

A realização dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais no Maranhão em 2015

Reflexões sobre despejos forçados no Estado do Maranhão

Sentido da proteção à luz dos direitos humanos

A situação de defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil

CAIPIRINA





CATIRINA é uma publicação da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

Número 1 - fevereiro de 2017

Conselho Diretor da SMDH: Joisiane Sanches de Oliveira Gamba, Maria Ribeiro da Conceição e Wagner Cabral da Costa

Artigos: Alice Marchi, Dayana Carvalho Coelho, Diogo Cabral, Paulo César Carbonari e Roseane Gomes Dias.

Capa: Dupla Criação

Fotos: Arquivo SMDH

Revisão: Marcos de Castro Aranha

Projeto gráfico e arte final: Dupla Criação

SMDH - Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

Rua de Santiago, 99, Centro

65076-290 - São Luís/MA

(98) 3231-1601 | 3231-1897

SGAN, 914, Conj. "F", casa 4, Aldeias Infantis

70.790-140 Brasília/DF

(61) 3273-4585

smdh@terra.com.br

www.smdh.org.br

www.youtube.com/smdhvida

facebook.com/smdh.vida

twitter: @smdhvida



CATIRINA NÚMERO 1

Desde a edição “zero” da Revista Catirina, em dezembro de 2014, até hoje, o cenário político no Brasil teve grandes mudanças, que culminaram com o golpe empreendido por setores da direita no Congresso Nacional e colocam o campo dos direitos humanos em tempos sombrios, com ameaças a direitos conquistados.

Os textos da Revista, mais do que produtos da reflexão individual de cada colaborador, traduzem um trabalho coletivo de formulação e de resistência política, no campo dos direitos humanos. Mais do que nunca, a conjuntura atual exige de nós vigilância teórica e prática, para proteção dos direitos já positivados e para que se impeça o retrocesso - a supressão de determinadas garantias especialmente para os grupos sociais mais vulnerabilizados.

No Maranhão, a SMDH continuará sua luta histórica, agregando novos conteúdos e novas práticas políticas, permeados de vigor e esperança, no bojo de uma proposta de atuação que reúne luta concreta e reflexão teórica, produtos de sua práxis libertária. Soma-se à abordagem o propósito de monitorar violações a direitos e a construção de políticas públicas, a partir de uma posição política de independência em relação a partidos e governos.

Essa independência discursiva garante um lugar e uma ambiência crítica para não sucumbir às razões de Estado e sua lógica perversa, que atirou o país na grande crise em que se encontra mergulhado. Continuamos acreditando que é no campo



da sociedade civil e na luta por direitos humanos que emergirão as soluções mais criativas para a construção de uma nova hegemonia política, compromissada com as mais recentes conquistas civilizatórias, que implicam especialmente em igualdade de direitos e proteção aos ecossistemas.

Esta edição da Revista Catirina apresenta quatro artigos. O primeiro, A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS (DHESCAS) NO MARANHÃO EM 2015, produzido pela assistente social da SMDH Roseane Dias e pela advogada Dayana Coelho, descreve o impacto do projeto desenvolvimentista no Maranhão para a realização dos DHESCAS. O texto é resultado do monitoramento das iniciativas do governo estadual e federal relativas ao eixo justiça socio-ambiental em 2015, atividade prevista no Projeto Sementes de Esperança.

Em SENTIDO DA PROTEÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS, o professor doutor em filosofia Paulo César Carbonari busca orientar a compreensão do significado de proteção no contexto do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e algumas implicações para pensar a proteção como ação em direitos humanos.

No texto REFLEXÕES SOBRE DESPEJOS FORÇADOS NO ESTADO DO MARANHÃO, o advogado e assessor jurídico da SMDH, Diogo Cabral, fala sobre a precariedade da garantia de direito à moradia das comunidades rurais do estado.

A SITUAÇÃO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL, Alice de Marchi e Sandra Carvalho, da Justiça Global, traçam um panorama dos desafios enfrentados por defensores e defensoras de direitos humanos no Brasil com o acirramento da crise política desde 2014, com a onda conservadora que domina o Congresso Nacional.



“Salvador elaborava escritos e verbalizava suas opiniões de forma destemida”

**Salvador Jackson Fernandes:
Em memória ao estimado companheiro**

Justamente dentro da conjuntura de muita perplexidade e desorientação política da esquerda mundial, algumas personalidades resolvem por bem nos deixar, não sem antes fazer indicações simbólicas.

Fidel partiu dentro da grande ofensiva conservadora para reafirmar o sonho da juventude comunista latino-americana, de que é possível vencer o gigante capitalista do norte, derrotando suas políticas colonialistas regressivas.

Salvador Jackson Fernandes era da geração herdeira da revolução cubana e que depois alcançou lograr reflexões mais apuradas acerca do socialismo com liberdade. Quis o destino que ambos - ele e Fidel Castro - partissem praticamente juntos, parece que afirmando suas trajetórias como exemplo de militância e coerência.

Salvador também foi dirigente da Cáritas Regional, mas foi como dirigente do PT estadual que se destacou politicamente. Sua postura conciliadora e sua honestidade intelectual serviram ao equilíbrio da legenda em tempos de duríssimas disputas internas. Foi indicado presidente estadual do partido por suas qualidades de mediador e apaziguador de contendas.

Não por acaso foi titular da Secretaria Geral e da Secretaria de Finanças do partido e presidente do Diretório Regional do PT no Maranhão nas gestões de 1996-1997 e de 1998-1999.

Ele viveu o apogeu e o declínio de um agrupamento interno petista que serviu de referência para atuação de grandes lideranças que se destacaram no cenário político do Estado, tais como Manoel da Conceição, Helena e José Antônio Heluy, Valdinar Barros, Luís Vila Nova, Domingos Dutra e tantos outros.

Afastou-se da Cáritas para assumir o cargo de Secretário Municipal no primeiro governo Jackson Lago, por indicação de Domingos Dutra. Após o rompimento entre PT e PDT, viu-se desempregado, enfrentando a contingência dos concursos, período em que diminuiu sua militância partidária.

Foi aprovado para o cargo de analista de finanças e controle da Controladoria Geral da União, afastando-se temporariamente do Estado, não sem antes presenciar a intervenção do Diretório Nacional do PT, obrigando o partido a apoiar Roseana Sarney, em 2010, e a saída de seu grande amigo, Domingos Dutra, da legenda, logo depois das eleições.

Crítico dos rumos tomados pelo PT e pelo próprio PCdoB no Estado, este último por liderar uma coalizão à direita mais ampla do que a do próprio Jackson Lago, Salvador elaborava escritos e verbalizava suas opiniões de forma destemida, sem perder os antigos vínculos de amizade com os militantes de esquerda, especialmente com Domingos Dutra, a quem nutria grande amizade e admiração.

Nos últimos dias do combate contra o câncer - um linfoma de peculiar agressividade surgido na região do cérebro - manteve o mesmo humor sarcástico de sempre, inclusive em relação ao seu próprio estado de saúde.

Não poderia ser surpresa para os mais íntimos constatar as amizades conquistadas repentinamente no curto período de tempo em que esteve internado no hospital, na sequências de três delicadíssimas cirurgias. As enfermeiras que recebiam diários presentes de comidas e frutas que lhes excediam do carinho atento de amigos e familiares foram testemunhas da sua ternura espontânea.

Rapidamente um frequente “seu Salvador” era ouvido na boca dos profissionais de saúde, que ajudavam os visitantes na localização de seu quarto de recuperação. Do seu lado, de quando em vez lembrava aos familiares da exploração que os operadores de saúde sofriam no exercício da profissão.

Dele não havia lamento, temor ou desespero. Havia, pelo contrário, planos de retornar ao trabalho e mesmo voltar a fazer política.

No período em que voltou ao Apeadouro, bairro onde sempre residiu, desde os tempos da genitora, ouvia-se Salvador falar em escrever artigos sobre política, sempre em conversas animadas, ou retornar a dirigir - algo que lhe dava indescritível sensação de liberdade. Tudo isso em que pese a perda gradativa da visão, sobretudo a periférica.

Contrariando o zelo dos familiares, ainda viajou por duas vezes para Chapadinha, em terras da família, onde, em uma das ocasiões celebrou a vitória eleitoral de Domingos Dutra em Paço do Lumiar, comendo sua iguaria preferida, a tradicional carne de bode.

As terras de Chapadinha, o interior, era seu refúgio psicológico, para onde se deslocava com frequência insistente, nos anos de saúde. Ali planejava encerrar seus dias de aposentadoria, sabíamos.

Sem temer a morte, seu corpo não resistiu à última e final cirurgia. Partiu como que nos dizendo para continuar lutando com a dignidade de um socialista. Deve estar em algum lugar do paraíso jogando dominó - sua outra paixão - com o velho Fidel. *Hasta siempre, Salvador!*

ÍNDICE

**A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS,
ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS
(DHESCAs) NO MARANHÃO EM 2015**

Roseane Gomes Dias e Dayana Carvalho Coelho

09

**SENTIDO DA PROTEÇÃO À LUZ DOS DIREITOS
HUMANOS: Achegas de subsídio para a construção
de uma Pedagogia da Proteção na prática do Provita**

Paulo César Carbonari

21

**REFLEXÕES SOBRE DESPEJOS FORÇADOS NO
ESTADO DO MARANHÃO**

Diogo Cabral

29

**A SITUAÇÃO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE
DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

Alice Marchi e Sandra Carvalho

39

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS
AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA EM SÃO PAULO**

Amanda Hildebrand Oi e Vivian Peres

47





A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS (DHESCA_s) NO MARANHÃO EM 2015

Roseane Gomes Dias¹
Dayana Carvalho Coelho²

Durante o ano de 2015, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) realizou o monitoramento das iniciativas do Governo do Maranhão relativas à política de desenvolvimento do Estado. A realização dessa ação pretende subsidiar reflexões acerca da redução, estabilidade ou recrudescimento da violência relativa aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DHESCA_s) no campo maranhense. Para isso utilizou como principais fontes de coleta de informações os sites oficiais das Secretarias Estaduais de Indústria e Comércio, Infraestrutura, Agricultura e Pecuária, Ciência e Tecnologia, Agricultura Familiar, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, e do Diário Oficial do Estado do Maranhão, além de dados fornecidos pela Comissão de Prevenção a Violência no Campo e na Cidade.

Somadas a essas fontes oficiais, e na perspectiva de verificar os dados relativos ao avanço da reforma agrária e titulação de territórios quilombolas no Maranhão em 2015, a SMDH também monitorou fontes do Governo Federal (Fundação Cultural Palmares e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)) para monitorar iniciativas incluídas no Programa Nacional de Direitos Humanos³ (PNDH).

A análise das informações coletadas nos permite afirmar que há uma continuidade e o aprofundamento do modelo de desenvolvimento baseado no incentivo aos grandes projetos em detrimento dos direitos daqueles que são mais impactados. O presente artigo pretende apresentar os resultados desse monitoramento, e refletir sobre o alcance das iniciativas dos Governos Estadual e Federal para a redução da violência no campo maranhense.

APOIO AOS GRANDES PROJETOS NO MARANHÃO EM 2015

Em 2015, o Governo Estadual desenvolveu diversas ações de apoio à implantação e expansão do agronegócio no Maranhão. Esse apoio se manifestou, 1) com créditos suplementares do orçamento público⁴; 2) com o comprometimento do Estado em criar condições para a implantação e expansão desses empreendimentos⁵; 3) com a criação de instâncias governamentais de apoio ao agronegócio⁶; 4) com o estabelecimento de parcerias com empresas do agronegócio visando a ampliação desses empreendimentos no Maranhão⁷.

1. Assistente Social da SMDH, Mestre em Ciências Sociais/UFMA e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFMA.

2. Advogada, Bacharel em Direito pela UFMA e Pós-Graduada em Cidadania, Direitos Humanos e Gestão da Segurança Pública da UFMA.

Outro conjunto de ações refere-se à estruturação de políticas públicas econômicas vinculadas a grandes empreendimentos para o Maranhão - Plano de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado do Maranhão, Plano Agrícola e Pecuário, Plano Diretor de Irrigação para o Maranhão e Plano de Defesa Agropecuária que viabilizam as condições institucionais para a implementação do MATOPIBA⁸. Os Planos, apesar de se apresentarem como importantes iniciativas para regulamentar políticas, sedimentam os grandes empreendimentos como estruturantes das políticas de desenvolvimento do estado.

Identificou-se também a realização de investimentos em obras de infraestrutura, que ainda que facilite o trânsito de pessoas e muitas vezes representem reivindicações históricas de algumas localidades, só se tornaram realidade para atender, em primeira instância, as necessidades de escoamento da produção de eucalipto e grãos. Exemplos desse tipo de obra são: a pavimentação da Estrada do Arroz - uma das principais vias de escoamento da produção agrícola da região e que dá acesso à fábrica da Suzano, Papel e Celulose S.A; a recuperação da rodovia MA-125 interligando o Maranhão ao Pará, servindo como uma das principais vias de transporte da produção de eucalipto das fazendas da região até a fábrica da Suzano, em Imperatriz; os projetos para pavimentação de rodovias e expansão de linha férrea, ligando a região de Balsas ao Porto de Itaqui, visando facilitar o escoamento da produção do Anel da Soja/Milho, além da reativação do Projeto do Terminal Portuário de São Luís, de responsabilidade da WPR São Luís Gestão de Portos e Terminais Ltda.

Na perspectiva de fortalecer o empresariado local, o Governo Estadual atuou como interlocutor político junto a outros agentes públicos, como o Governo Federal. Nesse sentido, atuou a favor das indústrias maranhenses e suas reivindicações por meio da Federação das Indústrias do Maranhão (FIEMA) junto ao Ministério dos Transportes. Assumiu também a coordenação de ações para reativar grandes empreendimentos de iniciativa de Governos

anteriores como o Projeto Salangô, o Projeto Tabuleiros de São Bernardo, a construção do Porto da WPR, e o Programa Brasileiro Espacial. Destaque-se que tais empreendimentos constituíram-se em expressões históricas de violações aos direitos humanos de comunidades tradicionais no Maranhão.

Essas iniciativas do Governo do Maranhão sugerem a solidificação de um projeto que prioriza os grandes empreendimentos e o agronegócio. Os carros-chefes desse projeto são a ampliação dos empreendimentos da Suzano, Papel e Celulose, a consolidação da fronteira agrícola do Projeto MATOPIBA e ampliação do porte industrial do Estado e, principalmente da capital, São Luís, com vistas a tornar-se uma cidade portuária de referência para o mercado mundial.

A realização desses projetos traz para esses agentes privados numerosos benefícios financeiros e a promessa, à população local, de melhores condições de vida. Porém, o que se verifica são práticas de injustiças socioambientais produzidas pela lógica predatória desses empreendimentos a um segmento em particular da sociedade: as *comunidades tradicionais*⁹, como afirma Andrade (2012, p. 113),

A ampliação das áreas de cultivo de soja e de eucalipto, longe de representar uma alternativa para a melhoria das condições de vida das famílias na região Leste do Maranhão - como muito se ouve falar -, significa uma grave ameaça à sua reprodução material e social. A derrubada ou cercamento de amplas áreas de cerrado, bem como a extinção de nascentes e a supressão dos recursos hídricos, além de caracterizar um quadro de injustiça ambiental, cria as condições para a instauração de uma situação de vulnerabilidade das famílias, já que as atinge fortemente na sua organização social e econômica, sem falar nas variadas formas de constrangimento e de violência simbólica a que estão submetidas, decorrentes dessa ação devastadora.

Esse quadro dramático tende a se agravar com os anúncios de novos investimentos, como a criação do Plano de Desenvolvimento

Agropecuário do MATOPIBA - PDA-MATOPIBA, por meio do Decreto Presidencial nº 8447, de maio de 2015. A expansão da fronteira agrícola de grãos relativa ao Projeto abrange o Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e, segundo dados da Embrapa¹⁰, deve compreender 73 milhões de hectares dentro do Bioma Cerrado. No Maranhão 33% da área será comprometida (23.982.346 há) com o Projeto, a qual abrange 15 Microrregiões¹¹ e 135 Municípios.

Os dados oficiais do Projeto informam que 15 terras indígenas, 14 unidades de conservação, 400 assentamentos e 23 quilombos no Estado do Maranhão serão atingidos pelo empreendimento, desconsiderando as comunidades que estão em processo de regularização fundiária e titulação do território, a exemplo dos 337 processos administrativos para titulação de territórios quilombolas que tramitam no INCRA, muitos dos quais dentro da área de influência do MATOPIBA.

Outros dois elementos fundamentais para a consolidação dos empreendimentos da Suzano, Papel e Celulose S.A e do MATOPIBA são a logística e a produção de energia. O Governo do Estado, em 2015, também investiu nessa direção com incentivos à ampliação da produção de gás¹² e o anúncio da construção de um Parque Eólico em Paulino Neves¹³.

A mais estratégica obra de logística do Estado continua a ser o Porto Privado da WPR Gestão de Portos e Terminais Ltda., com localização prevista para Zona Rural II de São Luís-MA, onde hoje vive a comunidade de Cajueiro¹⁴. Os possíveis impactos socioambientais previstos não atingiriam apenas essa comunidade, mas toda a Ilha de São Luís, conforme ressalta a Carta de Repúdio a Autorização Para a Construção de Porto na Comunidade Cajueiro¹⁵,

O “investimento” da WTorre no porto, além de ameaçar o Cajueiro e comunidades vizinhas, destruiria cerca de 20 hectares de mangues, comprometeria importantes mananciais de água potável, provocaria fortes impactos ambientais, gerando consequências para toda a Ilha de São Luís...No território do Cajueiro, onde secularmente vivem centenas de famílias de pescadores, agricultores,

extrativistas que contribuem para o equilíbrio ecológico da região, situa-se o mais antigo lugar de culto afro na Ilha do Maranhão, o Terreiro do Egito, que deu origem a vários terreiros que se espalharam não apenas no Estado, mas por outras partes do mundo.

Embora o Governo Estadual tenha revogado o Decreto nº 30.610, de 30 de dezembro de 2014, que garantia desapropriação da área em favor da WPR Gestão de Portos e Terminais Ltda.¹⁶, logo nos primeiros dias do mandato de Flávio Dino, a postura de defesa da Comunidade de Cajueiro face às investidas da WPR não durou muito tempo.

Em outubro, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) revogou a Portaria nº 003/2015 de 16.01.2015¹⁷, a qual suspende a Licença Prévia nº 1028460/2014 em favor da WPR São Luís Gestão de Portos e Terminais Ltda.¹⁸, para a atividade de operação de terminais portuários no município de São Luís. Alguns meses depois, o Governo Federal anuncia grandes investimentos para a construção e funcionamento de um Terminal de Uso Privado no Maranhão, como que se sacramentasse a inevitabilidade desse empreendimento para o Estado.

Com essas ações o Governo Flávio Dino segue o mesmo caminho dos governos anteriores de cooperação dos órgãos estatais para expropriação de territórios secularmente ocupados por *comunidades tradicionais* em nome de um suposto desenvolvimento. No entanto esse processo, conforme explicitado no Relatório Antropológico do Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente - GEDMMA¹⁹, acaba garantindo a

efetivação da privatização dos ativos e insumos existentes nos territórios das comunidades tradicionais, que passam ao controle do capital em cooperação com órgãos do Estado e que eliminam as possibilidades de existências dos seus modos e meios de vida, deslocando-os para áreas urbanas periféricas com sérios déficits estruturais.

De posse das licenças ambientais, e do aval dos Governos Estadual e Federal, a empresa continua a empreender a retirada coercitiva e intimidatória das inúmeras famílias da comunidade do Cajueiro. Posturas que revelam a fragilidade dos processos de licenciamento, do monitoramento e fiscalização da implantação de projetos licenciados, além da postura parcial do Governo frente aos conflitos que se desenrolam entre comunidades tradicionais e os grandes empreendimentos estratégicos ao capital internacional.

Articulada a tais iniciativas, foi anunciada a construção do Parque Eólico em Paulino Neves, com todos os incentivos do Governo Estadual, como a construção da estrada que liga Paulino Neves a Barreirinhas²⁰ e a isenção de ICMS para empresas que atuem na geração de energia renovável²¹. Embora o projeto ainda se encontre na fase de implantação, relatos de lideranças comunitárias e sindicais de Municípios como Belágua e Urbano Santos denunciam situações de constrangimentos e ameaças, promovidos pela empresa Ômega Energia junto às lideranças de comunidades para autorizar a implantação da linha de transmissão de Paulino Neves a Miranda do Norte²².

AÇÕES ESTATAIS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Por outro lado, o Governo Estadual realizou algumas iniciativas relativas à agricultura familiar como: a) a implementação de um pacote de ações de incentivo à agricultura familiar marcado fortemente por um caráter assistencial – Mais Produção, Mais Educação no Campo, Mais Feiras de Agricultura Familiar, Mais Agroindústria Familiar, Arca das Letras e projeto Sistemas Integrados de Tecnologias Sociais (Sistecs), denominado inclusive de “sisteminha”; b) a estruturação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Sustentável, por meio do Decreto nº 21 de 25 de maio de 2005, que tem como finalidade atuar “no desenvolvimento, monitoramento e acompanhamento da execução das políticas públicas no campo”, embora seja o Conselho

Empresarial do Maranhão quem decida efetivamente as ditas políticas de desenvolvimento para o estado; e c) entrega de 23 títulos comunitários em Paulino Neves beneficiando, segundo o Governo, 1.937 famílias de trabalhadores rurais, e mais 04 títulos comunitários para 436 famílias. Segundo informações oficiais, ao todo foram contempladas 2.373 famílias, abrangendo uma área de mais de 20.500 hectares²³. Coincidência ou não, esta foi uma das áreas escolhidas para a implantação do Projeto de Geração de Energia Eólica da empresa Ômega.

No que diz respeito à regularização fundiária no estado, sob responsabilidade do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA), a prometida “reestruturação de todo o sistema administrativo de apoio e assistência técnica à agricultura familiar”, através da “ampliação do quadro técnico” do órgão, ainda não ocorreu como o imaginado. Houve contratação de uma empresa para georreferenciamento, foi criada a Comissão de Regularização Fundiária das Terras da Ilha de São Luís, com vinculação direta à Diretoria de Recursos Fundiários - DRF²⁴ e houve a criação de novas normas de procedimentos administrativos para regularização fundiária das áreas adquiridas pelo Estado do Maranhão.

Orçamento da Agricultura Familiar - Maranhão

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Secretaria de Estado da Agricultura Familiar	—	—	—	—	—	19.501.000,00
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	14.691.696,00	48.083.514,00	—	—	—	—
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar	—	—	42.400.000,00	61.679.616,00	113.503.163,00	—
Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - ITERMA	7.545.080,00	7.115.754,00	8.465.000,00	9.341.451,00	9.695.084,00	10.710.540,00
Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão - AGERP	—	18.189.380,00	17.800.000,00	12.881.890,00	29.125.765,00	27.099.184,00
Gestão de Inclusão Sócioprodutiva	—	—	11.210.000,00	5.870.000,00	11.500.000,00	—
Superintendência do Núcleo de Programas Especiais	46.216.351,00	5.616.351,00	—	—	—	—
TOTAL	68.454.127,00	80.884.979,00	79.675.000,00	89.572.957,00	163.824.012,00	57.270.724,00
% do orçamento global	0,71%	0,74%	0,61%	0,63%	1,03%	0,34%

Fontes: Leis Orçamentárias do Maranhão (2011-2015) e Projeto de Lei Orçamentária 2016

Comparativo Orçamentos do Maranhão – 2015 x 2016 (em R\$ 1,00)

Função	2015		2016
	Dotação LOA	Dotação atualizada	Projeto LOA
Gestão Ambiental	45.789.010	47.895.238	43.871.341
Ciência e Tecnologia	52.028.444	53.828.175	58.394.816
Agricultura	117.860.995	125.604.378	111.720.002
Organização Agrária	26.002.084	37.086.086	10.710.540
Indústria	55.984.215	55.984.215	39.210.000
Comércio e Serviços	25.189.071	30.566.093	186.191.240
Energia	1.537.023	2.555.754	1.860.641
Transporte	1.327.168.686	1.264.748.705	607.976.304
Desporto e Lazer	24.225.917	34.198.864	38.361.068
Encargos Especiais (sem a Dívida)	1.688.187.298	1.688.187.298	1.771.111.869
Dívida Pública	808.958.365	783.467.672	1.033.461.713
Reserva de contingência	87.414.509	14.316.777	287.905.308
TOTAL	15.026.513.780	15.584.668.374	16.682.034.979

Fontes: 1. Relatório Resumido de Execução Orçamentária (jan-ago 2015);
2. Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016.

Outra promessa, o “orçamento crescente do setor da Secretaria da Agricultura Familiar”, também não ocorreu, conforme se depreende da Lei Orçamentária 2015 e do Projeto de Lei Orçamentária de 2016 a partir dos quadros abaixo:

Em 2016, o agronegócio continuou tendo maior volume de recursos públicos, se considerarmos suas condições financeiras e políticas em relação à agricultura familiar. Do total de R\$ 111.720.002,00 reais previstos, R\$ 57.270.724,00 estarão disponíveis para a Agricultura Familiar, e R\$ 54.449.278 para o agronegócio. Destaque-se que os recursos para a agricultura familiar devem cobrir um amplo conjunto de ações de órgãos como ITERMA, AGERP e Núcleo de Projetos Especiais. Com o orçamento diminuto do ITERMA em 2015 pouco se avançou na arrecadação de terras devolutas. Ainda que tenha sido feita arrecadação sumária de 33 áreas²⁵, nenhuma titulação foi verificada em 2015.

Nesse cenário, é possível afirmar que trata-se de uma equação desigual de incentivos, com consequências declaradas e, já vivenciadas pelas comunidades tradicionais do Maranhão. Enquanto o Governo dialoga com os movimentos sociais²⁶, e até mesmo incrementa algumas políticas de incentivo a agricultura familiar, assume a defesa e direciona suas ações e investimentos para a promoção e expansão dos grandes empreendimentos no Maranhão.

É evidente o lugar privilegiado que os empresários e o agronegócio têm no governo, inclusive com poder para elaborar políticas públicas de incentivos e isenções, a exemplo do Conselho Empresarial do Maranhão e do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado do Maranhão - MAIS EMPRESAS²⁷.

Nesse contexto, chama à atenção a postura da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), que na contramão da política de transparência e controle que o Governo do Estado tem implantado, tem dificultado o acesso às informações relativas a licenciamentos ambientais e, na medida em que não consegue monitorar os impactos produzidos por empreendimentos licenciados, tem sido responsável também por graves violações aos direitos humanos.

Exemplo dessa postura se encontra na comunidade quilombola de Barro Vermelho, localizada em Chapadinha, onde uma empresa licenciada pela SEMA desenvolve atividade de extração de areia e cascalho as margens do Rio Munim, dentro do território da comunidade, gerando uma série de impactos socioambientais para todos que vivem no entorno e usam o rio como fonte de subsistência. Ressalte-se que a mesma atividade já foi multada e embargada na área e é objeto de Ações Civis Públicas²⁸, no entanto, o órgão ambiental não só concedeu licença ambiental, como permanece inerte ao pedido de suspensão da licença e fiscalização da área, feito pela SMDH desde junho de 2015.

Outra situação diz respeito ao não acesso as licenças ambientais da linha de transmissão do Parque Eólico de Paulino Neves a Miranda do Norte, solicitadas via ofício pela SMDH, necessárias para analisar e informar sobre os impactos do empreendimento que incidirão nas comunidades de Belágua e Urbano Santos, diretamente atingidas.

Diante desse quadro questionamos: é possível conciliar, ampliação de empreendimentos, como de plantios de eucalipto e grãos, e reconhecimento de territórios, historicamente ocupados por comunidades tradicionais?

DESAPROPRIAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO MARANHÃO

Em âmbito nacional, o cenário da reforma agrária e reconhecimento de territórios quilombolas também não avançaram. Segundo o Movimento de Trabalhadores Sem Terra (MST), há declínio sistemático dos recursos destinados ao INCRA²⁹, o que compromete as desapropriações de terra, o número de assentamentos criados e de famílias assentadas, que consolidam baixos índices nos últimos anos, conforme visto na tabela a seguir.

ASSENTAMENTOS DE 2002 A 2015

Ano	Nº Assentamentos criados	Nº famílias assentadas
2002	380	43.486
2003	321	36.301
2004	456	81.254
2005	859	127.506
2006	670	136.358
2007	388	67.535
2008	327	70.157
2009	298	55.498
2010	211	39.479
2011	112	22.021
2012	120	23.075
2013	133	30.239
2014	145	32.019
2015	81	2.669

Fonte: Dados da Reforma Agrária (INCRA).

Os dados relativos à criação de assentamentos em 2015 demonstram que este foi um ano em que a política de reforma agrária foi completamente esquecida³⁰. Por outro lado, setores ligados ao agronegócio pressionaram para a instauração, na Câmara de Deputados, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do INCRA, com o intuito de paralisar e criminalizar a atuação desses órgãos.

Os dados relativos às titulações de territórios quilombolas realizados pelo INCRA seguem a mesma lógica. Em 2015 foram apenas 09 territórios titulados, tratando-se a maioria de títulos

parciais³¹ - resultado de acordo com diferentes proprietários, que deixam as comunidades em situação de muita vulnerabilidade diante daqueles que ainda não chegaram a nenhum acordo com o INCRA. Titulações parciais e a demora nos procedimentos³² ameaçam as práticas tradicionais dessas comunidades, como plantios, preservação, gerência coletiva e compartilhada da natureza.

Nesse contexto, embora o Maranhão figure como um dos estados com maior número de territórios quilombolas titulados (55), no ano de 2015 não houve nenhuma nova titulação, restando pendentes, apenas no INCRA, 337 processos de titulação em andamento. A novidade no estado ficou por conta do lançamento do Programa “Maranhão Quilombola”³³, que compreende ações voltadas ao acesso à terra, à infra-estrutura, à inclusão produtiva e ao desenvolvimento local, à saúde, à educação e à cidadania quilombola, que até o fim do ano não se converteu em ações práticas.

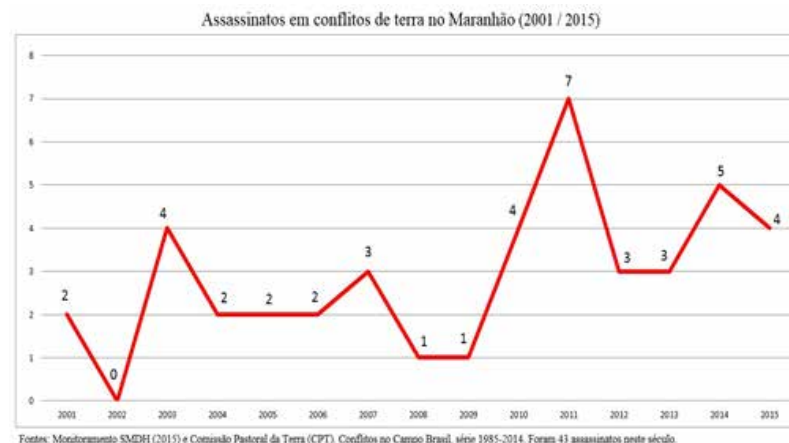
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA A PASSOS LENTOS E OS CONFLITOS AGRÁRIOS A PASSOS LARGOS

O ritmo da política de regularização fundiária é inversamente proporcional aos conflitos agrários. Os incentivos aos grandes empreendimentos contribuem significativamente para o aumento desses conflitos, pois estes são resultado de uma disputa desigual por territórios e bens naturais, onde de um lado estão as *comunidades tradicionais* e de outro agentes privados como fazendeiros, latifundiários e grandes empresas, além de uma variedade de obras de infra estrutura³⁴ que anunciam-se como inevitáveis.

Esses empreendimentos seguem tendo acesso facilitado às terras e à exploração dos bens naturais por parte do Estado que assume, dessa forma, o papel de promotor de graves violações aos direitos de inúmeras famílias, seja por meio dos licenciamentos ambientais sem transparência e controle social, seja através das

ações no Judiciário que autorizam despejos e solidificam o quadro de impunidade no campo, e seja ainda através do uso da força policial contra as *comunidades tradicionais*.

Em 2015, segundo a Comissão Pastoral da Terra, foram registrados 771 conflitos no campo, com 50 assassinatos de camponeses, que segundo consignam é maior número desde 2004, estando o Maranhão entre os três estados que lideraram o índice de violência no campo com vítimas fatais, registrando 06 assassinatos³⁵, conforme quadro abaixo:



Outra marca registrada dos conflitos fundiários maranhenses diz respeito à impunidade. De 1985 a 2015 foram registrados 137 casos, com 147 vítimas, dos quais até hoje 04 foram para julgamento - 02 condenações (um de mandante e um de executor) e 02 de absolvições. Na maioria dos casos a insuficiência de provas de autoria e materialidade do crime tem resultado em impunidade, revelando a fragilidade das políticas de segurança pública para lidar com os conflitos fundiários.

Fragilidades que são verificadas antes mesmo do assassinato, quando lideranças tentam fazer boletins de ocorrência de ameaças e muitas vezes são impedidas, ou ainda, quando conseguem, os casos

não são investigados adequadamente. Quando o pior acontece, a ausência de perícia técnica e outros procedimentos básicos prejudica a apuração do crime. Some-se a isso a desvalorização da Delegacia Agrária que, em 2015, sequer teve delegado titular e, com a atual estrutura, também não é capaz de lidar com a demanda relativa a conflitos fundiários.

Caso emblemático é o de José Maria Lino, ou José Nedina, como era conhecido em Santa Rosa, Araisos-MA. Presidente da Associação de Moradores, sempre lutou arduamente pela regularização do território e pelo uso compartilhado e coletivo dos recursos naturais, foi brutalmente assassinado em 19 de julho de 2014, permanecendo o crime impune até hoje, pois o Ministério Público, diferente do entendimento do Delegado que conduziu o inquérito, e mesmo do Juiz da Comarca, não ofereceu a denúncia “por falta de provas contra um dos indiciados”³⁶, culminando no arquivamento do processo.

Nesse contexto, o Governo articulou a implantação do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos³⁷ e criou a Comissão de Prevenção a Violência no Campo e na Cidade³⁸, esta última com o objetivo de mediar os conflitos fundiários no campo e na cidade nos moldes da Convenção 169 da OIT, da Lei Federal nº 8629/1993, dos Decretos Federais nº 4.887/2003 e 6.040/2007 e da Lei Estadual nº 9.169/2010. A Comissão tem competência ampla, dentre as quais se destaca: a) receber denúncias de quaisquer ameaças, atentados e atos de violência extrajudicial em conflitos agrários; b) avaliar as medidas necessárias a serem adotadas em ações possessórias coletivas e reivindicatórias, inclusive dialogando com Ministério Público e o Poder Judiciário quanto ao Provimento nº 29/2009, da Corregedoria-Geral de Justiça do Maranhão; c) sugerir medidas para agilizar o andamento dos processos administrativos e judiciais referentes à regularização fundiária urbana e rural e d) elaborar um Plano Estadual de Enfrentamento à Violência.

Até fevereiro de 2016, foram encaminhados à Comissão 309 casos de despejos judiciais (184 na Região Metropolitana e 125 no

interior do Estado)³⁹, advindo de ações possessórias. Desses, 51 casos foram apreciados pela Comissão (37 região metropolitana e 14 no interior), e algumas mediações e articulações institucionais foram importantes para sanar irregularidades processuais e evitar o cumprimento de despejos judiciais prematuros.

Os dados monitorados demonstram, ainda, que em 2014 foram executados 27 despejos judiciais, sendo 14 no interior do estado e 13 na região metropolitana, enquanto que em 2015, foram executados 08, sendo 05 no interior do estado e 03 na região metropolitana. Não obstante à diminuição no número de execuções, ainda permanecem altos os números de despejos por executar, que totaliza 218, sendo 66 no interior do estado e 152 na região metropolitana.

O baixo alcance desta Comissão (que apenas conseguiu apreciar 16,50% dos casos que lhe foram encaminhados em 2015) evidencia a necessidade de ações mais efetivas para o tratamento dos despejos no Maranhão, como a criação e a estruturação de uma Ouvidoria de Conflitos Fundiários, estruturação de órgãos como Delegacia Agrária, ITERMA, de competência do Executivo Estadual e investimentos em políticas específicas de regularização fundiária em áreas de conflito. Destaque-se que a necessidade de ações mais efetivas está para além do poder executivo, como a ampliação de Promotorias Agrárias, criação de Varas Agrária no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado, respectivamente.

CONCLUSÃO

Ao final de 2015, podemos afirmar que o modelo de desenvolvimento de apoio aos grandes projetos se consolida estrutural e progressivamente, ao mesmo tempo em que, o Governo Estadual também implementa ações de incentivo à agricultura familiar, o que não significou prioridade à política de regularização fundiária. Portanto, sem alterar a dinâmica e direção histórica das ações do Estado, as instâncias públicas governamentais

continuam atendendo prioritariamente os interesses dos grandes grupos econômicos e do capital externo, e assim, reproduzindo as condições favoráveis às práticas de injustiças socioambientais.

Essa afirmação pode ser expressa no contexto dos despejos forçados no Maranhão e nos resultados alcançados pela política de regularização fundiária no Estado. Apesar de iniciativas, como a existência da Comissão de Prevenção a Violência no Campo e na Cidade, ainda são necessárias políticas estruturais como regularização fundiária e o fim da impunidade no campo.

A Comissão, no entanto, pontua uma nova sistemática quanto à execução de reintegrações de posse, que tende a diminuir a violência que era perpetrada pelo próprio Estado, por meio da polícia, quando do cumprimento desses mandados. O Decreto 31.048/2015 regulamenta o uso de Força Policial para atendimento às determinações do Poder Judiciário relativas às reintegrações de posse e similares, nos meios urbanos e rural, consignando a necessidade de se esgotar todas as tentativas de mediação no âmbito da Comissão e, ainda, a possibilidade de responsabilidade administrativa em caso de inobservância da legislação.

A agricultura maranhense permanece caracterizada pelos monocultivos de exportação (a exemplo da soja e do eucalipto), além de novos investimentos para ampliação das indústrias e da estrutura portuária maranhense. Enquanto isso, a agricultura familiar, voltada para o mercado interno, permanece com a menor parte das terras e dos incentivos.

O governo estadual segue a política de “assegurar as condições institucionais e legais que garantam o bom funcionamento do fluxo de negócio dos grandes investidores”. A mesma política dos governos anteriores, porém com uma nova roupagem no que diz respeito aos diálogos e políticas de incentivo a agricultura familiar.

NOTAS

3. As atividades monitoradas são relativas ao Eixo II, Diretriz 4, objetivo estratégico 1, letra d -) Avançar na implantação da reforma agrária, como forma de inclusão social e acesso aos direitos básicos, de forma articulada com as políticas de saúde, educação, meio ambiente e fomento à produção alimentar; Eixo III, Diretriz 7, objetivo estratégico 3, letra 3 -) Assegurar as comunidades quilombolas a posse de seus territórios acelerando a identificação, o reconhecimento, a demarcação e a titulação de seus territórios, respeitando e preservando os sítios de valor de alto valor simbólico e histórico.

4. A exemplo da rubrica orçamentária publicada no Diário Oficial de 06. 11. 2015, pp.01-02.

5. A título de exemplo dos Termos de Compromissos entre Governo Estadual e Empresas Suzano Papel e Celulose S.A e ABC Indústria e Comércio S.A - ABC INCO, e, ainda, a assinatura de Memorando de Entendimento pelo Estado e a Beijing Huiquan Empresa de Investimentos Ltda. para tratativas sobre possibilidade de instalação de uma empresa siderúrgica.

Como Conselho Empresarial do Maranhão, o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado do Maranhão - MAIS EMPRESAS e participação na Agência de Desenvolvimento do MATOPIBA.

a exemplo do incentivo ao Programa de Parceria Florestal da Suzano, Papel e Celulose, que prevê convênios com bancos, fornecimento de mudas, insumos e assistência, com garantia de compra de até 95% da madeira produzida.

7. A exemplo do incentivo ao Programa de Parceria Florestal da Suzano, Papel e Celulose, que prevê convênios com bancos, fornecimento de mudas, insumos e assistência, com garantia de compra de até 95% da madeira produzida.

8. De acordo com a EMBRAPA “A expressão MATOPIBA resulta de um acrônimo criado com as iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Essa expressão designa uma realidade geográfica que recobre parcialmente os quatro estados mencionados, caracterizada pela expansão de uma fronteira agrícola baseada em tecnologias modernas de alta produtividade” (<https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>).

10. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>

11. Alto Mearim e Grajaú, Gerais de Balsas, Imperatriz, Chapadas do Alto Itapecuru, Chapadas das Mangabeiras, Caxias, Porto Franco, Médio Mearim, Lençóis Maranhenses, Chapadinha, Codó, Itapecuru Mirim, Presidente Dutra, Baixo Parnaíba Maranhense e Coelho Neto. Ver em https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150317_MATOPIBA_WEBSITE.pdf

12. Como as seguintes iniciativas monitoradas no Diário Oficial do Maranhão: Maio (11): RESOLUÇÃO ARSEMA Nº 14, DE 06 DE MAIO DE 2015: Homologa o enquadramento de Consumidor Livre de Gás Natural da UTE Parnaíba II Geração de Energia S.A; Junho (9) PORTARIA Nº 054, DE 27 DE MAIO DE 2015. Constituir Comissão Técnica para, no âmbito da Superintendência de Licenças Ambientais desta Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, analisar e emitir Parecer sobre o conteúdo do EIA/RIMA da Parnaíba Gás Natural S/A, concernente à Licença Prévia - LP para a implantação do empreendimento Complexo Eólico Caju, composto por 10 (dez) Centrais Geradoras Eólicas - CGEs - com potência total de 265 MW, nos Municípios de Água Doce do Maranhão e Araisões-MA; Agosto (6): DECRETO Nº 31.016, DE 6 DE AGOSTO DE 2015 Declara de utilidade pública as atividades de pesquisas sísmicas, perfuração de poços e implantação de infraestruturas relacionadas à produção e escoamento de gás natural para fins de intervenção no bloco PN-T-86, da Bacia do Baixo Parnaíba e dá outras providências.

13. Primeiro parque eólico do Maranhão trará desenvolvimento econômico e social ao estado. Disponível: <http://www.ma.gov.br/primeiro-parque-eolico-do-maranhao-trara-desenvolvimento-economico-e-social-ao-estado/>

14. “conhecida como Vila Cajueiro ou Sítio Bom Jesus do Cajual, constitui-se de cinco pequenos núcleos assim denominados: Parnaçu, Andirobal, Guarimanduba, Morro do Egito e Cajueiro”. (GEDMMA, RESEX de Tauá-Mirim: Cajueiro e outras comunidades tradicionais na luta por justiça e direitos territoriais, Zona Rural II, São Luís/MA – Brasil, 2014, disponível em <http://www.gedmma.ufma.br/wp-content/uploads/2014/11/Relatorio-SocioAntropol%C3%B3gico-RESEX-Cajueiro.pdf>)

15. Assinada por mais de 100 entidades, entre movimentos sociais, sindicatos, comunidades, grupos de estudo, entre outros. Disponível em: <http://www.defesadailha.com/424443920>

16. DECRETO Nº 30.624, DE 12 DE JANEIRO DE 2015, publicado no Diário Oficial do Maranhão de 14.01.2015, p. 01.

17. Publicada no DOE/MA nº 014 de 21.01.2015.

18. Portaria 0109/SEMA, de 29 de setembro de 2015, publicada no Diário Oficial do Maranhão de 02.10.2015, pp. 27-28.

19. UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente – GEDMMA. RESEX de Tauá-Mirim: Cajueiro e outras comunidades tradicionais na luta por justiça e direitos territoriais, Zona Rural II, São Luís/MA – Brasil - Relatório Socioantropológico. São Luís, 2014.

20. Embora anunciada como uma obra fundamental ao incentivo do turismo na região, chama a atenção o papel da empresa Omega Energia, que “executará as primeiras obras de construção da estrada” (disponível em: <http://www.ma.gov.br/governo-oficializa-construcao-da-estrada-que-liga-paulino-neves-a-barreirinhas/>),

que será essencial para a implantação do Parque Eólico Delta 3, em Paulino Neves. Disponível: <http://www.ma.gov.br/governo-concede-isencao-de-icms-para-empresas-que-pretendem-investir-na-geracao-de-energia-renovavel-no-ma/>

22. Essas situações foram denunciadas à autoridades como Secretário de Estado de Segurança Pública e ao Promotor de Justiça do Meio Ambiente, mas não houve providências.

23. <http://www.saf.ma.gov.br/o-governo-do-maranhao-beneficia-2-373-familias-rurais-com-titulos-de-propriedade-da-terra/>

24. PORTARIA/ITERMA/GP/Nº 046/2015, publicada no Diário Oficial de 01.07.2015, p. 34

25. Ver no Diário Oficial do Maranhão, nos dias 16 de jan, 16 de mar, 20 de abr, 21 de jul, 31 de ago, 07 de set, 10 de set, 21 de set e 12 de nov de 2015.

26. Do ponto de vista da relação do Governo Estadual com os movimentos sociais no campo, identificou-se uma série de diálogos estabelecidos com organizações da sociedade civil sobre pautas específicas a exemplo de indígenas, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, trabalhadores rurais sem terra, e pautas mais amplas a exemplo daquela discutidas com FETAEMA e Fórum em Defesa da Vida do Baixo Parnaíba Maranhense.

27. Criado através da Lei nº 10.259 de 16 de junho de 2015, publicado no DOE de 16 de junho, pp. 4-7.

28. Proc. nº 00354504020134013700, que tramita na 8ª Vara Federal, Seção Judiciária do Maranhão e Proc. nº 00231305520134013700, que tramita na 13ª Vara Federal. Na Justiça Estadual, Comarca de Chapadinha Ação Civil Pública nº 951/2014.

29. Dados do MST demonstram que de 2010 a 2014, o orçamento anual do INCRA caiu 85%. E em 2015, segundo a CPT, o INCRA, que possuía um orçamento inicial da ordem de R\$ 1,65 bilhão, atuou em 2015 com metade deste valor: R\$ 874,37 milhões. Informações disponíveis em: <http://www.mst.org.br/2015/05/28/governo-federal-corta-mais-de-50-dos-recursos-da-reforma-agraria.html>

30. Em entrevista, o MST sugere que em 2015 foram 26.235 famílias assentadas (<http://www.mst.org.br/2016/01/13/2015-entra-para-historia-como-o-ano-que-nao-existiu-para-a-reforma-agraria-afirma-dirigente.html>), no entanto os dados do INCRA consolidam outros números. (http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/pa_2015.pdf)

31. Dados Comissão Pró-Índio (2015), atualizados até 18 de dezembro, disponível em: <http://comissaoiproindio.blogspot.com.br/2015/12/terras-quilombolas-em-2015- apenas-9.html>

32. Embora no INCRA existam 1.514 procedimentos em aberto para titulações, até hoje só foram regularizadas 163 terras quilombolas, onde vivem 252 comunidades. Enquanto isso, 87,5% desses procedimentos, sequer contam com

o relatório de identificação publicado, que diz respeito a uma das primeiras fases do processo de titulação. Em 2015 (até 18/12) haviam sido “assinados 14 decretos de desapropriação, publicadas 14 Portarias de Reconhecimento e 25 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID)”. (Comissão Pró-Índio São Paulo, disponível em:

33. DECRETO Nº 30.981, de 29 de JULHO de 2015, Publicado no Diário Oficial de 30.07.2015, p. 02.

34. Texto da Comissão Pastoral da Terra, disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3044-balanco-da-questao-agraria-no-brasil-em-2015>

35. Importante registrar que no ano de 2015 o Monitoramento da SMDH contabilizou 04 assassinatos no campo, enquanto a CPT registrou a parcial de 05 assassinatos. A diferença diz respeito à inclusão, nos registros da CPT, da morte do líder comunitário Antônio Isídio Pereira da Silva, encontrado morto em Codó no dia 25 de dezembro de 2014.

36. Importante ressaltar que a SMDH, antes mesmo da sentença de arquivamento do feito, solicitou ao Ministério Público, que solicitasse ao juiz, o envio dos objetos apreendidos na cena do crime para perícia em São Luís, ou local mais próximo onde houvesse estrutura para tanto, pedido que foi sumariamente ignorado.

37. Notícia disponível em: <http://www.ma.gov.br/governo-articula-implantacao-do-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos/>

38. Lei nº 10.246, de 29 de maio de 2015, publicada no DOE-MA de 29.05.2015, pp. 03-04.

39. Dados fornecidos pela Comissão em fevereiro de 2016. Ocorre que para fechamento do Monitoramento SMDH de 2015, consideramos 290 casos, sendo 112 no interior do estado e 178 na região metropolitana, aqui considerada apenas São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maristela de Paula (Coord.) Pesquisa Conflitos socioambientais no leste maranhense: problemas provocados pela atuação da Suzano Papel e Celulose e dos chamados gaúchos no Baixo Parnaíba. GERUR/UFMA, 2012.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3). Comissão Pró-Índio (2015). Disponível em: <http://comissaooproindio.blogspot.com.br/2015/12/terras-quilombolas-em-2015-apenas-9.html>

CPT. Texto da Comissão Pastoral da Terra, disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3044-balanco-da-questao-agraria-no-brasil-em-2015>

EMBRAPA. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>

GOVERNO DO MARANHÃO. Primeiro parque eólico do Maranhão trará desenvolvimento econômico e social ao estado. Disponível: <http://www.ma.gov.br/primeiro-parque-eolico-do-maranhao-trara-desenvolvimento-economico-e-social-ao-estado/>

GOVERNO DO MARANHÃO. Disponível em: <http://www.ma.gov.br/governo-oficializa-construcao-da-estrada-que-liga-paulino-neves-a-barreirinhas/>), que será essencial para a implantação do Parque Eólico Delta 3, em Paulino Neves.

GOVERNO DO MARANHÃO. Disponível: <http://www.ma.gov.br/governo-concede-isencao-de-icms-para-empresas-que-pretendem-investir-na-geracao-de-energia-renovavel-no-ma/>

GOVERNO DO MARANHÃO. <http://www.saf.ma.gov.br/o-governo-do-maranhao-beneficia-2-373-familias-rurais-com-titulos-de-propriedade-da-terra/>

INCRA. Dados de Assentamento Criados em 2015, disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/pa_2015.pdf

MOVIMENTO EM DEFESA DA ILHA. Carta de Repúdio a Autorização Para a Construção de Porto na Comunidade Cajueiro. Disponível em: <http://www.defesadailha.com/424443920>

MARANHÃO. Diário Oficial do Maranhão. Resolução ARSEMA Nº 14, de 06 de maio de 2015: Homologa o enquadramento de Consumidor Livre de Gás Natural da UTE Parnaíba II Geração de Energia S.A.

MARANHÃO. Diário Oficial do Maranhão. Portaria Nº 054, DE 27 de maio de 2015. Constituir Comissão Técnica para, no âmbito da Superintendência de Licenças Ambientais desta Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, analisar e emitir Parecer sobre o conteúdo do EIA/RIMA da Parnaíba Gás Natural S/A, concernente à Licença Prévia - LP para a implantação do empreendimento Complexo Eólico Caju, composto por 10 (dez) Centrais Geradoras Eólicas - CGEs - com potência total de 265 MW, nos Municípios de Água Doce do Maranhão e Araisos-MA.

MARANHÃO. Diário Oficial do Maranhão. Decreto Nº 31.016, de 6 de agosto de 2015. Declara de utilidade pública as atividades de pesquisas sísmicas, perfuração de poços e implantação de infraestruturas relacionadas à produção e escoamento de gás natural para fins de intervenção no bloco PN-T-86, da Bacia do Baixo Parnaíba e dá outras providências.

MARANHÃO. Decreto nº 30.610, de 30 de dezembro de 2014.

MARANHÃO. Diário Oficial de 06. 11. 2015, pp.01-02.

MARANHÃO. Decreto Nº 30.624, de 12 de janeiro de 2015, publicado no Diário Oficial do Maranhão de 14.01.2015, p. 01.

MARANHÃO. DOE/MA nº 014 de 21.01.2015.

MARANHÃO. Portaria 0109/SEMA, de 29 de setembro de 2015, publicada no Diário Oficial do Maranhão de 02.10.2015, pp. 27-28.

MARANHÃO. PORTARIA/ITERMA/GP/Nº 046/2015, publicada no Diário Oficial de 01.07.2015, p. 34.

MARANHÃO. Diário Oficial do Maranhão, nos dias 16 de jan, 16 de mar, 20 de abr, 21 de jul, 31 de ago, 07 de set, 10 de set, 21 de set e 12 de nov de 2015.

MARANHÃO. Lei nº 10.259 de 16 de junho de 2015, publicado no DOE de 16 de junho, pp. 4-7.

MARANHÃO. Decreto Nº 30.981, de 29 de julho de 2015, Publicado no Diário Oficial de 30.07.2015, p. 02.

MARANHÃO. Lei nº 10.246, de 29 de maio de 2015, publicada no DOE-MA de 29.05.2015, pp. 03-04.

MARANHÃO. Decreto 31.048/2015.

MST. Informações disponíveis em: <http://www.mst.org.br/2015/05/28/governo-federal-corta-mais-de-50-dos-recursos-da-reforma-agraria.html>

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente – GEDMMA. RESEX de Tauá-Mirim: Cajueiro e outras comunidades tradicionais na luta por justiça e direitos territoriais, Zona Rural II, São Luís/MA – Brasil - Relatório Socioantropológico. São Luís, 2014. (GEDMMA, RESEX de Tauá-Mirim: Cajueiro e outras comunidades tradicionais na luta por justiça e direitos territoriais, Zona Rural II, São Luís/MA – Brasil, 2014, disponível em <http://www.gedmma.ufma.br/wp-content/uploads/2014/11/Relatorio-SocioAntropol%C3%B3gico-RESEX-Cajueiro.pdf>.

SENTIDO DA PROTEÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

Achegas de subsídio para a construção de uma Pedagogia da Proteção na prática do Provita*

Paulo César Carbonari^{1**}

A reflexão ajuda a organizar as percepções e as experiências que nem sempre encontram formulações sistemáticas. Nesta direção é que se põe este artigo. Quer ser um esforço de sistematização de saberes, de concepções e práticas que ajudem a pensar o sentido da proteção à luz dos direitos humanos, tendo em vista a construção de uma pedagogia da proteção como parte da ação protetiva no Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita).

A sistematização pretende recolher as formulações acumuladas nos processos formativos e nos debates e assessorias realizadas nos últimos anos, tendo em vista subsidiar a formulação que vem sendo realizada no âmbito das entidades gestoras reunidas e articuladas pelo Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG). Visa também subsidiar eventuais e necessárias definições de metodologia e de procedimento que podem ser construídos nos processos formativos e nas reformulações das dinâmicas de atuação que estão em curso. As achegas de subsídio crítico são oriundas do próprio processo e pretendem alimentá-lo. Isto permite que os acumulados possam ser revisitados, discutidos, revisados, ajustados e, especialmente, compreendidos, criticados e aprofundados pelos diversos agentes da efetivação dos Provitas.

Não é demais lembrar que toda sistematização é sempre um olhar, uma leitura, um posicionamento, por isso impossível de dar conta da complexidade e das diversidades constitutivas das múltiplas realidades com as quais pretende dialogar. Isso o torna um exercício aberto à construção, obra que somente se efetivará em diálogos construtivos, sinceros e comprometidos para os quais estamos sempre disponíveis.

Assim, esta reflexão se constitui numa parte de um exercício mais amplo. Nesta, toma-se por objeto algumas questões que poderiam orientar a compreensão do significado de proteção no contexto do Provita e algumas implicações para pensar a proteção como ação em direitos humanos, extraindo-se, ao final, algumas consequências para uma pedagogia da proteção. O esforço é problematizado, por isso, levanta mais questões do que oferece respostas sistemáticas. Levantá-las parece essencial, especialmente se o que nos interessa principalmente é subsidiar o seguimento do debate.

1. Proteção e direitos humanos

Uma primeira questão a refletir é a de saber em que medida e qual o alcance da ação protetiva do Provita no sentido de ser

1. Doutor em filosofia (Unisinos), professor de ética e filosofia no Instituto Berthier (Passo Fundo, RS), militante de direitos humanos (CDHPF/MNDH), presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, atua como assessor do Provita Nacional e de alguns Provitas Estaduais.

caracterizada como uma atuação em direitos humanos e, se assim, se faz parte de um processo mais amplo de atuação integral em direitos humanos.

A proteção feita no seio do Provita tem o escopo de fazer frente àquelas situações nas quais seres humanos encontram-se em situação de vulnerabilidade decorrente do risco e ameaça à sua vida ou a direitos pelo fato de serem parte [como testemunha ou réu colaborador ou outra] de um processo penal. Assim, a proteção feita no Provita tem uma especificidade que a caracteriza, a saber, a de proteger vítimas e testemunhas ameaçadas que são parte de uma ação penal.

Esta condição especial não retira daquele e daquela que precisa de proteção do contexto mais geral da proteção dos direitos humanos, mas agrega exigências específicas de proteção que, mesmo que incorporem os elementos gerais da proteção aos direitos humanos, guardam necessidades próprias.

Entre os elementos de caracterização a ação protetiva em direitos humanos está a forma como se articulam estratégias de ação que se pode caracterizar como impositivas (de coerção) ou cooperativas (de coesão); estratégias de tutela ou de cuidado; estratégias de regulação ou de emancipação; estratégias de promoção das capacidades ou de ênfase nas debilidades; enfim, estratégias diversas que, tanto especificamente, quanto combinadas, têm consequências concretas, além de partirem de uma concepção orientadora. A forma como vierem a ser efetivadas constitui-se em fator decisivo para demonstrar o grau de adesão a uma prática protetiva orientada pelos direitos humanos.

A avaliação das práticas protetivas também poderia indicar em que medida as estratégias são enfatizadas e quais as razões pelas quais são utilizadas ou não. Esta análise poderia permitir a identificação das características próprias de uma proteção em direitos humanos e em que medida ela dialoga com a proteção entendida de outro modo. Observe-se, todavia, que a ação protetiva no Provita parece não ter como escapar de combinar várias formas

de ação protetiva, o que a torna amplamente complexa e exigente.

A proteção feita pelo Provita articula e combina vários tipos específicos de proteção, particularmente a proteção como segurança, como assistência e como cuidado pessoal/interpessoal, entre outras. Cada uma destas ações tem semelhanças com a ação protetiva em direitos humanos, mas também significativas diferenças. Assim, para aclarar a especificidade da proteção em direitos humanos no Provita, necessário se faz identificar a especificidade da ação protetiva em direitos humanos num contexto no qual há risco e ameaça grave à integridade física, à vida e aos direitos, e significativa vulnerabilidade do sujeito-em-proteção, sendo esta determinada como parte de um processo judicial. Este conjunto de componentes constituem-se condicionalidades da ação protetiva que vão gerar consequências para sua caracterização.

2. Agentes da ação protetiva

A compreensão de quem são os agentes da ação protetiva e de como se relacionam uns com os outros no contexto da ação protetiva é fundamental para compreender a ação e para caracterizá-la como parte (ou não) de uma ação protetiva em direitos humanos.

A ação protetiva constitui-se fundamentalmente numa prática da qual participam de algum modo sujeitos-agentes do processo protetivo, sejam eles os que atuam diretamente no processo protetivo, sejam os que atuam de forma coadjuvante e complementar, porém não menos determinante. A ação direta articula particularmente o sujeito-em-proteção e o agente-protetor. A ação coadjuvante e complementar articula agentes sociais, agentes públicos estatais, agentes de segurança, agentes de justiça, agentes difusos da sociedade, enfim, uma gama significativa de agentes incidentes no processo protetivo que, mesmo não tenham intervenção direta, são intervenientes que, de algum modo, geram consequências para a ação protetiva.

Pode-se entender, por exemplo, que os agentes diretos estabeleçam entre si dinâmicas horizontalizadas de relação que se

abrem para que as relações sejam dialógicas; mas também podem ser verticalizadas [que pode ser de representação de autoridade cuidadora, mas que também pode ser de agente regulador aplicador de processos repressivos e punitivos feitos de forma impositiva] e em nada dialógicas e emancipadoras. Ademais, facilmente o excesso de zelo pode confundir cuidado com tutela, fazendo com que a relação de proteção seja paternalista e pouco aberta à perspectivas emancipatórias de relação.

Por outro lado, pode-se entender que os agentes intervenientes que são determinantes da proteção, como os participantes dos conselhos deliberativos ou mesmo os agentes do sistema de justiça e segurança, podem tomar decisões e exercer coerções objetivas que sejam determinadoras do que será a efetivação da proteção direta ou podem se constituir em fóruns de escuta e de construção participativa de soluções adequadas à proteção que seja emancipatória. Assim, também os dirigentes da entidade gestora, sua concepção de gestão ou de ação é determinante para orientar a ação da equipe de agentes-protetores. Ademais, não se pode esquecer dos vetores gerenciais e operativos (fluxo de recursos financeiros, se regular e ininterrupto, por exemplo) que, quando não estruturalmente e sistematicamente resolvidos, podem gerar interferências objetivas e comprometedoras da realização da ação protetiva.

A questão central exige perguntar-se pelo lugar do sujeito-em-proteção no processo de ação protetiva, se de sujeito em processo de proteção e por isso, agente de sua própria proteção e cuja ação protetiva do sistema de proteção se verga a ele na ação imediata do Provita do qual faz parte ou se, ao contrário, é mais um “usuário” que passivamente se verga ao sistema de proteção e a ele se submete, com muito pouco ou sem qualquer tipo de participação no processo de sua própria proteção. Assim, a mudança de nome que vem sendo sugerida no contexto do debate da pedagogia da proteção não é apenas uma operação semântica; ela guarda uma expectativa performativa pragmática, ou seja, pretende que esta

mudança também signifique mudança de prática e, acima de tudo, da prática de compreender e de se relacionar com aquele/a que é a razão central de toda a ação protetiva. A ação protetiva será certamente mais próxima de uma ação de proteção dos direitos humanos quanto mais for capaz de compreender aquele/a que é protegido/a como sujeito-em-proteção e, como tal, um sujeito de direitos, um sujeito de direitos humanos cuja dignidade, mesmo que em alguma situação esteja despotenciada ou violada, é sempre dignidade humana em seu sentido pleno.

3. Risco e vulnerabilidade na ação protetiva

Toda a ação protetiva se dá na presença de fatores chave, o risco, de um lado, e a vulnerabilidade a ele, de outro. Esta é outra questão para pensar a ação protetiva e sua medida em relação aos direitos humanos.

Em sentido geral, dos direitos humanos, pensar o risco, é compreender as contradições e insuficiências sistêmicas de promoção de condições para que todos e cada ser humano se realize como ser humano com direitos, para que sua dignidade seja vivida cotidianamente e em todas as suas dimensões, enfim, para que possa reproduzir sua condição de sujeito de direitos humanos efetivamente. Por outro lado, pessoas concretas e grupos não estão em condições de autoproteção e, por fatores internos ou externos, estão vulnerabilizados, necessitantes de algum tipo de atenção e proteção, sem o que tornam-se potencialmente ou efetivamente vítimas de violação de direitos humanos.

O fato de haver risco e vulnerabilidade torna a ação protetiva necessária. No entanto, a força do risco entendido como necessidade de segurança e de proteção à vida pode, a depender do modo como for tratado, se sobrepor a outras necessidades de proteção identificadas na singularidade do caso. A prioridade, se confundida com a secundarização da atenção a outras necessidades e à garantia de outros direitos, pode levar à sobrevivitização e a não efetivação de direitos, rompendo com o princípio da interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos.

Em termos ético-políticos, trata-se de perguntar-se em qual perspectiva o “fazer viver e não deixar morrer” da ação no Provita se interpõe: se viver como zoé, ou se viver como bios, e mais do que isso, como bem-viver. Ou seja, o “fazer viver e não deixar morrer” poderia ser um viver no sentido da “mera vida” (Benjamin) ou da “vida nua” (Agamben), sem com isso desqualificar o sentido que ela tem como corporeidade vivente a ser conservada. O manter a testemunha viva simplesmente pode ser só uma necessidade do sistema penal que sequer se interessa por sua mera vida, mas apenas por sua vida como peça do sistema acusatório, mas pode também ser pensado como um manter uma mera vida como condição para a promoção de mais vida, do bem-viver, da vida com direitos humanos, com todos os direitos humanos.

A depender do modo como se aborda a questão acima identificada, resultará em compreender a ação protetiva como realizadora da interdependência e da indivisibilidade dos direitos humanos ou de sua negação prática na vida concreta e singular, na corporeidade, cuja dignidade será tratada como integralidade ou comocisão que dá margem para escolhas seletivas e secundarizadoras de direitos. Compreender a segurança como prioritária significaria, num contexto de direitos humanos, compreendê-la como parte de um processo amplo e complexo de proteção da singularidade da dignidade de uma pessoa concreta que é parte de um Programa de Proteção e que, por este fato, não haveria de abdicar de nenhum de seus direitos humanos, nenhum, sob pena de ver transformada a testemunha em proteção em alguém a quem se haveria de penalizar. Neste sentido, por exemplo, o debate sobre a garantia do direito de ir e vir, é só uma mostra do que significa fazer a proteção com direitos humanos, a proteção dos direitos humanos, não sua violação.

4. Inserção social na ação protetiva

Ainda um aspecto relevante da ação protetiva é perguntar-se em que medida ela potencializa ou despotencia a inserção

social, comunitária e familiar do agente-em-proteção. A reflexão remete para os debates frutíferos no seio do Provita sobre o significado da inserção (ou re-inserção) social. Estudiosos do risco e da vulnerabilidade apontam este como um fator determinante do aumento ou da diminuição da vulnerabilidade.

O fato de trabalhar a proteção como um processo de isolamento do sujeito-em-proteção ou de sua inserção (e re-inserção) em dinâmicas de sociabilidade comunitária e familiar é determinante para que se possa tomar a proteção como um processo de redução/controlado do risco e de diminuição/controlado da vulnerabilidade. Se, por um lado, a proteção exige uma incidência de modo a estabelecer algum grau de controle e afastamento dos fatores que geram risco aos sujeitos que precisam de proteção – ação sempre precária e parcial, dada a baixa probabilidade de um programa protetivo incidir sobre todos os vetores e variáveis ambientais que incidem no processo de geração da necessidade de proteção, ficando restrito à ação em alguns dos que aparecerem circunstancialmente como os mais contundentes, tendo ampla dificuldade de incidência estrutural para seu afastamento ou eliminação – por outro, precisa fortalecer as condições para que os próprios sujeitos desenvolvam capacidades que façam frente às suas vulnerabilidades a este risco, o que exige a viabilização para que estas duas dinâmicas se complementem, havendo, certamente no caso da segunda uma maior possibilidade de êxito, dado que o próprio sujeito haveria de estar, antes de qualquer sistema ou programa, interessado em sua própria proteção – o que não necessariamente ocorre em todos os casos. Mas isso não dispensa o sistema protetivo de efetivamente agir, mesmo quando aquele que está em proteção parece não querê-la.

A ação protetiva, como dissemos, é limitada na capacidade de controle dos fatores do risco em sentido sistêmico, ficando sua atuação circunstanciada a medidas mitigadoras cuja vigilância de quem está sendo protegido e de quem se responsabiliza pela proteção precisa ser permanente. Por outro lado, a ação protetiva

que não confia e não age objetivamente no desenvolvimento de capacidades de redução da vulnerabilidade e de promoção da auto-proteção estará certamente mais carente de condições de proteção efetiva. Em qualquer das situações, a questão está no grau de adesão do sujeito-em-proteção à sua própria proteção e no grau de adesão de suas relações, especialmente as mais imediatas e circunstanciais (familiares e comunitárias), nesta mesma perspectiva de proteção. O contrário representaria efetivamente não somente o aumento da vulnerabilidade, mas a potenciação de riscos circunstanciais, além do riscos sistêmicos.

O tipo de inserção social pode ser potencializador de riscos e despotenciador de capacidades para enfrentar as vulnerabilidades ou, pelo contrário, despotenciador de riscos e potenciador de condições para reduzir vulnerabilidades, sendo o ponto de equilíbrio ideal certamente este último. Assim, a ação protetiva haveria de incidir, de alguma forma, na estrutura das relações nas quais o sujeito-em-proteção está inserido, e ela o faz efetivamente, transferindo-o de local de moradia, afastando-o do convívio de seus afetos familiares, entre outros aspectos, promovendo nova alocação de moradia, realizando encontros familiares e outros processos próprios desta dinâmica.

A questão da inserção social, portando, não é uma questão posta para o pós-proteção, mas uma questão central do próprio exercício da proteção. Sem que as relações sejam protetivas não há sistema, programa ou mesmo sujeito-em-proteção que sozinho seja capaz de fazer frente às necessidades de proteção no sentido amplo da garantia de todos os direitos humanos, o que remete a pensar que o fato de alguém que esteja sendo protegido trabalhe, vá à escola, ao posto de saúde, recolha previdência social, possa ir e vir, tenha direito à livre expressão, para listar alguns dos direitos humanos, não é uma questão menor ou de dependência da burocracia dos serviços públicos. Eles constituem-se em condições objetivas para determinar o grau de inserção social e, em consequência, de garantia dos direitos humanos. Uma pessoa cujos direitos humanos estejam

sendo realizados, portanto, protegidos, é aquela cuja situação não é somente de inserção, mas também de integração na vida social e comunitária. Impossível que alguém que esteja de alguma forma excluído da vida social possa estar protegido e tenha seus direitos efetivamente realizados.

5. Normas e ação protetiva

A questão do cumprimento ou não de normas pode ser pensada sob diversos aspectos quando olhada à luz dos direitos humanos. Se tida meramente como o enquadramento regulatório ou se tida como mecanismo de convencimento e de comprometimento responsável no processo de proteção. Em complemento, há a questão de saber a quem compete e quais os processos e procedimentos são adequados aos direitos humanos (ou lhe são violadores) quando se trata de enfrentar situações nas quais se verifica a quebra de norma.

As normas do Programa são construídas para que a política pública de proteção possa ser implementada com regularidade e que se evite o casuísmo voluntarista e discricionário dos agentes dele participantes, fazendo parte, portanto, de um conjunto de condições para que a proteção seja viabilizada de forma consistente e consequente. Isso significa dizer que o fato de haver normas não significa necessariamente ter a regulação como elemento de ação, mesmo que, como se sabe, toda norma, exerce sempre um constrangimento ordenador de condutas e de posições que nem sempre se ajustam às idiosincrasias individuais dos participantes. O ordenamento dos processos protetivos, porém, se feito exclusivamente ao modo repressivo e para a contenção, certamente não alcançará as condições de se constituir em elemento emancipatório dos agentes que dele fazem parte. Assim que, há a possibilidade de abrir uma perspectiva emancipatória neste regramento.

Em termos práticos, trata-se de pensar como se articulam estratégias de ação que se pode caracterizar como impositivas,

de correção e de coerção e estratégias cooperativas ou de coesão. Processos de ação podem conjugar estas duas estratégias. Mas, podem também enfatizar a uma ou a outra. As condicionalidades específicas da ação protetiva indicam para a ênfase na dimensão cooperativa, da produção de coesão, de modo que o que possa vir a exigir algum tipo de constrangimento, de correção ou de coerção no processo protetivo fica a ela subordinado. O limite de uma ou de outra haverá de ser sempre a dignidade humana e a efetivação dos direitos humanos dos agentes envolvidos, não havendo, em hipótese alguma, dispensa de cumprimento das responsabilidades com o respeito à dignidade e aos direitos humanos de qualquer das partes e de todos em conjunto.

A questão exige pensar formas concretas de promoção da responsabilidade, da co-responsabilidade, que significa, em sentido ético-político, tomar o outro ao próprio encargo, sendo que este encargo tem uma mutualidade, no sentido de que não só o agente-protetor tem responsabilidade pela proteção do sujeito-em-proteção, mas que este último também é responsável por proteger o agente-protetor – por exemplo, não pode publicizar sua identidade, e se o fizer, o porá em risco assim como a si mesmo. A instalação dessa mutualidade é fundamental e não exclui a especificidade da responsabilidade de cada agente no processo de proteção que, por vezes, é unilateral e devida do agente-protetor para o sujeito-em-proteção, seja como responsabilidade profissional, seja como responsabilidade pública decorrente de uma previsão legal e da política pública na qual o programa de proteção se insere.

Pensar e implementar as condições para que esta possibilidade emancipatória seja aquela experimentada no processo protetivo é o desafio central da ação protetiva orientada pelos direitos humanos e feita como efetivação dos direitos humanos. Esta questão implica pensar os méritos nos quais se deve estabelecer os controles e as formas de convencimento a seu respeito, bem como os processos e procedimentos empreendidos para a apuração, identificação e eventual “punição” em caso de

seu desrespeito. Estas últimas questões, se pensadas de forma repressiva e disciplinadora, certamente estarão muito próximas a pequenos tribunais (administrativos, judiciais ou políticos) nos quais se haveria de ver determinadas as “culpas” e também as sanções decorrentes. Por outro lado, se pensadas de forma constitutiva de responsabilidades, implicarão processos de mediação de conflitos e de práticas restaurativas a serem inseridas nas dinâmicas da ação protetiva. O modo de ação, bem como o que está em jogo nela, são determinantes para efetivar ou não os direitos de quem está sendo protegido ou mesmo de quem atua na proteção.

Em conclusão... algumas consequências pedagógicas

É no contexto dos aspectos apontados – alguns deles – que se insere o que poderia ser entendido por pedagogia da proteção. Ela trata de explicitar os componentes constitutivos da ação protetiva em sua dimensão pedagógica, ou seja, como processos e ações educativas nos quais a aprendizagem se constitui fundamental.

A aprendizagem é uma prática na qual o fundamental é a abertura para o novo, para a produção de alternativas de compreensão, de ação e de efetivação (de teoria, de prática e de técnica), de modo que o sujeito aprendente se constitua no principal autor de suas próprias escolhas entre as alternativas [por isso a educação é centralmente prática de liberdade e só acontece em ambiente livre e de promoção da liberdade] de modo a construir suas competências, suas atitudes e suas habilidades – próprias, não miméticas. É pela produção de alternativas para enfrentar as realidades concretas que a educação se converte em processo multidimensional de formação de sujeitos, entendendo-os como agentes que exercem a autonomia circunstanciada na realidade e como forma de inserção e de resposta a ela. Educador/a e educando/a constituem-se em relação de aprendizagem se mediatizados pelas realidades (do mundo) nas quais se realizam, de modo que já não há um que ensina e outro que aprende de

modo unilateral e sim os que aprendem juntos, numa relação eminentemente horizontal e dialógica.

Esta compreensão de aprendizagem, pode-se notar, tem uma estreita aproximação com a compreensão de proteção em direitos humanos. Ora, se proteger se dá numa relação horizontal e dialógica e a aprendizagem também, então se poderia dizer que há uma conversibilidade direta entre proteção e educação, a ponto de afirmar que a proteção é educação e a educação é proteção [no caso da primeira mais claro do que no da segunda], ou melhor, para o caso do que nos interessa diretamente aqui, que a ação protetiva é ação educativa, mais, que dificilmente se poderia fazer uma ação protetiva em direitos humanos sem que ela também fosse ação educativa. Esta construção guarda o núcleo de compreensão do que significa, de modo geral, a pedagogia da proteção que, a rigor, além de se constituir na prática educativa presente na ação protetiva, ou como ação protetiva, também se oferece com a reflexão a ser feita sobre, na e a partir da prática educativa.

A rigor, a pedagogia da proteção poderia ser entendida como uma forma de fazer da atuação protetiva em direitos humanos um modo de ser que se efetive como educação em direitos humanos a fim de promover processos que colaborem para que os seres humanos se façam sujeitos de direitos enquanto partícipes dos processos de ação protetiva. Por isso, a pedagogia da proteção haveria de ser mais do que “aplicar” uma concepção de educação em direitos humanos a um âmbito específico da ação em direitos humanos, tratar-se-ia de compreender a própria ação protetiva, uma prática educativa em geral, como sendo uma prática de educação em direitos humanos.

Neste sentido, se a educação em direitos humanos pretende formar através da prática de processos multidimensionais de formação do sujeito de direitos humanos, a prática da proteção adquire, neste sentido, um componente fundamental que é dizer que o que se quer com toda a ação protetiva é que os participantes dela, ao fim e ao cabo, por mediações específicas e especiais

que haverão de ser construídas desde a e na prática da proteção, constituam-se, a si próprios e aqueles e aquelas com quem mantém relações, sujeitos de direitos humanos. A principal obra do processo educativo num programa de proteção é colaborar para que cada um dos agentes dele participantes, particularmente os sujeitos-em-proteção possam fazer a transição – passagem – da condição sujeito de direitos “despotenciado” para a condição de sujeito de direitos “potenciado”.

A pedagogia da proteção atravessa todas as dinâmicas protetivas e compromete a todos os sujeitos participantes do processo de proteção de modo a converter-se em prática pedagógica realizada na ação protetiva; educação própria da ação protetiva; finalmente, modo de ser da ação protetiva. Ou seja, não haveria ação protetiva orientada pelos direitos humanos se esta mesma ação protetiva não fosse perpassada pela pedagogia da proteção, do mesmo modo que a pedagogia da proteção se converte no modo próprio de fazer ação protetiva com direitos humanos. Um desafio estruturante a toda a ação protetiva.

Neste esforço, a pedagogia da proteção parece repor a ação protetiva não mais do que como prática de direitos humanos, por isso tem sua centralidade na promoção de sujeitos de direitos, no aprender a ser sujeito de direitos humanos, o que se faz em relações, processos e dinâmicas nas quais e em cada uma das quais, por mais pequena que seja, a centralidade se volta para a realização da dignidade humana de todos/as os/as envolvidos/as e implicados/as, abrindo para o exercício da responsabilidade pessoal e institucional, pública e privada, estatal e da sociedade civil com a realização de todos os direitos humanos na vida de todas e de cada uma das pessoas.

Este conjunto exige revisões e formulações de concepção, mas também novas formulações e estratégias de metodologia, de processo e de procedimento. Isso tudo vem trazendo a necessidade de aprofundamento de processos e envolvimento dos diversos sujeitos, sejam eles participantes diretos da ação protetiva. Isto

requer, portanto, tomar a prática à luz da teoria da proteção e sistematizar uma teoria que dê conta das exigências práticas de efetivamente realizar direitos humanos no processo de realização da proteção, ou, de fazer efetivamente uma pedagogia da proteção dos direitos humanos e a proteção dos direitos humanos se constituir numa pedagogia.

NOTAS

* Este documento resulta de uma sistematização feita na condição de assessor dos processos formativos nacionais e também de assessor/supervisor em alguns Programas Estaduais. Se põe como uma contribuição ao debate e à construção coletiva. Foi originalmente elaborado para subsidiar o Encontro Nacional de Formação do Provita com participação do FNEG, realizado em Brasília, de 05 e 06 de agosto de 2015, onde foi analisado e criticado. Algumas das observações lá acumuladas são aqui incorporadas, por isso, este texto já é uma revisão daquela primeira versão.

** Em âmbito nacional, a consigna pedagogia da proteção nasceu num dos encontros de formação (em 2013), quando se discutia o sentido específico da ação protetiva no Provita e o que significava caracterizá-la como ação em direitos humanos. Foi aprofundada conceitualmente no encontro formativo subsequentes (2014 e 2015). Ela, todavia, já se fazia presente como preocupação e até como elemento de análise em vários debates e construções ao longo da história da construção do programa e expressa em estudos, debates e pesquisas produzidas sobre o tema. Desde aí se constitui em agenda de trabalho prático e teórico, traduzindo-se em vários momentos de formação e em processos diversos de reconstrução de concepções e práticas. Entre outros trabalhos, ver o artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “A dimensão pedagógica do Programa Brasileiro de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – Provita”, de Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira, da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), orientado por Laiza Mara Neves Spagna, e apresentado ao Curso de Especialização em Direitos Humanos da Universidade Católica de Brasília, em 2012.

A proteção integral dos direitos humanos implica articular de forma consistente ações complementares de promoção, defesa e reparação, além da proteção, todas no sentido da realização de todos os direitos humanos para todas e cada uma das pessoas, conforme preconiza a Declaração e Plano de Ação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada pelas Nações Unidas, em Viena, em 1993.

Nomenclatura construída no processo reflexivo para caracterizar o sujeito que está sendo protegido pelo Programa de Proteção, visando substituir com uma posição pedagógica mais adequada as expressões usadas para designá-lo e que tem sido comuns no trato da ação do Programa, com expressões como “usuário”, “beneficiário” e outras.

O artigo de Adriana já referido discute este tema da participação no processo protetivo e mostra a diversidade das compreensões e das estratégias de ação implementadas por diferentes equipes (2012, p. 21-25).

O debate sobre o sentido do risco e da vulnerabilidade social e jurídica é recente e requer uma significativa revisão conceitual e sua consequente ação política. Um estudo sobre a relação entre risco e vulnerabilidade, entre vulnerabilidade e violação seriam necessários para completar o quadro aqui levantado.

Trabalhamos o conceito de vítima de forma ampla e, particularmente em sentido ético-político em nossa tese de doutoramento defendida na Unisinos em 2015, com o título “A potencialidade da vítima para ser sujeito ético: construção de uma proposta ética a partir da condição da vítima”. Uma parte dela está publicada no artigo “Vítima, sujeito ético da libertação – a proposta de Enrique Dussel” (Passo Fundo: IFIBE, 2015, p. 101-121).

A questão da segurança é também estudada por Adriana no artigo já referido de modo a mostrar como ela ganha uma força e centralidade significativa na ação protetiva do Provita (2012, p. 25-30). O assunto também é discutido em vários outros aspectos por agentes do Provita.

Ver, Walter Benjamin, “Para uma Crítica da violência”, publicado em “Escritos sobre mito e linguagem” (São Paulo: Editora 34, 2011),

Ver, Giorgio Agamben, “Homo Sacer. O poder soberano e a vida nua I” (São Paulo: Boitempo, 2004).

Cuja morte ou violação significaria mantê-la sacralizada (homo sacer) no altar das imolações da violência destruidora da vida dos seres humanos, mesmo que legalmente configure crime, na prática “deixadas de lado” por um sistema penal seletivo e interessado, incapaz de efetivamente valorizar a vida de cada ser humano.

Entre outros, ver Roberto Castel no livro “A insegurança social: o que é ser protegido?” (Vozes, 2005). O artigo “A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à desfiliação”, publicado pelo Caderno CRH (Salvador, n. 26/27, 1997), sumariza quatro zonas nas quais os indivíduos podem ser situados, consideradas em relação ao trabalho e em relação à inserção relacional, caracterizando a zona de vulnerabilidade, como aquela com trabalho precário e fragilidade dos apoios relacionais (1997, p. 23-24).

REFLEXÕES SOBRE DESPEJOS FORÇADOS NO ESTADO DO MARANHÃO

Diogo Cabral¹

UM DIREITO QUE RESPEITE,
UMA JUSTIÇA QUE CUMPRA.”
(José Saramago, Prefácio in SALGADO, Sebastião
“Terra”, Cia das Letras, 1997, São Paulo.)

1. INTRODUÇÃO

Ao analisar a realidade do campo pode-se concluir que a expansão do agronegócio, a conversão da terra em mercadorias, a consequente destruição descontrolada de matas e florestas para dar origem às fazendas do agronegócio e dos diversos empreendimentos impactantes, dentre outras realidades vistas no campo evidenciam, claramente, o caráter destrutivo do capitalismo².

Notadamente, a incorporação de áreas de cerrado e da Amazônia brasileira ao complexo agroindustrial de carne e grãos transformou a paisagem de boa parte do interior do Brasil, com a sobreposição de extrema violência, que tem se apresentado de modo insistente e desolador no Pará, Maranhão, Rondônia, Bahia e Mato Grosso³.

Uma das faces desta sanha materializa-se em despejos, sejam eles ordenados pelo Estado, através dos poderes Judiciário

ou Executivo, ou sejam eles ordenados por particulares, os extrajudiciais. Em ambos, a violência é marca central. Assim, a violência tornou-se, todavia, um instrumento tão efetivo de controle e coerção, como também a única forma de comunicação entre as estruturas de poder e os segmentos camponeses e grupos indígenas. A força bruta e os constrangimentos físicos constituíram-se numa forma de relação legitimada, de maneira implícita, pelos aparatos de poder⁴.

2. O DIREITO À MORADIA DIANTE DA ACUMULAÇÃO POR EXTERMÍNIO

O capitalismo não é uma economia, é um sistema que inclui uma economia capitalista. Em sua etapa atual, o modelo extrativo ou de acumulação por roubo não se reduz a uma economia, mas a um sistema que funciona (das instituições à cultura) como uma guerra contra os povos, como um modo de extermínio ou de acumulação por extermínio escreve o jornalista e analista político uruguaio Raúl Zibechi, em artigo publicado por Rebelión, 09-07-2016.

A realidade brasileira apresenta uma ampla conflitualidade e um aumento da violência nos espaços sociais agrários, nos quais existem graves violações de direitos humanos. Em 2015, 50

1. Assessor Jurídico da SMDH, Pós-Graduando em Direito Agrário pela UFG



(cinquenta) trabalhadores rurais foram mortos em conflito agrário, com 90% dos casos concentrados em Rondônia, Pará e Maranhão. Trata-se, pois, de uma violência difusa, de caráter social, político e simbólico, envolvendo tanto a violência social como a violência política.

Os despejos⁵ se convertem em mecanismo de pilhagem e expropriação de comunidades inteiras na atual conjuntura, caracterizada pela firme expansão das fronteiras agrícolas e da integração da economia brasileira com outros países do continente, com a retomada de grandes projetos de infra-estrutura como hidrelétricas, hidrovias, rodovias, portos, entre outros, ao longo dos antigos eixos de desenvolvimento, desta vez com a perspectiva da “inclusão internacional” da nação ao mercado global” (ZHOURI & LASCHEFSKI, 2010, p. 13). De acordo com Carvalho⁶:

No âmago do sinistro desenrolar desse modelo capitalista de desenvolvimento rural tanto as pessoas como a natureza se tornam mercadorias. E os povos laboriosos do campo – como a massa de camponeses, os ribeirinhos, os extrativistas, os quilombolas e os povos indígenas camponeizados – são mal vistos pelos empresários do agronegócio, não apenas porque diferentes dos capitalistas, mas, sobretudo, por considerarem como o centro das suas racionalidades e emoções a reprodução social da família e não o lucro; por serem persistentes e duradouros no seu modo distinto de produção, de extrativismo e de viver; por desfrutarem uma relação amorosa com a natureza (Horacio Martins de Carvalho - A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil)

A acumulação por pilhagem (mineração a céu aberto, monoculturas como a soja e as grandes obras) tem uma lógica semelhante à guerra atual, não só pelo uso de herbicidas ensaiados na guerra contra o povo vietnamita, mas pela própria lógica militar: desocupar o campo de população para se apossar dos bens comuns. Para despojar/roubar, é necessário tirar do meio essa gente tão

incômoda. É a ponderação do capital, uma lógica que vale tanto para a guerra, como para a agricultura e a mineração⁷.

A pobreza é a principal marca do Maranhão, um estado dominado por uma oligarquia agrária que tem no Estado o seu principal instrumento de manipulação da política de favores em todos os seus municípios⁸. As elites maranhenses sempre foram receptivas em relação aos grandes projetos como “pacote” indispensável ao plano de “modernização conservadora” que desestruturou a produção agrícola camponesa em função das monoculturas de exportação.

Atualmente, o Maranhão é o Estado da federação com maior número de conflitos e o segundo em número de assassinatos no campo. Nos últimos 3 anos, mais de 700 famílias foram despejadas ilegalmente de seus lares sem que houvesse, ao menos, direito de defesa em muito dos casos. Outros tantos líderes foram mortos e suas esperanças por um pedaço de chão frustradas pelas balas da injustiça.

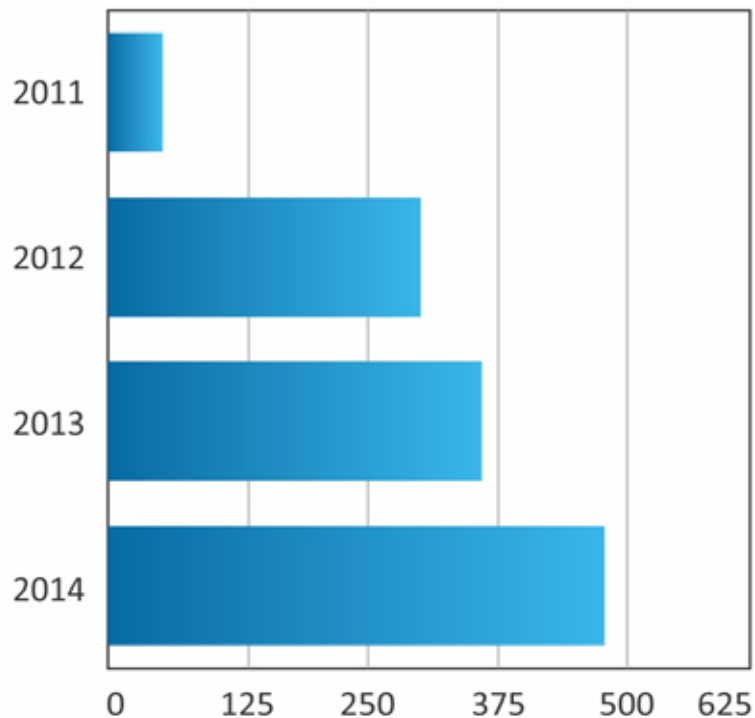
Há, pelo menos em curso, 96 mandados de reintegração/manutenção de posse em curso no Estado do Maranhão contra comunidades rurais, o que revela e reforça o caráter de seletividade em relação às áreas ocupadas tradicionalmente por centenas de famílias.

A reintegração de posse tem sido ainda um instrumento jurídico amplamente utilizado a favor de pretensos proprietários, e com uma agilidade que contradiz a ideia amplamente difundida de que a justiça é lenta. Esse instrumento tem sido utilizado ora (1) contra ocupações e acampamentos protagonizados por movimentos sociais que lutam pela terra e pelo território, ora (2) contra populações que ocupam tradicionalmente a terra⁹.

O gráfico a seguir expõe a dramaticidade dos despejos no Maranhão, em razão do elevado número de ocorrências:

Igualmente, a esta expansão destrutiva, associa-se a recusa sistemática e ilegal dos órgãos fundiários oficiais (INCRA, FUNAI e Institutos de Terra) em promover o reconhecimento formal e garantir

■ FAMÍLIAS DESPEJADAS POR ORDEM JUDICIAL NO MARANHÃO 2011/2014



a titulação de territórios quilombolas, da demarcação e ampliação das terras indígenas, da regularização das áreas ocupadas por posseiros e sem terra, sobretudo nas regiões de fronteira agrícola, sobretudo porque nas regiões de fronteira, os direitos de propriedade sobre a terra não estão bem definidos e a forma corrente para mediação é estabelecido pela violência, que define os títulos de propriedade e o exercício da posse, antagonizando posseiros, de um lado, e grileiros e fazendeiros de outro.

Para Mesquita (2010,p.5)¹⁰

Os principais atores deste processo de apropriação ilegal, contínua e sistemática sobre os territórios de sobrevivência (antes) públicos e livres são grandes empresas estatais e privadas, nacionais e internacionais, além de grileiros e aventureiros de toda espécie. Esses predadores têm se aproveitado da ausência da autoridade pública para se apropriar de forma ilegítima de dezenas de centenas de hectares em toda a Amazônia, desrespeitando descaradamente os direitos seculares desta população aí residente. . (MESQUITA, Benjamin Alvino de, 2010,p.5)

Por outro lado, o Estado Brasileiro que deveria realizar as mediações necessárias entre o grande capital e a comunidade local, coibindo abuso, direcionando ações no sentido de assegurar direitos e garantir-lhes cidadania, por sua vez assume (ver PAC) um papel semelhante ao capital: impõe arbitrariamente obras gigantes de infra-estrutura, como ferrovias, oleodutos, hidrovias, estradas, hidroelétricas e linhas de energia, cujos impactos sociais e ambientais são potencializados nas populações circunvizinhas formadas por quilombolas, indígenas, ribeirinhos, pescadores, extrativistas e também por pequenos agricultores familiares. (MESQUITA, Benjamin Alvino de, 2010,p.5)

A conflitualidade social nos campos e florestas configura-se pela violência e pelas lutas sociais, tendo, quase sempre, como motivação principal, as disputas em torno da propriedade e do uso da terra. Rodrigues e Lima (2014) citam Moreira e Targino (1997, p. 321-322) esse respeito:

Além do poder econômico resultante do controle dos meios de produção, os proprietários rurais detém poder político e força paramilitar. O poder político (...) é o poder de fazer as leis que protejam seus interesses. Já o poder paramilitar se expressa pela possibilidade que encontram de armar feitores

e vigias (por vezes até grupos mais amplos) para controlar os trabalhadores. Essa força é largamente ampliada pelas ligações com o aparato militar local ou mesmo estadual e com o aparelho judiciário. . (Rodrigues, Luanna Louyse Martins.; de Lima, Thiago Almeida JUDICIALIZAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA E VIOLÊNCIA NO CAMPO PARAIBANO)

Ilustram essa passagem diversos casos de violência bruta dos despejos, reproduzidas em Jornais maranhenses e Internet:

Sessenta famílias de duas comunidades rurais no estado do Maranhão ficaram desabrigadas e sem terra após serem despejadas pela polícia. A comunidade Campo do Bandeira foi ameaçada e intimidada por homens armados que rondam a área. Quatro lideranças foram juradas de morte (<http://racismoambiental.net.br/?p=128881>)

Jagunços e oficiais de justiça respaldados pela Polícia Militar do Maranhão praticaram uma ação ilegal de despejo contra a comunidade quilombola centenária Malaquias, no município de Vargem Grande. O despejo foi feito na última sexta-feira (19) contra cerca de 30 famílias, e foi motivado por interdito proibitório - uma ação que o juiz concede impedindo a ocupação de uma determinada área - em favor de um casal, que se diz proprietário das terras que há mais de 100 anos estão ocupadas por descendentes de escravos (<http://www.radioagencianp.com.br/node/1272>)

Lavradores relatam que jagunços armados com pistolas e escopetas mandaram tratoristas derrubar casas, currais e até a capela da comunidade Tiúba, zona rural de Chapadinha. O fato ocorreu no último dia 31 de outubro. “Apelamos para as autoridades tomarem providência o mais rápido possível, porque depois que morrer dois ou três não adianta nem vir aqui”, diz um trabalhador da região (<http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/noticias-2/12-conflitos/1804-casas-currais-e-capela-da-comunidade-tiuba-no-maranhao-sao-derrubadas-pelo-agronegocio>)

A SEMA aquilidou de forma imprecisa a condição jurídica dos moradores da comunidade de Cajueiro, primeira circunstância que resultou em licenciamento irregular do empreendimento, uma vez que não considerou de forma específica os impactos sociais decorrentes da sobreposição entre um empreendimento privado e um projeto de assentamento estadual” .O Estudo de Impacto Ambiental apresentado pela empresa WPR afirma que optou-se por “não realizar reassentamento, desapropriação ou indenização, utilizando como alternativa a remoção com compensação social”. E complementa explicando que “a compensação social, nesse caso, diz respeito ao pagamento em espécie pelas moradias das famílias afetadas”.

No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 5o, parágrafo 2o, consagra que os direitos e garantias nela expressos “não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Portanto, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os direitos humanos. O direito humano à moradia é um dos direitos sociais assegurado constitucionalmente, no artigo 6o. Entretanto, 6,5 milhões de brasileiros não têm acesso a uma moradia digna.

No julgamento de um Recurso Extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Cezar Peluso, ora Relator, sustentou o seguinte:

[...] o direito à moradia, como um direito social, abrange não apenas a tutela da moradia do proprietário do imóvel, mas o direito de moradia como tal, em sentido geral, isto é, até de quem não seja proprietário. O direito é amplo. Não se pode dizer que o artigo 6º só abrangeria os proprietários do imóvel. O direito à moradia é direito que deve ser reconhecido à ampla classe de pessoas que não têm propriedade de imóvel e, portanto, devem morar sob alguma das outras formas, mediante os institutos que o ordenamento jurídico

prevê para permitir essa moradia. (STF, RE 407688/SP, Rel. Min. Cesar Peluso, Julgamento 02 02 2006)

A legislação internacional entende que o direito à moradia adequada não se limita à própria casa, ou seja, não se refere apenas a um teto e quadros e paredes. A moradia deve ser entendida de forma ampla, levando-se em conta, por exemplo, aspectos culturais do local onde se encontra e da comunidade que habita. Em muitos casos, o conceito de moradia adequada engloba o território, o acesso aos rios ou ao mar. Não se trata apenas da moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida.¹¹

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil pelo decreto 591/62 define em seu artigo 11 que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive à moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. O Tratado reconhece, em seus artigos 10 e 11 a assistência e a preservação da dignidade da família. Tais prerrogativas estão positivadas pela Convenção Americana Sobre os Direitos Humanos, que trata do dever de proteção à família por parte do Estado no seu artigo 17, além de, em seu artigo 11, tratar da dignidade da pessoa humana, que contemporaneamente informa os sistemas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais.

Eis, portanto, que a consagração do Estado Social de Direito, respaldado pela Constituição Federal determina que os despejos considerados 'legais' são excepcionalidades ao sistema jurídico vigente, visto que a desconsideração dos princípios constitucionais consistiria na perda de razão da existência da própria aplicação do Direito.

Por seu turno, o direito à moradia deve ser respeitado em toda a sua plenitude e todas as decisões judiciais ou administrativas devem decidir pela prevalência do direito à moradia, por ser

de relevante interesse público, bem como assegurar a pronta exequibilidade de direito ou garantia constitucional imediatamente aplicável¹².

Nesta direção, além da preservação do Programa Constitucional (direito à moradia), garante-se às comunidades rurais a estabilidade territorial e a manutenção de suas regras de apropriação territorial. A finalidade da terra para seringueiros, ribeirinhos, remanescentes de quilombos é inconciliável com a destinação dada pelas grandes empresas mineradoras, empresas agropecuárias e, na maioria das vezes, pelos grandes projetos governamentais.¹³

Ocorre que, mesmo diante de um conjunto de norma, que integra um Sistema Jurídico complexo que deveria, em tese, proteger os seres humanos da violência, vivenciamos, concretamente, um estado em que dentro e fora não se excluem mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica¹⁴.

Neste contexto, evidencia-se a precariedade da situação de diversas comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, posseiros, pois até a desapropriação ou a imissão provisória do Estado na posse da área a que fazem jus, a sua permanência nos respectivos territórios étnicos permanece exposta ao risco grave e constante de investidas dos respectivos proprietários e de terceiros.¹⁵

3. UMA CONCLUSÃO EM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO. PROPOSTAS MÍNIMAS A FIM DE GARANTIR O DIREITO DE MORADIA ÀS COMUNIDADES RURAIS DO ESTADO DO MARANHÃO

Conforme firmemente exposto, entende-se que o direito à moradia não deve ser compreendido como direito à casa. O Maranhão é um estado de características rurais, com prevalência de grupos étnicos, em permanente conflitos agrários.

Reconhece-se que a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) pelo governo do Maranhão é medida adequada para viabilizar mediações de conflitos agrários rurais e urbanos¹⁶, no entanto, o atual governo do Maranhão, dirigido pelo Dr. Flávio Dino (PCdoB) vem repetindo erros históricos ao manter o mesmo modelo de desenvolvimento operado pela Oligarquia Sarney ao longo dos últimos 50 anos, ao atender sobremane o grande capital e garantir seu posto às margens das demais economias. Assim, o processo de expansão do capital agrário no Maranhão avança de forma predatória, causando grandes perdas às populações, sobretudo às mais vulneráveis e ao meio ambiente.

Medidas a curto, médio e longo prazo devem ser materializadas em políticas de Estado, a fim de garantir segurança jurídica ao conjunto do campesinato maranhense na ocupação de seus territórios étnicos, com a alteração de modelos jurídicos de modo que possam garantir a sua existência enquanto grupo, que não pode ser representado na simples soma dos indivíduos¹⁷.

Alguns passos, em nível estadual, como a reestruturação do Instituto de Terras do Maranhão, com a garantia de recurso público e quadro qualificado de pessoas, o imediato reconhecimento dos territórios quilombolas e titulação dos mesmos, a promoção do assentamento imediato em terras públicas estaduais de todas as

famílias de trabalhadores rurais sem terra que estão acampadas ou ocupando áreas improdutivas, com implantação de infra-estrutura adequada para a produção agrícola e agro-industrial compatíveis com a preservação ambiental, a edição e aprovação da Lei do Babaçu Livre, nos moldes propostos pelo Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), aprovação de normas específicas e disciplinamento do plantio de monocultivos no Estado do Maranhão, já aprovado em vários municípios maranhenses, pelo Sistema de Justiça, a adoção de resoluções/recomendações/provimentos que visem a implementação de regras processuais civis e penais que assegurem a proteção do direito à moradia das populações camponesas ameaçada de despejos, de forma a garantir defesa legal, assessoria jurídica gratuita, não concessão de liminares sem ouvida da comunidade afetada, não realização do despejo em condições adversas, garantir citação e intimação pessoal das partes afetadas, informação aos governos federal, estadual e municipal sobre o despejo, de forma a buscar alternativa adequada de reassentamento.

NOTAS

2. Cristiano de Quaresma de Paula e Michelle Rodrigues Nóbrega A VIOLÊNCIA IMPUNE NO CAMPO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS ASSASSINATOS DE 1985 A 2005 POR GRANDES REGIÕES BRASILEIRAS.

3. Em 2015, deve ser destacada a concentração dos conflitos nos estados do Maranhão (12%), Bahia (9,9%), Pará (9,9%), Rondônia (8,3%), Amapá (6,4%), Minas Gerais (6,1%), Acre (5,8%), Mato Grosso do Sul (5,7%) e, Mato Grosso (5,5%)

4. Alfredo Wagner Berno de Almeida - Rituais de Passagem entre a chacina e o genocídio: conflitos sociais na Amazônia, in Chacinas e massacres no campo/Maristela de Paula Andrade. V4-São Luís: Mestrado em Políticas Públicas.-UFMA,1997.

5. Um despejo forçado é a “remoção permanente ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra sua vontade, das casas e/ou terras que ocupam. A proibição de despejos forçados não se aplica, entretanto, aos despejos implementados pela força de acordo com a lei e em conformidade com as disposições dos Tratados e Pactos de Direitos Humanos

6. Horacio Martins de Carvalho - A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil.
7. Raúl Zibechi, em artigo publicado por Rebelión, 09-07-2016.
8. Mesquita, Benjamin Alvino de. O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar / Benjamin Alvino de Mesquita.____São Luís, EDUFMA, 2011.
9. Carlos Walter Porto-Gonçalves et alii. Bye bye Brasil, aqui estamos: a reinvenção da questão agrária no Brasil in Conflitos no Campo – Brasil 2015 [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. 240 páginas
10. MESQUITA, Benjamin Alvino de. O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar. São Luis, UFMA/CCSO, 2010.
11. Sarmento, Daniel: Parecer A GARANTIA DO DIREITO À POSSE DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOS ANTES DA DESAPROPRIAÇÃO
12. Conforme disposição do §1o do art. 5o da CF “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata”,
13. José Heder Benatti, Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas.
14. Agamben, Giorgio, Estado de / Giorgio Agamben ; de Iraci D. Poleti. - São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de sítio)
15. Sarmento, Daniel: Parecer A GARANTIA DO DIREITO À POSSE DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOS ANTES DA DESAPROPRIAÇÃO
16. A COECV foi criada pela Lei Estadual nº. 10.246, de 29 de maio, e a ela compete, segundo sua redação, “receber denúncias sobre quaisquer ameaças, atentados e atos de violência extrajudicial em conflitos agrários”, (Art. 1º., § 2º.), “desenvolver estudos, projetos e ações coordenadas com vistas a prevenir, combater e erradicar a violência no campo e na cidade, relativa a conflitos fundiários” (Art. 2º., I), “sugerir medidas para agilizar o andamento dos processos administrativos e judiciais referentes à regularização fundiária urbana e rural (Art. 2º, III), “estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários e agrários” (Art. 2º., V) e, entre outros, “elaborar um Plano Estadual de Enfrentamento à Violência no Campo e na Cidade, contendo as diretrizes para o cumprimento pelo Poder Executivo de decisões judiciais de reintegração/manutenção de posse” (Art. 2º., VII).
17. Joaquim Shiraishi Neto - Crise nos Padrões Jurídicos Tradicionais: o direito em face dos grupos sociais portadores de identidade coletiva

Referências

Benatti, José Heder. Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas, disponível em <http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/126/169>, acessado em 05.09.2016

Almeida, Alfredo Wagner Berno de. Rituais de Passagem entre a chacina e o genocídio: conflitos sociais na Amazônia, in Chacinas e massacres no campo/Maristela de Paula Andrade. V4-São Luís: Mestrado em Políticas Públicas.-UFMA,1997

Carvalho, Horacio Martins de. A expansão do capitalismo no campo e a desnacionalização do agrário no Brasil, disponível em <http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/revista-abra-agronegocio-e-realidade-agraria-no-brasil.pdf>, acessado em 13.07.2016

Paula, Cristiano de Quaresma de.; Nóbrega, Michelle Rodrigues Nóbrega. A violência impune no campo brasileiro: uma análise dos assassinatos de 1985 a 2005 por grandes regiões brasileiras, disponível em http://www.geografia.ufflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Paula_CQ.pdf, acessado em 06.09.2016

Mesquita, Benjamin Alvino de. O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar / Benjamin Alvino de Mesquita.____São Luís, EDUFMA, 2011.

Porto-Gonçalves et alii, Carlos Walter. Bye bye Brasil, aqui estamos: a reinvenção da questão agrária no Brasil in Conflitos no Campo – Brasil 2015 [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. 240 páginas

Rodrigues, Luanna Louyse Martins.; de Lima, Thiago Almeida JUDICIALIZAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA E VIOLÊNCIA NO CAMPO PARAIBANO, disponível em http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1403918192_ARQUIVO_

TrabalhocompletoCBG_revisado.pdf, acessado em 25.08.2016

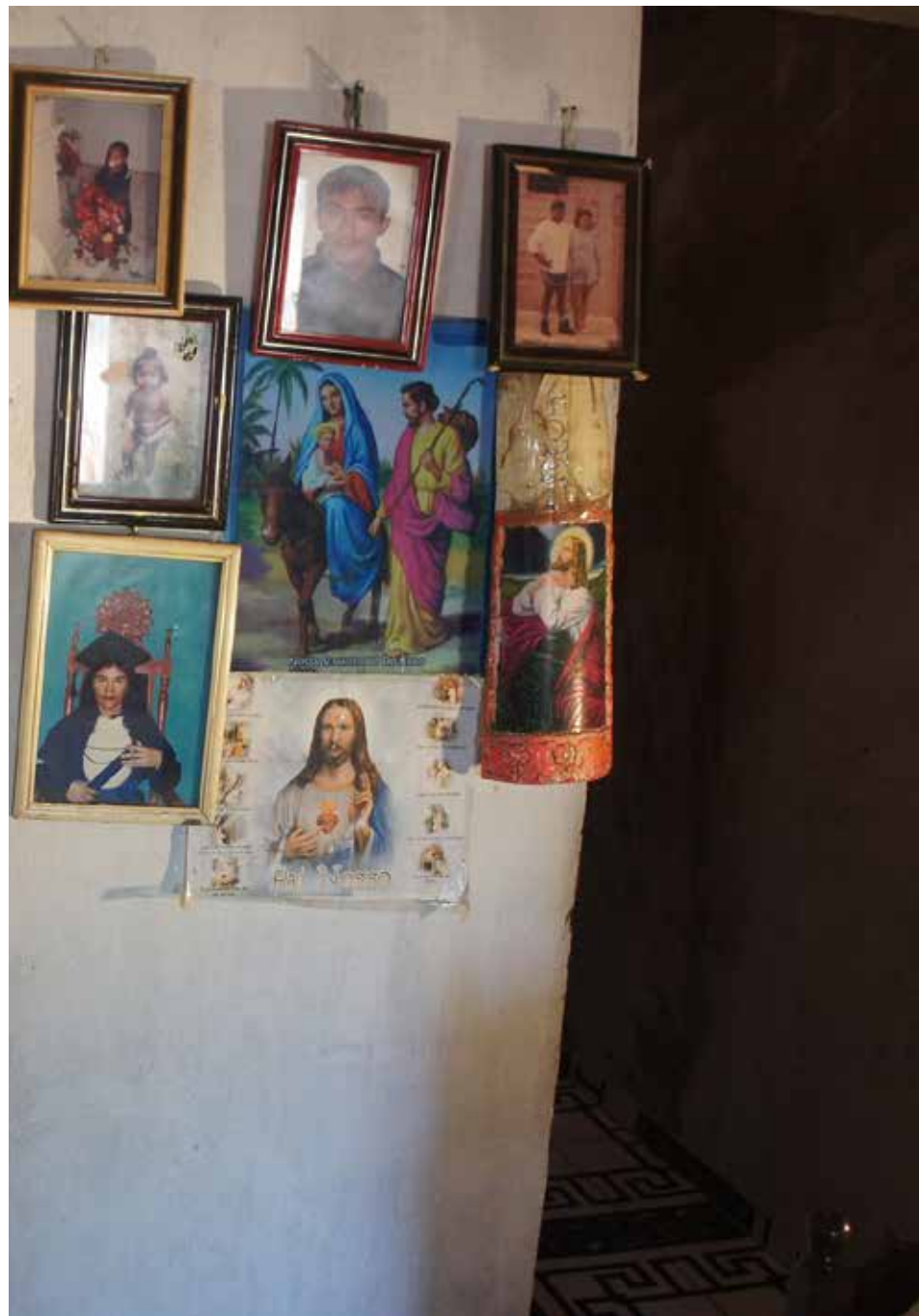
Sarmiento, Daniel. A GARANTIA DO DIREITO À POSSE DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOS ANTES DA DESAPROPRIAÇÃO, disponível em http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-quilombos/legislacao-1/pareceres/Dr_Daniel_Sarmiento.pdf, acessado em 05.09.2016

Shiraishi Neto, Joaquim. Crise nos Padrões Jurídicos Tradicionais: o direito em face dos grupos sociais portadores de identidade coletiva, disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/005.pdf>, acessado em 11.09.2016

STF, RE 407688/SP, Rel. Min. Cesar Peluso, Julgamento em 02.02.2006

Zibechi, Raúl. Acumulação por extermínio, disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/557632-acumulacao-por-extermio>, acessado em 10.07.2016

Zhour, A.; Laschefski, K. (org.) Desenvolvimento e Conflitos ambientais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010



A photograph showing two men shaking hands in a community hall. The man on the left is wearing a red t-shirt with text on the back, and the man on the right is wearing a light-colored shirt. In the background, a group of people is gathered under a corrugated metal roof.

NTAS MISSÕES POPULARES
ÓQUIA DE SÃO BENEDITO
BAIRRO CENTIO

A SITUAÇÃO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL*

Alice Marchi e Sandra Carvalho¹

Vivenciamos no Brasil, desde o final de 2014, um acirramento da crise política e econômica que tem possibilitado o crescimento de um campo político conservador extremamente opositor às políticas de direitos humanos. Esse quadro tem impactado fortemente a atuação de movimentos, organizações e defensores/as nessa temática. A atual composição do Congresso Nacional, por exemplo, é a mais conservadora desde os anos em que o Brasil estava sob uma ditadura empresarial-militar². Resultado dessa composição se observa na tramitação de diversos projetos de leis e de emendas constitucionais que criminalizam a luta pelos direitos humanos, retrocedem em direitos já conquistados ou representam um endurecimento penal brutal, além de atacar a própria democracia através do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff – o qual, como pudemos constatar, confirmou recentemente seu caráter de manobra controversa e injustificada, reunindo as características de um golpe jurídico-institucional³. Os elementos desse cenário, portanto, configuram não apenas violações à Constituição Federal vigente no país – conquistada com muito trabalho e luta de diversos atores sociais ao longo dos anos – mas também produzem um ambiente extremamente hostil de violência e criminalização para quem atua na defesa dos direitos humanos.

O crescimento desse campo conservador, desfavorável à garantia de direitos fundamentais e à diminuição das desigualdades sociais, tem como uma de suas consequências mais nefastas o elevado número de assassinatos de defensoras e defensores de direitos humanos. Somente nos oito primeiros meses de 2016, pelo menos 40 DDHs foram mortos no Brasil, estando a maioria deles engajados na luta por terra e território. Também registramos um incremento do processo de criminalização, o qual pode ser exemplificado com a prisão, em 7 de abril, de Cacique Babau e de seu irmão, no contexto da luta pela Terra Tupinambá.

Esse acirramento se dá em um momento de extrema fragilização do Programa Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos que, ao longo de 11 anos de existência, sempre apresentou graves problemas de funcionamento, efetividade e institucionalidade, apesar das constantes recomendações da sociedade civil no sentido de fortalecê-lo. A perspectiva atual, no entanto, é ainda mais adversa, considerando que o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e Direitos Humanos foi extinto, e que a Secretaria de Direitos Humanos, outrora detentora de um status de ministério, perdeu ainda mais peso político e foi incorporada ao Ministério de Justiça no governo Michel Temer, ainda no início

1. Integrantes da ONG Justiça Global

de 2016. Cumpre destacar que esse ministério é hoje comandado por uma figura que expressa publicamente sua contrariedade aos movimentos sociais, tratados como merecedores de vigilância. Vivemos, em decorrência disso, o mais grave desmonte da política de proteção a DDHs, num processo que vai muito além da precarização do PPDDH e se manifesta da maneira ampliada que descrevemos aqui.

Esse cenário negativo, por outro lado, tem gerado uma reação significativa por parte das coletividades e das/os DDHs. O Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH) vem se fortalecendo enquanto rede de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais que existe desde 2004 no sentido de aportar e fortalecer estratégias de enfrentamento desse panorama de violações e retrocessos. Impulsionador do debate sobre a proteção a DDHs no país, o CBDDH ajudou a implementar e vem monitorando o PPDDH, além de estar buscando avançar com formas alternativas de proteção àqueles que atuam em defesa dos direitos humanos.

Quem são as defensoras e os defensores de direitos humanos?

Há mais de uma definição sobre quem são defensoras e defensores de direitos humanos, no entanto, de modo geral, podemos dizer que são todas as pessoas que, de forma individual ou coletiva, lutam pelos direitos humanos em suas mais variadas formas: pela vida, por terra e território, pelos direitos de seu povo e cultura – indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outras populações tradicionais –, por uma vida sem violência, pela liberdade de expressão e manifestação, por liberdades de gênero, sexuais e reprodutivas, dentre muitos outros.

A definição de “*defensores de direitos humanos*” que serve como paradigma para o conceito adotado pela Justiça Global está baseada na resolução da ONU que compreende defensores como “*pessoas físicas que atuam isoladamente, pessoa jurídica, grupo, organização ou movimento social que atue ou tenha como*

finalidade a promoção ou defesa dos direitos humanos”. Essa mesma conceituação aparece no projeto de lei PPDDH (nº 4.575/2009), que instituiu o Programa Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), em trâmite no Congresso Nacional.

O acúmulo de muitos anos trabalhando na temática nos levou a incorporar dois novos elementos na definição que utilizamos atualmente: a coletividade como categoria a ser considerada e a resistência política como modalidade de ação a denotar as/os DDHs. Assim, no conceito atual da Justiça Global são considerados defensoras e defensores de direitos humanos todos os indivíduos, grupos, organizações, povos e movimentos sociais que atuam na luta pela eliminação efetiva de todas as violações de direitos e liberdades fundamentais dos povos e indivíduos. Incluindo os que buscam a conquista de novos direitos individuais, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais que ainda não assumiram forma jurídica ou definição conceitual específica. São contemplados ainda aqueles que resistem politicamente aos modelos de organização do capital, às estratégias de deslegitimação e criminalização e à ausência de reconhecimento social de suas demandas, sem que se almeje, necessariamente, a redução das mesmas por meio das vias jurídica e institucional vigentes, mas podendo remeter-se ao reconhecimento e legitimação nas demais esferas social, cultural, econômica e política existentes.

No tocante à coletividade, consideramos, por exemplo, que os movimentos sociais, sindicatos, associações, comunidades quilombolas, indígenas e ribeirinhos são DDHs enquanto entes coletivos. Com isso, percebe-se a necessidade de ampliação, em determinados casos, da compreensão individualizada da/o defensor/a para a coletividade da qual faz parte, e que pode estar diretamente vulnerável no processo de luta de direitos humanos.

Dentre as deduções dessa análise está a necessidade de inclusão, quando as circunstâncias exigirem, do âmbito de toda a coletividade – e não apenas do nome de um ou outro indivíduo – na responsabilidade do Governo e do Estado na elaboração, implementação e execução de políticas públicas de proteção.

A política de proteção a Defensores e Defensoras de Direitos Humanos no Brasil: o Programa Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos (PPDDH)

O Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) no Brasil foi instituído em 26 de outubro de 2004. A criação do Programa era uma reivindicação de organizações de direitos humanos e apontava para a construção de uma política pública efetiva de proteção e enfrentamento das situações geradoras de ameaças. O embrião do programa começou a ser pensado no último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, quando se divulgou o primeiro relatório sobre a situação dos defensores de direitos humanos no Brasil⁴ e foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para discutir medidas protetivas às/os DDHs. As discussões foram retomadas no início do Governo Lula, criando um novo GT que ficou responsável por delinear o que viria a ser o PPDDH.

O Programa de Proteção adotou um conceito amplo no qual DDHs são todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos. A adoção desse conceito segue a já citada diretriz da Declaração dos Direitos e Responsabilidades dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade para Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Individuais Universalmente Reconhecidos da ONU (1998).

Apesar de ter sido lançado em outubro de 2004, o Programa de Proteção só atuou de fato com o assassinato da missionária Dorothy Stang⁵, no dia 12 de fevereiro de 2005, em Anapu (Pará). A grande repercussão do assassinato da irmã Dorothy levou o Governo Federal a relançar o Programa e o governo daquele estado a implantá-lo, por meio de uma Coordenação Estadual.

No momento em que foi lançado, as organizações da sociedade civil faziam uma avaliação de que o PPDDH não tinha condições de ser posto em funcionamento devido ao pouco planejamento e à pouca estrutura dada pela então Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH). Ou seja, mesmo sendo considerado urgente a

sua implementação, precisaria ainda preparar os instrumentos necessários (procedimentos, metodologia, treinamento de agentes públicos, recursos orçamentários, campanhas sobre defensores, organização responsável pela execução etc.). Essa fraca institucionalidade marca o programa brasileiro ao longo dos anos e se expressa em uma série de problemas que vêm sendo identificados pelo Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos e levados, acrescidos de recomendações, sistematicamente à SDH e a público por todo esse tempo⁶. Em carta datada de 12 de abril de 2005, o CBDDH, preocupado com os rumos do programa, já apontava alguns empecilhos para o seu funcionamento: a falta de definição metodológica e de procedimentos a serem adotados e a ausência de uma estrutura mínima da Coordenação Geral do Programa. Isso mostra como as críticas e recomendações permaneceram as mesmas e que, desde o início, o Comitê é um importante instrumento de controle social da política nacional de proteção.

Justiça Global, Terra de Direitos, Conselho Indigenista Missionário, Comissão Pastoral da Terra e Movimento Nacional dos Direitos Humanos integraram, a partir de 2004, a Coordenação Nacional do PPDDH, que tem entre suas atribuições analisar os casos de DDH em situação de vulnerabilidade, pensar estratégias de proteção e de enfrentamento das questões estruturais, bem como deliberar nos casos de inclusão e exclusão no Programa. Em abril de 2006, no entanto, foi assinado o decreto nº 8724, que suprime a participação da sociedade civil na Coordenação Nacional do Programa, dentre outras mudanças retrógradas. O CBDDH imediatamente apresentou um documento sugerindo mudanças no decreto, que não foram acolhidas. Isso, somado às rápidas mudanças na conjuntura experimentadas em 2016, deixou o PPDDH e a participação da sociedade civil diante de um futuro incerto que aponta para a possibilidade de completo desmantelamento.

Estruturação da Política de Proteção nos estados

A implantação dos Programas nos estados deve se dar por meio da formalização de convênio entre a SDH e os governos estaduais. Apesar da linha de conveniamento ser semelhante, adquiriu formatos diferentes de gestão

em cada um dos estados. Tais convênios preveem o repasse de verba federal para os estados federados, que também devem entrar com uma contrapartida financeira. Essa regionalização, no entanto, ocorre com grandes dificuldades: não pela ausência de demanda de proteção, mas, antes, pela falta de comprometimento dos estados federados em oferecer uma contrapartida e/ou pela falta de vontade política de estruturar e manter uma política como essa.

Somente em 2009 houve a regionalização da política com a implantação do Programa na Bahia. Em 2010, foi implantado em Minas Gerais e Rio de Janeiro e, em 2011, no Ceará. A dificuldade da expansão não vem se dando pela ausência de demanda de proteção, mas, antes, pela falta de comprometimento dos estados federados em oferecer uma contrapartida para a implantação do PPDDH e/ou pela falta de vontade política de estruturar e manter uma política como essa.

O programa chegou a ser estabelecido em nove estados (Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, Ceará, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Maranhão e Pará) mas, por questões distintas, deixou de ser executado em vários, e sofreu muitas interrupções. Em diversas oportunidades, houve atraso no repasse de recursos do Governo Federal ou, mesmo recebendo o recurso, o estado federado demorou a contratar a organização gestora ou equipe técnica executora, o que acarretou a paralisação das ações de proteção. Sempre que isso ocorre, a proteção é assumida pelo Programa Federal através da sua equipe técnica, sediada em Brasília.

Sendo assim, os programas estaduais têm sido caracterizados por uma reiterada descontinuidade. Buscaram-se alternativas para

desburocratizar o PPDDH, adotando ações que tornassem mais ágeis o processo de convênio e a adoção das medidas protetivas, mas permanece o desafio de um empenho político mais efetivo dos governos estaduais em relação à proteção das/os DDHs.

O caso do Pará é emblemático de como essa falta de interesse do governo estadual prejudicou a efetividade do PPDDH. Na região, que nos últimos anos tem concentrado a maioria dos casos de defensores de DDHs ameaçadas/os de morte e um número extremamente elevado de DDHs mortos ao longo dos anos, a Secretaria de Segurança Pública resistia em destacar policiais para a escolta dos defensores incluídos no programa de proteção e, em 2012, o Governo do Estado não teve mais interesse em executá-lo, deixando as/os DDHs a cargo do Programa Federal.

Em todas as suas manifestações, o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos enfatiza que a ampliação da rede de programas deve ter por base, além do real compromisso dos governos estaduais, a profunda participação da sociedade civil desde a sua concepção até o processo de formalização e monitoramento, com o objetivo de garantir uma efetividade maior da política.

Avaliação do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos da política de proteção

De modo geral, as organizações da sociedade civil no Brasil têm apontado para várias dificuldades e desafios em comum em relação às políticas de proteção nacional e dos estados. Ao mesmo tempo em que recomendações concretas também têm sido feitas, mas infelizmente tardam a ser adotadas ou mesmo ignoradas pelos governos.

Uma delas é a necessidade dos programas articularem órgãos públicos responsáveis pela garantia de direitos – como aqueles encarregados da demarcação de terras e dos direitos indígenas,

por exemplo – e mobilizarem políticas públicas que enfrentem as questões estruturais que levam à vulnerabilidade das/os defensoras e defensores de direitos humanos e à dos movimentos sociais. A falta do enfrentamento por parte do Estado brasileiro dessas problemáticas perpetua as situações de risco, ameaça e ataca a DDHS, sendo a não garantia do direito a terra e território e os conflitos agrários daí decorrentes um dos principais motivos das violações.

É importante ressaltar que órgãos públicos responsáveis pela regularização fundiária como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) vêm sofrendo também um processo de desmantelamento, possuindo cada vez menos recursos. O enfraquecimento desses órgãos aumenta a pressão sobre os territórios, intensifica os conflitos e sujeita DDHS a uma vulnerabilidade maior ainda. É importante também que as ameaças sejam devida e efetivamente investigadas, levando à responsabilização dos atores que investem contra os DDHS. Sem essa orientação de justiça, os papéis são perversamente trocados, de forma a manter as já generalizadas e ainda crescentes criminalização e deslegitimação de DDHS, enquanto os violadores seguem impunes.

Quanto ao PPDDH a nível nacional, até hoje não foi aprovado o seu marco legal no Brasil, apesar de um Projeto de Lei tramitar no Congresso Nacional e ter sido aprovado por quatro comissões – Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça (CCJ). A colocação do PL na pauta de votação no Plenário do Congresso, porém, nunca aconteceu. Desta forma, o PPDDH não existe legalmente como uma política de Estado, sustentado apenas pelo Decreto Presidencial nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007, e, mais recentemente, pelo Decreto nº 8724 de 27 de abril de 2016, que traz consigo os retrocessos já citados. Resta, portanto, um risco de encerramento a qualquer momento, agravado com a conjuntura que experimentamos nesse ano de 2016. O Brasil é um

estado federal, e os estados membros têm autonomia na gestão da segurança pública e da justiça. Dessa forma, a ausência de previsão legal desobriga órgãos e instituições estaduais e mesmo os órgãos federais de outros âmbitos do poder a aderir à política, contribuindo para o antes apontado descompromisso dos governos estaduais.

No processo de construção do Projeto de Lei (PL) nº 4575/2009, a sociedade civil considerou relevante manter na redação conceitos e diretrizes capazes de dar efetividade à política, tanto em relação aos elementos teóricos e políticos da temática quanto nas questões relacionadas à competência, responsabilidade, forma de gestão, estrutura e orçamento condizentes com a realidade. O PL estabelece quais são os seus órgãos e suas respectivas atribuições, define conceitualmente as/os DDHS e as condições para que ingressem no programa e disciplina sobre as medidas protetivas. Apesar disso, falta um marco metodológico ao programa, para além de tais diretrizes. Num país com as dimensões do Brasil, o distanciamento da equipe federal do PPDDH de realidades tão diversas e complexas deixa DDHS em posição extremamente frágil perante seus ameaçadores. Destaca-se a ausência de procedimentos que avaliem adequadamente o risco que os defensores enfrentam dentro das especificidades de seus contextos, trazendo sérias dificuldades para que a equipe técnica atenda com eficácia e prontidão necessárias a eventuais emergências. Diversos DDHS inseridos no PPDDH relatam serem acompanhados pela equipe federal apenas por telefone. Tais limitações também redundam na não inclusão de numerosos casos de DDHS em situação de alto risco (como casos que envolvem atuação da milícia, por exemplo), uma vez que o programa alega não poder garantir sua proteção. Essa prática, é preciso que se esclareça, é um dos motivos que garante o índice de “letalidade zero” em relação aos inseridos no Programa Nacional – índice este divulgado e promovido amplamente pelo Estado brasileiro no cenário internacional.

Outro problema encontrado é a falta de estratégias de proteção voltadas para grupos de minorias, no sentido de levar

em conta suas especificidades. Não existem medidas voltadas para mulheres, público LGBT ou indígenas, por exemplo, atingidos de formas singulares. Assim, há muito a se avançar numa perspectiva coletivizada da proteção. De maneira geral, as medidas adotadas priorizam ações individuais, o que em alguns casos não só não é suficiente – pois tratam-se de comunidades ou grupos inteiros/as ameaçados/as – como negligencia um olhar mais politizado para os contextos locais.

As organizações da sociedade civil sempre relataram também dificuldades do Estado em dialogar com os DDHs e suas demandas concretas de proteção. São cruciais a criação e a manutenção de espaços de interlocução, visto que as/os DDHs e, além delas/es, as organizações que pesquisam e acompanham o tema há anos, possuem experiência e conhecimento fundamentais para a consolidação de políticas de proteção.

A carência de transparência e diálogo por parte da SDH, por sinal, tem se configurado como um sério problema, o qual se acentuou nos últimos dois anos. Nas últimas solicitações de audiência por parte do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, as respostas da Secretaria foram negativas ou inexistentes, assim como em diversas oportunidades (reuniões, eventos) promovidas pela sociedade civil em 2015 para as quais a SDH foi convidada.

Alguns apontamentos finais

O crescente número de violações e violência contra as/os DDHs é resultado de um amplo processo de criminalização das lutas e protestos, e vem amparado numa forte repressão das forças de segurança sobre manifestantes nos últimos anos no Brasil. Isso tem marcado a situação na maioria dos estados brasileiros. Diante desse cenário, é importante que se avance no enfrentamento das violações dos direitos fundamentais daqueles que, em sua maioria, defendem direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Apesar das diferenças e da situação única de cada estado, podemos dizer que as forças atuantes mudam pouco. Elas estão concentradas nos interesses de grandes proprietários de terras, empresas transnacionais, atores conservadores e políticos ligados a tais grupos, à forte militarização e à grande desigualdade social. Enquanto não houver o combate sério e comprometido politicamente das referidas causas estruturais, mais DDHs continuarão a ser atacados e mais direitos humanos seguirão sendo violados de forma generalizada. A política de proteção deve e pode desempenhar um importante papel nesse sentido, por meio da mobilização de políticas públicas, mas é preciso que os governos federal e os governos estaduais, de maneira mais articulada, implementem políticas de proteção ampliadas, que tenham caráter preventivo e de fato assegurem direitos, num esforço que deve ir muito além do bom funcionamento de seus mecanismos de proteção a DDHs e de sua força institucional.

Para promover melhores práticas, é muito importante a articulação nacional e estadual de organizações da sociedade civil que monitoram e executam as políticas de proteção e que vêm acumulando sobre o tema no sentido de trocar experiências e se fortalecer como redes. Essa estratégia tem se mostrado uma importante lição aprendida, pois resulta também em maior agilidade na atuação em casos de ataques e dá maior peso político aos atores da sociedade civil nos espaços de incidência local e nacional, além de proporcionar a maior valorização do trabalho de DDHs. Para isso, é importante manter o já existente processo de fortalecimento do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos como impulsionador e de controle social das políticas nacional e estaduais de proteção, que não podem ser extintas. Muito além disso, o Comitê consolida-se como espaço autônomo de articulação política, discussão e atuação concreta no enfrentamento às causas estruturais das situações de ataque e ameaças a DDHs, desempenhando um papel importante na proteção daqueles que diariamente lutam pela efetivação dos direitos humanos no nosso país.

NOTAS

* Texto escrito por Alice de Marchi e Sandra Carvalho da Justiça Global

2. Historiadores como René Dreifuss (1981) e, em sua esteira, Virgínia Fontes (2013), utilizam essa expressão no intuito de lembrar que o regime ditatorial brasileiro contou com os maciços financiamento e colaboração de importantes setores do empresariado.

3. As notícias de diversos veículos de imprensa dão conta de áudios de conversas entre opositores ao governo Dilma que indicam articulações para que o impeachment fosse aprovado como estratégia para cessar as denúncias de corrupção que incriminam vários políticos ligados ao PMDB e PSDB na Operação Lava-Jato.

4. “Na Linha de Frente – Defensores de Direitos Humanos no Brasil (1997-2001)”, publicado pela Justiça Global e Front Line Defenders, conforme já citado na apresentação deste guia.

5. Dorothy Mae Stang, conhecida como Irmã Dorothy (Dayton, 7 de junho de 1931 — Anapu 12 de fevereiro de 2005) foi uma religiosa norte-americana naturalizada brasileira. Desde a década de 70 realizava trabalhos junto a trabalhadores rurais na Amazônia Brasileira

6. As cartas com recomendações mais recentes podem ser acessadas em: http://global.org.br/programas/carta-aberta_sobre-a-politica-de-protecao-as-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos/ e <http://terradireitos.org.br/2015/03/04/carta-enviada-a-secretaria-nacional-de-promocao-e-defesa-dos-direitos-humanos-cobra-melhorias-no-programa-de-protecao-aos-defensores/>.

7. O decreto retrocede em pontos já estabelecidos pelo anterior decreto nº 6.044/2007, que criava o programa, e o descaracteriza. Ele não contempla sujeitos coletivos e instituições que atuam na defesa de direitos humanos, considerando agora apenas indivíduos. Além disso, refere-se meramente a “pessoas ameaçadas”, deixando de incluir o termo “em situação de risco e vulnerabilidade”, mais abrangente. Por fim, exclui a participação, antes paritária, da sociedade civil e órgãos públicos, na Coordenação Nacional, que equivale a um conselho deliberativo do programa.





AUDIÊNCIA
SALA 02

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
CENTRAL DE INQUÉRITO DA COMARCA
INSTALADA NO DIA 25 DE ABRIL DE 2015
DESª CLEONICE SILVA FERREIRA
PRESIDENTE
DESª HELMA CELESTE SOUSA SILVA
CORREGEDORA-GERAL DA JUSTIÇA
JUIZ OSMAR GOMES DOS SANTOS
DIRETOR DO FÓRUM
SÃO LUIS

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA EM SÃO PAULO

Amanda Hildebrand Oi e
Vivian Peres¹

No dia 30 de maio de 2016, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) lançou o relatório *“Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa”*.² O documento apresenta um diagnóstico dos 10 meses iniciais das audiências de custódia na cidade de São Paulo – primeiro estado a adotar as mencionadas audiências como política judiciária, nos moldes propostos pelo CNJ – e aponta os principais avanços representados pela implementação dessas audiências na capital e desafios a serem vencidos.

Na ocasião do evento de lançamento do relatório, o Ministro Ricardo Lewandowski, que idealizou e implementou o *Projeto Audiência de Custódia*, afirmou que a iniciativa fazia-se urgente: “Somos o quarto país que mais prende pessoas no mundo. Tínhamos que tomar uma atitude: mudar a cultura do encarceramento por meio de medidas não ortodoxas. Uma medida incomum foi aplicar o Pacto de São José da Costa Rica e obrigar que os presos em flagrante fossem apresentados a um juiz no prazo de 24 horas”.

O projeto, lançado em fevereiro de 2015 em São Paulo, é uma inegável conquista da sociedade civil e de defensores dos direitos

humanos, na medida em que institui um importante mecanismo de controle do uso da prisão provisória e de combate e prevenção à tortura. Pela relevância do projeto e por seu potencial de impactar na própria cultura encarceradora, o IDDD decidiu monitorar e acompanhar o processo de implementação desde o primeiro dia de realização das audiências.

O Provimento conjunto 03/2015³, do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), instituiu as audiências de custódia na cidade de São Paulo, determinando como e quando deveriam acontecer. De acordo com o TJSP, entre fevereiro de 2015 e março de 2016 foram realizadas 19.472 audiências de custódia na cidade.

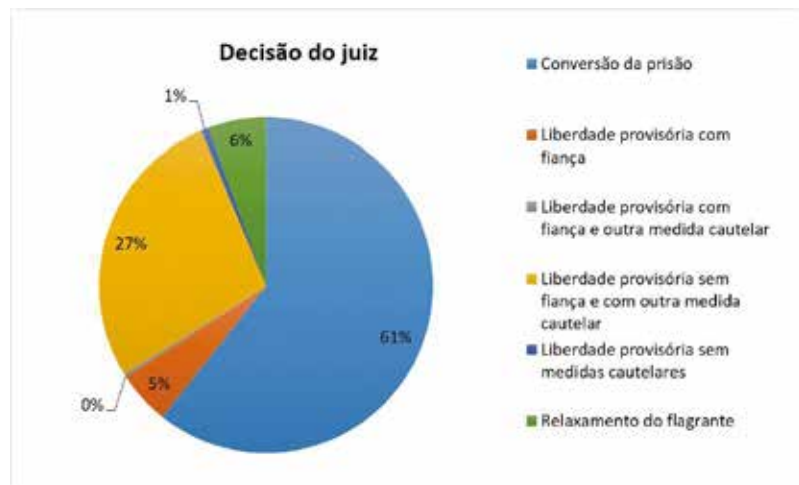
No relatório de monitoramento, o IDDD sistematizou, com base em suas observações e consultas processuais, informações processuais referentes a 588 pessoas que passaram pelas audiências de custódia, além de entrevistas com juízes, promotores de justiça e defensores públicos que atuam nessas audiências.

A análise do perfil socioeconômico da população monitorada pelo projeto evidencia, uma vez mais, o perfil da população carcerária brasileira: homens (90%), negros (61%), jovens (sendo

1. Amanda Hildebrand Oi: Pesquisadora e advogada graduada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e LLM em Direitos Humanos pela Central European University. Atua na área de Direitos Humanos e Justiça Criminal.

Vivian Peres da Silva: Advogada. Pesquisadora do Instituto de Defesa do Direito de Defesa.

42% com idade entre 18 e 24 anos e 20% com idade entre 25 e 29 anos), de baixa escolaridade (64% cursou apenas o 1º grau) e baixa renda (47% declararam renda entre um e dois salários mínimos),



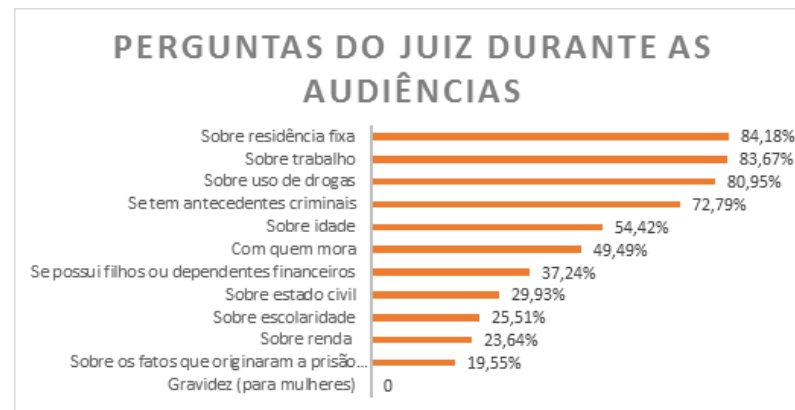
sendo a maior parte acusada de crime patrimonial, especificamente de roubo (37%).

De acordo com a análise judicial dos casos acompanhados, 61% das prisões em flagrante foram convertidas em prisão preventiva após a audiência de custódia, tendo sido concedida a liberdade em 39% dos casos,⁴ conforme demonstra o gráfico abaixo. Observou-se, ainda, que a taxa de decretação de prisão preventiva é maior para as pessoas negras (69% frente a 55% das pessoas brancas).

Segundo dados do Tribunal de Justiça de São Paulo, do total de audiências realizadas em São Paulo, tem-se uma taxa de conversões em prisão preventiva de 53% versus 47% de liberdades – consideradas essas tanto as liberdades provisórias, quanto os relaxamentos dos flagrantes.

Diante dos dados levantados durante o monitoramento realizado pelo IDDD, não foi possível afirmar que houve uma significativa redução no número de prisões preventivas, por

não haver registros anteriores acerca das decisões tomadas na análise do flagrante. Não obstante, não se pode dizer de forma contundente que não houve impacto algum. As pistas coletadas, a partir de estudos realizados por organizações da sociedade civil, revelam uma pequena alteração cuja precisão na mensuração resta prejudicada.



O grande ganho das audiências, além do impacto cultural que pretende alcançar, é trazer os operadores do direito para perto da realidade daqueles submetidos ao seu julgamento. Nesse sentido, o IDDD observou quais aspectos eram de interesse dos magistrados durante as audiências de custódia, que sugerem quais elementos são considerados no momento de suas decisões. Viu-se, conforme demonstra o gráfico abaixo, que a preocupação com as condições de moradia, trabalho, uso de drogas e existência de antecedentes criminais aparecem como principais aspectos de interesse.

Muito embora os profissionais envolvidos com as audiências de custódia tenham compreendido a importância do contato pessoal com a pessoa custodiada e da necessidade de realização dessas audiências, é obscuro que a implementação delas não mostre resultados no que tange à garantia da integridade física da pessoa presa, prevenindo e combatendo violência e arbitrariedade policial. Os dados coletados informam que em 45% dos casos acompanhados não houve manifestação de interesse por parte dos

operadores sobre o eventual uso de violência durante a abordagem. Diante da sistemática prática de violência por parte da polícia, e das ainda constantes denúncias de tortura, chama atenção o silêncio dos operadores, que deveriam representar, com as audiências de custódia, mais uma instância de garantia de direitos e controle das agências policiais.

Em 42% dos casos analisados, entretanto, os magistrados tiveram a iniciativa de questionar pessoa custodiada sobre sua integridade física e eventual ocorrência de violência.

Outro preocupante dado nesse sentido é o baixo índice de questionamento por parte do Ministério Público (MP) sobre violência policial. O MP tomou iniciativa em apenas 1,36% dos casos. Não se trata de uma competição acerca de quem se preocupa mais com essa prática, mas, considerando que em quase metade dos casos não houve qualquer indagação ao custodiado sobre o assunto, seria de se esperar que o órgão constitucionalmente competente para fazer o controle externo da atividade policial demonstrasse interesse em abordar tão fundamental questão.

Em alguns casos, inclusive, algumas promotoras advertiram o custodiado sobre a possibilidade de cometerem o crime de denúncia caluniosa caso ficasse demonstrado que o relato dado fosse falso, como já não bastasse à inibição do custodiado o fato de a Polícia Militar estar presente na sala de audiência por todo o tempo - outro grande problema detectado durante o monitoramento.

Acerca da presença da polícia, um dos defensores entrevistados mencionou existir a impressão, por conta da situação, de que o número de violência relatada é menor do que a violência praticada de fato, já que muitos pedem, no momento em que conversam com o defensor, para não tocar no assunto na frente do juiz.

Agora, ponto número um sobre a violência policial, na entrevista reservada, entre aspas, que a gente tem, como eu disse, tem um policial do lado. Então eles são totalmente constrangidos ali na hora por conta do policial. O que acaba

gerando isso? Acaba gerando uma cifra negra gigantesca por conta dos casos de violência policial. Por quê? Porque o preso vai lá, fala comigo, mas fala: “eu sofri violência policial, mas eu não quero falar na minha audiência”. (Defensor 1)

O relatório do IDDD aborda uma série de outras questões relevantes para o aprimoramento das audiências de custódia e apresenta dados fundamentais para a qualificação do debate. Entretanto, compreendendo que não se pode interromper a luta pela perene melhora dessas audiências, apresenta-se abaixo os desafios listados no relatório, na esperança de que, onde quer que eles existam, possam ser ultrapassados:

I) Adequação do prazo de 24 horas às necessidades da defesa

A determinação de apresentação da pessoa presa em até 24 horas aparece como uma questão a ser aprofundada, dado seu impacto tanto na prevenção e combate à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, quanto na garantia ao direito de defesa. Será necessário adequar a logística das diferentes instituições envolvidas a esse prazo. Sobre essa questão, é possível elencar os seguintes pontos críticos:

- (I.a) Prazo de 24 horas como fundamental para a constatação de ameaça ou violação da integridade física ou psíquica da pessoa presa em flagrante;
- (I.b) Dificuldade de acesso a documentos pessoais relevantes para a discussão sobre a necessidade de manutenção da prisão – o que, talvez, seja o único ponto que milite desfavoravelmente ao prazo mencionado;
- (I.c) Necessidade de aprimoramento do deslocamento das pessoas presas em flagrante, por parte das autoridades policiais;
- (I.d) Extinção das chamadas “audiências de custódia fantasma”, realizadas na ausência da pessoa presa em flagrante – normalmente internada em hospital –, e regulamentação da apresentação sem demora da pessoa tão logo receba alta hospitalar;

- (I.e) Realização de audiências de custódia com pessoas cuja saúde se encontra debilitada;
- (I.f) Definição do marco inicial da contagem de prazo, para determinar o que se entende por 24 horas após a prisão;
- (I.g) Organização de uma pauta de audiência, com vistas a evitar que algum ato seja realizado na ausência do advogado particular contratado por familiares da pessoa presa.

II) Fim do uso de algemas durante a audiência

O uso de algemas durante a realização das audiências de custódia apresentou-se como um problema por todo o período de monitoramento. A segurança é o principal argumento utilizado pelos apoiadores da medida, que deixam de observar sua (i)legalidade, baseada na Súmula 11 do STF, ferindo a dignidade da pessoa.

Se o uso de algema é, como informou um dos juízes, uma questão cultural, é preciso criar mecanismos que forcem a adequação da cultura aos parâmetros constitucionais e legais. É fundamental, sobretudo, que a defesa seja combativa em relação ao uso das algemas, assumindo o papel de garantidora da aplicação da lei no caso concreto.

III) Atenção ao uso da linguagem técnica e necessidade de comunicação direta

O monitoramento diário das audiências de custódia permitiu que o IDDD identificasse o abismo existente entre os profissionais do direito e as pessoas presas em flagrante. A distância implica não apenas a falta de compreensão sobre as questões técnicas, mas também a incompreensão por parte dos juízes, promotores e defensores sobre a realidade da pessoa que ali está sob avaliação.

Por vezes, a pessoa custodiada sequer entende as perguntas feitas, assim como não compreende bem o que está sendo discutido ou o que exatamente foi decidido. Essa falha na comunicação não acontece somente em relação ao juiz, mas os próprios defensores

acabam criando um distanciamento da pessoa custodiada quando não se expressam em uma linguagem mais acessível. Um levantamento realizado pelo IDDD, durante um mutirão carcerário realizado em 2015, revelou que mais da metade das pessoas submetidas à audiência de custódia não compreende a finalidade do ato judicial⁵.

IV) Aprimoramento da articulação com a Central de Alternativas Penais e Inclusão Social (CEAPIS) e aparelhamento do órgão

Uma das importantes conquistas do Projeto Audiência de Custódia foi a criação da CEAPIS, uma central dedicada ao cuidado das pessoas que foram presas em flagrante e receberam liberdade durante a audiência, e que se encontram em alguma situação de vulnerabilidade. O funcionamento efetivo dessa central, porém, ainda está pendente.

Identificou-se que a desarticulação entre os responsáveis pela *custódia* das pessoas, que realizam o deslocamento delas dentro do fórum, e os profissionais da CEAPIS é o maior problema. De acordo com a assistente social, ficou evidente que a maior dificuldade se deve ao fluxo que foi estabelecido para o encaminhamento das pessoas que receberam liberdade e tiveram detectada alguma vulnerabilidade: a efetiva liberação dessa pessoa ocorre apenas após o recebimento do alvará de soltura, que lhe é entregue dentro da carceragem. Sua saída acontece apenas quando a polícia determina, podendo ocorrer algumas vezes ao dia, em grupos, ou uma única vez, ao final do expediente.

Da mesma forma é preciso aparelhar a CEAPIS para que possa desempenhar plenamente sua função, sendo indispensável a contratação de funcionários que possam viabilizar o atendimento, encaminhamento e acompanhamento das pessoas para lá conduzidas.

V) Adequação do fluxo de trabalho entre as instituições envolvidas

Os problemas relacionados ao desencontro entre a chegada dos documentos produzidos em sede policial e a chegada do custodiado foram se agravando conforme o número de flagrantes aumentava⁶. O resultado desse desencontro foi uma sobrecarga de trabalho no período da tarde, já que as pessoas encaminhadas para as audiências de custódia passam por ela no mesmo dia.

É preciso que as instituições estabeleçam um fluxo de trabalho claro e objetivo, fixando horários, ou que elas se reorganizem para atuarem de acordo com a imprevisibilidade do trabalho policial. A digitalização dos autos de prisão em flagrante surge como possível solução ao problema.

VI) Garantia de espaço adequado para o contato da defesa com o preso

A Defensoria Pública e os advogados particulares fazem o atendimento da pessoa custodiada no corredor das salas das audiências, não havendo qualquer privacidade nem mesmo reserva, o que afeta diretamente a elaboração de estratégias de defesa; bem como prejudica a revelação de violações policiais, dado que a entrevista é acompanhada por um policial militar, como já mencionado anteriormente.

O projeto de ampliação do espaço para a audiência de custódia pretende sanar este problema. A estrutura já contempla parlatórios para a conversa reservada da defesa. Até a conclusão deste relatório tal estrutura ainda não estava em funcionamento, sendo urgente a garantia de parlatório reservado destinado à conversa com a defesa.

VII) Foco no combate à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes

Um dos principais problemas a serem superados refere-se aos casos em que há, por parte do custodiado, relato de violência policial perpetrada no momento da prisão em flagrante – seja no local da ocorrência, seja na delegacia. Isso porque a audiência de custódia tem também a finalidade de identificar esses casos, na medida em que possibilita ao juiz o acesso às pessoas custodiadas, que terão a possibilidade de denunciar eventuais abusos sofridos.

Nesse sentido, é importante que a audiência seja realizada nas primeiras 24 horas após a prisão, pela possibilidade de que eventuais marcas deixadas pelo ato de violência sejam vistas pelo magistrado e pelo médico do IML, que fará o exame de corpo de delito. Não obstante, o desafio que se impõe, neste ponto, é que se ouça, de fato, e se dê o devido valor à palavra da vítima da violência, na medida em que, eventualmente, uma agressão pode não deixar marcas quaisquer, conforme dispõe o protocolo de Istambul,^[1] internalizado no sistema jurídico pátrio por meio do Decreto 6.085/2007. De acordo com o protocolo, o entrevistador pode habituar-se a ouvir relatos de tortura, de tal forma que acabe por “menosprezar a experiência da vítima”. Necessário, portanto, que se instaure o procedimento de investigação de tortura, ainda que não haja evidência visível, desde que o custodiado afirme tê-la sofrido.

Observou-se que, após 10 meses de realização das audiências de custódia, pouco ou nada se avançou em relação às providências tomadas em casos nos quais são relatados abusos ou violência policial. Não houve capacitação destinada exclusivamente à identificação de caso em que a pessoa custodiada é vítima de violência policial⁷.

A publicação do Protocolo II, anexo à Resolução 213 do CNJ, pretende mitigar a carência por capacitação ao fornecer um guia para os juízes na oitiva da pessoa custodiada que possa ter sofrido violência, inclusive prevendo que os policiais responsáveis pela custódia não devem estar presentes na sala durante a audiência (Artigo 2, incisos V, VI e VII). O protocolo também oferece técnicas

INTERNO

de perguntas que já podem ser feitas no momento da audiência de custódia, aproveitando o momento para esclarecer as circunstâncias da agressão.

VIII) Atenção à vulnerabilidade das mulheres

A discussão sobre aprisionamento provisório se complexifica quando a pessoa detida é uma mulher. Identificou-se a necessidade de atribuir um recorte de gênero à discussão e à realidade das audiências de custódia, com o objetivo de adequar a finalidade do instituo e dedicar especial atenção às vulnerabilidades e violações específicas que a mulher sofre dentro do sistema de justiça criminal.

É preciso que juízes, promotores e defensores estejam atentos e compreendam as consequências do encarceramento feminino que, na maioria das vezes, impacta toda uma família e tem efeitos deletérios para os filhos dessa mulher. Fundamental, portanto, que, diante da eventual necessidade de acautelamento do processo, priorizem-se medidas cautelares diversas da prisão.

IX) Atendimento de estrangeiros com tradutores

Aos estrangeiros submetidos às audiências de custódia não é garantida a assistência de tradutores, o que prejudica sua compreensão do que está acontecendo e, naturalmente, impacta na qualidade de sua defesa.

É fundamental, para garantir a efetividade das audiências de custódia, que essa tradução seja providenciada. Primordialmente, demandas de tradução dizem respeito às línguas espanhola, francesa e inglesa.

X) Atenção ao direito de escolher seu defensor e organização para o atendimento de advogados particulares

As audiências de custódia apresentaram dificuldades de organização não apenas para a Defensoria Pública, mas também

para advogados particulares que, diante da ausência de pauta de audiência, não têm acesso a informações sobre o horário da audiência de seus clientes.

Necessário estabelecer-se um fluxo de trabalho que vincule o encaminhamento dos autos de prisão em flagrante ao deslocamento da pessoa custodiada, realizado pela polícia civil, que deve comunicar os servidores do Tribunal de Justiça sobre a chegada de documentos e custodiados.

XI) Cuidado com o uso do monitoramento eletrônico como medida cautelar

O debate acerca da utilização das tornozeleiras eletrônicas tem se estendido no Brasil, conforme mais estados passam a receber apoio do Ministério da Justiça para a implementação dessa tecnologia. Um dos receios acerca da possibilidade de monitoramento eletrônico relaciona-se à extensão que essa ferramenta dá ao controle estatal sobre pessoas que respondem a um processo. O risco latente é de que se faça uso desmedido da tornozeleira.

O desafio, nesse sentido, é implementar um mecanismo de monitoração sobre a forma como as tornozeleira serão aplicadas, para que se respeite o Protocolo II da Resolução 213 do CNJ.

XII) Aprimoramento da produção de informação e transparência

A implementação das audiências de custódia pelo TJSP foi acompanhada da produção de algumas informações, compiladas em um arquivo de Excel, que foram compartilhadas com diversos interessados em acessar os dados. O compromisso com a produção de informação e transparência não é, porém, uma prática comum, e a iniciativa tomada durante o Projeto Audiência de Custódia precisa ser estendida aos demais campos de atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo.

A qualidade das informações produzidas também deve ser

observada, já que será de pouca utilidade a produção de dados inconsistentes ou insuficientes para a realização de determinadas análises. Com a implementação do Sistema Audiência de Custódia, SISTAC⁸, espera-se que o compromisso com a produção e publicidade de informações seja difundido, e que fomente a transparência sobre as decisões judiciais e a própria a produção de informação, tornando-a uma prática cotidiana.

XIII) Necessidade de fundamentação das decisões judiciais

Neste ponto, mostra-se essencial o abandono da velha padronização de decisões judiciais, que molda o caso à decisão pré-existente, em vez de moldar a decisão ao caso concreto, em respeito aos princípios da individualização e motivação das decisões – principalmente daquelas que tolherão a liberdade das pessoas.

XIV) Integração entre as instituições públicas envolvidas e participação da sociedade civil

O Projeto Audiência de Custódia foi implementado em período de tempo tão curto pois contou com o apoio de diversos órgãos do poder público. Essa experiência deixa a lição de que é preciso manter um profundo, intenso e permanente debate entre as instituições (Tribunais de Justiça, Ministério Público e Defensorias Públicas) sobre os dados já coletados a respeito das audiências, e seu uso para um planejamento estratégico de cada instituição, com vistas ao fortalecimento das alternativas penais, em estreita coordenação com o Poder Executivo estadual e municipal. Neste sentido, um bom caminho possível é a promoção de capacitações, seminários e da indispensável participação de atores externos ao sistema nos debates.

NOTAS

2. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/relatorio-ac-sp.pdf>

3. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=65062>. Acesso em abril de 2016.

4. Os casos em que o(a) custodiado(a) pôde responder ao processo em liberdade dividiram-se em: 27% liberdade provisória sem fiança e com outra medida cautelar, 6% de relaxamento do flagrante, 5% liberdade provisória com fiança e 1% sem medidas cautelares.

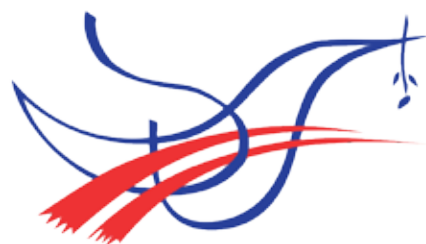
5. Liberdade em Foco: Redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo, Abril de 2016. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/RELATORIO-LIBERDADE-EM-FOCO.pdf>>. Acesso em abril de 2016.

6. Isso porque, em São Paulo, a implementação das audiências de custódia deu-se de forma gradativa, com a inclusão gradual das seccionais em seu fluxo, que aconteceu na seguinte sequência : no primeiro mês, apenas duas seccionais da cidade apresentaram as pessoas presas em flagrante; a partir do mês de maio de 2015, as audiências já ocorriam com cinco seccionais de polícia de São Paulo, o que significou um aumento considerável do número de pessoas apresentadas; em junho, todas as seccionais de polícia e as delegacias especializadas passaram a apresentar as pessoas presas em flagrante nas audiências de custódia.

[1] Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_protocolo_istambul.pdf>. Acesso em 20/05/2016.

7. Em maio de 2016, foi promovido, pelo DEPEN e pela SENAD, ambos do Ministério da Justiça, em parceria com a FGV Direito SP, um workshop sobre as audiências de custódia, medidas cautelares e redes de cuidados.

8. Informações disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/tutorial-audiencia-de-custodia>



SMDH

Em defesa da vida

Rua de Santiago, 99, Centro
65015-450 - São Luís/MA
(98) 3231-1601 | 3231-1897

SGAN, 914, Conj. "F", casa 4, Aldeias Infantis
70790-140 Brasília/DF
(61) 3273-4585

smdh@terra.com.br
www.smdh.org.br
www.youtube.com/smdhvida
facebook.com/smdh.vida
twitter: @smdhvida