

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
“SAN TIAGO DANTAS” – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

ANA AMÉLIA PENIDO OLIVEIRA

As ruas em disputa: entre o direito ao protesto e a perturbação da ordem

São Paulo

2019

ANA AMÉLIA PENIDO OLIVEIRA

As ruas em disputa: entre o direito ao protesto e a perturbação da ordem

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, defesa e segurança internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias.

São Paulo

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Oliveira, Ana Amélia Penido.

O482 As ruas em disputa : entre o direito ao protesto e a perturbação da ordem / Ana Amélia Penido Oliveira. – São Paulo, 2019.
168 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Suzeley Kalil Mathias.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, 2019.

1. Movimentos pelos direitos humanos – Brasil. 2. Direitos humanos e
globalização. 3. Segurança pública – Brasil. 4. Violência policial – Brasil. 5.
Relações entre civis e militares – Brasil. I. Título.

CDD 323.4

ANA AMÉLIA PENIDO OLIVEIRA

As ruas em disputa: entre o direito ao protesto e a perturbação da ordem

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, defesa e segurança internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”).

Profa. Dra. Marina Gisela Vitelli (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”).

Profa. Dra. Priscila Carlos Brandão (Universidade Federal de Minas Gerais)

Profa. Dra. Tatiana Berringer (Universidade Federal do ABC)

Prof. Dr. Luiz Otávio Ribas (Universidade Estadual do Rio de Janeiro)

São Paulo, 11 de fevereiro de 2019.

AGRADECIMENTOS

Ao longo de quatro anos, tempo de confecção desta tese, e em tempos turbulentos como estes, são tantos os agradecimentos a fazer que essa página se torna bastante difícil de ser preenchida. A alegria é perceber que sempre houve aqueles que nos deram a mão e ajudaram a ver o sol em meio às nuvens, o arco-íris em meio à tempestade. Duas pessoas foram especiais nessa trajetória. A primeira delas, minha orientadora Suzeley. Escolhi fazer o doutorado em São Paulo (e ponte aérea e terrestre São Paulo e Belo Horizonte foi uma trabalhadeira) por causa dela. E ser orientada por uma mulher com interesses acadêmicos praticamente comuns e valores morais e políticos muito semelhantes foi muito bom. Nem eram precisas muitas palavras e pronto, a síntese já estava ali. Agradeço em especial a paciência com a orientanda trabalhadora, que ainda por cima muda de tema no meio percurso. Tenho a absoluta certeza de que ainda faremos muitas coisas juntas.

Agradeço ao Instituto Santiago Dantas, mas devo admitir que um pesar deste doutorado foi não ter aproveitado o GEDES como eu gostaria. A convivência com a maioria dos colegas foi esparsa, e tenho certeza que as discussões em coletivo acrescentariam muito. Gostaria de agradecer em especial a atenção dos professores Samuel e Hector, e a professora Marina. Vocês são uma inspiração acadêmica e na vida. Também não poderia deixar de agradecer à Giovana e Isabela, guias de confiança pelos meandros da burocracia acadêmica, ainda mais para uma estudante a distância. Meu agradecimento especial aos amigos de São Paulo que várias vezes me receberam para um pernoite e uma prosa durante o período de aulas.

A segunda pessoa que desejo destacar é o meu ‘masterchef’ Biel. Obrigada por me ensinar sobre direitos humanos, gestão pública, política, e por compreender que além de gestora, eu também sempre desejei ser uma intelectual comprometida com as causas do nosso povo. Desejo também pontuar alguns colegas brevemente, mas que em algum comentário ou pergunta, sempre me davam uma nova ideia, com destaque para o Nilmário Miranda, Dalva, Daniel, Xixico, Alemão, Tim, Dhiancesar, Eunice, Suely, e muitos outros. Foi maravilhoso e de enorme aprendizado compartilhar o ambiente de trabalho da secretaria com vocês.

Agradeço também à minha família, com destaque para o papai e mamãe, que além de me proporcionarem as bases para que eu desejasse sempre aprender, ainda me ajudaram muito cuidando do Benjamim nesta fase final. Breve volto para mais perto de vocês. Agradeço também especialmente ao Hebert, pelo socorro com as adequações técnicas e por tolerar meu nível de exigência não só com a tese, mas com a casa, o trabalho, com a maternidade e a

paternidade, enfim, com tudo. Você é o meu companheiro de sonho, de lutas e de vida. Nossos últimos onze anos se tornaram melhores agora com a presença do Benjamim, pedacinho dos nossos corações. Filho, obrigada por ser assim tão bonzinho. Sem as suas sonecas durante a minha licença maternidade, não sei como teria terminado no prazo essa tese. Nos momentos de desânimo, pensar no mundo que quero pra você me deu força pra continuar.

Meu muito obrigada aos lutadores e lutadoras populares que, cada um a seu modo, vem trabalhando pela construção de um mundo mais humano, onde caibam todos e todas. Aos meus amigos mais próximos, peço desculpas pelas ausências. Por fim, agradeço à brava gente brasileira, com ou sem farda, motivação e finalidade deste trabalho, que luta pra deixar a pátria livre ou prefere morrer pelo Brasil.

RESUMO

No arcabouço normativo internacional dos direitos humanos, em particular aquele elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), as lutas sociais são protegidas pelos direitos à liberdade de expressão e pelo direito de reunião e associação pacíficas. As ações têm métodos e formas diversas, mas em comum possuem o desejo de chamar a atenção da sociedade de forma geral para determinado tema. A possibilidade de contestação da ordem vigente e de reivindicação de demandas sociais por meio da ação política são elementos fundamentais de uma sociedade democrática e entendidos como instrumentos para a concretização de outros direitos humanos fundamentais e da cidadania. Neste trabalho, são apresentados exemplos positivos de como lidar com as lutas sociais em diversos países no mundo. Por outro lado, existem segmentos da sociedade, entre eles as forças de segurança, nos quais predomina a ideia das lutas sociais como perturbadoras da ordem, e os direitos humanos como impedimentos ao bom desenvolvimento do trabalho na área de segurança. O Brasil vive um ambiente de crescimento da crise política, da crise na segurança, da militarização do Estado e de aumento das lutas sociais. Quando o Estado lança mão da violência para lidar com situações de conflito social, violações aos direitos humanos de várias naturezas são cometidas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário. Com o emprego das forças armadas de forma policial, as crises anteriores não são resolvidas, é aprofundada a confusão entre defesa e segurança e a tutela militar, e, por fim, aumentam a violência e as violações aos direitos humanos. Cabe pontuar a inevitabilidade dos conflitos sociais e, portanto, a necessidade de lidar com eles de modo a evitar confrontos violentos, respeitando os direitos. Defende-se neste trabalho que as lutas sociais são ferramentas democráticas de pressão por políticas públicas, não um objeto de preocupação da área de defesa e segurança internacional. Como tal, elas não devem ser criminalizadas por nenhum dos três poderes estatais, e sim devem ser objeto de políticas públicas para que os conflitos não degenerem em violência, entendendo os conflitos como uma questão de políticas, e não de polícias.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Lutas Sociais. Segurança Pública. Forças Armadas.

ABSTRACT

In the international normative framework of human rights, in particular that elaborated by the United Nations (UN) and the Organization of American States (OAS), social struggles are protected by the rights to freedom of expression and the right to peaceful assembly and association. The actions have different methods and forms, but in common they have the desire to draw the attention of society in general to a certain theme. The possibility of challenging the current order and claiming social demands through political action are fundamental elements of a democratic society and understood as instruments for the realization of other fundamental human rights and citizenship. In this paper, positive examples of how to deal with social struggles in different countries around the world are presented. On the other hand, there are segments of society, including the security forces, in which the idea of social struggles prevails as disturbing order, and human rights as impediments to the proper development of work in the area of security. Brazil is experiencing an environment of growing political crisis, the crisis in security, the militarization of the state and the increase of social struggles. When the State uses violence to deal with situations of social conflict, violations of human rights of various natures are committed by the Executive, Legislative and Judiciary. With the use of the armed forces by police forces, previous crises are not resolved, the confusion between defense and security and military tutelage deepens, and, finally, violence and human rights violations increase. It is necessary to point out the inevitability of social conflicts and, therefore, the need to deal with them in order to avoid violent confrontations, respecting the rights. It is defended in this work that social struggles are democratic tools of pressure by public policies, not an object of concern of the area of defense and international security. As such, they should not be criminalized by any of the three state powers, but should be the subject of public policies so that conflicts do not degenerate into violence, understanding conflicts as a matter of policy, not police.

Keywords: Human Rights. Social Struggles. Public security. Armed forces.

RESUMEN

En el marco normativo internacional de los derechos humanos, en particular el elaborado por las Naciones Unidas (ONU) y la organización de los Estados Americanos (OEA), las luchas sociales están protegidas por los derechos a la libertad de expresión y el derecho de reunión y asociación pacífica. Las acciones tienen diferentes métodos y formas, pero en común tienen el deseo de llamar la atención de la sociedad de una manera general para un tema dado. La posibilidad de impugnación del orden actual y de reclamar demandas sociales a través de la acción política son elementos fundamentales de una sociedad democrática y entendida como instrumentos para la realización de otros derechos humanos fundamentales y de la ciudadanía. Este documento presenta ejemplos positivos de cómo lidiar con las luchas sociales en varios países de todo el mundo. Por otro lado, hay segmentos de la sociedad, entre ellos las fuerzas de seguridad, en las que predomina la idea de las luchas sociales como perturbar el orden, y los derechos humanos como impedimentos para el buen desarrollo del trabajo en el ámbito de la seguridad. Brasil está experimentando un entorno de crecimiento en la crisis política, la crisis de seguridad, la militarización del estado y el aumento de las luchas sociales. Cuando el estado lanza la violencia para hacer frente a situaciones de conflicto social, las violaciones de derechos humanos de diversas naturalezas son cometidas por el Ejecutivo, la Legislatura y el poder Judicial. Con el empleo de las fuerzas armadas en forma policial, las crisis anteriores no se resuelven, la confusión entre la defensa y la seguridad, y la protección militar se profundiza, y en última instancia, se incrementa la violencia y las violaciones de los derechos humanos. Vale la pena señalar la inevitabilidad de los conflictos sociales y, por lo tanto, la necesidad de abordarlos con el fin de evitar la confrontación violenta, respetando los derechos. Se defiende en esta obra que las luchas sociales son herramientas democráticas de presión por las políticas públicas, no un objeto de preocupación en el ámbito de la defensa y la seguridad internacional. Por lo tanto, no deben ser criminalizadas por ninguna de las tres potencias estatales, sino que deben estar sujetas a políticas públicas para que los conflictos no se degraden en la violencia, entendiendo los conflictos como una cuestión de políticas, no de la policía.

Palabras clave: Derechos humanos. Luchas sociales. Seguridad pública. Fuerzas armadas.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Classificação das violências.....	30
Quadro 02	Características fundamentais dos direitos humanos	58
Quadro 03	Síntese das normativas internacionais sobre direitos humanos.....	73
Quadro 04	Atividades que ferem a ordem pública segundo a PM ES.....	103
Quadro 05	A segurança nas constituições brasileiras.....	106
Quadro 06	Síntese das respostas enviadas para ONG Artigo 19.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CIDH	Comitê Interamericano de Direitos Humanos
CG	Comentário Geral
DH	Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
ESG	Escola Superior de Guerra
FFAA	Forças Armadas
FSP	Fórum de Segurança Pública
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MST	Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PL	Projeto de Lei
Unasul	União de Nações Sul Americanas
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A ORDEM E O CONFLITO.....	17
2.1	A dialética ordem-mudança.....	17
2.2	Democracia e cidadania: respostas positivas às lutas sociais.....	22
2.3	O recurso à violência para o Estado que se vê diante das lutas.....	30
2.4	As lutas sociais hoje.....	43
2.5	O aspecto internacional das lutas sociais.....	51
3	A LUTA SOCIAL PELAS LENTES DOS DIREITOS HUMANOS.....	55
3.1	Como se formaram os Direitos Humanos.....	55
3.2	A dimensão dos direitos políticos.....	62
3.3	Normativas internacionais.....	64
3.3.1	Normativas no âmbito da Organização das Nações Unidas.....	65
3.3.2	Normativas no âmbito da Organização dos Estados Americanos.....	70
3.3.3	Normativas no âmbito do Mercado Comum do Sul.....	72
3.3.4	Outros relatórios e declarações extracontinentais.....	73
3.3.5	Normativas específicas sobre o uso da força.....	78
3.4	Bons e maus exemplos internacionais.....	81
4	OS OLHARES DE CRIMINALIZAÇÃO SOBRE AS LUTAS SOCIAIS	93
4.1	As lutas sociais como atividades de guerrilha e terrorismo.....	93
4.2	A manutenção do Estado militarizado.....	103
4.3	A incapacidade do sistema de segurança pública resolver os conflitos...	111
4.4	A policialização das Forças Armadas.....	114
4.5	A incapacidade do sistema político representativo resolver os conflitos	122
5	ENTRE O DIREITO E AS VIOLAÇÕES NO BRASIL.....	126
5.1	Normativas nacionais de acordo com os direitos humanos.....	126
5.2	Violações ao direito de protesto.....	131
5.2.1	Violações pelo legislativo.....	132
5.2.1.1	Lei de Segurança Nacional.....	133
5.2.1.2	Lei Antiterrorismo.....	135
5.2.1.3	Portaria Garantia da Lei e da Ordem.....	136
5.2.1.4	Lei Organizações Criminosas.....	138

5.2.1.5	Outras leis.....	139
5.2.2	Violações pelo Judiciário.....	140
5.2.3	Violações pelo Executivo.....	143
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
	REFERÊNCIAS.....	160

1 INTRODUÇÃO

A tese que segue foi escrita num contexto político de ampliação das lutas sociais em todo o mundo e de ampla polarização política no Brasil. Tempo de crise social, política, econômica e até mesmo de valores. Manifestações de massa foram vistas à esquerda e à direita durante este período, recebendo tratamentos distintos por parte da opinião pública e das forças de segurança a depender da sua composição, sendo vistas como direitos por alguns, ou como perturbações à ordem por outros. Por isso, compreender esses múltiplos olhares sobre o direito de protesto foi escolhido como objeto deste trabalho.

Cabe pontuar que independente de uma visão positiva ou negativa, deve-se afirmar a absoluta inevitabilidade dos conflitos entre os seres humanos, cabendo portanto analisá-los e propor mecanismos para lidar com eles de forma a evitar a violência. Em outras palavras, eliminar as lutas sociais é um objetivo inatingível e, acrescenta-se, indesejável; portanto, é preferível compreender os conflitos sociais como uma questão de políticas públicas e não apenas de segurança.

Essa reflexão é fruto da experiência de trabalho da autora nos últimos quatro anos com a política de mediação de conflitos coletivos desenvolvida pelo governo do estado de Minas Gerais, com ótimos resultados. A prática de colocar as partes envolvidas em um conflito (seja ele urbano ou rural, por terra, moradia ou outros direitos) dialogando em busca de soluções convergentes com a mediação do governo para a construção de soluções evitou, na prática, muitas situações de violência policial e de violações aos direitos humanos que poderiam ocorrer, por exemplo, em confrontos entre polícia e militantes nos ambientes de ocupação. Nesse sentido, os tempos turbulentos em que este trabalho foi escrito atingiram também o objeto desta tese, uma vez que o objeto anterior deste doutorado era a cooperação em educação militar na Unasul, organização esta que, hoje, está muito enfraquecida.

Ao longo desse período, foi possível perceber que, embora os consensos tenham sido construídos com sucesso, a percepção dos sujeitos sobre as lutas sociais eram absolutamente antagônicas. Em virtude disso, este trabalho foi organizado em quatro capítulos, dois deles destinados a explorar esses antagonismos.

O primeiro capítulo traz diferentes interpretações sobre as origens, motivações e formas de expressão da ordem e do conflito na sociedade. Para muitos autores, a participação política em geral, e o envolvimento em ações questionadoras da ordem em particular, não são vistos como direitos. No processo das lutas sociais, respostas positivas e negativas são formuladas. As principais respostas positivas são o nascimento e alargamento constante das margens da ci-

dadania e da democracia. Entretanto, diante das lutas sociais, Estados e sociedades mais fracos utilizam a violência e a militarização como resposta aos conflitos, empregando as instituições responsáveis pela força contra a própria população e em benefício de quem controla o Estado, mesmo que em nome do povo. No Brasil, a discussão de segurança foi marcada pela polêmica se esta deveria ser considerada pública, nacional ou interna, muito influenciada, assim como as forças armadas, pelas doutrinas francesa e estadunidense. Esse debate ocorre em um país recordista em mortes por armas de fogo e com um sentimento de insegurança disseminado, que geram diferentes propostas de intervenção.

Ainda neste primeiro capítulo, serão apresentadas as origens e características atuais das lutas sociais. Serão abordados a variedade temática das manifestações, as táticas adotadas, o papel exercido pela comunicação pró e contra manifestantes, a pluralidade de demandas (pontuada por uma insatisfação generalizada com as estruturas políticas e os políticos), a diversidade de estruturas organizativas, entre outras questões. Por fim, será trabalhada a dimensão internacional das lutas sociais. É utilizado o conceito de luta social de Gohn (2003), uma categoria mais ampla. Entretanto, a sociedade de forma geral emprega majoritariamente o termo protestos ou manifestações. Por isso, no intuito de deixar a leitura mais clara e leve para os não estudiosos do tema, os dois termos também serão empregados.

O segundo capítulo contém uma breve síntese sobre o surgimento e desenvolvimento dos Direitos Humanos, seus princípios e as críticas mais comuns. O objetivo deste capítulo é apresentar como os direitos humanos olham para os protestos sociais desde o seu surgimento até o arcabouço normativo atual. Embora os Direitos Humanos sejam indivisíveis, serão enfocados aqueles classificados como direitos políticos, uma vez que é neste grupo que se situam as normativas específicas sobre as lutas sociais. Entende-se o direito de protesto como resultado da combinação de três direitos específicos: a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a liberdade de reunião pacífica. Soma-se a estes o direito à participação na direção dos assuntos públicos.

No decorrer do capítulo, serão apresentados como esses três direitos são trabalhados em vários documentos, suas regulamentações e respectivas restrições. Além das produções da própria ONU, serão analisados materiais da OEA, do Mercosul e alguns textos extracontinentais que auxiliam na discussão. É dado especial destaque às normativas que tratam do uso da força pelos servidores públicos elaboradas em consonância com os direitos humanos. Para ilustrar o debate teórico, lançou-se mão de exemplos de legislações e práticas políticas identificadas com os direitos humanos em todo o mundo.

Cabe pontuar como os direitos humanos geram um conjunto de instrumentos que podem ser utilizadas pelos grupos sociais vulneráveis dos países periféricos como uma ferramenta de disputa política importante, capaz de tentar equilibrar um pouco melhor os diversos lados divergentes nos conflitos que permeiam a sociedade a partir do fortalecimento do setor mais frágil. Simultaneamente, cria uma arena extra de disputa, a internacional, assim como abre espaço para a influência de novos atores capazes de contribuir nas disputas de correlação de forças.

Assim como os direitos humanos têm um conjunto de normativas que tratam os protestos e manifestações como algo positivo para o exercício da democracia, existem muitos olhares distintos a respeito do tema, e este é o objeto do terceiro capítulo. Num ambiente de violência e militarização, há aqueles que identificam os protestos e os direitos humanos com a desordem, bagunça, caos, confusão e até mesmo com crimes como guerrilha ou terrorismo. A leitura que equipara os protestos com perturbações da ordem é predominante no mundo militar¹, onde também é recorrente a percepção dos direitos humanos como um entrave para o bom cumprimento do trabalho. Neste capítulo, será analisada a origem dessa leitura, que contraria as leis internacionais, no contexto da crise da segurança pública. Uma das questões enfocadas é a militarização do Estado brasileiro ao longo da sua história, bem exemplificada pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988 que determina que as Polícias Militares são subordinadas as forças armadas. A cultura violenta e discricionária que orienta alguns policiais tem, muitas vezes, o apoio de autoridades políticas, como se pode perceber nos exemplos oferecidos da ampla ocupação de cargos estratégicos por militares, gerando uma espiral de violência que se retroalimenta. É feita uma breve discussão sobre os possíveis motivos da crise da segurança pública, hipóteses para resolvê-la já aventadas e razões para o seu sucesso e fracasso.

No terceiro capítulo, serão apresentadas as insuficiências do sistema político representativo como mediador das relações sociais potencialmente conflitivas, algo materializado na desconfiança generalizada entre o povo brasileiro nos políticos e nos partidos. Como resultado do crescimento da crise política, da crise na segurança, do Estado militarizado e do aumento das lutas sociais, o governo tem optado por utilizar suas forças armadas de forma policial, o que não resolve as crises anteriores, aumenta a violência, aprofunda a confusão entre defesa e segurança e, principalmente, traz mais violações aos direitos humanos.

1

Cabe pontuar desde já que este trabalho trata das instituições como as forças armadas, a polícia militar, entre outras. Reconhece-se que elas não são instituições monolíticas, mas essa heterogeneidade interna, embora seja bastante relevante, não foi objeto desta tese.

No quarto e último capítulo, serão analisadas as normativas brasileiras elaboradas em concordância com as formulações de direitos humanos já apresentadas, com destaque para a Constituição de 1988. Também serão apresentadas as legislações que conflitam com o direito de protesto, e que contêm um olhar criminalizador das lutas sociais. Entretanto, a criminalização não ocorre apenas pelo Legislativo. Nesse sentido, também são apresentadas as violações cometidas pelo Executivo e Judiciário brasileiros, o que vem tornando a prática generalizada.

Sabe-se que a imprensa também tem um papel fundamental no processo de criminalização das lutas sociais, construindo uma narrativa que, em alguns casos, identifica os manifestantes como ‘baderneiros’, vândalos ou outros termos pejorativos. A imprensa também trata a presença das forças de segurança durante as manifestações sob a lógica do controle, do enfrentamento, do confronto ou até mesmo ‘guerra’. Entretanto, em virtude do tempo disponível, importância e amplitude da discussão, este trabalho discute apenas os três poderes clássicos da República, deixando de lado aquele considerado como o quarto poder.

Por fim, buscou-se nesta tese trabalhar a partir de uma perspectiva que considera os conflitos sociais enquanto um elemento formador do Estado Democrático de Direito. Isto é, entende-se que dentro de um Estado Democrático deve caber uma pluralidade de pensamentos e grupos políticos, tendo a sua existência e possibilidade de associação, reunião e de fazer lutas garantidas e asseguradas enquanto Direito. Considerando a heterogeneidade desse tipo de sociedade apontamos ser inerente a existência dos conflitos sociais, pois são através deles que muitas vezes ficam latentes as reivindicações e divergências entre os grupos políticos. Também devemos ressaltar a noção de Direito em uma perspectiva histórica, pois muitos dos direitos fundamentais existentes atualmente surgiram dos conflitos. Sendo assim, enfatizamos que as lutas sociais são essenciais para manter a vitalidade de um Estado Democrático de Direito. Por isso, nesta tese, defende-se que as lutas, quaisquer sejam os seus formatos, não devem ser tratadas em primeiro lugar como uma questão de polícia, e definitivamente nunca de emprego das forças armadas. Elas são uma manifestação política, e como tal, devem ter respostas nas políticas públicas das mais variadas áreas, inclusive de segurança. Em síntese, os conflitos são uma questão de políticas, e não de polícias.

2 A ORDEM E O CONFLITO

O capítulo a seguir traz diferentes interpretações sobre as origens, motivações e formas de expressão do conflito, e seu inverso dialético, a ordem, na sociedade. Para muitos autores, a participação política em geral, e o envolvimento em ações questionadoras da ordem em particular não são vistos como direitos. No processo das lutas sociais, respostas positivas e negativas são formuladas. Como respostas positivas, destaca-se o nascimento e a expansão continuada das ideias de cidadania e democracia. Por outro lado, diante das lutas sociais, Estados e sociedades menos maduros utilizam a violência e a militarização como resposta aos conflitos. Nesses casos, as instituições responsáveis pelo emprego da força são usadas contra a própria população (ainda que em nome dela) e em benefício de quem controla o Estado. As políticas públicas de defesa e segurança tem como meio a violência, mas quanto a ameaças, vulnerabilidades e objetos distintos. No Brasil, a discussão de segurança foi marcada pela polêmica se esta deveria ser considerada pública, nacional ou interna. As diferentes visões de mundo foram, assim como no caso das forças armadas, influenciadas pelas doutrinas francesa e estadunidense. Esse debate ocorre em um país recordista em mortes por armas de fogo e com um sentimento de insegurança disseminado entre a população, que geram diferentes propostas de intervenção.

Ainda neste capítulo, serão apresentadas as origens e características atuais das lutas sociais, inclusive o recurso à violência. Serão abordados a variedade temática das manifestações, as táticas adotadas, o papel exercido pela comunicação pró e contra manifestantes, a pluralidade de demandas (pontuada por uma insatisfação generalizada com as estruturas políticas e os políticos), a diversidade de estruturas organizativas, entre outras questões. Por fim, será abordada a dimensão internacional das lutas sociais.

2.1 A dialética ordem-mudança

A vida em sociedade opera em um delicado balanço entre as forças que desejam manter as coisas como estão, e entre as forças da mudança; entre a ordem e a divergência; entre os consensos e os conflitos. Nenhum desses polos está sempre correto ou é rigorosamente inadequado. Na realidade, diferente do que defende determinado pensamento conservador com lar-

ga influência nos meios militares, as forças da mudança não são necessariamente ruins e as pressões pela ordem não estão sempre corretas.

Esse tema já foi amplamente tratado pela sociologia, desde os clássicos até os dias atuais, e aqui receberá uma breve sistematização. Turner (2000) resume aquelas que seriam as principais causas da desordem, podendo ser encontradas individualmente ou em conjunto. A primeira delas seria o tamanho da população analisada. Num raciocínio lógico, quanto maior a população, maiores são também as tensões sociais. Em ambiente com muitas pessoas, as interações entre os indivíduos são menores, e por decorrência, seus laços afetivos deixam de surgir com o todo da população e passam a se dar em subgrupos desse conjunto maior. Por sua vez, esses subgrupos vão gradualmente se diferenciando dos demais, o que traz um potencial gerador de novos conflitos. Ainda decorrente do tamanho populacional, grupos maiores têm dificuldades também maiores para distribuir recursos escassos e coordenar atividades.

Ainda segundo o autor, uma segunda causa é a diferenciação social a partir de critérios diversos como classe, profissão, religião, cultura, família ou outros. Para equacionar essas diferenças cria-se uma estrutura regulamentadora de governo que se torna ainda outra fonte de diferenciação. A combinação das causas anteriores traz a desigualdade de recursos econômicos e simbólicos, e por sua vez, conflitos entre aqueles que possuem maiores ou menores quantidades destes, o que aumenta a divergência. Portanto, pode-se afirmar que há uma tendência de aumento populacional e de diferenciação entre seus grupos, embora seja questionável a necessária desigualdade de recursos entre eles. Por isso, infere-se a inevitabilidade dos conflitos.

Assim como cabe identificar o porquê da existência de conflitos, é oportuno investigar as motivações que levam os indivíduos a se engajar neles. Nesse caso, cada perspectiva teórica oferece uma análise sobre os motivos que levam as pessoas a participarem de ações desviantes/questionadoras da ordem. A maioria dessas teorias não são incompatíveis entre si.

As teorias funcionalistas destacam a tensão estrutural entre os objetivos culturais e a distribuição dos meios. Seu maior expoente, Merton (1968), argumenta que “altas taxas de desvio surgem quando as vias legítimas para alcançar os objetivos de sucesso são limitadas” (MERTON, apud TURNER, 2000, p.185). Para os funcionalistas, não há problemas na definição dos objetivos que são compartilhados pela sociedade. Nesse sentido, a divergência surge da insuficiência dos meios institucionalizados para atingir esses objetivos, sendo necessário, portanto, o recurso a outros meios, algumas vezes desviantes, para alcançá-lo.

As teorias do conflito argumentam que as leis e os procedimentos de sanção ajudam os mais abastados. Nesse arcabouço situam-se os marxistas, que apontam que quem possui o po-

der é, na verdade, quem define tanto os objetivos quanto os meios legítimos. Nesse sentido, a opção pelo desvio² parte da não validação dos meios e dos objetivos institucionalizados pela sociedade, pois estes privilegiam as classes altas.

Por sua vez, as teorias interacionistas enfatizam os rótulos dados às pessoas e a influência do seu processo de socialização na adoção de comportamentos “fora do padrão”. Liska (1981) aponta que quando alguém recebe um rótulo de desviante, seja ele oficial ou não, esse rótulo reforça um comportamento desviante, seja ele real anteriormente ou não. Simultaneamente, quando um indivíduo passa a ser identificado pelas demais pessoas como desviante, reforça-se o rótulo. Esse “papel social” isola o desviante da ampla convivência, o que gera um caminho de difícil interrupção. Os interacionistas também defendem que os indivíduos que interagem em ambientes onde o desvio é aprovado pela comunidade tendem a ter comportamentos mais desviantes em virtude da sua socialização considerar o desvio um fator natural. Aqui, cabe ressaltar em virtude do senso comum, que os ambientes onde o desvio é mais aprovado não necessariamente correspondem às áreas habitadas pelas classes populares. Esse ponto ainda será retomado (TURNER, 2000).

Por fim, as teorias utilitaristas enfatizam os cálculos racionais feitos sobre atuar em desvio ou em conformidade com a ordem. Ou seja, não se torna desviante aquele indivíduo que calcula que custaria “caro demais” desviar devido ao risco “da perda de ligações sociais com não desviantes, do investimento em atividades não desviantes, do tempo gasto em atividades não desviantes e das crenças adquiridas em conformidade com as normas” (HIRSCHI, apud TURNER, 2000, p. 188). Em síntese, seria feito um cálculo racional do indivíduo sobre os custos e benefícios de um comportamento desviante antes da tomada de decisões sobre como agir.

Neste momento, duas questões devem ser apontadas. A primeira delas é sobre as múltiplas formas de expressar a inconformidade com os padrões sociais, sendo uma dessas a adoção do comportamento criminoso ou anômico, mas isso não é tema deste trabalho uma vez que participação política não é crime. O segundo esclarecimento é que quando se fala em consenso na democracia, não significa que todas as pessoas concordam sobre todas as coisas. Segundo Araújo, o consenso ocorre quando os cidadãos de uma nação compartilham um leque de razões que todos poderiam aceitar, independente de uma específica decisão coletiva. É a partir desse leque razoavelmente consensual de meios e objetivos que os cálculos sobre desvio e divergência são feitos. (TURNER, 2000).

2 Embora esse conceito tenha uma conotação negativa na linguagem comum, ele é o utilizado pela teoria sociológica.

Por muito tempo, a participação política foi considerada assunto para poucos. Benjamin Constant, por exemplo, defendia que os assuntos de uma comunidade nacional deveriam ser entregues àqueles que nela possuem “interesses reais”, seja pela posse da terra, seja por investimentos em negócios (TURNER, 2000). Ou seja, o acesso à cidadania foi marcado desde o início do capitalismo pelos recursos que cada habitante da nação possuía.

As lutas sociais são a forma política de expressão das divergências daqueles que tiveram seu acesso à cidadania negado pois não dispunham de recursos. Para Bendix “um dos elementos centrais da construção de uma nação é a codificação de todos os direitos e deveres de todos os adultos classificados como cidadãos” (BENDIX, 1975, p.389). Assim como na nomenclatura geral dos direitos humanos, ele reconhece três grupos principais de direitos: os civis, os políticos e os sociais. Mas o mais importante é que o autor avança ao reconhecer que a esses três tipos de direitos correspondem quatro tipos de instituições do Estado: os tribunais, as assembleias representativas, os serviços sociais e as escolas.

Bendix também afirma que a igualdade formal dos cidadãos não se materializa tranquilamente para as camadas inferiores, ou seja, nem todos têm direito ao mesmo conjunto de direitos e deveres. Nesse sentido, destaca dois direitos fundamentais, são eles: “as disposições que permitem aos membros das classes inferiores valerem-se do direito de associação para a representação dos seus interesses econômicos” e o acesso à educação que “iguale a capacidade de todos os cidadãos no sentido de se valerem dos direitos que possuem” (BENDIX, 1975, p. 401). Ou seja, a possibilidade de participar politicamente e de educar-se são, na verdade, pré-requisitos para a reivindicação e cobrança dos demais direitos.

O processo de participação política das camadas inferiores recebeu muitos nomes, normalmente associados às táticas empregadas ao longo da história. Até os dias atuais, na imprensa e mesmo no arcabouço normativo, é possível observar um grande número de termos para caracterizar as lutas sociais: protesto, revolta, manifestação, distúrbio, conflito, entre outros. No exterior, muitas dessas ações têm sido chamadas pela data em que se iniciaram ou por lugares geográficos que ocuparam, evitando assim uma classificação. No Brasil, os acontecimentos de 2013 são sintomáticos dessa confusão, pois foram simultaneamente chamados de manifestações pela grande mídia, jornadas pelos analistas políticos, e os próprios manifestantes denominavam suas ações de atos. Enfim, a ONU utiliza o termo liberdade de reunião e associação, e seu relator especial sobre a Liberdade de Reunião Pacífica e Associação, em seu relatório inicial para o Conselho dos Direitos Humanos da ONU, define o termo “reunião” como incluindo manifestações, greves, marchas, comícios e até protestos passivos (“sit-ins ou sentadas” – protesto não violento em que os manifestantes permanecem sentados em lugares

estratégicos). Portanto, existe uma relação de gênero e espécie, sendo as reuniões o gênero e manifestações e protestos a espécie. Ainda a esse respeito, embora manifestação e protesto sejam tratados de maneira conjunta, o termo manifestação faz referência “a ação de expressar publicamente uma opinião determinada”, enquanto protesto tem relação com “tomar e dar a conhecer uma postura contrária a uma ordem ou situação determinada” (ACNUDH, 2017, p.10).

Por sua vez, o termo associação é definido como:

todo grupo de pessoas físicas ou jurídicas agrupadas para atuar em conjunto e expressar, promover, reivindicar ou defender coletivamente um conjunto de interesses comuns. [...] Se refere, entre outras coisas, à organizações da sociedade civil, clubes, cooperativas, ONG, associações religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundações e inclusive associações estabelecidas na Web, já que o papel da Internet tem sido decisivo, por exemplo, para facilitar a participação ativa dos cidadãos na construção de sociedades democráticas. (ACNUDH, 2017, p.15).

Neste texto, do ponto de vista conceitual, será utilizada a definição de lutas sociais proposta por Maria da Glória Gohn. Lutas sociais é considerada pela autora uma categoria social mais ampla capaz de se realizar sob diversas formas. Segundo a autora, as manifestações são parte de um movimento social.

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, podem ter formas como denúncias, pressões indiretas e ações diretas como mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações... (GOHN, 2003, p.13).

Para ela, tomando como referência a história das manifestações sociais no Brasil, além de toda a terminologia já citada aqui, caberia também lembrar as palavras Movimento e Marcha, muito utilizadas em períodos anteriores. Embora o conceito mais adequado seja lutas sociais, a sociedade de forma geral emprega majoritariamente o termo protestos ou manifestações. Por isso, no intuito de deixar a leitura mais clara e leve para os não estudiosos do tema, os dois termos também serão empregados.

A maioria dos autores conservadores brasileiros recusam as lutas sociais como uma forma de se fazer política, caracterizando-as como agitação, perturbação, bagunça, ou outros, como se pode ver no pensamento de Joaquim Nabuco:

Há duas espécies de movimento em política: um, de que fazemos parte supondo estar parados, como o movimento da Terra que não sentimos; outro, o movimento que parte de nós mesmos. Na política, são poucos os que têm consciência do primeiro, no entanto, esse é, talvez, o único que não é uma pura agitação. (NABUCO apud WERNECKVIANNA, 1996,p.1).

Talvez quem melhor tenha caracterizado o dilema conservação X mudança no Brasil tenha sido Luiz Werneck Vianna (1996), que falará em revolução passiva à brasileira. Comungando com Sérgio Buarque de Holanda, os dois autores não observaram no Brasil uma mudança através de convulsões sociais, com rupturas nas convenções sociais, e sim lentos processos de mudança e acomodação. Mesmo os partidos comunistas brasileiros defendiam teses próximas a essas, como pode-se observar nas teses do PCB de 1958:

O povo brasileiro pode resolver pacificamente os seus problemas básicos como a acumulação gradual e incessante de reformas profundas e consequentes na estrutura econômica e nas instituições políticas, chegando-se até a realização completa das transformações radicais colocadas na ordem do dia pelo próprio desenvolvimento econômico e social da Nação. (PCB, 1958, p.22).

O autor expoente da tradição marxista que critica essa visão de acomodação é Florestan Fernandes, pois não acredita na potencialidade revolucionária de uma burguesia nacional brasileira. Para ele,

[a] antítese não poderia nascer do terreno do nacional popular, e sim do terreno da luta aberta de classes, e, se o capitalismo não poderia prescindir do autoritarismo, marca intrínseca ao seu modo de manifestação no país, as lutas pela democracia incorporavam uma carga de sentido anticapitalista. (FERNANDES, 1975, p. 364).

Independente da abordagem escolhida, atribuindo maior ou menor legitimidade às lutas sociais, assim como acreditando ou não na sua eficácia, pode-se afirmar mais uma vez que é impossível superar a desordem. Por isso, é fundamental desenvolver ferramentas eficazes para lidar com os conflitos sociais de forma não violenta, investindo em políticas de Estado, em especial na área de segurança pública.

2.2 Democracia e cidadania: respostas positivas às lutas sociais

Tão antiga quanto o debate sobre a ordem e o conflito são as reflexões sobre como mediá-lo, uma vez que é impossível extingui-lo. No âmbito das microssoluções, os sociólogos apontam, em primeiro lugar, a necessidade de reforçar os laços de socialização, aumentando assim o compartilhamento de crenças, normas e valores a partir dos quais cada indivíduo molda o próprio comportamento e julga o dos demais. Também é necessário compartilhar motivações e papéis sociais que, por sua vez, permitem o exercício das sanções mútuas, o chamado

controle social. Ou seja, as pessoas se controlam mutuamente a partir de símbolos positivos e negativos que compartilham por terem uma socialização comum.

Entretanto, esse trabalho foca nas macrossoluções formuladas na e para a política. Thomas Hobbes propôs como solução para as controvérsias entre os homens que todos se subordinassem voluntariamente a uma autoridade política, o soberano, através de um contrato social. A partir daí, o poder do soberano seria ilimitado. A discussão que ocorre é sobre a legitimidade do poder ilimitado de representação do soberano. Diferente da interpretação tradicional, Pitkin (1975) apresenta Hobbes como um teórico da representação por excelência, pois o conteúdo do contrato social é precisamente a escolha de um representante pelo povo para tornar-se o soberano, governando-o com sua autoridade. Os críticos de Hobbes apontam que “o que define a representação não é o ato da autorização, que a inicia, mas o ato de assumir a responsabilidade, que a termina.” (PITKIN, 1975, p.14).

Outro clássico, Adam Smith, acreditava que a livre competição e as leis da oferta e procura governariam não apenas os mercados, mas também a sociedade, não sendo necessária a interferência de um soberano. A competição por recursos, sob essa interpretação, não geraria desordem, e deveria ser considerada como algo natural. Hobbes também vê como natural a competição, afinal, “o homem é o lobo do homem”, e exatamente por isso, defendeu a necessidade de um soberano.

Quando submetidas ao teste da realidade, as duas propostas se mostram insuficientes, pois a “mão invisível” de Smith acaba por produzir mais desigualdade e por sua vez a desordem; assim como a utilização do poder do soberano de forma contínua para evitar crises pode gerar indignação entre aqueles que estão submetidos à lei.

Preocupados com os abusos do soberano, alguns autores elaboraram sobre o direito de resistência, “pai” dos protestos discutidos neste trabalho. Segundo Sidekum, Wolkmer e Radaelli, “o direito de resistência trata da possibilidade de um movimento com motivações políticas deflagrar a mobilização de grupos sociais que se recusam a sujeição a um determinado governo, por conta de razões jurídicas, políticas ou morais” (SIDEKUM, WOLKMER, RADAELLI, 2016, p.236). Cabe pontuar, entretanto, que o direito de resistência não pode ocorrer fruto de uma iniciativa individual, mas sim resultado de ações coletivas.

Locke, na obra *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil* (1994), chega a tipificar as razões para um levante contra o soberano oferecidas pelo próprio governo: a) modificar a legislação seguindo apenas sua opinião, b) impedir ou atrapalhar o legislativo, c) alterar as leis que disciplinam o acesso aos cargos públicos, d) ocorrer a perda da soberania nacional para outro Estado, e e) não executar a legislação. Para o filósofo, quando o governo viola os direi-

tos de liberdade ou propriedade, põe-se em estado de guerra contra seu próprio povo, o qual, a partir desse momento, está desvinculado do dever da obediência, podendo retornar ao estado natural e resistir, com todos os perigos e riscos.

Sidekum, Wolkmer e Radaelli (2016) também sintetizam as motivações para o exercício do direito de resistência:

a) alienação legal, quando os cidadãos passam a ser vítimas das leis que deviam protegê-los, enquanto os detentores do poder agem contra a Constituição com a conivência ou impotência das instituições responsáveis por resguardar a ordem; b) revolução, aí entende-se que a ordem jurídica estabelecida é injusta e precisa ser substituída; c) em situação de carência extrema, o contrato social expresso pela Constituição não tem validade, se grande parte da população não dispõe de condições mínimas de suprir suas necessidades, não tendo acesso aos bens produzidos pelo país, sendo assim incapaz de incidir sobre os seus rumos políticos, redundando em uma situação de opressão; d) contra o colonialismo e a colonialidade, esta uma hipótese típica de países latino-americanos ou que sofreram a exploração colonial, pois o colonialismo impõe uma ordem jurídica alienígena a uma nação, fazendo-a submeter-se a metrópole sem poder gozar de sua soberania. (SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2016, p.240).

Entretanto, Bobbio (2004) chama a atenção para a diferença do direito de resistência quando comparado aos demais direitos, pois obviamente, nenhum governo vai garantir plenamente um direito que se manifesta exatamente quando sua autoridade desaparece e passa a vigorar o direito do mais forte. Nesse sentido, o direito de resistência é um direito secundário, que passa a ocorrer apenas quando os direitos primários não são garantidos.

Sidekum, Wolkmer e Radaelli trazem Spinoza para ir além das possibilidades de levantes de massas, pois o autor defende que

é necessário estabelecer um contrapoder, que tenha uma função preventiva, no qual a multidão está apta a impor-se ante a ameaça dos regimes opressivos, pois além dos elementos internos do estado para o controle do exercício do poder, torna-se imprescindível a existência de uma vigilância popular que controle o exercício desse poder. (SPINOZA apud SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2016, p. 237).

Em termos práticos, Spinoza concorda com a formação de uma milícia armada como uma força de vigilância popular, uma vez que o Exército está sujeito ao soberano.

Para Roberto Gargarella (2005), a resistência pode ocorrer de forma passiva ou ativa. No primeiro caso, trata-se de escolher não atuar segundo os moldes do Estado, enquanto na segunda opção, são tomadas ações para desafiar frontalmente o Estado. Nenhum dos tipos goza de maior legitimidade ou hierarquia. Nesse sentido, é importante diferenciar desobediência civil do direito de resistência. No primeiro caso, trata-se de ato político coletivo ilegal e não violento que visa enfrentar determinada lei ou situação. No segundo caso, existe o objeti-

vo da tomada do poder com a destituição do governante. A legitimidade do direito de resistência vem do esgotamento de outras formas de fazer política, ou seja, ele não é uma via de acesso ao poder, pelo contrário, é uma medida quando não há alternativa dentro da política.

Um exemplo de desobediência civil é oferecido pelo Greenpeace, em um protesto quando 46 ativistas violaram intencionalmente a lei para ilustrar que a segurança era inadequada em uma instalação nuclear na Austrália. Eles foram inicialmente condenados por invasão, mas em recurso, as condenações foram postas de lado. O juiz-presidente declarou que

[...] não era o caso, a meu ver, que os objetivos e motivos dos acusados pudessem ter sido alcançados demonstrando-se no portão da frente. Como já foi observado [...], um dos principais objetivos e motivos dos recorrentes era que a segurança lamentável inerente à instalação deveria ser demonstrada em termos gráficos. (ONU, 2013, p. 14).

Por fim, é importante ressaltar que as lutas sociais que ocorrem no Brasil hoje não têm como objetivo a tomada do poder, portanto, não são o exercício do direito de resistência conceitualmente falando. A última vez que isso ocorreu na história do Brasil foi durante o regime militar. Mesmo as lutas para a derrubada de presidentes (pode-se ponderar, de forma mais ou menos consciente) como ocorreu nos casos de Fernando Collor, Dilma Rousseff e Michel Temer, foram travadas com a salvaguarda do Estado, pois entendia-se que os cidadãos tinham a liberdade de se manifestar.

Atualmente, a maioria das lutas sociais são de três tipos: reivindicatórios, seja em busca de reconhecimento de direitos ou melhorias em políticas públicas (como por exemplo a luta pela reforma agrária); resistência, no sentido de resistir a ataques do governo à retirada de direitos conquistados (como exemplo temos as lutas contra as reformas da previdência ou trabalhista); e desobediência civil, quando ações ilegais não violentas são adotadas para chamar atenção para determinadas causas (como pular a catraca do metrô denunciando o aumento das passagens). Lutas dessa natureza deveriam ocorrer sem dificuldades em um ambiente de normalidade democrática.

Nesse sentido, é necessário observar como o regime de governo adotado em cada nação influencia na sua capacidade de lidar com as divergências. Esse temário foi amplamente discutido pela ciência política clássica, e seus fundamentos filosóficos continuam influenciando as discussões sobre as lutas sociais até hoje. Para Turner, “a capacidade de uma sociedade em absorver e acomodar, e não reprimir, a dissidência é um caminho para a sua estabilidade e viabilidade ” (TURNER, 2000, pg. 194). Neste texto, defende-se que a democracia é o melhor regime de governo para acomodar as divergências, mesmo com suas limitações.

Rousseau e Marx se posicionaram entre os considerados teóricos da democracia radical. Para Rousseau, a soberania popular não é passível de transferência ou alienação. Isso não significa que Rousseau não aceitasse eleições, mas sim que a ação dos magistrados deveria respeitar a vontade do povo, sem a pretensão de representá-lo, pois em níveis absolutos, é impossível a completa equivalência entre o representante e o representado, sempre cabendo algum grau de tirania em toda forma de representação. Por sua vez, Marx (2009) não trabalha com uma separação estreita entre sociedade e Estado, pois o papel do Estado é, simultaneamente, produto do conflito social e reprodutor da estrutura social segregadora ou, em outras palavras, espelho mantenedor da sociedade desigual. Dessa maneira, caberia ao povo tomar de volta o poder usurpado pelo Estado. Por caminhos distintos mas inspirados pela antiga vertente grega da democracia, Marx e Rousseau chamam a atenção para a democracia direta como forma de governo.

Embora a frase “todo poder emana do povo” seja fortemente identificada com a democracia, o conceito de povo é muito criticado na ciência política por abranger um excesso de sentidos. Para Sartori (1987), povo pode significar: todo mundo; muitas pessoas; a classe inferior; uma entidade indivisível, um todo orgânico; a maioria absoluta; a maioria limitada. Para a discussão sobre democracia e seus respectivos procedimentos, cabe destacar os dois últimos significados propostos por Sartori – povo como a maioria absoluta ou povo como a maioria limitada – ou em outros termos, se haveriam freios às decisões da maioria no processo democrático de modo a salvaguardar interesses das minorias. Para uma democracia saudável, esse poder limitado é imprescindível, pois as maiorias precisam ser alternáveis, com as várias partes do corpo político podendo se constituir enquanto maioria e assim exercer o poder. Assim, “é o respeito e a salvaguarda aos direitos das minorias que sustentam a dinâmica e a mecânica da democracia” (SARTORI, 1987, p.56). Duas ressalvas importantes são: entende-se aqui maioria e minoria como expressões políticas, e não em termos do número real de indivíduos; e a alternância de maiorias não é diretamente coincidente com a alternância de partidos no poder.

Locke e Montesquieu chamam a atenção para a importância do legislativo, embora tomando cuidado quanto à necessidade do povo proteger sua soberania diante dos possíveis abusos dos representantes no Estado (LIMA JUNIOR, 1997). Como ferramenta para limitar os abusos, Montesquieu defende a separação dos poderes, e dessa maneira, o controle mútuo entre executivo, legislativo e judiciário. De forma geral, os federalistas também defendem a separação de poderes, e junto com os temas da soberania e da participação popular, aprofundam a discussão sobre o papel de cada instituição em um regime democrático.

Já num momento mais recente, Weber (1974) trará para a discussão democrática o elemento da racionalidade, da burocracia e do elitismo. Em seu ensaio *A política como vocação*, o autor defende que a democracia de massas (com amplo sufrágio e partidos políticos) impede a racionalidade possível de ser criada em um sistema de representação. Da mesma forma, prevê a ascensão de uma burocracia com superioridade técnica quando comparada a outras formas organizativas, entretanto, essa burocracia seria contrária à democracia, uma vez que não tem laços representativos com a população. Nesse sentido, não há espaço em Weber para a participação social valorizada pela democracia radical como ferramenta.

A submissão a essas forças em uma sociedade de massas torna o povo um “agregado amorfo de uma sociedade extremamente difusa, atomizada e eventualmente anômica”(SARTORI, 1987, p.46).

E continua,

uma sociedade atomizada é fácil de mobilizar e manipular. O homem da massa é isolado, exposto, e por isso, disponível; seu comportamento tende a ser um comportamento extremo onde as formas ativistas de resposta e intervenção no processo político são a alternativa à apatia. Desse modo, uma sociedade de massa está exposta à dominação carismática e à mobilização total. (SARTORI, 1987, p.46).

Seguindo a tradição weberiana, Schumpeter radicaliza a ideia de democracia como método, exclusivamente. “Democracia não significa e não pode significar que o povo governe em qualquer dos sentidos óbvios de ‘povo’ e de ‘governo’. Democracia significa apenas que o povo tem a possibilidade de aceitar ou recusar aqueles que devem governá-lo” (SCHUMPE-TER, 1984, p.346).

Cabe salientar que a maioria das discussões sobre o quão democrática é uma nação atualmente segue esse mesmo debate: a avaliação sobre o método de escolha dos representantes, independente do controle sobre eles durante o exercício da representação ou da democratização de outros aspectos da vida em sociedade para além do poder político no Executivo e Legislativo.

Assim, nessa tradição teórica chamada elitista, o eleitorado é considerado fraco e manipulável por influências, incapaz intelecto e emocionalmente de ação. A participação política deveria ser reservada às elites do país, entendendo aqui elites não apenas financeiras, mas também intelectuais e simbólicas.

Outro autor que vale a pena ser mencionado por ser extremamente influente nos meios militares e que tece suas considerações sobre a democracia é Samuel Huntington. Para ele, “o atraso do país não permite a expressão das demandas através de canais legítimos que as mode-

rem e agreguem, e a consequência é a instabilidade política que, em países com baixo grau de institucionalização, emerge sob a forma de intervenção militar” (HUNTINGTON apud LIMA JUNIOR, 1997, p.20).

Em síntese, para Weber, Schumpeter e Huntington a sociedade de massas, caracterizada pela ampla mobilização política, é a responsável pela crise da democracia representativa e da estabilidade; de forma antagônica com o pensamento fundante de Rousseau e Marx que entendem a participação como um meio de desenvolvimento das potencialidades humanas, com reflexos no plano individual e comunitário. Neste trabalho, entende-se a participação política a partir desta segunda leitura.

O pensamento contemporâneo sobre democracia tende a revalorizar a participação política como forma de ressignificar a democracia existente, retomando o desafio de como incluir diretamente a população no processo decisório, ainda que isso implique em repensar o funcionamento tradicional das instituições. Wanderley Guilherme dos Santos (apud LIMA JUNIOR, 1997) afirma que o desafio da *pólis* contemporânea (Estado e governo) é repensar suas relações com o demos (sociedade civil politicamente organizada), dado o deslocamento entre governo e *pólis* e o crescimento de fontes de identidade que vão para além da atuação dos partidos, como a questão de gênero ou racial. Essa relação só pode ser pensada através de mais democracia, vista não apenas como método para a seleção de lideranças. A democracia participativa é fundamentada no ideal clássico de que toda a sociedade deve se preocupar com os problemas coletivos através do controle das instituições sociais, sobretudo aquelas mais próximas dos cidadãos, como os locais de trabalho, moradia e a própria comunidade.

Um dos principais especialistas atuais em democracia participativa no Brasil é Leonardo Avritzer. O autor chama a atenção para a questão da legitimidade que o soberano precisaria deter para governar e sobre a impossibilidade do cidadão renunciar a responsabilidade sobre as próprias ações. Essa mudança alimenta um novo momento da teoria participativa, pois mesmo em ferramentas tradicionais dessa área, como os conselhos de políticas públicas, surgem representantes da sociedade civil distintos dos representantes do poder legislativo, mas que em alguma medida também são representantes. Entretanto, esse segundo grupo é mais pluralista, não se coloca o dilema da autorização para representar ou mesmo dá importância à coincidência territorial da representação com grupos de interesses (AVRITZER, 2007 p. 446).

Exemplos desses novos representantes que têm surgido integrados às instâncias participativas são as Organizações Não Governamentais internacionais ou mesmo atores como a Comunidade Europeia. Segundo Urbinatti,

Cada vez mais atores internacionais, transnacionais e não governamentais desempenham um papel importante na implementação de políticas públicas a favor dos cidadãos. Nesse sentido eles agem como representantes. Esses atores ‘falam por’, ‘agem por’, e ‘defendem posições em nome de’ indivíduos no interior do Estado nacional. (URBINATTI apud AVRITZER, 2007b, p.452).

A Anistia Internacional ou a Artigo 19, por exemplo, defendem direitos de pessoas que não lhes atribuíram essa responsabilidade ou lhes outorgaram qualquer tipo de autorização.

Para muitos autores, a democracia está intimamente ligada com formas menos violentas de se lidar com o conflito e a divergência. Para Bobbio, democracia, paz e os direitos do homem são três vértices de um mesmo triângulo. “Sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a resolução pacífica dos conflitos” (BOBBIO, 2004, p.7).

Gargarella (2006) compartilha da mesma opinião, entretanto, deixa clara a descrença no poder judiciário argentino quanto a essa leitura. Para o autor, muitos juízes antagonizam a proteção dos direitos humanos, incluindo aí o direito de protesto, e a democracia. Isso ocorreria em virtude de uma visão restrita da democracia – onde conta apenas o voto – e numa desconfiança da capacidade de discussão dos cidadãos. “Qualquer outra expressão cívica é percebida como uma contravenção, seja ela uma enquete, uma greve ou uma manifestação” (GARGARELLA, 2006, p.151). Ainda segundo o autor, essa é uma evidente contradição, pois o judiciário é um poder não eleito, com membros que não estão sujeitos a mecanismos de revogação do mandato e cujas opiniões não são passíveis de aprovação pela população ampla.

Por fim, é importante pontuar que na democracia, para Gargarella (2006), é possível sim regular e restringir direitos quando eles conflitam entre si, seja através do controle do tempo, do local, ou da maneira como os direitos se realizam. Entretanto, essas limitações devem ocorrer sem destruir os fundamentos do direito em questão, como será aprofundado no próximo capítulo.

É preciso desfazer uma confusão existente na sociedade (e nos três poderes) que associa direitos a privilégios. Segundo o autor,

um direito corresponde tanto a mim quanto a você, sempre, como o direito a escolher um representante ou o direito de não ser censurado. [...] Frente a um direito, o poder público não pode ser discricionário, sua obrigação é cumprir e fazer todo o possível para satisfazer esse direito. (GARGARELLA, 2006, p.148).

No caso de privilégios, o poder público pode escolher se quer ou não concedê-los, quando e como deseja fazer isso. As lutas sociais tratam de direitos coletivos em sua grande maioria, e são ferramentas para a construção da democracia e da cidadania.

2.3 O recurso à violência para o Estado que se vê diante das lutas

Violência, segundo a Organização Mundial de Saúde, conceito amplamente usado nas formulações da segurança pública,

é o uso intencional de força ou poder físico, de fato ou como ameaça, contra si mesmo, outra pessoa ou comunidade, que cause ou tenha grande probabilidade de causar lesões, morte, dano psicológico, transtornos de desenvolvimento ou privações. (KRUG et al, 2002, p. 5).

Nesse sentido, além da violência física, mais habitualmente identificada pelas pessoas, existem muitas classificações para a violência como se pode ver abaixo:

Quadro 01- Classificação das violências

Quanto à nossa capacidade de percebê-la	Violência objetiva
	Violência subjetiva
Quanto à sua forma	Violência física
	Violência psicológica
	Violência moral
	Violência sexual
	Violência econômico/financeira
Quanto ao seu contexto	Violência intrafamiliar
	Violência institucional
	Violência urbana
	Violência rural

Fonte: Elaboração própria a partir da coleção Cadernos em Direitos Humanos (GOMES, 2016)

Já a violência sistêmica, é aquela causada pelos efeitos do sistema em que vivemos, ou nas palavras do autor, “efeitos catastróficos do suave funcionamento de nossos sistemas econômicos e políticos” (ZIZEK, 2014, p.1-2).

Slavoj Zizek é quem classifica a violência a partir da nossa capacidade de percebê-la. A violência subjetiva é aquela que fica evidente ao olhar como as diversas formas de agressão física ou verbal (um disparo de arma de fogo, um soco ou um xingamento). Por sua vez, a violência objetiva é aquela que não percebemos quando ocorre, pois está implícita nas relações sociais cotidianas. A violência objetiva acontece de forma simbólica ou sistêmica. A forma simbólica se manifesta mais concretamente nas diversas discriminações e opressões, sejam elas por motivos raciais, de gênero, orientação sexual, opção religiosa entre outras. Cabe salientar que a violência subjetiva é a expressão das muitas violências objetivas que por vezes ocorrem de formas sutis. No trabalho de identificação e combate a uma violação de Direitos Humanos baseada na violência subjetiva, é imprescindível observar por quais violências objetivas ela é sustentada.

A classificação quanto à forma de violência é a que abrange uma quantidade maior de categorias, uma vez que a violência é exercida de diversas maneiras. A violência física, em geral, é sua forma mais visível por tender a deixar sequelas no corpo da vítima. Entretanto nem sempre isso ocorre, uma vez que a violência pode ser praticada em áreas do corpo que ficam cobertas (como genitais) ou mesmo utilizando técnicas que deixam poucas marcas visíveis. Por fim, há também a violência física que seria visível, porém é mantida escondida pela própria vítima.

A segunda forma de violência é a psicológica, mais difícil de ser identificada, uma vez que não deixa marcas no corpo, e tem como objetivo desestabilizar emocional e psicologicamente uma pessoa, causando sofrimento psíquico. Assim como a violência psicológica, a violência moral também não deixa marcas físicas. Ela se concretiza por ofensas orais ou escritas, imputação infundada de crimes entre outros. Tem mais relação com a reputação (moral objetiva) e com a autoestima (moral subjetiva) da vítima.

A quarta forma de se exercer a violência é a sexual, que reúne aspectos das violências anteriores, mas amplia a relação de poder a partir da imposição das interações sexuais contra a vontade da vítima (KRUG, 2002). Ela é bastante difícil de ser identificada, pois a vítima pode ter vergonha ou medo de denunciar o agressor, pois muitas vezes ela está associada à violência intrafamiliar.

Por fim, a violência econômica é aquela cometida contra o patrimônio de outra pessoa. Ela é mais grave quando o agressor ataca também a saúde emocional da vítima ou mesmo quando afeta os meios de sobrevivência da mesma. Cabe ressaltar que as diversas formas como a violência é cometida costumam manter relação entre si, normalmente ocorrendo de forma associada.

Assim como existe a classificação quanto à nossa percepção e à forma, é possível classificar as violências quanto ao contexto em que é cometida. A violência intrafamiliar, como dito acima, é uma das mais difíceis de identificar, pois na maior parte das vezes ocorre dentro de casa.

A violência institucional é aquela que ocorre dentro de estabelecimentos públicos ou é cometida por agentes públicos. Nesses casos, é comum a vítima não denunciar a agressão, pois identifica no próprio poder público o agressor e, portanto, não vê possibilidade de encontrar ajuda no mesmo poder público.

A violência urbana é aquela que ocorre na cidade, seja em seus espaços públicos ou privados. Por fim, a violência rural ocorre no campo, ganhando contornos próprios uma vez que são ambientes nos quais predomina a ausência de serviços públicos. Devido à distância entre

os indivíduos, pode agravar a violência intrafamiliar ou institucional. Todas as violências recebem maior visibilidade quando ocorrem em territórios que são alvo de maior atenção por parte da mídia.

O surgimento e a ampliação da democracia e da cidadania são respostas positivas às situações de conflito social. Por outro lado, os Estados também dão respostas negativas aos ambientes de conflitos, com destaque para a militarização do próprio Estado e o emprego da violência em suas variadas formas contra seus cidadãos. Esse comportamento estatal é fruto do entendimento de que as divergências devem ser criminalizadas e objeto do emprego da força, legitimamente ou não, com o objetivo de eliminar as diferenças, mesmo que, como já apresentado, isso não seja possível.

Cabem algumas breves considerações histórico-filosóficas sobre a utilização da força pelo Estado. A época moderna traz consigo uma mudança no exercício da violência estatal. Os processos punitivos daqueles considerados culpados por algum delito foram gradualmente se transformando, deixando a prática do suplicium público dos corpos em prol de punições diretamente menos físicas. As penas de morte não desaparecem, mas vão sendo substituídas por medidas menos públicas e por procedimentos mais rápidos. Cabe lembrar que antes o encarceramento não era considerado uma punição, cumprindo uma função temporária de contenção até o momento do julgamento. Segundo Taschetto e Silva, “esse período inaugura uma mudança em que a alma, mais do que o corpo, deve ser penalizada” (TASCETTO e SILVA, 2008, p.456). Nesse sentido, o sistema penal passa a investir na retirada de bens ou direitos como prática punitiva, em especial através da restrição do direito à liberdade.

Conforme o pensamento weberiano, as instituições estatais então baseadas na possibilidade de recurso à força, à violência. “Por Estado deve entender-se um instituto político de atividade contínua, quando e na medida em que seu quadro administrativo mantenha com êxito o monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente” (WEBER, 1974, p.43-44). Entretanto, é possível questionar a legitimidade do exercício dessa violência.

O monopólio da violência física não está desde sempre garantido pelo Estado. Ele deve ser reivindicado continuamente por um processo de conquista de legitimidade que, nas sociedades modernas, só será possível se repousar sobre ditames legais. (BERLATTO, 2011, p.124).

Em outros termos, para ter legitimidade, a violência empregada pelo Estado precisa estar prevista na lei e estar sob constante controle, o que só é possível em um país com Estado e sociedade com cultura política democrática forte.

Na realidade, essas instituições são muitas vezes utilizadas em benefício de quem controla o Estado, embora em nome da população que está submetida a este Estado. Assim, o re-

curso da violência é um mecanismo para a resolução de conflitos afiançado por Estados nos quais não existe uma autoridade central capaz de oferecer proteção aos grupos sociais mais vulneráveis. “Um governo exige, tolera ou proíbe a posse de determinadas capacidades coercitivas, definidas e regradas em termos das circunstâncias (oportunidade) e formas (propriedade) de uso de força policial” (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013, p.120).

Isso significa que o fazer da política de segurança pública varia conforme o tempo e conforme cada comunidade política, quando as forças policiais ficam submetidas a diferentes limites restritivos exatamente porque são policiais, impostos pelo governo do Estado sob a chancela da sociedade. O exercício policial exige que a sociedade confie em seu efeito coercitivo diante das transgressões reais ou potenciais às regras do jogo. A seu turno, isso depende de uma capacidade coercitiva que possibilite intervir quando “algo-que-não-devia-estar-acontecendo-está-acontecendo-e-alguém-devia-fazer-alguma-coisa-a-respeito-agora” (BITTNER apud MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013, p.123).

As políticas públicas de defesa e segurança têm duas questões de fundo similares, que são a definição sobre a natureza de uma ameaça (ou sentimento de ameaça) existente, e sobre qual a vulnerabilidade do objeto ao qual as ameaças estão direcionadas. Essas problemáticas são importantes pois dão ao Estado a possibilidade de atuar em dois sentidos: reduzindo as suas inseguranças através da diminuição de suas vulnerabilidades ou enfraquecendo as fontes de ameaças. Entretanto, as ameaças, vulnerabilidades e objetos com que se preocupar são distintos quando compara-se uma política de defesa e uma política de segurança.

Embora existam diferenças entre as diversas correntes teóricas, a maioria define o conceito de ameaça como algo externo, vindo de fora do país. Em outros termos, no que Ayoob define o conceito ocidental, “segurança vira sinônimo da proteção contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos de um Estado” (AYOUB apud RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.7). Entretanto, ainda segundo o mesmo autor, no caso em que os Estados nacionais ainda estão em formação, embora possam existir ameaças externas, o sentimento de insegurança tem forte vínculo com fenômenos internos às fronteiras nacionais, ou seja, as percepções de segurança e ameaça são distintas entre os países com Estados nacionais mais consolidados e aqueles em desenvolvimento que seguem no desafio da descolonização, como é o caso brasileiro.

Essa hipótese se confirma quando são observados os dados do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre defesa nacional, aferido pelo IPEA em 2011. Numa lista de possíveis ameaças, 54,2% dos entrevistados apontaram o crime organizado como seu maior medo; 38,6% indicaram a possibilidade de desastres ambientais ou climáticos e 30% manifes-

tam medo do terrorismo ou epidemias. Um terço dos entrevistados vê a guerra como uma possibilidade com países vizinhos ou potências, aparecendo os Estados Unidos como potencial inimigo (37%) ou potencial aliado (32,4%). Ainda segundo a pesquisa, o objeto de cobiça desses países poderiam ser as Amazônia verde e azul. Por fim, 54,6% dos entrevistados acreditam que eventos violentos no entorno sul-americano podem afetar o país.

A partir dessa análise, conclui-se que no processo de consolidação do Estado democrático ocorre o crescimento econômico e político-institucional, quando o Estado passa a deter controle sobre o seu território e população, assim como o monopólio legítimo sobre os meios de violência dentro das fronteiras, inspirando um sentimento de segurança.

Em outros termos, o Estado como fonte da violência organizada de forma legítima é resultado do seu próprio processo de consolidação, sendo que em situações de crise política, a sua legitimidade para o uso da força é contestada. Entretanto, o que é possível aferir da realidade é que quanto maior a crise institucional, mais os detentores do poder do Estado recorrem à violência. Ainda para Ayoob, os baixos níveis de coesão social, baixa legitimidade tanto do Estado quanto do seu regime e instituições, ausência de consensos na sociedade sobre assuntos sociais, econômicos e organizativos, são as causas da situação de insegurança em que se encontram os países em desenvolvimento.

Ayoob também afirma que os “países em desenvolvimento estarão mais sujeitos a se sentirem mais ameaçados do que os desenvolvidos” (AYOOB, apud RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.7). Há dúvidas quanto a essa afirmação, e sobre qual natureza de ameaça se está analisando. Isso ocorre, pois o conceito de segurança, como todos os conceitos, tem um sentido político, e “uma situação de segurança/insegurança é definida em relação às vulnerabilidades, tanto internas quanto externas, que ameacem ou tenham o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas do Estado (territorial e institucional) e seu regime político” (AYOOB apud RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.10). Outras vulnerabilidades (como econômica ou ecológica) apenas eventualmente se tornam objeto de preocupação com a segurança, sendo que a questão da segurança nacional subordinaria as demais. Chama-se a atenção para o fato de que embora sem a legitimidade de um Estado consolidado, os Estados em desenvolvimento utilizam o emprego do aparato de violência organizada do Estado para acabar ou diminuir a insegurança que, em última instância, é fruto da vulnerabilidade do próprio Estado ainda em formação. Em síntese, a violência é empregada contra uma insegurança proveniente do próprio Estado.

Para Hannah Arendt (1994), diante das crises de legitimidade do Estado contemporâneo, seus fundamentos como o poder e a autoridade perdem força diante da utilização da violência na política. Entretanto, enquanto o poder necessita de legitimidade, a violência necessita de

justificativa. Através do emprego da violência não se conquista o poder, mas a obediência. Acrescenta-se que essa obediência é, a longo prazo, insustentável.

Além disso, não necessariamente a ameaça é real, ela pode ser construída, inclusive para justificar o emprego da violência. A invocação da segurança nacional tem sido a chave para a legitimação do uso da força.

A securitização se dá quando se invoca a segurança nacional, o que possibilita levar a política além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto como um tipo especial, justificando o uso de medidas extraordinárias, a fim de lidar com ela e legitimando o processo. (RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.20).

Rodrigues (2016) traz ao conhecimento o trabalho de Agamben (2014), sobre como a obsessão por segurança afeta a democracia, pois funciona como um argumento de autoridade que permite a adoção de medidas excepcionais inaceitáveis como a suspensão de direitos que não ocorreriam em situações normais. Quando o Estado securitiza um tema, ele lança uma “guerra” contra uma ameaça, reforçando sua autoridade central para acionar os meios coercitivos e repressivos contra populações ou causas específicas.

Em termos históricos, a segurança nasce com preocupações democráticas sobre o controle da força e do poder do soberano. Posteriormente, se desenvolve em basicamente três leituras: o Inglês, o Francês e o dos EUA, que serão apresentados brevemente. A ‘nova polícia’ à moda inglesa surge de um processo de diferenciação com o Exército em meados de 1820, fruto da necessidade do Parlamento não estar submetido ao despotismo do Rei. Ela era, portanto, subordinada ao Parlamento, um contraponto à Coroa e às forças armadas. Uma polícia pequena numericamente, com uma atuação marcada pela proximidade com a população e com armamentos de baixo potencial. Ela não conformava uma tropa e seus atos e responsabilidades eram individuais, ou seja, ela era incapaz de se impor contra o Exército e mesmo contra o próprio povo, e caso usasse a força por decisão própria, respondia por isso. Uma “Nova Polícia” que servisse para manter a paz e controlar a desordem, coibindo o crime. A “Nova Polícia” expressou a ambição de afirmar uma coercitividade cotidiana, não apenas legal, mas, sobretudo, legítima (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013).

Era uma “polícia civil”, de convivência, ao alcance de um apito. Ações investigativas estavam em mãos privadas (como Sherlock Holmes), pois caso contrário o Estado tirano poderia utilizá-la como polícia secreta. O mandato dos policiais era constitucional e atribuído pelo Parlamento. Em síntese, a perspectiva era menos aparato repressivo para melhores resultados, fabricando um imaginário no qual o uso de força sob consentimento dar-se-ia a convite;

uma polícia com traje e maneirismos “civis”, “desarmada”, “provocada”, “a serviço do público e não do Estado” (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013).

A perspectiva francesa – as conhecidas *Gendarmeries* – foi bastante distinta, com maior potencial coercitivo e menos atribuições. Surgiu também como adaptação de parte dos Exércitos, mas eles permaneciam como efetivo em caso de guerra. Ou seja, acumulavam simultaneamente as tarefas de defender a soberania do território (por meio do combate internacional), e o poder do Estado sobre seu povo (por meio da tarefa policial doméstica). Isso impôs, por exemplo, a utilização de um armamento longo que o controle de uma população na maioria das vezes desarmada não exigiria. Quanto a responsabilização, quem atuava em nome do Estado contava com completa imunidade.

Nesses arranjos, a polícia é ‘militar’, claro, disponível em seus quartéis e postos, de onde lança suas patrulhas que fazem rondas; formal, respondendo com presteza e obediência devida, autorizada a intervir quando achar que deve, sem esperar nem precisar de convite. Trata-se de o Estado nas ruas, nas esquinas e nas casas – sempre que as razões de segurança o exigirem. Consiste em uma polícia do Estado para controlar tanto quanto para atender o público. (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013, p.129).

A experiência dos EUA fala em buscar a proporcionalidade do uso da força. O povo estadunidense sempre possuiu armas em larga escala, e organizados em milícias, formavam parte da capacidade combatente dos Estados Unidos, sendo respaldados pela lei. As forças federais eram pequenas, para atender apenas às necessidades mais imediatas da defesa, e absolutamente proibidas de atuar internamente à exceção da guarda de arsenais.

Essa realidade admitia diversas formas de policiamento, tanto privadas quanto públicas, não estatais e estatais, sendo estas últimas em sua origem eletivas, direta ou indiretamente, e com mandatos limitados (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013). A primeira força nacional doméstica foram os *Marshals*, subordinada ao Judiciário, ao Congresso e ao Presidente e com a missão de fazer cumprir as decisões das cortes federais. Cada distrito tinha um, com mandato de quatro anos, com um perfil parecido ao de um xerife, de conteúdo político distinto do civil ou militar. Não pertencia a uma estrutura organizacional, mas podia comandar os recursos federais e até mesmo o Exército caso precisasse restabelecer a ordem.

A Guerra Civil redefiniu esses termos ao tornar indissolúveis os vínculos entre os estados, pela instituição da primazia do governo nacional. [...] O dilema inicial entre a solução desarmada britânica e a gendarmerie resolveu-se; seguiu, melhor dizendo, sendo resolvida pela subordinação estrita à comunidade. (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013, p.131).

A discussão passou a ser qual a proporção suficiente para assegurar o sucesso da polícia, algo que deveria ser definido pelas comunidades individualmente. No Brasil, o termo segu-

rança pública aparece pela primeira vez na Constituição Federal em 1937. A atribuição de sua regulação cabia exclusivamente à União, que deveria garantir o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016). Notam-se aí as duas principais polêmicas que orientarão a discussão sobre a segurança ao longo do século. A primeira, se esta deveria ser considerada pública, interna, ou nacional; e a segunda, sobre qual ente da federação é responsável pela política de segurança pública.

Na Constituição de 1934, o termo empregado é segurança interna. Da mesma maneira, na Lei 192, de 1936, as polícias militares estavam vinculadas às unidades da federação, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército. A Constituição de 1967 restabeleceu a competência das polícias militares para a manutenção da ordem e segurança interna nos estados, nos territórios e no Distrito Federal (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016).

Pode-se ver muito da influência francesa e estadunidense no meio policial, assim como ocorreu no processo de profissionalização do Exército. De acordo com Souza (2015), “[e]m 1969, a ditadura militar extingue a Guarda Civil e incorpora seus homens à Força Pública, que passa a ser denominada de Polícia Militar, por meio do Decreto-Lei n.667/1969, modificado pelo Decreto-Lei n.01.072/1969” (SOUZA, 2015, p.215). A essência da legislação de 1969 foi mantida na Constituição de 1988, preservando a missão de manutenção da ordem interna como atribuição da polícia.

Assim como nas forças armadas, as polícias militares passam a se isolar a partir da orientação da Doutrina de Segurança Nacional, que preconizará o distanciamento entre cidadania e segurança pública, com restrições importantes entre o contato da "família policial militar" e sociedade mais ampla (SOUZA, 2015).

Até hoje a Polícia Militar segue como a principal corporação policial do país, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, organizada militarmente e subordinada às unidades da federação e, em última instância, ao Exército Brasileiro³. É vedado aos estados a possibilidade de criar outras polícias fardadas, mas estas respondem aos governadores, assim como cabem as assembleias legislativas estaduais a definição dos seus regulamentos, efetivo, orçamento e outros. São submetidas a um código e a uma justiça militares próprios.

Na Constituição de 1988, são definidas as instituições responsáveis pela segurança pública, embora o conceito segurança pública siga sem definição.

³ A Polícia Militar é subordinada a um general da ativa, uma vez que o posto máximo da hierarquia da Polícia Militar será de coronel, posição que dá aos policiais o direito de assumir comandos, incluindo o comando-geral da força (SOUZA, 2015).

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Foram mantidas as forças armadas como garantia de que o sistema não ultrapassará seus limites, o que consolidou a militarização da área de segurança. Enfim, nessa área, não houve transição após o término do regime burocrático autoritário inaugurado em 1964, mas continuidade (SOUZA, 2015).

Segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016), a Constituição Federal de 1988 avançou na construção de um novo conceito de segurança “pública”, mas, ao que tudo indica, apenas em oposição ao de segurança “nacional”, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. A doutrina da segurança nacional foi reivindicada pelas forças armadas desde a Revolução de 1930, e utilizada para separar forças armadas e Polícias Militares, possibilitando o predomínio das primeiras sobre as segundas e, dessa maneira, da União sobre os estados. Coube dessa forma às polícias o papel de controle da ordem interna, o que será estabelecido na Constituição de 1967 com o conceito de segurança interna.

A segurança interna permanece central mesmo após a constituição de 1988 falar em “segurança pública”, pois parte da cultura da área foi mantida, como a estruturação da segurança em torno da defesa dos interesses do Estado e do combate ao inimigo como discutido abaixo:

No primeiro caso, trata-se apenas da redução de conflitos sociais a tipos penais, desprezando a natureza dos conflitos e suas configurações, que engendram regras e padrões de sociabilidades, constituem e põem em confronto identidades individuais e coletivas. No segundo caso, segmentos sociais são vistos como intrinsecamente perigosos e objeto constante de vigilância e neutralização. (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.57).

Essa é uma visão que deslegitima e até mesmo criminaliza a participação social, no sentido de tratar como objeto de penalização os diversos conflitos sociais. Da mesma maneira, manteve-se na Constituição de 1988 uma lacuna no que diz respeito às polêmicas do pacto federativo, aprofundando-a com a inclusão dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência. Também manteve-se o modelo bipartido (civil e militar), herdado dos períodos anteriores.

Para além de entender as estruturas estatais responsáveis por exercer a violência, cabe sempre se perguntar sobre as raízes da violência. Para Sampo e Troncoso (2015),

A violência no Brasil, crônica, endêmica e estrutural, não parece estar associada ao menos de maneira direta ao incremento da criminalidade como se passa no resto dos países latino-americanos. Na realidade, a distância entre ricos e pobres, consequência da má distribuição da riqueza é o que gera uma forte oposição entre distintos setores sociais. (SAMPO E TRONCOSO, 2015, p.92).

Essa má distribuição identificada pelas autoras como fonte da violência brasileira ocorre também no âmbito das políticas públicas, conformando a pauta de reivindicações para diversas lutas sociais, que, por sua vez, sofrem com a violência repressiva do Estado, mais uma vez alimentando a espiral da violência.

Galtung citado por Sampo e Troncoso (2015) estabelece três classes de violência: estrutural, cultural e direta. As violências estrutural e cultural “aparecem como retratos da ação humana e empregam atores violentos que se rebelam contra as estruturas e legitimam o uso da violência a partir de referências à cultura” (GALTUNG apud SAMPO E TRONCOSO, 2015, p.93). Ainda segundo o autor, apenas a terceira delas é visível (em número de mortos, feridos, danos materiais), sendo resultado das duas primeiras, consideradas invisíveis. Revela-se assim um círculo vicioso em que a violência só pode ser modificada através da violência, o que fortalece uma cultura do conflito. Esse movimento complexifica a resolução da violência,

já que requer não apenas que o problema que subjaz o conflito seja solucionado completamente, mas também que se leve adiante uma reconstrução sobre aqueles que sofreram violência direta, e se gere uma nova cultura, a partir da reconciliação das partes em conflito. (GALTUNG apud SAMPO E TRONCOSO, 2015, p.93).

Enfim, diante de instituições frágeis, a violência aparece como um mecanismo de resolução de conflitos (DAMMERT apud SAMPO E TRONCOSO, 2015). Entretanto, a existência de instituições republicanas fortes não garante que o Estado deixe de usar a violência como um recurso.

No caso de um país de passado escravocrata e colonial como o Brasil, a violência está incrustada na origem e desenvolvimento das próprias instituições, e ao longo dos séculos de amadurecimento do país, essa questão não foi resolvida. Pode-se afirmar que o país como um todo tem uma cultura política autoritária, algo anterior e mais amplo do que os diversos regimes ditatoriais. O Brasil foi inclusive palco da elaboração teórica autoritária, com autores que projetaram a sociedade brasileira como incompatível com a democracia liberal.

Deve-se refletir sobre como o grau de violência se relaciona com a cultura e as diversas relações de poder que existem em sociedade, objeto de questionamento das lutas sociais. Para alguns autores, a violência é uma das dimensões da manutenção do poder. Foucault, por

exemplo, entende que o poder se mantém não apenas pelo aspecto negativo, punitivo ou da força, mas também porque ele permeia as demais relações, produzindo saberes e discursos. Segundo o autor “[d]eve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir” (FOUCAULT, 1990, p.8).

Batista aponta que o medo não é o resultado de tempos difíceis, mas uma opção ideológica e estética, uma maneira de interpretar a realidade aplicada a cada ameaça de tomada de espaço por parte das forças populares. “A difusão do medo, do caos e da desordem tem servido para justificar estratégias de exclusão e disciplinamento planejado das massas empobrecidas” (BATISTA, 2003, p.21).

Por fim, interessa analisar os aspectos culturais da violência. É preciso lembrar que o processo de disciplinamento da sociedade está estampado inclusive na bandeira brasileira através do lema “Ordem e Progresso”. Pode-se afirmar que o positivismo obteve sucesso na construção do ideal de um povo pacífico e ordeiro, e, portanto, construiu uma identidade nacional associada ao silenciamento diante dos conflitos sociais existentes, “uma vocação intimamente associada ao caráter oficial e desumano de que as instituições policiais dispuseram para fazê-la vingar” (TASCHETTO E SILVA, 2008, p.462).

Entretanto, ao observar os índices de criminalidade, esse ideal pouco se aproxima da realidade. Diversas pesquisas como a do PNUD (2010) sobre os valores brasileiros descrevem uma percepção de aumento da violência mesmo em cidades menores. Além da impressão de aumento quantitativo, dados como os do Mapa da Violência por Armas de Fogo (2016) apontam também um agravamento qualitativo das ações, ou seja, a violência vem se tornando mais mortal.

O Brasil, com sua taxa de 20,7 homicídios por arma de fogo por 100 mil habitantes, ocupa uma incômoda 10ª posição entre os 100 países analisados pelo mapa da violência de 2016, embora essa posição já tenha sido pior, uma vez que em 2004 o Brasil estava em segundo lugar no contexto internacional. De acordo com o Mapa da Violência no Brasil, a questão é que o Brasil, um país

sem conflitos religiosos ou étnicos, de cor ou de raça, sem disputas territoriais ou de fronteiras, sem guerra civil ou enfrentamentos políticos, consegue a façanha de vitimar, por armas de fogo, mais cidadãos do que muitos dos conflitos armados contemporâneos, como a guerra da Chechênia, a do Golfo, as várias intifadas, as guerrilhas colombianas ou a guerra de liberação de Angola e Moçambique. (WAISELFISZ , 2016, p70).

Os homicídios representam 85,5% do total de mortes por armas de fogo, que, quando somadas às causas indeterminadas, conformam o dado de que 95% da utilização letal das armas de fogo no Brasil tem como finalidade o extermínio intencional do próximo. Também chama a atenção o perfil focalizado das vítimas. Morrem 2,6 mais negros que brancos vitimados por armas de fogo⁴. (WASELFISZ, 2016)

Não é positiva a percepção sobre a eficiência da segurança pública entre os cidadãos, o que é reforçado pelos dados da ONU, que aponta a polícia brasileira como uma das seis mais violentas do mundo. Face da mesma moeda, segundo o relatório de 2013 do Fórum de Segurança Pública, 490 policiais foram mortos neste ano em serviço ou folga, assim como 2212 pessoas foram mortas por policiais no mesmo período. Somente em São Paulo são registradas mais de mil mortes por ano cometidas pela Polícia Militar segundo a Anistia Internacional.

Por outro lado, há uma ampla discussão sobre o quanto essa percepção de violência é real ou apenas uma sensação, criada de forma combinada com um sentimento de impunidade e proliferação de drogas ilícitas que predomina entre os estratos mais altos da sociedade civil. Rodrigues (2016) aponta para o discurso da (in)segurança que predomina no espaço urbano, capaz de indicar alguns grupos como os responsáveis pela desestabilização, “não porque se constituam de fato como uma ameaça à segurança, mas porque são construídos dessa forma através de discursos e ações políticas” (RODRIGUES, 2016, p.80). Esses grupos indesejáveis devem ser alvo de controle. Nos seus trabalhos, o autor aborda principalmente os moradores de favelas, mas pode-se inferir que grupos políticos contestatórios às medidas dos governos também poderiam ser considerados indesejáveis.

O aspecto da violência permeando a cultura pode ser percebida claramente na atuação *black bloc*. A violência sempre teve relação com as lutas sociais, mas normalmente estava associada à atuação do Estado na sua repressão, especialmente na área rural, onde historicamente as relações sociais têm sido pautadas por formas mais extremas de violência. A novidade é que no período recente, a violência surge nas lutas sociais não apenas por uma, mas por duas vias:

[...] a policial, várias vezes de forma brutal, tratando os manifestantes (...) com todo aparato da repressão; e a violência no comportamento de alas dos manifestantes, apresentada como violência simbólica, como tática do movimento (*Black Blocs*), uma ala pequena e ativa no conjunto mais geral dos manifestantes. (GOHN, 2014, p.433).

4 Esses números são fruto da herança colonial e escravocrata, da privatização do aparelho de segurança (as camadas mais altas da população contam com a segurança pública e privada), das disputas eleitorais, da visibilidade midiática, entre outros. (WASELFISZ, 2016, p. 72-73).

Esses grupos consideram a violência como um meio de protesto, uma maneira de legítima defesa, e se utilizam de um pequeno nível de violência contra o patrimônio privado ou público (quebrando vidros de bancos, por exemplo) como um meio para chamar a atenção para determinadas reivindicações ganharem relevo no debate público.

Esther Solano e Rafael Alcadipani (2013) afirmam que muitos *Black Blocs* relatam que a violência é a única forma de expressão pela qual, de fato, são ouvidos. É difícil contestar esse raciocínio. Se a imprensa só dá voz às formas de protestos violentos, se o governo reage com mais força diante do fator violência, como impedir que a violência se torne uma forma de protesto generalizada? (SOLANO e ALCADIPANI apud GOHN, 2014, p.434).

Na verdade, a violência já foi usada por grupos componentes de protestos como forma de radicalização em contextos de alta repressão estatal. A novidade, na realidade, é o seu emprego em períodos de regime democrático, o que tem forte relação com a expansão dos meios de comunicação.

A dimensão da mídia e da comunicação de massa é hoje amplamente utilizada pelas diversas organizações. Muitas vezes, o desejo de tornar uma determinada demanda objeto de preocupação da sociedade como um todo através das redes de comunicação é até mais forte que reivindicações específicas e mais facilmente capazes de serem atendidas, como o asfaltamento de uma rua por exemplo. Nesse sentido, o objetivo maior de algumas manifestações é ter destaque na imprensa, atingindo assim públicos diversos dos próprios manifestantes.

Reforçando esta tática, existem muitos estudos sobre mídia que apontam como as notícias e matérias de conteúdo violento veem crescendo e trazendo impactos na socialização. Para Adorno (1995), a violência é uma linguagem como outras, que pode ser amplificada pela cobertura da mídia, alterando nossa percepção do fenômeno violento.

Dessa maneira, faz sentido o raciocínio desenvolvido pelos grupos *Black Blocs* de que a partir da utilização da violência receberiam maior cobertura da imprensa. Por fim, quando o Estado reage com violência às situações também violentas provocadas pelos grupos, fecha-se um círculo vicioso potencializado pela espetacularização do conflito.

Outros autores, assim como vários movimentos sociais, discordam do emprego de táticas violentas nas lutas sociais por parte dos manifestantes. Para Gohn (2014), inspirada pelas formulações de Hanna Arendt, “poder e violência não se confundem: a violência não cria poder, o destrói” (GOHN, 2014, p.434). No mesmo sentido, D. Cohn-Bendit afirma que “o emprego da violência é algo que reduz a influência de uma manifestação sobre a sociedade” (COHN-BENDIT apud GOHN, 2014, p.434). Ou seja, embora a violência aumente a cobertura das manifestações pela imprensa, ela reduz a influência das mesmas na formação da opini-

ção pública, o objetivo final dos manifestantes. Nesse sentido, a utilização da violência como uma ferramenta para a luta social não é eficiente, considerando que o poder reivindicatório das ruas diminui à medida que a violência aumenta.

2.4 As lutas sociais hoje

Como apresentado, as lutas sociais são a forma política de expressão dos conflitos coletivos. Investigadores dessa área apontados por Turner (2000), como Smelser (1963) e Davies (1962), identificam a desigualdade como um pré-requisito para a existência da divergência, mas ela se intensifica e até mesmo explode em um comportamento de multidão a partir da combinação de outras questões. A primeira delas é o compartilhamento de queixas, quando as pessoas percebem que aquilo que não lhes agrada também é motivo de reclamação para outras pessoas. Isso pode ocorrer com aqueles que compartilham laços sociais mais fortes ou não. A segunda questão é a existência de uma liderança capaz de mobilizar as pessoas a partir da raiva que elas já sentiam. A terceira é articular as queixas com ações potenciais e símbolos capazes de resolver essas queixas. E, por fim, é necessária a existência de um vazio entre o que as pessoas esperavam receber e o que elas efetivamente receberam. Todas essas condições se reforçam mutuamente. (TURNER, 2000)

Mais uma vez, há diferentes explicações para as explosões sociais. Segundo a teoria do contágio, na medida em que as pessoas interagem, elas se tornam altamente estimuladas às reações dos outros, adotando comportamentos que em situações normais elas não teriam. Por outro lado, a teoria da convergência não considera as pessoas tão vulneráveis ao contágio emocional, e sim acredita que elas se reúnem em multidão já preparadas pelas crenças e pelos líderes para atuar de determinada forma. Por fim, a teoria da norma emergente considera que a partir da interação, novas normas e laços vão se formando, implicando em novos comportamentos. Todas essas teorias explicam o comportamento coletivo, que é uma forma de analisar as lutas sociais. (TURNER, 2000)

Algumas vezes, a multidão se forma a partir de incidentes catalisadores, mas para ganhar perenidade e se tornar um movimento social, a multidão necessita de recursos de outro tipo. Neste sentido, uma manifestação não se extingue em si mesma, e por isso é necessário distingui-la de um movimento social organizado.

Os movimentos sociais organizados têm uma relativa permanência temporal e tendem, no mundo contemporâneo, a se estruturar sob a forma de redes de militância que operam como uma estratégia para a construção de significados políticos ou culturais em comum, tendo em vista a conquista e a mobilização de ativistas, a produção de ações de advocacia e de interferência nas políticas públicas, ou a produção de mudanças na cultura, na política ou no sistema social de forma mais abrangente. (SCHERER-WARREN, 2014, p.422).

Os movimentos sociais promovem e participam de manifestações, mas não se reduzem a elas. Por outro lado, um cidadão que participa de uma manifestação não necessariamente participa de um movimento organizado ou cria uma nova forma organizativa. O movimento social é amplo e dotado de uma série de características organizacionais, tendo, por isso, diferentes formatos. O conjunto de ações táticas promovidas por movimentos sociais diversos em sua forma e natureza compõem as lutas sociais.

Segundo Sidekum, Wolkmer e Radaelli (2016), os movimentos sociais têm basicamente duas origens: no trabalho, com ações sindicais por melhores salários e condições de trabalho; ou nas condições de vida, com demandas por moradia, serviços públicos, contra discriminações, entre outros. Ainda para os autores,

[...] os movimentos são elementos fundamentais da sociedade moderna, agentes construtores de uma nova ordem social e não agentes de perturbação da ordem [...] Os movimentos realizam diagnósticos sobre a realidade social, constroem propostas. Atuando em redes, constroem ações coletivas que agem como resistência à exclusão, e lutam pela inclusão social. Eles constituem e desenvolvem o chamado ‘*empoderamento*’ de atores da sociedade civil organizada à medida que criam sujeitos sociais para essa atuação em rede. [...] Ao realizarem estas ações, projetam em seus participantes sentimentos de pertencimento social. Aqueles que eram excluídos passam a sentir-se incluídos em algum tipo de ação de um grupo ativo. (SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2016, p.569).

Nem todos têm a visão positiva acima apresentada. Chama a atenção pelo aspecto negativo Alexandre Moraes, que em maio de 2016, em declarações a imprensa, classificou as movimentações contra o impeachment da presidenta Dilma Rousseff como atos de guerrilha e, por este motivo, estaria justificada a repressão. Nas palavras do atual Ministro do Supremo, “Eu não diria que foram manifestações. Foram atos que não configuram uma manifestação porque não tinham nada a pleitear. Tinham, sim, a atrapalhar a cidade. Eles agiram como atos de guerrilha” (Jornal O TEMPO, 10 de maio de 2016). Essa declaração, além de apontar desconhecimento sobre o que de fato é uma guerrilha, mostra ainda intolerância à diversidade de posições políticas do país, conformando uma violação a diversos direitos fundamentais. Ainda no mesmo episódio, um áudio do chefe de gabinete da Secretaria de Educação afirmou que

seria preciso “realizar ‘ações de guerra’ e ‘tática de guerrilha’ contra o movimento dos estudantes”, revelando o juízo negativo e intolerante que o governo fez dos protestos desde o início. No áudio, o secretário diz ainda que o governo vai ‘vencer a guerra’ e desmoralizar o movimento, pois o governo estaria filmando os participantes das ocupações com o objetivo de processá-los posteriormente, sem sequer indicar o motivo dos supostos atos ilícitos. (ARTIGO 19, 2016)

Percebe-se que o termo movimentos sociais é bastante amplo. Na realidade, as manifestações têm diferentes acolhimentos por parte da mídia, do poder público e da própria sociedade a depender dos extratos sociais que a compõem. Nesse sentido, ativistas dos movimentos defendem que o processo de criminalização ocorre apenas contra os movimentos populares, enquanto os protestos com participantes das classes mais altas contam até mesmo com um tratamento diferenciado das forças de segurança.

Antes de passar a uma análise das lutas sociais atuais, apenas alguns breves comentários sobre a história recente, uma vez que as lutas sociais existem desde o processo de colonização. Para Sidekum, Wolkmer e Radaelli (2016), as conquistas cidadãs observáveis na Constituição de 1988 são fruto dos movimentos dos anos 70 e 80. Entretanto, parte desses movimentos se institucionalizou na década de 90 dando origem a Organizações Não Governamentais, que atuavam em parceria com o poder público em áreas nas quais a prestação de serviços era carente ou ausente. Essa mudança foi significativa, e pode ser representada na forma como as ONGs veem os cidadãos beneficiários, muitas vezes mais como consumidores ou usuários de políticas públicas e não como portadores de direitos. Também mais recente, em parceria com as ONGs, surgiram muitos movimentos identitários ou culturais. O ponto positivo desse processo é um avanço na capacidade de proposição de políticas públicas, indo além do nível reivindicatório. Esse é um assunto amplamente explorado pela teoria dos novos/velhos movimentos sociais.

Os movimentos sociais sempre foram extremamente diversos em temáticas. Gohn (2003) aponta sua organização ao redor de 13 eixos temáticos: I. Movimentos relacionados à questão urbana, pela inclusão social e por condições de habitabilidade na cidade (a – movimentos de moradia; b - movimentos contra a violência urbana e pela paz; c - movimentos e mobilizações pela recuperação de estruturas ambientais, físico espaciais, equipamentos de serviços coletivo ou atingidos pelos projetos estruturais); II. Mobilização em torno de estruturas institucionais de participação na gestão política administrativa da cidade; III. Movimentos pela educação formal e não formal; IV. Movimentos ao redor da questão da saúde; V. Movimentos de demandas na área dos direitos humanos; VI. Movimentos sindicais contra o desem-

prego⁵; VII. Movimentos decorrentes de questões religiosas; VIII. Movimentos dos sem-terra na área rural e sua rede de articulações nas cidades; IX. Movimentos contra as políticas neoliberais e reformas; X. Grandes fóruns internacionais de participação da sociedade civil; XI. Movimentos de cooperativas populares; e XII. Movimentos dos atingidos por barragens e outras formas de exploração vegetal e mineral; XIII. Movimentos do setor das comunicações.

Todas essas temáticas existem em um marco popular de reivindicações direcionadas ao Estado. Para a temática deste trabalho, cabe analisar as táticas utilizadas por todos os movimentos nas lutas sociais. Neste sentido, a maioria dos autores toma 2013 como uma referência para a nova fase de protestos que ocorrem contemporaneamente no Brasil. A partir deles, foram selecionadas algumas dimensões do atual estágio das lutas sociais importantes para a sua compreensão.

A primeira dimensão destacada nas lutas sociais atuais é a da comunicação, em especial através das redes sociais virtuais, que repercutem as convocatórias e até mesmo fazem uma cobertura “quase em tempo real, ampliando o número de manifestantes e os locais de protestos” (SCHERER-WARREN, 2014, p.417). Essa utilização ampliou a visibilidade das mobilizações, indo além da mídia tradicional, o que aumentou seu impacto político.

A grande mídia contribuiu de diversas formas com as manifestações: ajudando na divulgação de data, horário e local dos atos; nas tintas sobre “os vândalos”, contribuindo para a criminalização dos protestos como um todo; espetaculizando como a coisa mais importante do dia; e noticiando pautas, divulgando fotos, fazendo enquetes, revelando quem eram os manifestantes, muitas vezes via a identificação dos que eram presos. (GOHN, 2014, p.439).

Essa dimensão é interessante, pois, tradicionalmente, o direito às lutas sociais é associado à liberdade de expressão. Através da comunicação, é possível construir uma rede de simpatizantes e solidários capazes de influenciar a opinião pública até mesmo mundial. Segundo Scherer-Warren: “O primeiro exemplo que provocou um forte impacto nessa opinião pública mundializada foi o movimento Zapatista de Chiapas, no México, o que levou Castells (1996) a defini-lo como a primeira guerrilha informacional” (SCHERER-WARREN, 2008, p. 513).

No Brasil, em virtude do histórico Movimento pela Democratização da Informação, as manifestações também ficaram associadas ao direito à livre comunicação e informação. Movimentos sociais surgiram a partir da comunicação, como os coletivos de Mídia Ativistas, que auxiliaram na produção de múltiplos discursos sobre o mesmo evento, que conflitavam com as informações da grande imprensa, até aquele momento praticamente a única emissora de

5 Cabe pontuar que a atuação do movimento sindical vai muito além de ações contra o desemprego, englobando, por exemplo, reivindicações por melhores condições de trabalho, extensão de direitos, regulamentação de carreiras, entre outras.

conteúdos. A televisão segue tendo uma influência maior que a internet na formação da opinião do povo brasileiro, mas a amplitude que as informações tomaram a partir das redes sociais foi capaz de influenciar nas narrativas adotadas pelos grandes meios de comunicação. Por outro lado, essa multiplicidade de emissores “também produziu uma diversidade de demandas, muitas vezes conflitivas e antagônicas entre si” (SCHERER-WARREN, 2014, p.417) o que reforça a impossibilidade de produção de um discurso único.

Essa é a segunda dimensão a ser analisada: o pluralismo das demandas existentes nas manifestações de 2013 e as que se seguiram. À exceção da pauta inicial relacionada às tarifas do transporte público, o que se viu foi uma difusão das demandas dos protestos, não sendo possível constatar a hegemonia de apenas uma ideologia. Isso era facilmente percebido na diversidade de mensagens e demandas expressas nos cartazes que eram carregados pelos manifestantes (muitos deles com forte conteúdo moral e ético), sendo que nenhuma mensagem se tornou absoluta, ainda que houvesse essa tentativa por parte de grupos de manifestantes ou mesmo por parte da grande imprensa em construir consensos que amplificassem suas próprias mensagens políticas. As reivindicações no campo das políticas sociais como saúde e educação eram bastante consensuais, mas também muito genéricas. Também estiveram presentes muitas denúncias sobre a violência policial. Mas pode-se afirmar que uma demanda geral era o desejo da voz pública, mesmo com sua pluralidade. Em sua maioria, os participantes desejavam maior espaço político para apresentar suas reivindicações, fossem elas de qualquer natureza. Para Chantal Mouffe:

[...] tal pluralismo está ancorado no reconhecimento da multiplicidade de cada um e das posições contraditórias a que esta multiplicidade subjaz. Sua aceitação do outro não consiste meramente em tolerar as diferenças, mas em celebrá-las positivamente porque admite que, sem alteridade e o outro, nenhuma identidade poderia se afirmar. Este é um pluralismo que valoriza a diversidade e o dissenso e não tenta estabelecer uma esfera pública a partir da sua eliminação, uma vez que reconhece neles a real condição da possibilidade de uma vida democrática a ser conquistada. (MOUFFE, 2008 apud GOHN, 2014, p.19)

Em outras palavras, havia consenso de que todas as vozes deveriam ser ouvidas, ainda que emitindo demandas completamente diferentes e por vezes antagônicas. Por outro lado, cabe salientar que demandas difusas dificilmente são atendidas pelo governo.

Trata-se de traduzir as demandas específicas e particulares em ideários politicamente mais amplos, mas suficientemente inclusivos em relação às desigualdades e discriminações históricas diferenciadas. Não se trata de recorrer a um universalismo abstrato, sem referência concreta e substantiva ao cotidiano dos sujeitos submetidos à exclusão ou à discriminação; nem a um relativismo da diferença que não considere os possíveis processos de opressão ao diferente. (SCHERER-WARREN, 2008, p.507).

Alguns fatos desmentem essa generalidade, embora com limites. No período recente, houve a unificação de um discurso em torno de antagonistas, como ocorreu com o Fora Dilma, Fora Temer e o Ele Não. Entretanto, a unidade só chegou até esse ponto, uma vez que ao apontar para o caminho a seguir no futuro, entrava em cena novamente a diversidade de reivindicações e demanda, sendo que nenhuma delas chegou a construir uma hegemonia discursiva sobre as demais.

Apesar do pluralismo nas pautas, a terceira dimensão a se analisar é, talvez, aquela que seja a única bandeira que tem oferecido coesão permanente porque constitui uma insatisfação generalizada com as estruturas e mecanismos institucionais de representação política.

O que os motiva é um sentimento de descontentamento, desencantamento e indignação contra a conjuntura ético-política de dirigentes e representantes civis eleitos nas estruturas de poder estatal, assim como as prioridades nas obras e ações selecionadas e seus efeitos na sociedade. (GOHN, 2014, p.432).

Em síntese, havia críticas sobre o modo de funcionamento do parlamento e do executivo, sobre as práticas de corrupção, e um desejo de maior protagonismo da sociedade civil nas decisões políticas. A não aceitação do sistema político como interlocutor válido era de tal monta que ocorreram atos de rechaço a partidos políticos em várias manifestações, mesmo partidos historicamente ligados às lutas sociais. Essa recusa não era observada com a mesma proporção diante de movimentos sociais que carregavam ideologias semelhantes às dos partidos políticos.

Uma quarta dimensão é a organizativa. Bobbio (2004) reconhece uma ampliação crescente na importância atribuída pelos movimentos, partidos e governos na afirmação, reconhecimento e proteção dos direitos humanos. Se por um lado é possível fazermos uma leitura da contemporaneidade como violenta em quase todas as suas dimensões, temos também uma potencialização de grupos responsáveis pela defesa dos direitos das ditas minorias.

Entretanto, esses grupos adotam variadas formas organizativas, o que dificulta a formação de redes e a construção de ações conjuntas. Para Korol:

Convivem no povo organizações tradicionais, como os sindicatos, centrais camponesas, estudantis, e por bairros; movimentos nascidos como resposta à exclusão ou a partir da busca por reconhecimento; movimentos de reivindicam demandas econômicas ou culturais. Convivem movimentos estruturados de maneira fortemente hierárquica, baseados na separação entre a direção e as bases; e outros com dinâmicas de assembleia ou de horizontalidade, que têm grandes dificuldades para criar um autêntico protagonismo das maiorias, e que tendem a desestruturar-se com facilidade. (KOROL apud SCHERER-WARREN, 2008, p.509)

Em muitas das lutas sociais atuais, a exemplo de 2013, embora existam muitos grupos, nenhuma liderança se apresentou como a representante do conjunto das manifestações, até mesmo porque esses grupos, embora membros do mesmo ato, tinham formas de organização, níveis de politização e mesmo grau de adesão dos seus militantes, muito distintos entre si. Nesse sentido, cabe ponderar que “[a] manifestação, como movimento, se diluía na multidão, num sentido mais amplo” (SCHERER-WARREN, 2014, p.419).

Uma quinta dimensão é a das táticas empregadas nas lutas sociais, tão diversas quanto as formas organizativas. “Uma das tensões mais frequentes ocorre entre visões distintas no interior das redes sobre os caminhos políticos para os processos de transformação social” (SCHERER-WARREN, 2008, p.510). Talvez a mais polêmica dessas táticas seja a ação *Black Block*, de influência anarquista, caracterizada por ataques diretos às propriedades ou outros símbolos do capitalismo. Seus adeptos usam roupas pretas e coberturas no rosto. Além disso, não tem uma organização formal ou mesmo articulação prévia, algumas vezes se conhecendo na própria manifestação. Os documentos internacionais de Direitos Humanos que tratam do direito à liberdade de expressão garantem seu exercício pacífico por todos os indivíduos, sem distinções, por diferentes meios. O emprego de meios violentos por iniciativa de grupos de manifestantes e não como reação à ação do aparato repressivo não é referendado por esses documentos. Nos parâmetros da democracia, existem limites para o que pode ser caracterizado como resistência ativa ou desobediência civil, e a ação violenta por iniciativa dos manifestantes não é protegida pelo arcabouço internacional de Direitos Humanos. Essa questão ainda será retomada.

Por outro lado, táticas que por vezes são consideradas como violentas pelo poder público e pela grande mídia estão previstas no arcabouço jurídico dos direitos humanos como legítimas, a exemplo da ocupação temporária de prédios públicos, considerada uma forma legítima de manifestação.

Cabe ressaltar ainda que “o fato de os movimentos serem constituídos por coletivos diversificados e diferenciados causa problemas internos quando um dos grupos implementa ações próprias” (GOHN, 2014, p.434), uma vez que não há consenso sobre as diversas táticas a serem empregadas. No caso das táticas violentas, há menor adesão em relação ao todo da ação política.

Uma sexta dimensão diz respeito à conjuntura econômica em que as lutas sociais tendem a se intensificar.

O mecanismo das expectativas crescentes (Tocqueville, 2009) explica por que as pessoas, ao perceberem mudanças no fluxo de aquisição material, passam a ter os seus desejos ampliados. [...] Para que um indivíduo esteja em estado de privação relativa, ele: (1) vislumbra um objeto de desejo, (2) não possui esse objeto de desejo, (3) percebe que outras pessoas possuem o objeto desejado, (4) acredita que obter o objeto de desejo seja realizável. A combinação dos três primeiros estágios é necessária para ocasionar a insatisfação com a situação, gerando sensações de injustiça, raiva ou revolta. (MENDONÇA e FUCKS, 2015, p.627).

Ou seja, quando essas quatro questões estão presentes, é maior a probabilidade das lutas sociais se massificarem para o todo da sociedade.

Santos (apud MENDONÇA e FUCKS, 2015) aprofunda essa discussão a partir da categoria que o autor denomina “horizonte do possível”. Segundo essa teoria, não basta para um indivíduo apenas estar sujeito a um estado de privação relativa. “A mudança no sentido da acumulação e o nível de pobreza precisam ultrapassar certo limiar de sensibilidade social para que o hiato de privação seja percebido” (MENDONÇA e FUCKS, 2015, p.631). Nesse sentido, apenas a partir dos ganhos econômicos proporcionados na década 2000 constitui-se uma situação mais propícia para a erupção desse tipo manifestações, uma vez que muitos brasileiros saíram da linha da pobreza extrema em virtude de políticas públicas redistributivas.

Não basta a pobreza para produzir uma luta social. “O movimento resulta do sentido coletivo atribuído a essa carência e da possibilidade de identificação subjetiva em torno dela. Resulta também da subsequente transformação dos sujeitos em atores políticos, da respectiva transformação das carências em demandas, destas demandas em pautas políticas e das pautas políticas em ações de protestos. (SCHERER-WARREN, 2008, p.508)

Depende também da identificação de adversários centrais e de projetos de mudança compartilhados coletivamente.

Uma sétima dimensão das lutas sociais atuais é a sua articulação ao redor de redes. Para Scherer-Warren, “[a] rede será forte se incluir uma história que persuade e integra seus membros; se abranger estratégias e métodos colaborativos baseados em uma doutrina bem definida; se utilizar sistemas avançados de comunicação e apoiar-se em vínculos sociais e pessoais fortes” (SCHERER-WARREN, 2008, p.511). Um exemplo de rede de sucesso apontado pelo autor é a Via Campesina⁶, uma rede de movimentos sociais rurais em vários continentes que combatem o modelo do agronegócio, e que conta até mesmo com um lema internacionalista:

⁶ A Via Campesina é uma articulação de movimentos camponeses, e está presente em quatro continentes. No Brasil, o MST compõe a Via com o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), PJR (Pastoral da Juventude Rural), CPT (Comissão Pastoral da Terra), Abra (Associação Brasileira de Reforma Agrária), Feab (Federação dos Estudantes de Agronomia), PJR (Pastoral da Juventude Rural), indígenas e quilombolas.

“Globalizemos a luta, globalizemos a esperança.” Nesse caso, os movimentos associados conseguiram superar um desafio que é o da tradução, esclarecendo o que une e o que separa cada ponto da rede em termos de práticas e forma organizativa, de modo a deixar claro os limites e possibilidades de articulação.

Por fim, a última dimensão a ser discutida aqui, não se propondo a ser exaustiva, é a permanência de um fenômeno que já vinha se desenhando a partir do aumento das mobilizações sindicais, que é a transferência do terreno no qual as lutas sociais predominaram. Se antes elas ocupavam com força o ambiente rural, na última década predominou o espaço urbano, o que traz novos contornos aos conflitos, uma vez que eles se desenvolvem em especial nas grandes metrópoles, nas quais as questões de ordem e desordem tomam diferentes contornos.

2.5 O aspecto internacional das lutas sociais

Há muitos aspectos em que a influência internacional se faz sentir nos diversos movimentos sociais brasileiros. Entretanto, é importante não tratar os protestos de 2013 no Brasil, os *Occupy* nos Estados Unidos, os Indignados na Europa ou os árabes na Primavera de 2011, como se fossem a mesma coisa, pois isso seria ignorar a conjuntura de cada país, a cultura política, suas regras do jogo, que tipo de regime e instituições cada país tem, entre outras questões. Da mesma maneira, as pautas de todas essas lutas foram bastante distintas, variando entre críticas a governos considerados autoritários, descrença no sistema político, países desestabilizados por crises econômicas e desemprego e mesmo contrários ao modelo econômico-financeiro da economia mundial.

Por outro lado, também existem similaridades bastante óbvias. Uma delas é no âmbito da tática, quando movimentos de um país copiam táticas de outros grupos. Os *Black Blocs*, por exemplo, são uma tática originalmente utilizada como meio de proteção de ocupações e manifestações da repressão policial, que passou a assumir um conteúdo mais claramente antisistêmico e de inspiração anarquista no final dos anos de 1990, em manifestações do movimento antiglobalização. Passou a atacar símbolos do capitalismo e a vivenciar constantes confrontos com a polícia. Surge no Brasil no contexto dos protestos de 2013 e hoje tem presença em todo o mundo (MONTENEGRO, apud GOHN 2014).

O ambiente internacional também cumpre um papel importante para a repercussão de casos de violência envolvendo policiais e manifestantes ou mesmo transeuntes, pois devido à

relação entre Estado e mídia nacional, muitas notícias são censuradas, recebendo uma cobertura completamente distinta no ambiente internacional (SANTOS, 2014). Não é objeto desta análise, mas pesquisadores da área de mídia apontam como o mesmo fato é noticiado de formas bastante distintas dentro e fora do país em razão da influência da grande mídia e da situação de monopólio na área comunicacional vivida no Brasil.

Outro ponto poderoso de internacionalização das ações foi a presença das mídias alternativas e redes sociais, seja durante a convocação ou na cobertura das manifestações. De forma independente,

O público interessado era noticiado e noticiava, com um surpreendente acervo coletivo de fotos, textos e imagens atualizados e disponível no celular.[...] Amplas mobilizações com o uso de redes sociais já haviam ocorrido nos Estados Unidos, na Síria, no Egito. Em 2013, foi a vez do Brasil. (SANTOS, 2014, p.89).

O questionamento da grande mídia pelos atos também foi bastante comum, acusando-as de manipulação. Para isso, contavam com imagens não raro também manipuladas para se posicionarem numa espécie de guerra por corações e mentes cujo teatro de operações virtual eram o Facebook e o Twitter (SANTOS, 2014). Para Castells (apud GOHN, 2014), isso ocorre, pois todos os protestos formam parte de um mesmo movimento, coletivo e global, que não é político, e sim social. “São estes movimentos, sociais e não políticos, que realmente mudam a história, pois realizam uma transformação cultural, que está na base de qualquer transformação de poder” (GOHN, 2014, p. 438). Exemplo de fenômeno semelhante foram as discussões sobre os direitos das mulheres que se ampliaram muito nos últimos 40 anos, não estando necessariamente ligado a uma ideologia ou nacionalidade.

Nesse ponto, é interessante como acontece a interface entre as políticas públicas nacionais e internacionais também nessa área. Tarrow (2009) usa o conceito de “conexão frouxa” para as pesquisas sobre essa relação na área dos Direitos Humanos, ilustrando esse conceito com quatro processos. O primeiro processo é o que denomino de internalização, ou seja, a construção de campanhas de ação local ou nacional, não-estatais, em torno de questões externas – a maioria das vezes de forma visível em reação às ações adotadas pelas instituições internacionais. Essas ações, por exemplo, são as de solidariedade ou repúdio feitas por movimentos de um país com relação a pautas de outro país, ou mesmo aquelas realizadas denunciando medidas do sistema econômico internacional.

O segundo processo é o que eu chamo de externalização: o uso de oportunidades políticas proporcionadas por instituições internacionais, regimes ou tratados para ação de política externa (TARROW, 2009). Em outras palavras, é o conhecimento e utilização do arcabouço

normativo internacional para dar maior projeção a pautas nacionais. Na América Latina, muitas organizações nacionais que combateram as ditaduras adotaram essa tática ao recorrer a tribunais internacionais. Eles mostram como os tribunais internacionais (embora fracos, questionados e lentos) podem funcionar como um tipo de “recife de coral” para atrair os atores sociais, cuja fraqueza, em seus países, os leva a buscar um lugar no qual seus direitos sejam reconhecidos (TARROW, 2009). Grupos sociais se utilizam da ação política na arena internacional para dar força a demandas que internamente não têm peso suficiente para serem resolvidas.

O terceiro processo é o da transnacionalização da ação coletiva. Para Tarrow, consiste na cooperação de atores domésticos que trabalham juntos para além das fronteiras nacionais (TARROW, 2009). Em um país como o Brasil, de dimensões continentais, esse fenômeno é pouco recorrente, exceto, na região sul do país, quando ações políticas são construídas por manifestantes de Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. Eventualmente, manifestantes brasileiros percorrem o mundo em agendas relacionadas à sua pauta específica, como ocorreu recentemente quanto ao rompimento da Bacia Mineradora da Samarco em Mariana. Entretanto, cabe ressaltar ainda essas articulações pecam pela pouca perenidade e continuidade, como são as reuniões do Fórum Social Mundial.

O quarto processo é a formação de coalizões dos *insiders* e *outsiders*, termo que Kathryn Sikkink cunhou baseado em seu trabalho nas campanhas pelos Direitos Humanos na Argentina (TARROW, 2009). Essas oportunidades ocorrem quando os ativistas dão mais ênfase as demandas nacionais, visto que elas estão mais próximas das necessidades cotidianas, mas mantêm o ativismo internacional como atividade complementar, pois “os ativistas que aprenderam como usar as instituições internacionais [...] vão preservar este caminho livre em caso de necessidade” (TARROW, 2009, p.157).

Cabe ressaltar que esses quatro processos. Para o autor, não são fenômenos da globalização, assim como eles não anunciam um enfraquecimento da autonomia nacional diante do mundo. Todos evidenciam as possibilidades de atuação política combinada das dimensões nacionais com as internacionais, abrindo possibilidades promissoras no campo dos Direitos Humanos. A primeira delas é a possibilidade de lutar para que as normas e práticas internacionais sejam traduzidas em políticas internas. A segunda é a oportunidade de atores nacionais trabalharem em instituições internacionais, tornando-as aliadas. Por fim, cabe pontuar que tanto no caso da transnacionalização quanto das coalizões de *insiders/outsiders*, as coalizões cruzam fronteiras, e mesmo que temporárias, são o mais próximo que o mundo conseguiu chegar da criação de movimentos sociais globais (TARROW, 2009).

Os dois próximos capítulos mostrarão com exemplos ao redor do mundo selecionados

pelas organizações internacionais de direitos humanos como alguns Estados vêem os protestos, por vezes, como um direito humano fundamental ou, por outro lado, como ações de perturbação da ordem que devem ser reprimidas. Exemplos ilustrativos do contexto brasileiro também foram escolhidos.

3 A LUTA SOCIAL PELAS LENTES DOS DIREITOS HUMANOS

Este capítulo contém um breve sobrevoo sobre o surgimento dos Direitos Humanos, seus princípios, críticas mais comuns, seu desenvolvimento e o arcabouço normativo atual. Embora os Direitos Humanos sejam indivisíveis, serão enfocados aqueles classificados como direitos políticos, uma vez que é neste grupo que se situam as normativas específicas sobre as lutas sociais. Entende-se o direito de protesto como resultado da combinação de três direitos específicos: a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a liberdade de reunião pacífica. Soma-se a estes o direito à participação na direção dos assuntos públicos. No decorrer do capítulo, serão apresentados como esses três direitos são trabalhados em vários documentos, sua regulamentação e respectivas restrições. Além das produções da própria ONU, serão analisados materiais da OEA, do Mercosul e textos extracontinentais que auxiliam na discussão. É dado especial destaque às normativas que tratam do uso da força pelos servidores públicos elaboradas em consonância com os direitos humanos. Para ilustrar o debate teórico, lançou-se mão de exemplos de legislações e práticas políticas identificadas com os direitos humanos em todo o mundo.

3.1 Como se formaram os Direitos Humanos

O princípio que fundamenta os Direitos Humanos é de que todos são iguais, sendo, portanto, portadores dos mesmos direitos e deveres. Entretanto, a ideia de igualdade é filosoficamente recente na história. Até bem pouco tempo, o *status* social das pessoas dependia do contexto em que nasciam, ou seja, as famílias eram organizadas por nascimento em vários grupos sociais como nobres, escravos, camponeses ou outros a depender do momento da história. Ainda hoje, existem sociedades que se organizam fortemente marcadas pela origem do nascimento, e nesses casos, existem poucas possibilidades de se mudar de grupo social, mas desde a revolução francesa, a ideia de igualdade (ao menos de nascimento) entre os seres humanos foi filosoficamente fortalecida.

Outra questão importante é que cada grupo é valorizado de forma distinta pela sociedade, ou seja, alguns segmentos têm maior reconhecimento em comparação com os demais para o todo da coletividade. A cada grupo social e sua respectiva valoração corresponde um determinado grupo de direitos e deveres.

O conjunto de direitos e deveres das pessoas pertencentes aos grupos sociais com *status* mais valorizado favorecia esses grupos, ao passo que o conjunto de direitos e deveres das pessoas pertencentes a grupos sociais com *status* menos valorizado

prejudicava ainda mais esses grupos, gerando dominação, exclusão e violência. (GOMES, 2016, p.16).

Em outras palavras, a desigualdade natural entre as pessoas servia como justificativa para a dominação sob vários aspectos de um grupo sobre os demais. Obviamente, até hoje continuam a existir grupos sociais mais ou menos privilegiados, mas a partir da Reforma Protestante, da Revolução Americana e da Revolução Francesa, essas distinções passaram a ocorrer não mais devido às questões de nascimento (embora elas ainda influam), mas principalmente devido à distribuição desigual de poder e riqueza.

É nesse leito histórico que nasce a ideia de que todo ser humano, independente das suas características externas, é dotado de um valor universal que ele conquista pelo simples fato de ser humano. Consequentemente, todos os seres humanos também seriam dotados de um conjunto de direitos que pertencem igualmente a todos. Essa formulação sobre a dignidade fundante da pessoa humana está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), considerado o principal documento da história dos Direitos Humanos. De acordo com essa Declaração, “O reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (ONU, 2009, p.2).

Numa breve síntese histórica, podemos encontrar na DUDH traços dos primeiros filósofos políticos. Sua frase de abertura “todos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” é um eco do homem em estado natural de Locke, igual no direito de gozar a liberdade. Nesse sentido, obviamente, os homens não nascem nem livres e nem iguais. Na realidade, a liberdade e a igualdade entre a humanidade não são um dado, mas sim um ideal a perseguir. A segunda fase da Declaração consiste na passagem da teoria a prática, desafio historicamente marcado pelas revoluções americana e francesa. Nesse processo, a Declaração perde em universalidade, pois passam a ser donos dos direitos habitantes deste ou daquele Estado. A partir de 1948, começa a fase síntese das duas anteriores, com a construção de direitos humanos universais e positivos, que foram gradualmente se ampliando dos direitos civis para os políticos, e por fim, para os direitos sociais. Atualmente, além da positivação, generalização e internacionalização dos direitos, vem ocorrendo um processo de especificação, com a determinação dos sujeitos de direitos antes genéricos a partir do gênero, raça, faixa etária entre outros (BOBBIO, 2004).

Embora presente na Declaração Universal e na Constituição Brasileira, é importante deixar claro que essa ideia dos direitos humanos de forma geral é bastante criticada por alguns autores como ocidentalista que, por sua vez, apontam uma série de outros códigos e normatizações⁷ produ-

7

Os exemplos mais citados seriam os chamados Código de Urukagina, escrito por volta de 2350 a.C.; Código de Ur-Nammu, cuja data gira em torno de 2000 a.C.; Leis de Eshnunna, datada de mais ou menos 1930 a.C.; Código de Lipit-Ishtar, de aproximadamente 1880 a.C.; Código de Hammurabi, cuja origem remonta a mais ou menos 1700 a.C.; e Código de Manu, acerca do qual há polêmica em relação à data,

zidos pela humanidade não ocidental que também trazem as ideias fundamentais dos direitos humanos, embora não com esses termos. Para esses autores, levar ideias produzidas em um contexto específico para o restante do mundo equivale ao processo colonizador dos séculos passados, agora através de outras ferramentas (GOMES, 2016). Conhecer e estudar esses outros documentos é uma prática condizente com os princípios dos direitos humanos.

Por outro lado, existem autores que também não têm uma visão eurocêntrica e que, por sua vez, veem utilidade na defesa dos Direitos Humanos. Para eles, os Direitos Humanos não são uma ferramenta para as intervenções, mas sim uma barreira que impede que elas tomem formas mais devastadoras. Nessa abordagem situa-se Boaventura de Sousa Santos, para quem os Direitos Humanos podem ser a expressão de uma “globalização não hegemônica”, ou seja, um processo em que grupos dominados do mundo como um todo possam fazer frente e resistir aos grupos dominantes ocidentais. Ainda segundo o autor, esse ponto de vista é possível caso os Direitos Humanos sejam concebidos em termos multiculturais (SANTOS, 1997).

Outra crítica que a declaração sempre recebe é o seu grau de abstração, comum às formulações iluministas. Também existem autores que a criticam devido a sua excessiva concretude, como é o caso de Karl Marx em *A Questão Judaica*, que considera os documentos de direitos humanos direcionados para a proteção dos direitos da burguesia.

Embora essa discussão seja relevante, para a finalidade deste trabalho, importa ressaltar que existem instituições de direitos humanos em todos os países que se apropriam de uma visão mais ou menos consensual desse arcabouço legal internacional para a defesa de suas populações contra violações de diversas naturezas. Da mesma maneira, cabe pontuar que é esse conjunto de normas que orienta (ou deveria orientar⁸) as diretrizes nacionais para a formação e atuação das forças de segurança estatais. Isso ocorre pois, mesmo com todas as suas limitações, esse arcabouço internacional tem força de lei nos Estados Nacionais, e portanto, gera (ou deveria gerar) um conjunto de instrumentos que podem ser utilizadas pelos grupos sociais vulneráveis dos países periféricos como uma ferramenta de disputa política importante, capaz de tentar equilibrar um pouco melhor os diversos lados divergentes nos conflitos que permeiam a sociedade a partir do fortalecimento do setor mais frágil. Simultaneamente, cria uma arena extra de disputa, a internacional, assim como abre espaço para a influência de novos atores capazes de contribuir nas disputas de correlação de forças. Essa ideia geral será amplamente debatida neste trabalho.

Antes de prosseguir, cabe apenas uma breve diferenciação conceitual entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Em geral, referem-se aos mesmos conteúdos, porém os Direitos Humanos

mas costuma ser situado entre o século II a.C e o século II d.C. Alguns autores incluem nesse rol também a legislação mosaica, isto é, os 10 Mandamentos de Moisés. (GOMES, 2016)

8 Diante a efetividade dessas afirmações ainda será debatida.

se tornam Direitos Fundamentais apenas quando são reconhecidos internamente pelo Estado a partir da sua adesão aos protocolos internacionais. Em síntese, entende-se como Direitos Humanos “um conjunto de direitos que estão inscritos em normas jurídicas, geralmente tratados e acordos de natureza internacional, e cujo conteúdo refere-se a aspectos fundamentais da dignidade universal do ser humano” (GOMES, 2016, p.26).

Alguns autores dão maior ênfase a alguns dos princípios apresentados abaixo, mas existe um razoável consenso sobre quais as características fundamentais dos direitos humanos, conforme o quadro 2 busca sintetizar:

Quadro 02- Características fundamentais dos Direitos Humanos

Historicidade	Os Direitos Humanos surgem, consolidam-se e alteram-se historicamente como resultado de lutas sociais.
Inexauribilidade	Novos Direitos Humanos podem sempre vir a surgir.
Universalidade	Os Direitos Humanos devem alcançar todos os seres humanos, independentemente de qualquer característica externa.
Imprescritibilidade	Os Direitos Humanos não se perdem com o passar do tempo.
Inalienabilidade	Os Direitos Humanos não podem ser transferidos de uma pessoa para outra por nenhum motivo.
Irrenunciabilidade	Mesmo que alguma pessoa não os queira, ela continua sendo protegida por esses Direitos.
Inviolabilidade	Os Direitos Humanos previstos em tratados e acordos jurídicos internacionais não podem ser violados pelo direito interno de cada país.
Interrelacionaridade	A proteção dos Direitos Humanos deve ocorrer tanto em nível local quanto em nível regional, nacional e internacional.
Efetividade	É dever do poder público providenciar mecanismos de efetivação dos Direitos Humanos.
Indivisibilidade	Os variados Direitos Humanos não podem ser compreendidos de modo isolado, mas apenas como parte de um todo indivisível. Logo, não há, dentre os variados Direitos Humanos, alguns mais importantes do que outros.
Interdependência	A realização adequada de qualquer um dos Direitos Humanos não é possível sem a realização adequada, ao mesmo tempo, de todos os outros.
Vedação do retrocesso	Novos direitos podem surgir, mas os antigos não deixam de existir.

Fonte: Elaboração própria a partir da Coleção Cadernos em Direitos Humanos (GOMES, 2016)

Ainda mais importante que conhecer essas características fundamentais, porém, é saber como os direitos humanos surgiram e se desenvolveram ao longo dos anos. Bobbio propõe três afirmativas: os direitos naturais nascem no início da era moderna, junto com a concepção individualista da sociedade; são direitos históricos; e tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico. (BOBBIO, 2004)

A concepção individualista é fruto da luta travada pela concepção de uma sociedade organizada a partir dos indivíduos, e não como um todo orgânico e harmônico. É ela quem fundamenta a democracia, em que cada cidadão tem o direito de participar livremente da tomada de decisões coletivas, bem como o direito de resistência à opressão do soberano.

Com relação a serem direitos históricos, Bobbio ressalta que cada direito conquistado foi fruto de certas circunstâncias de lutas por novas liberdades contra velhos poderes. Também aponta sua gradualidade, uma vez que “não nasceram todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p.9). Essas lutas sociais utilizaram táticas diversas, como o próprio autor aponta.

A liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, a assistência contra a invalidez... (BOBBIO, 2004, p.9).

Devido a essa concretude e historicidade, falar em direitos naturais, como muitas vezes é dito pelos direitos humanos, tem uma força retórica de persuasão importante, mas nenhum valor explicativo. Isso ocorre pois em primeiro lugar, a expressão direitos humanos por si só já é bastante vaga. Em segundo lugar, esses direitos são variáveis segundo condições históricas, portanto, não pode ter validade absoluta um conjunto de direitos que são historicamente relativos (BOBBIO, 2004).

Além disso, diferente do que o quadro de características acima apresenta, os direitos humanos são heterogêneos, pois alguns direitos concorrem com outros direitos, também fundamentais. Por exemplo “não se pode afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiavam outras categorias de pessoas” (BOBBIO, 2004, p.14). Cabe pontuar que alguns direitos são antinômicos, ou seja, não podem ser integralmente realizados paralelamente. Como exemplo, Bobbio cita como historicamente os direitos de liberdade foram usados para obstaculizar o avanço dos direitos sociais, pois para os primeiros a intervenção do Estado é negativa (nascem combatendo a tirania), enquanto para os segundos a intervenção estatal é imprescindível para a sua realização.

Para Sidekum, Wolkmer e Radaelli “os direitos humanos devem ser vistos, e postos em prática, como o produto de lutas culturais, sociais, econômicas e políticas por ‘ajustar’ a realidade em função dos interesses mais gerais e difusos de uma formação social” (SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2016, p.681). Portanto, não se trata de uma discussão filosófica sobre como encontrar o fundamento absoluto dos direitos humanos, mas sim sobre como, através de políticas públicas em determinadas situações, determinados direitos podem ser protegidos.

A teoria mais comum para construir uma retrospectiva histórica de como os direitos foram conquistados é a das gerações de Direitos Humanos. Antes de mais nada, é importante ressaltar que existem muitos equívocos que podem derivar do uso da noção de gerações de direitos humanos. O primeiro é a possível criação de uma noção de temporalidade e sucessão, como se uma geração sucedesse a anterior e esse fosse um processo contínuo, enquanto a realidade se mostra de forma dialética. O segundo é a abordagem de forma fragmentada, como se fosse possível abordar os direitos

de uma geração sem os demais. O terceiro erro é uma ilusão de história universal que, como vimos na crítica ao ocidentalismo, não é possível. Como um aspecto positivo da organização desse processo em gerações ressalta-se seu formato pedagógico, que permite apreender separadamente cada uma das grandes áreas dos direitos humanos. Em virtude de todas essas considerações, neste texto será empregado o conceito de dimensões dos direitos humanos.

Os primeiros direitos teriam sido os direitos individuais/civis, fruto das revoluções liberais do final do século XVIII. Essa primeira dimensão buscava enfrentar as desigualdades da sociedade medieval, combatendo o poder arbitrário da monarquia nos aspectos econômicos, políticos, sociais e morais. Ou seja, a noção europeia de direitos civis surge junto com a estruturação do Estado moderno e sua institucionalidade, e com o nascimento do capitalismo, como uma forma de proteger os indivíduos. Para Bobbio (2004), esse conjunto de direitos tem relação com a personalidade do indivíduo, fazendo parte de uma esfera de arbítrio pessoal sobre religião, pensamento, reunião, propriedade, individualidade entre outros, limitados apenas pelos direitos dos outros, independente do grupo social a que pertence.

Praticamente ao mesmo tempo, criam-se ferramentas para garantir aos indivíduos a possibilidade de influenciar o próprio Estado, produzindo leis e escolhendo seus representantes mediante voto. Essas ferramentas são os direitos políticos, conquistados após um processo histórico de longa duração, quando diferentes forças se enfrentaram, configurando a segunda dimensão dos direitos humanos. Assim, a primeira e segunda dimensões dos direitos humanos representam a vitória da burguesia sobre a nobreza e o clero, mas também significam a vitória da burguesia sobre os pobres e minorias em geral; ou em outras palavras, o nascimento dos direitos humanos é fruto das lutas sociais, produto do conflito.

A terceira dimensão dos Direitos Humanos abrange os direitos sociais, econômicos e trabalhistas, sendo resultado das lutas dos trabalhadores, especialmente aquelas do início do século XX. Os direitos civis e políticos desconsideravam as condições de vida da maior parte da população, só podendo ser exercidos por aqueles que possuíssem certa quantidade de riqueza, idade, fossem homens e em alguns casos com certo grau de instrução formal. Ou seja, os diversos grupos que hoje chamamos de minorias políticas, embora maiorias sociais, não tiveram acesso às primeiras dimensões de direitos humanos, mesmo na Europa.

No final do século XIX, algumas intervenções pontuais do Estado começam a ocorrer para assegurar saúde, educação, trabalho e outras coisas para as classes populares, mas as contradições seguiram se avolumando até a 1ª Guerra Mundial, e logo depois, as Revoluções Russa e Mexicana. Terminada a guerra, começa o processo de implementação do Estado de Bem-Estar Social europeu, em que o Estado deveria intervir na economia regulando o mercado e evitando a concentração. Surge então a terceira dimensão, a dos direitos sociais (econômicos e trabalhistas), quando os direitos

da primeira e segunda dimensões passaram por um processo de materialização sob responsabilidade do Estado, com a criação de mecanismos de distribuição de renda e com a tendência ao sufrágio universal por exemplo. Esse processo foi protagonizado pelas lutas dos trabalhadores em busca de saúde, educação, assistência social, melhores condições de trabalho, proibição de mecanismos econômicos como a formação de cartéis que impunham preços abusivos, entre outros.

A partir da década de 1950, os limites do Estado de Bem-Estar Social ficam mais claros, sendo questionada a padronização dos direitos para indivíduos que são diferentes entre si e portadores de diferentes necessidades, o não reconhecimento das fragilidades do consumidor diante das megacorporações, e mesmo da fragilidade do planeta diante do desenvolvimento predatório. Essas contradições dão origem à quarta dimensão dos direitos humanos, abrangendo os chamados direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Os direitos coletivos se destinam a toda e qualquer pessoa da sociedade que tenha determinadas características que exijam uma proteção diferenciada, não se destinando a qualquer pessoa. Por sua vez, os direitos difusos são outro conjunto de direitos derivados de questões que afetam a humanidade como um todo, e não apenas a um indivíduo ou a grupos sociais específicos. Um exemplo de direito difuso é a questão ambiental. Por fim, os direitos individuais homogêneos são aqueles em que as pessoas são afetadas de forma homogênea, por exemplo, o direito do consumidor (GOMES, 2016).

Existem ainda autores que consideram a existência de outras dimensões, mas as classificações sobre eles são distintas. Para Bonavides (2009), direitos de quarta dimensão seriam direitos à democracia, ao pluralismo, ao acesso às informações⁹ e à globalização democrática¹⁰. Quanto aos direitos de quinta dimensão, o autor afirma que se sintetizam no direito à paz.

Carvalho (2005) analisa o desenvolvimento da cidadania no Brasil. Assim como os autores já mencionados aqui, este não correlaciona diretamente o exercício de um grupo de direitos ao gozo de outros. Podem existir direitos civis sem os direitos políticos, embora a recíproca não seja verdadeira. O primeiro direito para o exercício dos demais é a educação das massas populares. A grande contribuição de Carvalho, no entanto, é a distinção que ele faz entre o caminho histórico brasileiro e os demais. Por aqui, os direitos sociais tiveram mais peso e vieram antes dos demais direitos. Da mesma maneira, os direitos políticos tiveram pouco peso na constituição do Estado nação, seja pela fragilidade do Estado, seja pela própria conquista da cidadania.

9 É possível argumentar que o acesso à informação e o pluralismo político são condições para o direito à democracia, entretanto, essa delimitação depende do conceito de democracia empregado, mais ou menos restrito ao aspecto normativo.

10 O autor trabalha esse conceito como uma contraposição ao neoliberalismo. A globalização que deveria ocorrer seria a universalização e sua conseqüente institucionalização dos direitos humanos.

Por fim, cabe pontuar que mesmo com todas as críticas corretamente feitas à discussão teórica, neste trabalho, considera-se que os direitos humanos podem ser uma ferramenta de disputa importante na atual correlação de forças, abrindo espaço para uma práxis de libertação materializada nas lutas sociais. Os próprios direitos humanos não são fruto de consensos, mas de enfrentamentos, e refletem as disputas pelo poder nas diferentes conformações sócio-históricas.

3.2 A dimensão dos direitos políticos

A noção de cidadão e, por conseguinte, de cidadania, é anterior ao arcabouço de direitos humanos, expressando um conjunto de modos de ser e agir das pessoas com a sociedade como um todo, ou em outros termos, tornar-se cidadão é um processo de engajamento em algo maior que si próprio. É através do exercício da cidadania que os Direitos Humanos se realizam, indo além de um processo puramente formal (BOBBIO, 2004). Outra dimensão importante do exercício cidadão é a formação da identidade. Não existe indivíduo humano fora da sociedade, e a identidade de cada cidadão se forma no interior das relações sociais a que se expõe ao longo de toda a vida.

Parte da relação entre o cidadão e o Estado acontece na dimensão dos direitos políticos. Em seus primeiros momentos, a principal luta para constituir esses direitos materializou-se nas ações em defesa do sufrágio universal. Com o tempo, a luta por direitos políticos se ampliou e deixou de ser sinônimo apenas da possibilidade de votar e ser votado, incluindo novas formas de exercer os direitos políticos, como: as audiências públicas no âmbito dos poderes legislativo, executivo e judiciário; orçamentos participativos; ações jurídicas que permitam que os cidadãos se oponham a atos lesivos do poder público, conselhos e conferências de políticas públicas, mesas de diálogo, entre outras ferramentas de democracia direta e participativa.

O modelo participativo da democracia busca resgatar elementos da teoria política clássica sobre a formação do Estado, retomando a ideia de que a legitimidade do Estado deve estar assentada no poder da sociedade civil, assim como a sociedade civil organizada deve deter formas de controle sobre as ações estatais, garantindo que o Estado haja dentro daqueles parâmetros estipulados pela sociedade e evitando o predomínio de interesses privados. As diversas formas de participar politicamente veem se ampliando ao longo da história por meio de lutas sociais que reivindicavam os direitos políticos. Em outras palavras, os direitos políticos são fruto das lutas sociais e, ao mesmo tempo, os seus garantidores, em uma relação dialética.

Isso fica bastante claro ao analisarmos a liberdade de expressão, direito que tem uma tripla função no sistema democrático. A primeira é uma função individual – cada pessoa pode pensar por

si mesmo e compartilhar com outros informações e pensamentos a sua escolha. A segunda função é instrumental, pois a liberdade de expressão é uma ferramenta para o exercício dos demais direitos.

Por fim, tem uma função social ou democrática ou, como menciona o sistema interamericano, pode ser considerada a ‘pedra angular’ da democracia, uma vez que permite aos cidadãos deliberar abertamente sobre os temas que dizem respeito à coletividade. Além dessas funções, a liberdade de expressão tem duas dimensões: uma individual – cada pessoa se expressando – e uma coletiva – a sociedade deve permitir a circulação de todo tipo de pensamento para estar bem informada. (OEA/CIDH, 2011)

Neste trabalho, entende-se o direito de protesto como a conjunção do direito à liberdade de expressão, à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, e conteúdo dos três artigos da DUDH e dos demais documentos serão amplamente discutidos a seguir. Entretanto, existem outros direitos que também têm relação com os protestos que serão aqui abordados brevemente, são eles: o direito à integridade física, à dignidade e à intimidade (e dentro deles à segurança e a não ser objeto de tratamentos ou penas cruéis ou degradantes); e o direito à participação na direção dos assuntos públicos.

O direito à vida e à integridade pessoal são importantes em contextos de reunião pacífica, condenando o uso indiscriminado da força por parte dos funcionários responsáveis por fazer cumprir a lei. Cabe esclarecer, entretanto, que o direito à vida não é absoluto, pois ele pode ser restrito em algumas condições, como em caso de legítima defesa. De toda forma, a atuação policial que não respeita os instrumentos internacionais sobre a vida é arbitrária e ilegal¹¹, devendo ser investigada pelo Estado de forma rápida e eficaz, assim como devem ser tomadas medidas contra os responsáveis, evitando a impunidade. Em virtude disso, o uso de armas letais em contexto de manifestações só cabe se for estritamente inevitável para proteger uma vida. Quanto ao direito de liberdade e segurança pessoal, este é violado quando ocorrem detenções massivas de manifestantes, controle de identidade preventivos e detenções arbitrárias. Nesses casos, há uma dupla violação: a dos direitos de cada indivíduo e dos direitos da coletividade. (ACNUDH, 2017)

Por sua vez, o direito à participação na vida pública tem relação com a integração do cidadão na democracia através dos seus direitos políticos, como o direito de participar das eleições como votante ou candidato, e o direito a ter acesso a funções e cargos públicos. A liberdade de expressão, reunião e associação são meios para o exercício da participação.

A Constituição brasileira carrega vários elementos da teoria participativa, sendo considerada uma constituição cidadã. O primeiro deles pode ser visto em seu artigo 1º que estabelece que

11 Uma série de normativas internas vêm sendo construídas que contrariam o ordenamento jurídico internacional, como será apresentado no próximo capítulo. Também existem figuras não previstas em lei, mas amplamente empregadas pelas polícias militares com a anuência dos governos como os “autos de resistência”.

“[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. Em seu artigo 14º, a Constituição faz referência a três mecanismos de participação social: o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular. Plebiscito é uma consulta pública que se faz anterior à elaboração das leis sobre determinado assunto. Para que ele tenha legalidade, precisa ser autorizado pelo poder legislativo. O referendo, por sua vez, é uma consulta pública posterior à lei elaborada, para obter ou não a concordância da população. Também depende da autorização legislativa. Por fim, a lei de iniciativa popular não precisa de autorização do poder legislativo, mas precisa contar com assinaturas de 1% do eleitorado brasileiro, distribuídas em, pelo menos, cinco estados do país, sendo recolhidas em cada um deles assinaturas equivalentes a pelo menos 0,3% de seu eleitorado próprio, para comprovar o apoio.

Existem ainda outras possibilidades de participação do cidadão como a possibilidade de realização de audiências públicas ou formação de comissões internas sobre qualquer tema nos poderes legislativo e judiciário; os conselhos de políticas públicas e conferências, que podem ser órgãos de consulta ou deliberação, compostos em geral por representantes do poder público e da sociedade civil; orçamentos participativos, entre outros. Em alguns países, é previsto até mesmo o envolvimento direto do cidadão na revogação de mandatos de políticos caso estes não estejam desempenhando adequadamente sua função. Por outro lado, nas áreas de defesa e segurança a participação da sociedade civil é praticamente nula.

Enfim, são muitas as formas para estabelecer o diálogo entre Estado e sociedade, mas embora previstas, poucas vezes os mecanismos participativos são praticados no país, o que é apontado por alguns autores como uma das razões de crise do sistema representativo que será discutida no próximo capítulo. As áreas de política internacional, política de defesa e segurança pública preveem nenhuma ou baixa possibilidade de participação da sociedade civil na formulação das políticas específicas. Neste trabalho, defendem-se as lutas sociais como uma das diversas formas de participação, independente da tática escolhida como manifestação, ocupação, marcha ou outra.

3.3 Normativas internacionais

Em geral, o processo de reconhecimento dos direitos humanos passa por dois momentos. O primeiro é a tensão criada entre seu reconhecimento internacional até o instante em que os Estados passam a proclamá-los em suas Constituições e legislações. O segundo momento é marcado pela luta para que esses direitos já normatizados sejam de fato efetivados.

Nas normativas internacionais, o direito de exercer as lutas sociais está basicamente fundamentado em três diferentes e complementares direitos: o direito à liberdade de expressão, o direito de reunião e o direito de associação com fins pacíficos.

3.3.1 Normativas no âmbito da Organização das Nações Unidas

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), existem três documentos principais – a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Também existem uma série de documentos adicionais que abrangem os temas de direitos humanos em geral e a questão das lutas em particular. A DUDH foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1948, e segue até hoje como seu principal documento, listando em seus trinta artigos os direitos e liberdades fundamentais da humanidade. Foi a primeira vez que padrões semelhantes de direitos foram reconhecidos para todos os seres humanos, o que mesmo com suas contradições, é considerado um salto político qualitativo no período pós 2ª Guerra Mundial.

Para conquistar o consenso e tornar-se uma declaração mundial, tem princípios bastante gerais, o que por outro lado gera dificuldades, seja para aqueles que reivindicam seus direitos ou para aqueles que monitoram as violações aos seus princípios. A obediência à declaração não é formalmente obrigatória como é o caso dos tratados internacionais, mas mesmo que suas recomendações não sejam vinculantes, elas são bastante fortes, pois inspiraram os pactos e convenções internacionais sobre os direitos humanos.

Como solução para essas questões, em 1966, os países-membros da ONU aprovaram os dois pactos internacionais que se seguiram; o primeiro, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), e o segundo, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP). O PIDESC trata dos direitos ao trabalho em condições justas e à previdência social; dos direitos à moradia, alimentação e vestimenta; dos direitos à educação e à participação cultural, entre outros. Ao ratificar o PIDESC, o Brasil se comprometeu a adotar medidas (inclusive legislativas) para assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no pacto por toda a população brasileira. Para isso, poderia contar com a assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico.¹²

12 Apenas a partir de 2016, o Brasil tem adotado uma série de políticas contrárias a essa legislação internacional como a reforma trabalhista e Proposta de Emenda Constitucional 55 que limita os gastos públicos nas áreas sociais. Segundo o relator da ONU sobre a pobreza extrema e os direitos humanos, Philip Alston, essas medidas são incompatíveis com as obrigações internacionais do país, criando “toda uma gera-

Para monitorar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi criado o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC), responsável por elaborar relatórios periódicos sobre a implementação do Pacto. O Protocolo Facultativo do PIDESC, do qual o Brasil ainda não faz parte, autoriza que indivíduos ou grupos enviem comunicações sobre violações específicas ao órgão para um processo quase judicial. O Comitê DESC explica vários direitos presentes no PIDESC pela divulgação periódica de Comentários Gerais sobre: remoções forçadas e moradia adequada (Comentário Geral 7); direito à alimentação adequada (Comentário Geral 12); direito à água (Comentário Geral 15); direito à previdência social (Comentário Geral 19); direito a participar da vida cultural (Comentário Geral 21) e outros. Boa parte das reivindicações presentes nas diversas lutas sociais diz respeito aos diversos direitos reconhecidos no PIDESC, embora o direito ao protesto em si não esteja previsto entre eles, e sim no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Entretanto, na Declaração Universal é reconhecido o direito dos humanos de exigir e lutar pelos direitos do PIDESC.

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país. (ONU, 2009, p.12).

O segundo pacto importante também firmado em 1966 foi o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o PIDCP, no qual outros direitos previstos na Declaração Universal são desenvolvidos, como os direitos à vida, à liberdade pessoal, à privacidade, à liberdade de consciência e religião, à presunção de inocência, de acesso à justiça, etc., além de oferecer garantias judiciais, como a provisão de um recurso efetivo contra violações de direitos. Os Estados participantes do PIDCP, inclusive o Brasil, comprometem-se a respeitar e garantir esses direitos para todos os indivíduos no seu território, sem nenhuma natureza de discriminação.

Assim como no PIDESC, o PIDCP cria o Comitê de Direitos Humanos (Comitê DH), cuja responsabilidade é formular Comentários Gerais que aprofundem os direitos civis e políticos, assim como examinar os relatórios periódicos sobre o seu cumprimento. Exemplos de comentários formulados são sobre: o direito à vida (Comentário Geral 7); o tratamento de pessoas privadas de liberdade (Comentário Geral 21); o direito das minorias (Comentário Geral 23) e o Direito à liberdade de opinião e expressão (Comentário Geral 34), que será aprofundado abaixo. O Brasil também é parte de dois Protocolos Facultativos ao PIDCP. O primeiro deles confere ao Comitê de DH competência para receber e examinar comunicações provenientes de indivíduos que se consideram vítimas de violações de direitos enunciados no Pacto. O Segundo Protocolo Facultativo do PIDCP proíbe a execução de pessoas condenadas e determina a adoção de medidas para abolir a pena de morte.

ção condenada”. Esse tema não será abordado neste trabalho, mas deverá ser objeto de investigações posteriores.

Os três documentos aqui citados são extensos e contém as mais importantes normativas dos direitos humanos internacionais. Neste trabalho, será explorada apenas uma parte deste documentos, aquela que desenvolve os direitos que se relacionam mais diretamente com as lutas sociais. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), eles estão previstos nos artigos 19, 20 e 21.

Artigo 19 da DUDH – liberdade de expressão e informação: Todo o indivíduo tem direito a liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão. (ONU, 2009, p.10).

As liberdades de opinião e expressão são reconhecidas como direitos humanos fundamentais. O PIDCP mantém a mesma formulação, também em seu artigo 19, com pequenas mudanças. O processo de procurar, receber e difundir ideias e informações poderá ocorrer “verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha” (ONU, 1966, pg.7).

Artigo 20 da DUDH – liberdade de reunião e associação: 1. Toda pessoa tem direito a liberdade de reunião e de associação pacíficas; 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Os direitos à liberdade de reunião e de associação, por sua vez, são protegidos por diversos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, e que, portanto, têm força de lei conforme a Constituição Federal. Este direito também é reconhecido pelos artigos 21 e 22 do PIDCP:

Art. 21. O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde pública ou os direitos e as liberdades das pessoas.

Art. 22 Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses. (ONU, 1966, pg.8).

Como os demais direitos humanos, é obrigação dos Estados facilitar e proteger as reuniões pacíficas.

Artigo 21 da DUDH – Participação na vida pública

Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, as funções públicas do seu país. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (ONU, 2009, p.11).

Esse artigo chama a atenção para como os cidadãos têm direito de participar na vida política do seu país, sendo esta participação condição prévia para a consolidação democrática das nações. Por esse motivo, o Estado deve entender que suas margens são muito estreitas para justificar restrições a esses direitos, não devendo se utilizar das suas obrigações de regulamentar o direito de reunião para restringi-lo, uma vez que sua legitimidade vem da própria participação social.

Apesar dos direitos de liberdade de expressão e dos direitos de liberdade de reunião e associação pacíficas serem plenamente reconhecidos internacionalmente, esses direitos, como qualquer outro direito humano fundamental, não são absolutos. É justificável que se interfira nesse direito com o fim de proteger outros direitos humanos, os direitos humanos de outras pessoas ou mesmo a liberdade de expressão em sua dimensão coletiva. Para identificar corretamente quando o direito deve ser restringido, o PIDCP, em seu artigo 19, parágrafo 3º estabeleceu o que ficou conhecido como “teste de três fases”, ou seja, três etapas que devem ser atendidas antes de restringir o direito.

(1) estar prevista por lei e regulamento de forma clara e objetiva, (2) proteger um fim considerado legítimo perante o direito internacional, são eles: respeito pelos direitos e reputações de outros, e a proteção da segurança nacional, ordem, saúde e moral públicas. Os governos nacionais não devem acrescentar outros objetivos a esses, e (3) é necessária para a proteção do propósito legítimo. (ONU, 1966, pg.7).

Preocupados com eventuais abusos justificados a partir das limitações dos direitos regulamentados, o Relatório do Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos deixa expresso que “a liberdade de realizar e participar de protestos deve ser considerada a regra e as limitações a isso consideradas uma exceção” (ARTIGO 19, 2017a, p.45-6).

O limiar entre o respeito do direito dos outros e o próprio direito de luta é tenso, e gera interpretações controversas a depender dos segmentos que a analisam. Um exemplo comum já reconhecido pelos organismos internacionais é o fechamento de vias públicas durante as manifestações, que pode trazer efeitos colaterais no trânsito da cidade. Essas questões ainda serão melhor debatidas.

Como visto, para além dos documentos principais, a ONU elabora Comentários Gerais para ajudar a esclarecer pontos polêmicos no processo de incorporação pelos Estados das legislações internacionais. Em seu comentário 34, a ONU esclarece que a liberdade de opinião inclui a possibilidade de mudar de opinião livremente a partir de qualquer motivo, seja essa opinião de natureza política, científica, histórica, moral ou religiosa. Da mesma maneira, reforça que nenhuma pessoa deve ter outros direitos limitados devido às suas opiniões reais ou supostas. (ONU/CDH, 2011)

Entretanto, as principais contribuições do Comentário são aprofundar sobre quando os direitos podem ser restringidos. Segundo o documento, com base na manutenção da ordem pública, o

exercício da liberdade de opinião pode ser restrito em algumas circunstâncias em alguns lugares públicos. Por outro lado, o argumento de proteção da moral deve ser visto com cautela, pois a moral deriva de muitas tradições sociais, filosóficas e religiosas diferentes, portanto, segundo o princípio da não discriminação, a proteção da moral deve ser vista sob a universalidade dos direitos humanos. Por fim, reforça a necessidade de conexão direta entre o direito restringido e a ameaça percebida pelo Estado, não cabendo, portanto, justificativas generalizantes¹³. (ONU/CDH, 2011)

Um caso onde fica clara a violação do Estado ao direito de expressão é o Tae-Hoon Park X a Coreia do Sul, de 1989. O processante havia sido condenado com base na Lei de Segurança Nacional por participar de uma organização de jovens coreanos que apoiam ações da Coreia do Norte, o que foi comprovado através da sua participação em manifestações pacíficas nos Estados Unidos pelo fim da intervenção. Para a acusação, sua condenação ocorreu por manifestar opiniões que criticavam a política oficial do governo da Coreia do Sul, o que constituiu uma violação da sua liberdade de expressão. Por sua vez, o Estado alegou que as atividades do condenado ameaçavam o sistema democrático, por isso restringir sua liberdade. O Comitê Internacional de Direitos Humanos considerou que o Estado não especificou o caráter da ameaça e, portanto, violou o direito à liberdade de expressão do condenado, devendo liberá-lo. (ONU/CDH, 2005)

O CG34 menciona ainda três questões que têm recebido atenção atualmente no Brasil. A primeira delas diz respeito à proporcionalidade entre as iniciativas do Estado e dos manifestantes. A segunda fala sobre o terrorismo. Ofensas como “encorajamento ao terrorismo” e “atividades extremistas”, bem como ofensas de “elogiar”, “glorificar” ou “justificar” o terrorismo, devem ser claramente definidos para garantir que não conduzam a interferências desnecessárias ou desproporcionadas à liberdade de expressão. E a terceira questão trata do crime de desacato (e similares, como leis de desrespeito à autoridade, leis de proteção de símbolos, leis de proteção à honra dos funcionários públicos e outras), comumente atribuído àqueles que questionam servidores públicos das forças de segurança e aparato judiciário. Quando se trata de figuras públicas ou instituições públicas, o simples fato de existir um discurso ofensivo direcionado a elas não é suficiente para a imposição de penalidade, pois estão legitimamente sujeitos a críticas e oposição política. (ONU/CIDH, 2011)

A esse respeito, cabe louvar a decisão da Corte de Constitucionalidade da Guatemala em 2006 que, ao discutir o crime de desacato no Código Penal, incorporou o estabelecido pela Corte Interamericana em sua Opinião Consultiva 5, que defende que “o direito e respeito à liberdade de expressão se erige como instrumento que permite o intercâmbio livre de ideias e funciona como

13 Uma justificativa generalizante é, por exemplo, quando a segurança nacional é invocada para determinar o sigilo de um documento. É necessário explicitar que ponto daquele documento fere em que medida a segurança nacional para se classificar legitimamente um documento como secreto.

ente fortalecedor dos processos democráticos, uma vez que garante à cidadania uma ferramenta básica de participação” (OEA/CIDH, 2011, p.29).

Segundo a ONG Artigo 19, o crime de desacato é utilizado por policiais de forma indiscriminada. No contexto das manifestações de 2013, pessoas foram detidas pelo crime de desacato sem ter dirigido a palavra a um policial. Outras, detidas por desacato ao rebaterem ofensas e hostilidades proferidas pelos próprios policiais (ARTIGO 19, 2013, p.126). As três expressões – proporcionalidade, terrorismo e desacato – estão na raiz de uma série de violações ao direito de protesto no Brasil.

3.3.2 Normativas no âmbito da Organização dos Estados Americanos

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e os dois documentos que a seguem – a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica e o Protocolo de São Salvador sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – fazem parte do arcabouço de declarações da Organização dos Estados Americanos em matéria de direitos humanos.

A Declaração Americana é anterior a Declaração Universal, de maio de 1948, e é considerado o primeiro documento assinado por um conjunto expressivo de países selando compromissos na área dos Direitos Humanos. Assim como a DUDH, a Declaração Americana peca pela generalidade. Nesse sentido, dado que a maioria dos países da OEA é latino-americana, teoricamente a construção de consensos e normas deveria ser facilitada pelas semelhanças culturais e históricas, o que infelizmente não ocorreu. Para este trabalho, a Convenção Americana ou Pacto de São José da Costa Rica tem maior relevância, uma vez que trata principalmente dos direitos civis e políticos.

Para monitorar o respeito às suas convenções, a OEA possui dois importantes órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A Convenção Americana é responsável por regulamentar o trabalho da CIDH. Com sua sede em Washington, Estados Unidos, a CIDH tem atribuições de promoção, proteção e monitoramento dos direitos humanos nas Américas, fiscalizando e emitindo recomendações aos Estados, preparando relatórios e estudos, e mesmo conduzindo processos extrajudiciais em caso de reclamações individuais, inclusive encaminhando casos de violações à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta, por sua vez, foi criada pela Convenção como um órgão jurisdicional internacional que:

a) pode responder a consultas de Estados-membros da OEA que queiram saber sua opinião formal sobre a interpretação da CADH ou outros tratados regionais; b) pode também decidir casos sobre violações de Direitos Humanos a ela encaminhados pela CIDH ou por Estados-membros (GOMES, 2016).

A Convenção Americana foi ratificada pelo Brasil em setembro de 1992, e também possui artigos que tratam da liberdade de expressão e de reunião. Em seu artigo 13, ela consagra a liberdade de pensamento e de expressão, assim como nas declarações do PIDCP. Ela avança com relação às formulações das declarações da ONU ao estabelecer que o direito à liberdade de expressão não pode estar sujeito à censura prévia a exceção de casos estabelecidos em lei, essa censura não podendo dar-se inclusive por meios indiretos oficiais ou particulares, independentemente do meio através dos quais a comunicação circule. Os casos nos quais a censura prévia seria permitida são:

- a. O respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas;
- b. A proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde e da moral públicas;
- c. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência;
- d. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. (BRASIL, 1992).

A Convenção também traz em seu corpo expressamente os direitos de reunião e associação em seus artigos 15º: “É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas” e seu artigo 16º “Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza”¹⁴ (CADH, 1992). Prevê também os casos em que ambos os artigos devem sofrer restrições em lei: “no interesse da segurança nacional, da segurança ou ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas” (Ibidem). Entretanto, embora não defina moral e ordem públicas, a Comissão Interamericana alerta que não se pode considerar o direito de reunião e manifestação como sinônimo de desordem pública para restringi-lo por si só.

Outros documentos têm relação com o conjunto de direitos aqui discutidos e merecem ser mencionados. A Carta Democrática Interamericana, de 2011, traz em seu artigo 4 aqueles que considera os componentes fundamentais da democracia, a saber: a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade na gestão pública, o respeito aos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa. Por sua vez, a Carta Social das Américas, fruto da Assembleia Geral da OEA em 2012, afirma em seu artigo 30 que

Os estados membros promoverão a participação em atividades artísticas e culturais para que a arte e a cultura possam florescer e contribuir para o enriquecimento cul-

14 A convenção, ainda em seu artigo 16º, prevê que a liberdade de reunião e associação “não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia”.

tural. É necessário e pertinente que os estados membros gerem e garantam um ambiente propício para a liberdade de pensamento, expressão e informação, assim como as condições que facilitem a expressão criativa e fomentem a investigação e a imaginação em um ambiente de tolerância. (INDH, 2014, p.135).

3.3.3 Normativas no âmbito do Mercado Comum do Sul

Assim como existe o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, também existe o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul. Seu principal órgão na área dos direitos humanos é o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), que, segundo seu plano de ação 2015-2016, almeja fortalecer os direitos humanos como um eixo fundamental da identidade e integração regional por meio da cooperação e coordenação de políticas públicas. Guiando-nos por valores como equidade, diversidade, participação social, transparência, consenso, excelência, solidariedade e credibilidade (IPPDH, 2017). O IPPDH tem uma autonomia relativa, pois embora funcione através de colaboradores independentes recrutados por concurso, está submetido ao caráter intergovernamental do Mercosul.

Além disso, assim como existe uma cláusula democrática no Mercosul (inscrita no Protocolo de Ushuaia em 1998), há também uma cláusula dos direitos humanos, ou seja, os estados participantes devem respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, pois caso contrário, o país pode sofrer medidas que vão da suspensão em alguma das instituições do Mercosul até a suspensão dos direitos e obrigações quanto ao bloco em si. Essa cláusula foi inscrita no Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos, em 2005 e, junto com a cláusula democrática, são consideradas símbolos de um constitucionalismo regional. Entretanto, ocorrem recorrentes violações na região que não foram objeto de sanções formais ou mesmo comentários informais. Nesse sentido, permanecem dúvidas das verdadeiras ambições integracionistas da região sob o aspecto dos direitos humanos.

Por fim, não foram encontrados documentos formulados especificamente sobre o direito de protesto pelo Mercosul ou pela União das Nações Sul Americanas.

Quadro 03: Síntese das normativas internacionais sobre Direitos Humanos

Instituição	Pacto	Data	Monitoramento	Artigos
ONU	Declaração Universal dos Direitos Humanos	1948		19, 20 e 21
ONU	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	1966	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Não se aplica
ONU	Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos	1966	Comitê de Direitos Humanos	19, 21, 22
OEA	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem	1948	Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos	4
OEA	Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica	1969, rat. Brasil 1992	Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos	13, 15, 16, 21
OEA	Protocolo de São Salvador sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais		Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos	Não se aplica
Mercosul		2009	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul	

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos originais.

Uma vez que o arcabouço normativo de direitos humanos é bastante amplo, o quadro acima buscou sintetizar e facilitar a identificação dos documentos principais explorados e seus respectivos artigos de referência que tratam dos direitos discutidos nesta tese.

3.3.4 Outros relatórios e declarações extracontinentais

Outros relatórios e documentos reforçam a ideia de que os direitos humanos à liberdade de expressão e de reunião são uma ferramenta para a conquista de mais direitos. O Relator Especial para o direito à liberdade de reunião pacífica e associação, Maina Kiai¹⁵, disse que esses direitos “servem como um veículo para o exercício de muitos outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais” (KIAI, apud ONU 2012, p.5). Nesse sentido, se tornam um bom indicador sobre o respeito dos Estados aos direitos humanos, como se fossem um termômetro.

No Relatório de 2004 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre Manifestações Públicas como um Exercício da Liberdade de Expressão e Liberdade de Reunião, enfatizou-se a importância da participação social, através de manifestações públicas, para a consolidação da vida democrática das sociedades. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que

15 Relatório apresentado no Conselho de Direitos Humanos na Assembleia Geral da Organizações das Nações Unidas realizada de 21 a 28 de maio de 2012.

a “liberdade de expressão constitui um elemento primário e básico da ordem pública de uma sociedade democrática, o que não é concebível sem o livre debate e a possibilidade de vozes dissidentes serem plenamente ouvidas” (ARTIGO 19, 2017a, p.42).

Com relação ao conteúdo, a liberdade de expressão deve ser aplicada não apenas àquelas opiniões consideradas inofensivas ou que sejam recebidas favoravelmente, mas também à todas aquelas que ofendam, choquem ou perturbem até mesmo segmentos da população ou do Estado, como fica claro nos princípios do pluralismo. Mas mesmo esses conteúdos não são irrestritos. Os próprios tratados internacionais excluem da proteção do direito de expressão a incitação da violência (artigo 13.5 da Convenção Americana e artigo 20 do Pacto Internacional), a incitação pública ao genocídio e a pornografia infantil. (OEA/CIDH, 2011)

Tomando a liberdade de expressão e a liberdade de reunião como questões de interesse social, o Estado tem margens muito estreitas para justificar a restrição a esses direitos, ou seja, o propósito de regular o direito de reunião não pode ser o de estabelecer bases para proibição das lutas sociais. Entretanto, como visto anteriormente, essa questão não foi plenamente regulamentada nos documentos orientadores, o que deixou uma margem para a violação desses direitos pelo Estado, uma vez que é extremamente complexo determinar o que seria um ambiente de ordem pública, e, portanto, quais ações perturbariam essa ordem e poderiam justificar o estabelecimento de restrições.

Exemplo de como o Estado pode regular o direito à liberdade de expressão pode ser observado no Caso *Chorherr X Áustria*, de 1993. Durante uma cerimônia militar ampla, dois acusados distribuíam panfletos sobre a compra de aviões pelas forças armadas e carregavam grandes mochilas, que geraram reclamações de impedirem a visão dos presentes. A polícia os informou que estavam atrapalhando a ordem e ordenou que cessassem a manifestação. Os panfletadores não acataram, foram presos e processados. Segundo o Estado, essa conduta foi necessária para inclusive proteger os condenados, uma vez que os espectadores da cerimônia eram muitos e se sentiam incomodados, havendo risco de que a situação fugisse ao controle. A Corte Europeia concordou com o Estado, manifestando que cabe a ele a responsabilidade de garantir que as manifestações se realizem pacificamente. Assim, a medida visou garantir a paz, e não frustrar a expressão de uma opinião. (OEA/CIDH, 2005)

Nesse sentido, outros documentos complementares foram emitidos e auxiliam a identificar quando as restrições são permitidas. O documento elaborado pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), intitulado *Diretrizes sobre Liberdade de Reunião Pacífica* de 2007, aponta que quando as manifestações pacíficas tornam-se não pacíficas elas perdem as garantias proporcionadas pelas leis dos direitos humanos, devendo ser dispersadas de maneira proporcional. Entretanto, o documento ressalta que:

o uso de violência por um pequeno número de participantes em uma manifestação (incluindo o uso de linguagem incitatória) não transforma automaticamente uma manifestação pacífica em uma não-pacífica, e qualquer intervenção deve objetivar lidar com os indivíduos envolvidos em vez de dispersar o evento todo. (ARTIGO 19, 2017a, p.47).

Assim, cabe a dispersão apenas sobre o segmento que incorrer em práticas de violência, devendo este ser localizado e afastado, permanecendo o restante da manifestação ocorrendo normalmente. Por fim, o Relatório de Maina Kiai aponta que:

um indivíduo não deixa de usufruir o direito de liberdade de reunião pacífica como resultado de violência esporádica ou outros atos puníveis cometidos por outros no curso dos protestos se o indivíduo em questão permanecer pacífico em suas intenções e comportamento. (ARTIGO 19, 2017a, p.48).

Chama atenção também que, algumas vezes, a violência exercida por parte dos manifestantes pode ser uma resposta à restrição do direito de manifestação por parte do Estado. Nesse sentido, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, em seu relatório anual de 2011, apontou que em países onde o direito à liberdade de reunião pacífica é suprimido, há maior probabilidade de que as manifestações que ocorram se tornem violentas. Nesse sentido, a dispersão, mesmo que governada pelos princípios internacionais, é considerada uma medida de último recurso, devendo ser empregada apenas quando as demais medidas possíveis para proteger as lutas tenham sido empregadas sem sucesso e houver eminente ameaça de violência. Caso contrário, pode agravar a situação em vez de resolvê-la, ampliando as violações.

Outro tema sensível que se relaciona com a ordem é a interrupção de vias urbanas ou rurais em protestos, o que prejudica o trânsito, em especial o motorizado. Nesses casos, os órgãos de direitos humanos consideram que não há um motivo legítimo para restringir o direito, uma vez que seu objetivo é chamar a atenção da população que circula pela cidade sobre determinado tema ou reivindicação. Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “as instituições competentes do Estado têm o dever de desenvolver planos de operação e procedimentos que facilitarão o exercício do direito de reunião [incluindo] redirecionar o tráfego de pedestres e veículos em certas áreas” (ARTIGO 19, 2017a, p.138).

O Relator Especial também aponta uma decisão da Corte Constitucional Espanhola em que se estabeleceu que “em uma sociedade democrática o espaço urbano não é somente uma área para circulação, mas também para participação” (ARTIGO 19, 2017a, p.138).

Além disso, cabe o cálculo sobre o dano que um confronto violento em uma situação de desobstrução forçada pode causar. Muitas vezes, o dano a patrimônios, por exemplo, se torna maior nesses casos.

Outra discussão que por muitas vezes ocorre é sobre a necessidade de notificação prévia de manifestações. Sobre esse tema, como vimos, o Estado não pode estabelecer normas excessivamente burocráticas. Dessa forma,

as exigências de autorização para a ocorrência de protestos e notificações sobre locais de concentração de manifestantes e trajeto a ser seguido não têm respaldo legal e a ausência de notificação não é motivo suficiente para a supressão completa do direito à manifestação. (ARTIGO 19, 2017b, p.56).

Em comunicado de 2013, o Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos reforçou esse entendimento geral, admitindo, no máximo, a necessidade de procedimentos de notificação prévia às autoridades administrativas do Estado. Ou seja, o Estado não pode normatizar quando uma manifestação pode ou não acontecer. No Comentário Geral 34, de 2011, o Comitê de Direitos Humanos da ONU declara que as restrições ao exercício da liberdade de expressão não podem colocar em risco o próprio direito.

Ainda no mesmo documento, sobre esses direitos no contexto das eleições, Kiai afirmou ainda que esses direitos

são meios cruciais para indivíduos e grupos de indivíduos participem dos assuntos públicos. [...] pois provê avenidas através das quais as pessoas podem agregar e expressar suas preocupações e interesses e empenhar-se para moldar uma governança que atenda aos seus reclames. (ARTIGO 19, 2017a, p. 43).

O relator observa que nos contextos eleitorais, os direitos são mais suscetíveis a restrições, e elogia a União Africana pela Declaração sobre os princípios reitores de eleições democráticas na África, onde os signatários se comprometem a salvaguardar os direitos humanos e as liberdades civis, em especial a liberdade de circulação, reunião, associação, expressão e de comunicação nos contextos de campanha. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa tem um documento semelhante, valorizando os partidos e outras formas de associação. (INDH, 2014, p. 65)

Cabe pontuar que as normativas de direitos humanos também fazem menção ao cuidado que o Estado deve dispensar aos grupos minoritários politicamente ou que vivem algum tipo de vulnerabilidade¹⁶ de forma a garantir que eles também possam exercer, em igualdade de condições e efetividade, seu direito de protesto, com destaque para mulheres, crianças, jovens pessoas com deficiência, pessoas imigrantes e refugiadas, integrantes de etnias diversas e religiosas, pessoas lésbicas, gay, bissexuais, transgênero e intersexuais (LGBTI), extremamente pobres, entre outras¹⁷ (AC-

16 Muitos autores preferem o termo marginalizado, pois o termo vulnerável pode dar a entender um comportamento de vítima impotente diante das condições. Para Kiai, as condições e situações que criam a marginalização se mantêm graças a omissão de atores estatais e não estatais. (INDH, 2014, pg 77).

17 Além dos documentos gerais, existem vários documentos da ONU sobre cada um dos grupos específicos como a Convenção dos Direitos da Criança, a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, a Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes, a Convenção pela Igualdade Racial, resoluções do Conselho de Direitos Humanos e outras jurisprudências. (INDH, 2014, pg 79, 80).

NUDH, 2017). Os defensores de direitos humanos, jornalistas, sindicalistas, ambientalistas e outros enfrentam em muitos países uma oposição tão forte, incluindo agressões físicas, que devem fazer parte desse grupo. Cabe lembrar que esses grupos não são monolíticos, pois as pessoas podem ter múltiplas identidades. Por fim, quanto à extrema pobreza, ela funciona como um limitante do acesso a informação, educação e aos meios de comunicação. O analfabetismo, por exemplo, é um forte limitador para o exercício dos direitos. (INDH, 2014)

A atualidade das lutas sociais levantou novas questões para o arcabouço internacional de direitos humanos, em particular relacionadas à internet e à gravação de vídeos (celulares). No caso da internet, o direito à liberdade de expressão deve ser aplicado amplamente, orientado pelos princípios de acesso, pluralidade, não discriminação e privacidade. Um cuidado especial deve ser dispensado aos dados e tráfego da internet, que não deve sofrer discriminação em função de conteúdo, autor, origem/destino do material, aplicação... (OEA/CIDH, 2011).

Kiai (2012) considera que os manifestantes devem ter acesso à internet e novas tecnologias todo o tempo, em especial para difundir informações sobre o próprio protesto. O bloqueio de qualquer conteúdo deve ser objeto de ação judicial independente. O Conselho de Direitos Humanos da ONU reconheceu a natureza mundial e aberta da internet como força impulsionadora da aceleração do desenvolvimento, exortando os países a ampliar o acesso à internet, ` comunicação e aos serviços de informação. (INDH, 2014)

Com relação às gravações, hoje um tema sob forte discussão, o direito de acesso à informação

habilita as pessoas a acessar múltiplos tipos de informações, incluindo as informações que o Estado custodia ou administra, as que ele produz ou está obrigado a produzir, as que ele capta ou está obrigado a captar, e as informações pessoais que estiverem em bases de dados particulares. (OEA/CIDH, 2011, p. 22).

Segundo o Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação e o Relator Especial sobre as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias acerca da gestão adequada das manifestações,

Todas as pessoas, sejam participantes, supervisores ou observadores, têm direito a gravar uma reunião, o qual inclui gravar a operação de manutenção da ordem. Também podem gravar uma interação na qual essa pessoa é, por sua vez, gravada por um agente público, ao qual se há denominado em algumas ocasiões direito de <<retro gravação>>. O Estado deveria proteger esse direito. A confiscação, apreensão e/ou a destruição de notas e material de gravação sonora ou audiovisual, sem as devidas garantias processuais, deveriam estar proibidas e ser castigadas. (AC-NUDH, 2017, p. 31)

As normativas de direitos humanos são particularmente cuidadosas na proteção ao trabalho jornalístico. Na Convenção Americana, está expressa a proibição da restrição ao direito de expressão por meios indiretos com o abuso de controles oficiais ou particulares de papel para jornais, de

frequências radioeletrônicas, ou outros insumos usados para a difusão de informações por quaisquer meios.

O caso Vélez Restrepo e familiares X Colômbia exemplifica isso. O jornalista foi atacado pelo Exército Nacional Colombiano enquanto filmava uma manifestação onde ocorria violência, recebendo também ameaças e hostilidades direcionadas não só a ele próprio como a sua família, incluindo uma tentativa de prisão arbitrária. A Corte Interamericana condenou o Estado colombiano por violar a integridade pessoal e a liberdade de expressão do jornalista. A Corte destacou que

o exercício jornalístico só pode ser efetuado livremente quando as pessoas que o realizam não são vítimas de ameaças ou de agressões físicas, psíquicas ou morais, ou de outros atos de hostilidade” e que, portanto, os Estados “têm o dever de proporcionar medidas de proteção à vida e à integridade dos jornalistas que estiverem submetidos a [um] risco especial”. (OEA/CIDH, 2011, p.38)

Uma questão chamou a atenção na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1986. Em seus artigos 9, 10, 11 e 13, repete os conteúdos já trabalhados aqui sobre os direitos que conformam o protesto. Entretanto, pelo seu passado colonial semelhante ao do Brasil e de toda a América Latina, o artigo 20 inclui que “[o]s povos colonizados ou oprimidos têm o direito de se libertar do seu estado de dominação recorrendo a todos os meios reconhecidos pela comunidade internacional”.

Em síntese, existe um amplo arcabouço internacional de normativas de direitos humanos que regulamentam os direitos a liberdade de expressão, reunião, livre organização e de participação no governo dos Estados. Esses direitos foram lentamente conquistados através das lutas sociais em todo o mundo. A seguir, a questão será discutida tomando como parâmetro o Brasil.

3.3.5 Normativas específicas sobre o uso da força

Existem alguns documentos que tratam especificamente da utilização da força pelos servidores públicos que têm essa tarefa, independente do ambiente. O *Código de Conduta* para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, de 1979, deixa claro que nenhum servidor poderá infligir, tolerar ou instigar qualquer ato de tortura ou outros tratamentos cruéis, inumanos ou degradantes. Invocar a ordem de um superior ou circunstâncias especiais (como estado de guerra, ameaça a segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer emergência pública) não é uma justificativa, por exemplo, para a prática de tortura. (INDH, 2014)

No documento *Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei*, de 1990, são discutidos diferentes tipos de

armas e munições para fazer usos diferenciados da força, incluindo as não letais. Da mesma maneira, o documento aborda a necessidade de equipamentos de autoproteção para as forças de segurança, como coletes à prova de balas, para diminuir a necessidade de armas de qualquer tipo (INDH, 2014, p. 229).

A utilização de armas de fogo é permitida em caso de defesa própria ou de outras pessoas, perigo iminente de morte ou lesões graves, para evitar delitos graves que ameacem a vida, para deter uma pessoa que represente perigo, tente fugir e resista a autoridade, e mesmo assim se outras medidas se mostrarem insuficientes. Em resumo, armas letais só são permitidas para proteger vidas, e ainda assim, só podem ser empregadas depois que o funcionário der uma clara advertência da sua intenção de empregar armas, e aguardar um tempo para a reação, a exceção se essa advertência o colocar em perigo. (INDH, 2014)

Dado que os protestos são protegidos pelo arcabouço internacional de direitos humanos, a força só pode ser usada em dois casos. O primeiro, para dispersar reuniões não autorizadas anteriormente mas não violentas, as forças de segurança devem evitar o emprego da força ou usá-la minimamente, sem usar armas de fogo. Caso os protestos sejam violentos, as forças de segurança podem usar armas de fogo quando outros meios não tiverem sucesso e o mínimo possível. As pessoas detidas não devem ser tratadas a força, a não ser quando sua própria integridade física corra perigo ou para manter a ordem nos estabelecimentos de custódia. (INDH, 2014)

O documento também trata dos conteúdos que devem ser objeto de estudo pelas forças de segurança como: ética policial e direitos humanos no processo de inquérito, meios para a substituição do emprego da força e armas de fogo, mediação de conflitos, comportamento de multidão, técnicas de persuasão e negociação, meios técnicos para limitar o emprego de armas de fogo, sempre a luz de casos concretos. (INDH, 2014)

Este documento avança com relação ao anterior ao responsabilizar os funcionários da base em conjunto com seus superiores quando cumprem ordens ilícitas, pois devem se negar a cumpri-las, uma vez que sua função é proteger os manifestantes pacíficos que exercem um direito. Quando a manifestação se torna abusiva ou ilegal, o Estado pode impor limitações para dispersar aquelas que se tornaram violentas, mas seguindo os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade. A dispersão só é justificada para proteger as pessoas. A força empregada deve ser proporcional ao nível de violência da manifestação (INDH, 2014).

No informe sobre a situação dos defensores e defensoras de direitos humanos nas Américas, de 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos sugere que é importante que as forças de segurança sejam preparadas para atuar em ambientes com grande concentração de pessoas. Também aborda a importância da comunicação entre autoridades e sociedade civil, do preparo e equipamento

das forças, e da necessidade da distinção entre a segurança interna como função de polícia e a defesa nacional como função das forças armadas. (INDH, 2014)

Quanto ao último ponto cabe um maior aprofundamento. A separação entre polícia e forças armadas é fundamental para evitar violações, pois são instituições distintas quanto a finalidade e preparo. A primeira deve proteger e controlar civis e a segunda deve derrotar o inimigo. A CIDH sublinha que conflitos em protestos sociais pertencem ao ordenamento interno do Estado, e por isso devem ser competência exclusiva dos corpos policiais devidamente organizados e preparados. Alguns estados declaram estado de exceção nos locais onde ocorrem manifestações para possibilitar o emprego das forças armadas através dos marcos jurídicos internos. Outros estados acionam os militares com o argumento de delitos como o fechamento de rodovias.

A CIDH reitera em relação aos estados de exceção e conseqüente suspensão de direitos que se aplica de maneira excepcional unicamente em caso de guerra, de perigo público ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado parte. Por mais grave que seja a situação da ordem interna, inclusive a criminalidade ordinária no âmbito interno, ela não se constitui uma ameaça militar à soberania do Estado. (INDH, 2014, p. 236-237).

É possível distinguir as situações de tensão grave dos distúrbios internos através do nível de violência. Distúrbios internos são situações em que não há conflito armado sem caráter internacional, e sim existem enfrentamentos relativamente graves e duradouros em que ocorrem atos de violência diversa (como levantes espontâneos ou mais organizados). Não há luta aberta, e as autoridades se utilizam da polícia ou até das forças armadas para restabelecer a ordem. Podem haver muitas vítimas. Por sua vez, as tensões internas podem também ser sequelas de conflitos armados ou de distúrbios interiores. Podem ocorrer detenções massivas, inclusive de presos políticos, condições de detenção questionáveis quanto aos direitos humanos, suspensão das garantias fundamentais, denúncias de desaparecimento de pessoas, entre outros. Em resumo,

há distúrbios internos quando o Estado utiliza as forças armadas para manter a ordem, sem que haja conflito armado; e há tensões internas quando o emprego das forças é uma medida preventiva para manter o respeito a lei e a ordem, sem que haja distúrbios interiores. (INDH, 2014, p. 246).

Cabe salientar que, nos dois casos, não se aplica o regramento internacional para situações de conflitos armados. Isso é importante pois, no caso dos conflitos armados, é inconcebível a suspensão de alguns direitos, mas em algumas situações de violência interna, por outro lado, a suspensão de alguns direitos é autorizada. A utilização das forças armadas para apoiar as forças policiais ocorreu muito na América Latina, e é legal em determinadas situações. Entretanto, deve ser sempre excepcional, subsidiária e temporária, sob o comando civil. (INDH, 2014)

O item que se segue traz um conjunto de boas e más práticas adotadas por vários países ao redor do mundo e que já foram reconhecidas por diferentes documentos, com destaque para o

Protesta social y Derechos Humanos: estándares internacionales y nacionales, do Instituto Nacional de Derechos Humanos do Chile, em 2014; e o relatório especial de Maina Kiai, de 2012, sobre a liberdade de reunião e associação pacíficas. Antes de passar aos exemplos, cabe pontuar que cada país tem o seu processo de desenvolvimento cidadão e democrático. Isso significa que não existe um receituário único e simples a ser seguido, mas que um país pode e deve mirar as experiências de outros, aprendendo com suas propostas e reescrevendo-as segundo a sua cultura política.

3.4 Bons e maus exemplos internacionais

No intuito de facilitar a apreensão do argumento, os exemplos internacionais foram organizados segundo as temáticas mais polêmicas que dizem respeito ao direito de protesto.

A- Quanto à notificação prévia para a realização de reuniões

De forma geral, a exigência de notificação deveria ocorrer apenas para grandes atos que interrompessem o trânsito ou envolvessem a construção de estruturas como tendas, além daquelas que farão uso de forte aparato de som. Na Moldávia, reuniões com menos de 50 pessoas não precisam de notificação. Também existem legislações que autorizam reuniões espontâneas como Alemanha, Armênia, Eslovênia, Estônia e Moldávia. Outros países também têm boas práticas, menos burocráticas quanto a notificação prévia das manifestações, como Áustria, Canadá, Finlândia, Indonésia, Marrocos, Portugal, Tanzânia, Senegal e o território palestino ocupado.

A ONU sugere um formulário claro e sintético em todos os idiomas falados no país que possa ser acessado e enviado pela internet, contendo data, hora, duração, sugestão de itinerário, nome, endereço e contato dos organizadores. Todo o processo deverá ser gratuito. (INDH, 2014)

Há muita variedade sobre a antecedência necessárias para os avisos prévios. Na Estônia, esse prazo é de 4 dias para grandes atos, e apenas duas horas para reuniões ordinárias. As reuniões não podem ocorrer em alguns locais como postos fronteiriços ou a menos de 300 metros da fronteira, no território das forças de defesa ou a 50 metros do seu entorno, nas pontes, na via férrea, numa mina, sob linhas de alta voltagem, ou em áreas de incidência de doenças infecto-contagiosas. (ONU, 2013)

Em países como Senegal e Espanha, a autoridade reguladora das manifestações precisa argumentar sobre as suas decisões. Na Bulgária, os organizadores das manifestações têm um prazo de três dias após receberem uma eventual proibição de reunião para apresentar um recurso a um tribunal competente, que terá 24 horas para pronunciar-se com uma decisão definitiva. Na Estônia, um tribunal administrativo tem 2 dias para resolver a reclamação, mas nesse caso, diante do

Defensor de Direitos Humanos da Estônia. Nos casos onde é necessária permissão, como da Eslovênia, é fundamental uma supervisão permanente dos funcionários administrativos encarregados da tarefa a fim de evitar arbitrariedades. Se não houver nenhuma resposta por parte do Estado sobre o aviso prévio, deve-se presumir que está tudo correto. (INDH, 2014) Nem sempre é assim, no Catar, a solicitação tem que ser feita com mais de sete dias de antecedência e de forma escrita, e caso não seja respondida, deve ser considerada negada. (ONU, 2013)

Alguns países não exigem autorização prévia em suas cartas constitucionais e devem ter sua boa prática reconhecida como o Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela. Apesar disso, algumas legislações regulamentadoras dificultam o exercício do direito de protesto. (INDH, 2014)

As legislações precisam prever a possibilidade de assembleias espontâneas sem notificação prévia, como no caso da Armênia, Estônia, Alemanha, Moldávia e Eslovênia. (KIAI, 2012). Elas também precisam acolher as diferentes táticas adotadas nos protestos, como as manifestações de bicicleta no Reino Unido, a caminhada ao trabalho em Uganda, os aplausos na Bielorrússia, os beijos no Marrocos e os atos de imobilidade e silêncio no Egito e na Turquia. Essas manifestações não tinham um organizador, e por isso também não fizeram a notificação prévia. (INDH, 2014)

Um exemplo negativo foi oferecido por Genebra, na Suíça, que impõe uma multa de até 100 mil francos suíços a toda pessoa que não solicite autorização para realizar uma manifestação ou não respeite os termos da autorização concedida. (INDH, 2014) Nos documentos analisados, não ficou claro como é feita a identificação do organizador da manifestação no caso de atos espontâneos.

B- Quanto ao comportamento da polícia

A Lei de Reuniões da Armênia estabelece a obrigação da polícia facilitar a realização de reuniões pacíficas. Os organizadores podem solicitar à polícia que expulse provocadores do local da reunião. A Estônia foi elogiada por criar uma unidade de polícia antidistúrbios dedicada a proteger os manifestantes pacíficos do ataque de provocadores, cujos agentes são treinados para separar os dois grupos. Da mesma maneira, o Canadá foi elogiado por comprometer-se durante a reunião do Grupo dos 20 em 2010, a não mais utilizar a prática de cercamento dos manifestantes em uma área pequena. (INDH, 2014)

Por outro lado, o movimento Burkinabé pelos Direitos Humanos entrou com uma ação contra Burkina Faso em 1997 alegando graves violações – como a morte de cidadãos (em especial estudantes) – por parte do governo aos dirigentes da organização durante as greves estudantis realizadas pelo movimento. A Comissão Africana deplorou o uso abusivo da violência estatal contra os manifestantes, mesmo naquelas manifestações não autorizadas, pois as autoridades públicas possuem meios adequados para dispersar multidões, e deveriam fazer um esforço maior para causar o mínimo possível de danos, em especial violações à integridade física e a vida humana. Entretanto,

a Comissão Africana não identificou violações a liberdade de expressão e nem de reunião (OEA/CIDH, 2005).

O Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos informou que a polícia de Copenhague usa as mídias sociais desde 2012 para atualizar manifestantes e participantes de eventos públicos com informações correlatas. Por outro lado, levantou a questão do tratamento de um grande número de pessoas provisoriamente detidas durante as atividades de protesto na Dinamarca, destacando um caso em que os detidos não tiveram acesso a instalações sanitárias e foram deixados no pavimento frio por várias horas. Já a Austrália informou que as funções da polícia no contexto de protestos pacíficos são conduzidas de uma maneira que respeite os direitos humanos e as liberdades. Madagáscar sublinhou o papel do Ministério da Segurança Interna e da Polícia na garantia do livre exercício das liberdades fundamentais garantidas pela constituição, incluindo o protesto pacífico. (ONU, 2013)

A *Defending Dissent Foundation* considera que o papel da polícia em protestos pacíficos deve ser o gerenciamento de multidões e que a comunicação e o cumprimento voluntário devem ser enfatizados. Todos os agentes da lei devem usar ou exibir identificação visível e policiais à paisana ou oficiais disfarçados ou informantes não devem ser colocados em uma multidão. A Rede de Monitoramento da Polícia (Netpol) abordou a tática policial de contenção, ou *kettling*, de pessoas, incluindo tanto manifestantes quanto espectadores, por um período de várias horas, como uma medida de contenção de multidões. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos concluiu que o uso de tais medidas de contenção não era uma violação da Convenção apenas quando há risco de ferimentos graves ou danos. Embora aceitando que a tática policial de contenção é legal em situações nas quais há risco de violência grave, a Netpol reconheceu que a prática é frequentemente usada como uma resposta a protestos pacíficos espontâneos e não autorizados, e expressou preocupação de que a prática não é usada apenas para os fins restritos a que se destina. A Netpol alegou ainda que táticas policiais como contenção e busca ativa são frequentemente usadas pela polícia para coletar dados pessoais sobre manifestantes. Argumentou ainda que a coleta e o processamento de tais dados não têm uma base adequada na lei e que isso tem um efeito inibidor sobre a participação em atividades de protesto. (ONU, 2013)

Especificamente quanto a questão da identificação das forças de segurança, a Hungria foi duramente criticada pois, em um protesto violentamente reprimido, muitos agentes da polícia não foram identificados pois não tinham seus nomes visíveis. (INDH, 2014) O Centro Australiano Castan de Direitos Humanos argumentou que a polícia deveria usar a identificação em todos os momentos para que possa haver algum recurso se eles usarem força desproporcional. (ONU, 2013)

C- Quanto à valorização do caráter pacífico dos protestos

As Constituições da Bulgária, Guatemala, Panamá, Paraguai e Venezuela protegem o direito de reunião e manifestação pacíficas, ao mesmo tempo em que enfatizam explicitamente que esse direito deve ser exercido sem o recurso a “armas”. As constituições do Catar e do Bahrein protegem o direito de reunião pacífica, e ambos os Estados também adotaram legislação nacional que proíbe o uso de armas durante as assembleias. A Sérvia indicou que o direito à reunião pacífica é estabelecido na sua Constituição. As Maurícias afirmaram que os protestos pacíficos são protegidos por duas disposições constitucionais diferentes: o direito à liberdade de expressão e o direito à liberdade de reunião e associação. A Guatemala informou que o direito à reunião pacífica pode ser restringido em certos casos estabelecidos na Lei da Ordem Pública, levando em conta as disposições do artigo 21 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. (ONU, 2013)

D- Quanto à responsabilidade dos organizadores

Os organizadores de protestos não devem ter que pagar taxas extras pelos serviços públicos (como a presença policial ou de serviços médicos) que se façam necessárias durante uma reunião. Porém, alguns países adotam a gratuidade, por entenderem que ela é necessária ao exercício do direito do cidadão, como o exemplo da Áustria. (INDH, 2014)

E- Quanto à proporcionalidade

A *Defending Dissent Foundation*¹⁸ considera que a presença policial não deveria ser desproporcional ao tamanho da multidão, e a polícia não deveria estar armada com armas letais. Cavalos não devem ser usados para controle de multidões, a polícia não deve fotografar ou filmar manifestantes pacíficos, e deve ser proibida de fazer prisões e dispersões preventivas. Além disso, os policiais devem documentar todas as prisões e processá-las prontamente; pessoas detidas devem ser informadas de seus direitos legais. A Fundação também defende que gás lacrimogêneo, spray de pimenta ou outras armas “menos letais” não deveriam ser usadas em manifestantes pacíficos. (ONU, 2013) Nova Zelândia e Suíça têm leis que referenciam diretamente a necessidade de proporcionalidade das ações policiais em contextos de manifestação. (INDH, 2014)

F- Quanto à relação com entidades da sociedade civil.

A negociação entre as autoridades e os organizadores de protestos é muito importante para a condução de protestos pacíficos, como existem casos na Guatemala, México, Suíça e Hungria. Ainda assim, os organizadores de protestos não devem ser obrigados a aceitar as sugestões das autoridades sobre como conduzir seus protestos. (Kiai, 2012) Montenegro afirmou que a polícia mantém comunicação e coopera com os organizadores de um protesto pacífico durante o evento, bem como com outras entidades envolvidas, tais como agências de proteção física ou de saúde ou a mídia.

18 A *Defending Dissent Foundation* (DDF), anteriormente conhecida há muitos anos como o Comitê Nacional Contra a Legislação Repressora (NCARL), foi formada em 1960 e é uma organização nacional estadounidense parceira da ONU dedicada a defender o direito de dissidência política.

A ONU valoriza uma atuação livre dos observadores de direitos humanos nas manifestações, capazes de oferecer um relato mais objetivo do ocorrido. O Reino Unido foi elogiado inclusive por convidar a ONG *Liberty* para atuar como observador durante manifestações sindicais em 2010. Posteriormente foram reconhecidos por ter adotado como base para a atuação policial em protestos a presunção favorável a facilitar a organização das reuniões pacíficas. Na Malásia, a ONG SUHAKAM também foi convidada pelo Estado e teve sua atuação elogiada em uma manifestação pública potencialmente difícil (INDH, 2014).

Em outro documento, a ONU menciona a importância das negociações nos momentos de protestos. A polícia deve ajudar a diminuir a tensão e prevenir a escalada perigosa de conflitos. Alguns países formalizam isso como o nomeado Triângulo da Segurança, baseado na comunicação contínua entre os organizadores do protesto, as autoridades do Estado e da polícia. O *ombudsman* do Panamá destacou a importância do diálogo e da consulta com todas as partes envolvidas, que contribuem para a proteção dos direitos humanos durante os protestos pacíficos. Omã também enfatizou a importância da comunicação com as autoridades públicas durante os protestos. (ONU, 2013).

G- Quanto à formação sobre o tema

A maioria dos países realiza atividades de formação sobre os direitos humanos internacionais¹⁹, em especial nas academias de polícia e para outras autoridades. Foram citados Croácia, Cuba, Estônia, Honduras, Alemanha, Guatemala, Iraque, México, Marrocos, Peru, Senegal, Espanha, Suíça, Reino Unido e Uruguai. Algumas dessas formações ocorrem em parceria com instituições de direitos humanos dos próprios países, como na Dinamarca, Hungria, Indonésia, Iraque, Malásia, México, Nepal, Nova Zelândia, Palestina, Paraguai, Tanzânia e Uganda. As universidades e instituições internacionais foram citadas pela Armênia, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Malásia, Sérvia, Marrocos, México e Peru. (KIAI, 2012)

Em Burkina Faso, o Ministério da Justiça e instituições de promoção dos direitos humanos organizou um seminário sobre como os diferentes atores devem atuar durante as manifestações públicas, tanto governamentais quanto da sociedade civil. Na Eslovênia ofereceu-se treinamento para a utilização de armamento não letal para policiais que atuam em manifestações. No Reino Unido, cada condado tem um assessor de direitos humanos independente responsável por debater operações de manutenção da ordem pública. Também existem bons materiais de capacitação sobre não discriminação de grupos marginalizados na Eslovênia, Espanha, México e Sérvia. (INDH, 2014) A ONU disponibiliza especialistas no assunto para formações sistemáticas em todo o mundo, como as solicitadas por países como a Armênia, Geórgia, Quirguistão, Cazaquistão e Moldávia.

19 Não foi possível verificar se essas formações ocorrem excepcionalmente ou se fazem parte dos currículos das escolas militares regulares.

O Azerbaijão mencionou que seus programas de treinamento incluíam tópicos como o papel da polícia durante as manifestações; protestos como expressão do princípio da democracia; cooperação entre organizadores e policiais; atividade policial em cadeia; estratégias para diminuir a tensão; gerenciando a desordem em massa; regulando o fechamento de estradas e outros lugares especiais; e respeito e proteção da dignidade humana. O Paraguai informou que o Manual sobre o Uso da Força, emitido pela Polícia Nacional em 2011, foi uma ação importante para promover e proteger o direito ao protesto pacífico. A Eslovênia indicou que treina a polícia com o objetivo de fornecer aos policiais um conhecimento avançado do direito constitucional e dos direitos humanos, incluindo a proteção dos direitos humanos quando os poderes da polícia são usados. Também tem um programa de treinamento especial intitulado “Conscientização de estereótipos, superação de preconceitos e prevenção da discriminação em uma sociedade multicultural”. A Turquia declarou que a Diretiva sobre o Procedimento e Princípios Relativos à Condução de Pessoal Responsável durante a Assembleia e as marchas foram adotadas em 2011 com o objetivo de fornecer uniformidade nacional, inclusive no que diz respeito ao grau de força usado para garantir a proporcionalidade.

O Gabinete do Comissário da Hungria para os Direitos Fundamentais empreendeu um projeto sobre liberdade de reunião que inclui uma investigação sobre a forma como as autoridades lidam com relatórios e até que ponto as medidas tomadas durante os eventos cumprem os requisitos estabelecidos pela Constituição e regulamentos legais aplicáveis. Desde o seu lançamento, mais de 150 eventos foram investigados. Descobriu-se que as manifestações estão cruzando com mais frequência as fronteiras nacionais e as táticas de demonstração estão mudando e se desenvolvendo. Com base nas considerações finais do projeto, concluiu-se que a perícia policial deveria se tornar internacional. Para isso, foi iniciado um projeto com 20 organizações parceiras de 11 países, incluindo órgãos de aplicação da lei, instituições de ensino e investigação, a polícia nacional e o Comissário para os Direitos Fundamentais. (ONU, 2013).

H- Quanto à punição de agentes que abusam do emprego da força

A ONU aponta a necessidade de legislações que estabeleçam sanções penais e disciplinares contra quem dispersa reuniões com o abuso da força. Bons exemplos existem na Bulgária, Burkina Faso, Colômbia, Cuba, Espanha, Estônia, Japão, Quirguistão, Portugal, Moldávia, Sérvia e outros. Chama a atenção a Colômbia, onde o uso excessivo ou arbitrário da força contra manifestantes pacíficos constitui uma violação disciplinar grave; e Portugal, onde o abuso de poder é previsto especificamente no código penal. (INDH, 2014)

A Comissão de Direitos Humanos do Malawi declarou que havia realizado uma investigação sobre manifestações em julho de 2011 que se tornaram violentas e resultaram na morte de 19 pessoas, bem como na destruição de propriedade. O Ouvidor da Venezuela indicou que tenta mediar

os conflitos decorrentes de protestos pacíficos e faz recomendações aos órgãos competentes do Estado para possíveis ações. A Turquia informou que quando as autoridades descobrem que houve um uso desproporcional da força ou quando essas queixas são recebidas, o Ministério do Interior designa inspetores para investigar tais incidentes, de acordo com sua política de tolerância zero em relação à tortura e maus-tratos. Omã informou que sua Instituição Nacional de Direitos Humanos está monitorando e prestando assessoria em todas as questões relacionadas à violações de direitos humanos, incluindo violações de direitos humanos no contexto de protestos pacíficos.

Um dos países recordistas em denúncias de violações, a Federação Russa referiu-se a dois órgãos criados nos últimos anos, que estão funcionando com sucesso na identificação de violações de direitos humanos, inclusive no contexto de protestos pacíficos. Conselhos de supervisão pública foram estabelecidos e comunicam casos de graves abusos de direitos humanos que também são objeto de atenção das organizações da sociedade civil. O Conselho Público do Ministério Russo dos Assuntos Internos é composto por representantes da comunidade de direitos humanos e aborda casos de violações dos direitos humanos. (ONU, 2013)

Os Médicos por Direitos Humanos instaram os Estados a estabelecer mecanismos de responsabilidade justos e transparentes para as forças de segurança que se envolveram no uso excessivo da força contra manifestantes pacíficos e conduzir investigações imparciais e independentes de quaisquer alegações de assédio ou intimidação de manifestantes.

A imparcialidade do Estado foi identificada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos da Índia como sendo de importância central no exercício do direito ao protesto pacífico. Uma variedade de boas práticas pode contribuir para resolver a falta de imparcialidade do Estado. Por exemplo, instituições nacionais de direitos humanos podem conduzir investigações sobre a imparcialidade de um Estado em um determinado momento e relatar publicamente suas descobertas.

A Comissão de Direitos Humanos da África do Sul, o Escritório do Defensor dos Direitos Humanos da Polônia e o Escritório do *Ombudsman* da Bulgária relataram que eles desempenham um papel no monitoramento de protestos e no diálogo com as partes interessadas. Decisões adversas das autoridades administrativas, proibindo ou restringindo protestos pacíficos, devem ser passíveis de recurso perante órgãos independentes e imparciais, incluindo tribunais. As organizações de mídia devem ser autorizadas a realizar seu trabalho livremente e a reportar sem restrições às demonstrações. As ONGs e os defensores dos direitos humanos têm um papel a desempenhar no monitoramento de reuniões pacíficas, observadores de missões diplomáticas, organizações regionais e internacionais também podem desempenhar um papel no monitoramento de manifestações quando a imparcialidade do Estado é questionada (ONU, 2013).

Cabe questionar a ONU sobre o que exatamente configura a imparcialidade do Estado, uma vez que ele é gerido segundo o jogo político interno e externo das nações. O que é possível em termos de monitoramento da impunidade é verificar se o Estado aplica a Lei de forma objetiva, sem adotar interpretações distintas a depender dos interesses ou dos envolvidos em questão. Ainda assim, o controle social e monitoramento a longo prazo é bastante difícil

I- Quanto ao papel dos jornalistas

Segundo a ONU, os Repórteres Sem Fronteiras declararam que a mídia desempenha um papel fundamental durante os protestos pacíficos na promoção do pleno e efetivo exercício do direito à liberdade de reunião pacífica. Sublinhou que a cobertura midiática de manifestações e reuniões públicas representou uma das principais razões para expropriações contra jornalistas, e notou um aumento nas agressões contra jornalistas, como a detenção, questionamento ou convocação por parte das autoridades que foram usados para restringir o livre fluxo de informação, bem como violência, destruição de material, confisco de gravações, ataques a escritórios de mídia, expulsões ou negação de vistos. A ONU recomenda que a cobertura da mídia seja reconhecida como um elemento de proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos; que o direito à informação não deve ser condicionado à posse de um cartão de imprensa ou credenciamento de imprensa; que os Estados respeitem o direito à informação e reconheçam o direito dos jornalistas a terem acesso aos locais de protesto público, a filmar e entrevistar; que eles têm respeito pela segurança física dos jornalistas. Os Estados deveriam proibir a recusa de emitir vistos ou credenciar jornalistas, bem como sua expulsão; as forças policiais devem respeitar o trabalho dos jornalistas, e devem receber treinamento sobre o respeito às normas internacionais sobre liberdade de informação e respeito ao trabalho da mídia durante as manifestações. Além disso, o Estado deve combater efetivamente a impunidade de expropriação contra jornalistas processando sistematicamente os responsáveis por atos criminosos e impondo medidas disciplinares. (ONU, 2013)

A organização ARTIGO 19 também destacou o papel da mídia, argumentando que os ataques a jornalistas e “jornalistas cidadãos” cobrindo protestos deveriam ser vistos como uma violação do direito à liberdade de reunião pacífica, bem como o direito à liberdade de expressão. Citou a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em um caso referente a um atentado contra um videojornalista que tentava filmar uma manifestação. O Tribunal concluiu que a divulgação de informações sobre tais protestos permite que aqueles que o veem "observem e verifiquem se, durante a manifestação, os membros das forças armadas estavam cumprindo suas obrigações corretamente, com um uso apropriado da força" (ONU, 2013, p.16).

J- Quanto às motivações do Estado para negar a realização dos protestos

Nesse caso, foram apresentados uma série de exemplos negativos de como a segurança nacional ou a ordem pública, questões bastante gerais, foram usadas para proibições em estados

como Azerbaijão ou Bahrein. Alguns casos levaram a fortes repressões de manifestações pacíficas, como de indígenas que protestavam contra uma mina de carbono (Bangladesh), a população local contra centrais nucleares (Índia), estudantes contra reformas no ensino (Chile), empregados contra o fechamento de uma mina (Myanmar), ativistas contra o aumento de combustíveis (Sri Lanka) ou estudantes em apoio a grupos étnicos (Sudão). (INDH, 2014)

K- Quanto a utilização dos espaços públicos

Trata da utilização de praças, ruas e rodovias para realizar manifestações pacíficas. Também devem ser incluídos espaços que rodeiam edifícios emblemáticos de qualquer um dos três poderes. Existem Estados que proíbem nas leis nacionais os protestos de rua como na Malásia; que proíbem a interrupção do trânsito de veículos, como a Bielorrússia; as manifestações massivas são multadas, como na Rússia; em que o Estado não autoriza a utilização de alguns espaços, como Myanmar; e que defensores de direitos humanos foram detidos por interromper o tráfico de veículos no Zimbábue. (INDH, 2014)

L- Quando a infração ocorre por parte dos organizadores das manifestações

Nesses casos, as sanções devem ser proporcionais à infração, não impedindo o direito no futuro. Uma forma recriminada pela ONU é a imposição de altas multas a quem não notificou ou não respeitou uma decisão do Estado, como é o caso de Azerbaijão, Rússia e Suíça. Outra medida reprovada é processar os organizadores pelo comportamento violento de outras pessoas, como na Malásia ou na Suíça. (INDH, 2014)

M- Quanto aos momentos eleitorais

Os protestos que ocorrem nos momentos eleitorais são especialmente preocupantes, pois estes deveriam contar com mais maior liberdade para que ocorressem, contra ou a favor dos governantes daquele momento. Nesse ponto, muitos exemplos do que não fazer existem. Em Guiné, em 2009, uma manifestação pacífica de 50 mil pessoas em um estádio contra a candidatura do Capitão Moussa Dadis Camara foi reprimida com armas de fogo e bombas para dispersar a multidão, causando a morte de mais de 150 pessoas e ferindo outras mil, além de inúmeras detenções. Mulheres que participavam foram agredidas sexualmente, em alguns casos vítimas de estupro coletivo, tanto no estádio como durante sua detenção. No Irã, em 2009, depois da vitória de Ahmadinejad, as forças de segurança mataram 5 estudantes que questionavam o resultado das eleições, usando armas de fogo e bombas. Centenas de pessoas foram detidas. A Rússia também foi palco de protestos que acusavam fraude eleitoral nas eleições de 2011, e mais de mil pessoas foram detidas em várias cidades, além de uma grande variedade de atos de intimidação. Na Venezuela, em 2013, as forças de segurança também reprimiram manifestações nas eleições. Na Malásia, a coalizão por reformas do processo eleitoral no país também foi reprimida. No Zimbábue, manifestações pelos direitos das mulheres foram brutalmente agredidas. (INDH, 2014)

N- Quanto a utilização da internet

No Irã, durante as eleições de 2009, o acesso aos meios de comunicação foi impedido temporariamente em virtude do trabalho de muitos blogueiros que denunciavam as violações aos direitos humanos. O acesso foi negado inclusive aos meios de comunicação estrangeiros. No Nepal, as autoridades cortaram as linhas de telefone fixo e celular em Catmandu e outras cidades no dia das eleições. A Argélia, China e Egito também adotaram comportamentos semelhantes. (INDH, 2014)

Novas formas de protestos online têm surgido, como o ataque a sites, deixando-os offline ou inserindo conteúdos alheios a estes. Essas questões ainda não foram amadurecidas pelas normatizações internacionais de direitos humanos e mesmo por legislações nacionais, e há divergências se esta pode ser considerada uma forma pacífica de protesto ou não. Por enquanto, o Relator Especial da ONU sublinhou que os direitos humanos no contexto dos protestos pacíficos devem ser aplicados tanto offline quanto online, e que todos os Estados deveriam garantir o acesso à Internet. (ONU, 2013)

O- Quanto à participação de grupos marginalizados politicamente

As leis sobre protesto podem afetar de maneira proporcional alguns grupos, como por exemplo os argumentos sobre a moral pública, que atinge particularmente os LGBTs. A Rússia proíbe desde 2013 o que chama de propaganda de relações sexuais não tradicionais entre menores de idade. Em 2012, proibiu as paradas do orgulho gay, mesmo que pacíficas, por 100 anos. A Ucrânia tem um projeto de lei semelhante desde 2013 contra a homossexualidade, que inclui além dos protestos, cursos educativos. Em 2014, a Nigéria proibiu o matrimônio homossexual, e tipificou como delito apoiar ou participar de desfiles que apoiam a causa LGBT, e também toda reunião privada sobre o tema. Exibir amor em público entre pessoas do mesmo sexo pode ser penalizado com 10 anos de reclusão. Em Uganda, desde 2014, ser homossexual leva à prisão perpétua, e promover a homossexualidade pode levar a sete anos de prisão. No Kuwait, 'imitar o sexo oposto' é considerado crime e penaliza especificamente as pessoas transgêneras. (INDH, 2014)

Mas as restrições não são apenas aos LGBTs. A Lei de Reunião Pacífica da Malásia de 2012 proíbe que menores de 21 anos organizem manifestações, e menores de 15 anos nem podem participar. Migrantes e não cidadãos não podem protestar ou organizar protestos, mesmo que pacíficos. A Constituição do México também proíbe a participação de estrangeiros em assuntos internos do país, assim como a de Myanmar. Também existem limites para além do Estado. Em Chipre, contratos privados de emprego proíbem os migrantes de participar de atividades políticas. (INDH, 2014)

A proibição de máscaras afeta diversos segmentos, como as mulheres egípcias, que são prejudicadas pois várias delas usam o *nigab*. Também existem pessoas que utilizam máscaras por

motivos médicos. Grupos no mundo árabe, Europa Ocidental e América do Norte de jovens e estudantes utilizam a máscara do Guy Fawkes como símbolo de protesto. Por fim, os formulários para requerer as autorizações, caso não sejam plurilíngues, podem se tornar um problema para grupos indígenas ou minoritários linguisticamente. (INDH, 2014)

Quanto às mulheres, elas foram vítimas de violência e detenção enquanto lutavam pelo acesso à terra no Camboja. Na Índia, 42 defensoras foram presas por protestar contra a construção de uma prisão. No Sri Lanka, as mulheres que lutam para localizar parentes desaparecidos sofrem perseguição por parte do governo. Em Cuba, as Damas de Branco são objeto de atenção das autoridades. No Zimbábue, mulheres que se manifestavam pacificamente em frente ao Parlamento foram detidas. Elas são predominantemente vítimas de violência sexual, como nos exemplos do Egito, Guiné, Irã e Turquia. (INDH, 2014)

Alguns grupos são objeto de vigilância específica. No Canadá, o governo tem uma unidade de polícia específica para monitorar protestos indígenas, sobretudo aqueles que se opõem à utilização de suas terras ancestrais por estrangeiros. O mesmo ocorre com grupos tibetanos na China. (INDH, 2014)

Por outro lado, há casos em que as forças policiais deliberadamente não atuam. Na Índia, uma casta específica, a *dalit*, não tem seu direito de manifestação garantido diante das agressões de outras castas, tendo até mesmo um cortejo fúnebre sido obstaculizado em 2009. No Egito, manifestantes foram agredidas sexualmente na praça Tahir, mesmo com a presença da polícia. Na Bósnia, atos LGBT foram interrompidos por contramanifestantes em 2008 e 2014, sem a intervenção da polícia. (INDH, 2014)

Outra ONG parceira da ONU, a espanhola *Fundación Intervida* enfatizou que as pessoas com menos de 18 anos de idade devem receber proteção especial contra a violência e o tratamento desumano ou degradante no contexto de manifestações pacíficas. (ONU, 2013)

P- Quanto ao crime de desacato e difamação

Na maioria dos Estados, os mecanismos de censura direta são virtualmente inexistentes; entretanto, os delitos de desacato e difamação são usados para criminalizar as manifestações. Alguns avanços são a retirada do crime de desacato das legislações de países como Argentina, Paraguai, Costa Rica, Peru, El Salvador, Panamá, Honduras e Guatemala. Outros também retiraram o de difamação, especialmente quando se trata de funcionários públicos como Argentina, México e Panamá. Caso a lei permaneça, devem ser incluídas provas de verdade antes de condenações por essa motivação. (INDH, 2014)

Q- Quanto ao direito de formar associações

Na Armênia e da Estônia, não são necessárias mais que duas pessoas para estabelecer uma associação. Um número maior é exigido para partidos políticos, mas não pode ser um número alto

demais que seja desanimador. Outra questão importante é que ninguém deve ser obrigado a se associar, como as legislações do Chile, Guatemala, Portugal e Moldávia. Da mesma maneira, uma associação deve escolher seus membros. Associações sem registro oficial são igualmente protegidas no Canadá, Moldávia, Eslovênia e Estados Unidos. Alguns países exigem notificações prévias de que existe o processo para criar uma associação, como em Djibouti, Marrocos, Portugal, Senegal, Suíça e Uruguai. Até que se prove o contrário, elas operam legalmente. É condenada a criminalização de indivíduos que se envolvem em associações como ocorre na Argélia, Bielorrússia, Camboja e Síria. (KIAI, 2012)

Membros de associações devem ser livres para construir seus estatutos e atividades sem a interferência estatal, como está previsto na legislação da Bulgária, Eslováquia e Eslovênia.

Foram citados como países que desrespeitam o direito de associação a Bielorrússia, Colômbia, Congo, Egito, Israel, Filipinas, Sri Lanka, Síria, Nigéria e Zimbábue. (KIAI, 2012)

R- Quanto à utilização de armas não letais.

Várias ONGs também levantaram preocupações sobre o uso indevido de armas menos letais. Preocupações específicas foram levantadas por Médicos pelos Direitos Humanos e pelo Centro Castan para a Lei de Direitos Humanos com relação a certas formas de armas não letais usadas para controlar manifestações, incluindo armas com balas de borracha, gás lacrimogêneo, chifre de pássaro e pistolas-taser. Os Médicos pelos Direitos Humanos recomendaram que os Estados garantam o acesso a cuidados médicos para qualquer manifestante ferido ou oficial de segurança, e protejam o acesso dos profissionais de saúde que tratam de manifestantes feridos ou agentes de segurança. (ONU, 2013)

Em síntese, a cada item, é perceptível como os diversos temas que circundam o direito de protesto são passíveis de regulamentação por parte dos Estados em concordância com as normas internacionais dos direitos humanos, o que reforça a tese de que as lutas sociais podem e devem ser objeto de políticas públicas, e não tratadas de forma a negar o direito fundamental.

4 OS OLHARES DE CRIMINALIZAÇÃO SOBRE AS LUTAS SOCIAIS

Assim como os direitos humanos têm um conjunto de normativas que tratam os protestos e manifestações como algo positivo para o exercício da democracia, existem muitos olhares distintos a respeito do tema. Num ambiente de violência e militarização, há os que identificam os protestos e os direitos humanos com a desordem, bagunça, caos, confusão e até mesmo com crimes como guerrilha ou terrorismo. A leitura que equipara protestos com perturbações da ordem é predominante no mundo militar, onde também é recorrente a percepção dos direitos humanos como um entrave para o bom cumprimento do trabalho. Neste capítulo, será analisada a origem dessa leitura, no contexto da crise da segurança pública. Uma das questões enfocadas é a militarização do estado brasileiro ao longo da sua história. A cultura violenta e discricionária que orienta alguns policiais tem, muitas vezes, o apoio de autoridades políticas, como pode-se perceber nos exemplos oferecidos da ampla ocupação de cargos estratégicos por militares. É feita uma breve discussão sobre os possíveis motivos da crise da segurança pública, hipóteses para resolvê-la já aventadas e razões para o seu sucesso e fracasso.

Não é apenas o sistema de segurança que não consegue resolver os conflitos sociais de maneira satisfatória. Neste capítulo, serão apresentadas as insuficiências do sistema político representativo como mediador dessas relações, algo materializado na desconfiança generalizada entre o povo brasileiro nos políticos e nos partidos. O resultante crescimento da crise política, crise na segurança, estado militarizado e aumento das lutas sociais, explica, parcialmente, o porque o governo tem optado por utilizar suas forças armadas de forma policial, o que não resolve as crises, aumenta a violência, aprofunda a confusão entre defesa e segurança e, por fim, traz mais violações aos direitos humanos.

4.1 As lutas sociais como atividades de guerrilha e terrorismo

Entender a cultura política militar é importante, pois reflete diretamente em como as forças armadas, e por extensão os policiais, veem às lutas sociais. Em qualquer caso, pensar sobre a cultura política é relevante, mas em instituições marcadas pelo corporativismo como são as de segurança, esse elemento ganha um peso maior.

Os policiais na linha de frente não se orientam primariamente pela lei e sim por um estoque de conhecimento informal que comporia a cultura organizacional da polícia. Esse estoque de conhecimento seria formado por teorias sobre a origem e a natureza dos criminosos, métodos próprios de investigação e por uma série de outros conhecimentos aprendidos informalmente e que contrastam fortemente com os va-

lores e comportamentos formalmente prescritos pela organização. (LOPES; RIBEIRO e TORDORO, 2016, p.329).

Por este motivo, neste trabalho, mais do que verificar se as normativas próprias das forças de segurança incluem ou não os direitos humanos, optou-se por analisar situações de emprego real das doutrinas.

Segundo Reiner, “policiais encaram o seu trabalho como uma missão que se destina a proteger os fracos da ação dos predadores”, (REINER apud LOPES; RIBEIRO e TORDORO, 2016, p.326) o que pode até mesmo ganhar contornos salvacionistas. A mesma leitura pode ser encontrada entre os autores que defendem o dever cívico das forças armadas, amplamente perceptível nas diversas atividades subsidiárias em que são empregados, como a construção de pontes, distribuição de água, campanhas de vacinação, oferta de ensino básico, atuação em caso de catástrofes, entre outras. (ROCHA, 2011).

Sob esse ponto de vista, os militares deveriam ser os maiores parceiros dos Direitos Humanos, uma vez que estes têm uma preocupação maior com os grupos mais vulneráveis da sociedade. Para alguns autores, a finalidade última da política pública de segurança é garantir os Direitos Humanos.

O próprio termo missão diz muito a esse respeito. A sociologia utiliza o termo função social, aquela que cada militar deve desempenhar por obrigação, independentemente das normas e valores de cada um, pois está previsto em lei. Sob a mesma tradição, papel social é aquilo que a própria sociedade entende que é obrigação dos militares. O termo missão, empregado pelos militares, tem uma “concepção quase religiosa”, pois quando o indivíduo recebe uma missão, deve executá-la no momento e da maneira como recebeu-a (MATHIAS, GUZZI, 2010).

Armamentos são meios de imposição da força. Mas por trás deles, precisam existir direitos e pessoas que impõem quais deles a polícia pode ter, como e em que ocasiões deverá usar, determinando, portanto, fins e meios para o seu emprego.

O desconhecimento (ou erro conceitual) sobre a temática dos direitos humanos, sob o enfoque político-ideológico, e a discordância dos procedimentos práticos e legais utilizados por seus órgãos são fatores que desencadeiam uma reação de contrariedade por parte da polícia. (AGUIAR DE PAULA, 2011, p.106).

Mudar essa situação

[...] exige pactuação política para a construção de sua instrumentalidade, sobretudo naquelas dimensões em que se tem a expectativa de ter que impor sanções a violações desses direitos como parte da administração democrática da ordem pública; demanda a definição das ferramentas coercitivas que podem ser necessárias para sua afirmação. (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013, p.135).

Quando a questão são os Direitos Humanos, os autores apontam que os policiais das ruas consideram que têm poucos direitos em comparação aos demais cidadãos, que os têm em excesso, pre-

judicando seu trabalho. Esses traços variam segundo a hierarquia e personalidade, sendo que ‘os valores da cultura institucional eram mais salientes entre os oficiais, os traços da cultura policial das ruas eram mais claros entre os não-oficiais’ (LOPES; RIBEIRO e TORDORO, 2016, p.331). Ainda nesta pesquisa, segundo os autores, “na cultura organizacional dos policiais civis, os instrumentos legais e os princípios de direitos humanos seriam encarados como obstáculos à realização de um policiamento eficiente” (LOPES; RIBEIRO e TORDORO, 2016, p.329).

Essa ideia é reforçada pelos canais de comunicação, que a apresentam como se os defensores dos Direitos Humanos atuassem apenas na defesa de sujeitos em contrariedade com a lei, construindo, por um lado, a mensagem de “defensor de bandidos”, num claro desconhecimento da ideia básica dos Direitos Humanos como direitos fundamentais de todos os seres humanos, e por outro lado, fomentando o mito de que ‘bandido não é cidadão’, algo flagrantemente inconstitucional, uma vez que a pessoa em conflito com a lei perde apenas um dos seus direitos, o de ir e vir, preservando os demais como o de alimentar-se e educar-se, por exemplo.

Os próprios militares também não percebem a ação dos agentes de direitos humanos em sua defesa quando em situação de violação, ou seja, sob um olhar das forças de segurança, eles são menos objeto de preocupação dos direitos humanos, mesmo tendo muitos direitos violados no exercício profissional. Iniciativas interessantes são, por exemplo, buscar assistir profissionais de segurança pública que ficaram incapacitados em combate, ajudar famílias órfãs desamparadas pelo Estado, ou intervir em situações geradas por despreparo técnico e falta de acompanhamento psicológico desses policiais em permanente condição de estresse (AGUIAR DE PAULA, 2011).

O que deveria ser disseminado na instituição policial, cujo escopo é garantir a ordem social, é que são estes os protagonistas na defesa dos direitos humanos, sob pena de se reduzirem a aglomerados de funcionários da violência, ou de corporativistas simpáticos à banalização do mal, sendo também seus produtores. (AGUIAR DE PAULA, 2011, p.109).

Assim como há uma recusa por parte dos militares sobre o temário dos Direitos Humanos, há também uma série de críticas por parte dos Direitos Humanos à polícia militarizada.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU, desde 2012, recomendou ao Estado brasileiro a extinção da polícia militar por considerar que uma estrutura militar, que funciona a partir da lógica da guerra, é incompatível com o modo de garantir a segurança pública em sociedades democráticas, em que os conflitos devem ser mediados e solucionados sem a necessidade do uso da força. (ARTIGO 19, 2017a, p.112).

Existem muitos relatórios de organizações de direitos humanos acusando as forças de segurança de infringirem os princípios de utilização da força. A maioria deles relata que os policiais não viam os manifestantes como cidadãos portadores de direitos e deveres, mas sim inimigos em uma batalha militar, e nesse sentido extrapolavam os limites da violência. Embora, como já apontado,

muito desse comportamento faça parte de uma cultura policial e da não observância das regras de atuação, no caso dos protestos sociais, ficou patente também a ausência de treinamento e protocolos de contenção para situações que podem ocorrer ao longo das ações.

Assim como os militares têm opiniões sobre os direitos humanos, eles guardam explicações culturais sobre a natureza e as causas do crime, mesmo que elas contrariem as explicações sociológicas. Uma ideia bastante presente é a associação entre pobreza, criminalidade e falta de estabilidade democrática. A própria OEA, em sua Declaração Sobre a Segurança das Américas, identifica a pobreza extrema e a exclusão social como ameaças à democracia. “A pobreza extrema solapa a coesão social e vulnera a segurança dos Estados” (OEA,2003, p.4).

Coelho (apud BERLATTO, 2011), ainda na década de 70, criticava essa associação entre criminalidade e pobreza. Segundo ele, esse tipo de análise serve para alimentar a crença de que a grande maioria dos criminosos é oriunda da categoria social dos pobres, o que os torna responsáveis pelo clima generalizado de medo e insegurança dos grandes centros urbanos. Essa ideia alimenta “cruzadas morais” contra determinados crimes. Sob a mesma argumentação, de que existem grupos sociais que são ‘menos cidadãos’ do que outros e, portanto, são possuidores de menos direitos humanos, ocorre a criminalização daqueles que se envolvem em lutas sociais.

O poder público em geral tem conhecimento desse conflito, e utiliza uma dupla retórica no diálogo com a sociedade civil. Por um lado, tem um discurso ‘humanista’ sobre a necessidade de programas sociais voltados para os grupos com maior vulnerabilidade, o que serve como uma arma poderosa na luta pelo processo de preservação do privilégio exclusivo da força física e simbólica por parte do Estado. Por outro lado, sustenta o discurso da eficiência policial, capaz de, a partir de critérios técnico-científicos, “combater o crime”. Toda ação está dedicada a recuperar a legitimidade do monopólio da violência prática e principalmente simbólica do Estado através do aparelho policial. Essa dualidade do discurso é desconstruída pela prática efetiva (BERLATTO, 2011).

Enfim, as narrativas de segurança pública fazem parte da mesma esfera que as lutas sociais, o jogo político.

Se para a maior parte dos setores políticos de esquerda não há muito que fazer no que concerne à violência se não ocorrer uma mudança “estrutural” que afete radicalmente a distribuição da riqueza e da propriedade, para a direita a resposta ao problema estaria em um endurecimento na aplicação da lei e da ordem, proposta que assimila velhas fórmulas que incluem contratação de novos policiais e modernização de equipamentos. (Soares apud ADORNO, 1995, p. 22).

A partir dessas afirmações, é difícil explicar as relações de poder que se estabelecem entre as instituições de segurança pública e a sociedade brasileira. Se por um lado, o recurso à violência não diminui ao longo do tempo o poder das instituições de segurança e a militarização do Estado brasileiro; por outro lado, é possível afirmar que a maior parte do tempo as instituições de segurança fo-

ram representadas apenas a partir do seu lado repressivo, em que pese as diversas ações sociais adotadas pelas organizações. E junto a tudo isso, vê-se a manutenção das altas taxas de criminalidade e dos altos índices de violações dos Direitos Humanos, em especial de jovens em situação de vulnerabilidade social, em sua maioria negra, por essas mesmas forças de segurança.

Diante de tal situação, a I Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, colocou questões interessantes em debate no sentido da desmilitarização das polícias:

- a) Desconstitucionalizar o modelo de segurança;
- b) Regulamentar o parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal, para a racionalização das atividades e sua distribuição entre as instituições policiais;
- c) Desmilitarizar as polícias;
- d) Implantar polícias organizadas por circunscrição geográfica (SOUZA, 2015, p.218).

Este trabalho não se propõe a trazer um amplo debate sobre a segurança pública, focando apenas a atuação dos agentes de segurança nas situações de luta social. Entretanto, para a recuperação do Estado democrático de direito como principal agente de Segurança Pública, a primeira medida necessária é combater a violação dos Direitos Humanos. No caso dos polícias, estes precisam ver-se como promotores dos Direitos Humanos, em defesa da paz de todos, sob pena se tornarem piores do que aquilo que pretendem combater (AGUIAR DE PAULA, 2011). Devem ser desestimulados a usar seu senso de justiça pessoal, assim como o Estado deve reformar suas instâncias a fim de cumprir adequadamente com suas obrigações, por exemplo, com o julgamento de demandas judiciais. Dessa maneira, o cidadão passa a confiar mais no Estado e nas suas instituições.

Para alguns autores, a violência policial é fruto da ausência de mecanismos de controle democrático, assim como de um padrão cultural muito difundido e incontestado que identifica a ordem e a autoridade ao uso da violência. A relação entre autoridade e violência está presente em outras organizações públicas, mas no caso da polícia, ela se torna maior, pois os policiais em contato direto com a população contam com alto grau de discricionariedade, ou seja, na prática são eles que decidem onde e como agir. Essa não é uma decisão fácil, uma vez que há pressões por eficiência, moralidade, respeito às normas entre outras atuando todo o tempo (LOPES; RIBEIRO e TORDORO, 2016).

Esse comportamento violento não tem apenas uma origem externa, mas também interna. Segundo Skolnick, “a exposição ao perigo e a necessidade de fazer valer a autoridade do Estado estimularia nos policiais atitudes conservadoras e comportamentos de suspeição, estereotipação, isolamento social e solidariedade interna” (apud LOPES; RIBEIRO; e TORDORO, 2016, p.325-6). Esse conservadorismo se estenderia nos aspectos intelectuais, políticos e sociais. Caso contrário, os policiais viveriam em permanente conflito entre a ordem que defendem e a ordem que de fato acreditam. Nesse sentido, a resistência aos Direitos Humanos não seria uma particularidade cultural brasi-

leira, mas algo comum nessa ocupação. Mathias (2010) em acordo com Soares (2006) faz comentário semelhante quanto às forças armadas, pois enquanto meio de preservação da ordem e *status quo* do Estado, elas são naturalmente conservadoras.

Para fomentar, justificar e dar vazão à violência estatal, é importante a construção da ideia de inimigos, ou caso isso não esteja muito claro, de ameaças, mesmo que subjetivamente construídas. Esses conceitos, já bastante antigos, foram muitas vezes apontados para indivíduos ou grupos indesejados pela sociedade de todas as formas, como traficantes, negros, imigrantes, terroristas, pobres e agitadores sociais. Atualmente, muitos desses agitadores sociais são identificados pelas autoridades como terroristas.

Na América Latina, e não apenas entre os militares, existe um estereótipo que identifica as lutas políticas sociais ao terrorismo e ao comunismo. Exemplo disso é oferecido por nota da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, por Alexandre Moraes, então secretário da gestão Geraldo Alckmin (2014), após um protesto marcado por intensa repressão policial. “A atitude de grupos de manifestantes deixou clara a motivação política e criminoso dessa quarta, com diversos black blocs com o rosto encoberto, integrantes da Apeoesp e pessoas ligadas a partidos políticos, vestidos com camisetas da Juventude Comunista” (ARTIGO 19, 2017b, p.59). Dessa maneira, a Secretaria vincula determinadas ideologias políticas à prática de crimes.

Nesse sentido, talvez seja útil retomar Marx-Engels. Segundo esses autores, a violência revolucionária está vinculada ao proletariado organizado, e ações terroristas são fruto de concepções inorgânicas, espontâneas e individuais, associadas à teoria anarquista e combatidas pelos comunistas. Ainda nessa tradição, Lenin defende que as ações terroristas prejudicam a organização e, portanto, a própria revolução, servindo apenas para fortalecer a repressão e servir de justificativa para a morte de militantes. Mesmo Che Guevara, considerado um entusiasta da violência por alguns intérpretes, defendia em seus textos a guerra revolucionária anti-imperialista, nunca ações contra o povo características do terrorismo. Mais recentemente, o levante do Exército Zapatista de Libertação Nacional, foi na verdade uma insurreição desarmada. (SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2016)

Sidekum, Wolkmer e Radaelli defendem que, na realidade, foi o Estado que algumas vezes lançou mão do terrorismo ou mesmo do delito comum no combate aos seus oponentes.

Golpes de estado transitaram com fluidez desde o terror de Estado até um terrorismo pró-sistema ligado à constituição de grupos paramilitares, esquadrões de execução de civis ou unidades militares clandestinas que levaram a cabo uma guerra suja e que, em certas ocasiões, se vinculam também com o crime organizado e os delinquentes comuns. (SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2016, p.695).

Essa discussão ganhou força com a doutrina global estadunidense de combate ao terrorismo, esse termo passou a ser empregado para designar o que adversários políticos executam, de modo a justificar sua criminalização e combate. A principal característica do terrorismo é difundir o medo

entre a população de maneira a alcançar os seus objetivos. Nesse sentido, cabe pontuar que as lutas sociais almejam exatamente o oposto: ganhar adeptos para as suas causas e reivindicações com ações pacíficas apontando as insuficiências das políticas públicas do Estado.

Em meio a confusão sobre terrorismo, comunismo, protestos e conflitos, o Manual de Garantia da Lei e da Ordem, de 2013, buscou deixar mais claro alguns conceitos sobre o emprego das forças armadas internamente. Segundo o manual,

Operações de Garantia da Lei e da Ordem são operações militares conduzidas pelas Forças Armadas de forma episódica, em áreas previamente estabelecidas e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no artigo 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem. (BRASIL, 2013, p. 14).

Ainda segundo o manual, as operações de GLO são operações de “não guerra”, não envolvendo o combate, embora em algumas circunstâncias possam utilizar a força de forma limitada, tanto no ambiente urbano quanto rural. Não se enquadram como Operações de GLO as ações que visam combater a atuação de guerrilhas e grupos armados que venham a causar grave comprometimento da ordem interna do País. (BRASIL, 2013)

O manual de GLO não trata do termo inimigo, e sim de forças oponentes, embora não faça uma distinção entre os dois conceitos. As forças oponentes são “pessoas, grupos de pessoas ou organizações cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 2013, p. 15).

Em virtude dessas formulações vê-se a importância da discussão sobre a ordem pública e o que ela significa. Antes de mais nada, é importante apontar que nenhum documento da área de direitos humanos foi citado como referência no manual, razão pela qual são perceptíveis conflitos entre os códigos das duas áreas. Se elas coincidem quanto a possibilidade de regulamentação do tempo e espaço das ações, por outro lado, divergem sobre quem poderia ser considerada forças oponentes. O manual é explícito ao citar entre as forças oponentes os movimentos e organizações civis, lado a lado de organizações criminosas como traficantes de drogas, contrabandistas de armas ou grupos armados. Ainda são parte da lista indivíduos ou grupos que se utilizam de métodos violentos para a imposição da própria vontade, e pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando autonomamente ou infiltrados em movimentos e entidades provocando ações radicais e violentas (BRASIL, 2013). Quanto aos dois últimos itens, é importante deixar claro que os manuais de direitos humanos protegem os protestos pacíficos, portanto, também condenam as ações violentas, embora não as considerem justificativa para a restrição ampla do direito de protesto da população. Entretanto, a inclusão de forma genérica de movimentos ou organizações no manual de GLO deixa aberta uma am-

pla margem de criminalização dessas entidades, consideradas *a priori* forças oponentes, e não parceiras na construção de um Estado que disponibilize melhores políticas públicas para a população.

Outra profunda divergência é sobre o que pode ser considerado uma ameaça. Segundo o manual, ameaças são “atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio, praticados por Forças Oponentes previamente identificadas ou pela população em geral” (BRASIL, 2013, p.15). Quando o manual especifica as ameaças, pode-se perceber que ações consideradas pelos direitos humanos como pertinentes ao direito de protesto, como o fechamento de vias, são consideradas ameaças na GLO. São consideradas ameaças:

a) ações contra realização de pleitos eleitorais afetando a votação e a apuração de uma votação; b) ações de organizações criminosas contra pessoas ou patrimônio incluindo os navios de bandeira brasileira e plataformas de petróleo e gás na plataforma continental brasileiras; c) bloqueio de vias públicas de circulação; d) depredação do patrimônio público e privado; e) distúrbios urbanos; f) invasão de propriedades e instalações rurais ou urbanas, públicas ou privadas; g) paralisação de atividades produtivas; h) paralisação de serviços críticos ou essenciais à população ou a setores produtivos do País; i) sabotagem nos locais de grandes eventos; e j) saques de estabelecimentos comerciais. (BRASIL, 2013, p.47).

O anexo Ado documento trata do levantamento de inteligência para a operação de GLO, quando os oficiais devem levar em conta entre os aspectos psicossociais a presença de: movimento sindical, movimentos ou organizações que podem comprometer a ordem constitucional, movimento quilombola, organizações minoritárias, organizações religiosas. De fato, é importante conhecer essas informações para ter uma boa análise do cenário, mas considerar essas entidades oponentes contraria os tratados de direitos humanos que o Brasil deve cumprir. (BRASIL, 2013)

Vários autores apontam isso, como Bertazzo (2005), para quem são conhecidas as atividades dos militares de acompanhamento dos movimentos sociais. “Para o Exército, esse tipo de movimento é tratado como adversário e comparado a ameaças advindas do crime organizado” (BERTAZZO, 2005, p.64).

Ainda segundo Bertazzo (2005), a partir da justificativa de que manifestações populares que reivindicassem distribuição de renda ameaçavam a segurança nacional, os militares foram utilizados para controlá-las. Um exemplo clássico são as situações de greve. O Exército já foi utilizado para debelar os grevistas, como nos casos da greve dos petroleiros em 1995 e das greves policiais de 1997, 2001 e 2004. Linz e Stepan afirmam que durante o governo Sarney “em diversas ocasiões os militares tomaram unilateralmente a decisão de enviar ou não tropas para debelar greves” (Apud BERTAZZO, 2005, p.71). O Exército também já foi convocado para substituir grevistas, como durante a greve de auditores fiscais em 2003, quando foi solicitado ao governo que enviasse oficiais do Exército e da Marinha para substituir os grevistas no trabalho de fiscalização das mercadorias, sob o argumento de que ‘um oficial estudou tanto quanto um fiscal’. (BERTAZZO, 2005)

Em virtude da área da segurança pública ter permanecido militarizada mesmo sob o governo democrático, os manuais e formulações feitas sobre e para as forças armadas são amplamente utilizados e adaptados pelas polícias militares estaduais. A título de exemplo, serão apresentados alguns pontos do Manual de Operações de Choque do Espírito Santo²⁰. Tal Manual também identifica muitas espécies de reuniões públicas, entretanto, são diferentes das tipificadas pela ONU ou pelos estudos dos movimentos sociais. Segundo o documento, existem: comícios (agrupamentos formados para ouvir pregações político-eleitorais, com ou sem o uso de meios mecânicos e eletrônicos); manifestações (reuniões menores onde a propagação das ideias dá-se individualmente, através da fala ou panfletos, e eventualmente meios mecânicos e eletrônicos); e passeatas (ajuntamento móvel de pessoas com objetivos diversos). (FAHNING, 2012) O manual ainda identifica atividades que, em sua leitura, ferem a ordem pública como pode-se conhecer abaixo:

20 Este manual foi selecionado em virtude de ser integralmente disponível publicamente.

Quadro 04 – Atividades que ferem a ordem pública segundo a PM ES

Distúrbio interno ou civil	Situação que surge dentro do país, decorrente de atos de violência ou desordem, prejudicial à manutenção da lei e da ordem. Poderá provir da ação de uma turba ou originar-se de um tumulto.
Aglomeracão	Grande número de pessoas temporariamente reunidas. Geralmente os membros de uma aglomeraçao pensam e agem como elementos isolados e não organizados. A aglomeraçao poderá resultar da reunião acidental e transitória de pessoas, tal como acontece na área comercial de uma cidade em seu horário de trabalho ou nas estações ferroviárias/rodoviárias em determinados instantes.
Multidão	Aglomeracão psicologicamente unificada por interesse comum. A formacão da multidão caracteriza-se pelo aparecimento do pronome “nós” entre os seus membros.
Turba	É a multidão em desordem. Reunião de pessoas não planejada que, sob o estímulo de intensa excitação ou agitação, perdem o senso da razão e o respeito à lei, e passam a obedecer a indivíduos que tomam a iniciativa de chefiar ações desatinadas. Existe a turba agressiva, em pânico ou predatória.
Manifestacão	Demonstracão, por pessoas reunidas, de sentimento hostil ou simpático à determinada autoridade ou a alguma condiçao ou movimento político, econômico ou social, desde que não haja ruptura do ordenamento vigente.
Tumulto	Desrespeito à ordem, levado a efeito por várias pessoas, em apoio a um desígnio comum de realizar certo empreendimento, por meio de açao planejada contra quem a elas possa se opor. O desrespeito à ordem é uma perturbaçao promovida por meio de ações ilegais, traduzidas numa demonstracão de natureza violenta.
Subversão	É o conjunto de ações, de âmbito local, de cunho tático e de caráter predominantemente psicológico que busca de maneira lenta, progressiva, insidiosa e, pelo menos inicialmente, clandestina e sem violência, a conquista física e espiritual da população, que através da destruição das bases fundamentais da comunidade que integra, na decadência e perda da consciência moral, falta de fé em seus dirigentes e de desprezo às instituições vigentes, passa a aspirar uma forma de comunidade totalmente diferente, pela qual se dispõe ao sacrifício.
Insurreiçao	É a guerra interna que obedece a processos geralmente empíricos, em que uma parte da população auxiliada e reforçada, ou não, pelo exterior, mas sem estar apoiada em uma ideologia, empenha-se contra a autoridade (de direito ou de fato) que detém o poder, com o objetivo de destituí-la ou, pelo menos, forçá-la a aceitar as condições que lhe forem impostas.
Calamidade pública	Desastre de grandes proporções ou sinistros. Resulta da manifestacão de fenômenos naturais em grau excessivo e incontrolável, de acidentes ou ainda da disseminacão de substâncias letais.
Perturbaçao da ordem pública	Abrange todos os tipos de açao, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial, possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutençao da ordem pública, ameaçando a população, propriedades públicas e privadas.
Guerrilha urbana	É a forma de operacão ou de luta que obedece a princípios definidos e a processos empíricos ou circunstanciais, empreendida por forças irregulares em centros urbanos.
Contra guerrilha urbana	É o conjunto de ações em um centro urbano, empreendida pelo governo e pelas forças legais, a fim de neutralizar as forças irregulares do inimigo e reconquistar a população, afetando ao mínimo a vida normal da cidade.

Fonte: Elaborado a partir das P. 22, 23 e 24 Manual de operações de choque / José Roberto da Silva Fahning, 2012

O manual da PM ES cita como referência o *Manual de Distúrbios Cívicos e Calamidades Públicas*, publicação para formação do exército brasileiro. Muitas das atividades listadas acima são

protegidas pelas normativas internacionais do direito de protesto. Pelo apresentado até aqui, as lutas sociais são amplamente identificadas com perturbações à ordem, e não como exercício democrático e pedagógico para o cidadão.

4.2 A manutenção do Estado militarizado

Acreditava-se que o período que se seguiu à Constituição de 1988 seria marcado por um processo de desmilitarização das leis e da prática política. No entanto, segundo Mathias e Guzzi (2010), a partir da análise das oito constituições nacionais²¹, é possível afirmar que houve uma ascensão da autonomia militar, assim como a manutenção da confusão entre as atribuições internas e externas das forças armadas.

Desde 1824 não havia uma distinção entre inimigo interno e externo. Por outro lado, existiam mais restrições à autonomia militar na Constituição de 1824 que em formulações posteriores. É na constituição de 1891 que recebem a denominação de instituições permanentes. Entretanto, “A única instituição que se qualifica como permanente é o Estado, do qual as forças armadas, assim como a burocracia civil, são instrumento (Mathias e Guzzi, 2010, p. 43)”, ou ainda segundo o ex-ministro da Defesa espanhol Narcís Serra (2008):

Os exércitos que acreditam cultivar valores permanentes são um verdadeiro perigo para a democracia, posto que dos valores permanentes aos valores superiores não há mais que um passo, e os militares que acreditam possuí-los consideram-se guardiões desses valores, convertendo-os em essenciais para a nação. (SERRA apud MATHIAS e GUZZI, 2010, p. 50).

É também em na Constituição de 1891 que recebem a caracterização de nacional, sendo consideradas um traço unificador de todas as entidades federativas. Por fim, cabe pontuar que as forças armadas foram declaradas garantidoras da mesma lei que lhes impunha restrições. De forma geral, a Constituição de 1934 repete a de 1891, incluindo o conceito de segurança nacional, porém este não é definido. Ocorre, entretanto, uma ampliação nas funções militares a partir da separação entre lei e ordem, criando uma ambiguidade que posteriormente foi usada como justificativa para as diversas intervenções militares na política.

Ao separar lei e ordem, o constituinte deixa claro que a ordem não se molda pela lei, mas pode estar aquém ou além desta, até mesmo da Lei que constitui o próprio Estado. Se a ordem não é o que está na Lei, qual seria seu âmbito? E, mais importante, a quem caberia definir o que é ordem, seus contornos, limites e abrangência? Se é de responsabilidade das Forças Armadas a manutenção da ordem, qual a sua

21 A análise das constituições é interessante visto esse documento ser mais do que uma peça jurídica, e sim o reflexo da correlação de forças da sociedade naquele momento.

real tarefa? Defender o que *elas* entendem como ordem? Se as Forças Armadas são essencialmente obedientes, quem ditaria a ordem a ser definida? Neste caso, seria a percepção do alto oficialato (generais e almirantes) que determinaria quando a ordem foi suplantada e o que se deveria fazer para retornar à normalidade? (MATHIAS e GUZZI, 2010, p. 45).

Também cabe pontuar o reconhecimento das forças militares dos estados como reserva das forças armadas, reforçando a mistura de atribuições entre os dois corpos militarizados. Ainda nesta Constituição também será criada a justiça militar. Até recentemente, a principal reivindicação das forças armadas era que crimes praticados por seus componentes em atuações de Garantia da Lei e da Ordem fossem julgados nessa Instância, por seus pares, e não pela justiça comum.

A autonomia militar sofre um leve recuo em 1937, com o aumento da demanda por profissionalização, mas retorna em 1946 com a separação entre a obediência à Lei e ao Presidente. Essa formulação se manteve na Constituição de 1967. Seus principais acréscimos são: a caracterização de força regular em distinção a possíveis grupos paramilitares, e a expressão poderes constituídos no lugar de poderes constitucionais, que aponta para “a visão dos militares de si próprios como responsáveis por zelar os poderes estabelecidos, independentemente destes serem legais (porque contidos e regulados pela Lei Magna) ou não” (MATHIAS E GUZZI, 2010, p. 48). Quanto ao conteúdo, essa Constituição submete todo o regramento ao conceito de segurança nacional, reforçado em 1969 pelo Emenda Constitucional número I, que representou, pelas mudanças instituídas, quase uma nova Carta constitucional.

A Constituição de 1988 mantém a mesma estrutura das constituições anteriores, considerando as forças armadas como instituições nacionais e permanentes e acrescentando a ideia de representantes dos valores nacionais. Manteve-se também a atuação sobre a Lei e a Ordem. Retomou-se a ideia de defesa dos poderes constitucionais, mas permaneceu uma ambiguidade²² sobre a hierarquia entre os poderes. Essa situação criou três problemas.

O primeiro é de natureza interna às Forças, porque trata de rompimento do princípio de hierarquia. A forma de *exercício* do poder no Brasil, com a concentração de autoridade no Executivo, pode gerar discordância entre os poderes. (...) O segundo problema, desdobramento do primeiro, pode acontecer quando não existe concordância entre os poderes a respeito de uma ação das Forças Armadas. A qual poder elas deverão responder? [...] O terceiro leva a uma confusão a respeito de a qual nível de autoridade estaria reservado o direito de decidir sobre o emprego das forças armadas. (MATHIAS e GUZZI, 2010, p. 51).

A presença dessa formulação na Constituição que abriu espaço para a promulgação do decreto de Garantia da Lei e da Ordem e para o emprego das forças armadas em muitas missões no ambiente interno, entre elas a contenção de lutas sociais como em 1998, quando um juiz local ordenou que

22 A ambiguidade e a generalidade são recursos estratégicos dos poderes Executivo e Legislativo que conferem autonomia ao Judiciário para a interpretação segundo os interesses envolvidos.

tropas do Exército fossem empregadas contra uma greve na siderúrgica de Volta Redonda (RJ) que resultou na morte de três trabalhadores e na Lei Complementar de 1999. (MATHIAS, CAMPOS e SANTOS, 2016)

Para sanar esses problemas, foi promulgada a Lei Complementar 69.

Artigo 8º – O emprego das Forças Armadas, na defesa da Pátria, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, é da responsabilidade do Presidente da República, que o determinará aos respectivos Ministros Militares.

§ 1º – Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por sua iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Presidente do Senado Federal ou do Presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas.

§ 2º – A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente da República, após esgotados todos os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no Art. 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 1999)

À lei de 1999, acrescentou-se, em 2004, a Lei Complementar 117, sobre o momento para a intervenção militar:

Art. 15, § 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no Art. 144 da Constituição Federal quando [...] forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. (BRASIL, 2004).

Enfim, ao longo dos anos, as normativas para a Garantia da Lei e da Ordem se ampliaram, mas seguiu presente a discussão sobre a verdadeira função das forças armadas em uma democracia, em particular nas atividades da segurança pública.

Ainda na Constituição de 1988, tentou-se eliminar a expressão segurança nacional, substituindo-a por outras. Segue abaixo quadro síntese das Constituições:

Quadro 05: A segurança nas Constituições brasileiras

Ano	Art.	Texto
1824	102	Se atribui ao Poder Executivo: Nomear os Comandantes da Força de Terra e Mar, e removê-los, quando assim o pedir o Serviço da Nação; Declarar guerra, e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado.
	145 150	Todos os cidadãos são obrigados a defender a Independência e a integridade do Império, sendo competência privativa do Executivo seu emprego.
	147	Estabeleceu-se, ainda, que a força militar era “essencialmente obediente”, sequer podendo reunir-se sem ser “ordenado pela Autoridade legítima.
1891	14	As forças de terra e mar são instituições <i>nacionais, permanentes</i> , destinadas à defesa da pátria no exterior, e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, <i>dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos</i> , e obrigada a sustentar as instituições constitucionais (grifos nossos).
1934	162	As forças armadas são instituições nacionais permanentes e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.
	84	Os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas terão foro especial nos delitos militares. Este foro poderá ser estendido aos civis, nos casos expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país, ou contra as instituições militares.
	108	Estende o direito de voto a todos os cidadãos alfabetizados maiores de 18 anos, incluindo “os sargentos do Exército, da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficiais”.
1937	161	As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência ao Presidente da República.
	166	A Defesa do Estado fica subordinada exclusivamente ao presidente da República, pois a ele cabe julgar quando a ordem está em perigo, decretar estado de emergência ou de guerra, e empregar as forças armadas, interna ou externamente, em todo território nacional ou em parte dele, para restabelecer a ordem.
	117	Proíbe os militares em serviço ativo de serem eleitores e, portanto, elegíveis. Reformado em 1945 para “os militares em serviço ativo, <i>salvo os oficiais</i> , não podem ser eleitores.
1946	176	As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.
1967	92	As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. §1º – destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.
1988	142	As forças armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República. Destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Fonte: elaboração própria a partir de Mathias e Guzzi (2010)

Uma das principais explicações para a manutenção do aspecto militarizado na Constituição de 1988 deve-se a como ocorreu a transição entre a ditadura a partir do período militar. O termo transição transada foi escolhido por Share y Mainwaring (1986) para fazer referência aos casos como o

brasileiro, em que “um regime autoritário inicia a transição estabelecendo certos limites às mudanças políticas e permanecendo como uma força eleitoral relativamente significativa durante a transição” (SHARE y MAINWARING, 1986, p. 88). A transação seria na realidade a negociação ocorrida entre as elites do regime autoritário e a oposição democrática, a partir da iniciativa dos primeiros e sob controle (ao menos relativo) dos mesmos.

Nesses casos, a palavra de ordem é continuidade, não havendo penalização para os líderes do regime autoritário (inclusive os acusados de violações aos direitos humanos), que permanecem com apoio popular (capazes inclusive de vitórias eleitorais em um regime democrático). Pelo contrário, embora ocorra certa desmilitarização da política, é mantida a autonomia das forças armadas, assim como outros elementos das estruturas e instituições. Isso é possível sem um nível muito intenso de mobilizações de massa e com uma oposição democrática que aceite essas limitações.

Esse processo não é linear, cabendo revezes. A transição ocorre, pois, quando alguns membros da coalizão autoritária podem de fato ter a intenção de fazer uma intervenção apenas pontual; os custos para a manutenção no poder tornam-se muito caros; a demanda por profissionalização no exército cresce, o que tem contradições com a ocupação de espaços políticos; perda de legitimidade do regime e outros. Cabe pontuar que a população permanece relativamente desmobilizada nesses processos, o que gera um regime elitista e muitas vezes pouco efetivo, o que explica questões sob o governo democrático do Brasil atualmente, pois como poucas vezes foram vistos grandes levantes na história do país, quando eles ocorrem, são vistos como dados de uma crise estrutural, e não como parte constitutiva e normal de uma democracia pulsante.

Por outro lado, existem autores como Rocha (2011), que entendem que após a última transição, os militares voltaram aos quartéis, se abstendo do exercício político. Entretanto, ressalta que “intervenções dessa natureza geram fluxos nos dois sentidos, sendo mais fácil observar-se a politização castrense que a militarização da sociedade” (ROCHA, 2011, p.14).

Assim como existe controvérsia a respeito do retorno ou não dos militares aos quartéis, também existe sobre qual a força que eles detêm atualmente. Para Hunter (1997), com a eleição de políticos civis que tenham apoio popular, estes passam a ter força para conflitar com militares politicamente ativos e poderosos. Por sua vez, autores como João Quartim de Moraes (1987) e Alfred Stepan (1975) falarão, em tutela militar no caso do primeiro e em poder moderador para o segundo pesquisador, sendo que ambos identificam que os militares mantiveram uma série de prerrogativas na democracia brasileira. Ou seja, embora não estejam sempre diretamente no gabinete, mantêm larga influência. Aprofundaremos a discussão sobre a manutenção da militarização do Estado mais à frente.

Identificar que o Brasil viveu uma transição transada não exclui os aspectos positivos da abertura, mas oferece pistas sobre as consequências políticas para o período posterior, como aquelas

sentidas nas áreas da defesa, segurança pública, e mesmo no funcionamento do próprio sistema político. Um desses efeitos é o emprego amplo das forças armadas internamente, inclusive nos casos de lutas sociais, fruto da combinação da crise na segurança pública com um Estado militarizado. Antes de mais nada, é importante definir que entende-se por militarização do Estado:

1. Militarização diz respeito à participação física ou à ocupação de cargos da administração pública civil pelos militares. Neste caso, supõe-se que a administração é um meio de transmitir interesses para todo o sistema político (...) 2. militarização pode ser ainda a realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas ou formuladas pelos militares (...) 3. a impressão ou transferência de valores castrenses para a administração pública. (...) Em outras palavras, o *ethos* político (ou que vigora na *Polis*) é equivalente ao *ethos* militar. (MATHIAS, 2004, p. 14 e 15).

A área em que fica mais nítido como o processo de militarização do Estado não se encerrou é a da segurança pública. Como exemplo, pode-se citar o Grupo de Trabalho para a reestruturação das polícias montado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e que teve como coordenador não um policial, mas o general Nilton Cerqueira.²³, ou seja, coube ao Exército mais poder que as polícias para decidir sobre o seu futuro.

Durante o período FHC, a Secretaria Nacional de Segurança Pública também ficou a cargo de um general – Gilberto Serra – e manteve-se outro general – Dyonélio Morosini – como diretor do Departamento de Assuntos de Segurança Pública. Por fim, o também general – Alberto Cardoso – chefe da Casa Militar da Presidência da República, escolheu o chefe da Polícia Federal, um delegado colaborador dos serviços de repressão política.

Houve apenas uma breve tentativa de desmilitarização da Secretaria Nacional de Segurança Pública nesse período, durante o tempo em que José Carlos Dias ocupou o Ministério. Foram substituídos alguns generais de cargos de direção e houve uma tentativa de reformular o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, editados em 1969. Mesmo assim, os generais se mantiveram no governo em outras pastas, como a Secretaria Nacional Antidrogas. Entretanto, diante de pressões, Dias saiu do governo.

Com José Gregori, seu substituto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SNSP) voltou às mãos de um militar, dessa vez da aeronáutica, Coronel Pedro Alberto Silva Alvarenga, e ganhou *status* de Ministério com um orçamento de mais de 1 bilhão de reais para implementar o Plano Nacional de Segurança Pública, onde constava a necessidade de: apoiar a modernização do aparelho policial, ampliar o sistema nacional de informações da justiça e da segurança, efetivar o intercâmbio

23 Cerqueira já havia comandado a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro que, durante o seu mandato, viu os números de mortos pela Polícia Militar, que eram de 3,2 pessoas por mês entre janeiro e maio de 1995, saltarem para 20,55 de junho de 1995 a fevereiro de 1996, quando o mesmo saiu do cargo.

de experiências técnicas e operacionais entre policiais e estimular a capacitação de profissionais na área (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000).

Os militares também foram mantidos em áreas como o Sistema Nacional de Trânsito, que estabeleceu em 1997 as polícias militares estaduais e do distrito federal como parte de sua constituição, sendo nomeado como diretor-geral da Polícia Rodoviária Federal, o general Álvaro Moraes. Outro general, Zamir Méis, tornou-se superintendente da Agência Nacional de Petróleo. Sua missão: "combater" a adulteração de gasolina.

Durante esse período, é possível observar a utilização das forças armadas como guarda pretoriana do Presidente da República, em particular durante o episódio da ocupação da fazenda da família Cardoso pelo MST, quando FHC determina que o Exército seja empregado, mobilizando um contingente de 2.000 homens, tanques blindados, carros de combate e helicópteros de transporte. A operação é também um exemplo do emprego militar a partir da lógica do inimigo interno que vem desde a doutrina da segurança nacional.²⁴

Os governos petistas tiveram importantes ações do ponto de vista internacional, como aquelas iniciadas pelo ex-presidente Lula, como a “participação do Brasil na missão de paz no Haiti²⁵, o acordo de cooperação militar com a França e a proposição de um Conselho Sul-Americano de Defesa” (MARTINS FILHO, 2010, p. 283). Destacam-se também a atualização da Política de Defesa Nacional (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008). Ressalta-se que, ao longo de todo o primeiro mandato do governo Lula, “não houve o uso das Forças Armadas para controlar movimentos sociais uma única vez” (MARTINS FILHO, 2010, p. 283)”. Portanto, críticos do Estado não passaram a ser considerados como forças oponentes.

Por outro lado, alguns autores apontam que a agenda de Defesa nacional não foi prioridade durante os primeiros anos de mandato (Oliveira, 2009). Outra crítica é direcionada à Estratégia Nacional de Defesa, que mantém as confusões entre segurança e defesa, e por sua vez, entre ações efetivamente militares ou policiais. “Cabe delimitar inequivocamente as funções de militares e policiais, as responsabilidades e limites de cada corporação, o grau de articulação entre elas e com outras organizações” (ROCHA, 2011, pg. 47).

Foram mantidas e ampliadas por Lula e posteriormente consolidadas pelo governo Dilma as atuações em políticas subsidiárias e a atuação de operações Garantia da Lei e da Ordem, o que ampliou a militarização da segurança pública, não só pela presença das forças armadas fisicamente em

24 Interpelada, a Justiça condenou o ex-presidente a devolver os gastos com os militares aos cofres da União. Ver O Estado de S. Paulo, 7/12/2001.

25 Existe ampla literatura discutindo a relação entre a participação de soldados brasileiros nas missões de paz e seu emprego na segurança pública, assim como muitas declarações de oficiais brasileiros afirmando como a Minustha serviu de formação para a atuação interna, mesmo tendo as duas atividades naturezas absolutamente distintas. Ver, por exemplo, Rodrigues e Brancoli (2012).

regiões específicas, como pela lógica de ver o cidadão como um inimigo (MATHIAS, CAMPOS e SANTOS, 2016). Foi sancionada uma lei que atribui poder de polícia às forças armadas e, a partir dela, “os militares poderão fazer atividades policiais como revistar pessoas, veículos, embarcações, bem como deter pessoas consideradas suspeitas em áreas de fronteira” (SOUZA, 2015, p.207). A atividade de maior repercussão foi a participação na implantação de algumas Unidades de Polícia Pacificadoras, na cidade do Rio de Janeiro, atividade que hoje, a partir dos dados, é possível avaliar que não foi bem sucedida, pois permaneceu a insegurança mesmo após a implantação das mesmas, estando o Rio de Janeiro no ano de 2018 sob intervenção federal, com o comando da mesma a cargo de um general. Embora no discursos governantes, polícia, e forças armadas adotem modelo de polícia de proximidade, na prática incorporam à segurança a ocupação militarizada na gestão dos conflitos. As imagens são reveladoras: as operações são espetaculares, com veículos blindados, helicópteros, grupos táticos militares e militarizados e armas pesadas. (RODRIGUES, 2016)

Pion-Berlin (2012) tem como hipótese que, para que as forças armadas assumam tarefas que não desejam, elas precisam ser negociadas em troca de vantagens profissionais. Quanto maior o controle civil, menor o custo da negociação. No caso específico do emprego em segurança pública, a reivindicação foi que os participantes dessas operações não fossem objeto de julgamento na justiça comum, o que fortalece a autonomia política das forças armadas (PION-BERLIN apud MATHIAS, CAMPOS e SANTOS, 2016).

Com o golpe institucional contra a presidente Dilma Rousseff e o início do governo Temer, as forças armadas voltam a dar muitas declarações públicas²⁶ e a ocupar cargos chave, com destaque para o de Ministro da Defesa, ocupado pelo General Luna e Silva, cadeira destinada a civis desde a criação da pasta. Também existem militares na segurança pública, área da inteligência²⁷, indígena, e outras. A ocupação que antes predominava no Executivo passou a ocorrer também no judiciário e legislativo. No caso do judiciário, destaca-se o convite para o general Fernando de Azevedo e Silva, um general 4 estrelas, para atuar como assessor do membro do Superior Tribunal Federal, Dias Toffoli. No caso do legislativo (assim como no executivo), chama a atenção o aumento de 41% nas candidaturas de militares quando compara-se as eleições de 2018 com as de 2014. No total, foram eleitos 72 militares²⁸ no pleito de 2018, sendo 6 deles pertencentes ao Exército, conquistando postos

26 Embora 2018 seja um marco quanto aos pronunciamentos militares, cabe lembrar que as declarações vieram crescendo ao longo dos anos, não recebendo nenhuma resposta negativa por parte dos governantes, pelo contrário, ministros civis foram substituídos em mais de uma ocasião ao confrontarem militares em flagrantes atos de desobediência. O exemplo mais notório é do atual vice-presidente eleito da República, General Mourão, que ainda não atua, fez recorrentes pronunciamentos questionando os governos petistas.

27 Cabe mencionar a criação por decreto do presidente Michel Temer datado de 15/10/2018 de Força-Tarefa de Inteligência para o combate ao crime organizado no Brasil.

28 Para a contagem, foram considerados militares integrantes das forças armadas, militares reformados, policiais militares e bombeiros militares. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/militares-eleitos-2018-camara-senado-assembleia-legislativa.htm>.

como deputados estaduais, federais, e até mesmo dois senadores. Quanto às declarações, importante mencionar as diversas manifestações do Comandante Geral do Exército, Eduardo Vilas Boas, sobre a candidatura Lula em 2018. Ressalta-se a continuidade do emprego das forças armadas internamente, inclusive contra protestos sociais como os ocorridos em Brasília durante o mês de maio de 2017 contra as reformas propostas pelo presidente, através da GLO.

O que vemos, portanto, é a manutenção da segurança sob uma perspectiva militarizada, combinada com o crescimento da segurança privada e ainda a militarização das guardas municipais desde os anos 1990. Abre-se a janela da atribuição de mais poderes às instituições pouco controladas pelos meios democráticos (SOUZA, 2015). Soma-se a isso o investimento em instrumentos de intervenções pontuais para situações de crise, como a Força Nacional de Segurança. Embora não seja o objeto dessa pesquisa, é possível afirmar que existem fortes interesses comerciais favoráveis a manutenção de um estado militarizado. O Brasil é o quarto maior exportador do mundo de armas leves, exatamente aquelas utilizadas em operações GLO, tendo superado países como Rússia e China, atingindo um montante de 374 milhões de dólares em 2012.

4.3 A incapacidade do sistema de segurança pública resolver os conflitos

As formulações incorporadas na Constituição de 1988 não resolveram as grandes questões da segurança pública, e generalizou-se entre a população a percepção de que a violência e a insegurança vinham aumentando. Neste rastro, cresceu o discurso político de “combate ao crime”, e para isso, lançou-se mão de reformas legislativas para o endurecimento penal (AZEVEDO apud LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016).

Ou seja, em um momento de crise institucional onde ficava evidente a incapacidade do sistema para lidar com a violência na sociedade, em vez de se discutirem reformas focadas na origem do problema, optou-se por saídas emergenciais que reforçavam as estruturas já existentes como mais polícia, mais prisão, mais armamento e maiores penas (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016).

Ainda que no plano normativo muitas questões tenham permanecido, as relações entre Estado, sociedade e polícia não eram mais as mesmas do período militar. Ocorreram questões tanto do ponto de vista interno à corporação quanto na sociedade que forçam um debate público sobre segurança. Algumas delas são:

A luta por melhores condições de trabalho (por parte dos policiais), bem como transformações nas percepções sociais da violência, aumento da competição profissional para a definição do campo da segurança pública, aumento da pressão das organizações da sociedade civil para participação na formulação das políticas, conso-

lidação de uma percepção social de ineficiência da polícia diante do crescimento e das transformações do crime. (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.58).

Essa percepção tem uma base concreta. Segundo dados da UNODC de 2014, embora tenhamos 2,8% da população mundial, concentramos 11% dos homicídios do globo. Ainda segundo dados dos Institutos “Sou da Paz” e “Igarapé”, a maioria dessas mortes é por armas de fogo. Por fim, ao contrário do que o senso comum propaga, 78% das armas apreendidas são brasileiras, fabricada pela empresa Taurus, embora o tráfico internacional ainda seja a porta de entrada das armas com alto poder de impacto e destruição, sendo um terço dessas armas provenientes dos Estados Unidos. (LANGEANI, BAIRD e RISSO, 2013).

Do ponto de vista financeiro, segundo os dados da Secretaria do Tesouro Nacional que abrangem os três níveis administrativos, o Brasil gastou em 2014 mais de R\$70 bilhões com segurança pública, algo em torno de 1,3% do PIB nacional. Os estados são os responsáveis pela maior parcela dessa conta (83%), mas vem ocorrendo um aumento contínuo de gastos a nível municipal, atingindo 197% de crescimento. Em termos de efetivo policial, as fontes existentes computam que o Brasil tenha 425.248 policiais militares, 117.642 policiais civis e 99.354 guardas municipais, totalizando 642.244 homens e mulheres (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016).

No que se refere ao sistema prisional que conforma parte do sistema de segurança, a crise é profunda, com déficit de vagas de 203.531, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública para o ano de 2014, e com 222.190 encarcerados em situação provisória.

O país convive há anos com taxas como 60 mil homicídios/ano, 50 mil estupros/ano, oito pessoas mortas por dia em virtude das intervenções policiais, e profissionais da polícia que convivem com um risco três vezes maior de morte que o restante da população. Para alguns, a maneira de lidar com isso é o endurecimento penal, mas ao fazer isso, as instituições erram no diagnóstico e erram no remédio (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016).

Antes de mais nada, é preciso constatar se estão ocorrendo excessos no uso da força letal.

Existem três critérios usualmente utilizados para aferir o uso da força letal: (1) a relação entre civis mortos e policiais mortos; (2) a razão entre civis feridos e civis mortos pela polícia; (3) a proporção de civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos. Se o total de pessoas mortas pela polícia é muito superior ao de policiais mortos em serviço, se a ação da polícia produz mais mortes do que feridos, e se as mortes cometidas pela polícia correspondem a um elevado percentual do total de homicídios, pode-se inferir que a polícia está cometendo excessos no uso da força letal. (LOCHE apud LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.53).

Na contramão do endurecimento penal, é possível observar uma inovação jurídica que é a Lei n. 9.099/99 que criou os Juizados Especiais cíveis e criminais, que eliminaram um conjunto de procedimentos burocráticos constitutivos do inquérito policial para os crimes de menor potencial ofen-

sivo, trazendo com isso maior velocidade e, como consequência, reduzindo a intervenção policial no processo. Essa inovação gerou divergências, uma vez que parte dos policiais ficou satisfeita por ver diminuir o seu volume de trabalho e outra parte sentiu seu poder sofrer uma redução. Existem outras experiências mais recentes para trazer mudanças nas práticas e nos temas da segurança pública, mas estas ocupam um lugar minoritário, constituindo instâncias fragmentadas.

Os pesquisadores têm constatado que isso se passa com a justiça da infância e juventude (SILVA, 1996), as Delegacias de Defesa da Mulher (IZUMINO, 2002; e estudos reunidos em DEBERT; GREGORI; PISCITELLI, 2006) e os Centros de Integração da Cidadania. (SINHORETTO, 2007; LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.63).

Em outras palavras, as inovações incrementam, mas não transformam o cenário, pois não houve mudanças significativas na estrutura normativa das polícias ou do sistema criminal, sendo que ambas ainda não são tratadas como políticas públicas como quaisquer outras áreas. Houve apenas algum espaço para a inovação em gestão, que concentrou seus esforços na aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência.

Essa resistência à mudança ocorre por diversos motivos. Um deles é a cultura profissional, pois toda a segurança pública funciona para além das estruturas definidas em lei, através de redes profissionais de saberes, numa dimensão informal. Segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016), isso faz com que qualquer plano de reforma da segurança que não leve em conta como efetivamente se realiza o trabalho policial, esteja fadado a não ser mais do que uma boa intenção a disputar espaço com o que já está consolidado. Faz-se necessário que os isomorfismos que moldam as instituições entrem na equação para que reformas efetivamente aconteçam.

Isso é ainda mais importante, pois embora exista a hierarquia da corporação, as decisões relativas aos direitos civis no cotidiano são tomadas por agentes da base, que têm muita autonomia diante do que é discutido nos planos de governos civis, nos controles formais da lei e da própria instituição. Trata-se de redes de prestígio e relações profissionais que têm diferentes visões sobre a estrutura da polícia e sobre as políticas governamentais.

Prestígio e escassez são operados pelas redes profissionais, que possuem seus saberes e práticas e têm função primordial de fazer circular – ou bloquear a circulação – dos conhecimentos necessários para o trabalho cotidiano. Portanto, é praticamente impossível estar na polícia fora do contato com as redes profissionais; até mesmo os defensores de reformas e mudanças de paradigma constituem suas redes no interior das polícias. Isso significa que a política no interior da polícia, para usar termos de Mingardi (1992), pode neutralizar propostas de mudança vindas “de fora”, mas é exatamente o mecanismo de disputas entre redes de prestígio que, a longo prazo, permite pensar em mudanças. (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.60-61).

Nesse sentido, é mais fácil falar em redes corporativas no caso das polícias do que em campo profissional, o que traz desafios simultaneamente similares e distintos da discussão de profissio-

nalização das forças armadas. Algumas carreiras policiais como a de agente ou investigador não têm sequer um conhecimento reconhecido, portanto, profissional.

Além disso, as pesquisas sobre especialização do conhecimento no trabalho policial indicam uma grande diferença entre os conteúdos ensinados nas academias e as necessidades do trabalho cotidiano. Não se trata apenas de uma defasagem entre teoria e prática, mas de um modo de organização institucional que não leva em conta a especialização do conhecimento, mas a filiação do membro às redes corporativas, pois elas definem a alocação nos postos de trabalho, as promoções e punições, a transmissão do saber policial. (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.60-61).

Assim, a questão da profissionalização da segurança pública é uma maneira de provocar a adesão de policiais a um policiamento democrático e que respeite os direitos humanos. Ou seja, por meio da “formação de redes profissionais no sentido estrito, isto é, baseada no compartilhamento e na defesa de conhecimentos técnicos específicos e de critérios internos de validade e legitimidade que definam o que não é aceitável na prática policial” (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.61-2). Outras carreiras vêm ganhando prestígio e melhores condições de trabalho investindo na profissionalização, como o caso do Ministério Público.

A questão da ação do agente de segurança tem relação direta com a lógica jurídica no Brasil, onde convivem o oficial (igualdade jurídica de todos os cidadãos) e o extraoficial (quando a administração do conflito leva em conta a posição hierárquica dos conflitantes). Ou seja, a cada abordagem, o agente decide qual das lógicas usará. De acordo com Lima, Bueno e Mingardi, “essa cultura jurídica particular, que combina regras jurídicas igualitárias a lógicas sociais hierarquizantes, impulsiona as instituições formais a permanentemente administrarem conflitos por vias informais” (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.63).

Em sociedades hierarquizadas, a tendência é essa cultura se repetir na área jurídica. Assim, falar de segurança pública na verdade é falar de um projeto de país. Nesse sentido, é necessária uma agenda de reformas estruturais com foco no ensino (profissionalização), gestão (transparência e mecanismos de controle social) e modernização tecnológica, quebrando a lógica estrita da corporação. Hoje, a realidade é que o sistema de segurança tem dificuldades para lidar com crimes comuns cotidianos, quanto mais atuar mediando conflitos coletivos de alta complexidade.

4.4 A policialização das forças armadas

Brevemente, são tarefas das forças armadas brasileiras: a defesa do território brasileiro contra um ato de força, cabendo até mesmo uma resposta também pelo uso da força; a participação em ali-

anças internacionais como missões de paz ou o uso de força contra um terceiro; a atuação no interior do território brasileiro, como força policial ou de intervenção. No caso dessa última tarefa, as possibilidades são múltiplas, cabendo o apoio, respaldo ou mesmo substituição das forças policiais em atividades da segurança pública ou outras, com a utilização de armamentos convencionais. Para cada uma dessas tarefas, existe um conjunto de demandas qualitativas, quantitativas, de articulação com outras agências de governo e normativas anteriores para que as forças estejam prontas a atuar com qualidade em tempo hábil, com predomínio da força terrestre. Uma política de defesa tem como demanda organizar essas três atividades, algumas vezes conflitantes entre si. Há ainda as atividades subsidiárias de toda ordem, motivadas por finalidades as mais diversas, muitas vezes voltadas para reduzir problemas sociais em áreas remotas.

E por fim, existe o reconhecimento de um conjunto de novos temas internacionais que têm implicações para a proteção da soberania, relacionadas ao tráfico internacional de drogas, biopirataria, defesa cibernética, proteção da biodiversidade, os desastres naturais, os ilícitos transnacionais, conflitos gerados pela escassez de recursos, atos terroristas e atuação de grupos armados fora da lei (BRASIL, 2012).

Como é possível verificar, são cenários e circunstâncias muito diversas, o que sempre levanta a questão de um desvio prejudicial ao cerne do trabalho das forças armadas, que deve ser o combate de ameaças vindas de fora das fronteiras. Essa situação reflete uma confortável realidade estratégica vivida pelo Brasil, sem urgentes questões de segurança por resolver, com fronteiras consolidadas e negociadas, e tendo razoável poder de força quando comparado aos seus vizinhos. Da mesma maneira, há mais de um século vive sob hegemonia estadunidense, e em vários governos, parece conformado com isso.

Dessa maneira, desfruta dos benefícios da paz internacional convivendo com a falta de clareza nas suas políticas de segurança e defesa. Sem clareza nas tarefas, é difícil fiscalizar seu desempenho, controlar o orçamento, evitar a autonomia, perceber se as atividades-meio têm levado a resultados concretos nas atividades-fim. Na prática, toda oportunidade de recursos é aproveitada, uma parte considerável das vezes para atividades que não são de defesa, e decisões políticas são tomadas por hábito institucional, visibilidade midiática ou pelo peso burocrático dos envolvidos.

No âmbito das definições sobre uma política pública na área de defesa, entram as questões de planejamento e emprego, de aquisição e distribuição de meios novos e antigos, e sua dimensão declaratória, ou seja, o que um governo afirma publicamente sobre sua política.

A Política de Defesa é, assim, a articulação entre os objetivos colocados pelo mais alto órgão político e os meios militares. [...] Ao chefe do executivo cabe designar os objetivos políticos, enquanto à burocracia – tanto civil quanto militar – é suposta a execução ou administração das políticas setoriais para se alcançar tais objetivos. (RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.13).

Esse sistema pressupõe a subordinação militar à Lei Constituinte e, portanto, ao conjunto da sociedade, à autoridade civil. Isso não significa, como ressalva Zagorski, que as forças armadas devam ser excluídas das discussões das políticas públicas nas quais eles tenham pretensões justas de oferecer sua opinião técnica (RUDZIT e NOGAMI, 2010). Segundo esses autores “[a] definição do que fazer em cada nível só pode ser completa se também estiver determinado quem participa desse processo, mais conhecido como o debate do relacionamento civil-militar” (RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.21).

Essa relação, embora essencial para a democracia, é bastante tensa, pois ela implica em definir o que é interno e o que é externo às forças armadas, o que significa o seu profissionalismo e a sua autonomia. Além disso, requer a lealdade das forças ao sistema político, sistema esse que, como discutido, ainda está em consolidação.

Sempre haverá questionamentos de ambas as partes quando os civis não seguem o aconselhamento dos militares, e isto pode gerar a desconfiança nestes como um não reconhecimento do seu profissionalismo, ou então a desconfiança dos civis quanto ao aconselhamento militar encobrir outros posicionamentos corporativistas. (RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.16).

A esse respeito, existem duas posições bastante distintas: a dos puristas e dos fusionistas. Os primeiros acreditam que os militares devem se concentrar somente em aspectos do emprego da força, enquanto os segundos veem os militares como parte do corpo governamental, que tem, portanto, o direito a participar do processo político.

Os puristas acreditam que os militares são capazes de fazer julgamentos e prestar assessoria sobre quais e como as forças devem ser empregadas em uma missão. Não cabe a eles considerações de ordem econômica ou política. O maior representante dessa leitura é o autor Samuel Huntington, que defende uma instituição politicamente neutra e altamente profissional, isolada da sociedade, e dessa maneira menos suscetível aos interesses políticos da liderança civil do governo.

Por outro lado, os fusionistas sustentam que no debate sobre a segurança nacional em um mundo como o atual, não existem considerações puramente militares, pois o uso da força traz consequências políticas, assim como é um setor que consome elevado volume de recursos públicos. Essa interpretação tem duas vantagens.

A primeira seria que, quando os militares incorporam perspectivas políticas nas suas funções, isto faz que os seus assessoramentos se tornem mais influentes, realistas e relevantes para as autoridades civis que estabelecem os objetivos estratégicos do Estado, levando a um aumento do peso dos militares no processo político. A segunda vantagem seria que haveria uma diminuição no hiato entre os fins estratégicos definidos pelos civis e os meios militares disponíveis, ou mesmo instruções confusas por parte dos civis para os militares. (RUDZIT e NOGAMI, 2010, p.17).

Para os fusionistas, os valores militares e civis são mais próximos, sendo o instrumento militar mais parecido com uma burocracia governamental, e seu comandante menos próximo de um herói e mais parecido com um gerente técnico político. Para alguns, isso envolveria os militares mais amplamente, mas menos efetivamente no processo político.

No caso brasileiro, embora o discurso seja predominantemente o do militar profissional, as forças armadas sempre tiveram forte presença na política inclusive em áreas não militares, e como foi apresentado, mesmo na Constituição a defesa nacional e a segurança pública foram inseridas em conjunto.

Embora tenham sido os próprios militares que inseriram essa questão na Constituição de 1988 com o objetivo de controle social, na prática, enquanto aumentava seu emprego nas ações de controle da ordem pública, cresciam também resistências ao cumprimento dessas tarefas em seu interior. Suas maiores dificuldades eram assumir a responsabilidade pelo que denominam “efeitos colaterais” de uma atuação na segurança pública, como a morte de civis durante uma operação que poderia levar um militar a ser julgado na justiça comum. (MATHIAS, CAMPOS E SANTOS, 2016)

Sob outro ponto de vista, levando em conta o *ethos* militar, o emprego em funções policiais não sofreria tanta resistência, pois a tarefa de pacificação já está bastante incorporada pelas forças armadas. (MATHIAS, CAMPOS E SANTOS, 2016). Além disso,

muitos militares defendem que as atividades de manutenção da Lei e da Ordem representam uma forma de manter a Força próxima aos cidadãos e uma garantia de investimento continuado, revertendo-se na modernização da corporação. Assim, aplicando-se um cálculo puramente racional, as Forças Armadas têm muito a ganhar e muito pouco a perder atuando como fiadoras da segurança interna. (MATHIAS e GUZZI, 2010, p. 54).

Thiago Rodrigues (2016), esclarece ainda que a própria palavra pacificação tem relação com as questões de guerra e paz. Ela foi cunhada ainda no Brasil colonial, para tratar de grupos autóctones que haviam abandonado sua cultura e adotado a portuguesa, a partir de vitórias militares, ou seja, numa lógica de imposição civilizatória. Posteriormente, continuou a ser usado nos casos de vitórias militares sobre grupos que se colocavam de forma contrária ao poder central, em especial sobre as revoltas regionais dos séculos XIX e XX. Dessa maneira, foi incorporada como missão pelas forças armadas.

A discussão sobre a função militar tem relação com qual a identidade que a corporação pretende adotar, e existe ampla bibliografia apontando uma provável crise de identidade na caserna. Segundo Coelho (2000), as forças armadas sofrem de uma secular “orfandade funcional e institucional”, um sentimento de que a elite política não se interessa por eles. Isso levaria o extrato castrense a uma cultura protagônica, definindo e implantando autonomamente seus objetivos para o Estado. Orfandade funcional é o sentimento militar de que a “a sociedade e sua elite política não lhes tem

qualquer apreço, considerando-os perfeitamente dispensáveis no que têm como sua destinação precípua, a função clássica de Defesa Nacional” (COELHO, 2000, p. 19). A orfandade institucional, por sua vez, é a convicção de que não existe interesse por parte das elites nas questões que são importantes para as próprias forças armadas, “quem advogue a favor dos seus pleitos, reconhecendo-lhes a pertinência e a legitimidade, quem se empenhe pelo respeito à integridade da peculiar estrutura da organização” (COELHO, 2000, p. 19).

Para além de identificar os efeitos do militarismo na sociedade, também é importante perceber as consequências do emprego policial dos militares. Embora as forças armadas e as forças policiais sejam institucionalmente distintas, existem muitas zonas de fronteira em crescimento. Teoricamente,

a polícia tem o papel de manter a ordem pública e a paz social, trabalhando contra o crime e na gestão dos conflitos sociais de forma permanente e com vigilância constante. Mas o Exército, de outra forma, tem a função de manter a soberania contra a agressão e intervenção de um inimigo externo. (SOUZA, 2015, p.209).

Tanto as polícias quanto as forças armadas têm na autorização para o uso legítimo da força uma característica comum, entretanto, seus métodos de emprego deveriam ser absolutamente distintos, uma vez que defesa e segurança pública são também questões diferentes. No caso da segurança pública, não deveria ocorrer o uso sistemático da força, enquanto no caso militar as armas são um instrumento de dissuasão.

Além disso, a doutrina, armamento, instrução e formação da Polícia e do Exército são necessariamente distintos. A Polícia não deveria aprender ou utilizar táticas de guerra, assim como o Exército não deve ensinar ou utilizar técnicas policiais nos contextos urbanos, por exemplo. (SOUZA apud MATHIAS, CAMPOS E SANTOS, 2016, p.122).

Rocha (2011) aprofunda a diferença entre o trabalho militar e o policial, inclusive do ponto de vista subjetivo. No caso do primeiro, o objetivo é tirar uma vida de outro ser humano, destruindo o inimigo e evitando atingir os cidadãos. “resolve-se essa contradição por meio de dois artifícios: desumaniza-se o inimigo e identifica-se a corporação à coletividade” (ROCHA, 2011, p.25). Por sua vez, o trabalho policial visa prender infratores da lei, que após o julgamento deveriam ser encaminhados para um sistema de reeducação e reinserção social. O militar não vê um cidadão, mas uma ameaça à sobrevivência do seu grupo, num processo de desumanização. “Nestas condições, é justo e digno matar, uma vez que se age em nome da pátria e em sua defesa” (ROCHA, 2011, p.25). Esse mesmo processo não se aplica aos infratores da lei, cidadãos do mesmo Estado.

Cabe pontuar que, em ambos os casos, devem ser respeitados os princípios do arcabouço internacional dos Direitos Humanos. Do ponto de vista bélico, todos os movimentos sociais e as lutas sociais que se desenvolvem no Brasil são infinitamente inferiores ao exército, o que comprova seu

emprego inadequado, e mais, o desvio da atenção de sua função principal que é a preparação para combate em selva ou ambiente urbano contra um inimigo decisivamente superior.

Entretanto, em países como o Brasil, as competências policiais e militares não são completamente definidas e, ao misturá-las, o próprio Estado desnuda sua fragilidade em garantir seus deveres e perde em legitimidade. O papel da polícia passa a ser defender o Estado, e não o cidadão, assim como é a tarefa dos militares (MATHIAS, CAMPOS E SANTOS, 2016).

Essa discussão fica mais clara no debate sobre os meios para se atender aos fins de cada uma das políticas públicas. “A busca dos fins pela guerra está indissolavelmente associada a uma escolha explícita dos meios a serem utilizados, detalhando seus modos de uso (...) Para a guerra, a decisão sobre os meios (e modos) é claramente uma decisão de governo” (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013, p.133).

No caso da segurança pública, não há clareza sobre os fins, e a decisão sobre os meios têm sido tomada pelos próprios meios, os policiais.

Isso soa curiosamente paradoxal. Na defesa, na qual se admite o máximo de força e de intensidade de uso de força, em que o limite da disponibilidade de força é o das possibilidades logísticas, tem-se consciência de que a escolha dos meios é integral à alternativa coercitiva, e que o seu uso tem que ser controlado e submetido para que não contradiga os fins. Na segurança pública, na qual a força é por definição “comedida”, conformada por critérios de legalidade e legitimidade, em que o que é autorizado remove capacidades inadequadas ou intoleráveis para uma dada preferência política, a aparência de tecnicidade cria a situação em que tudo se passa como se só existisse uma alternativa, a alternativa técnica policial para além da decisão política, como se essa alternativa fosse intrinsecamente satisfatória. (MUNIZ e PROENÇA JUNIOR, 2013, p.133).

Basicamente, vem-se adotando o modelo francês da *gendarmérie* e da polícia nacional, com “a divisão de funções policiais começa a se dar entre policiamento militarizado e policiamento como gestão política da população” (SOUZA, 2015, p.214). Nesse ambiente, não se discute mais guerra²⁹ e paz, mas intervenção e segurança,

a intervenção é um mecanismo essencialmente militar, é a ponta armada de um dispositivo geral de segurança. A segurança, neste novo contexto, pressupõe a minimização dos riscos, mas não dispensa os custos da morte. Os estados de violência recomendam a vigilância de cada um e a multiplicação dos limites territoriais. A segurança pública torna-se supra estatal e a guerra, local. (Gros, 2006 apud SOUZA, 2015, p.218).

Nesse ambiente, é reforçada a dimensão policial de combate violento ao varejo do crime. Embora em situações de guerra o direito não deixe de existir, muda muito a sua forma de aplicação, como acontece nas declarações de estado de sítio. “É a guerra civil permanente contra o inimigo in-

29 O uso banalizado da expressão guerra sempre teve conotação política, como sua utilização por Nixon em 1971 na “war on drugs” nos Estados Unidos.

terno” (SOUZA, 2015, p.211). Em ambientes de guerra, existem inimigos que podem ser eliminados, num processo que vai se naturalizando.³⁰

Neste trabalho, é focado o emprego das forças armadas em atividades policiais como o acompanhamento de lutas sociais. A partir de 1975, a atuação em atividades policiais foi questionada por alguns militares liberalizantes, como expressado pelo General Cordeiro de Farias:

[...] tenho-me preocupado com outra distorção da função militar: o Exército está se transformando em polícia. Ora, o Exército precisa pairar sobre todas as forças a fim de se resguardar para suas grandes e insubstituíveis funções. Mas ser polícia? Inva-dir casa à noite e prender pessoas não é função do Exército. Isso o desgasta profundamente. (BERTAZZO, 2005, p.10).

Nesse caso, a principal preocupação era com o moral e *status* das forças armadas, seja diante de outras forças, seja perante a sociedade como um todo. O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre defesa nacional de 2011 oferece alguns dados a esse respeito. Cerca de 50% dos entrevistados confiam totalmente ou muito nas forças armadas, enquanto cerca de 18% confiam pouco ou não confiam nada. A região Norte foi a que apresentou simultaneamente o maior e o menor grau de confiança. Quanto à escolaridade, ocorrem poucas variações. Já com relação a faixa etária, aqueles com mais de 45 anos apresentam maior confiança. (IPEA, 2011)

Outros dados interessantes são sobre que tipo de atividades compõem essa confiança. Em quatro regiões do país, a principal função das FFAA é o combate a criminalidade. A despeito da Constituição reservar o combate à criminalidade prioritariamente às polícias, 91,7% dos entrevistados acredita que essa deve ser uma tarefa das FFAA. Metade deles acha que isso deveria ocorrer de forma constante, e esse índice aumenta entre idosos, pessoas de baixa escolaridade e menor faixa de renda. Apenas no Sudeste a resposta foi defender o país em caso de guerra. O papel das forças armadas (parte das chamadas atribuições subsidiárias) é vista com maior importância na região Norte do país, onde 57,3% dos entrevistados disseram que “ajudar a população com serviços médicos e sociais e em casos de desastres naturais” é função das forças armadas, devendo estas também ser responsáveis por “passar para os jovens valores como responsabilidade e disciplina” (43% de respostas afirmativas na região Norte frente a 26,8% na região Sul) e “ensinar aos jovens uma profissão” (43,7% de respostas afirmativas na região Norte frente a 24,1% na região Sul). (IPEA, 2011, p.17) Essas impressões têm também forte relação com a cultura política autoritária que existe no Brasil, o que demonstra que esse aspecto não é exclusivo das forças de segurança, e sim é algo disperso pela população em geral.

30 Embora pareça óbvio, é importante pontuar que “os narcotraficantes não possuem um uniforme, nem um perfil específico que facilite sua identificação, como ocorre em situações de guerra convencional, em que os dois oponentes se reconhecem tanto pelas suas bandeiras quanto por seus uniformes. A suposta “identificação” do narcotraficante passa pelos estereótipos do negro, pobre e morador de favela. Como esses alvos são indiscerníveis dos habitantes das favelas, a “guerra ao tráfico” se transforma numa “guerra às favelas”. (Rodrigues, 2016, pg. 92)

Alguns autores argumentam que as forças armadas só devem atuar em questões transnacionais como as missões de caráter humanitário ou as ‘novas ameaças’, a saber: o tráfico de drogas, a imigração descontrolada e a degradação ambiental. Moskos citado por Bertazzo (2005) A “guerra as drogas” foi sugerida como doutrina pela potência hegemônica mundial, mas encontrou oposição entre os setores militares. Em reunião entre os Ministros da Defesa das Américas³¹, os representantes latino-americanos se opuseram a atuação das forças armadas no combate ao narcotráfico. Entretanto, esse discurso externo entra em contradição com as atividades de fato executadas, que focaram as auxiliares, com destaque para a segurança pública. (MATHIAS, CAMPOS e SANTOS, 2016)

Embora existam contradições dentro das forças armadas quanto a esse emprego, foi criada uma unidade do exército em Campinas com a justificativa de atuar no caso de greves policiais. Foram adquiridos novos equipamentos como munições não letais e armas de baixo calibre e iniciou-se um treinamento específico (BERTAZZO, 2005). Apenas no Rio de Janeiro, as FFAA já foram empregadas como forças policiais de forma pontual ou permanente diversas vezes. Segundo dados do Ministério da Defesa, foram realizadas 133 GLO entre 1992 e 2018.

Quanto a uma atuação internacional, embora os movimentos sociais formem redes e algumas vezes consigam repercutir suas pautas por todo o globo, na grande maioria das vezes, tratam-se de reivindicações voltadas para o Estado nacional, não justificando o emprego das forças armadas. Em resumo, “existem no mínimo três grandes riscos oferecidos pela policialização dos militares: o crescimento do autoritarismo político, a incompatibilidade entre os treinamentos e a ameaça de corrupção das FFAA” (BERTAZZO, 2005, pg. 66).

Em um ambiente de normalidade democrática, todo poder emana do povo e a autoridade fica depositada na Constituição, que todos devem respeitar. Num Estado de violência, é pertinente questionar “como este poder pode encontrar sustentação e respaldo num corpo especializado que, em última instância, promove uma guerra continuada?” (SOUZA, 2015, p.212).

Essa lógica estabelece limites flutuantes para a gestão da violência, pois as guerras travam-se em nome da existência de todos. De acordo com Souza, “A ambiguidade entre forças militares e forças civis somente se amplia nos Estados totalitários, que introduzem o medo e o terror na lógica do poder” (SOUZA, 2015, p.210). A militarização do Estado é exatamente isso, quando aumenta a punibilidade dos pobres, o crescimento da população carcerária e a vigilância eletrônica. “São extensões da guerra por outros meios. Agora o alvo é a gestão da cidade em seu interior, em suas ruas, praças e locais de circulação” (SOUZA, 2015, p.214).

31 Durante a VI Conferência de Ministros da Defesa das Américas ocorrida em Quito em 2004, o representante brasileiro, José de Alencar, rechaçou a proposta dos Estados Unidos, defendendo que a polícia e as agências de inteligência deveriam ser empregadas contra o crime organizado. A exceção dos próprios Estados Unidos, Canadá e Colômbia, os demais países concordaram com o Brasil sobre a necessidade das forças armadas focarem a defesa contra ameaças externas. (Torres 2011)

4.5 A incapacidade do sistema político representativo de resolver conflitos

As dimensões das lutas sociais, inclusive seu âmbito internacional, têm relação com o contexto em que essas ações se desenvolvem. Em virtude do discutido até aqui, defende-se que o aumento e diversificação das lutas sociais, assim como o processo de criminalização e de desrespeito ao arcabouço dos direitos humanos, tem relação com uma profunda crise no âmbito dos direitos políticos não apenas no Brasil, como em outras partes do mundo.

Em 2008, ocorreu no Rio de Janeiro um amplo encontro de debates sobre cidadania e democracia, que produziu como síntese um conjunto de desafios para ampliar e atualizar as discussões sobre os dois conceitos. A maioria dos estudiosos do tema apontava para um consistente amadurecimento e consolidação da democracia, o que os golpes de diversas naturezas que ocorreram na América Latina provou ser incorreto. Outro prognóstico deste texto de 2008 é a afirmativa de que ninguém lutaria pela democracia. Na realidade, em quase todos os países ocorreram muitas manifestações e lutas sociais, mas não em defesa de uma democracia jurídica e processual, mas sim pela realização das promessas de democratização social e ampliação das margens democráticas na política. Compreende-se, pois, que

a democracia é, de certo ponto de vista, um sistema para organizar o poder em uma sociedade. É a partir do Estado que devem ser corrigidas as desigualdades de poder que ocorrem na sociedade. [...] Se a democracia não cria cidadania, é provável que ela se torne irrelevante para as maiorias. (OEA, 2008, p. 5).

Naquela ocasião, já estava claro que “nem só de eleições poderia vir o poder da democracia”. Os dois principais sentimentos que influenciam a descrença na democracia formal são a desconfiança dos políticos em geral e a desconfiança dos partidos, o que impacta principalmente o poder legislativo. Entretanto, também interferem o sentimento de participar de uma assembleia virtual, que não tem poder real; a influência dos meios de comunicação que são controlados pelos detentores do poder econômico e do governo; a ausência de ideologias e projetos nacionais de longo prazo; a identificação de ONGs e movimentos sociais como partidos substitutos; a adoção de estratégias sem força de longo prazo para provocar mudanças; a tutela do eleitor pelo Estado, assim como sua desresponsabilização, na lógica do “todos são iguais”; baixa consciência cívica; peso dos caciques políticos no funcionamento do sistema; peso do financiamento de campanha; a crença dos partidos políticos que tudo pode ser resolvido se vencerem as eleições, gerando frustração no eleitor... Enfim, um enorme conjunto de questões que caracterizam a crise da democracia atual.

Diferente do que o pensamento liberal defende, o texto aponta a baixa estatalidade como um dos problemas para a construção da democracia na região. Segundo o PNUD, “estatalidade é a capacidade do Estado de cumprir com suas funções e objetivos independentemente do tamanho e da

forma de organização da sua burocracia” (apud OEA, 2008, p.12). O Estado deve ter capacidade para a formulação de políticas públicas, e execução dessas políticas através da sua burocracia e para isso deve contar com o poder político necessário para aplicá-las.

Os direitos civis e sociais consagrados em nossas constituições só serão parte do cotidiano democrático na medida em que exista um Estado para garanti-los. A uma estatalidade fraca corresponderá uma cidadania fraca, o que quer dizer, a uma democracia limitada. (OEA, 2008, p. 11).

Enfim, as lutas sociais ocorrem mesmo em estados consolidados, mas diante das disfunções dos Estados, elas se ampliam. Mais uma vez, o texto se debruça em explicar o porque da fraqueza de alguns Estados, apontando: o baixo controle do cidadão sobre o poder público; a ausência de modernização das burocracias civis e a falta de capacidade na elaboração de políticas; problemas de divisão e na escolha dos membros dos três poderes; problemas no pacto federativo firmado; fragilidade no controle legítimo da força e a percepção de que as leis do Estado não são para todos.

Numa democracia representativa como a brasileira, a partir da teoria clássica de formação do Estado, deveria ocorrer uma lógica de pesos e contrapesos entre os poderes executivo, legislativo e judiciário capaz de frear entre si os excessos passíveis de serem cometidos por qualquer um dos poderes. Se por um lado a Constituição Cidadã de 1988 contempla em seu texto uma série de ferramentas de participação social, por outro ela manteve em essência um sistema político falho em vários aspectos, que abrem margem para a não recente, porém em aprofundamento, crise do sistema político brasileiro.

Um dos seus elementos é o baixo poder dos partidos políticos, cuja ineficiência em funcionar como um canal de comunicação para a população alimentou a insatisfação não apenas com a política, mas com o próprio Estado, “[u]ma vez que as demandas sociais apresentadas não foram alvo de um amplo debate na sociedade mediado pelos partidos, o papel dessas legendas como representantes da sociedade ficou restrito” (SANTOS, 2014, p.90). A baixa representatividade dos partidos e lideranças abriu espaço para o crescimento de um discurso de ódio aos políticos “tradicionais” e a própria política, como se fosse possível viver sem ela. Sem os partidos, têm se constituído grupos de natureza distinta como aqueles que puderam ser observados nas manifestações de 2013.

Desde grupos formalmente constituídos a redes informais e verticalmente constituídas com o discurso contrassistêmicos, como os Anonymous, pareceu surgir um anarquismo multifacetado. Isso porque essa crítica ao Estado também atraiu pessoas que simpatizam aqui no Brasil com as ideias conservadoras do Tea Party, partido da ultradireita estado-unidense que condena a interferência estatal. Ainda no bojo da manifestação, outra pequena parcela conservadora pode ser destacada, organizada no movimento de intervenção militar. (SANTOS, 2014, p.91).

Outra falha do sistema político brasileiro é sua alta penetrabilidade, embora de forma pouco transparente, pelas diversas forças do poder econômico. Isso fez com que relações de natureza escu-

sa fossem firmadas entre poder público e privado. Embora não sejam novas, as denúncias de corrupção vêm sendo mais amplamente divulgadas pela imprensa e alimentaram o sentimento da inoperância do sistema político, ainda que não provoquem reflexões sobre as raízes das relações espúrias entre poder público e privado.

As lutas sociais já foram utilizadas como saída para a resolução de outras crises políticas no passado, como em 1984 pelas “Diretas Já”, em 1991 pelo impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, ou em 2016 contra e a favor da presidenta Dilma Rousseff. Nessas ocasiões, havia um objetivo político claro a ser conquistado. Em 2013, esse objetivo não era consensual, e mesmo as sugestões de encaminhamento concretas que surgiram para a resolução da crise não se generalizaram pela sociedade. O que prevaleceu foi um sentimento de desgaste da política brasileira, e da incapacidade do seu sistema se abrir à participação social, ou seja, “por ser uma falha geral das lendas, trouxe reação popular não somente ao partido do governo, mas a todos os partidos e à própria forma de fazer política” (SANTOS, 2014, p.93).

As lutas explicitam o desgaste dos partidos em realizar a sua função de representante dos diversos interesses que existem na sociedade. Soma-se a isso a inoperância do poder político representado pelas diversas instituições estatais para responder às variadas demandas sociais com agilidade. Uma dessas instituições são as polícias, que ao atuarem diante dos protestos de forma violenta, ampliaram as manifestações, embora a crise na segurança pública também não seja uma novidade no país.

Enfim, detecta-se uma crise na forma como os direitos políticos se configuram no Brasil, e mesmo uma crise de legitimidade das instituições. Embora haja um certo consenso social de que a democracia ainda é o melhor sistema político,

[...] esse contexto denota que a democracia representativa está em crise, e a democracia direta é um ideal viável apenas em pequenos grupos ou comunidades. A democracia deliberativa poderia unir as duas anteriores, mas ainda é um modelo frágil, que padece de arranjos clientelistas nos poucos casos onde ocorre. (GOHN, 2014, p.435).

O sistema político buscou dar respostas a essa crise, ainda que de forma insuficiente, o que fez com que a crise seguisse se aprofundando. A proposta de um plebiscito sobre o sistema político apresentada pela presidente Dilma Rousseff como resposta às demandas populares pouco avançou, sofrendo forte reação do *status quo*. Também não houve a formação de novas lideranças políticas, e tampouco o abandono de práticas que geraram críticas, como a corrupção. “A ausência de um partido mais atuante como oposição reforçou essa ausência de representação, típica onde há competição política” (SANTOS, 2014, p.92).

Também está em xeque toda a arquitetura da participação historicamente constituída, como conselhos, conferências, orçamentos participativos e outros. O Brasil não conta com uma Política

Nacional de Participação Social. Houve uma tentativa de efetivá-la via Sistema Nacional de Participação através do decreto 8.243 de 2014, porém, seu conteúdo foi fortemente criticado, em especial pela grande mídia. A iniciativa buscava regulamentar instâncias permanentes de diálogo, assim como incentivar a participação da sociedade na elaboração, implementação e no acompanhamento das políticas públicas, inclusive por meios digitais. Essa iniciativa não seguiu adiante, e a crise perpetuou na democracia participativa, além da representativa.

Por isso, segue necessária “uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação, e seja capaz de incluir e processar os projetos de transformação que sujeitos políticos historicamente excluídos dos espaços de poder trazem para o cenário político” (CACCIA-BAVA apud GOHN, 2014, p.436).

Nesse sentido, a possibilidade de grandes protestos políticos seguiu e segue aberta no cenário brasileiro, pois as instituições continuam carecendo de legitimidade política. As conquistas cidadãs dos últimos anos no país melhoraram os índices de pobreza e promoveram a inclusão social mediada pelo consumo, mas não avançaram na questão dos direitos políticos. Sem esses canais de expressão, em um momento ou outro, as lutas sociais explodem. Nesse ambiente de crescimento da crise política, crise na segurança, Estado militarizado e aumento das lutas sociais, o governo tem optado por utilizar suas forças de segurança, e o resultado é a não resolução das crises, o aumento da violência e, por sua vez, das violações aos direitos humanos.

5 ENTRE O DIREITO E AS VIOLAÇÕES NO BRASIL

Neste último capítulo, serão analisadas as normativas brasileiras elaboradas em concordância com as formulações de direitos humanos já apresentadas, com destaque para a Constituição de 1988. Também serão apresentadas as legislações que conflitam com o direito de protesto, e que contém um olhar criminalizador das lutas sociais. Entretanto, a criminalização não ocorre apenas no Legislativo. Nesse sentido, também são apresentadas as violações cometidas pelo Executivo e Judiciário brasileiros, o que vem tornando a prática generalizada.

5.1 Normativas nacionais de acordo com os direitos humanos

É importante deixar claro que os tratados internacionais já discutidos e ratificados pelo Brasil têm a mesma força de uma lei aprovada por deputados e senadores, em alguns casos, inclusive, contando com *status* especial que os igualam à Constituição. Dessa forma, a cada documento ratificado, o Estado brasileiro gera um conjunto de direitos e deveres que passam a integrar o nosso ordenamento jurídico.

O Estado tem dois tipos de obrigações: a de respeitar e a de garantir os direitos consagrados, e como consequência, devem prevenir, investigar, punir e restabelecer ou reparar toda violação aos direitos humanos. Diferente da obrigação de respeitar, garantir implica numa série de medidas que o Estado deve adotar para que todo cidadão sob jurisdição daquele Estado esteja em condição de gozar seus direitos (INDH, 2014).

Para Bobbio (2004), os organismos internacionais devem atuar sob três aspectos: promoção (introduzindo os direitos humanos nos Estados que ainda não os adotam), controle (monitorar os compromissos assumidos) e garantia (sugerindo aperfeiçoamentos ou mesmo novos direitos e procedimentos). Sem isso, as cartas de direitos

São expressões de boas intenções, ou quando muito, diretivas gerais de ação orientadas para um futuro indeterminado e incerto, sem nenhuma garantia de realização além da boa vontade dos Estados, e sem outra base de sustentação além da pressão da opinião pública internacional ou de agências não estatais. (BOBBIO, 2004, p.37)

Mas o próprio autor aponta a debilidade do sistema internacional no que diz respeito ao reconhecimento e efetivação dos direitos, pois inexitem duas condições. A primeira, um poder comum forte capaz de prevenir ou reprimir as violações de direitos; e a segunda, a exigência de que cada Estado, para pertencer à comunidade internacional, reconheça as exigências contidas nas Declara-

ções provenientes de órgãos e agências do sistema internacional. (BOBBIO, 2004) Ou seja, guardadas as devidas ressalvas quanto à força do ordenamento jurídico internacional, essa tese segue a discussão observando as legislações nacionais.

O principal documento que garante o direito às lutas sociais como um resultado da combinação dos direitos à liberdade de expressão, reunião e associação é a Constituição Federal de 1988. Nela está presente a mesma ideia de Direitos Humanos do arcabouço internacional, que reconhece um conjunto de direitos pertencentes a toda a humanidade.

Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988).

Os fundamentos cidadania e dignidade da pessoa humana são posteriormente desenvolvidos na própria Constituição, que em seu artigo 5º descreve os direitos civis e políticos protegidos no Brasil da seguinte maneira: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

Esses direitos são explicitados em 78 incisos, sendo que alguns deles tratam especificadamente sobre o tema deste texto. Nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal, a liberdade de expressão é reconhecida, pois é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. Ou seja, a questão da não identificação dos participantes das lutas sociais aparece desde a nossa Constituição. A seguir a Constituição garante a liberdade de consciência e de crença, em particular religiosa. Em seu inciso VIII, determina que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política”, e por fim, em seu artigo IX, garante a liberdade de “expressão intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença”.

A questão da liberdade de reunião e associação, assim como dos protestos aparece nos termos do artigo 5º, incisos XVI e XVII, fruto em particular das próprias lutas sociais pela redemocratização. No artigo 5º, inciso XVI, sobre a liberdade de reunião, consta que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente” (BRASIL, 1988). Ou seja, a realização de manifestações é permitida mediante um aviso prévio, que tem como intuito evitar que duas manifestações entrem em conflito por local e horário, garantindo assim que todos possam se manifestar. Nesse sentido, não está prevista a necessidade de as manifestações serem autorizadas pelo poder público. Nesse mesmo artigo, inciso XVII, afirma que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de cará-

ter paramilitar. Essa formulação tem relação com as normas internacionais que afirmam o direito de associação com fins pacíficos.

Os quatro incisos seguintes também tratam do direito de associação. O inciso XVIII fala sobre a vedação da interferência estatal na criação e funcionamento de associações e cooperativas. O inciso XIX trata da dissolução ou suspensão das associações, que só pode ocorrer mediante o trânsito em julgado de decisão judicial. O inciso XX aborda a voluntariedade da associação, assim como da permanência de cada indivíduo no quadro de associados. Por fim, fala da legitimidade que as associações têm de representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Em poucas palavras, pode-se afirmar a partir dos artigos citados acima a completa compatibilidade entre o que diz a Constituição Brasileira de 1988 e as normativas internacionais de direitos humanos, em particular aquelas que dizem respeito as lutas sociais, fazendo com que ela de fato mereça o nome de constituição cidadã. Entretanto, assim como visto no arcabouço internacional, ela conta com formulações bastante amplas, fazendo com que as leis (e projetos de lei) que vieram posteriormente regulamentá-la em sua maioria não guardassem o mesmo espírito da Constituição.

Outro documento relevante é o Decreto 7.037/2009 (BRASIL, 2009), referente ao 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).³² O Programa traz os seguintes eixos que devem guiar a atuação do Estado na promoção e proteção de Direitos Humanos no Brasil: (I) Interação democrática entre Estado e sociedade civil; (II) Desenvolvimento e Direitos Humanos; (III) Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; (IV) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; (V) Educação e Cultura em Direitos Humanos; (VI) Direito à Memória e à Verdade.

Para o tema deste trabalho, o eixo I é o de maior interesse, pois reforça a necessidade de aumentar o controle social sobre a execução das políticas públicas, através de conselhos ou outras ferramentas de participação social, mas o documento não faz nenhuma menção específica às lutas sociais. Sem isso, é impossível manter um diálogo positivo entre o Estado e a sociedade civil organizada na busca dos seus direitos, ou mesmo pode-se questionar a possibilidade de diálogo, e, portanto, da democracia.

Outra legislação que vem sendo utilizada na defesa dos Direitos Humanos, em particular nas áreas em que se observam conflitos com as forças de segurança, é a Lei de Acesso a Informação, Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011), a exemplo de países como Chile, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai, entre outros. Historicamente, existe uma cultura do sigilo enraizada nos órgãos públicos que “impossibilita que a população conheça as normas de conduta que devem balizar a atuação policial, impedindo as-

32 Atendendo a recomendação do Congresso de Viena, de 1993, o primeiro PNDH data de 1996, e o segundo PNDH foi implementado em 2002, ambos durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O PNDH3 foi publicado em 2009, no governo Lula, e sofreu forte oposição entre ruralistas, a grande mídia, religiosos e militares por conter, por exemplo, a proposta de criação de uma Comissão da Verdade.

sim que seja exigido o cumprimento da estrita legalidade das ações dos agentes de segurança pública” (ARTIGO 19, 2017 c, p.30). Esta cultura também dificultava a apuração de informações sobre determinadas operações, assim como impedia a discussão mais ampla de políticas públicas voltadas para a área. Com isso, tanto o conhecimento real do quadro da segurança pública quanto o exercício do controle social por parte dos cidadãos eram obstaculizados.

A Lei de Acesso à Informação inverte a lógica do sigilo quando determina que a publicidade seja um princípio geral e dever constitucional dos órgãos públicos, considerando o acesso à informação como um direito fundamental da população, para qualificar sua capacidade de formar opinião sobre os assuntos públicos. É a regulamentação de um dos Direitos Humanos do arcabouço internacional e nacional que é o direito a informação. Ou seja, a regra deve ser a publicidade de todas as informações, e não a exceção. A partir dela, todos os órgãos passaram a criar um Serviço de Informação ao Cidadão, que deve servir como um canal facilitador. A Lei ainda avança quando determina quais os casos em que o sigilo é permitido e quando ele é proibido. Alguns documentos podem ser mantidos sigilosos por até 25 anos³³, como na hipótese de risco à soberania nacional, mas quando se tratam de violações aos Direitos Humanos, não é possível requerer o sigilo. Segundo seu artigo 21, “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso” (BRASIL, 2011).

O Brasil já foi objeto de julgamento da Corte Interamericana (caso Gomes Lund e outros X Brasil) em virtude da indisponibilidade das informações de detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado para os familiares de 70 militantes da Guerrilha do Araguaia entre 1972 e 1975. A Corte reiterou sua jurisprudência sobre o direito que toda pessoa tem de solicitar informações que estiverem sob o controle do Estado, uma vez que nos casos em que existem violações aos direitos humanos, as autoridades não podem declarar confidencialidade em razão, por exemplo, de segurança nacional, para deixar de entregar as informações requeridas pela investigação. (OEA/CIDH, 2009)

No arcabouço de leis que respeitam o Direito Humano às lutas sociais, existem algumas diretrizes sobre como deve ocorrer o emprego da força pelos agentes de segurança, estabelecidas pela Portaria Interministerial 4.226/2010 (BRASIL, 2010), editado pelo Ministério da Justiça e pela Se-

33 Podem ser sigilosas informações consideradas cruciais para a segurança da sociedade ou do Estado pois poderão: colocar em risco a defesa e a soberania nacional ou a integridade do território nacional; causar dano ou pôr em risco a condução de negociações ou relações internacionais, ou informações fornecidas por outros países e classificadas como sigilosas; oferecer maiores riscos para a estabilidade monetária, econômica e financeira do país; colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; causar dano ou colocar em risco os planos estratégicos ou de operações das forças armadas; colocar em risco a segurança das instituições ou de autoridades nacionais ou estrangeiras de alto escalão e seus familiares, ou comprometer serviços de inteligência, bem como de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

cretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Quanto à utilização da força, o Decreto determina que a utilização da força deva obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.

- Princípio da Legalidade: os agentes de segurança pública só poderão utilizar a força para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei.
- Princípio da Moderação: o emprego da força pelos agentes de segurança pública deve, sempre que possível, além de proporcional, ser moderado, visando sempre reduzir o emprego da força.
- Princípio da Necessidade: determinado nível de força só pode ser empregado quando níveis de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos.
- Princípio da Proporcionalidade: o nível da força utilizado deve sempre ser compatível com a gravidade da ameaça representada pela ação do opositor e com os objetivos pretendidos pelo agente de segurança pública.
- Princípio da Conveniência: a força não poderá ser empregada quando, em função do contexto, possa ocasionar danos de maior relevância do que os objetivos legais pretendidos. (BRASIL, 2010).

Ainda segundo essa Portaria, em seu primeiro anexo, o uso da força “deverá se pautar nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos” (BRASIL, 2010) e, de fato, é este conteúdo que se encontra no texto. É vedado explicitamente, por exemplo, em seu artigo 6, os disparos de advertência, uma vez que seus efeitos são imprevisíveis. Entretanto, este material não possui diretrizes específicas para o emprego em situações de conflito social.

Embora existam as leis acima citadas que protegem o direito de manifestação, o judiciário brasileiro oferece uma enorme variedade de situações de criminalização como algumas que serão citadas adiante. Entretanto, existem honrosas exceções como a oferecida no Habeas corpus 5574 no Superior Tribunal de Justiça, pelo ministro Luiz Vicente Cernicchiaro. Em seu despacho, a respeito de uma ocupação de terra realizada pelo Movimento dos Sem-Terra, o ministro afirma que “Movimento popular visando implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático” (COLETIVO DE DIREITOS HUMANOS DA VIA CAMPESINA BRASIL, 2016, p.23).

Outro exemplo positivo insere-se no contexto das ocupações escolares de São Paulo em 2015. O TJ-SP proibiu a reintegração de posse em algumas unidades escolares. Essa decisão foi confirmada pelos desembargadores da 7ª Câmara de Direito Público do TJSP, afirmando que as ocupações poderiam ser mantidas, em especial, pela falta de diálogo com os estudantes manifestantes (ARTIGO 19, 2017b, p. 73).

Um último exemplo selecionado é fruto da ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em 2014, baseada na descrição de violações ocorridas em oito

manifestações distintas entre os anos de 2011 e 2013. Após idas e vindas, em outubro de 2016, logo após o TJ adotar posição contrária aos pedidos da Defensoria, o juiz Valentino Aparecido de Andrade, da 10ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo, condenou o estado a pagar 8 milhões de indenização por danos morais coletivos, além de “determinar que fosse criado um protocolo de uso da força em protestos em um prazo de 30 dias e que armas menos letais – como balas de borracha, bombas de efeito moral e gás lacrimogêneo – só poderiam ser utilizadas em situação excepcionalíssima” (ARTIGO 19, 2017b, p.77), cabendo à PM, em caso do emprego do armamento, “informar ao público em geral que circunstâncias justificaram sua ação e qual o nome do policial militar que determinou a repressão. Além disso, outras providências são a não-imposição de limitações de tempo e lugar às manifestações, bem como que policiais militares tenham identificação com nome e posto visível na farda” (ARTIGO 19, 2017b, p.77).

Esses exemplos são importantes, pois mostram que o Estado como um todo, representado nos seus três poderes, precisa atuar em concordância com os direitos humanos. Dada a visibilidade dos casos de violência policial, a responsabilidade pela garantia do direito de protesto tende a ser comumente atribuída apenas ao executivo.

5.2 Violações ao direito de protesto

Antes de relatar as várias denúncias de violações aos Direitos Humanos computadas por diversas entidades no período recente em manifestações, é importante esclarecer no que consiste uma violação aos Direitos Humanos. Ela apresenta os seguintes elementos: 1) trata-se de um ato ou omissão atribuível ao poder público; 2) que viola uma norma de Direito brasileiro ou Direito Internacional; 3) a norma é vinculante para o respectivo órgão. (GOMES, 2016)

Em outras palavras, é necessariamente atribuível ao poder público a violação, entendendo o poder público de forma ampla, ou seja, incluindo os três níveis de poder – federal, estadual e municipal – as três esferas desse poder – executivo, legislativo e judiciário – e mesmo abrangendo as empresas públicas e autarquias. Da mesma maneira, a violação não consiste apenas na agressão em si. A omissão no processo de prevenção (momento anterior) ou a não assistência adequada às vítimas (momento posterior) também se configuram como violações aos Direitos Humanos.

Por outro lado, nem toda agressão é necessariamente uma violação aos Direitos Humanos. No caso, por exemplo, de uma violência física de um homem contra uma mulher, esta agressão não é uma violação aos Direitos Humanos, e sim um crime tipificado pelo direito interno. A violação é a insuficiência das políticas do poder público em empoderar a mulher, criar leis adequadas às situa-

ções, não oferecer instituições aptas e com qualidade para receber denúncias dessa natureza, não ter julgado o agressor criminalmente, não ter oferecido condições psicossociais e jurídicas para que a mulher rompa o ciclo da violência, entre outras questões (GOMES, 2016).

Outro aspecto importante é que as normas dos Direitos Humanos devem estar vinculadas a órgãos específicos. Ou seja, embora o poder público seja algo amplo, deve estar claro qual é o órgão responsável pelo tipo de violação específico, pois isso é o que possibilita a reparação³⁴ do direito para a vítima e a construção de medidas para evitar novas violações, mesmo se o caso for de omissão. Para a legislação internacional, crimes como a tortura, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e o genocídio são imprescritíveis e não são sujeitos à anistia ou indulto, sendo superiores ao direito interno dos países.

Os últimos cinco anos de turbulência política no Brasil marcam uma ampliação no processo de ocupação das ruas e uma diversificação dos sujeitos que tomavam essa atitude. Da mesma maneira, uma série de medidas passou a ser tomada para questionar o direito às lutas sociais, o que vai muito além da repressão pura e simples, e avança com a aquisição de novos armamentos, a proposição de novas legislações e a criação de jurisprudências que limitam a liberdade de expressão e reunião. Ou seja, as três esferas de poder têm relações com as violações. Não é um processo exclusivo das forças de segurança.

5.2.1 Violações pelo legislativo

O documento fundante do Estado brasileiro, a Constituição de 1988, protege os direitos à liberdade de expressão, de reunião e de livre associação, embora uma série de leis que criminalizam as lutas sociais venham sendo aprovadas nos últimos anos. Esse não é um processo exclusivamente brasileiro, como aponta o Instituto Nacional de Derechos Humanos (2014), vêm sendo aprovadas leis que ampliam a definição de delitos como a desordem pública, que a equipara a atos de terrorismo, leis que ampliam a margem de atuação das forças de segurança. No caso brasileiro, além da já antiga Lei de Segurança Nacional, chama a atenção a Lei Antiterrorismo, a Lei de Organizações Criminosas e a Portaria de Garantia da Lei e da Ordem. Cada uma será apresentada abaixo. Mas

34 A reparação por violação de Direitos Humanos pode ter diferentes formas, como: restituição, compensação e satisfação. A restituição é a devolução de um bem ou condição anterior. A compensação é a indenização pelo dano causado pela violação quando a restituição não puder reparar todo o dano. A satisfação é a declaração formal de reconhecimento do dano, expressão de arrependimento, pedido de desculpas, por vezes, publicado em jornais de grande circulação (GOMES, 2016).

cabe também pontuar que existem diversas leis em tramitação que desejam ampliar o arcabouço repressivo das existentes atualmente.

Como apresentado, existe apenas uma pequena legislação sobre a questão das lutas sociais no Brasil, ou seja, embora presente na Constituição, esse direito ainda foi pouco regulamentado.

A inexistência de lei para o uso das forças policiais no contexto das manifestações sociais no Brasil é prejudicial para a liberdade de expressão, uma vez que gera uma margem de discricionariedade muito larga, para que o Estado se utilize de seu poder de coação de forma desproporcional e arbitrária contra os manifestantes. (ARTIGO 19, 2017a, p.53).

Em outros termos, essa ausência de legislações específicas cria um ambiente de insegurança forte, pois abre espaço para as interpretações mais diversas sobre como deve ser a atuação das forças de segurança frente as situações de tensão que ocorrem durante os protestos. Da mesma maneira, dificulta o exercício do controle social sobre como a política pública é executada.

Além disso, a maioria dos projetos de lei em tramitação tem um conteúdo criminalizador, contrariando as normativas internacionais de Direitos Humanos. Segundo a ONG Artigo 19, em relatório produzido em 2015 sobre o direito de protesto no Brasil, há em tramitação mais de 21 projetos de lei que visam impor restrições ao direito de manifestação nas três esferas de poder nacional.

5.2.1.1 Lei de Segurança Nacional

A Doutrina da Segurança Nacional foi irradiada no Brasil através dos cursos da Escola Superior de Guerra nos anos 50 e 60, em especial aqueles escritos sistematizados por Golbery do Couto e Silva. Anteriormente, a ESG viveu forte influência doutrinária norte-americana, mais especificamente do *Nacional War College* e posteriormente da Escola das Américas³⁵, força essa conquistada após a II Guerra Mundial. A principal intenção da doutrina era orientar a política norte-americana no mundo bipolar, classificando a União Soviética como uma ameaça à Segurança Nacional, conceito este ambíguo e amplo, pois abrange a democracia, o capitalismo, e até mesmo o *american way of life*.

A doutrina tem influência de uma visão funcionalista da sociedade como um corpo social uno e harmônico, onde todas as partes têm uma função. Nesse sentido, áreas destoantes devem ser

35 A Escola das Américas foi fundada em 1946 no Panamá como um instituto do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, mas ganhou notoriedade na década de 60 pelo papel estratégico que cumpriu na formação de militares latino-americanos em ações anticomunistas, incluindo o uso de tortura em seu currículo, conhecimentos implementados em várias das ditaduras do continente. Em 1984 passou a funcionar nos Estados Unidos e em 2001 foi renomeada para Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança (WHINSEC).

objeto de limpeza social, e não há espaço para o conflito ou o contraditório. Também tem forte influência geopolítica, a partir da qual o Brasil é visto como uma possível potência do Sul do Hemisfério Ocidental, devendo, portanto, alinhar-se automaticamente aos Estados Unidos.

Uma das diretrizes da doutrina tem relação com a revisão do conceito do que seja nacional. Tradicionalmente, esse conceito estava atrelado à proteção das fronteiras contra um eventual ataque externo. Entretanto, a partir da doutrina, o inimigo passava a estar também dentro do país, atuando como forças de agitação com o objetivo de destruir as instituições nacionais. Nas palavras do General Breno Borges Fortes, comandante do Estado-Maior do Exército, em discurso pronunciado na 10ª Conferência dos Exércitos Americanos, realizada em Caracas, em 1973:

O inimigo [...] usa mimetismo, se adapta a qualquer ambiente e usa todos os meios, lícitos e ilícitos, para lograr seus objetivos. Ele se disfarça de sacerdote ou professor, de aluno ou de camponês, de vigilante defensor da democracia ou de intelectual avançado, [...]; vai ao campo e às escolas, às fábricas e às igrejas, à cátedra e à magistratura [...]; enfim, desempenhará qualquer papel que considerar conveniente para enganar, mentir e conquistar a boa fé dos povos ocidentais. Daí porque a preocupação dos Exércitos em termos de segurança do continente deve consistir na manutenção da segurança interna frente ao inimigo principal; este inimigo, para o Brasil, continua sendo a subversão provocada e alimentada pelo movimento comunista internacional. (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985, p. 60).

Essa mudança tem relação com a bipolarização do mundo na Guerra Fria, onde estavam, segundo a mesma doutrina, de um lado os Estados Unidos e os amigos da democracia, e de outro lado a União Soviética e os países comunistas.

Outra diretriz da doutrina de segurança nacional é a subordinação de todos os aspectos do país à segurança nacional, materializada pelo que a ESG escolheu e definiu como Objetivos Nacionais Permanentes. Em outros termos, a segurança nacional subordina a economia, o desenvolvimento, os direitos civis e políticos, a educação. A materialização disso é observada já na ditadura militar, quando órgãos ou observadores ligados à área de segurança proliferaram em todo o poder público. O Executivo passou a dominar os poderes Legislativo e Judiciário, a exceção da Justiça Militar.

A Lei de Segurança Nacional, Lei 7170 de 1983, em seu artigo 15º, condena a prática de sabotagem contra instalações militares, meios de comunicação, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragens, depósitos e outras instalações congêneres. É uma lei que enfoca atos lesivos à integridade territorial, à soberania nacional, ao regime político vigente e aos chefes dos Poderes da União.

Nos protestos de 2013, a polícia enquadrou um casal na Lei após sua prisão com uma mochila que continha explosivos e bombas de gás lacrimogêneo. “O artigo foi utilizado pela polícia como

uma tentativa de impor penas mais altas aos manifestantes presos nos protestos” (ARTIGO 19, 2013, p. 131).

A grande ironia é que o Brasil adotou a doutrina de segurança nacional criticando a estratégia de dominação mundial socialista, exógeno ao contexto brasileiro. Mas na verdade, o conteúdo da doutrina, também externo ao Brasil, é fruto do desejo de manutenção da hegemonia norte-americana. Enfim, fica patente a ausência de um olhar efetivamente nacional na construção doutrinária.

Atualmente, há uma retomada da Doutrina de Segurança Nacional e o Estado escolhe os inimigos internos que lhe convém naquele momento. Não apenas opositores políticos (comunistas, petistas, esquerdistas ou outras siglas), mas também segmentos da sociedade mais pauperizados têm sido vistos como desestabilizadores do regime. É um raciocínio linear, onde a pobreza gera a marginalidade, a marginalidade gera a criminalidade, a criminalidade o perigo e por fim a violência e o medo; raciocínio fortalecido pela grande imprensa.

5.2.1.2 Lei Antiterrorismo

A Lei Antiterrorismo (Lei Federal 13.260/2016), é uma norma que claramente criminaliza os direitos já discutidos aqui. Ela enfrentou muitas críticas por parte da sociedade civil e dos movimentos sociais durante todo o seu processo de tramitação. A justificativa, também bastante controversa, para sua promulgação era que o Brasil precisava se adequar a padrões internacionais de combate ao terrorismo.

A principal polêmica em torno do projeto era o que poderia ser considerado terrorismo e o que não seria terrorismo, assim como quais as penas condizentes com os danos causados. A imprecisão dos termos abre margem para a criminalização das lutas sociais, como aconteceu durante a tramitação. Na proposta inicial, questões políticas e ideológicas compunham a lista de razões para uma prática terrorista. Na versão aprovada pelo Senado, incluiu-se o termo extremismo político no rol de motivações para a prática do crime. No intuito de proteger direitos, foi necessário incluir um parágrafo que diz que a classificação de terrorista não se aplica

à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatório, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais. (BRASIL, 2016).

Na proposta inicial da Lei definia-se o crime de terrorismo como um “atentado a vida alheia”, mas com o tempo incluiu o “terrorismo contra coisas”, abrangendo objetos e bens. Assim, diversas condutas foram reunidas sob o rótulo de terrorismo, sofrendo penalizações desproporcionais. Por exemplo, “o ato de depredar patrimônio público ou privado pode ser classificado como terrorista, mesmo o sistema jurídico brasileiro já contendo o crime de dano, que, aliás, é uma das acusações mais comuns contra manifestantes que são alvos de processos judiciais” (ARTIGO 19, 2017b). No momento da sanção presidencial, dois itens que especificavam o “terrorismo contra coisas” foram vetados, mas outras brechas para a criminalização foram mantidas na lei aprovada.

A Lei Antiterrorismo foi utilizada no Contexto das Olimpíadas, permitindo o monitoramento de quase 100 pessoas pela Agência Brasileira de Inteligência e detenção de indivíduos considerados suspeitos. Ainda assim, como veremos, após a provação da Lei, muitos Projetos de Lei foram apresentados visando a retomada dos textos anteriores com maior potencial de criminalização. (ARTIGO 19, 2017b).

5.2.1.3 Lei das Organizações Criminosas

A Lei 12850, de 2013, mais conhecida como Lei das Organizações Criminosas, também foi empregada pelo judiciário para criminalizar os movimentos populares. Isso ocorreu principalmente devido ao conceito de organização criminosa. Em seu artigo segundo,

considera-se organização criminosa a associação de 3 (três) ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos ou que sejam de caráter transnacional. (BRASIL, 2013)

Segundo Oliveira (2015), as organizações criminosas existentes hoje nasceram em movimentos populares, e por isso sua boa aceitação nas comunidades locais. Elas existem desde o século XVI com o objetivo de proteger as pessoas, em especial do ambiente rural, contra as arbitrariedades praticadas pelos poderosos do Estado. Por outro lado, outras organizações criminosas foram criadas ou fomentadas pelos Estados que lhes ofereciam estrutura, como a pirataria. Algumas organizações cresceram tanto que, além das suas atividades ilícitas, passaram a financiar campanhas eleitorais para controlar os governos dos países, como é o caso da Máfia Italiana. Entre as organizações paramilitares, a mais antiga é a “Scuderie Le Cocq”, nascida no Rio de Janeiro em 1964, que atuava como polícia paralela, tendo setor de informação, contrainformação, e até um sistema de radioco-

municação e de assuntos estratégicos. Tinha 800 associados, contando até mesmo com dois deputados estaduais.

A lei de organizações criminosas proporcionou às autoridades ferramentas investigativas, como a delação premiada. Em reportagem de agosto de 2016, a revista *Carta Capital* apontou a utilização da Lei para criminalizar os movimentos sociais. Para a professora da Fundação Getúlio Vargas, Heloisa Estellita, em entrevista à reportagem, a lei é “expansiva, perigosa, e de uma severidade desproporcional”, tendo gerado mais problemas do que soluções. Entretanto, se ela fosse interpretada dentro dos limites constitucionais que protegem a liberdade de manifestação, ela não serviria para a criminalização de movimentos político-sociais. Estellita lembra que o Supremo Tribunal Federal discutiu o direito de manifestações em 2011, quando debateu a legalidade das chamadas “marchas da maconha”. Naquele julgamento, prevaleceu a ideia de que a liberdade de expressão e de manifestação somente pode ser proibida quando for dirigida a incitar ou provocar ações ilegais e iminentes. Na mesma linha, O chefe do departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia da Faculdade de Direito da USP, Sérgio Salomão Shecaira, explica que o problema da lei é a generalidade, pois não faz uma descrição muito específica da conduta que se pretende incriminar, permitindo múltiplas interpretações. (CARTA CAPITAL, 2016)

Um caso simbólico ocorreu em Porto Alegre, quando o delegado Omar Abud indiciou oito estudantes secundaristas, um jornalista e um cineasta por associação criminosa em meio a protestos por melhoria na educação, manifestações pacíficas e ocupações de escolas. O procurador regional dos Direitos do Cidadão, Fabiano de Moraes, considerou intolerável e criminalizadora a classificação. “Eles exigiam mudanças, os seus direitos, e isso passa bem longe de ser uma organização criminosa. Fica clara a aplicação errônea da lei nesse caso”. (CARTA CAPITAL, 2016)

Outra oportunidade em que a lei foi utilizada de forma criminalizadora foi contra o MST de Goiás, pela ocupação de duas fazendas, um dia após o assassinato de um trabalhador rural no interior do Pará. Deborah Duprat, procuradora federal dos Direitos do Cidadão, afirmou em nota que a violência no campo é potencializada pela impunidade, pela paralisia da reforma agrária e também pela criminalização dos movimentos sociais. Quanto a acusação dos militantes de integrarem uma organização criminosa por pertencerem a um movimento, Duprah considerou “um desvirtuamento e uma falsificação da Lei 12.850, além de afronta ao princípio democrático”. (CARTA CAPITAL, 2016)

Por fim, essa lei foi aplicada a manifestantes que nem ao mesmo se conheciam antes da detenção, somente por estarem no mesmo local e apoiando uma mesma causa, sem indícios de que cometeriam nenhum crime. A utilização da lei é um flagrante equívoco, uma vez que é preciso comprovar expressamente vínculos de estabilidade e permanência. (ARTIGO 19, 2017A)

Para resolver o problema da criminalização e manter a lei, tramita o PL 5917, apresentado em

2016 pelo deputado Patrus Ananias (MG), na qual sugere-se o acréscimo de um parágrafo semelhante ao da Lei Antiterrorista, esclarecendo que não pode ser considerada associação criminosa “a conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais”. (PL 5917 de 2016)

5.2.1.4 Portaria da Garantia da Lei e da Ordem

A terceira medida que entra em conflito com os direitos que legitimam as lutas sociais é a portaria normativa de Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2013) emitida pelo Ministério da Defesa, fruto de uma abertura constitucional conquistada pelos militares ainda no período constituinte, que permite a atuação em questões internas. A portaria legitima o entendimento de que “[a] defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais são obrigações que se apresentam em pé de igualdade, no mesmo fôlego constitucional” (PROENÇA JUNIOR, 2011, p.336). Ou seja, as forças armadas mantiveram uma parte considerável do poder político após a redemocratização, como garantidoras da ordem.

A partir desse elemento, desde 1988, as forças armadas voltaram muitas vezes a cumprir ações que pertencem ao âmbito da segurança pública, mesmo que essa destinação não estivesse regulamentada e pesassem dúvidas sobre o impacto que esse tipo de emprego traz para a capacidade geral das Forças, como já abordado.

A publicação da Portaria deu-se em 19 de dezembro de 2013, durante a preparação para a Copa do Mundo, assim como a Lei Antiterrorismo, e justificou-se pela necessidade do Brasil estar preparado para receber bem os eventos internacionais. Nessa Portaria, é permitida a atuação de agentes das forças armadas em situações de perturbação da ordem e ameaça à segurança das pessoas e ao patrimônio público. Mais uma vez, a falta de precisão conceitual é usada de maneira a deixar brechas para a criminalização do direito às lutas sociais, afinal, não há especificações sobre o que seria perturbar a ordem. Nesse sentido, qualquer “excesso” cometido não fica passível de investigação e punição.

5.2.1.5 Outras Leis

O mesmo processo de criminalização se repetiu em 2016, com a chegada dos jogos Olímpicos. O Projeto de Lei 5768/2016 previa a criação de um foro especial para membros das forças armadas que cometessem crimes dolosos contra a vida durante os Jogos Olímpicos, dando mais liberdade de atuação aos militares. Nesse quadro, seria mais difícil garantir a responsabilização daqueles que eventualmente cometessem violações. Posteriormente foi aprovada a Lei 13491 em 2017, que altera o Código Penal Militar, incluindo entre os crimes cujo julgamento é da sua competência aqueles cometidos pelas forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem e outras ações subsidiárias. Em outras palavras, se um militar matar um civil durante uma operação de GLO, a partir de 2017 ele passa a ser julgado pela Justiça Militar e não pela justiça comum. A aprovação dessa lei atende a uma antiga reivindicação das forças armadas, que relatavam insegurança jurídica para a atuação em operações dessa natureza.

Outra medida institucional considerada criminalizadora é a Lei Federal 13.281/2016 (BRASIL, 2016), derivada da Medida Provisória 699/2015, editada em resposta a uma série de bloqueios realizados por caminhoneiros pelas rodovias do país em protestos contra o aumento de impostos e de combustíveis, a nova regulação alterou o Código Brasileiro de Trânsito para tornar infração gravíssima com multa, a ação de impedir o fluxo de veículos em qualquer via pública. Como vimos acima, o bloqueio de ruas e avenidas é reconhecido no arcabouço internacional de direitos humanos como uma medida válida para o aumento da visibilidade das reivindicações. Nesse sentido, a Lei é uma afronta direta ao direito de manifestação, que comumente se utiliza do bloqueio temporário de vias públicas.

Ao passar pelo Congresso, a lei se tornou ainda mais restritiva, pois desejava aplicar as penas também a pedestres, o que na prática inviabilizaria qualquer luta social através de multas altas, esvaziando a essência dessa liberdade fundamental. Após intensas manifestações por parte da sociedade civil, a parte relativa a protestos foi vetada na sanção presidencial.

A criação desse tipo de norma demonstra desproporcionalidade ao proteger exclusivamente a manutenção do trânsito regular, sem levar em consideração o valor fundamental da liberdade de manifestação e o fato de que, para se concretizar, os protestos de rua sempre causam um certo nível de incômodo social (ARTIGO 19, 2017b, p.42). A esse respeito, atribui-se ao Estado a tarefa de criar rotas alternativas para o trânsito, garantindo os dois direitos.

Cabe ainda ressaltar que, logo após a sanção presidencial, uma série de Projetos de Leis foram apresentados na Câmara e no Senado que visam o retorno ao texto oficial dos itens vetados das leis aqui apresentadas, ou mesmo a inclusão de novos agravantes. Não é objeto desta tese o aprofunda-

mento nas leis ainda em tramitação, mas alguns destes projetos serão brevemente apresentados abaixo.

5.2.2 Violações do judiciário

Segundo Sidekum, Wolkmer e Radaelli (2016), existem três equívocos legais no continente americano que levam à criminalização dos movimentos populares. O primeiro deles é o fato de termos um direito penal importado do colonizador (algo comum a quase todas as áreas científicas), o segundo são os efeitos do complexo de superioridade desse direito, e o terceiro é a hipervalorização do direito patrimonial em detrimento dos direitos sociais³⁶. A essas três características, soma-se o ambiente político autoritário já discutido anteriormente e conforma-se o cenário para a criminalização das lutas sociais. Esse processo será naturalizado a ponto de alimentar uma crença de que práticas criminosas se restringem aos membros das classes populares, justificando a repressão “aos sem-teto, sem-terra, sem emprego (todos refugos humanos) aqueles que trazem estampados no rosto a imagem do fracasso, diante de um modelo que se volta para os bem-sucedidos” (SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2005, p.130-131).

Nesse sentido, o judiciário fornece uma ampla gama de decisões que violam os direitos humanos. Uma dessas é criticada pela sua generalidade e por tomar decisões fora da sua alçada, sendo oferecida pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul que, em abril de 2007, em reunião do seu Conselho Superior e depois de um inquérito secreto realizado para apurar responsabilidades criminais do MST, decidiu unanimemente ‘extinguir’ aquele Movimento. Esse caso é detalhado na obra *Criminalização dos movimentos sociais: democracia e repressão dos direitos humanos*, de Aton Fon Filho. Ele aponta que o alvo das denúncias não eram indivíduos que eventualmente tivessem praticado ilícitos, mas o próprio movimento.

[...] o que nos parece mais importante destacar, sendo os réus acusados de pertinência a uma organização que se diz criminosa, é a própria organização que está, na verdade, sendo acusada – criminalizada – sem que lhe seja dada a oportunidade de defender-se. Quanto aos réus, são eles na verdade meros peões eleitos aleatoriamente, eis que qualquer um dos milhares de integrantes do MST poderia ser igualmente adequado para figurar na denúncia, dado que, ainda que pessoalmente nada se possa provar contra eles, o simples fato de admitirem ou ser provada sua filiação já justificaria a ojeriza do Ministério Público Federal no Rio Grande do Sul. (FON FILHO apud SIDEKUM, WOLKMER e RADAELLI, 2016, p.134).

36 Na Constituição de 1988 aparecem lado a lado como cláusulas pétreas o direito à vida e à propriedade.

O judiciário muitas vezes aplicou a censura prévia, algo que contraria o arcabouço de direitos humanos, por exemplo através da proibição dos manifestantes de usar máscaras, portar vinagre ou mesmo participarem de protestos. Exemplo disso em Minas Gerais foi o alvará emitido pela Juíza Maria Laura de Andrade Rangel Pires, proibindo os detidos de participarem novamente de protestos, inclusive por redes sociais. A Juíza ainda declarou que

[o] cidadão que participa das manifestações bem-intencionadas não se esconde, ao contrário, se mostra, pois se sente orgulhoso de fazer parte dessa história que está sendo escrita, infelizmente manchada por atitudes tão reprováveis quanto as que aqui se imputam aos autuados. (ARTIGO 19, 2017a, p.77).

Outra violação está expressa na utilização de bloqueadores de sinais de radiocomunicações durante os jogos das Olimpíadas e Paraolimpíadas no Rio em 2016, emitida pela Agência Nacional de Telecomunicações. O princípio número 5 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabelece que

a censura prévia, a interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação através de qualquer meio de comunicação oral, escrita, artística, visual ou eletrônica, deve ser proibida por lei e que as restrições à livre circulação de ideias e opiniões, assim como a imposição arbitrária de informação e a criação de obstáculos ao livre fluxo de informação, violam o direito à liberdade de expressão. (CIDH, 2000, p.1)

A medida é especialmente preocupante pois além de impedir a comunicação e dificultar a articulação de protestos sobre as Olimpíadas, uma autorização desse tipo também impossibilita o registro de eventuais violações cometidas, uma vez que os celulares vêm se tornando forte instrumento para denunciar abusos. (ARTIGO 19, 2017b)

As lutas de 2013 também oferecem exemplos de criminalização interessantes, inclusive por demonstrarem a rapidez de atuação do judiciário, poder reconhecidamente moroso. Em novembro de 2013, o Ministério da Justiça propôs criar “tribunais especiais”, que dariam prioridade para julgar os “infratores da ordem” durante os jogos da Copa do Mundo. Alguns governos estaduais propuseram ações semelhantes, como no caso do Rio de Janeiro e São Paulo, que anunciaram a implementação de postos de justiça itinerantes, com julgamentos em tempo real de manifestantes flagrados em atos ilegais, o que, mesmo para quem não é do direito, sabe que é incorreto, uma vez que é necessário um processo com direito ao contraditório e ampla defesa para se efetivar um julgamento. Essas ideias se efetivaram em dezembro de 2013 através da Portaria 8.851/2013 do Tribunal de Justiça de São Paulo, que cria o Centro de Pronto Atendimento Judiciário em Plantão (CEPRAJUD), que tem como competência apreciar prisões em flagrante e medidas cautelares processuais penais relacionadas a grandes manifestações na Capital. (ARTIGO 19, 2017a)

Algumas decisões negativas foram revertidas devido ao seu grau de absurdo e ilegalidade. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais expediu uma decisão, em junho de 2013, em que proibiu mani-

festações dos Sindicatos dos Policiais Civis de Minas Gerais (Sindpol) e dos Trabalhadores em Educação de Minas (SindUte), em greve naquela época, durante a Copa das Confederações fixando multa caso estas se realizassem. Entretanto, o ministro Luiz Fux (STF) caçou a liminar por considerar que “ela tolhe injustificadamente o exercício do direito de reunião e de manifestação do pensamento por aqueles afetados pela ordem judicial, contrariando o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal” (ARTIGO 19, 2017a, p.81). O ministro também considerou serem legítimas as manifestações populares realizadas sem vandalismo, preservando o poder de polícia estatal na repressão de eventuais abusos e ainda afirmou que “[a] insatisfação popular com as questões centrais da vida pública, inicialmente veiculada apenas em redes sociais na internet” e que, por isso, já permeava o debate público em um espaço no qual não podia ser notada fisicamente, tomou corpo e se transmudou em passeatas propositalmente realizadas em locais de grande significação e especial simbolismo, onde essas vozes, antes ocultas, podem ser percebidas com clareza pelos seus alvos, mercê de contribuírem para a edificação de um ambiente patriótico de reflexão sobre os rumos da nação (ARTIGO 19, 2017a).

Nesse sentido, o ministro manteve-se em comum acordo com as normativas internacionais, colocando limites às violações ao direito que vinham sendo cometidas. Existem outros exemplos negativos de restrições a manifestações de sindicatos, como a proibição de acesso a locais de trabalho, ou a proibição de presença de adolescentes e crianças filhos de grevistas em manifestações.

Os últimos exemplos apontam para a rica aplicação judiciária contrária aos direitos humanos, em especial durante os grandes eventos que aconteceram no Brasil na última década, com destaque para a Lei das Olimpíadas. Em decorrência, erigiu-se a militarização ostensiva das comunidades de baixa renda, a remoção forçada de comunidades para a construção de grandes obras, a falta de transparência nas informações, o desrespeito à legislação ambiental, entre outros. No que diz respeito ao direito de protesto, conheceu-se a proibição de bandeiras ou cartazes para outros fins que não fossem “manifestações festivas amigáveis” em espaços oficiais, ainda que a Constituição impeça restrições prévias à liberdade de manifestação de pensamento. Em alguns casos, espectadores foram expulsos dos estádios e ginásios.

Por fim, uma prática criminalizante do Judiciário é o interdito proibitório, um instrumento jurídico preventivo que impõe altas multas caso uma ação ocorra, como o fechamento de rodovias ou a realização de greves, por exemplo, o que limita de antemão o exercício do direito de protesto. Um exemplo ocorreu em Linhão (área de uma concessionária de energia elétrica no Mato Grosso ocupada há 10 anos). O judiciário impôs multa aos moradores que bloqueassem uma rodovia próxima, prejuízo com o qual os manifestantes não poderiam arcar, tendo portanto restrita sua liberdade de manifestação (ARTIGO 19, 2017b).

Cabe pontuar que o judiciário, além de ser um poder não eleito, tem poucos mecanismos externos de controle, ou seja, assim como nas forças armadas, seus membros são responsáveis pelo julgamento de falhas cometidas por eles mesmos, o que alimenta a autonomia e a impunidade do poder, e por conseguinte, permite a manutenção de violações aos direitos humanos.

Uma violação cometida no discurso, mas que pela sua gravidade deve ser mencionada aqui foi a postagem do promotor de justiça Rogério Zagallo na rede social Facebook sobre o Movimento Passe Livre:

Estou há duas horas tentando voltar para casa, mas tem um bando de bugios revoltados parando a Avenida Faria Lima e a Marginal Pinheiros. Por favor, alguém poderia avisar a Tropa de Choque que essa região faz parte do meu Tribunal de Juri e que se eles matarem esses filhos da puta eu arquivarei o inquérito policial. Petista de merda. Filhos da puta. Vão fazer protesto na puta que pariu... Que saudade do tempo que esse tipo de coisa era resolvido com borrada nas costas dos merdas... (ESTADÃO, 2014).

Por essa declaração, o promotor foi submetido ao Conselho Nacional do Ministério Público, e por ser reincidente, foi condenado a 15 dias de afastamento do cargo.

5.2.3 Violações do executivo

Por hábito, associam-se as violações do Executivo a atuação das forças de segurança, pois estas tendem a envolver ações de violência mais explícita. Entretanto, a burocracia estatal de forma ampla pode atuar no processo de criminalização, como sistematizado abaixo. Uma vez que nesta tese não foi realizado um levantamento minucioso de cada conflito, optou-se por elaborar a classificação geral das violações apresentada a seguir:

A- Exigência de autorização: Foi recorrente a exigência por parte de autoridades para que organizadores notificassem previamente a ocorrência de manifestações. Caso isso não ocorresse, se tornava uma justificativa para o emprego da violência.

Não há amparo na Constituição para que o Estado avoque para si a responsabilidade por autorizar os protestos. Também não há previsão legal para as exigências de disponibilização prévia dos trajetos, até mesmo porque muitas vezes esses são definidos de forma espontânea durante a própria manifestação. O aviso prévio não pode ser excessivamente burocrático e sua ausência não configura motivo legítimo para repressão do ato.

B- Criminalização simbólica: Houve um quadro de criminalização simbólica, quando autoridades públicas emitem declarações de criminalização dos manifestantes. Como já citado, em São Paulo, o chefe de gabinete da secretaria de segurança na ocasião das ocupações das escolas por

estudantes secundaristas em 2016 afirmou que seria preciso realizar ‘ações de guerra’ e ‘tática de guerrilha’ contra o movimento.

C- Criminalização seletiva: Houve um quadro de criminalização seletiva, ou seja, os argumentos e medidas tomados pelas autoridades não foram invocados em todas as manifestações que repetiam as mesmas características. Segundo a Artigo 19, “o que vimos foi o estabelecimento de um padrão diferente para protestos contrários ao impeachment, caracterizado não somente pela repressão policial, mas também por uma ‘preparação institucional’ para a criminalização dos manifestantes” (ARTIGO 19, 2017b, p.17).

D- Proporcionalidade no uso da força: Em algumas manifestações o contingente policial empregado foi numericamente desproporcional (algumas vezes até mesmo superior) ao número de manifestantes. Deve-se levar em conta a condição de um policial, fortemente armado e treinado, e a de um manifestante, na maioria das vezes portador de cartazes, bandeiras ou celulares. O número de policiais deve ser calculado sobre o necessário para proteger os manifestantes, e não para reprimi-los. A desproporcionalidade se configura não apenas numericamente, mas também a depender de qual a tropa convocada, a exemplo do choque ou da cavalaria que, por si só, tendem a causar medo e tensão.

E- Infiltração de agentes de segurança com o objetivo de criminalizar manifestantes: O caso que ganhou maior repercussão nesse sentido foi o do capitão do Exército ‘Balta’ infiltrado entre um grupo de manifestantes de São Paulo (2016), identificado quando 21 jovens foram detidos ainda antes do protesto. Conforme as diversas denúncias, esses policiais infiltrados, muitas vezes, teriam incentivado os manifestantes a praticarem atos violentos e teriam iniciado tumultos, visando legitimar e dar causa a uma ação mais dura da polícia (ARTIGO 19, 2017a). Em resposta ao grande debate público gerado, o Exército, em nota do dia 30 de setembro de 2016, afirmou que vinha fazendo uso sistemático da inteligência em ‘operações’ recentes. Na ocasião, nenhuma punição ocorreu. Recentemente, legalizou-se esse tipo de ação através da recriação do Sistema Nacional de Inteligência.

F- Vigilância digital: Segundo os próprios agentes de segurança, um esquema de vigilância nas redes sociais foi montado pelas polícias locais, pela ABIN e também pelo exército, além das gravações realizadas durante os protestos. Essa questão é mais problemática em países como o Brasil que ainda não possui uma legislação para tratar de dados pessoais e privacidade na internet, pois se é público, é passível de observação, mas se é privado, somente deveria ter o sigilo quebrado a partir de autorização judicial.

Em seu relatório divulgado em 2013, o O Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e de Expressão, Frank La Rue, apontou a necessidade de criminalizar a vigilância digital, seja por parte de atores públicos ou privados, recomendando que a transferência de dados

“deve ser suficientemente regulada para assegurar que os direitos humanos dos indivíduos sejam sempre priorizados”. Para o Relator, práticas de vigilância usadas a despeito da lei podem “enfraquecer os princípios básicos da democracia e é provável que tenham efeitos políticos e sociais nocivos” (La Rue, 2013).

O outro lado da liberdade de expressão é o direito à privacidade, pois em ambientes privados os indivíduos sentem-se mais seguros para formar sua opinião sem o receio de vigilância por parte do Estado. O cruzamento de dados pessoais também pode servir como forma de intimidação.

Em julho 2014, 23 ativistas do Rio de Janeiro se tornaram alvo de uma ação do Ministério Público a partir de um inquérito policial da Delegacia de Repressão aos Crimes de Informática, aberto devido a manifestações contra a Copa do Mundo. O inquérito contava com panfletos, investigações via Facebook, quebras de sigilo telefônico e de navegação dos militantes. Eles também foram proibidos de participar de novos protestos, sendo que três deles tiveram a prisão preventiva decretada por supostamente descumprirem a medida. Alguns só foram liberados após decisões de segunda instância, e Igor Mendes, após a suspensão do processo pelo Superior Tribunal de Justiça em 2015 (ARTIGO 19, 2017b). Em 2016, o judiciário ofereceu um exemplo positivo sobre o tema, ao derrubar as medidas cautelares em votação unânime no STJ.

G- Agentes de segurança sem identificação: Durante as manifestações, houve o emprego de agentes de segurança não identificados, o que é considerada uma transgressão disciplinar pelo próprio Regulamento Disciplinar do Exército, base para o das polícias. A identificação é fundamental para qualquer agente público, para que a sociedade possa fiscalizá-lo no desempenho da sua função, coibindo assim possíveis violações.

A Organização para Segurança e Cooperação Europeia, em suas Diretrizes para Liberdade de Reunião Pacífica, assevera que as identificações dos “agentes policiais devem ser claras e individualmente identificáveis”. Também aponta que cabe ao agente “não remover ou cobrir a identificação ou impedir pessoas de lerem-na durante o protesto” (OSCE, 2010).

H- Revista abusiva: Uma ação comum praticada por agentes de segurança é a ‘revista’, quando os policiais fazem uma busca no corpo e nos pertences de um indivíduo. Entretanto, quando ela ocorre sem uma fundamentada suspeita sobre o porte de armas ou outros ilícitos por parte do abordado, ela pode se tornar uma violação aos direitos humanos. “Feita de forma indiscriminada, e em uma frequência excessiva, a revista policial de manifestantes, além de ilegal, acaba por ter uma função intimidatória, acuando pessoas e invadindo sua privacidade, dada a posição de poder dos agentes” (ARTIGO 19, 2017b, p.23).

Outra abordagem intimidatória é aquela através da coleta de dados dos indivíduos que participam dos protestos e não se envolveram com crimes ou foram testemunhas. Também existem relató-

rios de Direitos Humanos como os da ONG “Artigo 19” que apontam a revista como uma ferramenta para se forjar flagrantes contra manifestantes.

I-Utilização inadequada de armas menos letais: As armas menos letais³⁷ foram amplamente utilizadas, não necessariamente obedecendo aos critérios de necessidade e proporcionalidade. Segundo o Coletivo Menos Letais, as armas de baixa letalidade ‘são equipamentos utilizados pelas forças de segurança do Estado a fim de dispersar multidões, conter possíveis danos ao patrimônio público e privado, e imobilizar aqueles reconhecidos como “infratores por meio da dor e do medo” (Coletivo Armas Menos Letais, apud ARTIGO 19, 2017a). O coletivo alerta que a depender da maneira como são utilizadas, elas podem causar graves lesões ou mesmo a morte.

A polícia tem orientações de como essas armas devem ser utilizadas, mas o emprego correto não ocorre sempre, como pode ser verificado nos casos em que tiros de balas de borracha foram dados em áreas acima da cintura, como a situação do fotógrafo de São Paulo, Sergio Silva, atingido no olho e que perdeu a visão. Quanto à questão da proporcionalidade, ela pode ser questionada em algumas táticas empregadas como a do ‘envelopamento³⁸’ ou do ‘Caldeirão de Hamburgo³⁹’, quando o direito à luta social é violado. As normas internacionais determinam a necessidade da existência de vias de fuga para os manifestantes. Há também relatos de ações de repressão que permaneceram mesmo horas após o término do ato.

Contudo, na legislação brasileira, não existe nenhuma norma que regule o uso de força policial no contexto das lutas sociais. O Decreto Interministerial 4226 de 2010 determina algumas diretrizes para o emprego da força pelos agentes de segurança pública, mas ele não tem força normativa e não trata do uso de armas de baixa letalidade especificamente. O Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias da ONU recorda que:

o gás não faz discriminação entre manifestantes e não-manifestantes, pessoas saudáveis e com problemas de saúde e também alerta contra qualquer modificação na composição química do gás com o propósito de infligir dor severa nos manifestantes e, indiretamente, nos transeuntes espectadores. (apud ARTIGO 19, 2017a, p.110).

37 “As principais armas de baixa letalidade que são utilizadas pela polícia durante os protestos são o spray de pimenta, o cassetete, a bala de borracha, a bomba de gás lacrimogêneo e a bomba de efeito moral” (ARTIGO 19, 2017a, p.105).

38 “O ‘envelopamento’ é uma técnica em que policiais acompanham um protesto por todos os lados, ocupando não apenas seu entorno, mas também ruas paralelas e locais para onde os protestos se destinam” (ARTIGO 19 BRASIL, 2017b).

39 “O ‘Caldeirão de Hamburgo’, também chamado de ‘kettling’, consiste em uma ação rápida da polícia em que soldados agem, sob a alegação de quebra de ordem ou de uma ação preventiva, cercando um grupo de manifestantes de maneira súbita e assim permanecendo muitas vezes por horas. As pessoas cercadas ficam sem acesso à água, à comida e não podem se movimentar, independentemente de terem cometido algum crime. Também é comum que sejam feitas detenções nesses momentos” (ARTIGO 19 L, 2017 b, p.25).

Segundo as Diretrizes para Liberdade de Reunião Pacífica, da Organização para Segurança e Cooperação Europeia, caso o spray seja utilizado, devem também ser colocados em andamento procedimentos de descontaminação. Além disso, “onde ferimentos ou mortes resultarem do uso da força por agentes policiais, uma investigação independente, aberta, imediata, e efetiva deve ser estabelecida” (OSCE, 2010).

J- Utilização de armas de fogo de maneira inadequada: Além do uso de armas de baixa letalidade, a polícia algumas vezes também utilizou armas de fogo, ocasionando a morte de manifestantes⁴⁰. Nesse sentido, tanto a ONU quanto o Decreto Interministerial já citado só admitem o emprego de armas de fogo nos casos de legítima defesa própria ou de terceiros em que houver ameaça de morte ou lesão grave. No mesmo sentido, o item 4 do Anexo I do Decreto Interministerial sobre o uso da força e de armas de fogo pelos agentes de segurança pública determina: “4. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.” (BRASIL, 2010)

Durante protestos, viu-se a utilização esporádica de armamento letal. Em 2016, num protesto do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto em São Paulo, um policial de folga passou atirando e feriu uma mulher na barriga. Outro manifestante foi ferido no tornozelo por agentes penitenciários em protesto em São Paulo também em 2016. (ARTIGO 19, 2017b) Felizmente, os dois casos citados, assim como outros, não terminaram em óbito, mas mesmos em situações tão sérias, raras vezes alguém é responsabilizado.

K- Enquadramento das detenções ocorridas:– Durante o protesto, podem ocorrer diversas detenções, seja para interromper uma aparente atividade criminal ou apenas para coagir, o que configura arbitrariedade. Nesse caso, chama à atenção a longa lista de tipificações penais em que os manifestantes têm sido enquadrados: “dano ao patrimônio público e privado; perturbação da ordem pública; vandalismo; resistência; desacato; desobediência; lesão; corrupção de menores; preparativos para ação incendiária; furto; porte de armas brancas; periclitamento da vida; crime ambiental; esbulho possessório; associação criminosa; crime contra organização do trabalho; dano qualificado e simples na forma tentada; fraude; injúria; roubo; incitar a invasão de prédio público; e invasão de domicílio”.⁴¹ (ARTIGO 19, 2017b, p.26).

40 O mais recente caso encontrado de óbito está relatado no site jbnócias. Trata-se da morte de Edvaldo da Silva Alves, 19 anos, morto dia 11 de abril de 2017. Edvaldo foi baleado por um Policial militar na cidade de Itambé (Pernambuco), quando participava de um protesto que fechou a rodovia PE-75 pedindo por mais segurança na cidade. Os manifestantes queimaram pneus e, para forçar a liberação da rodovia, o disparo foi efetuado. Posteriormente, o quadro da vítima se agravou vindo a óbito. O caso está sendo investigado.

41 Segue a descrição dos artigos mais utilizados para a criminalização e situações em que foram aplicados: Código Penal Associação Criminosa [“Formação de Quadrilha”] Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos. Parágrafo

A mais comum delas, de desacato, já foi objeto da CIDH, que não considera essas leis compatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos: “visto que se prestam ao abuso como um meio para silenciar ideias e opiniões impopulares, reprimindo, desse modo, o debate que é crítico para o efetivo funcionamento das instituições democráticas” (CIDH, apud ARTIGO 19, 2017A, p.133).

Entre todas estas classificações, algumas chamam a atenção acusações como a de dano tentado, ou seja, tentar cometer um crime que já é de menor potencial lesivo como é o de dano ao patrimônio; a de invasão de domicílio, ocorrida durante a tentativa de fuga dos manifestantes aos efeitos das armas menos letais como bombas de gás; e a corrupção de menores, imputada aos manifestantes maiores de 18 anos que estavam com os adolescentes menores de idade durante as ocupações escolares. Também salta aos olhos a aplicação da Lei de Segurança Nacional, criada durante a ditadura militar para coibir atos que lesem a integridade territorial e a soberania nacional, o regime representativo e democrático, e os chefes dos Poderes da União. Também é importante frisar que a materialidade do flagrante depende da “certeza visual do crime”, ou seja, o crime precisa ter sido presenciado. São extremamente graves que as prisões tenham como testemunhas apenas os próprios policiais.

Ainda que o Código de Processo Penal, em seu artigo 202, defina que “toda pessoa será testemunha”, o que significa que qualquer um pode prestar depoimento, sem discriminação, grande parte da jurisprudência brasileira afirma que o testemunho policial tem validade desde que “aufira credibilidade e coadune com o restante das provas” e, além disso, que seja “uníssono e coerente”. Além disso, há relatos afirmando que, em diversas ocasiões, outras pessoas também se ofereceram para testemunhar o que viram, mas que os delegados selecionavam as oitivas (ARTIGO 19, 2017a, p.122).

único. A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente. Dano Art. 163 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa. Dano qualificado [“Dano ao Patrimônio Público”] Parágrafo único - Se o crime é cometido: III - contra o patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista Pena - detenção, de seis meses a três anos, e multa, além da pena correspondente à violência. Desacato Art. 331 - Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa. Incitação ao crime Art. 286 - Incitar, publicamente, a prática de crime: Pena - detenção, de três a seis meses, ou multa. Incêndio Art. 250 - Causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem: Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa. Ato obsceno Art. 233 - Praticar ato obsceno em lugar público, ou aberto ou exposto ao público: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa. Além do Código Penal, leis como o Estatuto do Desarmamento e a Lei de segurança nacional também foram utilizadas pela polícia: Estatuto do Desarmamento – Lei 10.826/2003 Posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito Art. 16. Possuir, deter, portar, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob sua guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição de uso proibido ou restrito, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar: III – possuir, deter, fabricar ou empregar artefato explosivo ou incendiário, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar; [Ex: Coquetel Molotov] Lei de Segurança Nacional – Lei 7170/1983 Art. 15 - Praticar sabotagem contra instalações militares, meios de comunicações, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragem, depósitos e outras instalações congêneres. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos. Para mais ver Protestos no Brasil, 2013, pg 124 a 132.

Vários manifestantes relatam uma preocupação policial maior com a defesa do patrimônio do que com a segurança e integridade física dos manifestantes. Aqui, devemos lembrar que a função da força policial nos protestos não é o de estar presente em número suficiente para reprimir os manifestantes, mas, sim, o de fazer-se presente para protegê-los contra a violência física por parte de outras pessoas que possam sustentar opiniões opostas.

L- Detenções para averiguação: – Ocorreram também detenções arbitrárias para averiguação, prática que estava extinta desde a ditadura militar, visto contrariar o princípio essencial do direito da Presunção da Inocência. A Relatoria de Liberdade de Expressão, da CIDH, assinala que: “policiais não podem prender manifestantes quando os mesmos estão agindo pacífica e legalmente e que a mera desordem não é suficiente para justificar detenções” (ARTIGO 19, 2017A, p.120).

M- Isolamento: nas ocupações de prédios públicos, em alguns casos, o fornecimento de água, luz ou alimentos foi cortado, ou mesmo a comunicação com o exterior foi impedida, isolando os manifestantes que eram forçados a encerrar o protesto por questões materiais.

Um caso sério ocorreu em Chapecó (SC), em uma escola estadual ocupada, cuja diretora mandou trancar os portões e confinar os estudantes da ocupação em um corredor por 14 horas, sem alimentos e sem contato com parentes. A ação foi considerada excessiva pela promotora da Infância e Adolescência (ARTIGO 19 BRASI, 2017b, p. 28)⁴²

N- Produção irregular de imagens e sons: Outra questão recorrente foi a captura de imagens e sons dos manifestantes por parte da polícia. Uma vez que o material não é utilizado para fiscalizar a ação policial irregular, pairam dúvidas sobre com que finalidade, como é feita a filmagem, como é feito o armazenamento das imagens produzidas e a identificação dos manifestantes gravados. La Rue ressalta como essa medida pode afetar a livre troca de ideias. Da mesma maneira, a OSCE deixa claro “que a captura de imagens tanto por manifestantes quanto por agentes policiais é permitida, no entanto a captura e o processamento sistemático ou a natureza permanente dessas gravações pode levar a violações da privacidade.” Além disso, “as fotografias e as gravações de vídeo dos protestos com o propósito de acumular inteligência podem desencorajar os indivíduos a desfrutar da liberdade de reunião e, por este motivo, não devem ser feitas rotineiramente” (OSCE, 2010).

O- Apreensão ou destruição de materiais de gravação: Por outro lado, são constantes os relatos de apreensão ou destruição de máquinas fotográficas e celulares de comunicadores durante os protestos, até mesmo da grande mídia. Esses atos podem acontecer após o registro de alguma cena de atuação policial ou mesmo em situações de repressão policial generalizada, na maioria das vezes, de forma intencional (ARTIGO 19, 2017b). Essa situação dificulta o exercício de fiscalização pela população da atuação policial, além de criar um ambiente mais propício para a ocorrência de

42 Não foi possível verificar se a diretora recebeu alguma natureza de punição.

violações. Além disso, em caso de violações, com as imagens é maior a chance de ocorrerem denúncias comprováveis e puníveis. Segundo as Diretrizes para Liberdade de Reunião Pacífica da Organização para Segurança e Cooperação Europeia, “a captura fotográfica ou gravação de vídeo da operação policial por participantes e terceiros não deve ser impedida, e qualquer requisição para entregar o filme ou gravação digital de imagens aos policiais deve estar sujeita à prévia autorização judicial” (OSCE, apud ARTIGO 19, 2017^a, p. 141).

P- Condução inadequada de inquéritos policiais: Inquéritos policiais com razões vagas ou sem indícios objetivos apresentados pelas autoridades. Em alguns casos, foram relatadas ameaças ou mesmo o sequestro temporário de detidos. Também ocorreram denúncias de detidos que foram mantidos em locais sem o acompanhamento de advogados.

Uma das funções essenciais dos advogados, defensores públicos e promotores é justamente fiscalizar o cumprimento da lei e garantir que não exista abuso por parte das autoridades, motivo pelo qual têm o dever de acompanhar todo e qualquer procedimento policial que envolva um possível indiciamento, especialmente quando existam indícios de ilegalidade (ARTIGO 19, 2017a).

Q- Ausência de normativas específicas e desrespeito a Lei de Transparência e Lei de acesso a Informação: A Organização Não Governamental Artigo 19 se utilizou da Lei de Transparência⁴³ para enviar às secretarias de segurança pública de todos os estados do Brasil uma pergunta:

Quais as normativas adotadas pela Secretaria de Segurança Pública, especificamente para o uso da força durante manifestações e protestos sociais? Buscam-se normativas como, por exemplo, padrões operacionais, portarias internas e protocolos de uso de força utilizados nesses casos? (ARTIGO 19, 2017c, p.35).

Segundo a ONG, a maioria das respostas foi vaga, citando a Portaria Interministerial 4.226 de 2011, que estabelece as diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. Abaixo segue compilado elaborado pela ONG.

43 O Artigo 8º da Lei de Acesso à Informação afirma que é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas e custodiadas”.

Quadro 06- Síntese das respostas enviadas para ONG Artigo 19

Tipo de Respostas	Estados
Enviou as normativas	Roraima e Pernambuco
Indicou a existência de documentos mas não os disponibilizou	Amazonas, Bahia, São Paulo e Paraná
Respondeu de forma genérica	Rondônia, Tocantins, Ceará, Rio grande do Norte, Pará, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo
Informou sigilo e enviou o TCI	Nenhum
Informou sigilo e não enviou o TCI	Maranhão, Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal
Indicou a inexistência de protocolos	Minas Gerais
Nunca respondeu	Acre, Piauí e Sergipe
Não existe canal para fazer pedidos de informações	Amapá

Fonte: Reproduzido de Artigo 19, 2017b, p. 39

A primeira avaliação sobre as respostas dos estados não diz respeito ao conteúdo, mas sim sobre a dificuldade em consegui-las. De acordo com o *Relatório da Transparência da Segurança Pública no Brasil*, lançado em 2016 pela organização Segurança e Transparência Brasil foi constatado que apenas 6,2% dos órgãos de segurança disponibilizam as Normas de Uso da Força e os Protocolos Operacionais (ARTIGO 19, 2017c). Já os Relatórios sobre Uso da Força não foram publicados por nenhum estado, contrariando o dever da transparência ativa que tem qualquer órgão público. Foram constatadas limitações operacionais (nos próprios sites), procedimentais (não cumprimento dos prazos da legislação) e de conteúdo. Sem o conhecimento dos manuais, a atividade de controle social fica prejudicada, pois não há como precisar como os agentes devem agir nas situações específicas, e por sua vez a ausência de responsabilizações caso os agentes atuem de forma violenta.

Quanto ao conteúdo, por sua vez, alguns estados como Minas Gerais afirmaram que não existem esses manuais para o caso de lutas sociais, o que deixa a atuação aberta para qualquer arbitrariedade. Muitos estados também alegaram a necessidade do sigilo, entretanto, cabe salientar que as normativas não se referem a operações concretas, e sim operações padrão. Nesse sentido, não poderiam frustrar uma atuação futura por antecipação. Só podem ser classificadas como sigilosas as informações previstas na Lei de Acesso à Informação como imprescindíveis à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência), estabelecendo ainda níveis e prazos para esse sigilo.

A transparência nos dados que dizem respeito às questões de segurança pública é condição necessária para que seja possível o controle social, a discussão e, mais ainda, a participação popular efetiva na construção de uma política de segurança pública cidadã. Sem isso, é impossível discutir a atuação policial em lutas sociais de forma ampla, devendo o debate ficar restrito às violações cometidas pelos agentes públicos.

R- Punição dos delitos cometidos por agentes públicos: não foi encontrada nenhuma investigação de governo para processar e julgar os agentes públicos autores e instigadores da violência nas manifestações urbanas (ARTIGO 19, 2017c). Segundo o Sistema de indicadores de percepção social sobre a defesa nacional (2011), seis em cada dez entrevistados considera que seria difícil encaminhar uma reclamação ou denúncia contra as forças armadas ou contra algum de seus integrantes. Já a percepção sobre se os militares atuam de forma a discriminar os cidadãos por gênero, raça ou deficiência divide os entrevistados. (IPEA, 2011)

Como apresentado acima, uma enorme diversidade de violações ao direito de protesto é cometida diuturnamente pelos três poderes, mostrando a expansão do olhar criminalizador do exercício desse direito pela população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história, os protestos sociais foram os motores de importantes transformações, e forçaram a conquista de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; derrubaram ditaduras e garantiram o voto universal; o fim da escravidão e do *apartheid*; enfim, um enorme conjunto de questões que tocam a humanidade. Protestos, manifestações, eventos, marchas, reuniões, lutas, qualquer que seja a sua designação, são os criadores da democracia e da cidadania, assim como são os responsáveis pelas constantes tensões para a sua expansão. Por isso, os direitos humanos são históricos e nascem e se desenvolvem gradualmente, sendo fruto das lutas culturais, econômicas, sociais e políticas e, dialeticamente, avançando e sofrendo revezes.

É importante destacar que, independente da causa do conflito ou das motivações que levam cada indivíduo a se engajar em protestos sociais, como discutimos ao longo da tese, eliminar as lutas é impossível e, por muitos motivos, indesejável. Na atualidade, os protestos seguem presentes em todo o mundo, exigindo direitos, cobrando governantes e expressando a discordância com as coisas como elas estão. Eles se diversificaram em termos de táticas e reivindicações, estando integrados mundialmente.

Nesta tese, as lutas sociais são entendidas como um direito humano. As organizações internacionais de direitos humanos, em suas diversas esferas, reconhecem e protegem esse direito como a junção direta de três outros direitos: liberdade de expressão, liberdade de associação com fins pacíficos e liberdade de organização, mas existem outros direitos correlatos no arcabouço internacional de direitos humanos como o de participação nos assuntos políticos nacionais que também são importantes para pensar as lutas sociais. Eles se desdobram em várias espécies de lutas como as ocupações, os protestos, as marchas entre outros. Da mesma maneira, assumem vários tipos de pautas, predominando as lutas de natureza reivindicatória, de resistência e de desobediência civil. Cabe ressaltar: não existe a forma correta ou mais legítima de lutar. São pertinentes as críticas ao ocidentalismo, à generalidade e ao compromisso com a burguesia por parte dos direitos humanos. Entretanto, nada disso tira a sua validade enquanto uma ferramenta útil para a defesa dos povos que sofrem violações na disputa da correlação de forças. O ambiente internacional tem muitas funções para as lutas sociais como, por exemplo, servir de caixa de ressonância externa e caixa de repercussão interna de violações e reivindicações, fonte de inspiração para novas táticas, construção de laços de solidariedade e internacionalismo, realização de ações em redes transnacionais, criar mais uma arena de disputas políticas, entre outras.

Entretanto, para alguns, sobressaem as manifestações caracterizadas pela confrontação física entre militantes e forças de segurança, entendidas como perturbações a ordem. Sob esse entendi-

mento, as lutas sociais não são uma maneira adequada de se fazer política. Também há aqueles que entendem os protestos como uma manifestação política, mas ineficaz para a conquista dos seus objetivos. Não se trata de acreditar em algo próximo da “paz perpétua”, mas defendeu-se aqui que é possível tratar os conflitos de forma não violenta.

A participação política é direito de todo cidadão, e as lutas sociais são uma forma política de expressão das divergências e demandas daqueles que tiveram seu acesso a alguma dimensão da cidadania negado. A garantia de voto não é suficiente para o cidadão, que tem uma demanda permanente de participação política nos assuntos da sua comunidade. Mas mesmo com suas limitações, a democracia (criatura das lutas), é o melhor ambiente para acolher seu criador, pois acomoda melhor as divergências.

As lutas sociais, entretanto, cabem melhor quando recupera-se o sentido radical da democracia, onde a participação social é um meio para o desenvolvimento das potencialidades humanas, individual e coletivamente, combatendo uma visão elitista onde apenas uma parte da sociedade está qualificada para decidir por todos. Nesse sentido, quando o direito de protesto pacífico é protegido, funciona como uma ferramenta poderosa para promover o diálogo, o pluralismo e a participação social, criando um ambiente mais propício ao exercício democrático. Por isso, considera-se os movimentos populares como algo positivo, pois eles realizam diagnósticos sobre a realidade, constroem propostas, geram ambientes de pertencimento social entre outras coisas. As manifestações não alimentam a violência, pelo contrário, protegem a comunidade das explosões sociais violentas. Enfim, as lutas sociais são a base para a construção da cidadania e da democracia.

Proteger o direito de protesto não significa concordar que ele possa ocorrer de qualquer maneira. Este trabalho defende que é possível regulamentar as manifestações pacíficas respeitando os direitos humanos conforme visto em vários países do mundo. Um Estado pode colocar limitações razoáveis às manifestações ou mesmo dispersar aquelas que se tornam violentas, respeitando os direitos humanos internacionais e usando a força apenas quando estritamente necessário.

A gestão de manifestações de grupos opostos – como manter canais de comunicação abertos entre manifestantes e forças de segurança; como resolver eventuais conflitos sem lançar mão do uso da força, e, caso eles sejam necessários, executá-los segundo os princípios de necessidade, proporcionalidade e legalidade, prestando contas; todas essas questões e outras mais devem ser objeto de políticas públicas de Estado. Ou seja, o Estado deve garantir e proteger o direito de reunião, adotando medidas administrativas e normativas, desenvolvendo planos e procedimentos que sirvam pré, durante e pós manifestações (por exemplo, reordenando o trânsito) de maneira a fortalecer a democracia e a cidadania. Caso contrário, o resultado dos conflitos, repetimos, impossíveis de exterminar, é a violência e o confronto. Nesse sentido, nesta tese, não se defende a utilização da violência por parte dos manifestantes (embora isso aumente a cobertura midiática), não apenas porque essa modali-

dade não é protegida pelo arcabouço internacional dos direitos humanos, mas principalmente porque ela é ineficiente quanto ao diálogo com a população em geral, que é quem de fato garante a força política de qualquer reivindicação.

Os países da América Latina são fruto da combinação da fraqueza das instituições com uma tradição repressiva das forças de segurança. Embora seja considerada uma das regiões mais pacíficas do mundo, uma vez que praticamente não vivenciou situações de guerra clássica, predomina a concepção de que reivindicações sociais são ameaças ao poder instituído que, por esse motivo, deve-se contê-las e desestimulá-las, tratando como questão de polícia algo que é uma situação social natural. Nesse sentido, os protestos são vistos como antagônicos da ordem e da segurança, e a resposta dada pelo Estado a eles é sempre de muita violência. Por isso, ao observar os bons exemplos apontados pela ONU de países que respeitam os protestos nas suas múltiplas dimensões, praticamente não surgem sul americanos. Da mesma maneira, durante a pesquisa, a ausência de documentos sobre o tema no Mercosul ou na Unasul deixa clara a baixa importância do assunto na agenda dos países envolvidos. Em Estados e sociedades mais frágeis do ponto de vista democrático e cidadão, as instituições que podem empregar legitimamente a força são utilizadas em benefício de quem controla o Estado, ainda que em nome da população. No entanto, o recurso à violência contínua diminui a legitimidade do monopólio estatal da força e, por conseguinte, do próprio Estado. Nesse sentido, o recurso a violência por parte do Estado que enfrenta uma situação de crise diminui a sua legitimidade enquanto Estado. Para justificar esse ambiente de violência e reforçar a autoridade estatal, os Estados identificam ameaças, sejam elas reais ou imaginárias, pois a partir do momento em que a segurança nacional ou a moral pública (termos absolutamente inespecíficos) são invocadas, medidas extraordinárias passam a ser aceitas, incluindo a suspensão de direitos.

Existem normativas específicas dos direitos humanos sobre o emprego da força em situações de conflito social. Nestas, os protestos são considerados objeto do ordenamento jurídico interno e, portanto, objeto de atuação policial, e não das forças armadas. Muitas vezes, o emprego da força nos protestos sociais, mesmo aqueles espontâneos, tende a aumentar o conflito e a ampliar os danos causados. A dispersão só se justifica nos casos em que é necessária para a proteção dos próprios manifestantes. Policiais devem estar presentes em uma manifestação, desde que pacífica, com a principal função de proteger aqueles cidadãos. É preciso desestimular e punir militares que atuam segundo o seu próprio senso de justiça pessoal, decidindo como, quando e onde agir. Isso é mais difícil no caso das polícias, pois diferente das forças armadas, muitas carreiras policiais não são profissionalizadas, ou seja, não compartilham um conjunto de conhecimentos técnicos específicos e critérios claros de validade e legitimidade sobre o que é ou não aceitável no seu trabalho. Nessa ausência, aumentam as decisões extraoficiais dos policiais e o controle por parte da sociedade civil fica mais difícil. Enfim, algumas normativas existem, mas os países as incorporam de maneira distinta, sendo

que, no caso brasileiro, a realidade é a ausência dessas formulações, o que reflete em falhas no treinamento e na ausência de protocolos de ação que facilitam o trabalho policial e o controle desse trabalho por parte da população.

Além do problema normativo, há também um problema de cultura política autoritária. Deve ser incorporada na cultura policial a ideia de que eles precisam ser os maiores defensores dos direitos humanos, pois são estes quem protegem os mais vulneráveis. O mesmo vale para as forças armadas e mesmo para a sociedade em geral. De fato, a ideia de defesa dos mais fracos está presente nas corporações desde que estes estejam passivos. Quando os mesmos grupos adotam uma postura ativa na política, passam a ser percebidos como perturbadores da ordem, e os direitos humanos como um entrave para o bom exercício profissional. Inclusive, policiais e as forças armadas devem ter todos os seus direitos humanos protegidos como os de qualquer pessoa, e são preocupantes as taxas de mortalidade policial durante o seu exercício profissional.

É inegável a existência de uma crise na área da segurança pública, representada pelo assustador dado de que apenas 8% dos crimes cometidos é elucidado. Assim como no caso das forças armadas, a influência francesa e estadunidense é perceptível. Temos duas polícias, uma militar, inspirada nas forças armadas, e outra civil, de base política-jurídica, e ambas têm dificuldades para se entender, compartilhando uma tradição de investigações baseadas em provas testemunhais e não em provas técnicas. E a violência “à brasileira” é um misto de procedimentos arcaicos e modernos, ou seja, métodos e equipamentos para investigações ultramodernos são combinados não raras vezes como violações dos direitos humanos fundamentais, como a tortura. Junto às questões já apontadas na tese e ao aumento da corrupção dos agentes estatais, o sentimento de ineficiência faz com que parte da população escolha mais violência como forma de combater a violência, mas não se resolve a crise com a equação mais armamento, mais polícia, mais prisão e maiores penas. Na realidade, as respostas à esquerda (apenas com a mudança estrutural da desigualdade) e à direita (apenas com endurecimento penal) são insuficientes para resolver a violência e a crise na segurança pública. No entanto, é possível pontuar três questões que melhorariam a atuação da polícia nas situações de conflito social (e em outras), a saber: investimento na profissionalização, com ensino em acordo com as diretrizes dos direitos humanos; melhorias na gestão, com o aumento do controle social; e ampliação da utilização da tecnologia.

No Brasil, Estado em constante conflito entre ser ou não ser mais uma colônia, a desigualdade social, inclusive quanto ao acesso de bens e serviços do Estado, é um elemento fortemente presente. O país convive com problemas estruturais e atualmente passa por uma forte crise no seu ciclo de desenvolvimento, em que uma parte considerável da população não tem perspectiva de ser absorvida pelo sistema produtivo e vive desesperançada quanto às suas pretensões de inclusão e participação popular.

Vem da doutrina de segurança nacional a ideia de que a pobreza gera a criminalidade, a criminalidade gera o perigo, e, por fim, a violência e o medo, ambos alimentados pela imprensa. Entretanto, é a desigualdade, e não a pobreza, a raiz da violência e um forte combustível para conflitos sociais. Quanto a isso, é preciso também fazer uma forte crítica à discricionariedade do Executivo e do Judiciário quanto as violações cometidas contra o direito de protesto. As ações e decisões tomadas mudam conforme os grupos sociais envolvidos nos protestos. Esse comportamento fortemente classista também tem relação com uma visão do direito de protesto como um privilégio, e não como um direito que, portanto, deve ser objeto de tratamento igualitário por parte do poder público.

As instituições brasileiras sofrem com forte crise de legitimidade, em especial as políticas. É presente em muitas manifestações, e mesmo no senso comum, a recusa às estruturas e mecanismos institucionais de representação, tidos como corruptos e ineficientes (embora a tese da ineficiência seja questionável, uma vez que o acesso às políticas públicas muda conforme o estrato social). Em algumas manifestações, houve atos de rechaço até mesmo a partidos políticos historicamente ligados as lutas sociais. De fato, no caso brasileiro, os direitos políticos surgiram após os demais direitos, e embora na Constituição Brasileira de 1988 o direito à luta social esteja previsto, ocorre um processo forte de criminalização no executivo, legislativo e judiciário desse direito e de quem o pratica. Leis como a de Segurança Nacional justificam um conjunto de atuações arbitrárias do Executivo. Leis antigas veem recebendo novas interpretações criminalizadoras por parte do Judiciário. Por fim, novas propostas criminalizadoras veem sendo aprovadas, como a Lei Antiterrorismo, Lei de Organizações Criminosas entre outras pelo Legislativo.

Diante desse cenário, as forças armadas, em especial o exército brasileiro, vem a cada dia sendo mais intensamente empregado em questões de segurança pública, embora hoje a polícia militar tenha o contingente três vezes superior ao das forças. Essa atuação é prevista constitucionalmente, como Instrumento de Garantia da Lei e da Ordem, embora não necessariamente legítima. As polícias e as forças armadas podem empregar a força, mas as corporações têm (ou deveriam ter) objetivos, doutrinas, armamentos e instrução absolutamente distintos. Em síntese, as polícias devem se preocupar com os cidadãos, enquanto as forças armadas devem defender o país. A ideia de inimigo interno, combinada com a de guerra ao terror, é explosiva e equivocada. O objetivo das lutas sociais é conquistar o apoio das grandes massas, muito diferente do terrorismo, cuja tática é difundir o medo no seio da população.

É importante deixar claro que o não emprego das FFAA nos conflitos não significaria que a questão da violência estaria resolvida. Mas a entrada do exército no conflito também não diminui os índices de violência (e nem poderia), e ocorrem vários efeitos colaterais do processo de ‘policialização’ das forças armadas, a saber: muda a escala de importância das atribuições das forças armadas que vão gradualmente sendo desprofissionalizadas; o Exército se torna força auxiliar da polícia, os

militares passam a ser empregados no conflito violento contra compatriotas, as instituições se fragilizam e ficam mais suscetíveis a discursos demagógicos; ocorrem reformulações doutrinárias; recursos antes destinados à defesa são realocados para a segurança; cresce a tutela militar sobre o poder civil e o conseqüente autoritarismo político, enfim, um conjunto de questões que coloca em risco a democracia e a soberania brasileiras.

Há aqueles que defendem que as forças armadas não gostam da tarefa de policiamento interno, mas esta tese não percebe isso, seja porque as próprias forças mantiveram esse dispositivo nas Constituições, guardando seu lugar como “fiadoras” da política num ambiente altamente militarizado; seja por motivos pragmáticos, uma vez que a atuação em segurança interna garante investimentos e mantém as forças próximas da população. Entretanto, esse emprego pode afetar inclusive o *status* das forças armadas, pois o povo brasileiro as mantém em alta estima, mas 91,7% dessa população entende que a função das forças é o combate a criminalidade. Nesse sentido, talvez as forças armadas brasileiras tenham resolvido seu problema de orfandade adotando o papel social que lhes é atribuído, e não sua função de defesa propriamente dita.

Enfim, como resultado da tradição militarizada do Estado, da crise política, crise social, e crise da segurança pública, as forças armadas são empregadas nos protestos. Essa decisão não resolve nenhuma das crises anteriores e o pior, as estende para das forças armadas. Além disso, as violações aos direitos humanos permanecem e algumas vezes se tornam mais graves pela maior militarização do olhar para o problema.

A redação deste tese coincide temporalmente com a eleição de Jair Bolsonaro, um político e militar reformado que chega à presidência do Brasil capitalizando a crise política e de segurança pública que existe e, propondo para resolvê-las, a militarização do Estado, a criminalização das lutas sociais e das minorias políticas, e o emprego das forças armadas na segurança interna, uma agenda antagônica ao defendido neste trabalho. Ainda não é possível verificar como será o desenvolvimento do novo governo, mas é possível afirmar que as lutas sociais permanecerão existindo e que a relação entre governo e defensores dos direitos humanos tende a ser mais conflitiva que no período anterior.

Essa tese buscou demonstrar que não precisa ser necessariamente assim. Escrita tanto para o público dos movimentos populares quanto para o poder público, ela menciona pontos em que os direitos humanos e as diretrizes policiais estão em acordo, como sobre a necessidade de regulamentar o direito de protesto e sobre a condenação de ações violentas por parte dos manifestantes. Por outro lado, existem pontos absolutamente divergentes, como quando os movimentos sociais são considerados forças oponentes ao Estado. A experiência com a mediação de conflitos no governo de Minas Gerais que deu origem as investigações apresentadas nessa tese é um exemplo de política pública de sucesso nesse sentido. Também é possível investir em legislações específicas, combater a impunida-

de, e outras medidas propositivas em termos de políticas públicas que seguirão como linhas de investigação futuras. Enfim, uma cultura sólida de direitos humanos e um Estado forte, legitimado, democrático e respeitador dos direitos, são questões importantes para a proteção do direito de manifestação pacífica e para a gestão das atividades das forças de segurança de forma compatível com esse direito.

REFERÊNCIAS

A LEI de organizações criminosas contra os movimentos sociais. **Carta Capital**, São Paulo, 16 ago. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-lei-de-organizacoes-criminosas-contra-os-movimentos-sociais>. Acesso em 01 dez. de 2018.

ADORNO, S. Violência, ficção e realidade. *In*: SOUZA, M.W.(Org). **Sujeito: O lado oculto do Receptor**. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 181-188

AGAMBEM, Giorgio. Como a obsessão por segurança muda a democracia. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, nº 78, jan. 2014. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/como-a-obses-sao-por-seguranca-muda-a-democracia/>. Acesso em: 06 jun. 2015.

AGAMBEM, Giorgio. **Mais além dos direitos do homem**. Tradução Maurílio Duarte Costa Cor-rea.[S.I].2010. Disponível em: http://www4.pucsp.br/ecopolitica/downloads/art_2010_Mais_alem_direitos_homem.pdf. Acesso em: 12 ago. 2015.

AGUIAR DE PAULA, Helena Cristina. De que lado estão os direitos humanos? **FIDES: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**. Natal, RN, vol.2,p.105-115, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3754268>. Acesso em: 16 dez. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUDH). Escritório Regional para América do Sul. **Diretrizes para a observação de manifestações e protestos sociais**. 2017. Disponível em: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/02/Diretrizes_Portugu%C3%AAs_vers%C3%A3o-online.pdf. Acesso em 16 dez. 2018.

ARAÚJO, Cícero. Razão Pública, bem comum, e decisão democrática. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. v. 1. São Paulo: Editora 34, p.157-168, 2004.

ARENDT, Hannah. **Da Violência**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: nunca mais**. Petrópolis: Vozes, 1985.

ARTIGO 19. **Nas ruas, nas leis, nos tribunais: Violações ao direito de protesto no Brasil 2015-2016**. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/02/Nas-Ruas-Nas-Leis-Nos-Tribunaisviola%C3%A7%C3%B5es-ao-direito-de-protesto-no-Brasil-2015-2016-ARTIGO-191.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

ARTIGO 19. **Repressão às escuras: Uma análise sobre transparência em assuntos de segurança pública**. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2017/03/31/repressao-as-escuras>. Acesso em: 17 dez. 2017.

ARTIGO 19. **Protestos no Brasil 2013**. Disponível em: <http://artigo19.org/?p=4967>. Acesso em: 17 dez. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 50,n.3, p. 443-464, 2007.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**: dois tempos de uma história. 1ª. ed., Rio de Janeiro: Revan, 2003. 272p.

BENDIX, Reinhard. A ampliação da cidadania In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS. Carlos Estevan. **Política & Sociedade**. Vol.2. Nova Petrópolis: Companhia Editora Nacional, 1975.

BERLATTO, Fábila. A política dos discursos políticos: as duas retóricas da segurança pública do Paraná. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, PR. v. 19, n. 40, p. 123-134, Out. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

BERTAZZO, Juliana Santos Maia. **Papéis militares no pós Guerra Fria**: a perspectiva do Exército Brasileiro. Orientador: Eliezer Rizzo de Oliveira.2005. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

BERVANGER, Josias. Pesquisa do PNUD aponta principais valores dos brasileiros. **Sul 21**. [S.I], 26 mai. 2010. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/pesquisa-do-pnud-aponta-principais-valores-dos-brasileiros>. Acesso em: 05 jan. 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União**. 07 jul.1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**. 09 nov. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 05 jan. 2018

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos Decreto n. 7037, de 21 de dez. de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 22 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Lei complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**. 03 set. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos. Portaria Interministerial Nº 4.226. Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 jan. 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/24028895/pg-27-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-03-01-2011>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

BRASIL. Lei Federal n. 12.527, de 18 de nov. de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 18 dez. 2017.

BRASIL. Lei Federal n. 12694, de 24 de jul. de 2012. Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas. **Diário Oficial da União**. 25 jul. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12694.htm. Acesso em 18 dez. 2018.

BRASIL. Lei Federal n. 13.260, de 16 de mar. de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**. 18 mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em 18 dez. 2018.

BRASIL. Lei Federal n. 13281, de 23 de setembro de 2016. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Diário Oficial da União**. 24 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13281.htm. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. n. 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei no 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. **Diário Oficial da União**. 16 out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13491.htm. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n. 3.461, de 19 de dez. de 2013. Dispõe sobre a publicação de Garantia da Lei e da Ordem. **Diário Oficial da União**. 20 dez. 2013. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil** – o longo caminho. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. **Psicologia em Estudo**, Maringá, PR, 5 n. 2 p. 1-22, 2000.

COLETIVO DE DIREITOS HUMANOS DA VIA CAMPESINA. **A luta social e a tentativa de criminalização dos movimentos populares**. [S.I.]. São Paulo. 2016.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe Anual 2004**. Volumen II: Informe de la relatoría para la libertad de expresión. Washington, 23 de feb. 2005.

Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=459&IID=2>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Las Manifestaciones Públicas Como Ejercicio De La Libertad De Expresión Y La Libertad De Reunión**. *In*: Informe anual 2005. Washington, 27 de feb. 2006. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=662&IID=2>. Acesso em 01 dez. de 2018.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Monróvia, 20 jul. 1979. Disponível em: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_por.pdf. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretrizes da UE sobre a promoção e a proteção da liberdade de religião e de convicção**. Bruxelas, 24 de jun. 2013. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11491-2013-INIT/pt/pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FAHNING, José Roberto da Silva. **Manual de operações de choque**. Vitória: [s. n.], 2012.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1975.

FERREIRA, Luciano Vaz. Os preceitos da doutrina da segurança nacional e a sua implementação no Brasil. **Revista FADERGS**, Porto Alegre, RS, v.4, n. 2, ago.-dez, p. 21-33, 2012.

FON FILHO, A. Criminalização dos movimentos sociais: democracia e repressão dos direitos humanos. *In*: BUHL, K.; KOROL, C. (Orgs.). **Criminalização dos protestos e movimentos sociais**. São Paulo: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2008.

FORAM atos de guerrilha', diz Alexandre de Moraes. **Jornal O Tempo**. Belo Horizonte, 10, mai. 2016. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/foram-atos-de-guerrilha-diz-alexandre-de-moraes-1.1296540>. Acesso em: 01 dez.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Relatório final de atividades do termo de parceira n. 752962/2010**. Gestão e disseminação de dados da Política Nacional de Segurança Pública. São Paulo, 2013. 72 p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. Pública. São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf. Acesso em: 05 fev. 2018.

FOUCAULT, Michel. Soberania e disciplina. *In*: MACHADO, Roberto (Org.). **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1990. p. 179-191.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta: el primer derecho**. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 2005.

GHON, Maria da Glória(Org.). **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH**, Salvador, BA, v. 27, n. 71, p. 431-441, Ago. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792014000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

GOMES, David Francisco Lopes. **Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania.v.01**. Coleção Cadernos de Direitos Humanos. Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. **General Comment No. 34** on Article 19: Freedoms of opinion and expression. Geneva: [s.n.], 2011. Disponível em: <https://bangkok.ohchr.org/programme/documents/general-comment-34.aspx>. Acesso em: 18 dez. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS): Segurança Pública**, Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330_sips_seguranapublica.pdf. Acesso em: 18 dez.2018.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANO DO MERCOSUL. **Mapa estratégico 2015-2016**. Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/ippdh_mapa_estrategico_v7_20151.pdf . Acesso em 27 jan. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales**. Santiago do Chile, 2014

KRUG, E; DAHLBERG, L.*et al* **Violência: um problema global de saúde pública** - Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, Organização Mundial de Saúde. Genebra: 2002. Disponível em: <https://www.opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

LANGEANI, Bruno; BAIRD Marcello Fraganó; RISSO Melina. **De onde vêm as armas do crime: análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2013. Disponível em: http://soudapaz.org/upload/pdf/relatorio_2\0_01_2014_alterado_isbn.pdf. Acesso em: 19 dez. 2018.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **Instituições Políticas Democráticas: O Segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LIMA, R. S.; BUENO, S.; MINGARDI, G.. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322016000100049&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil** : ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção clássicos do pensamento político).

LOPES, Cleber da Silva; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; TORDORO, Marcos Antonio. Direitos Humanos e Cultura Policial na Polícia Militar do Estado do Paraná. **Sociologias**, Porto Alegre, v.

18, n. 41, p. 320-353, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222016000100320&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

MARTINS FILHO, João Roberto. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política** Brasília, DF, , n° 4. julho-dezembro de 2010, pp. 283-306.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular. 2009.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação, 1963-1990**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil y André Cavaller Guzzi. 2010. Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v. 25, n.73, p. 41-57, out. 2010.

MATHIAS, Suzeley Kalil; CAMPOS, Bruce Scheidl; SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH. **Íconos**, Quito, v. 1, p. 115-138, 2016.

MATUOKA, Ingrid. Lei de organizações criminosas, arma contra os movimentos sociais. **Carta Capital**. [S.I]. 05 ago. 2016. Sociedade. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-lei-de-organizacoes-criminosas-contr-osmovimentos-sociais>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MENDONÇA, Clarice; FUKS, Mario. Privação relativa e ativismo em protestos no Brasil: uma investigação sobre o horizonte do possível. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 21, n. 3, p. 626-642, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000300626&lng=en&nrm=iso Acesso em: 17 dez. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO afasta promotor que sugeriu à polícia matar manifestantes. **Portal R7**, São Paulo, 05, dez 2014. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/ministerio-publico-afasta-promotor-que-sugeriu-a-policia-matar-manifestantes-05122014>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

MORAES, João Quartim; COSTA, W. P. ; OLIVEIRA, E. R. **A tutela militar**. São Paulo: Vertice, 1987.

MUNIZ, J.O; PROENÇA JUNIOR, D. Armamento é Direitos Humanos: nossos fins, os meios e seus modos. **Sociedade Estado**, Brasília, DF, v. 28, n. 1, p. 119-141, Abr. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922013000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. **RES. 2200**. Nueva York, 16. Dic. 1966. Disponível em: [https://undocs.org/es/A/RES/2200\(XXI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2200(XXI)) . Acesso em: 01 dez. 2018.

OLIVEIRA, Caio Victor Lima. **Organizações criminosas: contexto histórico, evolução e criação do conceito legal**. [S.I] 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/39693/organizacoes-criminosas-contexto-historico-evolucao-e-criacao-do-conceito-legal>. Acesso em 18 dez. 2018.

OLIVEIRA, Eliezer R. de. A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**, n. 5, ano 2, p.71-83,2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *et al.* **Declaração Conjunta sobre liberdade de expressão e internet**. Budapeste, 03 jun. 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=849&lID=4>. Acesso em: 01 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei**. Havana, 07 de set. 1990. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/principios_basicos_arma_fogo_funcionarios_1990.pdf. Acesso em: 01 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal do Direitos Humanos** Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a corte Interamericana de Direitos Humanos contra República Federativa do Brasil: **caso 11.552 Júlia Gomes Lund e outras** (guerrilha do Araguaia). Washinton D.C., 26 de mar. 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Projeto de declaração sobre segurança nas Américas**. Cidade do México, 28 out. 2003. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf. Acesso em: 01 de dez. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaría de Asuntos Políticos. **20 preguntas para una agenda ampliada sobre la democracia de ciudadanía**. Rio de Janeiro, 2008.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO. Declaração **Sobre a Política do PCB**. Rio de Janeiro, 22 mar. 1958. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/1958/03/pcb.htm>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

PAULA, Helena Cristina Aguiar. De que lado estão os Direitos Humanos? **Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**, Natal,RNm v. 2, n. 2, p. 105-115, dez. 2011. Disponível em: <http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/view/130/489>. Acesso em: 17 dez. 2017.

PITKIN, H.F. O Conceito de Representação. In In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS. Cqrlos Estevan. **Política & Sociedade – volume 2**. Nova Petrópolis: Companhia Editora Nacional, 1975.

PROENCA JUNIOR, Domicio. Forças armadas para quê? Para isso. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 2, p. 333-373, De\ 2011 Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292011000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 27 jan. 2018.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. **Militares e política no brasil**. Brasília: IPEA, 2011

RODRIGUES, Thiago; de CASTRO, Flávia Rodrigues; MENDONÇA, Thaianne. A Exceção como Prática: as Políticas de Pacificação no Rio de Janeiro (2008-2015). **BRASILIANA– Journal for Brazilian Studies**. Londres, vol. 4, n.2, 2016. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/22168/20546>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Os Pensadores**. . São Paulo: Abril Cultural, 1978.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília,DF, v. 53, n. 1, p. 5-24, Jul. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 Dez. 2017.

SAMPO, C; TRONCOSO,V. La Violencia vinculada a la Criminalidad en Brasil y el papel de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de la Seguridad Pública. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Colombia, vol.10, n. 1, p.89-109.

SANTOS, Boaventura. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 46, jun. 1997.

SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro,RJ, v.10, n.1, p.86-95, mai.2014. Disponível em: <<http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 17 dez. 2017

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. Vol.2. São Paulo: Ática, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CRH**, Salvador, BA, v. 21, n. 54, p. 503-517, Set/dez, 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, Salvador ,BA, v. 27, n. 71, p. 417-429, Ago. 2014. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792014000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Dez. 2017.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo, Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEIDEL, Daniel (org.) **Mediação de Conflitos**: a solução de muitos problemas pode estar em suas mãos. Vida e Juventude: Brasília, 2007.

SERRA, Narcís. **La transición militar**: reflexiones em torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas. Barcelona: Debate, 2008.

SHARE, D. & MAINWARING, S. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. **Dados**, Rio de Janeiro,RJ, n. 29, v.2, p. 207-236, 1986.

SIDEKUM, Antonio; WOLKMER, Antonio Carlos; RADAELLI, Samuel Mânica. **Enciclopédia latino-americana dos direitos humanos**. Blumenau: Edifurb; Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2016. 760 p.

SOARES, S. A. **Controles e autonomias**: as Forças Armadas e sistema político brasileiro (1974-1999). São Paulo: Editora da Unesp, 2006.

SOUZA, L. A. F.. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. **Sociedade e Estado**. Brasília, DF, v. 30, n. 1, p. 207-223, Abr. 2015.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TARROW, Sidney. Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos. **Caderno CRH**, Salvador, BA, v. 22, n. 55, p. 151-161, Abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792009000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

TASCETTO, L. R.; SILVA, R. A. Direitos Humanos e Polícia. **Civitas**, Porto Alegre, RS, v. 8, p. 454-465, 2008.

TURNER, Jonathan. **Sociologia, conceitos e aplicações**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 2000.

TUROLLO Jr, Reynaldo. Protestos pró-Dilma foram ‘atos de guerrilha’, diz Alexandre de Moraes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 mai. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1769708-atos-contra-impeachment-foram-como-guerrilha-diz-alexandre-de-moraes.shtml>. Acesso em: 05 jan. 2018

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests. **A/HRC/22/28**. [S.l], 21, jan. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.28.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2018.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai. **A/HRC/20/27**. [S.l], 21, may. 2012. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf. Acesso em: 01 dez. de 2018.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO/CEBELA, 2016.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1974.

WERNECK VIANA, Luiz. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. **Dados** Rio de Janeiro, RJ, vol.39, 1996.

ZIZEK, Slavoj. **Violência**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2014.