para atender às demandas específicas de estudantes trans.
- 454.** Quanto ao ensino superior, desde 2002, alguns programas de pós-graduação em universidades públicas no Brasil adotaram políticas afirmativas por meio de destinação de cotas em seus processos de seleção de estudantes a pessoas que sofrem discriminação estrutural. Nesse sentido, de acordo com um boletim do Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (GEMAA - UERJ), nos últimos dois anos houve um crescimento de ações afirmativas em decorrência da Portaria nº. 13, 2016, estabelecida pelo Ministério da Educação (MEC)<sup>682</sup>. Apesar do documento não mencionar pessoas trans e de gênero diverso, alguns programas de pós-graduação no país foram sensibilizados para a necessidade de políticas de cotas para essas pessoas. Segundo o GEMAA, dos 610 programas de pós-graduação acadêmica com ações afirmativas distribuídas pelo Brasil, apenas 12,62% reservam vagas com base na identidade e/ou expressão de gênero das pessoas<sup>683</sup>.
- 455.** Apesar dos vários avanços na educação que incluem a perspectiva de pessoas cuja orientação sexual e identidade e/ou expressão de gênero diferem dos padrões socialmente aceitos, a Comissão relata sua preocupação com o projeto de educação autointitulada em “defesa da ‘escola sem partido’”<sup>684</sup> criticando a educação com perspectiva de

---

680 ENAP, Resolução Nº. 12/2015 do Conselho Nacional de Luta contra a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, 2015.

681 Secretaria Geral da presidência da República, Imprensa nacional, Diário oficial da União. Portaria Nº. 33, de 17 de janeiro de 2018.

682 Ministerio de la Educación, Portaria Normativa Nº. 13, de 11 de maio de 2016.

683 Jornal O Casarao, Inclusão e Permanência: Políticas de Cotas para Pessoas Transexuais e Travestis na Pós-Graduação, 3 de outubro 2018

684 O projeto “Escola Sem Partido” surge como um movimento, que depois se transformou em um projeto de lei que busca combater uma suposta “doutrina da esquerda”, praticada pelos professores nas escolas. Sobre o tema ver: Folha de S. Paulo, Saiba como surgiu o termo ‘ideologia de gênero’, em 23 de outubro de 2018; ainda: Movimento Escola Sem Partido, em 31 de janeiro de 2019.

gênero.<sup>685</sup> Esse projeto, corporificado no Projeto de Lei Nº. 7180/2014, exige que os professores tenham uma posição neutra contra uma suposta “doutrinação ideológica de esquerda” que, de acordo com os idealizadores do projeto, estaria ocorrendo nos centros educacionais do país, incluindo o ensino de uma “ideologia de gênero”<sup>686</sup>. De igual maneira, preocupa a Comissão a declaração de autoridades contra a educação com perspectiva de gênero<sup>687</sup>. Segundo informação, foram registradas declarações do Ministério da Educação indicando o esforço de combater a educação de gênero nas escolas<sup>688</sup>.

- 456.** Na opinião da Comissão, o Projeto de Lei nº. 7180/2014 possui um grande potencial de violar o artigo 13.2 do Protocolo de San Salvador enquanto ao direito à liberdade de expressão dos educadores. Nesse sentido, a CIDH recomenda que o Estado discuta as mudanças na educação com os pais das crianças e adolescentes, bem como com os educadores, buscando “capacitar todas as pessoas a participarem efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, alcançar uma subsistência digna, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover atividades em favor da manutenção da paz”<sup>689</sup>.
- 457.** Em relação à educação com perspectiva de gênero, a CIDH recorda ao Estado que a perspectiva de gênero é uma ferramenta essencial para combater a discriminação e a violência contra mulheres e pessoas com diversas orientações sexuais e identidades de gênero; e um conceito que busca tornar visível a posição de desigualdade e subordinação estrutural das mulheres aos homens devido ao seu gênero. Portanto, a Comissão lembra ao Estado de sua obrigação em adotar medidas específicas para modificar os padrões socioculturais de comportamentos heteronormativos, incluindo o desenho de programas educacionais formais e não formais para combater preconceitos e costumes e todos os outros tipos de práticas baseadas em a premissa da inferioridade das mulheres ou de outros grupos historicamente discriminados por causa de sua diversidade sexual ou identidade de gênero.

## 5. Políticas de saúde, desigualdades e grupos em situação de risco

- 458.** A CIDH reconhece que o Brasil alcançou o importante feito de estabelecer um sistema universal de saúde que integra e articula serviços em todos os níveis de complexidade, fazendo-os presentes em todo o território nacional. O Sistema Único de

---

685 Folha de Sao Paulo, [Propostas de Bolsonaro \(PSL\) e Haddad \(PT\)](#).

686 Escola Sem Partido, [Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar](#), 17 de junho de 2019.

687 Folha de Sao Paulo, [Bolsonaro pede disciplina e critica ‘ideologia de gênero’ em entrega de colégio da PM](#), em 17 de dezembro de 2018.

688 G1, [Bolsonaro anuncia Ricardo Vélez Rodríguez como ministro da Educação](#), em 22 de novembro de 2019.

689 OEA, [Protocolo de San Salvador](#), art. 13.2.

Saúde (SUS), apesar de seus desafios históricos em temas como violência obstétrica, disponibilidade de medicamentos, entre outros, aparece como modelo de universalização de saúde pública gratuita, representando o compromisso do Estado brasileiro com a efetivação do direito à saúde. Dentro do SUS destaca-se ainda o Subsistema de Saúde Indígena, o qual foi exemplo ímpar de política de saúde que acolhe o direito à diferença na realização do direito à saúde.

- 459.** No marco desses importantes avanços institucionais, regulatórios e de política pública, a CIDH observa, todavia, desafios preocupantes. Alguns deles se entrelaçam com as exclusões, preconceitos e desigualdades estruturais destacados nos primeiros capítulos deste relatório. Por exemplo, a Organização Mundial da Saúde tem afirmado que as mulheres adolescentes, solteiras, com status socioeconômico inferior, as que pertencem a minorias étnicas, as imigrantes e as soropositivas estão mais propensas a sofrerem tratamento desrespeitoso e ofensivo nos serviços de atendimento à saúde<sup>690</sup>. Em outros casos, todavia, tais desafios são resultado de decisões adotadas e implementadas pelo Estado, na contramão do que seria necessário para fazer valer o direito à saúde para todos e todas.
- 460.** A Comissão observou impactos relevantes na área do direito à saúde a pessoas de afrodescendentes, particularmente em relação aos cuidados maternos e procedimentos obstétricos de mulheres de afrodescendentes. Durante a visita, a CIDH recebeu informações sobre os altos índices de mortes maternas entre mulheres afrodescendentes. Segundo, no Relatório Anual Socioeconômico de 2014 das mulheres, 62,8% das mortes maternas foram de mulheres afrodescendentes<sup>691</sup>. De acordo com os números deste relatório, enquanto as mortes entre mulheres brancas diminuíram, de 39 para 15 casos por 100.000 nascimentos, entre as afrodescendentes aumentou de 34 para 51 mortes por 100.000 partos.
- 461.** Além disso, a recebeu-se denúncias de maus-tratos, agressões verbais e físicas, além de atos de racismo por profissionais de saúde. Da mesma forma, destacam-se casos de racismo médico por omissão ou negligência no atendimento a mulheres grávidas, bem como a relativização do sofrimento dessas mulheres<sup>692</sup>. Em especial, a Comissão destaca a responsabilização por meio da condena internacional do Estado pelo Comitê de Acompanhamento da Implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, em sigla em inglês) no caso de Alyne da Silva Pimentel Teixeira. Em que a uma mulher afrodescendente moradora do município de Belford Roxo, no estado do Rio de Janeiro, faleceu em 2002 em consequência de vá-

---

690 OMS, Prevencción y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud, Declaración WHO/RHR/14.23, Setembro de 2014.

691 Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2014, março de 2015.

692 Criola, A Situação dos Direitos Humanos das Mulheres Negras no Brasil Violências e Violações, 2017.

rias falhas na assistência em um hospital público. Segundo o relatório, o Comitê considerou o Estado responsável pela negligência médica causada por racismo institucional baseado na origem étnico-racial e na condição socioeconômica da vítima<sup>693</sup>.

**462.** A respeito, a CIDH também recomenda a adoção de uma lei federal que determine que todos os profissionais médicos tenham treinamento sobre a diáspora africana, estudos sociais brasileiros e os direitos humanos, incluindo a responsabilidade de respeitar e proteger os direitos fundamentais, tais como os direitos à vida e à integridade pessoal, sem discriminação.

**463.** Por sua vez, durante sua visita ao país, a CIDH recebeu relatos quanto à precarização das políticas de saúde indígena. De acordo com as informações recebidas, durante 2019 houve um redirecionamento da gestão da saúde indígena, bem como a suspensão de contratos com organizações que trabalham com o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI)<sup>694</sup>. Por isso, vários líderes indígenas vinculados ao Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena e Organizações Indígenas de todo o país denunciaram que o Estado estava tomando ações voltadas a paralisar o sistema de atenção à saúde desses povos. Segundo as informações obtidas, se deixaria de transferir recursos financeiros, contratados por meio de convênios com oito organizações da sociedade civil, que prestam serviços de saúde em 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas. Nesse contexto, a CIDH tomou conhecimento sobre a existência de DSEIs com diversos problemas institucionais como ausência de recursos para pagamento de medicamentos; falta de exames, vacinas; problemas com a remoção de pacientes para centros de referência, assim como a falta de pagamento de servidores que atuam em comunidades indígenas. Segundo o relatório, tais situações estruturais já teriam resultado na morte de pessoas indígenas<sup>695</sup>.

**464.** A CIDH também recebeu informações preocupantes a respeito de atos de violência obstétrica<sup>696</sup> cometidos contra mulheres no Brasil e, em particular, contra mulheres em situação de maior vulnerabilidade. Segundo a OMS, mulheres em todo mundo sofrem tratamento desrespeitoso, ofensivo ou negligente em unidades de saúde antes, durante ou depois do parto. Esses atos envolvem maus tratos físicos, humilhações, maus tratos verbais, procedimentos médicos sem consentimento ou coercitivos (in-

---

693 United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), *Communication No. 17/2008 - Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brazil*, 29 de julho de 2011.

694 Conselho Indigenista Missionário, *Abandono da saúde indígena pelo governo pode causar mortes "a cada quatro horas"*, 2019.

695 The Intercept Brasil, *"Transplantada ou cardiopata? Falta de dinheiro faz médicos escolherem qual criança indígena atender"*, 09 de abril de 2019.

696 A Organização Mundial de Saúde reconheceu a violência obstétrica como uma forma de violência contra a mulher por ser uma imposição de um grau significativo de dor e de sofrimento evitável por meio do uso, sem evidência científica, de medicamentos excessivos, de intervenções no parto e da realização de práticas consideradas desagradáveis, dolorosas ou humilhantes para a mulher. OMS, *Prevention and elimination of disrespect and abuse during childbirth*, 3 de setembro de 2014.

cluindo a esterilização), quebra de confidencialidade, não obtenção de consentimento informado completo, não administração de analgésicos, violações de privacidade, recusa de admissão nas unidades de saúde, entre outros<sup>697</sup>.

- 465.** Segundo pesquisa realizada em 2010 pela Fundação Perseu Abramo em parceria com o Serviço Social do Comércio (SESC), 1 a cada 4 mulheres no Brasil havia sofrido algum tipo de violência obstétrica<sup>698</sup>. Por sua vez, de acordo com informações recebidas pela CIDH, há um aumento de partos realizados por procedimentos de cesárea, os quais chegam a representar 56% do total da população estudada.<sup>699</sup> Essa cifra seria extremamente elevada em comparação com as recomendações da Organização Mundial da Saúde, que indicam como aceitável um índice entre 10% e 15%<sup>700</sup>. Esses dados sugerem que as mulheres gestantes brasileiras estão sob maior risco de verem suas preferências ignoradas, sofrerem discriminação, maus tratos e sobremedicação de suas gestações, sem dispor de medidas jurídicas adequadas de proteção. Ademais, a prevalência de estereótipos discriminatórios e racistas, que consideram as mulheres negras “mais fortes” e “resistentes à dor”, se soma à falta de acesso estrutural a serviços de saúde, resultando em maior exposição das mulheres afrodescendentes a sofrerem violência obstétrica<sup>701</sup>.
- 466.** Em audiência pública realizada pelo Ministério Público Federal no Mato Grosso do Sul, identificaram-se padrões de violência obstétrica impostos a mulheres indígenas e negras, como “desinformação, falta de privacidade, comentários depreciativos, excesso de toques vaginais, parto na posição horizontal, ausência de acompanhante, ausência de “doulas”, episiotomia e cesárea de rotina, além do desrespeito às especificidades étnico-raciais, às evidências científicas e às legislações nacional e estadual”<sup>702</sup>. É comum que os serviços de atendimento de saúde reproduzam as práticas de violência e de discriminação étnico-racial e de gênero que se encontram estruturalmente presentes na sociedade.
- 467.** A esse respeito, a CIDH recebeu informações sobre o caso de Janaína Aparecida Quirino, mãe de sete filhos e grávida de um oitavo, afrodescendente e em situação de rua, a qual foi submetida a laqueadura involuntária na cidade de Mococa, São Paulo, em cumprimento a uma sentença judicial. Considerando a gravidade dos fatos, a CI-

---

697 OMS, *Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud, Declaración WHO/RHR/14.23*, Setembro de 2014.

698 Fundação Perseu Abramo, “*Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado*”, Pesquisa de opinião pública, Agosto de 2010.

699 Solicitude de audiência da Rede pela Humanização do Parto e Nascimento (REHUNA), Violência obstétrica que mulheres sofrem no Brasil, no marco do 165 período de seções da CIDH, 3 de agosto de 2017.

700 Zanardo, G., Calderón, M., Nadal, A., Habigzang, L., (2017), *Violência obstétrica no Brasil: uma revisão narrativa*, Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

701 Humanista, *Violência obstétrica atinge 1 em cada 4 gestantes no Brasil*, diz pesquisa, 28 de janeiro de 2018.

702 Ministério Público Federal, *Audiência pública promovida pelo MPF debate aspectos da violência obstétrica contra mulheres indígenas e negras*, 6 de junho de 2019.

DH solicitou informações ao Estado brasileiro em 24 de agosto de 2018, nos termos do art. 41 da Convenção Americana dos Direitos Humanos<sup>703</sup>.

- 468.** Na resposta aos questionamentos formulados pela CIDH, o Estado brasileiro informou das várias ações que vem desenvolvendo no sentido de garantir o acesso a serviços de saúde e a proteção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres<sup>704</sup>, incluindo a distribuição gratuita de contraceptivos em todo o país, capacitações ao pessoal da saúde e publicação de manuais e normas técnicas especializadas. Em especial, o Estado afirmou que “os direitos sexuais e reprodutivos devem ser entendidos como um direito e não como uma forma de controle da natalidade” e, portanto, “incluem o direito a decidir, de maneira responsável, ter ou não filhos, quantos filhos ter e em que momento da vida; o direito a viver uma sexualidade plenamente responsável e sem medo, vergonha ou culpa, independentemente do estado civil, idade ou condição física; o direito ao acesso a serviços de saúde que garantam privacidade, sigilo, qualidade e autonomia; e o direito a exercer uma sexualidade e uma reprodução livres de discriminação, imposição ou violência”. Ademais, o Estado recordou que o planejamento familiar é considerado um direito dos brasileiros e das brasileiras, garantido pela Constituição Federal e regulado pela Lei nº. 9.263 de 1996, que rege as práticas de esterilização<sup>705</sup> e exige a obtenção do consentimento informado para a realização desse procedimento.
- 469.** A CIDH recorda a Brasil, porém, que nos termos da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo perpetrada ou tolerada por agentes do Estado, abrangendo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local<sup>706</sup>.
- 470.** Assim, enfatiza que o Estado deve garantir a investigação rápida, completa, independente e imparcial dos incidentes de violência obstétrica e negligência médica, assegurando a investigação de todas as partes potencialmente responsáveis e, conforme o caso, o seu julgamento e pena. Da mesma forma, o Estado deve eliminar todos os mecanismos legais e de fato para impedir investigações internas, processos criminais, processos civis e investigações federais.

---

703 CIDH, *Carta de Solicitud de Información al Estado de Brasil, Violencia obstétrica contra mujer en situación de calle, víctima de una esterilización forzada practicada por el Estado de Brasil*. 14 de agosto de 2018. Arquivo da CIDH.

704 República Federativa do Brasil, *Respuesta a la solicitud de informaciones sobre esterilización no consentida, Janaina Aparecida de Quirino, Correspondencia con la CIDH*, 12 de setembro de 2018. Arquivo da CIDH.

705 Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei nº 9.263*, 12 de janeiro de 1996. Regulamenta o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências.

706 CIDH, *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”*, 9 de junho de 1994.

- 471.** Sobre a saúde de pessoas trans e de gênero diverso, a Comissão reconhece o esforço do Estado que desde 2006, através da aprovação da Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde pelo Sistema Único de Saúde (SUS), assegurou o direito de registro de qualquer usuário com “nome pelo qual prefere ser chamado, independentemente do registro civil, não podendo ser tratado por número, nome da doença, códigos, de modo genérico, desrespeitoso ou preconceituoso”<sup>707</sup>. Tal direito permite que essas pessoas possam ser chamadas pelo nome que se identificam em qualquer serviço da rede pública de saúde. Dois anos depois, em agosto de 2008, o Sistema Único de Saúde passou a realizar cirurgias de redesignação sexual, também conhecidas como “transgenitalização”, para pessoas trans que desejam mudar seus órgãos genitais.<sup>708</sup> Sobre isso, nos últimos 10 anos, 474 procedimentos cirúrgicos foram realizados em transexuais e travestis, segundo informações do Ministério da Saúde.<sup>709</sup>
- 472.** No entanto, em 2018, foi relatado que quase 300 pessoas trans esperam cirurgia na rede pública 10 anos após a ordem do SUS. Os mesmos médicos informaram a mídia que as equipes ainda são poucas e não há profissionais suficientes para aumentar o número de cirurgias por mês<sup>710</sup>. Em geral, a média é de apenas uma ou duas cirurgias por mês em cada instituição. A maioria dos médicos afirma que o número de hospitais que realizam as operações precisa aumentar para que o paciente não precise viajar, por exemplo, de Feira de Santana, na Bahia, para realizar o procedimento em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul<sup>711</sup>.
- 473.** A CIDH também tomou conhecimento de que uma pesquisa realizada em 2016 pelo Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com 620 pessoas trans entre 18 e 64 anos dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul mostram dados alarmantes sobre a relação médico-paciente. Nesse sentido, 43,2% das pessoas entrevistadas disseram evitar os serviços de saúde simplesmente por serem pessoas trans. A maioria, 58,7%, afirmou ter sido discriminada durante os cuidados médicos e revelou apenas procurar um hospital em última instância. Apenas 17,8% dos entrevistados disseram que nunca sofreram discriminação durante uma consulta<sup>712</sup>.
- 474.** Além disso, a CIDH se pronunciou sobre as tentativas de modificar a orientação sexual ou a identidade de gênero das pessoas por meio de supostos tratamentos psico-

---

707 Ministério da Saúde, *Carta dos direitos dos usuários da saúde*, 2007.

708 Drauzio Varella, *Como funciona o SUS para pessoas transexuais?*, 5 de dezembro de 2017.

709 Globo, *Quase 300 transgêneros esperam cirurgia na rede pública 10 anos após portaria do SUS*, 19 de agosto 2018.

710 Universa, *Transexuais ficam ate cinco anos em fila de cirurgia de transgenitalização*, 19 de agosto 2018.

711 Globo, *Quase 300 transgêneros esperam cirurgia na rede pública 10 anos após portaria do SUS*, 19 de agosto 2018.

712 Drauzio Varella, *Como funciona o SUS para pessoas transexuais?*, 5 de dezembro de 2017.

terapêuticos, internamentos em “clínicas” ou acampamentos e vítimas de abuso físico<sup>713</sup>. Sobre isso, o Conselho Federal de Psicologia (CPF) do Brasil emitiu a Resolução Nº. 001/99, em março de 1999, proibindo as chamadas “terapias de conversão”<sup>714</sup>. No entanto, em setembro de 2017, a Comissão obteve informações de que um juiz federal havia rejeitado essa resolução.<sup>715</sup> Além disso, em 28 de julho de 2018, um relatório da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados um foi favorável ao projeto de lei Nº. 4931/2016, popularmente conhecido como “cura gay”<sup>716</sup>.

**475.** Por outro lado, o Conselho Federal de Psicologia aprovou, em janeiro de 2018, a Resolução Nº. 001/18, que proíbe os psicólogos “de propor, realizar ou colaborar com qualquer evento ou serviço, nas esferas pública e privada, que se refira à conversão, reversão, reajuste ou reorientação da identidade de gênero” de pessoas trans e de gênero diverso<sup>717</sup>. O documento prevê que os profissionais da área ajam de acordo com os princípios éticos e o conhecimento da profissão para ajudar a eliminar o preconceito e não serão coniventes com nenhuma ação que favoreça a discriminação. A resolução é semelhante à adotada pelo Conselho no caso de orientação sexual, cuja promessa ou inversão de orientação sexual foi proibida por quase duas décadas no Brasil<sup>718</sup>.

**476.** A Comissão lembra ao Estado que esses tratamentos “carecem de indicação médica e representam uma séria ameaça à saúde e aos direitos humanos das pessoas afetadas”<sup>719</sup>. Assim mesmo, enfatiza que as várias orientações sexuais e identidades de gênero não são doenças, já tendo sido retiradas da lista internacional de doenças da Organização Mundial da Saúde. Nesse sentido, a Comissão recomenda que o Estado adote medidas para que o corpo diretivo dos serviços de saúde do Estado garanta processos efetivos de regulação e controle dos médicos e profissionais de saúde que oferecem esses serviços, bem como a divulgação de informações com base em evidências científicas e objetivas sobre o impacto negativo que essas “terapias” têm na saúde.

713 CIDH, *Violencia contra las Personas LGBTI*, OAS/Ser.L/V/II Rev. 2 Doc. 36, 12 de novembro de 2015, parágrafo. 200.

714 Conselho Federal de Psicologia, “Estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da Orientação Sexual”, 22 de março de 1999.

715 The Guardian, *Brazilian judge approves ‘gay conversion therapy’, sparking national outrage*, 19 de setembro de 2017

716 Huffpost, Bancada conservadora tenta aprovar cura gay e outros retrocessos contra LGBTs, 28 de junho de 2018; Câmara dos deputados, Projeto de Lei 4931/2016, 2016.

717 Conselho Federal de Psicologia, Estabelece normas de atuação para as psicólogas e os psicólogos em relação às pessoas transexuais e travestis, 29 de janeiro de 2018.

718 O Globo, Conselho de Psicologia proíbe profissionais de realizar ‘cura’ de travestis e transexuais, 30 de janeiro de 2018.

719 CIDH, *Informe “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América”*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2, Doc. 36, 12 de novembro de 2015.



**LIBERDADE DE EXPRESSÃO  
E INFORMAÇÃO**

## CAPÍTULO 7 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO

477. A Constituição da República Federativa do Brasil registra, em seu rol de direitos e garantias fundamentais elencados no artigo 5º, o direito à liberdade de expressão e informação. Conforme o texto constitucional, estes direitos e garantias devem ser assegurados a brasileiros e estrangeiros sem distinção, sendo vedada a discriminação sob qualquer critério. Em seu processo de redemocratização, o Brasil alcançou o fim da censura de Estado e facultou a todas as pessoas a livre manifestação política, intelectual, artística e de consciência<sup>720</sup>.
478. A CIDH observa, todavia, que persistem inúmeros desafios à efetiva garantia da liberdade de expressão no país. Além dos casos de jornalistas perseguidos e assassinados, há outras crescentes restrições à liberdade de expressão, algumas delas advindas do contexto de polarização política do país. Por exemplo, a Comissão registra com grande preocupação as restrições à liberdade de expressão e de cátedra vividas por professores de todos os níveis de ensino diante de ameaças de denúncias em função do conteúdo de suas aulas. O projeto de Lei Nº. 867/2015, apensado ao Projeto de Lei Nº. 7180/2014 e que propõe criar o “Programa Escola sem Partido”<sup>721</sup>, se aprovado, representaria a institucionalização das violações à liberdade de expressão e cátedra já vividas por professores. Além do projeto de lei federal, encontram-se ainda em tramitação projetos de lei de mesma natureza em 8 assembleias legislativas estaduais e em 10 câmaras municipais de vereadores<sup>722</sup>. A Comissão expressa sua preocupação quanto ao exercício do direito à liberdade de expressão por parte de professores e professoras caso esses projetos sejam aprovados.
479. Preocupa ademais à Comissão a possibilidade de se garantir a educação em direitos humanos em um contexto de perseguição e monitoramento social a partir dos preceitos defendidos pelos projetos de “Escola sem Partido”. Conforme estabelece o artigo 13, inciso 2, do Protocolo de San Salvador, “a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz [...] a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz”<sup>723</sup>.

720 Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

721 Câmara dos Deputados. PL867, 2015.

722 Escola sem Partido. PLs em andamento.

723 Instituto Interamericano de Direitos Humanos. X Relatório Interamericano da Educação em Direitos Humanos. p. 16, 2011

**480.** Por outro lado, a CIDH registra que, em anos recentes no Brasil, o livre acesso à informação foi significativamente ampliado a partir da promulgação da Lei de Acesso Informação<sup>724</sup> (Lei Nº. 12.527/2011), que facultou a todos os cidadãos a solicitação de informações produzidas ou sob tutela do Estado. A efetiva implementação da lei, sem restrições ou limitações, faz-se importante para que os cidadãos tenham amplo conhecimento das informações de que detém o estado. A CIDH incentiva a que a Lei Nº. 12.527 seja aplicada integralmente e sirva de inspiração para iniciativas de leis locais e regionais.

## A. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E PROTESTOS SOCIAIS

**481.** Um espaço cívico vibrante, protegido de ataques ou ameaças, constitui a pedra angular de sociedades democráticas estáveis e que prestam contas à população. No entanto, durante a visita *in loco*, a Comissão recebeu denúncias sobre restrições à expressão crítica no contexto do protesto social e na defesa dos direitos humanos. A CIDH tem verificado que esta situação se agravou nos últimos anos, especialmente desde 2013, com um aumento preocupante do número de restrições ao exercício dos direitos humanos no contexto dos vários protestos sociais e manifestações que ocorrem em todo o país<sup>725</sup>. Segundo informação das organizações da sociedade civil houve o aumento da presença da polícia militar nas manifestações em vários Estados, que ao invés de proteger, agiram no sentido de dispersar os protestos, gerando um efeito intimidatório sobre aqueles que desejam se manifestar.

**482.** Entre os atos de violência denunciados está a agressão sofrida pelo fotógrafo Sérgio Silva, que em 2013, ano marcado por diversos protestos, os quais tiveram início em São Paulo e se espalharam pelo país, foi ferido por bala de borracha disparada pela polícia militar ao cobrir uma manifestação em São Paulo. O incidente fez com que o comunicador perdesse a visão no olho esquerdo. Também no contexto dos chamados protestos de 2013, ganharam notoriedade duas outras situações, como a de Rafael Vieira, um jovem afrodescendente catador de material reciclável, preso no Rio de Janeiro por portar uma garrafa de água sanitária e outra de detergente, materiais considerados “incendiários” pela justiça. O caso resultou em uma condenação de cinco anos de prisão<sup>726</sup> num caso que possui fortes características de racismo institucional do sistema de justiça brasileiro. De igual maneira, o caso de Elisa Quadros Pinto, conhecida como “Sininho”, bem como outros 22 ativistas con-

---

724 Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

725 Artigo 19, Violações à Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2013, 2014.

726 Artigo 19, Protestos no Brasil 2013, 2014.

denados por formação de quadrilha e outros delitos em penas que variaram de 5 a 7 anos de prisão<sup>727</sup>.

- 483.** Da mesma forma, em agosto de 2016, a estudante Deborah Fabri, que também estava participando de uma manifestação em São Paulo, ficou ferida quando recebeu fragmentos de uma bomba não letal lançada pela polícia militar. Por causa disso ela também perdeu a visão do olho esquerdo<sup>728</sup>. Em março de 2017, Edvaldo Alves, de 19 anos, foi ferido por uma bala de borracha enquanto participava de uma manifestação contra a violência na cidade de Itambé, no estado de Pernambuco, que resultou em sua morte um mês depois<sup>729</sup>. Além disso, a CIDH tem sido notificada da permanência de leis restritivas e o uso de ações judiciais, como o Interdito Proibitório, a fim de limitar a realização de manifestações<sup>730</sup>.
- 484.** Conforme relatado e discutido adiante, investigações criminais ou administrativas sobre essas violações são infrequentes e elas costumam permanecer impunes. Além disso, a CIDH tem observado o impacto diferencial dessas leis e práticas sobre os pessoas ou grupos que historicamente estão expostos à discriminação estrutural na sociedade brasileira. Assim, por exemplo, a CIDH foi informada que grupo de pessoas que reivindicam o direito à terra no Brasil, formado por, entre outros, camponeses, povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, têm sido submetido a prisões e processos criminais para punir e intimidar suas demandas pela reforma agrária no país<sup>731</sup>.
- 485.** A CIDH anota que o uso do aparato judiciário e policial para fins de repressão de movimentos sociais já foi objeto de contencioso no SIDH, tendo o Estado sido condenado pela Corte a adotar medidas de reparação e não repetição<sup>732</sup>. Durante a visita *in loco*, a CIDH recebeu novas denúncias sobre esse tipo de expediente, especialmente em relação a movimentos sociais pelo acesso à terra e à moradia. Um dos casos denunciados diz respeito à investigação instaurada pelo Ministério Público de São Paulo, que resultou em denúncia e decreto de prisão de diversas lideranças na luta pela moradia, entre elas a cantora negra Janice Ferreira Silva, conhecida como “Preta Ferreira”. Tais lideranças são acusadas por crimes de “extorsão” e “enriquecimento ilícito” na coleta de contribuições para a manutenção dos imóveis ocupados pelos integrantes

---

727 Conectas, *Letter of complaint for human rights violations in the sentencing of 23 activists for exercising their rights to Freedom of Peaceful Assembly and Association*, 2018.

728 Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, *Comunicado Internacional – direito ao protesto*, 2018.

729 CNDH, *Nota Pública do CNDH Sobre a Morte de Manifestante em Itambé-PE*, 2017.

730 Instituto Humanitas Unisinos, *Indígenas no Paraná são impedidos de realizar manifestação em vias públicas no oeste do Estado*, 09 de abril de 2019.

731 CIDH, CP 09/19 CIDH manifesta preocupação com atos de violência contra trabalhadores rurais no Brasil, 18 de janeiro de 2019. CP 320/19 ONU Direitos Humanos e CIDH condenam assassinatos de lideranças indígenas no Maranhão, Brasil. 09 de dezembro de 2019.

732 Corte IDH, *Caso Escher e Outros vs Brasil*. Sentença de 6 de julho de 2009.

dos seus respectivos movimentos, que constituiriam na prática estratégias de criminalização desses movimentos.<sup>733</sup>

**486.** Ademais, a Comissão recebeu informação preocupante sobre a criminalização, ataques físicos e psicológicos que estudantes adolescentes brasileiros sofreram durante protestos e movimentos sociais no país. Isto foi registrado no contexto dos protestos contra um conjunto de políticas de reforma educacional promovidas pelo Estado de São Paulo em 2015<sup>734</sup>.

**487.** Mais recentemente, no contexto eleitoral de 2018, estudantes de várias universidades do Brasil realizaram protestos pacíficos autônomos “antifascistas” durante a noite de 26 de outubro de 2018. Esses protestos foram proibidos pela Justiça Eleitoral. Pelo menos em nove estados brasileiros, as universidades foram submetidas a ações da polícia e fiscais eleitorais para remover cartazes e outras formas de expressão, sob a justificativa de que eles envolviam propaganda eleitoral irregular. Em 26 de outubro, a Procuradora-Geral da República propôs ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)<sup>735</sup> com pedido de liminar para suspender essas ações da Justiça Eleitoral e, em 31 de outubro, o STF decidiu, por unanimidade, suspender os atos judiciais e administrativos que levaram à entrada de agentes nas universidades públicas e privadas em diferentes Estados do Brasil<sup>736</sup>. Em sua decisão, a corte suprema do país afirmou, entre outros argumentos, que as “[u]niversidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando decorrentes de manifestações livres. Discordâncias são próprias das liberdades individuais”<sup>737</sup>. A CIDH saúda essa decisão da justiça brasileira.

**488.** Também no âmbito da campanha eleitoral, mulheres que coordenaram ações para demonstrar online e nas ruas suas posições foram submetidas a sucessivos episódios de agressão física e assédio através das redes sociais<sup>738</sup>. A CIDH vê com extrema preocupação que, conforme relatado, as organizadoras da iniciativa online receberam ameaças diretas de violência física e sexual, seus perfis foram *hackeados* e foram vítimas de “*doxing*”<sup>739</sup>.

733 [Texto da denúncia](#).

734 Cfr. *audiência temática “Brasil: Protestas estudantis em São Paulo”, 157º Período de Sesiones* (abril de 2016). Cfr. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, 2019.

735 A ADPF é uma das ações de controle de constitucionalidade disponíveis no direito brasileiro. Segundo a [Lei n. 9.882/99](#), a ADPF tem por função evitar e eliminar do ordenamento jurídico qualquer ato do Poder Público que fira de alguma forma os preceitos fundamentais (Art. 1º).

736 Supremo Tribunal Federal, [ADPF 548](#).

737 *Ibid.*

738 DW, [Organizadora de grupo contra Bolsonaro no Facebook é agredida no Rio de Janeiro](#), 25 de setembro de 2018.

739 “Doxing” corresponde à “prática virtual de pesquisar e de transmitir dados privados (especialmente informações pessoalmente identificáveis)”. Artigo 19, [Medidas com base na Resolução 33/2 do Conselho de Direitos Humanos da ONU \(HRC\) sobre a Segurança de Jornalistas](#), 2017.

- 489.** Finalmente, a CIDH também recebeu informação preocupante sobre uma série de processos e perseguições penais, invocando crimes como o desacato e a difamação contra jornalistas, ativistas de direitos humanos e manifestantes. Organizações da sociedade civil informaram que existiria, por parte das instituições policiais, um uso excessivo da lei do desacato contra essas pessoas para criminalizar expressões legítimas no marco de uma sociedade democrática<sup>740</sup>. A esse respeito, a CIDH reafirma a incompatibilidade das leis de desacato com o artigo 13 da Convenção Americana. A Comissão enfatiza que o uso do direito penal desproporcionalmente para proteger de forma privilegiada a honra de funcionários ou pessoas públicas, mesmo nos casos em que uma condenação penal não ocorre, tem efeitos de silenciamento do exercício jornalístico e dos que queiram participar do debate público; além de afetar a responsabilidade dos funcionários e o próprio funcionamento do Estado. Do mesmo modo, a CIDH recebeu informações sobre decisões judiciais que impedem a continuidade das manifestações artísticas, baseadas em um conceito de moralidade pública incompatível com uma sociedade democrática<sup>741</sup>.
- 490.** As organizações da sociedade civil também manifestaram preocupação com a tramitação, no Congresso brasileiro, de projetos de lei que visam fazer mudanças na Lei Antiterrorista, sancionada em 2016, sob forte rejeição da sociedade civil, tornando-a mais repressiva e com o potencial para o uso autoritário contra protestos sociais. Esses projetos buscam, entre outros, ampliar o conceito do que é considerado um ato terrorista, o qual poderia ser utilizado para criminalizar comunicadores e defensores e defensoras de direitos humanos no país. A Comissão ressalta que este projeto está sob análise pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal<sup>742</sup>.
- 491.** Por sua vez, o Estado informou à Comissão sobre os avanços implementados pela Lei Nº. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabelece o fim do sigilo para documentos oficiais e aqueles que contenham informação sobre violação de direitos humanos. A referida lei ensejou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite que qualquer pessoa solicite informação a instituições do Poder Executivo. De igual maneira, outras ações vêm sendo desenvolvidas, como a Plataforma de Cidadania Digital, instrumento central para a disponibilização de informações, solicitações eletrônicas e acompanhamento de serviços públicos.<sup>743</sup>

---

740 Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Calar Jamais. Um ano de denúncias contra violações à Liberdade de expressão, 2017. Pp. 18-19.

741 Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Calar Jamais. Um ano de denúncias contra violações à Liberdade de expressão, 2017.

742 Senado Federal, Projeto de Lei do Senado nº 272, de 2016, em 2 de fevereiro de 2021.

743 Arquivos da CIDH, Nota de Resposta do Estado brasileiro ao Projeto de Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, recebida em 22 de dezembro de 2020. p. 71.

## 1. Discurso de incitação ao ódio e discriminação

- 492.** A CIDH observa que expressões de incitação ao ódio e discriminação por parte de altos funcionários possibilitam o exercício da violência por grupos que professam discursos racistas, homofóbicos e misóginos. Nesse sentido, a CIDH declarou repetidamente que os funcionários públicos devem adotar um discurso público que contribua para prevenir a violência por razões discriminatórias, o que exige que se abstenham de fazer declarações que exponham diferentes grupos a um maior risco de atos de violência. Dessa forma, as autoridades devem não apenas evitar difundir mensagens de ódio contra pessoas por causa de gênero, orientação sexual, raça ou condição, mas também contribuir decisivamente para a construção de um clima de tolerância e respeito no qual todas as pessoas possam expressar seus pensamentos e opiniões sem medo de serem atacadas.
- 493.** Durante a visita *in loco*, a CIDH observou com extrema preocupação as denúncias recebidas com relação ao aumento de discursos que incitam à violência por motivos discriminatórios no espaço público e nas redes sociais, especialmente em relação a mulheres, pessoas LGTBI, afrodescendentes de setores urbanos ou movimentos sociais que lutam por terra, moradia e meio ambiente. Conforme relatado, muitos desses comentários nas redes sociais eram provenientes ou foram endossados por funcionários ou candidatos a cargos públicos eletivos.
- 494.** A Comissão destaca o caso de perseguição sofrida pelo ex-deputado do Congresso Federal e homem gay, Jean Wyllys, que, após sofrer várias ameaças contra sua vida por defender os direitos das pessoas LGTBI no parlamento, renunciou ao seu mandato e saiu do país.<sup>744</sup> Na mesma linha, é notório o caso emblemático da vereadora Marielle Franco, afrodescendente, que foi brutalmente assassinada no exercício de seu mandato de defesa dos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas LGTBI no Estado do Rio de Janeiro<sup>745</sup>. Esses casos explicitam a múltipla vulnerabilidade dos defensores dos direitos humanos das pessoas LGTBI e afrodescendentes que, devido à combinação de fatores relacionados à percepção de sua orientação sexual e identidade de gênero, a sua origem étnico-racial, somado às agendas de luta por eles avançadas, os expõe a uma maior probabilidade de sofrer atos de violência. Igualmente, a Comissão volta a recordar que o discurso de ódio e a violência contra representantes eleitos também representa um forte ataque à democracia no país.
- 495.** A CIDH também recebeu informações sobre o uso da homofobia como ferramenta po-

744 Human Rights Watch, *A Voice for LGBT Rights Silenced in Brazil*, 24 de janeiro de 2019.

745 BBC, *Mujer, negra, lesbiana y pobre: quién era Marielle Franco, la concejal de Río de Janeiro cuyo brutal asesinato hizo que multitudes a salieran a protestar en Brasil*, 20 de março de 2018.

lítica. Nisso, em outubro de 2017, informações on-line foram divulgadas devido à entrevista de um dos candidatos à presidência do Brasil do qual seu oponente nas eleições tinha sido o principal responsável pela criação e distribuição de um “kit gay” nas escolas brasileiras. Esse material, embora nunca tivesse circulado, era um material educacional criado em conjunto com a sociedade civil e de acordo com o plano Escola sem Homofobia - política de educação sexual e contra o *bullying* nas escolas - que buscava o ensino da perspectiva de gênero nas escolas<sup>746</sup>. A inverdade das notícias sobre o “kit gay” foi confirmada por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que solicitou a suspensão de links de sites e redes sociais relacionados à denominação<sup>747</sup>.

**496.** Além disso, de acordo com informações de conhecimento público, em outubro de 2018, a ONU manifestou preocupação com a violência que estaria gerando alguns discursos no âmbito da campanha eleitoral para a presidência do Brasil. Conforme relatado, a porta-voz do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos destacou que “o discurso violento e inflamado durante essas eleições, particularmente contra LGBTI, mulheres, afrodescendentes e pessoas com diferentes visões políticas, é profundamente preocupante”<sup>748</sup>.

**497.** Da mesma forma, a CIDH relembra que a liberdade de expressão deve ser garantida não apenas em termos de disseminação de ideias e informações recebidas favoravelmente ou consideradas inofensivas ou indiferentes, mas também em relação às que ofendem, colidem, perturbam ou são ingratas a funcionários públicos ou a um setor da população. No entanto, o artigo 13.5 da Convenção Americana estabelece que “estarão proibida pela lei toda a propaganda a favor da guerra e toda a apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constituam incitações à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, idioma ou origem nacional”<sup>749</sup>. Em particular, a CIDH e sua Relatoria Especial consideraram que, à luz dos princípios gerais da interpretação de tratados, a “apologia ao ódio” dirigido a pessoas com base em sua orientação sexual, identidade de gênero ou diversidade corporal, constitui incitamento à violência e, portanto, é contrário aos preceitos e obrigações de direitos humanos assumidas pelo Estado brasileiro.

---

746 Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Combate à Discriminação, Brasil Sem Homofobia. Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual, 2004.

747 Consultor Jurídico, Ministro do TSE determina remoção de vídeo sobre “kit gay”, 16 de outubro de 2018.

748 La Jornada. Discursos de odio en Brasil causan preocupación: ONU, 13 de outubro de 2018.; Europa Press. La ONU manifiesta su preocupación por la violenta retórica en la campaña electoral de Brasil, 12 de outubro de 2018.; G1. ONU condena atos de violência durante período eleitoral no Brasil, 12 de outubro de 2018.

749 CIDH, Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 13.5.

## 2. Censura e declarações estigmatizantes

498. À CIDH tem causado especial preocupação o uso de declarações estigmatizantes contra grupos e indivíduos que, conforme seções anteriores deste relatório, estão sujeitos às desigualdades estruturais presentes no país. Nesse sentido, reitera sobre a responsabilidade do Estado e de suas autoridades em garantir que todos sejam livres e iguais em dignidade e direitos. Para tanto, nenhum indivíduo deve ser estigmatizado em função de sua raça, etnia, gênero, religião, orientação sexual ou identidade de gênero.

499. A CIDH relembra que o funcionamento da democracia requer o mais alto nível possível de discussão pública sobre o funcionamento da sociedade e do Estado em todos os seus aspectos. Em um sistema democrático e pluralista, as ações e omissões do Estado e de seus funcionários devem estar sujeitas à rigorosa inspeção, não apenas pelos órgãos de controle interno, mas também pela imprensa e pela opinião pública. A gestão pública e assuntos de interesse comum devem estar sujeitos ao controle da sociedade como um todo. O controle democrático da gestão pública através da opinião pública promove a transparência das atividades do Estado e a responsabilidade dos funcionários públicos sobre suas ações, além de ser um meio de atingir o mais alto nível de participação cidadã. Portanto, o desenvolvimento adequado da democracia requer a maior circulação de relatórios, opiniões e ideias sobre questões de interesse público.

500. Por outro lado, durante a visita *in loco* ao Brasil, as organizações da sociedade civil também expressaram sua preocupação pelas expressões surgidas durante a campanha eleitoral em relação a suprimir o “ativismo” e os fundos estatais direcionados à sociedade civil<sup>750</sup>. Nesse sentido, a CIDH lembra a sua Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão que, no seu 6º princípio, enfatiza que “Toda pessoa tem o direito de externar suas opiniões por qualquer meio e forma”<sup>751</sup>. Tal determinação está em conformidade com a Convenção Americana que, no seu artigo 13º, garante não apenas a liberdade de pensamento e de expressão, mas reforça ainda a responsabilidade dos Estados membros em proibir “toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”<sup>752</sup>.

501. Assim sendo, quaisquer autoridades ou funcionários públicos possuem a responsabilidade em promover, através das suas declarações, um ambiente democrático mais

---

750 Folha de São Paulo. Bolsonaro diz que pretende acabar com ‘ativismo ambiental xiita’ se for presidente; 11 de outubro de 2018. Vice, Acabar com o ativismo é também cercear a liberdade da direita, 9 de outubro de 2018.

751 CIDH, Declaração De Princípios Sobre Liberdade De Expressão, 2000.

752 Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão. 1969.

propício à liberdade de expressão, independentemente de espectro ou ativismo político. Caso contrário, “as manifestações desses agentes estatais pudessem contribuir a acentuar ou exacerbar situações de hostilidade, intolerância ou animadversão por parte de funcionários públicos ou outros setores da população às pessoas vinculadas com os partidos políticos perseguidos”<sup>753</sup>.

**502.** A CIDH relembra que funcionários públicos têm o dever de garantir que, com seus pronunciamentos, não prejudiquem os direitos daqueles que contribuem para a deliberação pública por meio da expressão e disseminação de seus pensamentos, tais como jornalistas, meios de comunicação e organizações de defesa de direitos humanos. Tais funcionários têm o dever de atender ao contexto em que se expressam para garantir que suas expressões não constituam, nas palavras da Corte, “formas de interferência direta ou indireta ou pressão prejudicial sobre os direitos daqueles que pretendem contribuir para a deliberação pública por meio de expressão e disseminação do seu pensamento”<sup>754</sup>.

## B. VIOLÊNCIA CONTRA JORNALISTAS E COMUNICADORES

**503.** A CIDH tem observado um expressivo crescimento no número de atos de violência e ameaça contra jornalistas no Brasil, particularmente a partir da polarização política que se passou a observar no país. Nos últimos 5 anos, a Comissão registrou o assassinato de ao menos 11 jornalistas no Brasil por motivos supostamente relacionados à sua atividade jornalística, além de dezenas de outras agressões. Somente em 2018, registrou-se 4 casos de mortes de comunicadores.

**504.** Durante sua visita, na cidade de São Paulo a Comissão recebeu a notícia sobre as graves ameaças recebidas por meio digital e também físico por vários jornalistas, principalmente mulheres, durante a última campanha eleitoral. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) registrou um total de 141 casos de ameaças e violência contra jornalistas que cobriam as eleições entre janeiro e outubro<sup>755</sup>.

**505.** De igual maneira, as novas dinâmicas de comunicação e informação surgidas a partir das redes sociais têm potencializado também o crescimento de ataques e ameaças contra jornalistas e comunicadores. Em 16 de março de 2019, o jornal O Estado de

---

753 CIDH, *Relatório Anual dos trabalhos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*, 2011.

754 Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Serie C No. 194. Parágrafo 139.

755 Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), *Brasil: Jornalistas enfrentam intimidação durante campanha eleitoral*, 25 de outubro de 2018.

São Paulo denunciou que haveria uma “máquina de difamação” nas mídias sociais no país. O jornal se refere ao caso de sua jornalista Constança Rezende que sofreu ataques virtuais em 10 de março, além do próprio jornal que teria sido alvo dessas “milícias virtuais” ao publicar um relatório sobre o caso Rezende, mostrando que suas declarações teriam sido alteradas. O Estado de São Paulo diz que essas “milícias virtuais” teriam tentado desqualificar o jornal por meio da utilização da hashtag #EstadoMentiu na rede social Twitter. Também informou que, de acordo com especialistas em mídias sociais, esses ataques digitais teriam o apoio de robôs<sup>756</sup>.

**506.** A respeito, a CIDH recebeu informações de que tanto o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>757</sup> quanto o Congresso Nacional<sup>758</sup> iniciaram procedimentos para investigar possíveis estruturas de produção e divulgação de notícias falsas. O desmonte de tais estruturas parece fundamental não apenas para que se resgare a qualidade da democracia no país, como também para que se protejam os direitos humanos das vítimas dos referidos ataques, incluindo profissionais de jornalismo.

**507.** A CIDH manifesta ainda grande preocupação diante das reiteradas ameaças recebidas pelo jornalista Glenn Greenwald, do canal de notícias *online* The Intercept Brasil, que após iniciar reportagens sobre a Operação Lava-Jato no primeiro semestre de 2019, o jornalista e sua família foram alvo de inúmeras ameaças de morte, ofensas homofóbicas, incluindo ameaças de deportação pelo próprio Estado. A Comissão ainda expressa sua extrema preocupação com a informação de que a Polícia Federal do Brasil teria iniciado investigações sobre o jornalista como forma de intimidação ao trabalho desenvolvido<sup>759</sup>. A CIDH recorda que o livre exercício da atividade jornalística e da liberdade de expressão são pilares fundamentais de uma sociedade democrática, sendo responsabilidade do Estado proteger e a respeitar essa atuação. Ademais, chama o Estado a investigar, julgar e sancionar esses atos de ameaça e violência praticados contra jornalistas.

**508.** No mesmo sentido, durante a visita, a CIDH tomou ciência de medidas adotadas pelo governo para incluir oficialmente comunicadores ameaçados devido ao seu trabalho no programa de proteção a defensores de direitos humanos, sem que demonstrasse que sua atividade estava especificamente relacionada a direitos humanos<sup>760</sup>. Segundo a informação, o mesmo foi renomeado para “Programa de Proteção para Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Am-

---

756 Estadão, [Rede bolsonarista ‘jacobina’ promove linchamento virtual até de aliados](#), 16 de março de 2019.

757 STF, [INQ 4781](#).

758 Senado Federal, [Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - Fake News](#).

759 Washington Post, [Glenn Greenwald becomes focus of Brazil press freedom debate](#), 12 de julho de 2019.

760 Knight Center for Journalism in the Americas. [Comunicadores brasileiros ameaçados são incluídos oficialmente em mecanismo de proteção do Ministério de Direitos Humanos](#), 12 de setembro de 2018; Ministério dos Direitos Humanos. [MDH inclui comunicadores e ambientalistas no programa de proteção aos defensores dos direitos humanos](#), 3 de setembro de 2018.

bientalistas”<sup>761</sup>, além de ter recebido um aumento do orçamento durante o ano de 2018<sup>762</sup>. A CIDH recorda ao Estado brasileiro que esse mecanismo deve atender às necessidades dos jornalistas e ser amplamente divulgado entre os trabalhadores da mídia, a fim de oferecer garantias efetivas àqueles que estão em risco por conta do exercício da atividade jornalística.

**509.** A CIDH volta a afirmar que o assassinato de jornalistas constitui a forma mais extrema de censura, e que os Estados têm a obrigação de identificar, por meio de uma investigação completa, eficaz e imparcial, bem como julgar e sancionar os autores desses crimes. Ademais, as autoridades investigativas não devem descartar o exercício do jornalismo como motivo de assassinato e/ou agressão antes que a investigação seja concluída. Finalmente, a Comissão relembra o Estado de que a impunidade desses casos contribui para a autocensura da imprensa.

---

761 Knight Center for Journalism in the Americas. Comunicadores brasileiros ameaçados são incluídos oficialmente em mecanismo de proteção do Ministério de Direitos Humanos, 12 de setembro de 2018; Ministério dos Direitos Humanos. Portaria No. 300,3 de setembro de 2018; Ministério dos Direitos Humanos. MDH inclui comunicadores e ambientalistas no programa de proteção aos defensores dos direitos humanos, 3 de setembro de 2018.

762 Ministério dos Direitos Humanos. MDH inclui comunicadores e ambientalistas no programa de proteção aos defensores dos direitos humanos, 3 de setembro de 2018.

# 0

**CONCLUSÕES E  
RECOMENDAÇÕES**

# 0

## CAPÍTULO 8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### A. CONCLUSÕES

- 510.** Passados 23 anos da primeira visita ao país, a Comissão constatou que o Brasil possui um sistema democrático e um Estado de Direito com sólidas instituições democráticas e de direitos humanos. Todavia, o Estado segue apresentando um cenário de extrema desigualdade social baseada na discriminação estrutural contra pessoas afrodescendentes e comunidades tradicionais quilombolas, indígenas, pessoas camponesas e trabalhadoras rurais, pessoas que vivem na pobreza ou em situação de rua, mulheres e pessoas LGBTI. Na análise da CIDH, a concentração de renda e a discriminação baseada na raça, origem social, em estereótipos de sexo, gênero, orientação sexual e idade resultaram na exclusão histórica desses grupos, que permanecem em situação de extrema vulnerabilidade.
- 511.** Ainda nesse âmbito, destaca-se a vulnerabilidade relacionada à discriminação histórica dos povos indígenas e comunidades quilombolas, que até hoje não obtiveram o direito a viverem em suas terras ancestrais assegurado pela Constituição brasileira. Os obstáculos à garantia do direito à terra, em ambos os casos, têm se combinado a crescentes conflitos agrários e a projetos de desenvolvimento executados sem consulta prévia, livre e informada com as comunidades afetadas, e que também integram a estrutura da experiência social brasileira de marginalização de pessoas em situação de pobreza na cidade e no campo. Essas pessoas seguem experimentando uma inclusão econômica precária e um acesso limitado a serviços públicos e à moradia, bem como, em muitos casos, sofrendo estigmatização e exclusões sistemáticas pela necessidade de migrar, de maneira forçada, para espaços que apresentam mais oportunidades para suas vidas. Assim, em um quadro de extrema vulnerabilidade, muitas dessas pessoas acabam se tornando vítimas de esquemas de trabalho escravo ou de redes de tráfico de pessoas.
- 512.** Na aferição da situação dos direitos humanos no Brasil, a condição de gênero mostrou-se fator agravante das experiências de desigualdade e discriminação que subjazem aos processos estruturais de violação dos direitos humanos no país. O machismo e a misoginia continuam relegando a mulher a uma posição secundária na economia e nos assuntos públicos, com evidentes diferenças salariais no mercado de trabalho e sub-representação nos parlamentos e demais poderes, sobretudo nos cargos de cúpula. Essa discriminação agrava as desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, o que evidencia um dos problemas centrais relacionados a não efetivação dos direitos humanos no Brasil.
- 513.** De igual maneira, a carência e a marginalização de grupos como indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua afetam de maneira particular às mulheres, sobretudo no

que diz respeito ao ônus assumido por elas na criação e educação dos filhos, ao exercício dos direitos sexuais e reprodutivos e acesso a cuidados de saúde. Nesse sentido, a CIDH tomou nota de diversos casos violência obstétrica contra mulheres indígenas e negras no Mato Grosso do Sul, e ficou particularmente tocada com o caso de Janaína Aparecida Quirino, afrodescendente e em situação de rua, submetida à laqueadura involuntária na cidade de Mococa, São Paulo, em cumprimento a uma sentença judicial.

**514.** Por outra parte, embora o sistema prisional, o sistema socioeducativo e as comunidades terapêuticas sejam regidos por marcos legais e regulatórios distintos, a CIDH observou, nos três casos, que o Estado não logrou garantir a proteção necessária às pessoas que se encontram nessas instituições, sejam elas públicas ou privadas. Em todos eles há registros de casos de tortura e maus-tratos, o que viola normas interamericanas e internacionais de direitos humanos. A CIDH observa que a falta de controle do Estado em relação a esses recintos, o consequente autogoverno e as condições deploráveis de detenção nas instituições de privação de liberdade causam confrontos e tensões que resultam em altos níveis de violência e graves efeitos sobre a vida e integridade pessoal. Nesse sentido, tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte observaram, com profunda preocupação, que as mortes ocorridas são causadas em um contexto sistemático de atos repetidos de violência, que resultaram na concessão de diversas medidas cautelares e provisórias.

**515.** Ademais, em relatório sobre mobilidade humana, a Comissão reconheceu a situação de particular vulnerabilidade experimentada por migrantes. Entre 2005 e 2016, o número de migrantes no Brasil aumentou 178%. Até 2016, um número maior de novos migrantes era representado por haitianos, seguido por colombianos, bolivianos e sírios. Mais recentemente, houve um incremento substancial do fluxo de migrantes provenientes da Venezuela. Nesse sentido, o Brasil recebeu um total de cerca de 80 mil pedidos de refúgio em 2018. Durante a visita, a Comissão realizou diligências sobre as condições de migrantes venezuelanos e coletou informações sobre os demais grupos. Ao tempo em que a Comissão reconhece importantes avanços legislativos e de política pública nessa área, em especial a aprovação da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), a garantia de direitos sociais, econômicos e culturais a refugiados, e a “Operação Acolhida”, especialmente destinada a atender migrantes venezuelanos, verificou-se, com preocupação, um déficit na implementação de normas e atos de combate à discriminação e xenofobia.

**516.** A CIDH observa que o país tem tido grande dificuldade em assegurar o direito à segurança cidadã a um amplo contingente da sua população. A Comissão registra que os mais afetados são os grupos mais vulneráveis por marcadores étnico-raciais e de classe. As pessoas afrodescendentes, especialmente jovens do sexo masculino e de origem familiar pobre, figuram como vítimas preponderantes de atos de violência letal intencional, grande parte dos quais são cometidos em contexto de ação policial. Tal desigualdade é reproduzida ou mesmo ampliada pela atuação do sistema de justiça criminal: por um lado, é crônica a impunidade dos crimes cometidos contra essas

populações mais vulneráveis; e, por outro, é desproporcional o impacto do aparato repressivo do Estado contra essas mesmas populações. Os jovens afrodescendentes e pobres também formam o maior contingente da população prisional e de unidades do sistema socioeducativo, onde com frequência são vítimas de tortura e maus-tratos. Permanecendo impunes, tais violações cometidas por agentes de segurança pública atingem um caráter estrutural, sistemático e generalizado em todo o país.

- 517.** Casos como o de Nova Brasília, assim como a informação acessada sobre o Massacre de Corumbiara e os crimes de maio de 2006, em São Paulo, demonstram uma leniência dos órgãos judiciais responsáveis pela análise desses crimes, o que configura uma forma de denegação intencional de justiça nesses casos. A CIDH nota que não apenas casos de massacres envolvendo agentes de segurança, mas também casos de pessoas envolvidas no aliciamento e utilização do trabalho escravo no Brasil terminam impunes. Na opinião da Comissão, tal característica poderia indicar a existência de um sistema estruturado de violência e execução de pessoas “indesejadas” na sociedade brasileira, que contariam com a proteção do sistema de justiça. Esse, por sua vez, somente atuaria para encarcerar aqueles que pertencem a esses grupos mais expostos à vulnerabilidade. De maneira similar e em contrariedade ao entendimento do Sistema Interamericano, a Comissão nota que seguem impunes os diversos casos de tortura e desaparecimento cometidos ainda no período da ditadura cívico-militar. Apesar dos tímidos avanços de reparação, ainda não há informação sobre julgamentos e sanções aos perpetradores, muitos deles já identificados. Em especial, a Comissão toma nota, com preocupação, dos recentes processos de desestruturação de políticas baseados na negação desse passado histórico por parte do Estado brasileiro.
- 518.** A CIDH reconhece que, desde sua redemocratização, o Brasil avançou de maneira significativa na construção de instituições e políticas públicas que ajudaram a reduzir o peso dessas desigualdades estruturais e do passado de violações de direitos humanos, em muitos casos servindo de exemplo para outros países da região e do mundo em desenvolvimento. Entre 1988 e 2018, o país promulgou uma nova Constituição, assinou e ratificou importantes tratados regionais e internacionais de direitos humanos, além de ter modernizado sua legislação doméstica em diversas áreas relevantes para os direitos humanos. Ademais, o país promoveu reformas no Poder Executivo, em distintos órgãos do Poder Judiciário, consolidando estruturas com o potencial necessário à promoção e à defesa dos direitos garantidos por essas leis e tratados. Nesse passo, o Brasil estabilizou e fortaleceu sua democracia, passando a realizar eleições livres, gerais e competitivas, além de ter criado e fortalecido instituições de participação e controle social sobre a ação dos governos. Finalmente, a Comissão considera que o país lançou programas e políticas bem-sucedidas, em áreas como de direitos civis (e.g.: ações afirmativas e medidas anti-discriminatórias); sociais, econômicas e culturais (e.g.: combate à pobreza e à desigualdade); e direitos coletivos (e.g.: verdade e memória e proteção do meio ambiente). Contudo, a CIDH destaca sua preocupação com recentes processos de ameaças e desestruturação dessas instituições e políticas construídas por mais de duas décadas.

- 519.** Em especial, a CIDH vê com preocupação a retração das instituições de democracia participativa, em especial os Conselhos, Comitês e Comissões em áreas importantes para os direitos humanos, que vêm sendo desativados, enfraquecidos e estigmatizados pelo Estado. Tais órgãos, ainda que em geral de natureza consultiva, tiveram importância capital na formulação de políticas públicas sensíveis às necessidades de grupos historicamente excluídos e no amadurecimento democrático do país.
- 520.** Em relação ao conteúdo das políticas, uma área que suscita preocupação da CIDH envolve os direitos sociais, econômicos e culturais que, no contexto da crise econômica vivenciada no país desde 2015, vem sendo impactadas por medidas de austeridade fiscal. A esse respeito, a Comissão destaca a Emenda Constitucional Nº. 95, conhecida como “PEC do teto de gastos”, a qual vem impondo cortes severos e sucessivos no orçamento em setores como saúde, educação e combate à fome e à pobreza. A CIDH compreende a eventual necessidade de ajustes nas contas públicas, mas reitera que tais processos devem buscar preservar essas áreas, sob o risco de penalizar justamente os grupos expostos à situação de vulnerabilidade.
- 521.** Por sua vez, nas últimas décadas, o Brasil galgou avanços importantes no reconhecimento e na proteção de pessoas LGBTI, incluindo a garantia do direito ao casamento e uso do nome social. Nesse período, também há registros de ampliação da participação política de pessoas LGBTI, com recorde de candidaturas de pessoas trans e de gênero diverso nas eleições de 2018. Por outro lado, a CIDH constata que o Brasil continua registrando elevadíssimos índices de violência contra pessoas LGBTI, em especial lésbicas e mulheres trans; e que, na medida em que uma retórica de “defesa da família” e das tradições ganha tração no âmbito na sociedade, diversos direitos dessas pessoas encontram-se sob ameaça.
- 522.** Nesse sentido, desperta preocupação da CIDH as mudanças de posição do Estado em relação ao tema “gênero”, as quais vêm impactando diversas áreas de política pública e esferas de atuação administrativa, como abordado em maiores detalhes ao longo deste relatório. A formação social brasileira, baseada no estabelecimento de papéis hetero-cis-normativos rígidos, fez com que as pessoas LGBTI sempre estivessem expostas a padrões de violência, discriminação e desumanização no país. Dessa forma, a mudança no comportamento do Estado, na opinião da CIDH, gera consequências graves, culminando com o recrudescimento generalizado da violência física e psicológica contra essas pessoas. A CIDH reitera que cabe ao Estado proteger a integridade das pessoas LGBTI, não apenas por meio de políticas que reconheçam suas demandas por direitos e dignidade, mas também pela construção de um ambiente de respeito pela diversidade.
- 523.** A dificuldade do Estado de oferecer respostas sólidas, sistêmicas e sustentáveis para a violência e a insegurança nos últimos 23 anos, articulando os diferentes níveis da federação e as diferentes forças policiais em torno de medidas que conjugam prevenção e repressão, criou ambiente fértil para o surgimento e a ampliação de or-

ganizações criminosas, como as chamadas milícias. A CIDH reconhece avanços no arcabouço institucional do setor, produzidos de forma lenta e incremental, a partir de sucessivos planos nacionais de segurança pública. Ao mesmo tempo, a Comissão registra a persistência de medidas inspiradas no paradigma da segurança nacional, refletido no uso frequente - e cada vez mais ampliado - de dispositivos e práticas militaristas e no elevado número de mortes, principalmente de jovens negros e pobres, em contexto da ação policial.

- 524.** A CIDH registra que a questão do crime e da violência ganharam posição central na agenda de políticas públicas do Brasil a partir das eleições de 2018, contudo, destaca com preocupação que a abordagem priorizada desde então se distancia dos parâmetros da segurança cidadã. Nesse sentido, a Comissão destaca que propostas recentes de ampliação das hipóteses de legítima defesa e a flexibilização no acesso a armas de fogo, assim como a transformação de comunidades pobres em verdadeiras trincheiras de guerra nos estados, em especial no Rio de Janeiro, mostram-se incapazes de incidir nas dinâmicas geradoras de violência, bem como tendem a agravar a situação de vulnerabilidade e vitimização de jovens afrodescendentes, mulheres e pessoas trabalhadoras rurais. Ademais, a CIDH destaca o impacto negativo de tais medidas no longo prazo, que tende a minar a confiança dos cidadãos em relação ao Estado e aprofundar fissuras históricas do tecido social.
- 525.** Em matéria de política criminal e penitenciária, a CIDH registra que as mulheres afrodescendentes fazem parte do grupo que mais cresce no sistema prisional. Isso se deve à decisão de transformar a ação policial ostensiva, em particular no âmbito da “guerra às drogas”, na frente prioritária de atuação do Estado em relação à violência urbana. A esse respeito, a Comissão reafirma o alto grau de ineficácia que esse enfoque pode ter no combate ao crime organizado, assim como o potencial de reprodução de desigualdades baseadas na origem étnico racial e no gênero, pelos papéis que as mulheres afrodescendentes desempenham nas atividades auxiliares no tráfico e pequeno comércio de drogas.
- 526.** Nas prisões do país, a CIDH observou uma carência generalizada de atendimento médico e de produtos de higiene para as mulheres, além de tratamento inadequado dispensado a mulheres trans e de gênero diverso, que em muitas ocasiões são enviadas para compartilhar celas com homens. Da mesma forma, recebeu diversos relatos e denúncias de utilização de expedientes vexatórios na revista de mulheres que visitam pessoas nas prisões. Nesse quadro de negação sistemática de direitos, a Comissão saúda medidas legais e judiciais adotadas para permitir a prisão domiciliar de mulheres ou adolescentes gestantes, com filhos pequenos, ou que sejam responsáveis pelos cuidados de pessoas com deficiência.
- 527.** A violência contra a mulher permanece um traço característico da sociedade brasileira. Importantes avanços legislativos foram galgados com a aprovação da Lei Maria da Penha e a posterior tipificação do crime de feminicídio, mas as cifras de mortes e

agressões sofridas por mulheres seguem elevadíssimas, colocando o país em posição de destaque no cenário regional. Esse quadro renova as preocupações da CIDH quanto a medidas em vias de discussão pelo Executivo e o Parlamento brasileiros, notadamente a flexibilização do acesso a armas de fogo e a ampliação das hipóteses de excludente de ilicitude para isentar a pena em homicídios cometidos por “medo” ou “violenta emoção”. A Comissão também considera gravíssimos os dados de violência sexual, incluindo estupro coletivo; chamando a atenção para o fato de que, tanto em casos de violência doméstica como em casos de violência sexual, a maior parte das vítimas é formada por mulheres afrodescendentes e jovens. Em síntese, além de dar continuidade à implementação de suas atuais leis e políticas e de melhorar suas práticas de investigação e punição de delitos cometidos contra as mulheres, a CIDH chama o Brasil a adotar medidas adicionais visando combater hierarquias sociais explícitas e implícitas por razão de gênero, a tolerância social ante a violência contra as mulheres e a “cultura do estupro”, além de reconhecer a vulnerabilidade interseccional entre gênero, origem étnico-racial e juventude.

**528.** Por sua vez, em seu primeiro relatório sobre o Brasil, a CIDH apontou a situação de extrema vulnerabilidade vivenciada por pessoas defensoras de direitos humanos e a urgência de que o Estado adotasse medidas para garantir a vida e a segurança de tais pessoas. A CIDH destacou, em especial, a situação de defensores e defensoras de direitos humanos com atuação em defesa do meio ambiente, de povos indígenas e de populações envolvidas em conflitos por terra. Não obstante, esse tema foi um dos que mais esteve presente no contencioso contra o Estado perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

**529.** No período recente, a CIDH emitiu diversos comunicados manifestando preocupação com o incremento da violência contra defensores e defensoras de direitos humanos, a qual coloca o Brasil em triste posição de liderança internacional em rankings de assassinatos deste grupo de pessoas. A CIDH também rechaçou a utilização do aparato estatal para admoestá-los e criminalizar sua atuação e alertou para os riscos da ampliação das figuras penais referidas na Lei Antiterrorismo, reiterando que leis antiterrorismo não devem ser usadas para criminalizar o direito de manifestação e associação.

**530.** Durante a visita, a CIDH pôde não apenas confirmar a situação crítica vivenciada por defensores e defensoras de direitos humanos, como também perceber e registrar a deterioração das condições de que dispõem para o exercício de suas atividades. A CIDH considera que um dos principais problemas associados aos conflitos por terra e aos deslocamentos forçados tem a ver com o assédio, as ameaças e os assassinatos contra tais pessoas. A CIDH também observa com preocupação que a impunidade em relação a esses atos de violência rural contribui para sua perpetuação e seu aumento. Em muitos casos, tanto no campo quanto nas cidades, as forças de segurança do Estado atuam mais para intensificar a repressão e a criminalização de grupos historicamente vulneráveis, fracassando em protegê-los e garantir seus direitos.

- 531.** A CIDH enfatiza o fato de que os riscos associados à defesa dos direitos humanos passaram a incidir até mesmo sobre indivíduos com mandato eletivo e, portanto, com atuação dentro do aparato do Estado. A perseguição sofrida pelo ex-deputado Jean Wyllys e o assassinato da ex-vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco explicitam a deficiência do Estado de garantir a vida e a segurança daqueles que se dedicam a representar setores excluídos.
- 532.** A CIDH não ignora avanços político-institucionais importantes alcançados pelo Brasil na proteção a defensores e defensoras de direitos humanos, notadamente o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, além de seus correspondentes estaduais, e o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte. Em sua interlocução com o Estado, a CIDH recebeu garantias de ampliação no escopo e no orçamento disponíveis para tais programas, embora, segundo registros recebidos pela CIDH, a execução de um deles tenha sido posteriormente comprometida por suspensão de repasses e solicitações de dados que poderiam expor os seus beneficiários, repita-se, pessoas em extrema situação de fragilidade.
- 533.** Nesse sentido, a CIDH exorta o Estado a manter e aperfeiçoar tais programas, ao passo em que destaca a importância de medidas efetivas visando promover investigações rigorosas e céleres e para fazer cessar a flagrante impunidade dos autores de ameaças e violência contra defensores e defensoras de direitos humanos – medidas essas que, por seu escopo, requerem compromisso não apenas do Executivo, mas também do Judiciário e do Ministério Público. A esse respeito, a CIDH chama especial atenção para a baixa efetividade da previsão legal de federalização de crimes contra defensores e defensoras de direitos humanos.
- 534.** Dessa forma, a Comissão recorda, com veemência, ao Brasil que grande parte do progresso alcançado em matéria de direitos humanos não se deve apenas à ação do Estado. As organizações e lideranças da sociedade civil estiveram à frente não apenas das lutas pela redemocratização, mas também foram e são fundamentais no processo de efetivação dos direitos garantidos no sistema democrático e nos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos firmados pelo Brasil. Nesse sentido, a Comissão reafirma o valor essencial das pessoas defensoras de direitos humanos para a manutenção e o fortalecimento da democracia.
- 535.** A CIDH aduz que, durante a visita, recebeu informações de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e da imprensa sobre uma redução progressiva do espaço da sociedade civil para expressar demandas e defender os direitos humanos. A esse respeito, a Comissão foi informada sobre o uso da força para dissipar manifestações e protestos por parte das forças de segurança; a abertura de processos penais por desacato e difamação contra pessoas defensoras dos direitos humanos, manifestantes e jornalistas; bem como a estigmatização contra aqueles que são percebidos como ativistas sociais.

**536.** Ademais, a Comissão manifesta preocupação com a crescente violência contra jornalistas, a qual tem sido agravada pelas novas dinâmicas de comunicação e informação. Além do número crescente de ataques físicos a profissionais da imprensa, o país tem registrado práticas de difamação pelas redes sociais, muitas vezes com o uso de notícias falsas. A Comissão lembra que é responsabilidade do Estado proteger e respeitar o livre exercício da atividade jornalística, além de investigar e julgar atos de ameaça e violência praticados contra jornalistas.

**537.** Por fim, a CIDH considera que a proliferação de discursos violentos e discriminatórios na esfera pública e nas redes sociais constituem um grande risco ao combate efetivo à discriminação estrutural. A Comissão registra que essas campanhas são dirigidas especialmente contra os direitos das mulheres, afrodescendentes e comunidades tradicionais quilombolas, povos indígenas, pessoas LGBTI, lideranças de movimentos sociais e, até mesmo, agentes públicos cujos mandatos são voltados à defesa de direitos. Na visita, a CIDH constatou que esses discursos não provêm apenas de indivíduos ou grupos isolados, mas também de autoridades públicas e políticos eleitos, que deveriam estar empenhados na construção de um ambiente de tolerância e respeito. A CIDH tem alertado para os efeitos deletérios da propagação de discursos de ódio por autoridades públicas, os quais desafiam a manutenção de uma agenda de direitos humanos baseada na democracia.

**538.** Com base em todo o anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomenda ao Estado:

## **B. RECOMENDAÇÕES**

### **Institucionalidade em direitos humanos**

- 1.** Fortalecer os órgãos estatais e autônomos responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas com foco em direitos humanos e que visem a garantir os direitos dos grupos mais vulneráveis. Em particular:
  - a.** Restabelecer a alocação orçamentária integral do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, priorizando as pastas relativas à promoção dos direitos dos grupos em situação de risco e / ou vulnerabilidade, em particular, fortalecer estrutural e orçamentariamente o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, garantindo a implementação de medidas efetivas e eficazes de proteção.



4. Desenvolver um mecanismo de coordenação entre os três poderes federativos para garantir a efetiva incorporação em âmbito doméstico dos parâmetros internacionais de direitos humanos tanto em relação à adoção de medidas positivas pelo Estado, quanto em relação à abstenção de ações visando a proteção de direitos.
5. Desenvolver, implementar e financiar sistemas estatais para coletar dados precisos e desagregados e informações estatísticas e qualitativas sobre a situação dos direitos humanos de pessoas afrodescendentes e comunidades tradicionais quilombolas, indígenas, LGBTI, além de outros grupos em situação de risco e/ou vulnerabilidade, a fim de criar e implementar leis e políticas públicas apropriadas para atender às necessidades e para superar os obstáculos específicos que esses grupos enfrentam. Em particular, garantir a coleta de dados desagregados nas diferentes instituições públicas e privadas, em particular instituições de saúde, educação, acesso ao trabalho, justiça, proteção social, etc.
6. Desenhar, implementar e financiar políticas habitacionais integrais objetivando a redução da precariedade habitacional e igualdade socioeconômica a partir de uma perspectiva étnico-racial e de gênero. Tais políticas devem levar em consideração as características físicas do território, a configuração da infraestrutura implantada, a disponibilidade de equipamentos e serviços básicos, além dos interesses dos agentes econômicos e dos vínculos orgânicos que as populações estabelecem com o local de reprodução do seu cotidiano.

## Segurança cidadã

7. Reformar protocolos e diretrizes de organismos locais, estaduais e federais responsáveis pela aplicação da lei, de modo a garantir que cumpram com os parâmetros internacionais sobre:
  - a. Uso da força com base nos princípios da legalidade, proporcionalidade, e absoluta necessidade;
  - b. Exceções nas quais se autorize o uso da força mortal segundo critérios objetivos;
  - c. Táticas de redução de tensões e uso de armas não letais;
  - d. Proibição da tortura e dos tratamentos ou penas cruéis, inumanos ou degradantes;
  - e. Em situações de protesto, respeito e facilitação do exercício da liberdade de reunião e manifestação, além de protocolos de contenção, técnicas de abordagem e uso de armas não letais.

8. Adotar as medidas necessárias para revisar e reformar de forma exaustiva os protocolos e diretrizes dos órgãos locais, estaduais e federais, garantindo que o uso de perfis raciais e outras práticas discriminatórias explícitas ou implícitas por motivos de origem étnico-racial, nacional ou outros motivos sejam puníveis expressamente.
9. Tomar todas as medidas necessárias para prevenir, assim como aplicar a devida diligência para investigar e sancionar a violência contra pessoas LGBTI, independentemente se essa violência ocorre no contexto familiar, na comunidade ou na esfera pública, incluindo espaços educativos e de saúde.
10. Implementar legislação federal com o objetivo de exigir uma formação adequada dos agentes e instituições públicas responsáveis pela aplicação da lei nos diferentes níveis federativos (incluindo juízes, procuradores, defensores públicos e outros servidores públicos, estaduais e federais) no que tange às obrigações de direitos humanos relacionadas com a não discriminação, o combate a preconceitos implícitos e outros tipos de formação na luta contra a discriminação.
11. Priorizar a alocação de recursos nas ações de inteligência em relação ao crime organizado, facções criminosas e milícias, em detrimento das ações de enfrentamento bélico. Em particular, empreender esforços para rastrear as ações das organizações criminosas, identificando seus agentes, sobretudo por meio do monitoramento dos fluxos de capital, transações econômicas empresariais e trânsito de importação e exportação por elas movimentados.
12. Adotar medidas para reverter a militarização das instituições policiais, incluindo:
  - a. Cancelamento de programas que permitam a aquisição ou a transferência de equipamentos e armamentos militares para as autoridades policiais locais;
  - b. Verificação pelo governo federal da quantidade de armas militares transferidas para as instituições policiais locais e outras medidas para controlar a disseminação de armamentos militares; e
  - c. Treinamento policial para usar equipamentos institucionais de maneira adequada.

## **Acesso à Justiça**

13. Garantir a reparação adequada, rápida e integral para todas as vítimas de violência policial e seus familiares, incluindo apoio financeiro, assistência médica e psicológica, bem como medidas que evitem a revitimização.

14. Estabelecer mecanismos independentes em casos de violência policial, que incluam a participação de familiares das vítimas, representantes da sociedade civil, ouvidorias, e outros atores interessados, de maneira a garantir a transparência nos processos de investigação e processamento, identificando potenciais obstáculos no esclarecimento dos fatos e julgamento dos responsáveis.
15. Adotar medidas decisivas para garantir a todas as mulheres vítimas de violência e discriminação, acesso à justiça em todas as etapas (denúncia, investigação e processo judicial) com informações acessíveis em termos de linguagem e sociocultural, com pessoal treinado e com a devida assessoria jurídica.
16. Despenalizar os crimes contra a honra - desacato, calúnia, difamação e injúria - e convertê-los, no caso de funcionários públicos ou casos de interesse público, em ação civil, de acordo com os parâmetros internacionais e melhores práticas na matéria.

## **Afrodescendentes**

17. Desenhar, implementar e financiar sistemas governamentais para coletar dados precisos e desagregados e informações estatísticas e qualitativas sobre a situação dos direitos humanos da população afrodescendente nos diferentes níveis da federação e em temas como saúde, educação, instituições judiciais, entre outras, a fim de criar e implementar leis interseccionais e políticas públicas adequadas para atender às necessidades e superar os obstáculos específicos enfrentados por essas pessoas.
18. Adotar políticas especiais e ações afirmativas para garantir o gozo e exercício dos direitos e liberdades fundamentais de pessoas ou grupos que são vítimas de racismo, discriminação racial e intolerância correlata, com o objetivo de promover condições equitativas de igualdade de oportunidades, ações de inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. As ações afirmativas devem ter especial enfoque nas áreas de educação e mercado de trabalho, propiciando não somente o ingresso dessas pessoas ao mercado laboral de alto nível, como sua permanência.
19. Fortalecer as políticas de redução da criminalidade com enfoque integral e interseccional, abordando os fatores associados à origem étnico-racial e que elevam o risco de mortes violentas, entre eles a pobreza, a orientação sexual e identidade e/ou expressão de gênero.

## **Povos indígenas e comunidades tradicionais quilombolas**

20. Fortalecer as capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas sociais e territoriais relacionadas aos povos indígenas e povos

quilombolas, incluindo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), incluindo a dotação de recursos e a capacidade de execução financeira.

21. Incorporar uma abordagem intercultural às políticas públicas de desenvolvimento que envolva o reconhecimento e a incorporação de planos de desenvolvimento econômico e social adotados pelos povos indígenas em seus respectivos territórios ancestrais.
22. Adotar as medidas legislativas, administrativas ou outras necessárias para aplicar, dentro de um prazo razoável, à consulta para obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas e comunidades tribais quilombolas sobre políticas, projetos e ações, incluindo projetos de aproveitamento de recursos naturais que os impactem, de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos e com a plena participação dos povos e comunidades.
23. Revisar os regulamentos relativos à autorização de licenças ambientais, de forma a garantir que o Estado cumpra as obrigações internacionais de consulta aos povos indígenas e quilombolas para obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar medidas que possam afetar seus direitos.
24. Adotar todas as medidas necessárias para implementar ou fortalecer os sistemas de supervisão e controle das atividades de extração, exploração e desenvolvimento de maneira consistente com as obrigações internacionais de direitos humanos.
25. Garantir o acesso à justiça e a reparação às violações dos direitos humanos dos povos indígenas e quilombolas causadas no contexto das atividades extrativistas, exploração e aproveitamento dos recursos naturais.
26. Investigar, sancionar e reparar as ameaças, ataques e violência contra membros dos povos indígenas e quilombolas causados por agentes estatais ou privados em decorrência de atividades de defesa ambiental ou em outros contextos, incluindo o caso do “Massacre de Caarapó” e outros casos mencionados neste Relatório.
27. Tomar medidas decisivas contra a impunidade por violações de direitos humanos cometidas no contexto de negócios ou atividades ilegais contra povos indígenas e quilombolas, por meio de investigações exaustivas e independentes, obtendo a sanção de seus autores materiais e intelectuais e reparando o âmbito individual e coletivo das vítimas.
28. Adotar as medidas necessárias para revisar e modificar disposições, ordens judiciais e diretrizes (incluindo a tese de Marco Temporal e Suspensão da Segurança) que sejam incompatíveis com as normas e obrigações internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas sobre suas terras, territórios, recursos naturais e outros direitos humanos dos povos indígenas.

29. Agilizar a finalização de pedidos de delimitação, demarcação e titulação de terras e territórios tradicionais de povos indígenas e tribais de acordo com as normas internacionais de direitos humanos aplicáveis.
30. Em consulta e coordenação com os povos indígenas e tribais, garantir o direito à saúde a partir do enfoque intercultural, de gênero e de solidariedade intergeracional, levando em consideração as práticas de cura e os medicamentos tradicionais.
31. Fortalecer as medidas de proteção dos povos indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial, procurando proteger sua saúde, modos de vida e territórios. Por meio do princípio da precaução, desenvolver políticas públicas e ações para garantir a sobrevivência desses povos.

## Mulheres

32. Prevenir e condenar todas as formas de violência e discriminação contra mulheres e meninas, incluindo a abstenção de qualquer ação ou prática de violência ou discriminação que tenha como base o gênero, garantindo que as autoridades, os servidores e os agentes públicos, bem como as instituições estatais, orientem suas ações de acordo com esta obrigação.
33. Implementar e fortalecer medidas, incorporando a perspectiva de gênero, para cumprir com o dever de atuar com a devida diligência no sentido de prevenir, sancionar e erradicar a violência e a discriminação contra a mulher, incluindo esforços concretos para cumprir as obrigações de prevenção, investigação, sanção e reparação por violações dos direitos humanos de mulheres e meninas. Isso inclui a devida capacitação das autoridades responsáveis pelas investigações, bem como daqueles que atuam nos serviços de saúde e no âmbito judicial.
34. Investigar, processar e sancionar, com uma perspectiva de gênero e como prioridade, as violações aos direitos humanos de mulheres e meninas, especialmente o feminicídio de mulheres trans. Da mesma forma, investigar com a devida diligência os atos de violência contra defensoras dos direitos humanos e outros grupos de especial risco mencionados neste relatório.
35. Reforçar a capacidade institucional das instâncias judiciais, como o Ministério Público, órgãos da polícia, tribunais e serviços de medicina legal e forense, por meio da dotação de recursos financeiros, humanos e formativos, para combater o padrão de impunidade dos processos envolvendo violência contra a mulher. Ademais, fortalecer a aplicação de sanções e avançar com projetos de reparação por meio de investigações criminais eficazes e não revitimizantes e com adequado acompanhamento judicial.

36. Implementar protocolos que contenham perspectiva gênero para crimes relacionados com a violência contra as mulheres, bem como avançar com processos transparentes de supervisão de sua implementação e correta implementação.
37. Projetar, desenvolver e implementar iniciativas, programas e políticas educacionais, desde sua fase formativa e inicial, para os cidadãos, incluindo crianças, sobre discriminação com base em gênero, com o objetivo de eliminar padrões estereotipados de subordinação de mulheres e meninas, promovendo seus direitos à não violência e à não discriminação.
38. Elaborar e implementar políticas culturalmente adequadas, com a participação de mulheres e meninas indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, aplicando uma abordagem integral e holística, com o objetivo de prevenção, investigação, sanção e reparação de atos de violência e discriminação cometidos contra elas.
39. Adotar medidas integrais para respeitar e garantir os direitos à saúde sexual e reprodutiva das mulheres, reforçando a disponibilidade e a continuidade na oferta de serviços essenciais. Em particular, garantir o acesso à saúde materna de qualidade; acesso seguro a métodos de contracepção, incluindo anticoncepcionais de emergência; interrupção voluntária da gravidez, quando aplicável; acesso a informações verdadeiras e não censuradas; bem como à educação integral necessária para que mulheres e meninas possam tomar decisões livres e autônomas.

## **Crianças e adolescentes**

40. Tomar todas as ações necessárias para que o princípio da excepcionalidade seja aplicado às medidas direcionadas aos adolescentes em conflito com a lei penal, em particular para que a privação de liberdade seja aplicada como último recurso possível. Nesse sentido, medidas alternativas devem ser aplicadas ao processo, de modo que os casos envolvendo crianças e adolescentes possam ser resolvidos por meio de ações que promovam o desenvolvimento de sua personalidade e sua reinserção construtiva na sociedade.
41. Adequar todas as unidades socioeducativas aos critérios estabelecidos pelas normas internacionais na matéria, em particular no que se refere aos parâmetros arquitetônicos que atendam a uma proposta socioeducativa, assim como à adequação aos mais altos parâmetros de segurança, acomodação, educação, saúde e reinserção social.
42. Adotar medidas para permitir e estimular o contato dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas com suas famílias e comunidades, promovendo a descentralização territorial dos centros socioeducativos, de maneira que esses adolescentes possam cumprir sanções de internação no mesmo local ou no local mais próximo de sua casa, da casa de seus pais ou responsáveis e amigos.

43. Registrar e investigar de maneira séria, imparcial, eficaz e ágil todas as denúncias recebidas sobre o funcionamento do sistema de justiça juvenil e fornecer uma resposta a todas as denúncias recebidas. Nos casos em que haja a constatação de violação dos direitos da criança nesse âmbito, adotar medidas para sancionar de maneira administrativa, civil e/ou criminal os responsáveis; evitar a repetição dos fatos; bem como proceder com a adequada reparação às vítimas e seus familiares.
44. Estabelecer um sistema de indicadores sobre justiça juvenil com base em padrões internacionalmente acordados, de maneira que seja atualizado periodicamente, bem como assegurando o acesso público a essa informação, que deve conter, no mínimo, dados sobre: i) número total de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, ii) número de adolescentes com dados desagregados por gênero, orientação sexual, identidade e/ou expressão de gênero, origem étnico-racial, condição de migrantes, idade, assim como toda e qualquer característica que possa gerar riscos interseccionais a adolescentes, e; iii) quantidade de adolescentes por tipo de regime de medida socioeducativa, incluindo os diferentes tipos de internação.

## **Pessoas lésbicas, gays, bissexuais trans e intersex (LGBTI)**

45. Envidar esforços e alocar recursos suficientes para coletar e analisar dados estatísticos oficiais de maneira sistemática sobre a violência e a discriminação contra pessoas LGBTI, ou cujas características sexuais variem de acordo com os padrões masculino e feminino.
46. Adotar as medidas legislativas e políticas públicas necessárias para prevenir a violência, a discriminação e o preconceito contra as pessoas em razão de sua orientação sexual, identidade e/ou expressão de gênero, ou cujas características sexuais variem de acordo com os padrões masculino e feminino. Essas medidas devem levar em consideração a intersecção de fatores que podem intensificar a violência, como é o caso da origem étnico-racial.
47. Adotar políticas públicas integrais que consolidem os avanços em matéria de cidadania, igualdade e dignidade para a população trans e de gênero diverso, incluindo o direito à identidade de gênero.
48. Criar e implementar políticas que garantam o direito das pessoas LGBTI, especialmente das pessoas trans e de gênero diverso, a acessar serviços de saúde sem que sejam submetidas à discriminação ou à violência.
49. Adotar as medidas legislativas e de política pública necessárias para promover os direitos das pessoas LGBTI, incluindo aquelas que propiciem mudanças culturais por meio de uma educação inclusiva e com perspectiva de gênero diversificada.

50. Continuar avançando no marco institucional da agenda dos direitos humanos das pessoas LGBTI, garantindo sua permanência, mediante dotação de orçamento adequado e pessoal capacitado, de modo a manter um trabalho efetivo neste sentido.

## **Pessoas com deficiência**

51. Adotar medidas destinadas a garantir a igualdade perante a lei das pessoas com deficiência, garantindo sua capacidade jurídica em igualdade de condições com as demais pessoas.
52. Eliminar as leis, regulamentos e práticas que discriminem as pessoas com deficiência, inclusive no contexto de cuidados médicos e, em particular, no contexto de tratamentos médicos.
53. Adotar medidas que visem garantir o direito das pessoas com deficiência ao mais alto nível de saúde possível, em igualdade de condições com as demais pessoas, eliminando barreiras que impeçam ou dificultem o acesso à informação, serviços e bens de saúde.
54. Cessar todas as práticas coercitivas, garantindo o consentimento livre e informado das pessoas com deficiência nos cuidados médicos e oferecendo-lhes sistemas de apoio para a tomada de decisões, incluindo cuidados de saúde mental.
55. Garantir os direitos das pessoas com deficiência na atenção à saúde sexual e reprodutiva, em particular o consentimento, a privacidade e a proteção contra tratamentos cruéis, desumanos e degradantes.
56. Tomar medidas para assegurar que as pessoas com deficiência tenham acesso à justiça em igualdade de condições com as demais, eliminando práticas discriminatórias, removendo obstáculos de qualquer tipo e implementando adaptações razoáveis.

## **Pessoas privadas de liberdade**

57. Adotar as medidas judiciais, legislativas e administrativas para reduzir a superlotação e aplicar a prisão preventiva de acordo com os princípios de excepcionalidade, legalidade, proporcionalidade e necessidade. Em especial, promover a aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade, incorporando uma perspectiva de gênero e abordagens diferenciadas. Em particular, o Estado deve tomar as medidas necessárias para que a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a prisão domiciliar com base em uma perspectiva de gênero seja efetivamente implementada em todos os estados.

58. Criar uma política de drogas com abordagem de reintegração social e de saúde pública, de forma que se evite tratamentos repressivos e criminalizadores contra aquelas pessoas que tenham sido detidas por porte de drogas, ou que tenham cometido crimes menores por seu uso problemático ou dependente.
59. Garantir o tratamento digno às pessoas sob custódia do Estado, de acordo com as normas relativas à privação de liberdade e levando em consideração os riscos especiais que podem decorrer do gênero, origem étnico-racial, condição de migrante, idade, orientação sexual, identidade e/ou expressão de gênero, assim como toda e qualquer característica que possa gerar riscos interseccionais.
60. Facilitar os meios para que as pessoas privadas de liberdade, assim como aquelas que estejam cumprindo medidas de internação socioeducativa, possam denunciar atos de tortura, tratamentos desumanos e degradantes, sem que sofram represálias por suas denúncias.
61. Atuar de forma imediata e *ex officio* nos casos de denúncias de tortura, tratamentos desumanos e degradantes, através de investigações efetivas e que permitam identificar, sancionar e punir os responsáveis.
62. Adotar as medidas necessárias para aumentar os recursos financeiros e humanos dos mecanismos existentes para prevenir e combater a tortura, a fim de fortalecer seu funcionamento. Da mesma forma, promover a criação, instalação e funcionamento deste tipo de mecanismo nos estados federados que ainda não o possuem, de acordo com as normas contempladas no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.
63. Adotar as medidas necessárias para assegurar que todas as pessoas detidas em flagrante delito tenham acesso às audiências de custódia, em particular, aquelas detidas em cidades pequenas e longe das capitais, bem como aquelas transferidas a hospitais após se encontrarem feridas como consequência de operações policiais.
64. Tomar as medidas necessárias para garantir que, no âmbito da aplicação dessas audiências, a determinação da prisão preventiva seja realizada de forma excepcional e de acordo com os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade.
65. Garantir condições de detenção adequadas às necessidades particulares dos grupos em situação especial de vulnerabilidade. Em relação às mulheres privadas de liberdade, o Estado deve garantir que a adoção das respectivas medidas se baseie na perspectiva de gênero. Em relação às pessoas com deficiência privadas de liberdade, o Estado deve garantir a eliminação das barreiras ambientais que dificultam o exercício de seus direitos, mediante ajustes razoáveis.

## **Pessoas defensoras de direitos humanos**

66. Fortalecer e dotar o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos de estrutura suficiente para garantir a proteção efetiva e integral dos defensores de direitos humanos, incluindo a assinatura de acordos estaduais para garantir a efetiva implementação desse programa em âmbito nacional. Da mesma forma, assegurar uma coordenação eficaz com os órgãos de segurança responsáveis pela implementação das medidas de proteção, a fim de assegurar seu efetivo cumprimento.
67. Garantir a implementação efetiva e integral das medidas de proteção aos defensores de direitos humanos, especialmente àqueles que se encontram nas áreas rurais e longe dos centros urbanos.
68. Investigar, com a devida diligência, todos os atos de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos, considerando como hipótese investigativa que esses atos tenham sido cometidos em retaliação às suas atividades de defesa dos direitos humanos.
69. Promover a aplicação do dispositivo legal que prevê a federalização dos crimes cometidos contra pessoas defensoras de direitos humanos.
70. Adotar medidas positivas que promovam uma cultura de direitos humanos e um ambiente livre de violência e ameaças, reconhecendo o valor e a importância do trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos para o fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito.

## **Tráfico de pessoas**

71. Aprofundar as ações de prevenção, proteção e assistência às vítimas de tráfico de pessoas, por meio de seu III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2018-2022), promovendo a cooperação, em todos os eixos da política pública, entre estados, municípios, organizações da sociedade civil, academia e organizações internacionais especializadas.

## **Deslocamento interno forçado**

72. Elaborar e implementar políticas públicas para reprimir a violência e outros fatores que gerem deslocamento interno, especificamente entre as populações camponesas e trabalhadores rurais que são obrigados a abandonar seus territórios de origem devido à violência no campo.

73. Criar e implementar um quadro normativo com legislação específica sobre a identificação e proteção de pessoas em situação de deslocamento interno forçado.

## **Pessoas em situação de mobilidade humana: migração, refúgio e apatridia**

74. Implementar, de forma integral, a Lei nº 13.445/2017 (Nova Lei de Migração) a partir de um processo transparente, com a participação da sociedade civil e de acordo com os princípios, normas e padrões interamericanos de direitos humanos. Em particular, criando a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, prevista no artigo 120 da referida Lei.
75. Definir planos nacionais de proteção integral dos direitos humanos e inclusão social de todas as pessoas em situação da mobilidade humana residentes no país, levando-se em consideração fatores como gênero, origem étnico-racial, condição de migrantes, idade, orientação sexual, identidade e/ou expressão de gênero, assim como toda e qualquer característica que possa gerar riscos interseccionais.
76. Aprofundar as ações de acolhimento humanitário, instituídas pela Lei das Migrações, Lei nº 13.445/ 2017 e complementadas pelas medidas estabelecidas pela Lei nº 13.684/2018 a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, especificamente no que diz respeito à manutenção e o fortalecimento das ações de acolhimento das pessoas deslocadas da Venezuela no contexto da atual crise humanitária.
77. Manter e fortalecer políticas públicas, programas e ações destinadas ao acolhimento, à inclusão e à assistência social dos migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados, realizadas diretamente pelo Estado ou com apoio de organizações da sociedade civil.
78. Implementar e fortalecer ações de proteção voltadas ao acolhimento de migrantes que vivem em situação de rua, tanto nas zonas fronteiriças como nas cidades de trânsito e destino dessas pessoas.
79. Implementar a prevenção, a conscientização e a luta contra a xenofobia e todas as formas de violência contra pessoas em situação de mobilidade humana, incluindo migrantes, refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas e vítimas do tráfico de pessoas.
80. Fortalecer as estruturas governamentais relacionadas à proteção dos direitos humanos de migrantes, refugiados e apátridas, especialmente o Comitê Nacional para Refugiados do Brasil (CONARE).
81. Assegurar acesso efetivo e garantias de devido processo nos procedimentos administrativos referentes à solicitação de refúgio e à regularização migratória.

82. Emitir documentos provisórios de identificação a todos os solicitantes de refúgio, apátridas e migrantes, que sejam acessíveis e não estigmatizantes, tomando medidas complementares de treinamento dos servidores públicos e de conscientização da população em geral, de modo a garantir a efetividade do acesso a direitos e serviços públicos.
83. Fortalecer as ações integradas de combate e enfrentamento à exploração do trabalho análogo ao escravo envolvendo migrantes, garantindo a investigação dos fatos com a devida diligência e celeridade e sancionando os eventuais responsáveis e beneficiários dessa prática.

## **Memória, verdade e justiça**

84. Criar um órgão para controlar o cumprimento das recomendações da Comissão Nacional da Verdade.
85. Fortalecer os mecanismos e ações voltados à reparação integral das vítimas de violações de direitos humanos perpetradas no contexto da ditadura civil-militar, incluindo o desenvolvimento de medidas de reabilitação física e psicológica para as vítimas e seus familiares, bem como a continuidade e o fortalecimento de políticas de memória.
86. Realizar, *ex officio*, todas as ações necessárias para determinar o destino ou paradeiro das vítimas de desaparecimento forçado, identificando seus restos mortais e entregando-os a seus familiares. As ações de busca devem fazer parte de uma política pública abrangente sobre desaparecimentos, realizada por entidades independentes e imparciais de forma sistemática e rigorosa, com recursos humanos e técnicos adequados e garantindo a comunicação e ação coordenada com os familiares das vítimas.
87. Investigar, processar e, se determinada a responsabilidade penal, sancionar os autores materiais e intelectuais de graves violações aos direitos humanos, abstendo-se de recorrer a figuras como a anistia, o indulto, a prescrição, ou outras excludentes de responsabilidade, e medidas que pretendam impedir a persecução penal ou suprimir os efeitos de uma sentença condenatória.
88. Ratificar a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes Contra a Humanidade.
89. Tipificar o delito de desaparecimento forçado, de acordo com os parâmetros interamericanos.