

PARTICIPAÇÃO
RESPEITO POPULAR
DIVERSIDADE
EMPODERAMENTO DIREITOS ANCESTRALIDADE
INCLUSÃO REPRESENTATIVIDADE LEIS
DIÁLOGO EDUCAÇÃO MORADIA HABITAÇÃO
FORMAS NORM

E - BOOK

Participação Social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça

ORGANIZAÇÃO

Ouvidoria-Geral da DPE-RS, Fesdep
e CCULTIS/Unisinos

NIDADE
TIÇA
SOCIEDADE
ITOS HUMANOS
EMANCIPAÇÃO
REVISÃO
INDÍGENAS
LGBTQIAP+
LEGISLATIVO
DEFICIENTES
MULHERES
MEIO AMBIENTE
TRABALHO
ACOLHIMENTO
CORTES
DEMOCRACIA
COMUNIDADES
EX
QUILOMBO

PARTICIPAÇÃO
RESPEITO POPULAR
DIVERSIDADE
EMPODERAMENTO DIREITOS ANCESTRALIDADE
INCLUSÃO REPRESENTATIVIDADE LEIS
DIÁLOGO EDUCAÇÃO MORADIA HABITAÇÃO
FORMAS NORM

E - B O O K

Participação Social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça

ORGANIZAÇÃO

Ouvidoria-Geral da DPE-RS, Fesdep
e CCULTIS/Unisinos

NIDADE
TIÇA
SOCIEDADE
ITOS HUMANOS
EMANCIPAÇÃO
REVISÃO
INDÍGENAS
LGBTQIAP+
DEFICIENTES
MULHERES
MEIO AMBIENTE
LEGISLATIVO
TRABALHO
ACOLHIMENTO
CORTES
DEMOCRACIA
COMUNIDADES
EXI
QUILOMBOL

REALIZAÇÃO



Comissão de
Cidadania e
Direitos
Humanos



APOIO



P237 Participação social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do sistema de justiça / organização Ouvidoria-Geral da DPE-RS, Jânia Maria Lopes Saldanha, Rodrigo de Medeiros Silva, Alessandra Quines Cruz e Julio Picon Alt. – Porto Alegre: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2025.
204 p. : il., color.

E-book.

ISBN: 978-65-87983-35-6.

1. Participação social. 2. Defensoria pública. 3. Democracia. 4. Sistema de justiça. 5. Instituições. 6. Direitos humanos. I. Saldanha, Jânia Maria Lopes (org.). II. Silva, Rodrigo de Medeiros (org.). III. Cruz, Alessandra Quines (org.). IV. Alt, Julio Picon (org.). V. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (org.). VI. Título.

CDD: 344

CDU: 347.921.8

Sumário

PREFÁCIO

A DEFENSORIA PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

José Geraldo de Sousa Júnior8

SEÇÃO I: A AMÉRICA LATINA E SUA CAMINHADA DEMOCRÁTICA

Jânia Saldanha24

Tutela Judicial Efectiva, Incluyente y Paritaria en materia electoral

Irinia Graciela Cervantes Bravo29

El presidente de Colombia y su elusión constitucional en época de crisis

David Mendieta42

El golpe de estado de 2019 en Bolivia y los movimientos sociales que restauraron la democracia

Thomas Becker.....61

SEÇÃO II: O SISTEMA DE JUSTIÇA COMO REALIZADOR DE POLÍTICA PÚBLICA

Alessandra Quines69

A Psicologia no Sistema de Justiça Brasileiro: quais as condições do trabalho a ser feito?

Beatriz Tadwald Nunes.....73

Carreiras no Sistema de Justiça: A falta de interdisciplinariedade

Daiana Meregalli Schütz.....85

Contribuições do Serviço Social à participação social como caminho para a efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça

Silvia da Silva Tejadas97

SEÇÃO III: O SISTEMA DE JUSTIÇA E A DEFESA DOS VULNERABILIZADOS: REFLEXÕES, DENÚNCIAS E CONTRIBUIÇÕES

Claudete Aires Simas e Júlio Picon Alt.....119

Caminhos possíveis para a proteção de defensoras de Direitos Humanos: prevenção, reconhecimento, responsabilização e reparação e cuidado

Eduarda Garcia123

Racismo religioso e a resistência do Povo de Terreiro no Rio Grande do Sul
Baba Diba de Iyemonja e Oyagbèmi Luan.....136

Proteção de Defensores/as de Direitos Humanos: Uma contribuição ao debate sobre a relação com o sistema de justiça

Paulo César Carbonari150

SEÇÃO IV: O SISTEMA DE JUSTIÇA COMO NECESSÁRIO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Rodrigo de Medeiros Silva.....162

Acolhimento/Atendimento no Sistema de Justiça. Desafios para a efetivação

Patrícia Kettermann.....165

Ouvidoria-Geral e Conselho Consultivo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Camila Marques, Amanda Oi e Mariana Mello Henrique.....178

GALERIA DE FOTOS DO SEMINÁRIO192

PREFÁCIO

A Defensoria Pública e a Participação social nas instituições do Sistema de Justiça

José Geraldo de Souza Junior¹

O livro que tenho orgulho em prefaciар completa e reúne comunicações, postas em discussão no seminário “*Participação social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do sistema de justiça*” realizado nos dias 9, 10 e 11 de outubro de 2023, em Porto Alegre, no espaço da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

O seminário e a obra têm organização da Ouvidoria-Geral da DPE-RS, Conselho Regional de Psicologia (CRP-RS), Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-RS), Ccultis, Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa (CCDH-ALRS) e do Programa de Pós-Graduação de Direito da Unisinos.

Seus objetivos - do Seminário e do livro - são compartilhar e divulgar experiências entre os atores e organizações da sociedade civil que demandam respostas das instituições que compõem o Sistema de Justiça, e apontar caminhos para o acesso à justiça e o fortalecimento de sua participação. Para isso, o seminário conta com a participação de um amplo quadro de militantes, ativistas, defensores de direitos, juristas, pesquisadores e instituições que buscam cotidianamente a inclusão daqueles sujeitos que não têm garantido seus direitos fundamentais, enquanto o livro coloca em circulação e amplifica o auditório para a interlocução de alta intensidade que assim se estabeleceu.

A convocação temática - *Experiências de participação social na América*

1. Professor Emérito, ex-Reitor da Universidade de Brasília (UnB); pesquisador classe 1, coordena o Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua (Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPQ).

Latina, Acolhimentos no sistema de justiça: desafios para a sua efetivação, Carreiras do sistema de justiça: a falta de presença interdisciplinar, Proteção de defensores de direitos humanos e o tratamento encontrado no sistema de justiça, Perfis no sistema de justiça: ausências sentidas, Mediação de conflitos fundiários e o direito à moradia, Conselho consultivo da Ouvidoria da Defensoria: uma ampliação do diálogo democrático – aliada à qualificação das coordenações e mediações das mesas, dão a medida da relevância das questões postas em discussão, disso resultando o núcleo epistemológico-político do material autoral trazido para a obra.

Posso constatar que a Defensoria Pública – federal e estadual – continua o crescendo de uma afetação do sistema de acesso à justiça e a direitos, tal como tenho acompanhado em encontros dos quais tenho participado ², nos desafios que têm sido opostos ao esforço constitutivo de uma institucionalidade inédita no sistema de Justiça³, e no próprio diálogo para o qual tenho tido ensejo frequente de participar.

A propósito, em entrevista que dei para o Boletim DPU Escola Superior Fórum DPU Defensoria Pública e Acesso à Justiça⁴, aludi à emergência de uma agenda relevante de temas estratégicos, nos planos teórico e de aplicação, que logo se fez interpelante para prosseguir em análises que aprofundem a relação entre o sentido institucional-funcional da Defensoria Pública e a questão desafiante do acesso à justiça. Apesar de inicialmente pensados na articulação da Defensoria Pública da União e de suas atribuições específicas, dada a própria temática da entrevista, esses temas são instigantes para a atuação de todas as Defensorias Públicas estaduais e do Distrito Federal, emergindo como vórtices para uma atuação para além dos fixos quadros de processualização formal das violações a direitos.

Uma primeira questão para organizar essa agenda se coloca quase intui-

2. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ. José Geraldo de Sousa Júnior foi um dos palestrantes do 3º Encontro das Defensoras Públicas e dos Defensores Públicos do Ceará. Defensoria Pública do Estado do Ceará, 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/jose-geraldo-de-sousa-junior-foi-um-dos-palestrantes-do-3o-encontro-das-defensoras-publicas-e-dos-defensores-publicos-do-ceara/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

3. O Direito Achado na Rua. Depoimento sobre a Defensoria Pública e seu Poder de Requisição. YouTube, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Qe5xg6FFpEw>. Acesso em: 05 fev. 2025.

4. Defensoria Pública e Acesso à Justiça. Fórum DPU, v. 3, n. 11, 2017. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/enadpu/forumdpu/edicao-11>. Acesso em: 18 fev. 2025.

tivamente: quais seriam os principais desafios institucionais, econômicos e sociais de acesso à justiça?

Uma forte consideração nesse tema e, sobre ele, registros e reflexões que estão contidas em trabalhos nos quais as aproximações desde O Direito Achado na Rua, sua concepção e prática vem acumulando, sempre pensando um modo alargado de concepção do tema que leve em conta exatamente confrontar e superar esses obstáculos. O pressuposto para tal é apostar na democratização da sociedade e da justiça, abrindo-as à crescente participação da cidadania de modo a reduzir as barreiras econômicas, institucionais e sociais por meio de reconhecimento de sujeitos coletivos e de protagonismos que desindividualizem as demandas, pela afirmação das dimensões políticas que ordenam os conflitos mais agudos em nossa sociedade. Esse é um modo para deslocar a questão dos entraves burocráticos que pedem medidas modernizadoras – novos códigos, mais agentes, novos procedimentos – quando a questão é o questionamento da Justiça a que se tem acesso e o modo democrático de ampliar esse acesso.

Em resumo desse acumulado, o que baliza uma aproximação, que nos caracteriza, é conceber a assessoria jurídica popular como uma estratégia para promover o acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, especialmente os subalternizados, na medida em que atua para que estes conheçam seus direitos e não se resignem em relação às suas violações bem como tenham condições para superar os obstáculos econômicos, sociais e culturais a esse acesso. Tomando os pressupostos da assessoria jurídica popular, na perspectiva de O Direito Achado na Rua, trata-se de acentuar a relação de compromisso político com os sujeitos coletivos organizados e movimentos sociais cuja atuação expressa práticas instituintes de direitos, e a combinação de instrumentais pedagógicos, políticos e comunicacionais com a dimensão jurídica. O que significa realizar um exercício analítico que desloca a centralidade e prioridade da norma estatal enquanto referencial de legitimidade e validade do direito, para encontrar como referencial os processos sociais de lutas por libertação e dignidade.

Como uma referência para o agir institucional da Defensoria Pública, cuidei dessa aproximação, em contribuição para o livro *Defensoria Pública e a Tutela Estratégica dos Coletivamente Vulnerabilizados*. (Orgs): Lucas Diz Simões, Flávia Marcelle Torres Ferreira de Moraes, Diego Escobar Francisquini. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019

Em relação a essa obra, remeto à recensão que sobre ela elaborei⁵. Na resenha, recupero, da obra, o eixo discursivo que, com Alberto Carvalho Amaral, Defensor Público em Brasília e como minha colega professora na Universidade de Brasília Talita Tatiana Dias Rampin, contribuímos para a obra com o artigo “*Exigências críticas para a assessoria jurídica popular: contribuições de O Direito Achado na Rua*”, p. 803-826.

Na nossa abordagem, colocadas as questões pressupostas, focalizamos dois aspectos destacados para atender o plano da obra, que pede enfoque teórico e também prático:

1- A Defensoria Pública como necessário ator qualificado para o alargamento e a democratização do acesso à justiça;

2 – O projeto “Defensoras e Defensores Populares do Distrito Federal”: ação difusora e conscientizadora sobre direitos humanos, cidadania e ordenamento jurídico.

No primeiro aspecto, para nós, o acesso à justiça constitui-se direito fundamental garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada aos 5 de outubro de 1988 – CF/88 e não significa, necessariamente, acesso ao Judiciário. Partimos de uma visão axiológica da expressão “justiça”, que representa uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. Esse tema tem sido pesquisado por juristas e sociólogos, como Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que consideram que o acesso à justiça pode ser encarado como o mais básico dos direitos humanos inseridos no contexto de um sistema jurídico moderno e igualitário, comprometido com a garantia (e não apenas com a proclamação) do direito de todos.

Com o ascenso da luta social e a conquista da CF/88, foram criados ou fortalecidos novos mecanismos de garantia de direitos e redesenhadas institucionalidades que prometiam um potencial democrático, como os conselhos gestores de políticas pública e a Defensoria.

Como uma espécie de síntese histórica entre as estratégias de luta social e a opacidade da institucionalidade de justiça, sobretudo em relação às violações e à agenda política de direitos carregada e instituída na práxis dos movimentos sociais populares, surge no Brasil o que viria a ser reconhecida

5. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados. Estado de Direito, 2024. Disponível em: <https://estadodedireito.com.br/defensoria-publica-e-a-tutela-estrategica-dos-coletivamente-vulnerabilizados/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

como a assessoria jurídica e advocacia popular, uma espécie de subcampo político-jurídico no interior da advocacia brasileira, orientado por princípios humanitários, pedagógicos e políticos de compromisso e o diálogo com comunidades e movimentos de base organizados em torno da luta por direitos (como sindicatos, comunidades e movimentos de luta pela terra), e incumbidos de uma tarefa histórica de tradução jurídica da luta política por direitos.

Quando analisamos o desenho institucional conferido à Defensoria, verificamos a presença de fortes elementos democratizantes, que aproximam a instituição e sua prática a esse subcampo político-jurídico. Presença esta que notamos desde a constitucionalização de sua função essencial à justiça, passando pela natureza dos direitos e sujeitos que tutela e serve, até alcançar a sua arquitetura institucional.

A Defensoria Pública é uma instituição que figura como um dos principais atores para o alargamento e a democratização do acesso à justiça no Brasil. Comumente associada ao exercício de uma de suas funções constitucionais, a saber, a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (CF/88, artigo 5º, inciso LXXIV) – ou, atualmente, na tutela de grupos socialmente vulneráveis –, suas funções institucionais não se reduzem à dimensão da assistência judicial, mas, antes, a projetam como ator qualificado para a democratização da justiça no Brasil.

Isso advém, também, do processo de institucionalização do órgão, que inova ao ser introduzido em texto constitucional – atuação de constituinte originário que, posteriormente, será agregada por diversos outros países latino-americanos – como “*verdadeiro modelo organizacional*” a ser “*assumido efetivamente pelo Estado*”, prestigiando uma concepção ampla de acesso à justiça, que situa seus esforços na diminuição das desigualdades sociais, concretizadas em contundentes e rotineiras violações interpenetrantes de estruturas monetárias, raciais, sexuais, locais, identitárias, culturais, enfim, de um complexo de variantes discriminatórios que, na realidade fática, complexificam as dificuldades de efetivar acesso à proteção de direitos essenciais para o exercício básico da cidadania.

Regulamentada pela Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organizou a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, e alterações posteriores introduzidas via Lei Complementar nº132, de 7 de outubro de 2009, que, em conjunto, conformam o que poderíamos chamar de Lei Orgânica da Defensoria Pública no Brasil, a instituição tem

como respaldo normativo para o exercício de sua função democratizante da justiça, já expressa desde sua prática, uma caracterização instrumental para o regime democrático. Vejamos:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Posteriormente, no que podemos denominar como triênio de sensibilização do constituinte originário, o órgão Defensoria Pública conseguiu, em um esforço inédito, após grande atuação de defensores e defensoras de diversos entes federativos junto a deputados federais e senadores, e que reconhece, em larga escala, a relevância de sua atuação como essencial para a busca de uma sociedade menos desigual, a inserção de relevantes modificações no texto constitucional, especialmente da Emenda Constitucional n.º 69/2012, que retira da competência da União para tratar sobre a Defensoria Pública do Distrito Federal, atribuindo-a ao Distrito Federal e normatizando no texto constitucional uma situação fática existente desde 1986; a Emenda Constitucional n.º 74/2013, que estende, às Defensorias Públicas da União e do DF, as autonomias funcional e administrativa, além da proposta orçamentária, conquistadas pelas Defensorias Públicas estaduais com a emenda constitucional 45/2004, e da Emenda Constitucional n.º 80/2014, que destaca, em seção própria e distinta da Advocacia, o órgão Defensoria Pública, consagrando no texto constitucional os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, bem como dispondo a obrigatoriedade de o Poder Público, no prazo de 8 (oito) anos, lotar defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, atendendo, prioritariamente, regiões mais excluídas e com maior adensamento populacional.

Trata-se portanto, de uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, que possui como objetivos a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos, e

a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (artigo 3º da Lei Complementar nº80/1994, com alterações promovidas pela Lei Complementar nº132/2009).

Dentre suas funções institucionais, destacamos a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (artigo 4º, inciso III da Lei Complementar nº80/1994, com alterações promovidas pela Lei Complementar nº132/2009), que, em nossa leitura, perpassa, necessariamente, pelo exercício de uma função pedagógica. O conhecimento de direitos talvez seja, dos papéis a serem desempenhados pela Defensoria Pública junto aos grupos sociais vulneráveis, uma das missões mais relevantes, conquanto mais árduas e que possui complexidades fáticas enormes para a sua concretização. Essa função pedagógica, em nossa análise, só poderá ser exercida e alcançada nos marcos de uma educação para a liberdade, fundada, que é, no aprofundamento das experiências conscientizadoras.

Estes marcos e desenhos institucionais são reveladores dos sentidos democratizantes da Defensoria Pública, e abrem margem para uma ampla gama de desafios a serem enfrentados.

Penso que, em boa medida, o Seminário e o livro colocam em causa, questionamentos relevantes: qual o potencial da Defensoria como instituição voltada para a garantia do acesso à justiça? Quais são os principais desafios a serem enfrentados para a concretização deste potencial?

Uma boa resposta, ratificada pelos achados do seminário e exibidos no livro, indica, não ser por acaso que, nas mobilizações para a institucionalização de defensorias, o social organizado tenha sido um fator determinante para a sua criação. Pensemos, por exemplo, o caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, para cuja institucionalização muito contribuiu a mobilização da sociedade civil. Por isso mesmo, em sua estrutura, é muito pertinente a atividade de sua Ouvidoria Externa, eleita a partir de candidatos externos à defensoria, que traduz de alguma maneira o sentido de participação que nesse sistema o princípio democrático alcançou. Veja-se a esse respeito, a belíssima tese de doutoramento de Élide Lauris dos Santos, defendida em Coimbra, “*Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal. Coimbra: [s.n.], 2013*”. Hoje, é importante acentuar, a regra da ouvidoria externa aplica-se a todas defensorias estaduais e do DF, em razão das alterações promovidas pela Lei Complementar n.º 132/2009.

Aproveitando-se a menção à Lei Complementar n.º 132/2009, esta, além de trazer a figura da ouvidoria externa, no contexto de maior participação social, também previu um artigo específico sobre os direitos dos assistidos perante o órgão (art. 4º-A), como catálogo mínimo, não excludente de outras normas ou atos normativos internos, como, por exemplo, informações sobre localização, horário de funcionamento, tramitação de processos e procedimentos, bem como a qualidade e eficiência de seu atendimento, direito de revisão no caso de recusa de atuação pelo defensor público, direito de ser patrocinado pelo defensor natural e de defensores distintos quando verificada existência de interesses antagônicos ou colidentes.

Do que se trata, em suma, é tornar possível a aproximação do direito à realidade social, proporcionando o apoio à efetivação dos direitos dos grupos subalternizados, seja através de mecanismos institucionais, judiciais ou por mecanismos extrajudiciais, políticos e de conscientização. A aposta ultrapassa aspectos formais, do repertório jurídico tradicional e tenta compreender a realidade diante de sua complexidade, buscando, assim, ofertar respostas também complexas e abrangentes.

Conforme os pressupostos de *O Direito Achado na Rua*, a defensoria pública, em sua expressão popular, torna-se estratégia importante para garantir o acesso ao direito e à justiça das cidadãs e dos cidadãos, especialmente os subalternizados, na medida em que atua para que estes conheçam seus direitos e não se resignem em relação às suas violações, bem como tenham condições de superar os obstáculos econômicos, sociais e culturais a esse acesso.

Vislumbro, a partir da atuação e do diálogo entre a academia e a institucionalização do acesso à justiça, que possui na Defensoria Pública uma das grandes apostas do Constituinte de 1988, ultrapassar barreiras e alcançar resultados efetivos, que propiciem uma melhoria de vida dos pertencentes de comunidade carentes.

Cuido da coincidência de resultados em relação a experiência semelhante que desenvolvemos na UnB (Faculdade de Direito), em cooperação com a Defensoria Pública no Distrito Federal. Fiz o registro dessa experiência em “*Direito Achado na Rua e as possibilidades de práticas jurídicas emancipadoras*”⁶, ao resenhar dois números da Revista do órgão: Revista da Defen-

6. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. “Direito achado na rua” e as possibilidades de práticas jurídicas emancipadoras. Estado de Direito, 2024. Disponível em: <https://estadodedireito.com.br/direito-achado-na-rua-e-as-possibilidades-de-praticas-juridicas-emancipadoras/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

soria Pública do Distrito Federal. V. 1 n. 3 (2019): Ordenamentos jurídicos, monismos e pluralismos: O Direito Achado na Rua e as possibilidades de práticas jurídicas emancipadoras. José Geraldo de Sousa Junior, Nair Heloisa Bicalho de Sousa, Alberto Carvalho Amaral, Talita Tatiana Dias Rampin (Editores).⁷; e, também em recensão na Coluna

– <http://estadodedireito.com.br/direito-achado-na-rua-e-as-possibilidades-de-praticas-juridicas-emancipadoras/> – demos a notícia do lançamento da *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, v. 1 n. 2 (2019): *Ordenamentos jurídicos, monismos e pluralismos: O Direito Achado na Rua e as possibilidades de práticas jurídicas emancipadoras*. Editor-Chefe Defensor Público do Distrito Federal Alberto Carvalho Amaral. Brasília, maio a setembro de 2019, p. 1-213.

Essa constatação coincide com o *Diagnóstico de Imagem* (Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, realizado entre agosto de 2018 e dezembro de 2019, por encomenda AMB à FGV). O estudo que segundo seu enunciado “disponibiliza à sociedade um amplo conjunto de informações sobre as percepções e expectativas a respeito da atuação do Judiciário brasileiro; a avaliação do cumprimento de suas funções de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais, e de resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado; a opinião sobre suas contribuições na construção de valores como Igualdade, Democracia, Cidadania; e a visão acerca das relações entre os Poderes da República”, acabou por identificar a Defensoria Pública, a frente de todos os demais órgãos, com os melhores indicadores de conhecimento, confiança e avaliação, entre os diversos segmentos de público pesquisados (usuários e não usuários dos serviços da Justiça, sendo os jurisdicionados demandantes e demandados); advogados; defensores públicos; e formadores de opinião.

Não foi, pois, surpresa para mim, testemunhar o forte protagonismo da representação das ouvidorias das defensorias públicas, por ocasião do *1º Fórum de Ouvidores das Américas sobre Democracia e Inclusão Social*⁸.

Presente ao Fórum, como convidado expositor, não pude deixar e evocar aqueles fundamentos que me levaram, como Reitor, a conduzir a institucio-

7 Endereço do link para a edição completa da Revista: <http://revista.defensoria.df.gov.br/revista/index.php/revista/issue/view/8/RDPDF%20vol%201%20n%203%202019>

8. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. 1º Fórum de Ouvidores das Américas – “Democracia e Inclusão Social”. Brasil Popular, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://brasilpopular.com/1o-forum-de-ouvidores-das-americas-democracia-e-inclusao-social/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

nalização, na minha universidade, a UnB, de uma Ouvidoria autônoma, no topo da estrutura, ancorada nesses fundamentos – democracia e inclusão social – portanto, orientada para estabelecer posições interpretativas e de realização democrática (constitucionais), balizadas pelos parâmetros do trabalho decente, da cidadania e dos direitos humanos.⁹

Com certeza, para além dos ganhos de intercâmbio de experiências, da oportunidade política de estabelecer um pacto das ouvidorias pela democracia, vale por em relevo os enunciados educadores, no sentido de uma as Ouvidorias Públicas são um instrumento pedagógico fundamental para inovar e criar condições compartilhadas de gestão participativa para dar efetividade ao controle social sobre as políticas públicas e sociais realizadas por meio dos serviços públicos e que realizam, assim, um papel democrático mediador entre a administração pública e a sociedade.

A partir de a firmação de princípios e de compromissos, se apresentaram os participantes, representantes de Ouvidorias Públicas credenciadas para o Fórum, determinados a: Seguir em permanente vigília em defesa da democracia e retomar a agenda dos direitos humanos como requisito para a existência dela; Trabalhar em rede e intensificar as trocas de boas práticas, cientes da relevância dessa sinergia para a efetiva participação cidadã nos destinos do Estado; Prezar pelo contínuo aprimoramento das políticas públicas, fazendo devolutivas e viabilizando a comunicação tempestiva e em mão dupla entre a cidadania e o Estado; Buscar novas formas de arranjo social nas quais a liberdade e a dignidade da pessoa humana e o apego a instituições inclusivas sejam respeitados pelos líderes políticos; Dar visibilidade às problemáticas que afligem a cidadania, tais como pobreza, deslocamento forçado, guerras, ameaças ambientais e mudanças climáticas, violência, insegurança, discriminação, corrupção e ameaças à saúde mental, para criar incômodo e impelir a ação; Lançar mão de todos os meios legais possíveis para chamar a administração pública à ação, de modo que devolva resolutividade aos anseios populares em tempo oportuno; Trabalhar pela educação em direitos humanos e sobre direitos humanos; Ter o bem-viver como horizonte para a garantia da defesa de direitos; Firmar o Pacto pela Democracia e pela Inclusão Social, materializando os compromissos reavivados neste I Fórum de Ouvidorias das Américas; Disseminar os conhecimentos e as trocas obtidos neste espa-

9. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de – Org – Da Universidade Necessária à Universidade Emancipatória. Brasília: Editora UnB, 2012.

ço de diálogo e ampliar a interlocução com outros atores sociais, coletivos e organizações dos países do continente americano e também da África.

Não são disposições fáceis para se concretizarem cumprindo as promessas constitucionais de democratização participativa e de alargamento do acesso à Justiça. Em projeto levado a cabo na UnB, colegas minhas - GERALDES; Elen; FIGUEIREDO, Kênia; MEDLEG, Georgete; XAVIER LEMOS, Eduardo. et al. Ouvindo as Ouvidorias do Sistema Prisional. 1ª Edição. Brasília: Fac Livros, 2020; GERALDES; Elen; FIGUEIREDO, Kênia; MEDLEG, Georgete; XAVIER LEMOS, Eduardo. et al. Ouvindo as Ouvidorias do Sistema Prisional: À l'écoute des médiateurs du système pénitentiaire. Paris: Librinova, 2020 – realizaram pesquisa com foco no sistema prisional, e localizaram grande preocupação com a percepção dos movimentos sociais com representatividade das famílias, dos presos, e outros que de alguma forma versem sobre a questão e os direitos penitenciários, no geral, não conseguem perceber as ouvidorias como espaço de acolhida:

Os movimentos sociais não reconhecem a Ouvidoria como um espaço de escuta de suas demandas. De fato, eles a associam ao Estado, visto pelos movimentos como o opressor e não o libertador. Os militantes se esforçam para resolver individualmente as demandas das pessoas privadas de liberdade, negociando-as diretamente com o Estado. De acordo com os relatos ouvidos, é possível o contato com as pastorais e movimentos sociais que atuam no sistema, mas a proximidade com eles costuma ser evitada em algumas localidades. A justificativa para esta não aproximação é que não haja interferência na imparcialidade das decisões e dos trabalhos desenvolvidos. Portanto, há o acesso, mas não existe envolvimento. Essa informação foi confirmada nas entrevistas realizadas com os representantes dos movimentos sociais, que reivindicam uma aproximação com as Ouvidorias.¹⁰

Nesse passo, alinho-me com a experiência e a pertinente formulação de Maria Gabriela Peixoto, a partir de seu exercício como Ouvidora do Departamento Penitenciário do Ministério da Justiça (Governo Dilma Rousseff), para o sistema prisional. Segundo ela, em depoimento pessoal que me concedeu a propósito do tema, *“uma das ideias mais importantes a destacar sobre*

10. GERALDES; FIGUEIREDO; MEDLEG; GERALDES; FIGUEIREDO; MEDLEG; XAVIER LEMOS; et al. 2020, p. 44

o serviço de Ouvidoria voltado ao Sistema Prisional, é o fato de se tratar de um serviço em que a Ouvidoria tem de ir até o usuário do serviço. O serviço de Ouvidoria prisional é itinerante e precisa fazer frente ao histórico processo de invisibilidade do Sistema Prisional. Se denúncias e demandas precisam vir à tona para qualificar as condições de custódia, precisamos prover espaços e mecanismos diversificados de dar voz aos privados de liberdade. Por isso as fiscalizações e a visita às unidades têm de ser rotina da Ouvidoria. O Direito à Comunicação da pessoa privada de liberdade emerge como um desafio a ser garantido”.

Assim que, autor de prefácio ao livro *Ouvidoria Brasileira: cenários e desafios*¹¹, eu tenha procurado divisar, no mesmo diapasão do que encontro no seminário e no livro organizado pela Ouvidoria da Defensoria do Rio Grande do Sul, que:

A Ouvidoria pública e a Ouvidoria universitária, mostram os textos, são uma expressão forte da tradução de princípios democráticos como condição de boa gestão administrativa. Registro o comentário, em sede de balanço de experiências, a respeito exatamente da avaliação das ouvidorias públicas na democracia, tal como aparece em Estado, instituições e democracia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2010. Especialmente Livro 9, volume 2, Ouvidorias Públicas e Democracia, p. 216: “As ouvidorias públicas vêm se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Gradativamente, os ouvidores têm visto acrescentar à sua função inicial de ombudsman o papel de mediador entre a organização e a sociedade”.

Não é ocasional que o bem documentado trabalho elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em 2014 – *Participação Social no Brasil*. Entre conquistas e desafios, logo após os acontecimentos de 2013 e da tentativa de setores do legislativo de bloquear o modelo participativo da administração federal, tenha procurado conferir o que chama de metodolo-

11. BRITO, Maria Ivoneide de Lima; PFAFFENSELLER, Ana Claudia de Almeida; BERTACHINI, Luciana (Org.). *Ouvidoria Brasileira: cenários e desafios*. Brasília: Editora UnB/FNOUH/Portal de Livros Digitais da UnB, 2021. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/105>. Acesso em: 3 fev. 2025.

gia de gestão, com esteio no modelo constitucional participativo e que tenha conferido a esse processo de gestão o conceito de diálogos entre governo e sociedade civil. De registrar (p. 127) o destaque atribuído à Ouvidoria pública federal, entre as instâncias e os mecanismos de participação social, ali definida como “*instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública*”.

Estou atento ao que considero uma pedagogia da cidadania, de acordo com muitos enunciados dos textos que formam a obra aqui publicada. Como um movimento originado das Defensorias Públicas, as suas ouvidorias externas se inscrevem numa disposição de fortalecimento da democracia participativa, ainda tateante no sistema de Justiça.

Tive ensejo para manifestar essa percepção. Em artigo de opinião “*A Atuação das Defensorias Públicas e das Ouvidorias Externas no fortalecimento da democracia participativa*”¹², fiz o registro de um evento promovido pelo Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas.

Com o tema “Direitos Humanos e Movimentos Sociais: A Atuação das Defensorias Públicas e das Ouvidorias Externas no Fortalecimento da Democracia Participativa”, aconteceu em Florianópolis a 2ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas. O encontro pretendeu estabelecer diálogo com especialistas e defensores dos direitos humanos para debater e promover a democracia participativa.

Como disse, participei do evento a convite da organização (Maria Aparecida Lucca Caovilla – Ouvidora-Geral Externa da DPESC e Vice-Presidenta do CNODP-Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas). O meu tema para o painel *As Defensorias Públicas Brasileiras na Efetivação da Democracia Participativa*, compartilhado com o Professor Me. Willian Fernandes, o Secretário Executivo do Ministério da Justiça Marivaldo Pereira, a Presidenta do Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas Norma Miranda Barbosa, sob a mediação da Ouvidora – Geral da Bahia Naira Gomes

A Defensoria Pública é fruto da luta incansável da sociedade civil e dos

12. SANTOS, Boaventura de Sousa. A atuação das Defensorias Públicas e das Ouvidorias Externas no fortalecimento da democracia participativa. Brasil Popular, 2024. Disponível em: <https://brasil-popular.com/a-atuacao-das-defensorias-publicas-e-das-ouvidorias-externas-no-fortalecimento-da-democracia-participativa/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

movimentos sociais por uma sociedade mais justa e igualitária. Sua criação, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, representou um marco histórico na garantia dos direitos humanos e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito em nosso país.

A Defensoria Pública é, portanto, uma conquista da democracia e da sociedade brasileira. E os defensores e defensoras, são verdadeiros agentes da transformação, em sua missão de defender os direitos dos vulnerabilizados, assim mesmo designados, ao invés de vulneráveis, já que não se trata de um destino mas de uma condição, quando confrontam pois, as desigualdades sociais e promovem a inclusão social. Ao lado da justiça social, garantem a voz daqueles que mais precisam seja ouvida e seus direitos sejam respeitados.

Considero que a institucionalização das ouvidorias externas no corpo das defensorias é uma resposta contundente na direção da democratização do acesso à justiça e do debate que não pode ficar restrito corporativamente aos juristas. Por isso deve ser saudada a Lei Federal de 2009 que determina este formato de Ouvidoria Externa de Defensoria, mas só 17 das 27 defensorias cumprem a lei, que são: Acre, Rondônia, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Mato Grosso, Distrito Federal, Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Por isso, digo no artigo, é notável a iniciativa da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, por promoção de sua Ouvidora Externa Marina Ramos Dermann – (o Ouvidor atual Rodrigo de Medeiros, originado dos quadros da advocacia popular de movimentos sociais, foi nomeado depois de escrutínio do Conselho do órgão, avaliado por nota de apoio de 155 professores/as e acadêmicos/as de todo o país, carta de apoio de movimentos e entidades com 183 movimentos/entidades sendo mais de 120 do RS,¹³ traduzindo a melhor forma de corresponder a um dever funcional tão democraticamente legitimado) – de constituição de um Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, como já realizado por outras Defensorias Públicas no País (SP, PR, BA e AC) e Defensoria Pública da União.

13. MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). Carta Aberta de Apoio a Rodrigo de Medeiros para Ouvidoria da DPE-RS. 2023. Disponível em: https://mst.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Carta-Aberta-Apoio-a-Rodrigo-de-Medeiros-Para-Ouvidoria-da-DPE_RS-3.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

Essa a razão pela qual,¹⁴ durante o 1º Fórum de Ouvidores das Américas – “Democracia e Inclusão Social”, Organizado pela Ouvidoria-Geral do MDS, soou para mim, como uma nota de relevo no evento, a manifestação do presidente do Conselho Nacional de Ouvidoria das Defensorias do Brasil, Guilherme Pimentel, que ressaltou a importância da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil para a melhoria da qualidade do serviço público. “A sociedade civil e os movimentos sociais têm conhecimento da realidade, mas não têm estrutura para dar conta do atendimento em massa. Não há como se falar de inclusão social e democracia num país continental como o Brasil sem defender o serviço público”.

Do que se trata, em suma, tal o que me parece ser a proposta do seminário “Participação social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do sistema de justiça”, e do livro que prefacio, é tornar possível a aproximação da Justiça à realidade social, proporcionando o apoio à efetivação dos direitos dos grupos subalternizados, seja através de mecanismos institucionais, judiciais ou por mecanismos extrajudiciais, políticos e de conscientização. A aposta ultrapassa aspectos formais, do repertório jurídico tradicional e tenta compreender a realidade diante de sua complexidade, buscando, assim, ofertar respostas também complexas, abrangentes, inovadoras, para a realização democrática da Justiça e dos Direitos.

14 – SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. 1º Fórum de Ouvidores das Américas – “Democracia e Inclusão Social”. Brasil Popular, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://brasilpopular.com/1o-forum-de-ouvidores-das-americas-democracia-e-inclusao-social/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SEÇÃO I

A AMERICA LÁTINA E SUA CAMINHADA DEMOCRÁTICA

SEÇÃO I

A América Latina e sua caminhada democrática

Por Jania Saldanha¹

O artigo "*Tutela Judicial Efectiva, Incluyente y Paritaria en Materia Electoral*", de Irina Graciela Cervantes Bravo, aborda a importância de uma tutela judicial que garanta a igualdade e inclusão de grupos vulneráveis no âmbito eleitoral. O texto discute as ações afirmativas como forma de corrigir desigualdades históricas e promover uma democracia mais inclusiva. Também enfatiza o papel dos tribunais eleitorais na consolidação da democracia e na proteção dos direitos políticos desses grupos marginalizados.

Dentre os principais pontos do artigo, aborda-se sobre grupos vulneráveis e tutela judicial efetiva, destacando a necessidade de medidas afirmativas para aumentar a participação política de grupos historicamente excluídos. Tais medidas visam assegurar igualdade de oportunidades no acesso a cargos públicos para mulheres, povos indígenas, comunidades LGBTQIA+ e outros.

Acerca do papel dos tribunais eleitorais, Irina aponta que eles são fundamentais para garantir a justiça e o cumprimento da lei eleitoral, especialmente no que tange à proteção dos direitos dos grupos marginalizados. Eles desempenham um papel central na preservação da democracia e na validação de

1. Professora da Graduação e Pós-Graduação da Escola de Direito da Unisinos e Livre-Docente em Direito Internacional Pública do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP. Também integra a Comissão de Monitoramento e Ações na implementação das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos do CNDH (2022-2024) e representa a UNISINOS no Conselho Estadual de Direitos Humanos do RS. Coordena o grupo de pesquisa CCULTIS, que estuda culturas jurídicas comparadas, internacionalização do direito e sistemas de justiça. Autora do livro *Cosmopolitismo jurídico: teorias e práticas entre globalização e mundialização*, suas principais áreas de interesse incluem direitos humanos, cosmopolitismo jurídico, internacionalização do direito, direitos humanos e empresas, justiça de transição, ética e fundamentos do direito.

eleições livres e justas.

No campo das ações afirmativas e igualdade de gênero, se discute acerca de reformas como a "Paridade em Tudo", que busca garantir a participação igualitária de mulheres em cargos de poder, tanto em nível local quanto nacional. Implementações dessa natureza ajudam a evitar que apenas homens ocupem cargos em regiões menos competitivas politicamente. No mesmo sentido, a inclusão de comunidades indígenas no processo eleitoral também é um foco do artigo, que defende a necessidade de garantir representatividade autêntica e de evitar fraudes na designação de candidatos indígenas.

Já sobre federalismo judicial eleitoral, defende-se o fortalecimento dos tribunais locais, que, além de resolver disputas eleitorais, devem garantir o bom funcionamento do poder público, fiscalizar o uso de recursos e preservar a integridade do processo eleitoral. No que tange aos diálogos judiciais e justiça multinível, a interação entre órgãos judiciais locais, nacionais e internacionais é destacada como essencial para a criação de um sistema judicial eficaz que proteja os direitos eleitorais em diferentes níveis.

Por fim, dentre os principais dados e estatísticas mencionados no artigo, têm-se que após a implementação de ações afirmativas, 60% do Congresso Local de Nayarit é composto por mulheres, o que reflete o sucesso das medidas que promovem a paridade de gênero na política. Ainda, em 2019, o Tribunal Eleitoral de Nayarit emitiu uma resolução que garantiu a inclusão de indígenas nas eleições locais de 2021, promovendo maior representatividade política desses grupos. Destaca-se também que a justiça eleitoral local mexicana tem uma taxa de confirmação de 92% das decisões tomadas pelos tribunais eleitorais locais. Apenas 8% das decisões são alteradas por instâncias superiores. Além disso, menos de 60% dos casos resolvidos pela justiça local são contestados em uma instância superior.

Já sobre as legislações enfatizadas, a Reforma Constitucional Eleitoral de 2014 estabeleceu que os Tribunais Eleitorais locais são organismos autônomos e independentes, fundamentais para a fortaleza da democracia. Por sua vez, a Reforma de Paridade de Gênero (2019) alterou os artigos 4, 35 e 41 da Constituição Federal, introduzindo o princípio da paridade de gênero "em tudo", garantindo que as mulheres tenham o direito de acessar cargos de poder em todos os níveis de governo.

Por fim, as ações afirmativas estão fundamentadas no artigo 1º da Constituição Mexicana, que proíbe qualquer tipo de discriminação com base em

etnia, gênero, idade, deficiência, condição social, entre outros, e garante a igualdade substancial no acesso a direitos e oportunidades. De forma geral, a Constituição Federal do México traz diversos artigos, tais como 1º, 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 e 115, menções como base para ações afirmativas e proteção de direitos de grupos vulneráveis, incluindo mulheres, comunidades indígenas, migrantes e pessoas com deficiência

O artigo “*El presidente de Colombia y su elusión constitucional en época de crisis*”, de David Mendieta traz o histórico de abuso do estado de sítio na Colômbia, especialmente nos séculos XIX e XX. Esse mecanismo, previsto na Constituição de 1886, foi usado extensivamente para enfrentar crises, mas gerou severos abusos de direitos humanos, aumento do poder executivo e restrições às liberdades civis. A Constituição de 1991, em resposta a esse legado, buscou impor limites e controles mais rigorosos aos estados de exceção, como o estado de guerra exterior, de comoção interna e de emergência econômica, ecológica ou social.

A principal tese do artigo é que o presidente colombiano prefere evitar esses mecanismos constitucionais de exceção devido ao seu controle mais rigoroso, optando por usar medidas legais com menos restrições. Esse fenômeno é denominado de “*elusión constitucional*”, pois consiste na utilização de atos administrativos, que estão sob menor escrutínio do que os decretos legislativos emitidos em estados de exceção. Segundo Mendieta, essa prática enfraquece o controle constitucional e permite a concentração de poder nas mãos do presidente.

Dois casos contemporâneos são destacados para exemplificar essa elusão: a pandemia de COVID-19 e a mobilização social de 2021. Durante a pandemia, o governo de Iván Duque utilizou a emergência sanitária (prevista na lei 1753, artigo 69) e prorrogou essa medida de março de 2020 a junho de 2022, ao invés de declarar um estado de exceção constitucional. A emergência sanitária, embora de natureza legal, permitiu ao governo limitar direitos fundamentais como a liberdade de circulação, reunião e comércio, além de interferir no direito ao culto. Segundo Mendieta, o governo regulou a crise com normas que não tinham a força de decretos legislativos, evitando assim o controle automático e integral pela Corte Constitucional.

Além disso, durante a mobilização social de 2021, que surgiu como protesto

contra uma reforma tributária, o governo respondeu com força desproporcional e utilizou a figura da "assistência militar", prevista no Código Nacional de Segurança e Convivência Cidadã (lei 1801). Novamente, o autor argumenta que essa medida foi uma forma de evitar os limites e controles de um estado de exceção, permitindo o uso das forças armadas contra manifestantes.

Mendieta critica o fato de que os atos administrativos, como a emergência sanitária e a assistência militar, possuem controles fracos em comparação aos decretos legislativos emitidos em estados de exceção. Enquanto os decretos legislativos são automaticamente revisados pela Corte Constitucional, os atos administrativos devem ser questionados judicialmente, o que pode demorar anos, criando um vácuo de controle e permitindo abusos.

O autor traça um paralelo entre o estado de sítio da Constituição de 1886 e a assistência militar utilizada em 2021, argumentando que ambas as medidas ampliam o poder do executivo sem os devidos controles. A decisão da Corte Constitucional em 2022, que declarou a assistência militar constitucional, foi criticada, especialmente no voto divergente da magistrada Diana Fajardo, que alertou sobre os perigos dessa medida para a democracia colombiana. Segundo Fajardo, a assistência militar é "herdeira" do estado de sítio e carece dos controles eficazes previstos para os estados de exceção.

O autor conclui que essa estratégia de elusão constitucional representa um grave risco para o Estado de Direito e para a democracia colombiana. O uso reiterado de medidas legais, que concentram poder no executivo sem os devidos controles, cria um estado de exceção de fato. Mendieta alerta que crises globais, como terrorismo, emergências climáticas, pandemias e desastres naturais, têm levado governos ao redor do mundo a buscar poderes extraordinários, mas a história da Colômbia ensina que o uso desses poderes deve ser excepcional e rigorosamente controlado para evitar abusos.

Mendieta afirma que os controles impostos pela Constituição de 1991 aos estados de exceção são cruciais para evitar abusos de poder. No entanto, a prática de elusão constitucional mostra que o executivo encontrou maneiras de evitar esses controles, governando crises com medidas ordinárias que minam direitos fundamentais e liberdades. O texto finaliza ressaltando a necessidade de restabelecer a eficácia dos controles sobre o poder do presidente para preservar o Estado constitucional de Direito na Colômbia.

O artigo *“El golpe de estado de 2019 en Bolivia y los movimientos sociales que restauraron la democracia”* aborda o golpe de estado ocorrido na Bolívia em 2019 e a subsequente restauração da democracia, focando nos movimentos sociais e na resistência popular. O golpe foi liderado por elites conservadoras que depuseram Evo Morales, o primeiro presidente indígena da Bolívia. O regime de Jeanine Áñez, instaurado ilegalmente, foi marcado por violência, repressão e autoritarismo.

Destaca-se que a Bolívia tem uma população majoritariamente indígena, que foi historicamente explorada por colonizadores espanhóis, particularmente devido à riqueza mineral do país. Evo Morales, eleito em 2005, implementou políticas progressistas que desafiavam as elites, como a nacionalização de indústrias e a redução da pobreza. Nesse caminho, Morales foi acusado de fraude eleitoral nas eleições de 2019, apesar de investigações posteriores demonstrarem que as alegações eram infundadas.

Grupos paramilitares apoiadores da direita atacaram membros e apoiadores do Movimento ao Socialismo (MAS), o partido de Morales, além de cometerem abusos contra mulheres indígenas. Luis Fernando Camacho, uma figura central da oposição, corrompeu a polícia e os militares para forçar a renúncia de Morales. A partir disso, Áñez foi proclamada presidente em uma reunião com líderes opositores e a Igreja Católica, ignorando a constituição boliviana.

Jeanine Áñez formou um governo extremista e perseguiu ferozmente membros do MAS e críticos do regime, incluindo jornalistas e defensores de direitos humanos. Seu governo também promulgou um decreto que concedia imunidade às forças de segurança em caso de assassinatos de manifestantes. Os protestos contra o regime foram violentamente reprimidos, resultando na morte de manifestantes em Sacaba e Senkata.

A resistência popular foi composta por movimentos sociais indígenas, sindicatos e grupos de mulheres, que se mobilizaram apesar da repressão e da pandemia de COVID-19. Após meses de protestos e bloqueios de estradas, o regime foi forçado a convocar novas eleições em outubro de 2020. O MAS, com Luis Arce como candidato, venceu com mais de 55% dos votos, restaurando a democracia.

O artigo ressalta que essa vitória não foi apenas do partido MAS, mas principalmente dos movimentos sociais que resistiram de maneira não violenta e conseguiram reverter o golpe, inspirados pelo espírito de Tupac Katari, um líder indígena histórico.

Tutela Judicial Efectiva, Incluyente y Paritaria en materia electoral

Irina Graciela Cervantes Bravo¹

SUMARIO: I.-Introducción. II.- Grupos Vulnerables y su tutela judicial efectiva. III. El papel de los Tribunales Electorales para la fortaleza de la democracia. IV. Diálogos Judiciales para una tutela judicial efectiva. V.- A manera de conclusión. VI.-Fuentes de Consulta.

PALABRAS CLAVES: JUSTICIA LOCAL, CALIDAD EN LA DEMOCRACIA, TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, FEDERALISMO ELECTORAL, GRUPOS DISCRIMINADOS, JUSTICIA MULTINIVEL.

I.- INTRODUCCIÓN.

El Estado Constitucional y democrático de derecho debe adaptarse y responder a los cambios que implica un mundo globalizado, pues, con el desarrollo tecnológico que presentan nuestras sociedades, con las nuevas formas de comunicación como internet, redes sociales, entre otros, así como la

1. É doutora e mestre em Direito pela Universidade Complutense de Madrid, além de especialista em direito processual e justiça alternativa pela mesma universidade. Especialista em direito constitucional e ciência política pelo Centro de Estudos Políticos e Constitucionais de Madrid. Trabalhou como professora-pesquisadora da Unidade Acadêmica de Direito da Universidade Autônoma de Nayarit, juíza instrutora do Tribunal Eleitoral do Estado de Nayarit (2008-2009) e juíza de planejamento do Tribunal Eleitoral do Estado de Colima (eleições de 2009 e 2012). Membro do Sistema Nacional de Investigadores, nível I. Atualmente é magistrada do Tribunal Eleitoral do Estado de Nayarit.

evolución de los distintos sistemas constitucionales; nacional o doméstico y supranacional, no podemos entender un gobierno local como un sistema alejado, cuyas decisiones sólo afecta a la comunidad para la cual gobierna, sino por el contrario, es un nivel interconectando con los otros niveles de gobierno, por tanto, si se afecta alguno de sus elementos como Estado Constitucional y democrático como son; limitación y alternancia del poder, forma de elegir libremente a sus representantes en elecciones periódicas, protección y concretización de los derechos humanos por los tribunales constitucionales, representación de las mayorías y minorías, transparencia en la rendición del gasto público, fiscalización y fincamiento de responsabilidades por el mal uso del patrimonio público, autoridades e instituciones electorales profesionales e independientes, el impacto de ese hecho negativo trasciende al constitucionalismo mundial.

Se han operado una serie de reformas constitucionales para fortalecer nuestro Estado Constitucional y Democrático de Derecho, con la finalidad de fortalecer a las instituciones electorales y proteger la voluntad del electorado para decidir quién lo gobierna y generar igualdad y no discriminación, mediante la inclusión de grupos vulnerables cuya participación en la toma de decisiones del poder público es aún incipiente.

Ahora bien, el derecho a la igualdad implica que todas las personas deben ser tratadas en forma igual por parte del Estado Mexicano, en consecuencia, todo trato diferente se encuentra prohibido. Este trato desigual entre los iguales se conoce como discriminación. Ciertamente, el principio de igualdad lleva implícito la no discriminación, esto es no se puede tratar de forma diferente a dos o más personas con base en algún criterio que se juzgue no razonable.

Como juzgadas debemos compensar la desigualdad que se produce en grupos vulnerables o históricamente marginados por factores culturales, tradiciones, estereotipos y contexto social, a fin de que todos los grupos que conforman nuestra sociedad participen en la toma de decisiones del poder público, brindar una tutela judicial efectiva a mujeres, migrantes, grupos de diversidad sexual LGTB y +, grupos con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, generando igualdad en su participación y representatividad política, no sólo por mandato de los instrumentos internacionales, sino también artículo 1, artículo 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pues es a través de nuestras

acciones afirmativas que se compensan la desigualdad en sus derechos de participación política.

Es por ello, que el presente artículo entre otras cosas reflexiona sobre los avances que trajo consigo la reforma constitucional electoral de 10 febrero del 2014, que estableció a los Tribunales Electorales locales como organismo autónomos e independientes de los Poderes Judiciales Locales, a efecto de analizar el papel que desempeñan como elemento clave para la fortaleza de la democracia. Así como las acciones afirmativas que deben establecerse en favor de grupos históricamente discriminados a efecto de brindar una tutela judicial efectiva, incluyente y paritaria.

Además, es pertinente el dialogo judicial nacional y supranacional entre los juzgadores electorales a fin de lograr una justicia multinivel.

II. GRUPOS VULNERABLES Y SU TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Es necesario que se implementen medidas encaminadas a incrementar las posibilidades de que las mujeres, indígenas, migrantes, LGTB y + accedan a los cargos de elección popular y su postulación y reserva en los municipios, distritos y gobierno local y federal, es precisamente una medida adecuada para lograr tal finalidad.

Al efecto, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo primero 01 de nuestra Carta Magna Federal, que establece la igualdad ante la ley , prohibiendo todo tipo de discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A) Mujeres

El derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género, lo podemos interpretar como una igualdad formal y sustantiva de hombres y mujeres, es por ello que la reforma a los artículos 4, 35, 41, de la Constitución Federal conocida como “Paridad en Todo”, publicada en el Diario Oficial el 6 de junio de 2019, constituyó un acontecimiento decisivo para avanzar en la igualdad sustantiva entre hombre y mujeres, al pasar de un diseño de paridad de candidaturas a un modelo transversal constitucional de paridad de género en el ejercicio del poder público en México. Es decir, las mujeres tienen el derecho a acceder al ejercicio de poder público en todos los cargos de elección popular, tanto del Poder Ejecutivo, En el Poder Legislativo Federal, así como diputaciones en la integración de Congresos locales; y en todos los cargos de los Ayuntamientos, e incluso las Gubernaturas.

Es por eso, que para hacer efectiva esa participación paritaria de las mujeres en el ejercicio del poder es necesario implementar acciones afirmativas que garanticen su representatividad política.

Al efecto, es importante destacar que como juzgadora respaldamos acciones afirmativas contenidas en el acuerdo del Consejo Local Electoral IE-EN-CLE-158/2020 en el que se establecieron Lineamientos para garantizar la integración paritaria del Congreso local y Ayuntamientos, gracias a ello hoy tenemos en Nayarit, un Parlamento Local con participación del 60% de Legisladoras, al establecerse en el antes citado acuerdo:

En la integración de fórmulas de candidaturas para diputaciones se establecieron bloques de competitividad, así como un procedimiento para verificar su cumplimiento, para hacer realidad la paridad horizontal y evitar así que los partidos políticos registren un solo género en aquellos distritos en los que tuvieran porcentajes de votación más bajos (artículo 9, párrafos 4 y 5).

En la elección de diputaciones de representación proporcional los partidos registrarán en la primera posición a fórmulas de candidaturas integradas por mujeres (artículo 10, párrafo 3).

En la integración de fórmulas de candidaturas para presidencias municipales y sindicaturas, así como para la elección de regidurías por el principio de mayoría relativa, se establecieron bloques de competitividad, así como un procedimiento para verificar su cumplimiento, para hacer realidad la paridad horizontal y evitar que los partidos políticos registren exclusivamente un solo género en aquellos municipios o demarcaciones municipales en los

que tuvieran porcentajes de votación más bajos (artículos 12, párrafo 5, y 13, párrafo 5).

Finalmente tal como afirma el criterio jurisprudencial del Sala Superior Tesis XVI/2009, a través de estas acciones afirmativas debemos garantizar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres, es por eso que avanzan estas acciones no sólo para cuantitativamente velar por el 50%, o cuidar la paridad vertical y horizontal en los bloques de competitividad, sino también que se debe completar con la alternancia de géneros, para que en distritos o Ayuntamientos donde no accedido al cargo una mujer, tenga posibilidad de hacerlo, a fin de fortalecer una democracia paritaria libre de todo tipo de violencia.

B) Comunidades indígenas y pueblos originarios

Es fundamental hacer efectivo el derecho a la igualdad y no discriminación por razón origen étnico, pues el principio de la diversidad étnica y cultural en una relación directa con los principios de democracia y pluralismo.

Ciertamente, es necesario seguir implementando acciones afirmativas en favor de nuestros pueblos originarios y comunidades indígenas. Estas acciones afirmativas, deben ser acordes con los principios y valores constitucionales que arropan a nuestros pueblos indígenas, lo que con llevan salvaguardar sus costumbres, tradiciones, diversidad étnica y cultural, ancestralidad, territorialidad y autonomía, brindar esa tutela judicial fundada en la igualdad. Sin excusarnos en su libre autodeterminación usos y costumbres, ni excluirlos a una situación marginalidad y pobreza, por el contrario, debemos hacerlos partícipes de nuestra vida democrática, sin que tengamos una protección vedada o simulada, porque una cosa es la proclamación de los derechos a los pueblos Indígenas y otra cosa su implementación y concreción, esto se logra mediante acciones afirmativas en su favor.

Si bien hemos avanzados, práctica electoral en la representatividad política de los pueblos originarios, aún falta camino por recorrer para que no exista fraude en su representatividad. Ya no, es suficiente que se identifique como indígena, sino que es necesario que las o los candidatos indígenas postulados por los partidos acrediten auto adscripción calificada. Además debe existir la vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la

que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, como principios rectores de la materia electoral, ya que lo que se busca en este nivel de tutela es la protección del derecho a que sean esas personas las que accedan de manera efectiva a los cargos como mecanismo de protección hacia las comunidades indígenas, a fin de garantizar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad o pueblo originario.

Al respecto, como ha sostenido la Sala Superior, para la postulación de candidaturas indígenas deberá atenderse:

1) El porcentaje de concentración poblacional indígena es igual o mayor al 40% del total de la población del distrito o municipio.

2) el número de integrantes que corresponden a los órganos legislativo y municipales materia de la elección, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados;

3) la proporción total de población indígena respecto al total de población indígena respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal;

4) la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular por la vía partidaria; y

5) la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas; entre otras que justificadamente permitan identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público.

Justamente, la implementación de acciones afirmativas para reservar candidaturas para nuestras comunidades indígenas, la establecimos en la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Nayarit TEE-JDCN 12/2019, aplicables para el proceso local ordinario 2021, gracias a ello, por primera vez los integrantes de pueblos indígenas tuvieron condiciones más igualitarias para participar en las elecciones a diputaciones, presidencias municipales,

sindicaturas y regidurías en Nayarit.

III.- EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES PARA LA FORTALEZA DE LA DEMOCRACIA

Los Tribunales Electorales tiene un papel protagónico para la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. El órgano jurisdiccional electoral, encargado no sólo de juzgar y solucionar los conflictos político-electorales, eso le da estabilidad a un proceso electoral, le corresponde también salvaguardar la supremacía del texto constitucional y tratados internacionales mediante el control concreto Constitucionalidad, así como calificar las elecciones.

El órgano jurisdiccional electoral, encargado no sólo de juzgar y solucionar los conflictos político-electorales, da estabilidad a un proceso electoral, su trabajo ya no concluye cuando se resuelven los medios de impugnación derivados de la elección, sino controlar el buen funcionamiento de poder público, vela por la democracia paritaria sin violencia, protege derechos a integrar un órgano electoral, fiscalización del buen uso del recurso público.

Es un Tribunal que permite hacer efectivos los parámetros de un constitucionalismo democrático y social que se instaura en el Texto de Weimar, con esa concepción iusnaturalista de la libertad civil, que hace que los derechos fundamentales se entiendan como algo anterior y, en todo caso, ajeno al Estado mismo, a ser comprendidos como un contenido de la voluntad soberana del Poder Constituyente y por ello son de obligado cumplimiento tanto por los poderes públicos como por los privados”.

Los Tribunales electorales otorgan la garantía de que la elección no pueda falsificarse o exista algún tipo de fraude respecto a los resultados de la elección, dotan de certeza y legalidad en el resultado de la contienda, con calidad y profesionalismo en los plazos establecidos, es decir no debe haber dilación indebida de la justicia.

Así por lo que atiene al Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, conforme el artículo 135 Constitucional Local apartado D, es un órgano autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, garantizara que los actos y resoluciones en materia electoral observen los principios de certeza, legalidad, independencia, probidad imparcialidad, máxima publicidad y ob-

jetividad.

Conforme la estadística de eficacia de la justicia local electoral, se tiene una estimación global del 92% de confirmación de los asuntos resueltos por los Tribunales Electorales Locales, es decir sólo un 8% se modifica por la instancia superior. Así, las Salas Regionales y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son instancias revisoras.

Otro dato importante, es cuantos juicios resueltos en la justicia local se impugnan en una instancia superior, menos del 60%, por consiguiente, ante esta muestra de la eficacia de la justicia electoral local, se puede concluir que funciona con menos recurso, menos personal, con bastantes presiones, pero los Tribunales electorales locales son fundamentales para la protección de los derechos políticos electorales, generando armonía, paz social y equilibrio del poder.

Aunado a ello, la ejecución y cumplimiento de las sentencias corresponde a los Tribunal Electoral Locales.

Asimismo, es importantísimo fortalecer el federalismo judicial electoral, dado que existe una intensa centralización judicial, instancias federales, que permite revisar todas y cada una de las sentencias dictada por tribunales locales, por lo que es importante que solo pueda impugnarse por motivos tasados, no una impugnación abierta como actualmente se tiene, que toda controversia electoral es revisable ante la instancia superior.

En México con la constitución de 1812, 1836 y bases centrales centralismo, aunque desaparece el senado en 1857, perfilamos al federalismo, territorial. Como bien señala SERNA de la GARZA somos formalmente un Estado Federal con problemas típicos de un Estado Unitario.

El federalismo tiene una ligazón incuestionable con la libertad y la democracia, división vertical del poder, cada ámbito estatal conlleva una mayor proximidad con los ciudadanos, favorece el pluralismo político, divide el poder de forma vertical favoreciendo su control, evitando concentración excesiva.

Así, transitamos de ser una justicia electoral federal propiamente de legalidad, a ser una justicia electoral constitucional y convencional maximizadora de derechos fundamentales. Protectora del bloque de constitucionalidad, y la realización práctica de la normativa electoral a través de controles efectivos depositados en manos de la jurisdicción electoral local.

De igual forma, la jurisdicción electoral local, debe brindar una justicia

más abierta, capaz de dar servicio a la ciudadanía con mayor agilidad, calidad y eficacia avanzar hacia una justicia más cercana al ciudadano garante de la tutela judicial efectiva, justicia, ágil, transparente y cercana.

una justicia abierta implica acercar la justicia al ciudadano, esto se hace transparencia, de la accesibilidad, efectividad, es una concepción de especial sensibilidad ante las necesidades ciudadanas y el contacto con la realidad para comprenderlas. Se hace hincapié en que el ciudadano pase a ser el eje central del servicio público estando los operadores judiciales sujetos al cumplimiento de deberes y obligaciones en términos de calidad de servicio e integridad ética, como cualquier otro funcionario en el ejercicio de su función.

Así los Tribunales Electorales Locales, deben brindar una tutela electoral eficaz, inclusiva ,abierta y paritaria, a fin de que el ciudadano pueda sentir la justicia más cercana, una justicia que permita la innovación en relación a las personas, que se traduce en proximidad ciudadana, accesibilidad y servicios personalizados; la innovación en los procesos facilitando la transparencia y apoyo a la toma de decisiones, aprovechar el uso de las medios telemáticos para efficientar la justicia en materia electoral.

IV.- DIALOGOS JUDICIALES PARA UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Finalmente, consideramos que el dialogo entre juzgadores electorales locales, regionales, nacionales y supranacionales es imperativo para lograr una justicia constitucional electoral multinivel. Estableciéndose sinergia de todos los ámbitos competenciales encargados de la protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales (local, federal e internacional).

Es decir, impartiendo una justicia armónica incluyente que deja atrás el monopolio del Estado como único punto constitucional, desdibuja los clásicos conceptos de lo nacional y soberano, basado en un modelo protección e interpretación de los derechos fundamentales. La solución garantista de la controversia electoral puede encontrarse en cualquier disposición internacional o local.

Tal como lo establece INGOLF PERINCE “aunque la normativa interna es parte de un sistema que en última instancia debe producir una respuesta jurídica a cada caso. Este sistema es necesariamente no-jerárquico, desde su

origen y construcción”.

Tomando en cuenta una sociedad global en evolución, que conlleva diversidad cultural e ideológica, ello implica adaptar la justicia constitucional a las necesidades de sistemas de gobernanzas múltiples, capas o multiniveles o como lo denomino Habermas “constelación posnacional”, en las que lejos de confrontarse por un cuestión jerárquica normativa, lo verdaderamente importante es la eficaz protección de sus derechos y libertades.

Todos lo ámbitos de competencia jurisdiccional electoral se debe trabajar en un justitia constitucional multinivel teniendo al justiciable como centro de maximización de derechos fundamental y no como instancias judiciales engorrosas o formalistas, que se excluyen una con otras.

Pues bien, hacia esa construcción de una justicia constitucional electoral multinivel deben enfocarse la interpretación, argumentación y decisión que contengan las resoluciones de los tribunales electorales en México, sin que lo limite el nivel competencial en el que ejercer su jurisdicción, pues con independencia que sea un tribunal electoral local quien resuelva la controversia electoral, este no debe limitarse a la aplicación ordinaria ley electoral al caso concreto, por el contrario de toda el amalgama normativo electoral(internacional, constitucional, legal) aplicable deberá elegir la que maximice derechos políticos electorales sin perjuicios a terceros, porque al estar facultado para ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad electoral, esta implícitamente facultado para administrar una justicia constitucional electoral multinivel, propiciando una simbiosis armónica entre los órganos jurisdiccionales locales, federales e internacional.

Dado que los Tribunales Electorales al estar facultado para ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad electoral, esta implícitamente facultado para administrar una justicia constitucional electoral multinivel, propiciando un dialogo armónico entre los órganos jurisdiccionales locales, federales e internacionales, logrando como señala MacCormick una relación natural entre ordenamientos jurídicos dentro de un mismo sistema la coexistencia no jerárquica, superpuesta e interactiva.

V.- A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si bien es verdad, que la reforma constitucional política –electoral del 10

de febrero del 2014, plantea cambios importantes al sistema electoral mexicano, a fin de consolidar la democracia, tales como reelección, paridad, fiscalización y representativa a grupos vulnerables o históricamente relegados, aun debemos seguir avanzando para la consolidación y calidad de nuestra democracia.

Entre los retos que tiene la jurisdicción electoral local para brindar una tutela judicial efectiva, es lograr la confianza de los ciudadanos en las instituciones, exentas de corrupción y prebendas. Es una cuestión sociológica que la desconfianza en la sociedad mexicana, finalmente trasciende a su sistema jurídico, aun cuando todos los actos electorales son públicos y supervisados por representantes de partidos, observadores electorales, después de una elección es común que ronde la idea que existieron acciones fraudulentas para obtener los resultados electorales.

Asimismo, debe existir a conciencia la voluntad de los actores y partidos políticos por respetar las reglas del juego, y participar en la contienda electoral, respetando la normativa y los principios que la rigen.

En una democracia paritaria e inclusiva es fundamental seguir implementando acciones afirmativas en favor de nuestros grupos vulnerables e históricamente discriminados, para garantizar su eficaz participación y representación en la toma de decisiones en el gobierno, pero no bastan estas acciones afirmativas, porque estas son temporales e incluso pueden generar cierta discrecionalidad en su interpretación por parte de la jurisdicción, por ello, es el legislador quien finalmente deberá garantizar a plenitud los derechos de participación política a mujeres, indígenas, migrantes, jóvenes, discapacitados y grupos de diversidad sexual.

En nuestra democracia debe fortalecerse los contrapesos, para el equilibrio de poderes, por tanto no basta con el nombramiento magistrado y consejeros electorales por instituciones federales, deben dotarse estos organismos de autonomía financiera, además nos encontramos en los gobiernos locales cotos de poder concentrados, sistema de partidos débiles, sufragio universal libre pero limitado por la pobreza que se traduce en la práctica común de compra de votos a grupos de electores marginados por la miseria.

Se debe transitar de una democracia representativa a una democracia participativa. Como dice Dieter Nonlen, debemos evitar el surgimiento de regímenes que han sustituido la democracia representativa por formas de autoritarismos plebiscitarios.

De acuerdo con esa tutela judicial efectiva que brindan los Tribunales Electorales locales, podemos concluir que el derecho fundamental que más se ha protegido en la representación política por la jurisdicción electoral local, es el de igualdad, pues todas las acciones afirmativas salvaguardada por los Tribunales Electorales, protegen la igualdad y no discriminación de las mujeres, su participación plena libre de violencia, de los pueblos originarios, de los discapacitados, de la comunidad LGTB y +, de los candidatos independientes y de todos los participantes en una contienda electoral.

Finalmente creo que debemos celebrar esta consolidación y seguir trabajando para alcanzar una justicia multinivel, un dialogo constantes, tanto con órganos jurisdiccionales nacionales pero también con supranacional, velando por ese Estado Constitucional, logrando la armonización de la normativa electoral interna con la internacional, a fin de dotar permanencia y consolidación a los Tribunales Electorales Locales.

VI.- FUENTES DE CONSULTA

Aragón Reyes, Manuel, El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, Temas de Derecho Público, núm. 44, Bogotá, p. 30.

CRUZ VILLALÓN, Pedro (1982). “Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)”, Revista

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “Evolución del Contencioso electoral federal mexicano 1916-1996, Revista Justicia Electoral, Ed. Tribunal Federal Electoral, núm. 8, México, 1996.p. 42.

FREIDENBERG, Flavia. et.al, Cuando hacer política te cuesta la vida, Ed. IJ.UNAM, México, 2017.

FERRAJOLI, Luigi, "Hacia una teoría jurídica de la democracia", en varios autores, Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas, trad. de Lorenzo Córdova, México, IFE, 2002,

. _____ Los fundamentos de los derechos fundamentales, 3era edición, Ed Trotta, España, 2001.

FERRERES Víctor, en Control Judicial de la Constitucionalidad de la Ley,

Ed. Fontamara, México, 2008.

FIORAVANTI, Mauricio, Constitución. De la antigüedad a nuestros días, Madrid, Trotta, 2007, p. 67.

GALVAN RIVERA, Flavio, “control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales” Control de la Constitucionalidad en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/240/10.pdf>, p. 1092

INTEGRALIA CONSULTORES, Lo bueno y lo malo de la reforma política-electoral, en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/#axzz3Cnh5HwaP>, consultado 08/09/2014.

MEZZETTI, Lucas, Los Derechos Sociales Fundamentales, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá 2015.

RUBIO LLORENTE, Francisco (1997). La forma del poder, Ed. Centro de Estudios

VÁZQUEZ CORREA, Lorena (ed.) (2019) “Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación” Cuaderno de investigación No. 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México.

ZAGREBELSKY, Gustavo, Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política, trad. de Manuel Martínez Neira, Madrid, Ed. Trotta, 2008.

_____, Historia y Constitución, Trad. por Carbonell Ed. Trotta, Madrid, 2005 p.22

El presidente de Colombia y su elusión constitucional en época de crisis

Por David Mendieta¹

RESUMEN: El uso y abuso del estado de sitio en Colombia fue una constante durante los siglos XIX y XX. Por ello, el Constituyente de 1991 fue tan cuidadoso a la hora de regular los estados de excepción estableciendo un sistema de exigentes límites y controles. El objetivo de este escrito es evidenciar que ahora el Presidente colombiano en época de crisis, preferirá usar competencias de rango legal como lo son la emergencia sanitaria y la asistencia militar para limitar derechos humanos en vez de acudir a competencias constitucionales como lo son los estados de excepción. A las diferentes formas de elusión constitucional propuestas por Manuel Quinche Ramírez en su texto “La Elusión Constitucional: una política de evasión del control constitucional en Colombia”, tendríamos que agregar una nueva y es aquella realizada por el Presidente en épocas de crisis, al usar actos administrativos para enfrentar situaciones que requieren normas con fuerza de ley. Lo anterior, pues los controles para los decretos de estados de excepción son más exigentes y eficaces que los existentes para los actos administrativos. Configurándose así un presidencialismo elusivo del control idóneo de constitucionalidad.

1. Universidad de Medellín. Carrera 87 No. 30-65, Medellín, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6944-6815>. Abogado, Especialista en Derecho Constitucional y Magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de tiempo completo de la Universidad de Medellín, miembro del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín. Medellín - Colombia

Palabras clave: estados de excepción; estado de sitio; Estado constitucional de derecho; control de constitucionalidad; separación de poderes, evasión constitucional, control de constitucionalidad; emergencia sanitaria; asistencia militar; pandemia, movilización social.

THE PRESIDENT OF COLOMBIA AND HIS CONSTITUTIONAL AVOIDANCE IN A TIME OF CRISIS

ABSTRAC: The use and abuse of the state of siege in Colombia was a constant during the 19th and 20th centuries. For this reason, the 1991 Constituent Assembly was so careful when it came to regulating states of exception, establishing a system of demanding limits and controls. The objective of this writing is to show that now the Colombian President, in times of crisis, will prefer to use legal powers such as the health emergency and military assistance to limit human rights instead of resorting to constitutional powers such as the states of exception. To the different forms of constitutional evasion proposed by Manuel Quinche Ramírez in his text “Constitutional Evasion: a policy of evasion of constitutional control in Colombia”, we would have to add a new one and it is that carried out by the President in times of crisis, by using administrative acts to address situations that require regulations with the force of law. The above, since the controls for the decrees of states of exception are more demanding and effective than those existing for administrative acts. Thus establishing a presidentialism that eludes the ideal control of constitutionality.

Keywords: states of exception; Site status; constitutional rule of law; constitutionality control; separation of powers, constitutional evasion, constitutionality control; health emergency; military assistance; pandemic, social mobilization

INTRODUCCIÓN

En Colombia desde sus inicios como república, el conflicto ha sido una de sus constantes. Hubo nueve guerras civiles durante el siglo XIX, el siglo

XX no se caracterizó precisamente por ser pacífico y lo que va corrido del siglo XXI no es alentador. Disputas bipartidistas entre conservadores y liberales, el surgimiento de bandoleros denominados como grupos guerrilleros alzados en armas contra el Estado, el tráfico de drogas y el surgimiento de grupos de autodefensas combinan un coctel explosivo, propicio para el enfrentamiento entre grupos legales e ilegales disputándose un territorio complejo por su quebrada e inhóspita geografía. El país padeció un conflicto armado no declarado que continúa hoy². En palabras de Hernando Valencia Villa, los colombianos tuvimos primero Estado que nación³.

A lo agreste de la geografía del país se le sumó la desidia gubernamental para ejercer soberanía en cada uno de los rincones del territorio, especialmente en las zonas insulares, lo cual dio pie a un vacío estatal que fue ocupado por grupos insurgentes, paramilitares y bandas al servicio del narcotráfico. El ejercicio del poder sin límites claros fue una estrategia adoptada por varios gobiernos, para intentar llegar a una falsa percepción de seguridad y dominio territorial por parte del Estado. En muchos lugares del país había ausencia de equipamiento educativo y de salud, carencia de bienes y servicios mínimos para la población colombiana, pero a cambio recibían un gran despliegue bélico por parte de las fuerzas militares. El estado de sitio fue usado en Colombia como un instrumento reiterativo para enfrentar situaciones que tenían su origen en problemas sociales⁴.

Mientras en América latina pululaban los regímenes dictatoriales de corte militar para la segunda mitad del siglo XX, Colombia por su parte, experimentaba gobernantes civiles con amplios poderes, obtenidos con el estado de sitio propio de la Constitución de 1886. Sin embargo, los poderes excepcionales para gobernar no pudieron conjurar los problemas estructurales de la sociedad, pues era claro que Colombia estaba enferma, pero ese no era el remedio. Lo que sí sucedió fue que, amparado por poderes desmedidos, el ejecutivo abusó de los derechos humanos y acrecentó su poder, dejando una

2. Valderrama y Ortiz, 2018, p. 265

3. “con base en la idea del derecho como gramática de guerra y en la visión de la independencia como creación del Estado, antes de la nación y sin la nación, de una manera autoritaria y legalista, nuestra revisión histórica muestra como las cartas del siglo XIX y las reformas del siglo XX constituyen un interminable conflicto civil, la guerra del país contra sí mismo.” Valencia Villa, 1987, p. 115

4. El uso del derecho para la normalización de la guerra ha sido tratado por Michel Foucault en *La verdad y las formas jurídicas*. (1995, p. 66).

marca de dolor imborrable de la historia país andino.

Con la entrada en vigor de la constitución de 1991, la cual puso límites y controles más estrictos al ejecutivo a la hora de declarar un estado de excepción, el gobierno nacional ha buscado nuevos caminos para evadir el control automático y posterior que tienen los decretos legislativos por parte de la Corte Constitucional. En situaciones de crisis quien ocupe la presidencia de Colombia preferirá declarar la emergencia sanitaria y la asistencia militar que tienen origen en leyes, que declarar un estado de excepción con rango constitucional. Pues este último tiene límites y controles más exigentes y eficaces que las dos instituciones primero mencionadas.

Prueba de lo anterior es el actuar del Gobierno Duque Márquez que tuvo que enfrentar dos de las situaciones más complejas ocurridas en Colombia durante los últimos tiempos: la primera fue la pandemia de los años 2020, 2021 y 2022 y la segunda, la gran movilización social del año 2021. En ambos casos se usaron figuras de rango legal como lo fueron la emergencia sanitaria y la asistencia militar. Todo indica que el Presidente colombiano a la hora de enfrentar crisis usará menos los estados de excepción y acudirá más a los decretos ordinarios y otros actos administrativos cuya competencia para expedirlos se encuentra en leyes, lo anterior configura una clarísima elusión constitucional de nuestro Ejecutivo.

EL ESTADO DE SITIO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1886

La figura del estado de sitio puede encontrarse en tres momentos de la historia de Colombia durante el Siglo XIX: primero, en la Constitución de la Gran Colombia de 1821, que en sus artículos 121, 55 y 128 consagró la figura en casos de conmoción interior y guerra exterior; segundo, la Constitución de 1882, que fue mucho más cuidadosa a la hora de establecerle límites al ejecutivo que lo declarase. Y tercero, la Constitución regeneracionista de 1886, con características conservadoras, centralistas y autoritarias, que estableció un estado de sitio con débiles controles. Lo anterior en los términos de los artículos 118-8 y 121. Otras constituciones colombianas previeron la posibilidad de acrecentar el poder del ejecutivo para enfrentar la amenaza a la soberanía nacional, sin consagrar de manera expresa un estado de excepción; es el caso de las Cartas de 1830, 1843, 1853, 1858 y 1863.

Ser gobernados bajo estado de sitio fue la constante para los colombianos

durante parte de los siglos XIX y XX, con implicaciones desmedidas del uso y abuso de la fuerza como de la restricción de derechos y libertades humanas. El estado de sitio como estado de excepción constitucional era el único proscrito por la carta política de 1886.⁵ Colombia fue gobernada durante largos periodos de tiempo con poderes excepcionales, así lo expresan García y Uprimny: “Desde el cierre del Congreso —en noviembre de 1949, durante el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950)— hasta la expedición de la Constitución de 1991, Colombia vivió prácticamente en un régimen de excepción permanente”⁶. La normalidad era la anormalidad, la excepción se hizo regla. En términos de Loewenstein, Colombia se convirtió en un permanente gobierno de crisis⁷.

Un ejecutivo todo poderoso amparado en el estado de sitio no fue la solución a la crisis del país, pues los problemas sociales eran multicausales y no bastaron las estrategias trazadas por el gobierno para impedir su crecimiento y mutación. La inequidad social, el aumento de la pobreza extrema, la falta de oportunidades y el hastío social por la clase dirigente de la época fueron detonantes para los inicios de las guerrillas marxistas leninistas y la ilegalidad en formas muy diversas. Los colombianos pronto se darían cuenta que los problemas sociales del país no se acababan a punta de decretos legislativos en los que se facultaba al ejecutivo con amplios poderes.

En América Latina Colombia sería un claro ejemplo de cómo el ejecutivo con poderes amplios y desmedidos, además, del uso y abuso de la fuerza y de la restricción de derechos y libertades no es la solución a los problemas sociales, pues hay razones estructurales y multicausales que les dan origen. El conflicto no se solucionará con el simple uso de la fuerza. En este sentido, Mary Luz Tobón afirma:

no solo porque la fuerza destruye el derecho, sino también y sobre todo porque la declaratoria del estado de excepción es una estrategia de guerra controlada, y más que actuar como un instrumento para la paz, contribuye al detrimento de esta⁸.

5. Tobón y Mendieta, 2017, p. 70

6. García y Uprimny, 2005, p. 3

7. “En algunos países del mundo, el gobierno de crisis se ha transformado más en la regla que en la excepción” Loewenstein, 1976, p. 283

8. Tobón, Mary Luz, 2019, p. 428

Apelar al resquebrajamiento institucional democráticamente concebido por el Estado para salir de los problemas sociales, sería un altísimo el costo y sacrificio para los derechos y libertades humanas de los colombianos, además de ser quimérica la solución.

Los constituyentes del año 1991 apelando las experiencias vividas bajo la carta política del año 1886 y de la normalidad de gobernar el país bajo la anormalidad del estado de sitio, fueron sumamente cuidadosos de fijar límites y controles a los tres estados de excepción consagrados a saber: Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Ecológica y Social. incluso la Honorable Corte Constitucional creada bajo la carta política de 1991, ha fortalecido dichos controles, por vía jurisprudencial con mayor severidad constitucional, como pasaremos a continuación a ver.

LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución de 1991 rompe por completo con la tradición “normal” de excesos a violaciones de derechos y libertades individuales como del uso la fuerza cometidos por el Estado en vigencia de la constitución de 1886, pues fue una constante de gobernar por parte del Ejecutivo durante gran parte del siglo XX, amparado por el estado de sitio. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue sumamente cuidadosa a la hora de regular los estados de excepción, estableciendo límites y controles estrictos y de diferente naturaleza: (i). temporales, (ii) materiales, (iii) políticos y (iv) jurídicos, (v) entre otros⁹.

El estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia por razones económicas, sociales, ecológicas o calamidad pública (art. 215) son los estados de excepción que el constituyente de 1991 aprobó para que quedaran consagrados en la Carta Política de 1991, estableciendo también límites comunes (art. 214). A lo anterior, se suma el haber promulgado el legislador la Ley Estatutaria 137 de 1994, la cual reglamenta los estados de excepción en Colombia, y restringe facultades al Presidente para desbordar el núcleo esencial del derecho fundamental que se

9. Mira, 2016, p. 143

va a limitar (Ley 137, 1994, art. 7).

A lo largo de su jurisprudencia, la Honorable Corte Constitucional, ha fijado requisitos materiales y formales, amparada bajo el artículo 215 de la Carta política de 1991 y la citada ley Estatutaria 137, y como ejemplo se tiene las Sentencias C 670 de 2015, C 145 de 2020 (Sentencia de constitucionalidad de la primera emergencia económica, ecológica y social declarada por el Gobierno de Iván Duque Márquez durante la pandemia), C 307 de 2020 (Sentencia de constitucionalidad de la segunda emergencia económica, ecológica y social declarada por el Gobierno de Iván Duque Márquez durante la pandemia) y más recientemente la Sentencia C 383 de 2023 (la cual declaró la inconstitucionalidad diferida del Decreto 1085 de 2023, que a su vez estableció el estado de emergencia social, económica y ecológica en el Departamento de la Guajira).

En cumplimiento de la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la Ley 134 de 1997, los decretos legislativos no podrán:

(d) suspender los derechos humanos o libertades fundamentales, ni limitar aquellos que no son susceptibles de limitación y deben cumplir con las reglas constitucionales e internacionales aplicables a las hipótesis de limitación legítima de derechos constitucionales; (e) no pueden interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público; y (f) no pueden suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. (Sentencia C 670, 2015)

La Carta Magna colombiana no sólo establece controles constitucionales en cabeza de la Corte Constitucional a los estados de excepción¹⁰; sino otros, uno de carácter político a cargo del Congreso de la República¹¹ y dos jurisdiccionales, uno de constitucionalidad a cargo del Consejo de Estado¹² y otro de legalidad sobre los decretos y demás actos administrativos expedidos por las autoridades nacionales y territoriales¹³.

Fue entonces al establecer la arquitectura institucional que el constituyente de 1991 diseñó límites y controles rigurosos al ejecutivo para decretar

10. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-802 de 2002.

11. Constitución Política de Colombia, 1991, art. 215

12. Ley 1437, 2011, art. 135.

13. Ley 1437, 2011, art. 136

los estados de excepción, pues las experiencias amargas de violaciones a los derechos humanos, el uso de la fuerza estatal desbordada y desmedida y el rampante quebrantamiento a la separación de poderes durante la vigencia de la constitución de 1886, fraguó un clima al interior de los constituyentes propicio para tal finalidad¹⁴. Pero las crisis ocasionadas por la COVID-19 en los años 2020, 2021 y 2022 y el estallido social durante el año 2021, pusieron a prueba el funcionamiento de las ramas del poder público en Colombia y la eficacia de los límites y controles antes mencionados.

EL PRESIDENTE DE COLOMBIA Y LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL EN ÉPOCA DE CRISIS

La elusión constitucional no es un actuar nuevo de nuestro Presidente. Manuel Quinche Ramírez en su obra “La Elusión Constitucional: una política de evasión del control constitucional en Colombia”, identificó varios ejemplos del actuar elusivo del Ejecutivo en Colombia¹⁵. Este escrito plantea una nueva modalidad de elusión constitucional y es aquella que efectúa el Presidente en tiempos de crisis. Se tomó como ejemplo la pandemia de los años 2020, 2021 y 2022 y la gran movilización social del año 2021. En ambos casos a pesar de que se limitaron derechos fundamentales y hubo una clara concentración del poder, se usaron competencias dadas por leyes y no constitucionales como podrían haber sido la Emergencia Social, Económica y Ecológica y la Conmoción Interior, que como se dijo antes, son dos de los tres estados de excepción existentes en la Constitución de 1991, junto con la

14. Algunos autores han criticado la eficacia del control político realizado por el Congreso de la República a los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un estado de excepción, es el caso de Orjuela Botero (2011): “De lo anterior se desprende que el legislativo puede ejercer, a través de todas las actividades que desarrolla, control sobre el Gobierno. Existen instrumentos, por supuesto, más idóneos para tal fin. Sin embargo, la realidad es que la afinidad ideológica y partidista entre las mayorías parlamentarias y el Presidente trae como consecuencia que este control, que podría ser total y eficiente, pase a ser inocuo y casi inexistente” (p. 120).

15. “El caso de los decretos reglamentarios es grave y paradigmático, pues allí ha desaparecido todo control real. De hecho, hoy se hace cualquier cosa con un decreto reglamentario. Se evita el control constitucional y se logra la realización de una competencia por parte del Consejo de Estado, donde el control es inexistente. Esto en atención a que la competencia para controlar los decretos reglamentarios fue asignada al Consejo de Estado (artículo 237.2 de la Constitución), aconteciendo que bajo el nombre de decreto reglamentario se expide un decreto de contenido legislativo, sin realizar control” (Quinche, 2009).

guerra exterior.

Figuras como la emergencia sanitaria y la asistencia militar tienen origen legal y no constitucional, pero le entregan tantos poderes al ejecutivo y sus límites y controles son tan débiles que preocupa que puedan volver a ser usadas para abusar del poder, como lo hizo el Gobierno Duque Márquez durante estas dos crisis ocurridas en Colombia. A continuación, se hará una breve relación de lo ocurrido:

El primer caso de la COVID-19 se reportó en Colombia el día 6 de marzo de 2020. El día 10 del mismo mes, nuestro Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 380 que ordenó la cuarentena obligatoria de todos los viajeros provenientes de China, Italia, Francia y España por un término de catorce días. El día 12 de marzo, el mismo Ministerio, expide la Resolución 385 de 2020, que declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptó medidas para enfrentar la pandemia¹⁶. Los días 12 y el 16 de marzo de 2020, el Presidente expide los decretos ordinarios 402 y 412, que cierran fronteras, primero con Venezuela y luego con el resto de nuestros vecinos, pero no el transporte aéreo desde y hacia otros países. El día 18 de marzo, Iván Duque Márquez expide el decreto ordinario 418, con la intención de enfatizarle a alcaldes y gobernadores que el Presidente de la República es la máxima autoridad frente al manejo de la pandemia de la COVID-19¹⁷. La emergencia sanitaria fue prorrogada entre marzo de 2020 y junio de 2022 a través de varios decretos y como se dijo antes, no es un estado de excepción. Pero el Gobierno nacional, hizo uso de actos administrativos para limitar derechos y libertades fundamentales durante la pandemia.

No significa que no haya usado competencias de un estado de excepción. Con la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia social, económica y ecológica en todo el territorio nacional, el cual tuvo una duración de treinta días. Mediante el Decreto 637 del 6 de mayo del mismo año se declaró otro estado de emergencia social, económica y ecológica, por igual periodo de tiempo. Durante

16. El estado de emergencia sanitaria no es un estado de excepción, sino una figura que se encuentra en el artículo 69 de la ley 1753.

17. “La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID- 19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.” Artículo 1º, Decreto 418 de 2020

ambos estados de emergencia constitucionales se expidieron ciento quince (115) decretos legislativos, la mayoría con contenido económico¹⁸.

El Gobierno de Iván Duque Márquez, respaldado por dos estados de emergencia social, económica y ecológica, profirió muchos decretos legislativos que pusieron a prueba la capacidad de la Corte Constitucional de realizar control de constitucionalidad abstracto, automático, integral y posterior sobre las anteriores normas de estados de excepción. Hasta entonces, nunca la Corte había tenido que revisar tantas normas en tan poco tiempo.

Es indiscutible la gravedad de la pandemia, pero los instrumentos usados para enfrentarla sí, pues no solo se limitaron derechos y libertades fundamentales, sino que suspendió su ejercicio, algunos ejemplos son: la libertad de circulación (Artículo 24 de la C. P.), la libertad de reunión y movilización social (Artículo 37 de la C. P.), libertad culta (Artículo 19 de la C. P.) y todos los derechos mercantiles que se vieron afectados con el cierre de establecimientos públicos (Artículo 333 de la C. P.). Lo anterior afectó gravemente el contenido esencial de éstos y otros derechos fundamentales¹⁹.

En Colombia el Gobierno nacional enfrentó la crisis de la COVID-19 con dos tipos de normas diferentes: (i) la emergencia sanitaria que estuvo vigente entre marzo de 2020 y junio del año 2022 (competencia legal- artículo 69 de la ley 1753 y artículos 14 y 199 de la ley 1801) y, (ii) dos estados de emergencia social, económica y ecológica, cada uno con una duración de treinta días (competencia constitucional- artículo 215 de la Constitución Política).²⁰ Con la primera, se limitaron derechos y libertades fundamentales que según la Constitución requerían de normas con fuerza de ley; con los segundos se abordaron especialmente temas económicos.

Tal y como ha dejado constancia Manuel Quinche Ramírez, la elusión constitucional del Ejecutivo en Colombia ha sido una constante, lo que significa que nuestro Presidente ha encontrado formas de evadir el control de constitucionalidad “más eficaz”, siendo una de las más usadas regular algo

18. Los decretos legislativos revisados en su constitucionalidad por la Corte Constitucional pueden verse en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>.

19. Blanco Alvarado, C. (2021). El recordatorio a la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales atendiendo el escenario de la pandemia por el COVID 19, en el Estado Colombiano. *Novum Jus*, 15(1), 17–40

20. Se exceptúa los decretos legislativos con contenido económico que podrán estar vigentes hasta la siguiente vigencia fiscal que para el caso que nos ocupa fue el último 31 de diciembre del año 2021

por un decreto ordinario que debería estar regulado por ley o incluso reforma constitucional. Durante la pandemia, el Gobierno nacional expidió normas materialmente extraordinarias, pero con forma ordinaria. Así, disfrazó lo que deberían ser decretos legislativos como si fueran ordinarios. Esto significa que se enfrentó la mayor crisis social y económica en la historia del país con normas concebidas para la normalidad, como lo son el Plan Nacional de Desarrollo (ley 1753, artículo 69) y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (ley 1801, artículos 14 y 199). En épocas de crisis, incluso la de la COVID-19, no es aceptable que se menoscaben los derechos fundamentales y en cambio se debe fortalecer la inversión social y el fortalecimiento de los valores propios de la democracia.²¹

El Presidente evade el control de constitucionalidad “más eficaz”, pues los decretos legislativos tienen control automático e integral por parte de la Corte Constitucional; mientras que los actos administrativos del Gobierno nacional, como la declaratoria de emergencia sanitaria y las demás normas dictadas por las autoridades de los órdenes nacional, departamental y municipal, tuvieron control de constitucionalidad y/o legalidad por vía de acción y posterior. La autoridad competente para decidirlo fue la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el Consejo de Estado a la cabeza.²²

El otro actuar elusivo de nuestro Presidente durante una gran crisis lo podemos encontrar en las movilizaciones del año 2021, así: a finales del mes de abril de ese año, cuando Colombia pasaba por la tercera ola de contagios, el número de muertes por el virus era el más alto hasta ese momento de la pandemia y el poder ejecutivo, con el visto bueno de algunas autoridades judiciales, prohibía el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social con la excusa de que se podrían convertir en focos de contagio de COVID-19, miles de colombianos, especialmente jóvenes se movilizaron en las calles, demostrando que era más la insatisfacción social con el Gobierno de Iván Duque Márquez que el miedo al virus.²³

21. “Al respecto, es indispensable señalar que la proporción de tierra dedicada a la agricultura debe mantenerse y, en lo posible aumentarse. Este es un punto álgido históricamente para los procesos de paz, así como un elemento clave para la prosperidad y la seguridad humana de cualquier Estado. El gasto en educación y el fortalecimiento de la democracia deben continuar de la misma forma: como el fundamento cultural para la paz y el bienestar de la población a gran escala, que traerá un desempeño positivo del PIB per cápita, pese a la crisis mundial desatada por el covid-19.”

22. Mendieta, 2020, p. 253

23. Mendieta, D. 2021. PROTESTA SOCIAL Y PODER JUDICIAL EN COLOMBIA. Revista da

El paro nacional fue declarado entre los meses de mayo y junio, constituye en la mayor movilización social en Colombia en lo que va del Siglo XXI. El Gobierno Nacional, las elites regionales y los medios de comunicación tradicionales, incapaces de leer la inconformidad de tantos colombianos, buscaron deslegitimar la movilización social con el argumento de que se trataba de vándalos apoyados por grupos guerrilleros o incluso otros países.²⁴

Durante la movilización social del año 2021, el Gobierno de Iván Duque Márquez hizo uso de una fuerza desproporcionada en contra de los manifestantes que reclamaban en contra de una reforma tributaria que gravaba artículos de la canasta familiar, el servicio de internet, entre otros; en una de las peores crisis económicas vividas por los colombianos, como lo fue la pandemia de la COVID-19. Lo anterior, desconociendo incluso sus propios protocolos, que establecían a las autoridades de policía como garantes de los derechos fundamentales en el marco de la movilización social.²⁵

De nuevo el Gobierno nacional hizo uso de una figura de carácter legal para enfrentar una crisis nacional y fue “la asistencia militar”, consagrada en el artículo 170 de la ley 1801 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Esta norma no es clara frente a cuáles son las facultades que se otorgan al Presidente, gobernadores y alcaldes pues remite a “los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción” y como se dijo antes, en el momento de mayor movilización social del presente Siglo, el Gobierno Nacional, desconoció sus propios protocolos. De lo anterior queda constancia en el informe que contiene las observaciones y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en visita hecha a Colombia en el mes de junio del año 2021, las cuales no solo fueron desconocidas por el Gobierno Nacional, sino incluso se buscó deslegitimar.²⁶

Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. 27, 2 (dez. 2021), 15.

24. “Con este método se envían mensajes de miedo a la población para disuadir y desanimar a las organizaciones y los movimientos sociales en sus luchas.” Martínez Elías, A. E. (2018). El surgimiento del movice y la teoría contemporánea de los movimientos sociales. *Novum Jus*, 12(1), 131–161.

25. Presidente de la República de Colombia, Decreto 03 de 2021.

26. Informe de las observaciones y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en visita hecha a Colombia en el mes de junio, 2021. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

El día 28 de mayo del 2021, después de un mes de paro nacional el Gobierno de Iván Duque Márquez expidió el Decreto 575 de 2021 y declaró la asistencia militar en varios lugares del país y le dio órdenes represivas a los mandatarios de los entes territoriales mencionados en el decreto, para que enfrentaran con el uso de la fuerza pública a los manifestantes. Las imágenes de militares patrullando las calles de algunas ciudades de Colombia como Bogotá o Cali y las múltiples denuncias de homicidios, desapariciones y torturas, donde las víctimas fueron especialmente jóvenes²⁷, recordaron los excesos y abusos del estado de sitio, vigente en la Constitución de 1886.

Las medidas tomadas por los gobiernos nacional y locales, entre ellas el uso desproporcionado de la fuerza, amparadas por la figura de la asistencia militar, menoscaban el ejercicio del derecho a la protesta social y en consecuencia la libertad e incluso la dignidad humana. En este sentido el profesor Manzo Ugas ha dicho: “En el fondo, el derecho a la protesta y su ejercicio son útiles para establecer el grado de mayor o menor libertad de una sociedad. Toda sociedad a la que no se le permita el disenso canalizará su inconformidad en la protesta”.²⁸ Lo más preocupante de la figura de la asistencia militar es que ya fue declarada constitucional por nuestra Corte Constitucional mediante la Sentencia C 100 de 2022, pero de esta decisión se debe rescatar el Salvamento de Voto de la Magistrada Diana Fajardo Rivera al manifestar:

“La asistencia militar es hermana y heredera del estado de sitio. Pero este último es objeto de serias sospechas en el régimen constitucional, acompañadas de controles temporales, políticos y judiciales, mientras aquella trasegará, amenazando al régimen democrático, carente de controles eficaces, con la bendición del Legislador (en la Ley 1801 de 2016) y la Corte Constitucional (en la Sentencia C-100 de 2022).

Así las cosas, con la asistencia militar se retrocede en uno de los grandes avances de la Constitución Política de 1991 para la democracia colombiana. La voluntad inequívoca de concebir los estados de excepción como mecanismos extraordinarios, pero limitados y sujetos al control por parte del Derecho; en lugar de percibirlos como la paradójica suspensión del Derecho para la preservación del

27. “El Estado colombiano está obligado por la Constitución Política y los tratados internacionales a defender y proteger a aquellos que están en situaciones de violencia o tortura, pero tras el análisis sobre la jurisprudencia se observa vacío; ello demuestra que por parte del Estado colombiano y las entidades que lo apoyan no existe una investigación a profundidad sobre la tortura de NNA.” Sierra Zamora, P. A., y Jiménez Barrera, L. V. (2019). Genealogía de la tortura en Colombia: una mirada desde los derechos humanos. *Novum Jus*, 13(2), 131–142.

28. Manzo Ugas, G. A. (2018). Sobre el derecho a la protesta. *Novum Jus*, 12(1), 17–55.

Derecho. La asistencia militar vuelve ahora como ese paréntesis, indeterminado e incontrolable, donde se confunden lo militar y lo cívico, que se pretendió erradicar del pacto constituyente de 1991.

Un problema constitucional de estas dimensiones no se soluciona, por supuesto, indicando que existen las normas constitucionales y los tratados de derechos humanos, y confiando su aplicación a aquellas instituciones que tienen en su poder el monopolio de la fuerza estatal, como lo proponen las conclusiones de la Sentencia C- 100 de 2022, de la cual me aparto.”

El hecho de que las autoridades competentes para determinar la constitucionalidad de los actos administrativos —que limitaron derechos fundamentales durante la pandemia de los años 2020, 2021 y 2022 y las movilizaciones sociales del año 2021— sea la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no la Corte Constitucional no es un asunto menor. Como evidenció en esta investigación, tiene que ver con los límites y controles que en Colombia tienen los decretos legislativos, pues nuestra amarga experiencia con el estado de sitio nos llevó a imponerles exigentes y eficaces límites y controles. Pero esto no sucede con los actos administrativos que se expidan bajo una declaratoria de emergencia sanitaria o asistencia militar, pues estas normas requieren ser demandadas y, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puede demorarse muchos meses e incluso años en tomar una decisión acerca de su constitucionalidad y/o legalidad.

Colombia tuvo una triste experiencia con el estado de sitio existente en la Constitución de 1886. Por ello, el constituyente de 1991 y el legislador han establecido exigentes límites y controles a la declaratoria de cualquiera de los tres estados de excepción existente en el país y a los decretos legislativos que el Gobierno Nacional expida, amparado en ésta declaratoria. Mientras tanto, nuestra Corte Constitucional, se ha preocupado por conservar y garantizar dichos límites.²⁹ Sin embargo, el Gobierno Nacional ha encontrado la forma de eludirlos. El uso de medidas ordinarias para enfrentar dos grandes crisis sociales y económicas como lo fueron la pandemia de la COVID-19 y la movilización social del año 2021, pero que en la práctica son ejemplos de poderes desbordados y carentes de límites y controles eficaces, se terminó convirtiendo en un estado de excepción de facto, más peligroso que los estados de excepción constitucionales.

La emergencia sanitaria y la asistencia militar no tienen rango constitu-

29. Ver artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política de Colombia.

cional sino legal y sin embargo fueron usadas por el Gobierno nacional para acrecentar su poder en un Estado ya de por sí híper-presidencial. Es evidente que los diferentes gobiernos se han visto y se seguirán viendo tentados a hacer uso de poderes excepcionales para enfrentar crisis nacionales y globales causadas por factores como el terrorismo, la emergencia climática, desastres naturales y la pandemia; sus efectos se han agravado por el modelo económico neoliberal (Agamben, 2005).

Mientras en muchos países tienen miedo de gobernantes con poderes excepcionales y amparados por estados de excepción; en Colombia, por competencias dadas por el legislativo y además declaradas constitucionales por nuestra Corte Constitucional, debemos temerle y estar alertas con la posibilidad de que nuestro Ejecutivo decida enfrentar situaciones de crisis con poderes ordinarios. Dos claros ejemplos fueron la pandemia de los años 2020, 2021 y 2022 y la movilización social del año 2021 que fueron sorteadas con la emergencia sanitaria y la asistencia militar ambas figuras de rango legal, pero en la práctica menoscabaron el contenido esencial de varios derechos y libertades fundamentales e incluso la dignidad humana de los colombianos. El Ejecutivo colombiano encontró un mecanismo para acrecentar su poder sin tener que pasar por el control a cargo de la Corte Constitucional. Es necesario, entonces, restablecer la eficacia de los controles y evitar que el poder del Presidente de la República se desborde. De lo contrario, quien peligra es el Estado constitucional de Derecho.³⁰

CONCLUSIONES

El estado de sitio existente en la Constitución de 1886 marcó la historia de Colombia. Su falta de límites y controles efectivos facilitaron el abuso y desconocimiento de derechos humanos. Es por eso que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue tan meticuloso con el establecimiento de exigentes límites y controles para los decretos legislativos, expedidos durante uno de tres estados de excepción existentes en nuestro país. La Corte Constitucional, se ha encargado de garantizar la Supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos humanos, especialmente los fundamentales. Ha

30. Mendieta y Tobón, 2018b, p. 278

estado comprometida con evitar el abuso de los derechos humanos, especialmente los fundamentales bajo el amparo poderes dados por un estado de excepción, aunque esta autoridad también fue quien declaró constitucional una figura tan cuestionable como la asistencia militar que coincide en algunos aspectos con estado de sitio.

Mientras tanto el Presidente ha encontrado formas de evadir el control de constitucionalidad en época de crisis. Una de ellas es acudir a decretos reglamentarios de leyes y otros actos administrativos para regular aspectos que deberían estar normados por leyes o, en su defecto, decretos con fuerza de ley. Lo anterior configura una elusión constitucional.

Como se dijo antes, frente a las crisis globales causadas por el terrorismo, la emergencia climática, la migración desbordada, las pandemias, entre otras; y también las crisis locales causadas por los desastres naturales, la guerra y grupos de delincuentes al margen de la ley; los gobiernos acuden de manera reiterativa a los estados de excepción, pero esto no puede volverse la regla general, y en esto la historia de Colombia tiene mucho que enseñar. Las medidas excepcionales se deben usar para enfrentar situaciones excepcionales, pero siempre con límites y controles eficaces. De lo contrario, la cura podría ser peor que la enfermedad.

Crisis como la pandemia de la COVID-19 de los años 2020, 2021 y 2022 y la movilización social del año 2021, provocaron en Colombia una falla institucional que evidenció la incapacidad de varios controles para ser eficaces durante el confinamiento y las protestas sociales. Amparado en la emergencia sanitaria y la asistencia militar. El Gobierno nacional extralimitó sus poderes ordinarios y eludió los límites y controles inherentes a sus poderes excepcionales. Al establecer un estado de excepción de facto, hubo una fractura del Estado constitucional de derecho. Reparar el daño causado a nuestro sistema de frenos y contrapesos y evitar que el Ejecutivo use competencias de rango legal como las abordadas en la presente investigación, será un reto que tendremos los colombianos para los años que están por venir.

REFERENCIAS

Agamben, G. (2005). *Homo Sacer II. Estado de excepción* (trad. Flavia Costa e Ivana Costa). Adriana Hidalgo Editora.

Blanco Alvarado, C. (2021). El recordatorio a la determinación del contenido

esencial de los derechos fundamentales atendiendo el escenario de la pandemia por el COVID 19, en el Estado Colombiano. *Novum Jus*, 15(1), 17–40. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2021.15.1.2>

Fernández Osorio, A. E., y Lizarazo-Ospina, Y. X. . (2022). Crimen organizado y derechos humanos en Colombia: Enfoques en el marco de la implementación del acuerdo de paz con las Farc-EP. *Novum Jus*, 16(2), 215–250. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.9>

Ferreira, B. (2002). Sujeito e ordem: romantismo e decisionismo no pensamento de Carl Schmitt. *Dados*, 45(4), 599-648. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000400003>

Foucault, M. (1995). *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa.

García, M. y Uprimny, R. (2005). ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción. *Dejusticia*.

Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la constitución*. Ariel.

Manzo Ugas, G. A. (2018). Sobre el derecho a la protesta. *Novum Jus*, 12(1), 17–55. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.12.1.2>

Martínez Elías, A. E. (2018). El surgimiento del *movice* y la teoría contemporánea de los movimientos sociales. *Novum Jus*, 12(1), 131–161. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.12.1.6>

Mira, C. M. (2016). Los estados de excepción en Colombia y aplicación del principio de proporcionalidad: un análisis de seis casos representativos. *Opinión Jurídica*, 15(29), 141-163. <https://doi.org/10.22395/ojum.v15n29a7>

Mendieta, D. y Tobón, M. (2018a). El (des)control de constitucionalidad en Colombia. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 51-88. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200051>

Mendieta, David, & Tobón-Tobón, Mary Luz. (2020). La pequeña dictadura de la COVID-19 en Colombia: uso y abuso de normas ordinarias y excepcionales para enfrentar la pandemia. *Opinión Jurídica*, 19(spe40), 243-258. Epub September 20, 2021. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a12>

Mendieta, D. (2021). Protesta Social y Poder Judicial en Colombia. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*. 27, 2 (dez. 2021), 15.

Quinche, M. (2009). *La elusión constitucional: una política de evasión del control de constitucionalidad en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.

Schmitt, C. (1999), *La dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. Alianza.

Sierra Zamora, P. A., y Jiménez Barrera, L. V. (2019). Genealogía de la tortura en Colombia: una mirada desde los derechos humanos. *Novum Jus*, 13(2), 131–142. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.2.7>

Tobón, M. y Mendieta, D. (2017). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Opinión Jurídica*, 16(31), 67-88. <https://doi.org/10.22395/ojum.v16n31a3>

Tobón, M. (2019). Los estados de excepción: imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Grupo Editorial Ibáñez.

Valderrama, F. y Ortiz, M. (2018). Justicia transicional: Noción de la justicia en la transición colombiana. *Opinión Jurídica*, 16(32), 245-266. <https://doi.org/10.22395/ojum.v16n32a11>

Valencia, H. (1987). *Cartas de batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*. Fondo Editorial Cerec.

Normas y jurisprudencia citadas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Informe de las observaciones y recomendaciones de la en visita hecha a Colombia en el mes de junio de 2021. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

Constitución Política de Colombia. (1991). Publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Congreso de la República de Colombia. (1994, 3 de junio). Ley 137 de 1994. Por la cual se reglamentan los Estado de Excepción en Colombia. Diario Oficial No. 41.379. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0137_1994.html

Congreso de la República de Colombia, (2011, 18 de enero). Ley 1437 de

2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20- 11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20- 11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20- 11556 y PCSJA20-11567.

http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7e%-2fApp_Data

[%2fUpload%2fPCSJA20-11567.pdf](http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7e%-2fApp_Data%2fUpload%2fPCSJA20-11567.pdf)

Consejo de Estado. (2018, 6 de febrero). Sentencia radicado número: 11001-03-24-000- 2016-00480-00. (Stella Conto Díaz del Castillo, M. P.) [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-24-000- 2016-00480-00\(AI\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-24-000- 2016-00480-00(AI).pdf)

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 2 de octubre). Sentencia C-802 (Jaime Córdoba Triviño, M. P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-802-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2011, 29 de marzo). Sentencia C-216 (Juan Carlos Henao Pérez, M. P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C- 216-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 28 de octubre). Sentencia C 670 (José Fernando Reyes Cuartas, M. P. y Salvamento de Voto, Diana Fajardo Rivera, M. P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-100-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022, 17 de marzo). Sentencia C 100 (María Victoria Calle Correa, M. P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C- 670-15.htm>

Ministerio del Interior de Colombia (2020, 25 de junio). Decreto 878. <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2020/06/DECRETO-878-DEL- 25-DE-JUNIO-DE-2020.pdf>

El golpe de estado de 2019 en Bolivia y los movimientos sociales que restauraron la democracia

Thomas Becker ¹

Con la banda presidencial que los militares le acababan de colocar, Jeanine Áñez ingresó a la Plaza Murillo y declaró: “La Biblia ha regresado al palacio de gobierno”. Levantó una Biblia enorme sobre la cabeza y sus aliados de piel clara vitorearon: “Gloria a Dios”, mientras la policía golpeaba a los manifestantes indígenas que intentaban ingresar a la plaza. La derecha boliviana acaba de dar un golpe de estado y la mayor parte del mundo no tenía idea.

En 2019, las élites conservadoras de Bolivia derrocaron a Evo Morales, el primer presidente indígena de Bolivia, e implementaron el período más represivo desde la llegada de la democracia en Bolivia hace casi 40 años atrás. El régimen ilegal de Áñez mató a manifestantes, detuvo a críticos y cerró medios de comunicación. A pesar de la naturaleza autoritaria de la dictadura, los movimientos sociales de Bolivia salieron a las calles y manifestaron. Este artículo explicará cómo la derecha boliviana llevó a cabo un golpe de estado y cómo los movimientos sociales horizontales restauraron la democracia, a través de la resistencia no violenta, en menos de un año.

1. É Supervisor Clínico Sênior da Rede Universitária para os Direitos Humanos e tem uma trajetória de duas décadas dedicada à defesa dos direitos humanos, com ênfase na Bolívia. Ele foi o principal advogado do caso Mamani v. Sánchez de Lozada, o primeiro processo bem-sucedido nos EUA contra um ex-chefe de Estado vivo, e integrou a equipe jurídica que responsabilizou sete funcionários do governo boliviano por genocídio no Supremo Tribunal do país. Sua atuação global inclui investigações sobre tortura e execuções extrajudiciais na Índia e no Saara Ocidental, documentação de crimes de guerra no Líbano e em Nagorno-Karabakh, análise de direitos à terra na África do Sul e na Palestina, e denúncias contra esquadrões da morte em Honduras e na Colômbia. No México, atuou como guarda-costas não violento dos guerrilheiros zapatistas. Antes de ingressar na University Network, Becker foi professor na Clínica Internacional de Direitos Humanos da Harvard Law School. Seu trabalho foi destaque em veículos como The New York Times, The Washington Post, The Guardian, Al Jazeera e BBC, entre outros. Ele também é coautor do livro Golpe: Uma História de Violência e Resistência na Bolívia, finalista do Prêmio Juan E. Mendez do Livro de Direitos Humanos da Duke University.

Antecedentes de Bolivia

Bolivia es el país con la población indígena más alta de las Américas. Aunque las estadísticas varían, aproximadamente entre la mitad y dos tercios de la población de Bolivia se identifica como indígena. A pesar de su mayoría indígena, desde que llegaron los españoles hace 500 años hasta que Evo Morales fue elegido y asumió la presidencia en 2006, la clase gobernadora del país fue exclusivamente blanca y mestiza.

La enorme riqueza mineral de Bolivia fue (y sigue siendo) particularmente atractiva para sus colonizadores europeos. Las minas de plata y estaño de Potosí sirvieron como el núcleo económico del imperio español durante siglos. El autor uruguayo Eduardo Galeano escribió que “en tres siglos España recibió suficiente metal de Potosí como para tender un puente de plata desde la cumbre del cerro hasta la puerta del palacio real al otro lado del océano”. Fueron los indígenas de Bolivia quienes más sufrieron esta explotación. El historiador Ben Dangl escribió que el puente al que hace referencia Galeano podría haber sido construido a partir de los huesos de todos los indígenas que murieron extrayendo recursos de la montaña para España.

A pesar de llevar a cabo algunas de las explotaciones más brutales del continente, los colonizadores españoles enfrentaron una feroz resistencia de los indígenas bolivianos. El ejemplo más célebre es el de Tupac Katari, quien encabezó un levantamiento contra los españoles en 1781. Katari asedió a La Paz durante seis meses hasta que finalmente le atraparon. Mientras los españoles lo desmembraban, Katari declaró: “A mí solo me matarán...pero mañana volveré y seré millones”, inspirando rebeliones en toda la región durante los siguientes siglos.

Evo Morales

En diciembre de 2005, Bolivia eligió a su primer presidente indígena, Evo Morales, quien asumió el poder el siguiente mes. La elección fue un duro golpe para la élite blanca y mestiza que siempre había gobernado el país. Morales implementó de inmediato políticas progresistas que comenzaron a deshacer siglos de colonialismo. Nacionalizó muchas de las industrias que el

Norte Global había explotado; nombró líderes sindicales y de movimientos sociales a puestos gubernamentales claves, ocupando 14 de los 16 puestos del gabinete con personas indígenas; e invirtió recursos estatales en programas para los pobres del país, reduciendo en última instancia la pobreza y la pobreza extrema al 50%.

La élite conservadora gobernante de Bolivia vio estas políticas como una afrenta. Durante toda la presidencia de Morales, esta élite intentó sacar a Morales del poder, pero el apoyo abrumador de los sectores indígenas y de la clase trabajadora del país hizo que esto fuera un desafío. En 2019, sin embargo, la derecha boliviana tuvo su oportunidad.

Un golpe de estado

En el período previo a las elecciones de 2019, los oponentes de Morales lo acusaron de ser dictador, aprovechando de su decisión de postularse para la reelección, algo que la Constitución prohibió pero el Tribunal Constitucional de Bolivia había permitido. Esta narrativa se solidificó durante las elecciones cuando la oposición acusó a Morales de llevar a cabo un “fraude monumental”. Aunque estas acusaciones se inventaron meses antes de las elecciones, y finalmente investigaciones del New York Times, el Laboratorio de Ciencias y Datos Electorales del MIT y la Universidad de Salamanca, entre otros, las demostraron falsas, la historia se mantuvo y Bolivia se cayó al caos.

Los manifestantes salieron a las calles tras las elecciones. Grupos armados paraestatales atacaron a mujeres, indígenas y partidarios del MAS, el partido de Morales. Estos mismos grupos secuestraron y torturaron a funcionarios del MAS y a sus familiares. Aunque la prensa internacional rara vez cubre Bolivia, el brutal secuestro de Patricia Arce, alcaldesa del partido MAS, se volvió viral en los medios de comunicación más importantes del mundo. Grupos paraestatales arrastraron a Patricia por la calle, le cortaron el pelo, la asaltaron sexualmente, la rociaron con pintura y gasolina y le dijeron que denunciara al MAS frente a las cámaras de televisión o la matarían. Evocando a Tupac Katari, ella se negó y les dijo a sus captores: “Por este proceso de cambio voy a dar mi vida”.

Mientras los grupos paraestatales atacaban a miembros del partido MAS, los líderes de la oposición se infiltraron a las instituciones estatales para solidificar el golpe. Luis Fernando Camacho, un fanático ultraconservador del

este de Bolivia y ex líder de uno de los grupos paraestatales más notorios y racistas de Bolivia, pagó a la policía para que se amotinara y negoció con los militares para forzar la renuncia de Morales. Ambos cumplieron con las órdenes de Camacho: la policía se rebeló y los militares “sugirieron” que Morales renunciara. Para evitar más violencia, Morales aceptó.

Tras la renuncia de Morales, la policía acompañó a Camacho y a un pastor hasta el palacio presidencial. Mientras Camacho sostenía una Biblia, el pastor anunció: “Nunca más la Pachamama [Madre Tierra Indígena] volverá aquí”. Mientras tanto, la Iglesia Católica organizó una reunión con miembros de la oposición, representantes de la iglesia y funcionarios extranjeros, incluido el embajador de Brasil, para elegir a alguien que reemplazara a Morales. Aunque nadie en la reunión era un funcionario electo, los participantes eludieron la constitución de Bolivia y nombraron a la nueva presidenta de Bolivia: Jeanine Áñez.

La dictadora

Jeanine Áñez era senadora ultraconservadora del departamento tropical de Beni. Su partido, el Movimiento Demócrata Social, formaba parte de una coalición derechista que obtuvo sólo el 4 por ciento de los votos en las elecciones de 2019 y en el Senado ella era la única representante de su partido. Áñez era relativamente desconocida en Bolivia, aparte de sus tuits racistas que degradaban a los indígenas, refiriéndose a sus ceremonias como “satánicas” y llamándole “salvaje” a Morales“.

Inmediatamente, Áñez formó un nuevo gobierno integrado por sus aliados conservadores, ninguno de los cuales era indígena, y comenzó a implementar políticas extremistas. Cortó lazos con gobiernos de la izquierda, deteniendo a cubanos y venezolanos en Bolivia, y buscó ayuda de naciones conservadoras como Brasil, Israel y Estados Unidos. Intentó privatizar varias industrias estatales y prohibió la ropa indígena en el gobierno. Áñez justificó su comportamiento declarando que su papel fue “algo que Dios puso en mi camino”.

Represión

Los bolivianos salieron a las calles para protestar contra el régimen ilegal de Áñez. Su gobierno respondió de forma violenta. Dos días después de que Áñez asumiera el poder, aprobó una ley ilegal, el Decreto Supremo 4078, que otorgó la inmunidad a las fuerzas estatales si mataran a civiles. Al día siguiente, ella desplegó al ejército para sofocar una protesta en la ciudad de Sacaba. Allí, el ejército y la policía mataron a 11 manifestantes desarmados e hirieron a más de 120. Cuatro días después, envió a las fuerzas militares a reprimir una protesta en la zona de Senkata en El Alto. De nuevo, los soldados dispararon contra manifestantes desarmados, matando a 11 e hiriendo a decenas. Cuando las familias de los asesinados realizaron un cortejo fúnebre, la policía atacó a los dolientes. El primer mes de poder de Áñez se convirtió en el segundo más mortífero en los casi 40 años de democracia de Bolivia.

Áñez no solo atacó a los manifestantes en las calles. Ella fue tras la prensa. Su Ministra de Comunicaciones anunció que el gobierno tenía una lista de periodistas sediciosos que perseguiría. Expulsó a periodistas extranjeros y cerró medios de comunicación críticos. Detuvo a los periodistas que criticaban al gobierno. Incluso arrestó al propietario del dominio de un sitio web que publicó un artículo criticando a su gobierno, acusándolo de terrorismo.

Además de atacar a los periodistas, su gobierno persiguió a funcionarios del MAS. En sus primeros dos meses, detuvo y/o acusó a más de 100 políticos del MAS e inició investigaciones sobre 600 funcionarios del MAS. Incluso arrestó a quienes tenían relaciones periféricas con el MAS, incluida la niñera de un exministro y el asistente personal de Morales.

Su gobierno persiguió a los defensores de los derechos humanos, los denunció en la prensa y amenazó con arrestarlos o peor. Varios, incluido yo mismo, fuimos incluidos en una lista de terroristas. El Ministro de Defensa le dijo a la defensora del pueblo de Bolivia que le “cortaría la cabeza”. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos les otorgó a ella y al defensor del pueblo de Cochabamba medidas cautelares para protegerlos.

Resistencia

A pesar de que Áñez dirigió el período más represivo de Bolivia desde las dictaduras, las comunidades indígenas, los movimientos sociales, los sin-

dicatos y los grupos de mujeres decidieron resistir sus políticas represivas, lanzando manifestaciones en las ciudades y los pueblos de todo el país. El régimen de Áñez utilizó la pandemia de COVID como pretexto para intentar aplastarlos, pero había demasiada gente levantándose. Un manifestante dijo a una estación de radio estadounidense: "Tenemos un gobierno que es ilegítimo porque no lo hemos elegido. Muchos de nosotros sabemos el riesgo que esto implica debido a la pandemia, pero queremos celebrar elecciones. No podemos soportarlo. ya no."

A principios de agosto de 2020, los manifestantes habían cerrado gran parte del país y habían levantado más de 100 bloqueos en las carreteras y caminos principales de Bolivia. En unas pocas semanas, el número de bloqueos casi se duplicó. Los sindicatos convocaron huelgas, mientras los manifestantes cavaban zanjas y destruían puentes, paralizando el país. Finalmente, el régimen de Áñez se vio obligado a convocar elecciones.

Vuelve la democracia

El 18 de octubre de 2020 Bolivia celebró elecciones. A pesar de los peligros de la pandemia de COVID y de las calles llenas de tanques y decenas de miles de soldados armados que Áñez desplegó en los días previos a las elecciones, la participación fue la segunda más alta en la historia del país. El ambiente del país fue tenso. La policía se encontraba fuera de la sede del partido MAS en La Paz. Dentro, había el candidato del partido, Luis Arce, y un pequeño grupo de funcionarios del MAS que habían regresado al país para las elecciones. La mayoría, incluido Evo Morales, todavía permanecían en el exilio, principalmente en Argentina y México.

Cuando llegaron los resultados de las elecciones, la gente en la sede gritó de alegría. El partido MAS había ganado con más del 55% de los votos, el doble del candidato que terminó en segundo lugar. Se restableció la democracia. La gente en la sede se desplomó al suelo y comenzó a llorar. Los funcionarios del MAS que habían realizado campañas mientras se escondieron pudieron salir. Patricia Arce, la alcaldesa que fue brutalmente torturada un año antes, acababa de ser elegida Senadora y encabezaría la comisión de justicia del país.

Mientras algunos elogian la victoria como un triunfo enorme del MAS,

los funcionarios del MAS explican que fue una victoria de los movimientos sociales del país. El pueblo boliviano salió a las calles y exigió un cambio, a pesar de la represión del régimen de Áñez. Y lo lograron mediante la resistencia no violenta. Los manifestantes describen la victoria como una manifestación de Tupac Katari. Como prometió, Katari regresó como millones de manifestantes aymaras y quechuas, que llevaron a cabo una revolución y restauraron la democracia en menos de un año.

SEÇÃO II

O SISTEMA DE JUSTIÇA COMO REALIZADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SEÇÃO II

O sistema de justiça como realizador de política pública

Alessandra Quines Cruz¹

Nesta segunda seção, as autoras Beatriz Tadwald Nunes, Daiana Meregalli Schütz e Sílvia da Silva Tejedas nos conduzem pelos caminhos da interdisciplinariedade no sistema de justiça, relacionando as áreas jurídica e psicossocial na consecução das políticas públicas de acesso à justiça e de direitos humanos.

Beatriz explora o dado da incipiente relação do Poder Judiciário e dos órgãos essenciais à função jurisdicional do estado com as demais áreas do conhecimento imprescindíveis à sua própria atuação, apontando o baixo número de profissionais da psicologia contratados/as, a precariedade da estrutura de trabalho oferecida, e a ausência de um marco regulatório específico. Interessantíssima é a anotação referente à pesquisa produzida pelo CNJ sobre equipes interdisciplinares, que evidenciou a inadequação dos locais de trabalho e da forma da contratação, indo ao encontro da hipótese levantada pela autora na primeira parte do artigo, no sentido da necessidade de se repensar a institucionalidade que circunda o acesso à justiça.

A crítica da autora é bem dirigida a todos os segmentos responsáveis, incluindo uma crítica à própria trajetória da psicologia jurídica, formulada,

1. Defensora Pública Estadual desde 2006. Coordenadora-Geral do Centro de Referência em Direitos Humanos - CRDH da DPE-RS (atual). Membro da Associação Defensoras pela Democracia, Coletiva de Mulheres Defensoras do Brasil, e Associação das Mulheres Defensoras do Brasil. Atuou como Defensora Pública Internacional em missão no Timor-Leste (2016-2018). Conselheira Superior no biênio 2020-2022 e Defensora-Corregedora no biênio (2022-2024). Possui graduação em Direito pela URCAMP (2004). Especialização em Direitos Humanos e as 100 Regras de Brasília pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade do Chile (2010). Especialização em Transparência, Accountability e Luta contra a Corrupção pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade do Chile (2013). Especialização em Políticas Públicas para Indígenas e Afrodescendentes pela PUC-Peru (2014). Mestra em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (2015). Suas pesquisas se dedicam à interação entre movimentos sociais e Defensorias Públicas; articulações da sociedade civil e sistema de justiça; povos indígenas e diálogo intercultural; direitos humanos e sociedade.

segundo a autora, a partir de uma lógica patologizante. O reforço ao pensamento crítico e aos limites éticos da profissão encontram respaldo no texto, tornando evidente a busca por evitar a revitimização e, por consequência, violações de direitos humanos. Os desafios da aplicação efetiva da interdisciplinariedade são escancarados na ausência de preparo dos/as profissionais do estado, especialmente pelo ignorar da interseccionalidade de raça, gênero e classe social.

Ao apontar alternativas, o texto reflete sobre a judicialização da vida, trazendo elementos da justiça restaurativa como possibilidades, a depender muito da própria valorização do trabalho psicossocial. Isso em contraposição a técnicas sem embasamento científico e que vem sendo aplicadas aleatoriamente dentro do sistema de justiça, como a constelação familiar. Nas suas considerações finais, a autora arremata uma bem desenvolvida reflexão sobre a precarização do trabalho e questões éticas com a chamada aos movimentos sociais à participação social no sistema de justiça, utilizando-se de sua capacidade de tensionamento pelas mudanças necessárias.

No segundo texto, Daiana contextualiza o trabalho da psicologia dentro do direito. As reflexões da autora buscam diferenciar os trabalhos da psicologia clínica e do trabalho biopsicossocial, este o foco de uma perícia psicológica para auxiliar uma avaliação jurídica de casos. Aponta, nesse sentido, a falta de capacitação das profissionais como um obstáculo na redação de documentos e nas avaliações psicológicas.

Adentrando na análise do sistema de justiça no Rio Grande do Sul, a autora aponta o problema do baixo número de profissionais da psicologia no Poder Judiciário, no Ministério Público e na Defensoria Pública. A ausência de uma efetiva interdisciplinariedade também é evidenciada no texto, apontando-se a impossibilidade fática da discussão de casos e o pouco conhecimento sobre a perícia psicológica como fatores decisivos.

Em seguida, o texto informa sobre a resolução do Conselho Federal de Psicologia que disciplina a avaliação psicológica pericial. A autora entende fundamental a análise dos documentos produzidos em perícias psicológicas para identificação de erros e impropriedades, especialmente na apontada confusão com o laudo produzido em face da psicologia clínica. Interessante no ponto a análise de pesquisa sobre a utilização de perícias psicológicas no estado do Rio Grande do Sul, analisando-se 45 processos judiciais.

Ao explorar a estrutura da perícia psicológica para diferenciá-la da psi-

cologia clínica, Daiane nos guia sobre as características dessa espécie de trabalho, suas etapas e objetivos diferenciados, culminando com a abordagem sobre as especificidades do laudo. As conclusões nos trazem importantes apontamentos, destacando-se o alerta para a manutenção da ética do/a profissional da psicologia através da não-adesão a uma postura de julgamento.

No terceiro texto da seção, nosso foco de interdisciplinariedade direciona-se ao trabalho do serviço social. Silvia inicia sua contribuição rememorando a estrutura da democracia, demarcando o modo como foi absorvida pelo liberalismo e como ela se relaciona com a esfera pública. Em seguida, a autora aponta a própria riqueza da constituição de uma esfera pública composta por diversos segmentos sociais, a partir da Constituição de 1988, destacando que a normativa apresentou os consensos possíveis para a época, garantindo avanços na esfera social.

Analizando as diversas legislações garantidoras de direitos de diversas populações vulnerabilizadas, a autora apreende o sentido da atuação dos poderes de estado e também das instituições essenciais à justiça na efetivação concreta dos direitos legalmente previstos. Ao mesmo tempo, reconhece-se o constante cenário de disputa dos projetos societários, exemplificado pela história recente do golpe de 2016 que resultou no impeachment de Dilma Rousseff.

Destaca a autora, a partir desse quadro, a guinada conservadora que levou ao afastamento do Estado das políticas sociais, bem como à aniquilação de espaços de participação popular, como os conselhos de direitos. Importante a referência, nesse ponto, da atuação do sistema de justiça, representados pela justiça federal, ministério público federal e polícia federal, na judicIALIZAÇÃO da política, assumindo esses entes um protagonismo inédito.

Ao partir para o exame da atuação do serviço social no que define como área sociojurídica, Silvia centra-se nas instituições jurídicas, ponderando que nesse ambiente a expansão dos direitos humanos é central para o exercício profissional. A autora analisa as atribuições exercidas no âmbito do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, valorizando a aproximação do projeto ético-político do serviço social com a atuação nessas instituições.

Digna de nota, em seguida, é a crítica às posições moralizantes e reguladoras das instituições, que acabam por se constituir, segundo Silvia, em armadilhas para a atuação do serviço social. De forma instigante, a autora consegue

demonstrar os perigos de se fornecer um verniz técnico ao conservadorismo impregnado nas posições eventualmente adotadas pelas instituições.

Por fim, o terceiro texto converge com os dois primeiros ao abordar o problema de falta de condições para o exercício profissional e o baixo número de profissionais do serviço social nas instituições jurídicas..

A seção reflete, portanto, os objetivos que foram buscados durante o seminário que embasou as presentes leituras quanto à participação popular nas instituições do sistema de justiça. Por meio dos textos bem fundamentados e que seguramente refletem a larga experiência das profissionais participantes, o/a leitor/a alcançará uma visão informada e lúcida sobre o real impacto da interdisciplinariedade no meio jurídico-institucional, os méritos e falhas das instituições jurídicas, e ainda, as possibilidades que carecem de ser exploradas para viabilizar uma participação social efetiva.

A Psicologia no Sistema de Justiça Brasileiro: quais as condições do trabalho a ser feito?

Beatriz Tadwald Nunes¹

1. O trabalho do psicólogo no judiciário e a precarização

A Psicologia e seus trabalhadores estão presentes em diversas áreas. Ao público geral, tal presença dinâmica pode gerar uma curiosidade, mas também certa confusão, sobre qual é o trabalho de um psicólogo quando este atua fora da clínica. Seja realizando em uma perícia, fazendo um acolhimento, coordenando um grupo reflexivo, acompanhando processos de adoção, ou até mesmo estando junto à saúde do trabalhador, o psicólogo no sistema judiciário não realiza atendimentos clínicos, mas possui diferentes responsabilidades a depender do trabalho a ser realizado. Os profissionais da Psicologia podem proporcionar aos operadores do direito uma visão mais ampla sobre os sujeitos e suas problemáticas, oferecendo uma qualidade de escuta e de ferramentas psicológicas que auxiliem a tomada de decisão.

A Resolução nº 013/2007 do Conselho Federal de Psicologia (2007, pg. 19) estabelece que o psicólogo especialista em Psicologia Jurídica, dentre outras atividades: “atua no âmbito da Justiça, colaborando no planejamento e execução de políticas de cidadania, direitos humanos e prevenção da violência, centrando sua atuação na orientação do dado psicológico repassado não só para os juristas como também aos indivíduos que carecem de tal intervenção, para possibilitar a avaliação das características de personalidade e fornecer subsídios ao processo judicial, além de contribuir para a formulação, revisão e interpretação das leis”.

1. Psicóloga (CRP 07/34376), participante da atual diretoria do Sindicato dos Psicólogos do Rio Grande do Sul (SIPERGS).

O sistema judiciário do Rio Grande do Sul possui o menor número de profissionais da Psicologia e do Serviço Social contratados, entre todos os estados brasileiros. Por parte da Psicologia, o Ministério Público conta com 5 psicólogos; a Defensoria Pública conta, por sua vez, com 3 profissionais contratados, 2 profissionais voluntários e 2 estagiários; enquanto os Tribunais de Justiça estão atualmente com 37 psicólogos contratados². Considerando o tamanho do nosso sistema de justiça e uma população estadual de mais de 10 milhões de pessoas, isto é grave.

Embora existam referências técnicas para psicólogos que atuam nas políticas públicas³² e resoluções para a produção de documentos psicológicos⁴, as muitas possibilidades de atuações dentro do judiciário, em diferentes temas e com objetivos diversos dentro do direito e de suas varas dificulta pensar uma padronização técnica e documental. A importância em se referenciar em normas está na possibilidade de fornecer respaldo aos profissionais, delimitando e orientando seu trabalho para uma atuação ética no judiciário.

Há também uma dificuldade no acompanhamento e suporte técnico por conta do formato das contratações. Um profissional que atua como técnico contratado tem um formato de trabalho diverso de um perito inscrito no banco de dados. Este último se trata de outra forma de terceirização e afrouxamento das condições e garantias de trabalho, interferindo na qualidade do serviço prestado.

Uma pesquisa nacional realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (2023) sobre as equipes interdisciplinares nos aponta aspectos interessantes sobre as condições de trabalho e formato de contratação. A inadequação primeiramente citada diz respeito à estrutura: a inexistência de sala específica para atendimento individual, o que significa ausência de salas preparadas para o desenvolvimento do trabalho. As salas individuais de atendimento são associadas à garantia da privacidade das pessoas atendidas pelas equipes interdisciplinares, bem como à preservação do sigilo das informações fornecidas. Ser referência de proteção e de garantia de direitos somente se constrói a partir de relações de confiança de uma escuta qualificada, além de possibilitar

2. Informações obtidas através da Lei de Acesso à Informação e de Portais de Transparência.

3. O CREPOP (Centro de Referências Técnicas em Psicologia e Políticas Públicas) é parte do Sistema Conselhos de Psicologia e responsável pela elaboração das referências.

4. A resolução 06/2019 do Conselho Federal de Psicologia discorre sobre a elaboração de documentos escritos produzidos pela(o) psicóloga(o) no exercício profissional.

a narrativa de uma história subjetiva sem reduzi-la ao ato ilegal.

Sobre o formato da contratação, a pesquisa aponta que a grande maioria dos profissionais é efetivada, mas que há uma preocupação em relação à insuficiência quantitativa e a descontinuidade do trabalho realizado. Este é o risco quando não se há garantia de permanência, considerando que profissionais que assumem as mesmas funções não estão em igualdade de condições de trabalho. Contratos temporários e a implementação de estágios de estudantes bolsistas de pós-graduação geram impasses em relação à contratação de profissionais estáveis por meio de concurso. Ressalta-se que esta seria a melhor via, pensando na necessidade de contratação em todas as varas e na alta demanda do número de processos (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

A pesquisa destaca a importância de que os profissionais tenham cargas horárias semelhantes, e considera uma conquista que a maior parte dos trabalhadores das equipes interdisciplinares realize 30 horas semanais, jornada regulamentada por lei para os profissionais do Serviço Social, que somam 50% dos respondentes (embora nem todos trabalhem nesta faixa de carga horária). Na Psicologia, a luta pelas 30 horas continua. A média salarial de psicólogos/os no judiciário é de R\$ 2.807,00, enquanto os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2019 apontam como remuneração média de servidores/as no judiciário de R\$ 12.115,00 (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Tais dados são importantes quando examinados em conjunto com as informações estaduais. Ao ver o tamanho do sistema do estado do Rio Grande do Sul em comparação à quantidade de psicólogos contratados por nomeação de concurso público, temos noção do problema em números. Ao vislumbrarmos o problema real, escancarando algumas fragilidades, é possível que a população geral tenha acesso ao que geralmente está longe do controle social.

As atuações em desvio de função são comuns; um psicólogo contratado para outro cargo acaba por ser psicólogo do setor por possuir formação na área. Nos Tribunais de Justiça, onde há o maior número de profissionais, estes acabam por atender outras varas para além da qual foram designados, o que gera uma sobrecarga de demandas, distintas entre si, além de outras questões éticas. A intensa carga de trabalho atrasa a resolução dos processos, diminui sua qualidade e pode provocar revitimizações.

A interdisciplinaridade se trata do conhecimento produzido em comum entre profissões e/ou campos de conhecimento, proporcionando que diferentes profissionais possam debater, atuar e compartilhar metodologias e

conceitos (Conselho Nacional de Justiça, 2023). O olhar interdisciplinar vai mais longe porque é mais robusto, pois é coletivo. Neste sentido, a integração dos psicólogos, juntamente com os trabalhadores do Serviço Social, traz benefícios para a tomada de decisões dos operadores do direito. É necessária esta articulação em favor de uma pluralidade de agentes e de perspectivas.

A falta de colegas ou de uma equipe faz com que o profissional se sinta solitário e isolado em seu ofício, sem apoio ou suporte para realizar um trabalho complexo de forma adequada. E assim, se coloca em risco a saúde mental do próprio trabalhador da área. Neste sentido, as equipes atuam como fator protetivo, pois o trabalho é compartilhado.

A Psicologia do Trabalho é uma demanda a ser pensada dentro da própria profissão. O adoecimento de parte dos trabalhadores do judiciário, frequentemente envolvendo questões de assédio, é um problema atual e tema de interesse para a Psicologia na sua atuação no sistema jurídico. É necessário refletir saúde mental para além dos laudos, e repensar a institucionalidade.

2. Violências e complicações éticas entre a Psicologia e o Judiciário

A precarização do trabalho e sua falta de delimitação criam cenários em que os limites éticos ficam borrados, seja na elaboração do conteúdo de um laudo, ou até mesmo na necessidade de atender mais de um membro de uma mesma família pela falta de outros profissionais. Como assegurar o sigilo e a autonomia das pessoas atendidas com poucos profissionais disponíveis? Em última instância, o psicólogo corre o risco de colocar os interesses do aparato acima dos direitos humanos.

A realização de documentos psicológicos é costumeiramente levada em consideração. Tais documentos são feitos com objetivos específicos e necessitam de tempo para a elaboração. Informações adicionadas sem contexto ou justificativa devem ser desconsideradas, e é importante pensar sobre quem terá acesso a elas. A Psicologia e seus saberes proporcionam conhecimentos úteis, quando destinados a um fim ético e justificados na construção de autonomia e garantia dos direitos humanos.

A Psicologia é um campo de conhecimento em disputa, com suas próprias relações de poder, e que ao longo de sua história foi conivente com práticas desumanizantes, normativas e de controle. A própria Psicologia Jurídica

surge de uma lógica patologizante, advinda da psicologia criminal. Deve-se ter consciência histórica ao atuar no judiciário. A ética requerida pela profissão não é óbvia ou dada. A pressão e o assédio moral interferem no trabalho profissional, e os interesses burocráticos são com frequência colocados à frente da vida dos sujeitos.

A pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (2023) traz aspectos interessantes em relação à escuta profissional e qualificada, que implica estar disponível à fala do outro e seu conteúdo. Neste sentido, a atuação dos psicólogos na escuta de crianças e adolescentes, por exemplo, tem sua importância. A escuta percorre elementos individuais, subjetivos, mas também aspectos coletivos. Deve-se ir além de uma lógica moralista e normativa, tendo uma atuação questionadora e acolhedora ao mesmo tempo, proporcionando um entendimento humanizado sobre as diferenças, as necessidades e a história de cada um.

Assim, é possível pensar encaminhamentos no sentido de garantir direitos a partir de políticas públicas e de serviços disponíveis, criando estratégias e esclarecendo dúvidas quanto ao processo. Muitos casos em que a escuta não é qualificada ou ética acabam produzindo revitimizações. Onde não há possibilidade de que as necessidades do usuário do sistema de justiça sejam devidamente ouvidas e encaminhadas, a pessoa acaba repetindo várias vezes a mesma história, por si só cercada de elementos de violação de direitos.

Um sujeito que recorre ao sistema de justiça busca uma resolução de um conflito, e muitas vezes o caminho percorrido não é fácil. Muitas mulheres que passaram por situações de violência expressam sentimentos de vergonha, receio e medo ao decidirem denunciar, buscar uma medida protetiva e iniciar um processo contra o ofensor. Existem políticas públicas definidas pela Lei Maria da Penha, que disponibiliza uma rede de acolhimento e um caminho a ser percorrido pelas mulheres, chamado de rota crítica. Ao invés de facilitar, muitas vezes as mulheres veem seu processo dificultado ao buscar por justiça, por conta da falta de preparo dos profissionais que deveriam ser especializados para atuar nestes casos. Os operadores possuem concepções distintas sobre violência e muitas vezes falham em oferecer proteção (Meneghel et. al., 2011).

Não basta existir uma lei, sem a boa implementação de suas políticas públicas. As falhas na aplicação dos dispositivos, a falta de articulação entre as instâncias, a revitimização por agentes do judiciário e a repetição de

sua história inúmeras vezes são elementos que podem levar à desistência do processo, pois as mulheres sentem que este perde o sentido no meio do caminho, ao ter o protagonismo de uma vivência sua cooptado pelo judiciário. As consequências e a responsabilidade da resolução deste conflito agora independem dela e de sua vontade, pois o processo seguirá normalmente.

De acordo com o último relatório do Fórum de Segurança Pública de 2023, a cada ano o número de feminicídios aumenta no país. Se somarmos os dados dos assassinatos relacionados ao fato da vítima ser mulher e o aumento das violências sexuais contra mulheres e crianças atrelados ao número das denúncias, devemos nos questionar sobre a eficácia e a realidade dos dispositivos disponíveis. De acordo com o relatório, a lei de feminicídio é relativamente recente, e os agentes possuem dificuldade na hora de classificar o assassinato pela perspectiva de gênero, tipificando-o como homicídio comum, o que implica na subnotificação do fenômeno. Destaca-se a necessidade de integração entre a rede de acolhimento e as instâncias da polícia, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, Poder Judiciário e da sociedade.

A naturalização e a reprodução da violência pelo estado são complexas. Patrícia Hill Collins (2017) retoma o conceito de interseccionalidade para pensarmos como as desigualdades produzem violências e discriminações. Marcadores sociais de raça e classe devem ser levados em consideração quando pensamos em desigualdade no acesso à justiça, principalmente para mulheres negras, indígenas, quilombolas e ribeirinhas.

A violência também é marcada por ausências: de resolução, de proteção, de responsabilização dos ofensores e do próprio estado. A ausência de profissionais com formação adequada também é uma violação. Profissionais que sejam capazes de absorver a demanda e lhe dar um encaminhamento adequado, respeitando a autonomia e protagonismo dos sujeitos, são importantes. Os dilemas éticos se aprofundam na falta de uma equipe preparada. O adoecimento de profissionais em um sistema adoecido também é uma marca da violência institucional.

3) Alternativas

O sistema judiciário é sobrecarregado. Refletir sobre a judicialização da vida pode nos apontar caminhos que pensem justiça de outra forma, traba-

lhando com o protagonismo do sujeito lesado em seu direito. Pensar outras possibilidades de mediação, anterior à ideia de levar ao sistema de justiça (judicializar) é uma alternativa interessante apontada pela Justiça Restaurativa.

A Justiça Restaurativa é uma política pública do Poder Judiciário e se utiliza de técnicas e metodologias para a resolução dos conflitos por meio do diálogo. É utilizada em vários países e deve ser contextualizada de acordo com cada realidade sócio-histórico-cultural. Visa responsabilizar o ofensor, garantir o protagonismo da pessoa lesada pela violência (que tem sua autonomia fagocitada pelo sistema judiciário em processos corriqueiros), e envolver a comunidade, que também é afetada pelo conflito (Martins & Dias, 2022). Neste sentido, a participação social entra em cena em uma lógica mais democrática de resolução de conflitos.

A Justiça Restaurativa se propõe a entender as complexidades dos fatores envolvidos de uma situação de violência. Contrapõe-se ao método da justiça tradicional, e visa modificar a perspectiva dos papéis e da responsabilidade dos que buscam um processo judicial. Propõe ao ofensor uma compreensão em relação à violência cometida e suas consequências. Ao voltar-se para a comunidade, pensa a prevenção da violência atuando em suas causas indiretas (Martins & Dias, 2022).

Há um encontro possível entre a Justiça Restaurativa e a atuação profissional da Psicologia. Uma pesquisa documental realizada por Martins e Dias (2022), sobre o trabalho de psicólogos na política de Justiça Restaurativa no Brasil, conclui, entretanto, que há uma diferença entre o trabalho que é realizado por psicólogos e o trabalho que é utilizado por outros profissionais, pois há necessidade de que os métodos, instrumentos e técnicas utilizadas estejam de acordo com a ética e a prática da profissão. As autoras destacam que dentro do que é determinado pela Justiça Restaurativa, os profissionais devem fazer parte de equipe interdisciplinar. Indicam, ainda, que apesar de ser uma política pública que iniciou sua implementação há mais de década, ainda há poucas informações sobre o trabalho dos psicólogos dentro desta atuação. A falta de contratação de profissionais de Psicologia impede que a Justiça Restaurativa seja devidamente implementada.

A constelação familiar, cujas práticas não possuem base científica e cujos fundamentos são baseados em uma perspectiva patriarcal, heteronormativa, hierarquizante, moralizante e biológica de família e de gênero, é desaconselhada pelo Conselho Federal de Psicologia, vide Nota Técnica Nº1/2023.

Entretanto, no Brasil tal prática vem sendo cada vez mais utilizada como ferramenta de resolução de conflitos, disseminada dentro do judiciário como técnica alternativa. Implicações éticas importantes advêm deste fenômeno, utilizado como base para tomadas de decisão.

A nota técnica do Conselho Federal de Psicologia salienta que em casos de violência contra a mulher as psicólogas devem priorizar o protagonismo da atendida. A prática da constelação familiar, ao contrário, coloca as mulheres em situação de risco e insegurança, pois não há situação de igualdade entre a ofendida e o ofensor. Nestas condições não é possível diálogo e nem acordo sem expor a mulher a uma situação sensível, que busca tirar de cena a violência de gênero, focando na pacificação do conflito. Os psicólogos devem ter noção multidimensional da violência, enquanto a constelação familiar a justifica em função da manutenção de hierarquias sistêmicas.

O Conselho Federal de Psicologia também é contrário ao projeto de lei sobre a regulamentação da profissão de terapeuta sistêmico ou constelador familiar sistêmico nos sistemas de justiça. É destacado o perigo de que em uma sessão de constelação familiar surjam estados de sofrimento ou desorganização psíquica de forma abrupta, sendo que a prática não abarca conhecimento técnico suficiente para o manejo necessário nestas situações. Muitas das sessões são realizadas de forma aberta, havendo inclusive transmissão online, e nestas condições não há sigilo profissional.

É necessário resgatar ideias de Justiça Restaurativa que funcionem para as nossas realidades nacionais, e que ao mesmo tempo sejam afirmativas, não moralistas. Os profissionais da Psicologia lidam com questões complexas, assim como o sistema de justiça, e respostas simples para problemas complexos devem ser rechaçadas.

O direito burguês que temos hoje possui muitas falhas. Para que o sofrimento, a violência e as desigualdades sejam exterminados, devemos pensar para além da pena, da punição, da regulação, do controle. Para pensarmos a ética, a responsabilidade, a justiça social e a mudança nas relações de poder, devemos buscar políticas emancipatórias. E repensar a própria configuração do trabalho dentro da concepção do direito de um estado capitalista passa por um olhar mais íntimo em sua relação com formas de reprodução de violência e de exploração.

Vemos ao longo das últimas décadas diferentes formas de precarização do trabalho, uma marca da atual fase do capitalismo, a neoliberal. Terceirizações

e outras formas de contrato mais frouxos exploram ainda mais os trabalhadores que os formatos já conhecidos. Temos aqui os próprios trabalhadores do judiciário, das equipes interdisciplinares e do direito, como exemplo.

Mascaro (2017) nos demonstra, a partir das ideias de Marx, que a natureza do Estado na reprodução do capitalismo se dá a partir de estruturas políticas. Os aparatos do estado de direito reproduzem o capitalismo através de uma lógica burocrática, mesmo que não sejam diretamente controladas pela burguesia. O estado, e também o direito, não são neutros na luta de classes, disponíveis ou moldados por sua correlação de forças ou por quem estaria no controle de seu aparato. São formas estruturalmente capitalistas. A alternativa aponta para um combate contra a forma política estatal. Estado e direito são, de forma intrínseca, manifestações do capital, sendo insustentável partir do reformismo para lutar por eventuais ganhos parciais para as categorias de trabalhadores.

O direito se estabelece no capitalismo a partir de contratos sociais da exploração de trabalho. A subjetividade jurídica se dá a partir de vínculos jurídicos, relações de trabalho possíveis dentro da materialidade no contemporâneo, através de arranjos quantitativos. Os contratos são a garantia de que o capital está respaldado por um terceiro, que é o estado (Mascaro, 2021).

Devemos então, abandonar o reformismo jurídico. O objetivo central de luta dos trabalhadores não pode ser o controle do aparato do direito e do Estado, mas sim a apropriação dos meios de produção e a organização livre e autônoma da classe trabalhadora. A forma jurídica e a política estatal capitalista têm de ser extintas, para que cesse a exploração e o capitalismo seja superado. A transformação social é tarefa da base, por meio de ação política (Mascaro, 2017).

4) Considerações finais

Para que seja possível atuar de forma ética, digna e responsável, os profissionais devem estar assegurados em seu trabalho por um piso salarial e uma carga horária delimitada, com um valor justo em remuneração. Aqui, nos interessa saber qual será o formato de sua contratação, de forma a ter seus direitos trabalhistas garantidos. É necessária a realização de concursos públicos, e não a contratação a partir de terceirizações, que tem precarizado

o trabalho da classe trabalhadora em diversas outras áreas de atuação, sendo uma nova forma de exploração sintomática do neoliberalismo.

O voluntariado e o estágio não remunerado também são formas de exploração de trabalho, e de desvalorização da Psicologia enquanto ciência e profissão. É preciso que desde a formação se pense em uma atuação no judiciário de forma crítica. É necessário que mudanças quantitativas sejam feitas para que de fato haja mudanças qualitativas no funcionamento do sistema de justiça na forma que existe hoje.

Há contradições sintomáticas em buscar justiça em instituições que reproduzem violência, assim como reproduzem adoecimento em profissionais de saúde. As condições de trabalho para o profissional de Psicologia no sistema judiciário envolvem muita demanda e intensa carga de trabalho, o que muitas vezes acarreta no atraso para a resolução dos processos e diminui a qualidade do trabalho. O profissional sobrecarregado, sem as condições para que exerça de forma adequada o que lhe compete, pode provocar revitimizações e enfrentar dilemas éticos. Neste sentido, não bastam políticas públicas que insiram o psicólogo no judiciário, sem que se determine como de fato será o seu trabalho. As equipes interdisciplinares tem grande importância na promoção de um trabalho coletivo, que amplie perspectivas a partir da conexão de saberes.

A democracia sofreu duros ataques nos últimos anos, e a população brasileira sentiu diretamente os efeitos do aumento da violência: da flexibilização do porte de arma, do aumento do feminicídio, da violência policial e racista, da violência ocasionada pela LGBTfobia. Tais agressões deixam marcas na subjetividade dos sujeitos. Repensar o sistema que temos hoje significa resgatar a força dos movimentos sociais que nos trouxeram conquistas após a ditadura militar, e que a história recente nos mostra o que a memória não deve esquecer. Os movimentos sociais e a participação social, ligados à base dos trabalhadores, são capazes de tensionar pelas mudanças. A recente democracia é parte disto, e a constituição é uma conquista social. É preciso pluralizar os ambientes em que decisões sobre a vida das pessoas são tomadas. Mas para romper com violências estruturais, precisamos ir além.

A democracia como conhecemos e o seu sistema judiciário lidam com questões complexas cujas resoluções são muitas vezes tratadas de forma simplista. O sistema retira das pessoas o próprio protagonismo ao buscar uma resolução para seu problema. Ao mesmo tempo, o jeito não é buscar reso-

luções mágicas, rápidas ou fáceis, pois estas apenas prorrogam e prejudicam a questão.

A Psicologia pode ser um campo fértil para que mudanças sejam pensadas e que um novo olhar sobre as pessoas e as movimentações sociais possa ecoar, e para que novas possibilidades possam brotar no lugar de velhas que já não servem mais. Entretanto, é muitas vezes idealizada, e seus agentes não resolvem sozinhos as desigualdades, as violências e a injustiça social. Os profissionais devem se inserir no judiciário de forma crítica e implicados em desenvolver a autonomia dos sujeitos, como já orienta a ética da categoria.

A autonomia e o protagonismo devem ser ideias centrais na produção de uma nova forma de fazer e pensar justiça. Ao mesmo tempo, devemos ousar sonhar com um novo sistema utilizando táticas diferentes das burocráticas e reformistas. Trabalhadores que tem sua força de trabalho explorada via contrato são a base formativa do direito de hoje. Seria necessário, dentro de um estado constituído a partir de uma lógica de exploração e violência, que sejamos mais radicais, para que haja de fato transformação social e emancipação humana.

Referências

- Collins, P. H. (2017). Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. *Revista Parágrafo*, 5 (1), 6-17.
- Conselho Nacional de Justiça (2023). *Equipes Interdisciplinares do Poder Judiciário: Levantamento Nacional e Estratégias de Incidência*. Brasília.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023) *Violência contra meninas e mulheres no 1º semestre de 2023*. São Paulo.
- Martins, P. M. D., & Dias, M. D. L. V. (2022). O trabalho dos (as) psicólogos (as) na política de justiça restaurativa no Brasil. *International Journal of Developmental and Educational Psychology INFAD Revista de Psicologia*, 2 (1), 209-216.
- Mascaro, A. L. (2017). A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. In: Netto, J. P. *Curso livre Marx-Engels: A criação destruidora*, volume 1 (1), 15-18. Boitempo Editorial.
- Mascaro, A. L. (2021). *Introdução ao Estudo do Direito*. 8 ed. São Paulo: Atlas.

Meneghel, S. N., Bairos, F., Mueller, B., Monteiro, D., Oliveira, L. P. D., & Collaziol, M. E. (2011). Rotas críticas de mulheres em situação de violência: depoimentos de mulheres e operadores em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 27, 743-752.

Nota Técnica nº1 de 2023. Visa a orientar psicólogas e psicólogos sobre a prática da Constelação Familiar, também denominada Constelações Familiares Sistêmicas. (2023). Conselho Federal de Psicologia.

Resolução CFP nº 013, de 14 de setembro de 2007. Institui a Consolidação das Resoluções relativas ao Título profissional de Especialista em Psicologia e dispõe sobre normas e procedimentos para seu registro. (2007). Conselho Federal de Psicologia.

Carreiras no Sistema de Justiça: A falta de interdisciplinariedade

Daiana Meregalli Schütz¹

Neste capítulo buscou-se contextualizar o fazer da psicóloga enquanto agente do Direito. Além disso, elucida pontos de dissonância entre a avaliação psicológica clínica e a perícia psicológica.

SOBRE A PERÍCIA PSICOLÓGICA

A profissional psicóloga que trabalha na área da Justiça é chamada de Psicóloga Jurídica, dedicando-se as questões relacionadas à lei compreendendo o indivíduo como um todo no seu contexto biopsicossocial e nas diferentes áreas as quais se ramifica, tornando-se, assim, uma ciência multidisciplinar (American Psychiatry Association [APA], 2010; Gonçalves & Brandão, 2018; Schütz et al., 2022a; Souza, 2014). Nesse sentido, a profissional que estiver inserida neste contexto deve desenvolver e aprimorar seus conhecimentos, habilidades e competências técnicas para realizar atividades associadas à Psicologia e ao Direito (Rovinski, 2003; Schütz et al., 2022a; Souza, 2014).

A perícia psicológica judicial pode ser compreendida como uma avaliação que objetiva apurar determinados aspectos psicológicos do sujeito, com a finalidade de fornecer ao operador do direito, informações técnicas que ultrapassam o conhecimento jurídico (Jung, 2014; Schütz et al., 2020b). Na perícia psicológica, a perita psicóloga tem o dever de averiguar e corrobo-

1. Psicóloga, Perita Judicial, Doutoranda e Mestra em Psicologia Clínica pela PUCRS. Especialista em Psicologia Clínica (Instituto Fernando Pessoa), Avaliação Psicológica e Psicologia Jurídica (CPF), Supervisora clínica, jurídica e de documentos psicológicos. Conselheira do Conselho Regional de Psicologia do RS (2022 -2025). Presidenta da Comissão de Avaliação Psicológica (CAP) e Comissão de Ética do CRPRS, Sócia do IBAP.

rar com o sistema judiciário nas demandas e elementos subjetivos buscando o não prejuízo do indivíduo em sua avaliação psicológica (Rovinski, 2003; Schütz et al., 2022a; Souza, 2014).

O Código de Processo Civil (CPC) (Brasil, 2015) em sua II Seção, Art. 156 refere o magistrado será assistido por perito quando a prova depender de conhecimento técnico ou científico ao qual não disponha de conhecimento sobre o tema. Essa prerrogativa instituída em Lei, normatiza a atuação do perito e do assistente técnico, contudo, essas normas são para profissionais de todas as áreas, não sendo específico ao profissional psicólogo. Nesse sentido, a profissional deve se basear, na legislação da categoria profissional que compõem, neste caso, sendo ela, a Psicologia. Que é regida por Resoluções, Notas Técnicas, Referências Técnicas e demais normativas.

Além disso, o art. 465 (CPC, 2015), determina que os profissionais que realizem as perícias tenham especialização em sua área de atuação. No entanto, muitas psicólogas que atuam na área do Direito não possuem especialização, nem mesmo cursos de extensão na área. A falta de capacitação prejudica a redação dos documentos psicológicos e as avaliações que acabam tendo um viés mais clínico e menos biopsicossocial, não traduzindo a dinâmica dos sujeitos envolvidos no litígio no momento da perícia (Schütz et al., 2020). Essa forma equivocada de compreensão, acaba por responder subjetivamente ao questionamento jurídico ou ainda, infere sobre questões as quais a perita não conseguirá acolher durante sua avaliação, prejudicando de forma substancial a dinâmica e o desenvolvimento familiar e acarretando a determinação de novas avaliações (Schütz et al., 2020).

CONTEXTO ESTADUAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) tem um dos maiores Sistemas de Justiça do Brasil, compreendendo Ministério Público, Tribunal de Justiça e Defensoria Pública para uma população de aproximadamente 10 milhões de pessoas, conforme pesquisa realizada pelo Centro de Referências Técnicas em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP, no prelo). Contudo, o número de psicólogas servidoras nessas instituições ainda é bastante baixo contando com cinco profissionais no Ministério Público (divididas em dois setores), três psicólogas na Defensoria Pública e 34 profissionais no Tribunal de Justiça.

Com relação ao funcionamento no RS não há uma padronização quanto a atuação e a estrutura física. Em algumas Comarcas em cidades maiores, existe um setor Psicossocial, espaço este dividido pela Psicologia e Assistência Social, não ocorrendo necessariamente uma interdisciplinaridade (Schütz et al., 2020; CREPOP, no prelo). As psicólogas acabam por atender um universo extremamente complexo de temas, em casos que vão desde processos de violação de direitos, adoção, interdição, disputa de guarda, regulamentação de visitas, mediação, violência à violência sexual (Schütz et al., 2022). Com uma carga horária e emocional que precarizam o trabalho das psicólogas servidoras.

Em pesquisa realizada pelo CFP (CREPOP, no prelo) ficou evidenciada a dificuldade de discussão de casos entre a equipe, sendo relatado que em muitas ocasiões, não há profissionais ou grupo de trabalhadores com disponibilidade para que ocorra o compartilhamento de ideias de forma inter ou multidisciplinar. Em municípios menores, as profissionais relatam os dilemas éticos, principalmente, com relação aos atendimentos familiares, por terem contato com diversos membros da mesma família e, por vezes, dividindo espaços comuns na cidade.

Corroborando com pesquisas anteriores (Fermann et al., 2007; Schütz et al., 2020; 2022a; 2022b) as psicólogas referiram sobre o pouco conhecimento do fazer psicológico dentro do Sistema de Justiça, não identificação das delimitações da Psicologia frente o Direito e o pouco conhecimento técnico do fazer psicológico. Nesse sentido, entende-se que a falta de conhecimento e capacitação das profissionais ou ainda, pouca experiência relativa à perícia psicológica prejudicam o entendimento do fazer psicológico nas questões judiciais.

O tempo para realização da perícia e entrega do laudo é restrito fazendo com que a psicóloga domine de forma substancial as vicissitudes do desenvolvimento e comportamento humano para que ocorra uma avaliação adequada. Ainda, a capacitação precária desde a graduação, com a falta de disciplinas de Psicologia Jurídica, até a baixa oferta de cursos de especialização em Psicologia Jurídica, obstaculizam o conhecimento psicojurídico (Lago & Bandeira, 2008; Rovinski, 2013; Schütz et al., 2022a; Silva, 2013). Importante ressaltar que a psicologia jurídica foi reconhecida como especialidade pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) somente em 2007 tendo pouco mais de 15 anos de regulamentação (CFP, 2022).

REALIZAÇÃO DA PERÍCIA PSICOLÓGICA

A avaliação psicológica pericial deve ser realizada conforme preconiza a Resolução n° 31/2022 (CFP, 2022), que estabelece diretrizes para a sua realização, devendo estar em consonância também com as demais resoluções vigentes do CFP. O registro documental decorrente da prestação de serviços psicológicos, incluindo o processo pericial, é obrigatório, de acordo com a Resolução n° 01/2009 (CFP, 2009).

As perícias psicológicas conduzidas na área judicial, têm como resultado um laudo psicológico, documento que torna-se um instrumento legal, devendo ser apresentado ao juiz responsável pelo caso. Neste documento deve conter a síntese do processo de avaliação, a partir dos dados elencados na leitura do processo judicial, nas entrevistas, nas observações, na aplicação de testagem (se necessário) e entendimento psicodinâmico do sujeito (Schütz et al., 2022).

Nesse sentido, entende-se de fundamental importância o levantamento sistemático de dados dos documentos psicológicos produzidos para o judiciário para que se possa identificar equívocos cometidos pelas profissionais psicólogas na redação dos documentos, em especial, do laudo psicológico (Schütz et al., 2022). Deve-se atentar que diferente da avaliação clínica em que o indivíduo apresenta uma queixa, no contexto da perícia psicológica, há um indivíduo e um conflito jurídico que está sob o domínio da lei. Essa especificidade deve ser considerada no processo avaliativo (Schütz et al., 2022a).

Nesse sentido, cabe salientar, que os agentes do direito não têm o dever de conhecer as regras e normas da psicologia. Quem deve ter conhecimento é a profissional psicóloga que pretende ou já exerce seu fazer psicológico junto ao Direito. Cabendo a psicóloga elucidar tanto o Juiz, quanto os demais agentes do direito, sobre as limitações do seu fazer psicológico.

Cabe destacar, ainda, que os colegas juízes entendem do seu fazer e, por isso, solicitam a ajuda de outros profissionais com expertise em seus campos de atuação para lhes auxiliar em temas que não dominam. Nesse sentido, a autoridade profissional das psicólogas deve ter sua base na tríade responsabilidade, técnica e ética, estando permanentemente vigilantes à valorização da profissão, não banalizando a emissão e utilização dos documentos psicológicos que não estejam alicerçados no uso adequado de métodos e técnicas

psicológicas, técnicas e/ou instrumentos adequados que, conjugados à qualificação e experiência profissional, assegurem o exercício profissional das psicólogas como promotor da segurança ética a quem se utiliza de nossos serviços (Schütz et al., 2022b).

Ocorre a confusão de muitas psicólogas sobre a atuação quando questionadas por pacientes ou pessoas interessadas em seus serviços de assistência técnica. Contudo, temos, em especial, duas resoluções que tratam do fazer da psicóloga junto aos atores do direito, sendo elas: Resolução CFP nº 08/2010 e Resolução CFP nº 17/2012, devendo serem observadas e cumpridas.

Schütz et al. (2022a), analisaram 45 processos judiciais emitidos entre 2008 e 2017 que envolviam disputa de guarda em cinco Cartórios de Varas de Família no Estado do Rio Grande do Sul/RS. Dentre os 45 processos avaliados foram identificados 54 laudos psicológicos. Em cinco processos (6,66%) ocorreram duas avaliações e em dois processos (4,44%) foram realizadas três avaliações. Pensando que esses números compreendem somente uma amostra das perícias realizadas, o número de reavaliações é bastante alto, podendo indicar inconsistências na primeira avaliação realizada. Com relação ao tempo médio de espera para a nomeação de uma perita foi identificado um tempo médio de 606 dias, ou seja, mais de um ano e meio para a determinação de um olhar psicológico de todo processo judicial. Nesse tempo, muitas situações familiares podem mudar, inclusive, com perdas importantes, pois a vida é extremamente dinâmica, especialmente em processos litigiosos.

Ainda nesse mesmo estudo (Schütz et al., 2022a), foi analisado se os juízes seguiam as indicações das peritas e se citavam essa informação em suas decisões. Em 30 (66,67%) processos o juiz seguiu a recomendação da profissional psicóloga e em cinco (11,11%) processos não consta a indicação da perita. Lembrando que quando nomeada a psicóloga está sendo consultada sobre um assunto do qual tem domínio, devendo se posicionar, dentro dos cuidados éticos da profissão.

ESTRUTURA DA PERÍCIA PSICOLÓGICA

A perícia psicológica, de modo geral, apresenta uma estrutura semelhante à aplicada na psicologia clínica, porém, com algumas características particulares, sendo elas: 1) é uma deliberação judicial, portanto obrigatória; 2) pode

ocorrer a busca de informações em origens diversas como escola e cuidadores; 3) o indivíduo pode apresentar resistência à avaliação, não colaborando durante o processo avaliativo; 4) o indivíduo pode, de forma intencional simular ou dissimular as informações; 5) a psicóloga é vista como parte do sistema judiciário, não estando ali para ajudá-lo, ocorrendo uma maior distância emocional entre a dupla avaliador-periciado; e 6) menor possibilidade de revisão das hipóteses pelo curto prazo designado (Jung, 2014; Lago e Bandeira, 2009; Rovinski, 2013; Schütz et al., 2020, 2022b; Serafim & Saffi, 2014).

ETAPAS DA PERÍCIA PSICOLÓGICA

Segundo estudo realizado por Schütz et al. (2020), foram identificadas algumas etapas para a realização de uma perícia psicológica adequada, especialmente em casos de disputa de guarda. Assim, a literatura aponta que deve ser realizada a leitura do processo, possibilitando a coleta de dados a respeito da ação judicial a qual aceitou o encargo, podendo formular hipóteses sobre o que deve ser investigado.

Nesse primeiro contato a psicóloga deve identificar qual o objetivo da solicitação, a identificação das partes e os quesitos formulados pelas partes, juiz e MP. Podendo assim, selecionar os instrumentos psicológicos mais adequados para cada caso (Jung, 2014; Schütz et al., 2020; Rovinski, 2013) e elencar questionamentos para confrontação dos dados trazidos tanto no processo judicial quanto no processo avaliativo.

As hipóteses elencadas, no decorrer da leitura processual, deverão ser confirmadas ou refutadas durante a entrevista, a coleta de dados e a aplicação das técnicas e instrumentos psicológicos selecionados para aquela perícia. Para isso, a perita oficial irá se utilizar do fazer psicológico para observar aspectos transferenciais e vinculares entre os entrevistados, analisar a conformidade e a inconformidade entre as linguagens verbal e corporal, relação da qualidade entre pais e filhos; preferência do infante por um dos genitores; necessidades particulares da criança com relação a educação formal; saúde física e mental dos entrevistados; horário de trabalho dos genitores; rede de apoio; estratégia de resolução de conflito dos genitores; e, questões religiosas e fatores culturais (Schütz et al., 2020).

Após a entrevista deve ser realizado o levantamento e a interpretação dos dados colhidos sendo descritos a partir da leitura dos autos processuais, das entrevistas com os periciados, da correção e da interpretação dos testes e/ou instrumentos utilizados. Nessa etapa, ocorre a compilação das informações obtidas e compreendidas a partir dos dados levantados, sendo norteados pelos quesitos efetuados, visando responder ao questionamento que gerou a realização da perícia (Schütz et al., 2020).

Não há uma determinação da sequência que deve ser seguida para a realização da perícia, podendo ser construída a partir das características de cada caso e de cada indivíduo. Contudo, deve seguir como foco o questionamento jurídico, sendo transformado em hipóteses psicológicas para que a perita possa investigar de forma mais adequada cada demanda (Schütz et al., 2020).

Durante a realização da avaliação pericial, a perita deve considerar qual o contexto social e político de inserção dos avaliados, o nível de vulnerabilidade econômica e familiar das partes, e as condições biopsicossociais-espirituais dos avaliados. A perícia tramita de forma obrigatória, uma vez que foi designada judicialmente.

É importante que os avaliados sejam comunicados que as informações obtidas durante a entrevista terão o sigilo comprometido, pois os dados serão apresentados ao magistrado solicitante e aos demais agentes do Direito. Entende-se que o sigilo deve versar sobre os fatos imprescindíveis para o deslinde do litígio, não expondo o avaliado a informações desnecessárias (CFP, 2005; CFP, 2022).

Durante o processo avaliativo a perita psicóloga deve evitar qualquer tipo de interferência, não prejudicando o princípio da autonomia teórico-técnica e da ética profissional. Nesse sentido, a psicóloga assistente técnica não deve participar da realização da entrevista, visando a não interferência na dinâmica e qualidade do serviço realizado (CFP, 2010). As informações coletadas, elencadas e compiladas serão base para a elaboração Laudo Psicológico que será anexado ao processo.

LAUDO PSICOLÓGICO

O laudo psicológico é um documento que deve apresentar as condições psicológicas, históricas e situacionais do avaliado a partir de uma avaliação

psicológica. Deve ser descritivo, de natureza e valor técnico-científico. Apresenta como finalidade o subsídio de decisões relacionadas a demanda e ao objetivo da solicitação a partir do processo de avaliação psicológica. Ao final do processo avaliativo, devem constar encaminhamentos, sugestão de intervenções, diagnóstico e prognóstico quanto a evolução do caso (CFP, 2019).

O laudo psicológico no contexto judicial tem por objetivo auxiliar o juiz na tomada de decisão a partir dos fatos que estão sendo julgados (Jung, 2014). No documento deve conter a resposta ao questionamento jurídico, bem como, aos quesitos, quando realizados pelas partes e MP (Silva, 2003).

O documento emitido pela perita psicóloga, poderá ser impugnado caso o resultado não tenha contemplado os questionamentos apresentados (Dal Pizzol, 2009). Contudo, é importante salientar, que alguns questionamentos realizados com o intuito de determinar a decisão judicial não devem ser respondidos, elucidando o motivo e preservando o sigilo, relatando somente o imprescindível. Ainda, alguns assuntos oriundos do Direito não devem ser adentrados pelas peritas como, por exemplo, Alienação Parental (CFP, 2022).

A entrega do laudo psicológico é realizada por juntada ao processo judicial. Os documentos que originaram todo processo pericial devem ser guardados pelo prazo mínimo de cinco anos (CFP, 2019) ou conforme legislação vigente, assim como, o documento confeccionado com todas as informações colhidas: o laudo psicológico.

O processo avaliativo tem sua finalização com a entrega do documento apresentando as tendências e indicativos encontrados durante a perícia psicológica (Silva, 2003). Nesse sentido, o laudo necessita ter uma estrutura mínima com organização e sistematização das informações para uma adequada comunicação dos dados levantados durante o processo avaliativo. Documentos que não estejam de acordo com a Resolução nº 06/2019, mal elaborados e que não comunicam de forma objetiva os resultados, podem trazer malefício aos avaliados, dificultando a compreensão do leitor e acarretando problemas de interpretação (Hutz et al., 2015; Lago & Bandeira, 2009; Schütz et al., 2022a).

Dados de documentos que não estão dentro dos parâmetros de concordância com a antiga resolução de documentos psicológicos (Schütz et al., 2022a), demonstram o quanto a capacitação contínua e a necessidade de mais pesquisas na área são necessárias, conforme tabela abaixo:

N = 54	sim (n)	%	não (n)	%
Identificação	51	94,4	03	5,5
Descrição da demanda	39	72,2	15	27,7
Procedimento	17	31,4	37	68,5
Análise	09	16,6	45	83,3
Conclusão	21	38,8	33	61,1
Concordância com a Resolução nº 007/2003				
do CFP	6	11,1	48	88,8

Tabela 3 - Concordância com os itens básicos e obrigatórios da Resolução 007/2003.

Fonte: Schütz et al., 2022a.

CONCLUSÃO

Neste capítulo buscou-se trazer um panorama da perícia psicológica no sistema judicial do Estado do Rio Grande do Sul. Observou-se a baixíssima interdisciplinaridade entre psicólogas e demais atores do direito, contexto narrado pelas profissionais que atuam neste contexto (CREPOP, no prelo).

Importante pontuar, que a psicóloga que trabalha com o judiciário deve entender que fatos narrados e de entendimento do funcionamento e subjetividade dos avaliados, não devem ser revelados e relatados ao mundo do direito, bem como, utilizados em forma de julgamento, e sim, de compreensão e entendimento do que está sendo avaliado (Schütz et al., 2022a). A profissional psicóloga deve adotar uma postura psicojurídica para se utilizar do arcabouço da psicologia para o benefício daqueles que estão passando por um processo judicial, que se estende por anos, interpretando e aprofundando o fazer psicológico no ambiente jurídico (Brasil, 2015; Souza, 2014).

Desta forma, o psicólogo deve tomar cuidado com a subjetividade do avaliado, não aderindo à uma postura de julgamento, mas sim de compreensão e entendimento do que está sendo avaliado. A psicologia é buscada pelos magistrados para obter um parecer eficiente e capaz de fundamentar e definir

as decisões por eles tomadas. Assim, as psicólogas devem efetuar seu trabalho de maneira eficiente com finalidade de auxílio, e assumindo a responsabilidade somente por aquilo que realmente tiver competência técnica para tal (Schütz et al., 2022a), pois a decisão, a partir do olhar técnico da profissional deve ser entendida e assumida pelos profissionais do Direito.

REFERÊNCIAS

- American Psychological Association. (2010). Guidelines for child custody evaluations in family law proceedings. *The American Psychologist*, 65(9), 863-867. Recuperado de: <https://www.apa.org/practice/guidelines/child-custody.pdf>
- Conselho Regional de Psicologia. Centro de Referências Técnicas em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP, no prelo).
- Dal Pizzol, A. (2009). Perícia psicológica e social na esfera judicial: aspectos legais e processuais. In S. L. R. Rovinski, & R. M. Cruz (Eds.), *Psicologia jurídica: perspectivas teóricas e processos de intervenção* (pp. 23-44). São Paulo, SP: Vetor.
- Fermann, I., Chambart, D. I., Foschiera, L. N., Bordini, T. C. P. M., & Habigzang, L. F. (2017). Perícias psicológicas em processos judiciais envolvendo suspeita de alienação parental. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 37(1), 35-47. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/yN8FTYKPbLNQsR5W-Dp9b3jq/abstract/?lang=pt>
- Gonçalves, H. S., & Brandão, E. P. (Eds.). (2018). *Psicologia jurídica no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Nau Editora.
- Hutz, C. S., Bandeira, D. R., & Trentini, C. M. (2015). *Psicometria*. Porto Alegre, RS: Artmed.
- Jung, F. H. (2014). Avaliação Psicológica Pericial: Áreas e Instrumentos. *Revista Especialize On-line IPOG*. 01(08). Recuperado de: <https://www.academia.edu/33012870>
- Lago, V. D. M., & Bandeira, D. R. (2008). As práticas em avaliação psicológica envolvendo disputa de guarda no Brasil. *Avaliação psicológica*, 7(2), 223-234. Recuperado de: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/12595>
- Lago, V. M., Bandeira, D. R. (2009). O uso de instrumentos em avaliação psicológica no contexto do direito de família. In S. L. Rovinski & R. N. Cruz

(Orgs.), Psicologia Jurídica: perspectivas teóricas e processos de intervenção (pp 55-66). São Paulo, SP: Vetor.

Lago, V. M., Bandeira, D. R. (2009). O uso de instrumentos em avaliação psicológica no contexto do direito de família. In S. L. Rovinski & R. N. Cruz (Orgs.), Psicologia Jurídica: perspectivas teóricas e processos de intervenção (pp 55-66). São Paulo, SP: Vetor.

Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. (2015). Brasil. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

Nota Técnica CFP nº 4, de 01 de setembro de 2022. Nota técnica sobre os impactos da lei nº 12.318/2010 na atuação das psicólogas e dos psicólogos (2022). Conselho Regional de Psicologia. Recuperado de https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2022/08/SEI_CFP-0698871-Nota-Tecnica.pdf

Resolução CFP nº 001, de 30 de março de 2009. Dispõe sobre a obrigatoriedade do registro documental decorrente da prestação de serviços psicológicos. (2009). Conselho Federal de Psicologia. Recuperado de https://site.cfp.org.br/wpcontent/uploads/2009/04/resolucao2009_01.pdf

Resolução CFP nº 008 de 30 de junho de 2010. Dispõe sobre a atuação do psicólogo como perito e assistente técnico no Poder Judiciário. (2010). Conselho Federal de Psicologia. Recuperado de https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2010/07/resolucao2010_008.pdf

Resolução CFP nº 010, de 21 de julho de 2005. Aprova o Código de Ética Profissional do Psicólogo. (2005). Conselho Federal de Psicologia. Recuperado de <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/07/codigo-de-etica-psicologia.pdf>

Resolução CFP nº 017 de de outubro de 2012. Dispõe sobre a atuação do psicólogo como Perito nos diversos contextos. (2012). Conselho Federal de Psicologia. Recuperado de <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CFP-n%C2%BA-017-122.pdf>

Resolução CFP nº 23, de 13 de outubro de 2022. Institui condições para concessão e registro de psicóloga e psicólogo especialistas; reconhece as especialidades da Psicologia e revoga as Resoluções CFP nº 13, de 14 de setembro de 2007; nº 3, de 5 de fevereiro de 2016; nº 18, de 5 de setembro de 2019. (2022). Conselho Federal de Psicologia. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-23-de-13-de-outubro-de-2022-437945688>

Resolução CFP nº 31, de 15 de dezembro de 2022. Estabelece diretrizes

- para a realização de Avaliação Psicológica no exercício profissional da psicóloga e do psicólogo, regulamenta o Sistema de Avaliação de Testes Psicológicos - SATEPSI e revoga a Resolução CFP nº 09/2018. (2022). Conselho Federal de Psicologia. Recuperado de <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-31-2022-estabelece-diretrizes-para-a-realizacao-de-avaliacao-psicologica-no-exercicio-profissional-da-psicologa-e-do-psicologo-regulamenta-o-sistema-de-avaliacao-de-testes-psicologicos-satepsi-e-revoga-a-resolucao-cfp-no-09-2018?origin=instituicao>
- Rovinski, S. L. R. (2003). Perícia psicológica na área forense. In: J. A. Cunha (Org.). *Psicodiagnóstico-V*. (pp. 183-195). Porto Alegre, RS: Artmed.
- Rovinski, S. L. R. (2013). *Fundamentos da perícia psicológica forense* (Ed. 3ª). São Paulo, SP: Vetor.
- Schütz, D. M., Irigaray, T. Q., & Paulachi, R. A. (2020). Perícia Psicológica: Avaliação Forense em Vara de Família. In Schütz, D. M., Lima, M. P., Farina, M., Yates, M. B., Irigaray, T. Q., & Gonzatti, V. (Orgs.), *Avaliação psicológica no contexto contemporâneo* (pp. 263-278). Porto Alegre, RS: Editora da PUCRS.
- Schütz, D. M., Costa, D. B., de Oliveira, D. S., Ferreira, P., Nunes, B. T., Rossi, T., & Irigaray, T. Q. (2022a). *Laudos Psicológicos em Disputa de Guarda: caracterização e indicadores de qualidade. Contextos Clínicos*.
- Schütz, D. M., Hausen, D. O., Costa, D. B., Paulachi, R. A., & Irigaray, T. Q. (2022b). Caracterização e operacionalização de perícias psicológicas em processos de disputa de guarda. *Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social*, 10(1), 96-104.
- Serafim, A. P., & Saffi, F. (2014). *Psicologia e práticas forenses* (2. ed., rev. e ampl.). Barueri, SP: Manole.
- Silva, D. M. P. (2003). *Psicologia jurídica no processo civil brasileiro: a interface da Psicologia com Direito nas questões de família e infância*. São Paulo, SP: Casa do Psicólogo.
- Silva, E. Z. M. (2013). *Psicologia jurídica: um percurso nas varas de família do tribunal de justiça do estado de São Paulo. Psicologia: ciência e profissão*, 33(4), 902917. Recuperado de: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141498932013000400010&script=sci_abstract
- Souza, C. J. (2014). *Psicologia Jurídica: encontros e desencontros em sua prática. Revista Jus Navigandi*, 3992

Contribuições do Serviço Social à participação social como caminho para a efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça

Silvia da Silva Tejedas¹

Introdução

O presente artigo é fruto da participação da autora na mesa intitulada "Carreiras do Sistema de Justiça: a falta de presença interdisciplinar", em evento organizado pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul com a contribuição do Conselho Regional de Serviço Social entre os organizadores, o qual teve como tema principal "Participação social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça". As temáticas abordadas no encontro traduzem a intencionalidade de abertura de diálogo com os movimentos sociais, organizações da sociedade civil e com profissionais que compõem os quadros técnicos das instituições do Sistema de Justiça, na direção da afirmação da democracia como prática social concreta e não apenas como ideário abstrato descolado das experiências cotidianas dos agentes públicos no seu fazer profissional.

Nessa linha, a primeira parte deste artigo trará elementos conjunturais que desafiam a consolidação da democracia na sociedade brasileira hodierna, tendo como mirante as três instituições – *stricto sensu* – componentes do Sistema de Justiça: Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

1. Mestre e doutora em Serviço Social, assistente social aposentada pelo MPRS, onde coordenou, por 13 anos, a Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos. Foi assistente social na extinta FEBEM e na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (FASC). É docente de especializações na área da infância, juventude e direitos humanos. Autora de livros e artigos sobre direitos da criança e do adolescente, Serviço Social no MP, juventude e políticas públicas, política da Assistência Social e temáticas correlatas.

Na segunda parte do artigo, situa-se o Serviço Social como profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho, as bases do projeto ético-político profissional, as contradições, possibilidades e limites enfrentados pela profissão nas referidas instituições.

Ao final, são tecidas considerações gerais que remetem aos processos coletivos e multidisciplinares necessários ao desempenho do papel institucional do Sistema de Justiça, no sentido de atuar na perspectiva da efetivação de direitos.

O Sistema de Justiça e a efetivação da democracia: (des)caminhos a partir do mandato constitucional

Em primeiro plano, é preciso trazer à baila a própria categoria democracia, uma vez que se presta a múltiplas definições, inclusive em sentidos contraditórios entre si. Nesse sentido, compreende-se que a democracia ultrapassa a promoção da participação popular nos processos decisórios, pois implica, necessariamente, a socialização da riqueza produzida pelo conjunto da sociedade, contrapondo-se, assim, a sua apropriação pelas camadas sociais privilegiadas (Tejadas, 2012).

Comumente, o nascedouro da democracia é associado à experiência da Grécia antiga, na qual havia como núcleo central as ideias de autogoverno, igualdade política, liberdade, justiça, participação do cidadão, discussão pública para decisão dos interesses comuns e controle sobre as ações dos governantes. Todavia, as práticas democráticas daquela sociedade não significaram a superação da opressão econômica ou social, haja vista que se tratava de uma sociedade escravagista.

Da sua origem grega à contemporaneidade, a democracia adquiriu diferentes nuances no pensamento político. Dados os limites deste artigo, há que se demarcar o modo como foi absorvida pelo liberalismo, para o qual liberdade, comunidade e igualdade foram interpretadas a partir das categorias classe social e capitalismo, como refere Chauí:

[...] há um sistema geral e abstrato de equivalências no qual cada um é o que vale a partir do valor comum, isto é, capital. A equivalência se traduz como modo de participação na produção ou reprodução do valor, o que significa desigualdade econômica e igualdade jurídica (a do contrato). [...] A democracia liberal não é,

pois, a democracia, nem a não-democracia, mas o trabalho histórico de uma sociedade de classes na qual a separação entre relações de produção e relações políticas permite a uma formação social, que Aristóteles tranquilamente classificaria como oligárquica-plutocrática, apresentar-se perante si mesma como politicamente democrática (Chauí, 2000, p. 204).

É notório que o liberalismo, no período histórico em que foi engendrado, representou uma ruptura com o absolutismo monárquico, reafirmando um corpo político constituído pelos cidadãos, a lei para regular as relações e a razão como guia (Acanda, 2006). Entretanto, a construção social do pensamento liberal estava também associada ao modo de produção capitalista e aos componentes que lhe são caros: o mercado, a mercadoria (e nesta o trabalho), a burguesia (classe social que passa a ser hegemônica) e a propriedade privada.

Razão, indivíduo e sociedade civil são três elementos básicos da visão liberal do social. A razão é transfigurada em razão instrumental, como expressão sublimada das leis de funcionamento do mercado. O indivíduo é entendido como indivíduo do sexo masculino e proprietário, e a sociedade civil como a sociedade bem organizada, como espaço organizado (civilizado) onde esses indivíduos proprietários desenvolvem sua associatividade (Acanda, 2006, p. 97).

Se, por um lado, o liberalismo, ancorado no capitalismo, evidencia uma noção de democracia que dissocia as condições econômico-sociais desiguais, da liberdade e igualdade formais, por outro, engendra as condições para a sua crítica, aqui trazida à baila pela vertente marxista. Entre os diversos autores desse espectro teórico-prático, destaca-se Gramsci (2002) que, ao tratar da relação entre democracia e hegemonia, aborda o assunto em uma perspectiva que extrapola os clássicos conteúdos da visão liberal acerca da democracia, na sociedade moderna, relacionados à constituição do parlamento e ao exercício do voto. Introduz o juízo de que o grupo dirigido possa transitar para o grupo dirigente e partilhar do desenvolvimento econômico e da condição de dirigente político, argumentando que

[...] no sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem

molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (Gramsci, 2002, p. 287).

Nessa esteira, a noção de esfera pública relaciona-se dialeticamente com a possibilidade de constituição da democracia, que implica a absorção dos interesses da maioria da população nos processos decisórios no campo do Estado. A esse propósito, o processo vivido pelo Brasil, na contemporaneidade, revela uma esfera pública renovada, com novos atores participando da cena política, especialmente a partir do processo constituinte, quando diversos segmentos passaram a impactar a vida política do país incidindo na ampliação de direitos no texto constitucional e, posteriormente, na luta pela sua materialização. A riqueza da esfera pública, a partir das vozes de segmentos sociais pouco visibilizados no debate público foi a tônica do seminário promovido pela Defensoria Pública do Estado, quando trouxe à tona necessidades sociais prefiguradas em direitos relativos aos povos indígenas, quilombolas, LGBTQIAPN+, negros e negras.

Assim, a democracia, para além da sua apreensão liberal, pressupõe o acesso à riqueza socialmente produzida e à participação social de modo amplo. Nesse sentido alargado, Chauí (2000) inclui no conceito de democracia as ideias de conflito, abertura e rotatividade. O conflito é entendido como contradição e não mera oposição, por isso necessita ser trabalhado e não rotinizado, passando a ser entendido como forma de sociabilidade sempre questionável e questionado. A abertura, por sua vez, relaciona-se com a circulação da informação, em direção diferente do consumo, mas na perspectiva da produção da informação. A circulação da informação estaria, ainda, relacionada à noção de espaço público, onde a ciência, a filosofia, a cultura estariam acessíveis a todos os que quisessem se dedicar a elas. Já a rotatividade relaciona-se com o pensamento de que o poder não está concentrado em um grupo ou classe social.

A autora aponta como principais significados da democracia, no denominado pensamento democrático: igualdade, soberania popular, exigências constitucionais, reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria e liberdade. Nesse entendimento, conclui acerca da fragilidade da democracia na conjuntura do capitalismo. Propõe condições sociais para a realização da democracia, como: a igualdade socioeconômica, pondo fim à exploração do trabalho, e o acesso à informação, questionando quem a produz, quem a recebe e qual informação é veiculada. A partir da informação, aborda o tema

da cultura e dos saberes e seu papel na produção da alienação, pois dicotomizados entre o discurso competente e a massa.

Realizada tal introdução à ideia de democracia, torna-se patente que se trata de um conceito e prática em disputa na sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1988, denominada de “Constituição Cidadã”, inserida nas dinâmicas societárias do período pós Ditadura Militar no Brasil, representou os consensos possíveis naquele momento histórico, e, embora com suas contradições, apresentou um texto, comparativamente aos antecedentes, avançado em termos de direitos sociais. Após, seguiram-se os processos de elaboração de marcos legais que aprofundam direitos para segmentos, destacando-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a Lei Maria da Penha, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, o Estatuto da Igualdade Racial, o Estatuto da Juventude, bem como as leis que trataram de políticas públicas essenciais para o acesso a direitos como a Lei Orgânica da Saúde, a do Sistema Único de Assistência Social, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Estatuto das Cidades e a Lei que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Não se esgotam nessas referências as legislações do período que sucede à Constituição Federal de 1988 e que buscam sedimentar os direitos reportados na Carta Magna, pois estão em ebulição na disputa entre interesses e projetos societários.

Todavia, as legislações constituem um dos elementos do processo democrático, pois sua materialização no plano fático é o que torna o direito concreto na vida do cidadão. Nesse sentido, no modelo de República adotado pelo Brasil, o Poder Executivo se torna central na efetivação dos direitos, porém, partindo da vertente Gramsciana, não age isoladamente, mas em um contexto permanente de luta pela hegemonia, da qual tomam parte o Legislativo e o Judiciário. Nesse último caso, em uma análise mais ampla, é inegável, hoje, a participação do Ministério Público nas disputas hegemônicas e contra-hegemônicas e, por que não, da jovem Defensoria Pública.

A positivação dos direitos na lei, considerando a democracia em perspectiva ampliada, não se coloca de modo linear na cena pública, ao contrário, é objeto de constante disputa entre distintos projetos societários. A recente conjuntura brasileira demonstra de modo dramático esse contexto de embates. Retrocedendo na história, temos no ano de 2014 os primeiros sinais da recente ruptura do regime democrático brasileiro, que se aprofundou com o golpe de 2016, operado por forças jurídicas, políticas e sociais, nesta última,

incluído o papel ativo dos grandes grupos que monopolizam a mídia nacional, que levou ao impeachment a presidenta Dilma Rousseff.

Trata-se de página recentíssima da história brasileira, na qual crise econômica e política passaram a se desenrolar de modo articulado. Forte campanha midiática antecipou a crise econômica por vir, eclodiram manifestações populares, as chamadas revoltas de junho de 2013, fortalecendo a ideia, genérica e difusa, de mudança e de negação do sistema político brasileiro. Nesse contexto, o segundo governo de Dilma Rousseff iniciou desgastado, o que se intensificou até o impeachment (Carvalho e Guerra, 2015). Desde então, a espiral ultraconservadora cresceu, inicialmente, com o governo ultraliberal de Michel Temer, vice-presidente de Rousseff e, posteriormente, com Jair Messias Bolsonaro, eleito pelo voto popular a partir de uma pauta conservadora, teológica e ultraneoliberal.

Enfim, em termos gramsciano, estamos a viver uma crise de hegemonia, com o vazio que tem se mostrado perigoso e propício a um avanço oportunista de forças políticas conservadoras, respaldadas na mídia dominante a apostar no pior para ocupar espaços políticos, repondo na agenda política o desmonte de direitos conquistados ao longo da história (Carvalho e Guerra, 2015, p. 56).

Exatamente como prenunciado por Carvalho e Guerra (2015), o período de seis anos, no qual o Brasil foi comandado por Temer (2016-2017) e por Bolsonaro (2018-2022), foi marcado pela erosão dos direitos sociais conquistados na Carta Magna, por meio de inúmeras reformas que solaparam os direitos trabalhistas e previdenciários, associado ao desfinanciamento das políticas públicas, em especial, as sociais. Junto a isso, especialmente no governo Bolsonaro, além do ataque aos direitos houve o desmonte dos espaços participativos erigidos após a Constituição, como os conselhos de direitos.

Como componente desse complexo contexto, não se pode deixar de mencionar o papel da “Operação Lava-Jato” na crise brasileira, conduzida pelo Poder Judiciário, em consórcio com o Ministério Público Federal, pelo então Juiz Sérgio Moro, depois, ministro do governo Bolsonaro. Esta empreitada ofereceu componentes econômicos, culturais e políticos ao incendiário cenário, ao que a grande mídia soube tratar em prol dos interesses das classes dominantes brasileiras e internacionais - estadunidenses -, sobretudo. A referida Operação contribuiu com a crise econômica, paralisando grandes negócios entre estatais e construtoras (Napolitano, 2016), mas além disso, cooperou

com os elementos ideológicos, favorecendo a uma cruzada anticorrupção, a qual contribuiu para a satanização da política.

Note-se, para o tema deste artigo, o papel estratégico e central que o Sistema de Justiça, mais especificamente o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Polícia Federal tiveram no desenrolar da crise econômica e política, de certa forma reforçando a judicialização da política. Inconteste que a partir dessa Operação, o Sistema de Justiça protagonizou o jogo político e os rumos do país. Napolitano (2016) prenunciava os riscos que vieram a se confirmar.

O sistema jurídico de tradição liberal que, no vazio atual, se arvora como espinha dorsal da política brasileira poderá ser novamente sequestrado por valores autoritários, alimentados pelos próprios liberais nos momentos de crise, diga-se, como muitas vezes ocorreu na história brasileira. Lembremos que todas as nossas ditaduras envergonhadas ou escancaradas foram prolixas em normas e decretos, assinados por eminentes magistrados (Napolitano, 2016, p. 64).

Como traz Gramsci, os atores em disputa pela hegemonia são múltiplos, inclusive aqueles que pretensamente se posicionam como “neutros” no ambiente democrático. Na contextura atual, após a derrocada de Bolsonaro por Luís Inácio Lula da Silva (Lula) que, depois de preso, teve sua sentença anulada e retomou os direitos políticos, sendo novamente eleito para o seu terceiro mandato presidencial, o mesmo Sistema de Justiça, por meio do Supremo Tribunal Federal, se vê às voltas para responsabilizar pessoas, empresas e instituições pela tentativa de golpe, desta feita, aparentemente militar, em janeiro de 2023, após a posse do presidente Lula.

Destaca-se que a conjuntura dos últimos anos no Brasil trouxe enormes impactos para as políticas públicas, como mencionado. Estes dialogam com o ideário liberal do “Estado mínimo” tão apregoadado e sustentado ideologicamente pela “nova direita”, ou seja, por seus think tanks que atuam por dentro das políticas públicas na privatização e na condução da gestão estatal, com isso disputando o controle sobre o direcionamento do fundo público. Tem-se aqui as propaladas Fundações – Itaú, Bradesco, Lemann, entre outras -, que disputam o orçamento público em várias políticas, com especial interesse na educação, incidindo na sua mercadorização e influenciando sua operacionalização.

[...] a nova direita atua de forma institucionalizada no interior do Estado, reconfigurando sua estrutura dialeticamente como veículo e resultado do processo de

atualização da dominação burguesa em sua expressão capital-imperialista. Exerce e cobra a coerção, assim como busca “educar” a sociedade para a construção/naturalização da sociabilidade do capital. Crítica o Estado, ao mesmo tempo em que está visceralmente intrincada nele, enquanto classe dominante. E a partir de sua relação íntima com o estado (por dentro), aciona diversificadas estratégias de ação para o aprofundamento das formas de expropriação e rapinagem dos recursos e direitos sociais historicamente construídos no âmbito das lutas de classes (Casimiro, 2018, p.465).

Nessa contextura, desde a Constituição Federal de 1988, que afirma o regime democrático e um amplo leque de direitos sociais, o Brasil vive tensões que tem colocado em xeque a experiência democrática. Por um lado, as legislações infraconstitucionais carecem, ainda, de solidez e avanços nas políticas públicas que correspondam aos direitos anunciados, as quais tem ficado à mercê da política de desfinanciamento, privatização e focalização.

Não menos importante, é o recrudescimento do conservadorismo que acompanhou os movimentos de instabilidade democrática a partir de 2014, caracterizado pela criminalização daquilo que se diferencia de um “modelo tradicional de família”, acirrando preconceitos contra à população negra, quilombola, indígena, mulheres, LGBTQIAPN+, às religiões de matriz africana e, sobretudo, o viés higienista e segregador das políticas públicas. Na mesma esteira, está em curso o fortalecimento do chamado “Estado Penal”, com ampliação da letalidade policial, do estímulo, no Governo Bolsonaro, ao armamento indiscriminado da população, a demarcação das populações perigosas, nas quais a juventude e as pessoas em situação de rua são alvos correntes (Wacquant, 2001). Nessa senda, a própria estabilidade democrática formal foi abalada, considerando o golpe de 2016 e a tentativa de golpe de 2022/23.

Por outro lado, os movimentos populares de resistência que representam os segmentos comumente chamados de novos sujeitos de direitos, as organizações sindicais e os órgãos de controle social, como os conselhos de direitos das políticas públicas setoriais e de segmentos continuam buscando visibilidade para sua agenda, como bem demonstrado no Seminário realizado pela Defensoria Pública.

É nesse contexto que atua o Serviço Social como profissão liberal, a qual é regulamentada pela Lei nº 8.662/1993, e que possui uma deontologia que se expressa em seu Código de Ética Profissional, sendo exigido para seu exercício o curso superior de Serviço Social, e a inscrição e registro ativo no

Conselho Regional de Serviço Social. Possui como instituições fiscalizadoras e orientadoras do exercício profissional o Conselho Federal de Serviço Social e os Regionais em cada estado. Destaca-se que embora seja regulamentada como profissão liberal, a maioria dos/as assistentes sociais são trabalhadores/as assalariados/as, inseridos/as em instituições públicas ou privadas, entre elas as do Sistema de Justiça, o que será objeto do próximo item.

O Serviço Social nas instituições do Sociojurídico: entre potencialidades e os limites carregados pelo tempo histórico

O Serviço Social nas últimas décadas tem se debruçado sobre a chamada “área sociojurídica”, a qual agrega as instituições do Sistema de Justiça: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícias Cíveis e Militares, mas também organizações correlatadas, como as Forças Armadas, e aquelas do sistema penal e socioeducativo. Para fins deste artigo, como no item anterior, será tomado como referência o Sistema de Justiça *stricto sensu*, ou seja, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. O elemento agregador de todas essas instituições, com atribuições e formatos distintos, é, conforme Borgianni (2013), o entendimento do jurídico como o *locus* de resolução de conflitos pela impositividade do Estado. A referida autora, em seus estudos sobre a atuação no Sistema de Justiça, em especial, no Poder Judiciário, assim sintetiza as possibilidades e desafios ao trabalho do assistente social nessa área:

[...] o que está dado como desafio e possibilidade aos assistentes sociais que atuam nessa esfera em que o jurídico é a mediação principal — ou seja, nesse *locus* onde os conflitos se resolvem pela impositividade do Estado — é trazer aos autos de um processo ou a uma decisão judicial os resultados de uma rica aproximação à totalidade dos fatos que formam a tessitura contraditória das relações sociais nessa sociedade, em que predominam os interesses privados e de acumulação, buscando, a cada momento, revelar o real, que é expressão do movimento instaurado pelas negatividades intrínsecas e por processos contraditórios, mas que aparece como “coleção de fenômenos” nos quais estão presentes as formas mistificadoras e fetichizantes que operam também no universo jurídico no sentido de obscurecer o que tensiona, de fato, a sociedade de classes (Borgianni, 2013, p. 423).

Os elementos centrais trazidos pela autora estão presentes também na

atuação do Serviço Social no Ministério Público e na Defensoria Pública, embora sejam instituições com suas especificidades. A perspectiva de Bongianni (2013) vai ao encontro dos fundamentos éticos e políticos construídos pelo Serviço Social após seu movimento de reconceitualização, que culminou com o Congresso da Virada em 1979, a partir do qual a profissão transitou em um campo hegemônico para a matriz materialista histórica. Nessa linha, o Código de Ética profissional, consubstanciado na Resolução nº 273/93 do Conselho Federal de Serviço Social, traz como princípios ao exercício profissional a liberdade na perspectiva da autonomia, da emancipação e plena expansão, a defesa dos direitos humanos, da cidadania e o aprofundamento da democracia, da equidade e da justiça social, entre outros enunciados. Note-se que a perspectiva profissional de democracia ultrapassa o seu âmbito meramente formal, mas propugna a crítica à ordem social impingida pelo capital e seus efeitos devastadores sobre o conjunto da população. Nesse ambiente, a expansão dos direitos humanos de modo amplo se apresenta como central para o exercício profissional.

Nessa senda, o Serviço Social foi incorporado aos quadros dos Tribunais de Justiça, conforme Fávero (2013), em 1949 no Serviço de Colocação Familiar junto ao Juízo de Menores em São Paulo, poucos anos após ao marco inicial da profissão, com a criação da Escola de Serviço Social, em 1936, no mesmo Estado. O ingresso da profissão no Ministério Público e na Defensoria Pública, por seu turno, veio a ocorrer muito tempo depois. No Ministério Público, com a reformulação das atribuições ministeriais na Constituição Federal de 1988, havendo o início das contratações nos anos 1990 e na década seguinte. Na Defensoria Pública, instituída com a Carta Magna de 1988, o ingresso é ainda mais recente.

Ao longo do tempo, as atribuições do assistente social têm sido (re)construídas e sofrido as tensões próprias dos ambientes institucionais. No âmbito do Poder Judiciário, espaço de atuação mais longo do Sistema de Justiça para o Serviço Social, as atribuições estão centradas na perícia social, a fim de subsidiar as decisões de magistrados/as, de modo que Fávero (2013, p. 512) assim a detalha:

conhecer os sujeitos que procuram ou são encaminhados a essa instituição, em especial nas áreas da infância e juventude e família — sujeitos que, via de regra, vivem situações de violação de direitos e de conflitos os mais diversos; sistematizar esse conhecimento em informes, relatórios ou laudos, e encaminhar ao ma-

gistrado, de maneira a contribuir para que ele forme um “juízo” sobre a situação e defina a sentença, que poderá vir a ser definitiva na vida de indivíduos e famílias (Fávero, 2013, p. 512).

No âmbito do Ministério Público, que tem por incumbência constitucional a defesa do regime democrático e dos direitos individuais indisponíveis e sociais, as atribuições profissionais têm sido discutidas e desenhadas pelo conjunto dos assistentes sociais em encontros nacionais bianuais realizados desde 2006. Considerando a missão institucional e as demandas que chegam à profissão, as atribuições estão voltadas para a assessoria aos promotores/as e procuradores/as de Justiça, bem como aos órgãos da Administração quanto aos acessos da população aos seus direitos, especialmente no âmbito extrajudicial e do direito difuso e coletivo, tendo como centralidade a exigibilidade de políticas públicas (avaliação de instituições de atendimento e de políticas públicas) e a realização de estudos e pesquisas na área dos direitos humanos (Tejadas, 2013).

Na atuação junto à Defensoria Pública, Dias (2018, p. 7) apresenta como atribuições compartilhadas com a psicologia:

(i) atendimento social e/ou psicológico, incluindo atuação em composição extrajudicial de conflitos, (ii) mapeamento e articulação com a rede de serviços, (iii) produção técnica e registro, e (iv) educação em direitos e formação (Dias, 2018, p.7).

Observa-se, com essa sumária retomada das atribuições profissionais, que as características do exercício profissional do Serviço Social no sociojurídico são distintas, pois se moldam às prerrogativas das instituições no Sistema de Justiça. Contudo, têm em comum a atenção às violações de direitos e a perspectiva de contribuir para a sua superação, bem como o assecuramento dos direitos humanos de modo amplo, sejam eles civis, políticos, sociais, ambientais, na sua perspectiva integral e indivisível.

Assim, embora as idiosincrasias das instituições do Sistema de Justiça, pode-se afirmar que o Serviço Social encontra nelas a possibilidade de aproximação de seu projeto ético-político com as finalidades constitucionais destas. Contudo, não se perde de vista as contradições que estão presentes na atuação das referidas instituições, muitas delas mencionadas neste artigo, a exemplo da judicialização da política, da politização da Justiça, entre tantas outras que distanciam o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública daquilo que está previsto no escopo da sua atuação.

A conjuntura trazida no tópico anterior afeta diretamente o trabalho dos assistentes sociais em diversas direções. A primeira questão que se coloca é que os movimentos moralizantes, criminalizadores e culpabilizadores presentes na cena brasileira da atualidade perpassam a atuação profissional, capturando também assistentes sociais em posturas eivadas de julgamento moral acerca dos indivíduos e famílias. Nesses casos, há um desenraizamento do indivíduo de seu contexto, no dizer de Aginsky (2003),

a moralidade implicada no ethos da sociedade liberal providencia uma análise e tratamento da questão social delimitada na ótica de problemas isolados, fragmentando a vida social que deixa de ser apreendida como totalidade, mas, antes, como um agregado de partes autônomas. Essa moralidade, ao mesmo tempo em que pode ser ponderada como instrumento ideológico de ocultamento das bases materiais e estruturais da questão social, dimensiona seu enfrentamento (da questão social) na perspectiva da internalização social de normas e deveres que se constituem de modo despolitizado - como que na fundamentação de uma expectativa social prevalente, na direção de comportamentos desenraizados politicamente frente às expressões de desigualdade na sociedade que, em verdade, traduzem demandas de direitos sociopolíticos, que assim não são consideradas (Aginsky, 2003, p. 83).

Obviamente que essas tensões sempre estiveram presentes entre a categoria profissional, embora seu projeto ético-político propugne direção diversa. Ocorre que a intensificação dessas correntes retrógradas contamina aos diversos ambientes da e na sociedade. Esse movimento não ocorre apenas no exercício profissional, mas também no âmago das políticas públicas. Waquant (2001) identifica, a exemplo, que as políticas públicas de estados europeus caracterizadas por sua robustez, apresentam atualmente “dispositivos panópticos” sofisticados e intrusivos, integrados aos sistemas de proteção social, visando a vigilância atenta das populações beneficiárias. Estes são comuns no Brasil, como a popularização das câmeras de vigilância nos acolhimentos institucionais para crianças e adolescentes, o mesmo em escolas e instituições para idosos, nos quais o trabalho de desenvolvimento e formação das equipes é substituído por câmeras para fins de controle e vigilância dos trabalhadores e usuários dos serviços. Também, pode-se mencionar as interdições descapacitantes e as condicionalidades das políticas públicas administradas pelos profissionais, como se fossem os “xerifes” da população e não mediadores de acesso a direitos.

Da mesma maneira, o ambiente retrógrado se apresenta no entendimento

acerca da vida em família, quando os profissionais passam a adotar determinado modelo familiar como referência, fortalecendo perspectivas patriarcais, cisgênero e heteronormativas. Isso ocorre em meio às instituições do Sistema de Justiça que requisitam aos profissionais, em especial, no direito individual, a aferição da “verdade”, trazendo à atuação profissional armadilhas a serem deslindadas.

Sabemos que em tempos de avanço da judicialização das relações e das expressões da questão social, o estudo social pode ser requisitado ou proposto com vistas a subsidiar acesso e assegurar direitos – o que pressupõe atuação com competência teórica, metodológica e técnica, em sintonia com os princípios éticos que alicerçam o projeto profissional hegemônico do Serviço Social. No entanto, contraditoriamente a esse projeto que tem como um de seus princípios basilares a defesa intransigente de direitos humanos, o estudo social pode ser requisitado para oferecer subsídios que contribuam com a revelação da “verdade dos fatos” e, assim, figurar como a ou uma das “provas” para punições a potenciais violadores, ou acusados de violação de direitos, ainda que a intencionalidade profissional não se coloque com essa perspectiva. Em situações como essas, pode vir a dar respaldo, portanto, a requisições conservadoras de controle e de disciplinamento na perspectiva moralizante da vida privada da população, a serviço da ordem capitalista burguesa, tal como as que alicerçaram suas bases práticas originalmente (Fávero, 2020, p. 148).

As armadilhas que envolvem a atuação do Serviço Social no direito individual, ou seja, no atendimento a famílias, crianças e adolescentes, idosos e outros segmentos específicos, apontam para a captura pelo conservadorismo. O mesmo acontece na atuação no direito difuso e coletivo, como no âmbito do Ministério Público, para onde se direciona o trabalho do assistente social, pois o conservadorismo impregna as políticas públicas pela tendência de canalização do fundo público para programas pontuais, com foco na modulação de comportamentos de forma moralizadora e reguladora, como mencionado. Do mesmo modo, a capciosidade se refere à capitulação pela cantilena do Estado Mínimo, que envolve múltiplas dimensões relacionadas à focalização das políticas públicas, intensificação das práticas classificatórias e dos critérios de acesso e permanência excludentes, naturalização da perda e restrição de direitos, absorção dos cortes orçamentários como decorrência “natural” do restrito orçamento público; comprometimento do caráter universal da saúde e da educação, assimilando seu direcionamento para determinadas fatias da população; reforço à privatização das políticas de Assistência Social, Saúde e Educação, por meio da incorporação de metodologias e ser-

viços ofertados por instituições privadas, parte delas vinculadas ao grande capital, como já demonstrado, ou por organizações da sociedade civil como intermediadoras de recursos humanos, entre outros arranjos.

Nesses contextos, a atuação do Serviço Social perde de vista as ameaças às conquistas constitucionais e adere a justificativas que transigem direitos ou os postergam para um outro momento. Ainda, nas perspectivas moralizadoras, corre o risco de emprestar a estas um verniz técnico para sua justificação. Tanto na atuação na esfera do direito individual quanto difuso e coletivo, os posicionamentos minimizadores dos direitos humanos ou, ainda, criminalizantes e culpabilizadores desenraizam e descontextualizam as situações em análise, fragmentando-as e isolando-as, de modo a esmaecer a totalidade social. Loiola e Berberian (2020, p. 165), traduzem essa tendência em obra que discute o atendimento a famílias em situação de desproteção social, conforme segue:

[...] revela-se evidente que quando a perspectiva de compreensão da realidade das famílias atendidas não se encontra pautada pelo reconhecimento de sua inserção em um Estado de desproteção social, ganha espaço a perspectiva de análise de cunho moral, culpabilizadora e focalizada no “caso individual”, reduzindo um problema estrutural a uma vivência particular (Loiola e Berberian, 2020, p. 165).

Por outra via, a atuação na esfera dos direitos difusos e coletivos precisa estar calcada na leitura da conjuntura, entendida como o mapa dinâmico da realidade, onde se traça uma cartografia das forças econômicas, políticas, sociais da estrutura e superestrutura da sociedade (Alves, 2008). Quando a análise dos assistentes sociais se descola da conjuntura, tende a ser produzido um documento tecnicista, desprovido de posicionamento político, aqui entendido, como a direção social na perspectiva da defesa e da garantia de direitos humanos (Tejadas, 2020).

Para a efetivação do projeto ético-político da profissão que se posiciona em defesa da democracia, dos direitos humanos, da justiça e da equidade, do acesso universal às políticas públicas, aos seus serviços, a sua gestão, entre outras dimensões, é preciso a atenção às determinações sociais e estruturais que se expressam na vida das famílias e nos fragmentos das políticas públicas. A resistência dos assistentes sociais e suas contribuições à expansão da democracia no Brasil desafia a articular a dimensão individual com a coletiva, compreendendo que o enfrentamento ao aviltamento das condições de vida

de parcelas expressivas da população é uma obra coletiva que exige a articulação das respostas institucionais com os movimentos sociais, com os conselhos de direitos, ou seja, com atores da esfera pública que compartilham de objetivos e visões de sociedade. Nesse contexto, o Serviço Social, como área das ciências sociais aplicadas, é uma profissão habilitada para analisar e intervir em situações de violações de direitos no âmbito individual/familiar; para atuar no fomento, avaliação e monitoramento de políticas públicas, envolvendo seus processos de trabalho, metodologia e infraestrutura; em políticas intrainstitucionais de promoção da saúde do trabalhador; em processos institucionais de planejamento da sua atuação e das suas relações com a sociedade, entre outras frentes.

Ainda, é uma profissão capaz de compor perspectivas interdisciplinares de trabalho, inclusive porque, em diálogo com a área do Direito, hegemônica na condução e operacionalização das instituições do Sistema de Justiça,

[...] de nada adiantaria a atuação do assistente social, alcançando com sua competência particular, o que a ótica do Direito não alcança se, ao final, não fosse esta competência traduzida em outra – a da linguagem institucional, a linguagem do Direito (Aguinsky, 2003, p. 90).

É por meio das decisões tomadas pelos/as operadores/as do Direito que as indicações do Serviço Social terão incidência intrainstitucional e na atuação externa das instituições em face dos distintos atores da esfera pública, implicados com a efetivação ou não da proteção social.

Nesse quadro, quanto mais se acentuam as desigualdades engendradas pelo capitalismo rentista que caracteriza o mundo contemporâneo, nas suas múltiplas facetas, mais os assistentes sociais são instados a se manifestar em processos judiciais e expedientes administrativos, na seara judicial e extrajudicial. O desafio que se coloca é a direção social do trabalho profissional e esta não se dá apenas pela intencionalidade do profissional, mas encontra nas condições do trabalho assalariado os condicionantes para sua efetivação. Nessa linha, sustenta Iamamoto (2008, p. 214):

Esta condição sintetiza tensões entre o direcionamento que o assistente social pretende imprimir ao seu trabalho concreto – afirmando sua dimensão teleológica e criadora –, condizente com um projeto profissional coletivo e historicamente fundado; e os constrangimentos inerentes ao trabalho alienado que se repõem na forma assalariada do exercício profissional (Iamamoto, 2008, p. 214).

Para a autora, o significado social do trabalho do assistente social guarda relação com as condições e relações estabelecidas com seus contratantes, no caso, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Os empregadores determinam as necessidades sociais a serem atendidas, a matéria sobre a qual incide o trabalho (recortes das expressões da questão social), as suas condições (intensidade, jornada, salário, controle do trabalho, produtividade e metas) e efeitos na reprodução das relações sociais (Iamamoto, 2008).

A esse propósito, no Estado do Rio Grande do Sul, destaca-se a situação crítica em torno da ampliação e, até mesmo, reposição do quadro de pessoal nas instituições do Sistema de Justiça. No final do segundo semestre de 2023, o panorama era de 87 assistentes sociais no Poder Judiciário distribuídos/as em 38 Comarcas do Estado (existiram 51 com cobertura deste profissional); sete assistentes sociais no Ministério Público, lotadas na capital, no Gabinete de Assessoramento Técnico/Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos, com oferta de assessoria às Promotorias de Justiça de todo o Estado em matérias de direito difuso e coletivo e uma assistente social na Defensoria Pública, lotada em Porto Alegre, no Centro de Apoio Técnico Especializado.

As instituições em tela possuem atribuições e processos históricos distintos, sendo a inserção do Serviço Social no Tribunal de Justiça gaúcho a mais longeva, datando do ano de 1985 o primeiro concurso para assistente social. Já o Ministério Público teve o seu primeiro ingresso por concurso público no ano de 2002 e a Defensoria Pública em 2018. O Tribunal de Justiça chegou a ter mais de 100 assistentes sociais, o Ministério Público já teve dez assistentes sociais concursadas; ao passo que a Defensoria permaneceu com uma. Ocorre que as reposições e ampliação do quadro têm se tornado cada vez mais escassas, havendo o risco, no Ministério Público, por exemplo, de permanecerem apenas três profissionais, ao final de 2024, dadas as previsões de aposentadoria.

Essa realidade indica que, na disputa pelo fundo público, inclusive considerando a alegada insuficiência do orçamento do Estado no tocante ao aparelhamento das instituições do Sistema de Justiça, tem sido dada preferência a outras profissões, especialmente os atores institucionais centrais, como Juízes/as, Defensores/as e Promotores/as de Justiça, ou profissionais da área do Direito para assessoramento. Esse cenário, aparentemente, gera tensões internas nas instituições, pois há certo reconhecimento de que a área do

Serviço Social agrega conhecimentos específicos importantes aos processos decisórios das carreiras jurídicas em querelas judicializadas ou extrajudiciais. Ocorre que o enfrentamento da insuficiência do quadro tem sido conduzido por meio de formas de contratação precarizadas, no bojo de reformas administrativas destas instituições, como o uso de cargos em comissão, estagiários de pós-graduação, residentes em Serviço Social, nomeação de peritos e, até mesmo, convênios para contratações de curto período com o ente federal, entre outras pseudoalternativas.

A realidade enfrentada pelos assistentes sociais nas instituições do Sistema de Justiça gaúcho não é estranha às tendências do mundo do trabalho que assolam o conjunto das classes que vivem do trabalho (Antunes, 2001). As reformas trabalhistas, sindical, a lei das terceirizações e da reforma da previdência ocorridas nos últimos anos, em especial, a partir de 2016, fragilizaram enormemente as condições de acesso ao trabalho, mesmo no serviço público. Tejedas, Oliveira e Silva (2023), em análise sobre o trabalho do Serviço Social no Ministério Público no contexto da pandemia da Covid-19, asseveram que:

a realidade dos/as assistentes sociais inseridos na denominada área sociojurídica, especificamente lotados nos Tribunais de Justiça e nas unidades do Ministério Público, é similar a dos/as demais trabalhadores. Nessa toada, este texto, mesmo que de forma singela, busca trazer à tona as mazelas produzidas pelo sistema do capital no mundo e especialmente no País, acentuadas pela pandemia, e situadas após o golpe que destituiu a presidente Dilma Rousseff. Nesse âmbito, citam-se: reformas administrativas em diversas unidades do Ministério Público, em várias direções, focando a minimização do Estado por meio da contratação de profissionais com vínculo instáveis (a exemplo de cargo comissionado e estágio de pós-graduação), repercutindo em solução de continuidade e comprometendo o acúmulo de expertise na área; implantação de processos de “gestão de qualidade”, com foco na racionalidade privada, com definição de metas e prazos de produtividade, sem a participação dos servidores e, por vezes, sem as condições objetivas para o cumprimento, com repercussões em processos de adoecimento (Tejedas, Oliveira; Silva, 2023, p. 273).

Observa-se que as autoras, além da precarização das formas de contrato, pontuam outros desdobramentos das políticas institucionais relacionados à incorporação de metas de produtividade e prazos, nem sempre viáveis às características do trabalho do assistente social. Ainda, por vezes, o uso inadequado das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) face ao objeto do trabalho do Serviço Social, associado ao contexto do trabalho re-

moto nessas instituições, o que demanda a análise do assistente social sobre a adequação dos instrumentos à especificidade do exercício profissional e as condições éticas e técnicas requeridas.

As condições aqui trazidas ilustram que as possibilidades de contribuição do Serviço Social para a ampliação da democracia e do acesso aos direitos humanos nas instituições do Sistema de Justiça apresentam relação com as condições ofertadas pelas contratantes ao exercício profissional. O trabalho do assistente social avançou em termos de sua profissionalização, buscando posições e intervenções baseadas no conhecimento científico das ciências sociais aplicadas, com isso evitando posturas messiânicas. Tanto que os aportes do Serviço Social serão efetuados em uma obra coletiva, junto às demais áreas do conhecimento, em torno de objetivos comuns no tocante à garantia de direitos das parcelas da população mais vulnerabilizadas pelas desigualdades, violências e negativa de direitos, preservando suas especificidades teórico-metodológicas voltadas ao atendimento às necessidades sociais da população e à constituição das políticas públicas.

Considerações finais

Como problematiza Casara (2020), é preciso indagar: a razão neoliberal abandonou o Estado Democrático de Direito? Houve a desconstitucionalização do sistema político e das esferas social e cultural? O Sistema de Justiça perdeu os vínculos legais impostos à democracia? Instalou-se um Estado Pós-Democrático? Apesar de serem indagações profundas, que não foram objeto direto deste artigo, cogita-se que os argumentos aqui explorados corroboram com a perspectiva de que houve - ou há - uma ruptura. A profundidade e dimensão ainda está sendo perscrutada, mas o fato é que o pacto civilizatório construído na Constituição Federal de 1988 está sob ataque.

Nesse contexto, o Serviço Social como profissão se coloca com seu arsenal ético e político, nas suas dimensões teóricas e metodológicas, hegemonicamente constituídas na perspectiva da defesa da democracia, da liberdade, da autonomia, da plena realização da cidadania, por meio do compartilhamento da vida política, mas, também, da renda. Porém, como todas as profissões, sofre as tensões do conservadorismo e da razão neoliberal. Chamado a atuar nas instituições do Sistema de Justiça, tem a potência de trazer à tona

a totalidade social nas suas contradições, desnudando violações e afirmando direitos; ao mesmo tempo em que se vê premido pelas condições em que opera seu trabalho: compartilhado a complexidade do trabalho com poucos profissionais, pressionado pelo tempo e pela produtividade a ser apresentada, sob risco de sucumbir às práticas prescritivas e moralizantes que encapsulam a riqueza do social.

Assim, o debate produzido pela Defensoria Pública é animador, pois traz à luz os segmentos “perigosos”, “invisibilizados”, e o debate acerca da democracia e seu significado. A discussão e a consolidação de um campo de alianças institucionais em torno da defesa e garantia dos direitos humanos produz uma centelha de esperança acerca das possibilidades de resistência coletiva, abrindo, quem sabe, um leque de possibilidades à democracia.

Referências:

- ACANDA, Jorge Luis. Sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- AGUINSKY, Beatriz Gershenson. Eticidades discursivas do serviço social no campo jurídico: gestos de leitura do cotidiano no claro-escuro da legalidade da moral. 2003. 290f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. Análise de conjuntura: teoria e método. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura_teoriametodo_01jul08. Acesso em
- ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.
- BORGIANNI, Elisabete. Para entender o Serviço Social na área sociojurídica. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 115, p. 407-442, jul./set. 2013
- CARVALHO, A. M. P de.; GUERRA, E. C. O Brasil no século XXI nos circuitos da crise do capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 19, n. 1, p. 41-60, 2015.
- CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

CASARA, Rubens. Estado pós-democrático: Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. São Paulo: Civilização Brasileira, 2020.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2000.

DIAS, Lidiane Almeida. Apresentação. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 3 n. 13 p. 7-9, mai 2018.

GRAMSCI, Antônio. Cadernos do cárcere: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. V. 3.

FÁVERO, Eunice. O Serviço Social no Judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 115, p. 508-526, jul./set. 2013.

FÁVERO, Eunice. Judicialização da atenção a crianças, adolescentes e suas famílias e a (des)proteção integral: uma análise na perspectiva do Serviço Social. In: FÁVERO, E. T. (Org.). Famílias na cena contemporânea: (des)proteção social, (des)igualdades e judicialização. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

LOIOLA, Gracielle Feitosa de; BERBERIAN, Thais Peinado. Produção sociojurídica de famílias “incapazes” e “negligentes”: contradições face ao estado de desproteção social. In: FÁVERO, E. T. (Org.). Famílias na cena contemporânea: (des)proteção social, (des)igualdades e judicialização. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

NAPOLITANO, Marcos. A crise brasileira, em perspectiva histórica. In: MATTOS, Hebe, BESSONE, Tânia; MAMIGONIAN, Beatriz. História-dores pela democracia: o golpe de 2016 e a força do passado. São Paulo: alameda, 2016.

TEJADAS, Silvia da Silva. O direito a proteção social e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2012.

TEJADAS, Silvia da Silva. Serviço Social e Ministério Público. Serviço Social e Soc., São Paulo, n. 115, p. 462-486, jul./set. 2013.

TEJADAS, Silvia da Silva. Avaliação de políticas públicas e garantia de direitos. São Paulo: Cortez, 2020.

TEJADAS, Silvia da Silva; OLIVEIRA, Fabiana de Aguiar; SILVA, Cintia. O Serviço Social no espaço Sócio-ocupacional do Ministério Público no contexto da pandemia da Covid-19: Desafios postos à garantia dos direitos

sociais. In: Orgs. GOURLART, Marcelo Pedroso, OLIVEIRA, Barbara Caroline Lana e Oliviera, SILVA, Cintia Aparecida da; TEJADAS, Silvia da Silva Tejas. Ministério Público e eventos críticos: Experiências e perspectivas de atuação. Belo Horizonte/ São Paulo: D'Plácido, 2023.

WACQUANT, Loic. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

SEÇÃO III

O SISTEMA DE JUSTIÇA E A DEFESA DOS VULNERABILIZADOS: REFLEXÕES, DENÚNCIAS E CONTRIBUIÇÕES

SEÇÃO III

O sistema de justiça e a defesa dos vulnerabilizados: reflexões, denúncias e contribuições

Claudete Aires Simas¹

Júlio Picon Alt²

Nesta terceira seção, é explorada a complexa interação entre o sistema de justiça e a proteção dos indivíduos e grupos vulneráveis. Os temas abordados abrangem a defesa dos direitos humanos e a proteção de defensores e defensoras, além de questões de racismo religioso e a resistência cultural.

1) Caminhos Possíveis para a Proteção de Defensoras de Direitos Humanos: Prevenção, Reconhecimento, Responsabilização e Reparação e Cuidado - Eduarda Garcia

Eduarda Garcia guia o público para as estratégias de proteção a defensoras de direitos humanos, destacando a importância da prevenção, do reconhecimento desse papel pela sociedade e da necessidade de implementação

1. Advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), com atuação destacada no campo da cidadania e justiça social. Atua como coordenadora da ONG Acesso Cidadania e Direitos Humanos, onde desenvolve projetos voltados à promoção de direitos fundamentais e ao acesso à justiça para populações vulneráveis. Atualmente, é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PROPUR), aprofundando seus estudos nas áreas de políticas públicas e inclusão social.

2. Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Rural na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC/RS, Integra a Acesso Cidadania e Direitos Humanos, compõe o Conselho Estadual de Direitos Humanos (2018/Titular), é membro e fundador do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais - IPDMS e participa do Fórum Justiça (2015).

de medidas céleres de responsabilização de seus agressores e reparação para assegurar justiça e cuidado.

A proteção das defensoras de direitos humanos trata-se também da luta pela dignidade humana e pelos direitos fundamentais. No contexto brasileiro, o desafio de garantir a segurança e o reconhecimento dessas defensoras é especialmente árduo, em um país que figura entre os mais matam quem se engaja em causas sociais. Os números impressionam e preocupam, contudo, não se trata apenas de números, mas de vidas ceifadas que se dedicam em geral a transformar realidades sociais.

A realidade enfrentada por essas defensoras é permeada por ameaças e violências das mais variadas formas, desde assassinatos e perseguições, até a deslegitimação pública e política, como Marielle Franco, Mãe Bernardete, Jane Beatriz Silva Nunes, dentre tantas outras mulheres que um texto não comporta referir... Eduarda explora, com profundidade, os caminhos possíveis para proteção, abordando tanto a prevenção, quanto a responsabilização e o cuidado necessário para assegurar que suas vozes não sejam silenciadas. Ao garantirmos a proteção delas, protegemos também o futuro de nossos direitos e a nossa democracia.

2) Racismo Religioso e a Resistência do Povo de Terreiro no Rio Grande do Sul - Baba Diba de Iyemonja e Oyagbèmi Luana R. Emil

Baba Diba de Iyemonja e Oyagbèmi Luana R. Emil apresentam uma análise crítica sobre o enfrentamento do racismo religioso pelas comunidades de matriz africana no estado do Rio Grande do Sul. Através da narrativa os autores destacam como o sistema de justiça pode desempenhar um papel fundamental na proteção e valorização dessas práticas religiosas, além de combater a discriminação e a violência que elas sofrem.

As religiões de matriz africana, como o Batuque no estado, resistem não apenas a essa opressão, enraizada desde o colonialismo, mas também atuam como um espaço de fortalecimento cultural e espiritual para a população negra. De forma interessante o RS estado conhecido por sua predominância de imigrantes europeus ao mesmo tempo apresenta o maior número de praticantes de matriz africana.

Os autores destacam o impacto do racismo institucional, evidenciado em

iniciativas ambientais, como o Código de Defesa Animal (2003), proposto por um pastor, que tencionava criminalizar práticas religiosas afro-brasileiras.

Casos emblemáticos, como os de Pai Mayke de Oxum e Mãe Cláudia de Iemanjá, vem a lume ilustrar a vulnerabilidade das comunidades de terreiro frente à intolerância religiosa ao mesmo tempo que demonstram os avanços obtidos através do diálogo com o sistema de justiça, principalmente, através do projeto da Ouvidoria da Defensoria Pública "Ouvindo o Povo de Terreiro" marco na construção de pontes entre os operadores do direito e as comunidades de matriz africana, promovendo visibilidade, respeito e reconhecimento jurídico.

3) Proteção de Defensores/as de Direitos Humanos: Uma Contribuição ao Debate sobre a Relação com o Sistema de Justiça - Paulo Carbonari

Imagine um mundo onde lutar por justiça e igualdade possa significar sinônimo de risco. Onde aqueles que se colocam à frente na defesa dos direitos humanos possam se tornar alvos de ameaças e violência... Este é o cenário enfrentado por defensoras e defensores de direitos humanos ao longo da história e em especial no Brasil, figurando entre os países que mais matam defensores de direitos humanos no mundo. O texto de Paulo César Carbonari nos convida a refletir sobre: Como o sistema de justiça pode e deve atuar na proteção desses indivíduos que colocam historicamente suas vidas em risco em nome do bem comum?

A luta por direitos humanos, como ele pontua, é insurgente, nascendo nas margens da institucionalidade, onde os direitos são conquistados com resistência e coragem. Spartacus, Antígona, Zumbi, Dandara... nomes que evocam a força daqueles que, ao longo da história, romperam com estruturas opressoras. Hoje, novas batalhas são travadas, e novos defensores e defensoras se erguem. Mas, por que esses indivíduos precisam de proteção?

Carbonari nos mostra que os defensores de direitos humanos não lutam apenas contra ideais abstratos. Eles desafiam interesses econômicos e políticos poderosos, muitas vezes enfrentando milícias, crime organizado, e agentes públicos e privados que veem seus privilégios ameaçados. Em um mundo onde os direitos humanos ainda são mais promessa do que realidade, a luta por esses direitos é uma luta por transformação – uma transformação que é

percebida como uma ameaça pelas forças que se beneficiam do status quo.

O texto não apenas diagnostica o problema, mas propõe caminhos. Como podemos, coletivamente, garantir a proteção dessas vozes que ecoam as demandas das populações marginalizadas? Carbonari explora o conceito de "proteção popular" – formas ancestrais de proteção comunitária, desenvolvidas ao longo de gerações. No entanto, ele vai além, é necessário que o Estado assuma sua responsabilidade de proteção, estabelecendo políticas públicas efetivas, permanentes e abrangentes.

O autor reconhece que, apesar do compromisso formal das instituições uma transformação institucional profunda ainda é necessária para que as entidades atuem de forma integrada e eficaz. Ele discute os desafios enfrentados por esses defensores e propõe melhorias na interação entre eles e o sistema judicial, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e suas ações sejam adequadamente protegidas.

Este é o chamado de Carbonari transformar o sistema de justiça em uma verdadeira fortaleza para a proteção daqueles que ousam sonhar e lutar por um mundo mais justo. E, ao fazer isso, transformar a promessa dos direitos humanos em uma realidade viva e presente para todos, humanos e não humanos, que habitam este mundo.

Caminhos possíveis para a proteção de defensoras de Direitos Humanos: prevenção, reconhecimento, responsabilização e reparação e cuidado

Eduarda Garcia¹

As pessoas defensoras de direitos humanos promovem e protegem o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em seus territórios e localidades. A perspectiva de fala dos defensores e defensoras de direitos humanos é uma perspectiva invariavelmente daqueles e daquelas que fazem parte da sociedade civil, que vêm de uma tradição oriunda dos movimentos sociais e que podem vir a ocupar cargos políticos ou cargos públicos, mas que geralmente fundam e dirigem instituições da sociedade civil com a finalidade de promoção de direitos de diversos segmentos da sociedade: comunidades quilombolas, pessoas vinculadas à reforma agrária, comunidades indígenas, direitos da população negra, LGBTQIA+, mulheres, etc.

Para aqueles e aquelas que são da área jurídica, tratam-se de pessoas geralmente vinculadas às assessorias jurídicas populares ou às redes de advogados e advogadas populares. São pessoas que, desde o lugar das relações cotidianas existentes nas periferias e demais comunidades, participam diretamente da dinâmica da luta social por direitos e que presenciam - e muitas vezes

1. Advogada criminalista, mestranda CAPES/CNPq Programa de Pós Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Diretora Executiva do Instituto Caminho - Raça e Acesso à Justiça e Conselheira do Instituto de Acesso à Justiça.

também são vítimas das - mais diversas violações de direitos. Assim também podemos considerar as pessoas da comunicação, que visam dar visibilidade e amplitude às denúncias de violações de direitos, ou ambientalistas que se colocam contra as atividades muito comuns no Brasil que violam o meio ambiente e desrespeitam as comunidades originárias - quilombolas e indígenas. Assim, visam estabelecer também uma relação de mediação entre as demandas das comunidades e grupos e as possibilidades de ação e proteção das instituições, sempre com o objetivo da garantia de direitos.

Assim, pessoas que defendem direitos humanos têm como tarefa produzir tensionamentos. Tensionamento ao Estado, quando este se apresenta como não garantidor ou violador de direitos e/ou reprodutor de violências e invisibilizações. Em decorrência de suas atividades, são frequentemente vítimas de ameaças que objetivam intimidá-las e impedi-las de realizar seu trabalho, ou seja, que vise a constranger ou inibir sua atuação específica. As ameaças geralmente são específicas e direcionadas devido aos estereótipos de gênero, raça, religiosidade, orientação sexual ou vinculada especificamente à temática à qual costuma dedicar sua atividade de reivindicação de direitos. Assim, na medida em que se coloca entre, digamos assim, ofendido e ofensor, no âmbito da relação de reivindicação, a pessoa defensora de direitos humanos inúmeras vezes acaba, também, tendo seus direitos violados, se tornando inclusive vítima de uma série de violências interseccionadas, incluindo assassinatos e eliminações físicas, mas também criminalização e *law fare*, restrições à participação e represálias pelo engajamento com mecanismos de direitos humanos, detenções arbitrárias, ataques online diversos, ataques físicos, violência sexual, humilhações públicas, ataques à honra e à reputação.

O Brasil está entre os países mais perigosos do mundo para quem defende os direitos humanos. De acordo com a Relatora Especial da ONU sobre Defensores/as de Direitos Humanos, entre 2015 e 2019, 1.323 pessoas que defendem os direitos humanos foram assassinados/as em todo o mundo (Conselho de Direitos Humanos, 2021, §41). Mais de 70% destes casos se concentraram na América Latina e no Caribe, e em 166 deles as vítimas foram mulheres. O Brasil ficou em segundo lugar nesse ranking global, com 174 assassinatos de defensores/as de direitos humanos, atrás apenas da Colômbia, com 379. Levantamento das organizações Terra de Direitos e Justiça Global mostrou que, de 2019 a 2022, o Brasil registrou 1.171 casos de violência contra defensores de direitos humanos, com 169 pessoas assassinadas.

Embora o maior número de casos ocorra no campo, observa-se, sim, o crescimento de ocorrências no meio urbano.

Uma tática muito comum para que quando haja uma violação de direito ou até mesmo uma eliminação física e fatal não haja comoção, não haja mobilização da sociedade em torno daquela vitimização é a invisibilização da luta das pessoas que defendem direitos humanos. Se não são conhecidas, se é trazida à tona a importância de suas atividades, torna-se mais fácil esquecê-las quando são vítimas de violências das mais diversas matizes. Assim, por trás da invisibilização existe sim uma intenção de dificultar o processo de empatia e de solidariedade do conjunto da sociedade em torno da situação violenta e violadora de direitos vivenciados.

O trabalho de visibilidade dessas violências é de suma importância. A publicização de dados e informações acerca das violências e situações de violação enfrentadas tem sido uma estratégia importante na luta contra a criminalização e contra tentativas de delimitar a defesa de direitos no campo da ilegalidade. Assim, combater a desinformação e notícias falsas cujo principal resultado é tornar legítima a violência contra certos grupos da sociedade e contra quem se engaja na defesa dos direitos desses grupos.

Dentre alguns marcos legais internacionais, temos a Ratificação da Convenção da ONU sobre discriminação racial pelo Brasil (1967), a ratificação da Convenção da ONU sobre discriminação contra mulheres no Brasil (1984), a ratificação da Convenção da ONU contra a tortura no Brasil (1989), a ratificação da Convenção da ONU sobre direitos das crianças pelo Brasil (1990), a ratificação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Brasil (1992), a Declaração da ONU sobre Defensores/as (1998), a Resolução da OEA sobre Defensores/as, a criação do Mandato de Relator/a Independente sobre Defensores/as da ONU, a Missão da Relatora Especial da ONU sobre Defensores/as de Direitos Humanos no Brasil (2005), a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos no Brasil e adoção da declaração da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas (2007), a ratificação da Convenção da ONU sobre Desaparecimento Forçado pelo Brasil e Fundação da IM-Defensoras (2010), a Resolução n. 68/181 da Assembleia Geral da ONU sobre proteção de mulheres defensoras de direitos humanos (2013), a implementação do projeto Conectando Mulheres, Defendendo Direitos pela ONU Mulheres no Brasil (2021). Ainda, outros documentos

importantes são o primeiro relatório da CPT sobre Conflitos no Campo no Brasil (1985), o primeiro Relatório do CIMI sobre Violência contra Povos Indígenas no Brasil (1996), o primeiro Relatório da FENAJ sobre Violência contra Jornalistas no Brasil (1998), o primeiro relatório da CIDH sobre situação de defensores/as nas Américas (2006), o primeiro relatório da Global Witness sobre Defensores/as do meio ambiente (2012), o primeiro relatório da Frontline Defenders de análise global sobre defensores/as (2014), dentro outros igualmente importantes.

Assim, o marco legal da Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos está previsto no Decreto-lei de nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, sendo instituído o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas no Decreto-lei de nº 9.937, de 24 de julho de 2019 e regulamentado pela Portaria supramencionada. Dada a frequência das ameaças recebidas por pessoas que defendem direitos humanos, é necessária a existência do referido Programa. O objetivo deste serviço é oferecer proteção aos defensores de direitos humanos que estejam sofrendo ameaças em decorrência de sua atuação em campo, sendo implementado por meio de uma articulação de ações de proteção junto às instituições públicas competentes para que as causas das ameaças sejam superadas. Para participar do programa a pessoa defensora de direitos humanos deve apresentar voluntariedade na inclusão, representar um coletivo e ser reconhecida como representante legítima desse coletivo, além de a ameaça sofrida estar ligada às atividades da requerente como defensora de direitos humanos, estando os demais requisitos previstos no art. 14 da na Portaria de nº 300, de 03 de setembro de 2018, que regulamenta o programa.

Vale ressaltar que a inclusão no programa pode ocorrer por pedido da própria pessoa interessada ou mediante solicitação das entidades da sociedade civil, do Ministério Público ou de outros órgãos públicos que tenham conhecimento das ameaças concretas. Entre diversos mecanismos previstos, existe o acompanhamento das investigações e a oferta de assistência jurídica e psicológica, sendo que, em casos excepcionais, é prevista inclusive a articulação da proteção policial e, em última instância, a retirada provisória da pessoa do seu local de atuação por até 90 dias.

Os casos não mentem: Justiça Brasileira está sendo incapaz de dar respostas efetivas e eficazes nos casos concretos.

A despeito do arcabouço protetivo, a Justiça Brasileira está sendo incapaz de dar respostas efetivas e eficazes aos casos concretos, o que ocasiona insegurança total das pessoas que defendem direitos humanos. Os casos não mentem. Cada um é complexo à sua maneira, razão pela qual serão mencionados não com o objetivo de abordar todas as suas particularidades, mas sim para ilustração geral do tema que aqui tratamos:

Marielle Franco, mulher negra LGBT, socióloga, ativista e política brasileira, oriunda da favela da Maré, conhecida por reivindicar diversos direitos sociais no âmbito do direito à moradia e da segurança pública que violavam os direitos de moradores de periferias, teve sua vida ceifada em 2018, na vigência de seu mandato na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Seu assassinato foi uma execução encomendada por setores vinculados às milícias e grupo paramilitares da cidade, sendo que o processo de Justiça e responsabilização até hoje, 06 anos após os fatos, não restou devidamente concluído e elucidado, embora as manifestações preliminares das instituições indiquem a participação de integrantes do Estado em sua eliminação física que inclusive contribuíram para impedir as investigações das autoridades.

Mãe Bernardete, mulher negra, liderança do Quilombo Pitanga dos Palmares (Salvador-BA) e coordenadora nacional de Articulação de Quilombos (Conaq) foi brutalmente assassinada em seu território em 2023. Vale lembrar que seu filho, Binho do Quilombo também já havia sido assassinado anteriormente, tendo as circunstâncias de sua morte restado não esclarecidas, sendo que a quilombola fazia parte do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) do Governo Federal. Além de escolta armada, a sede do quilombo na qual vivia era monitorada por câmeras de segurança. Mãe Bernardete já havia se manifestado contra a extração ilegal de madeira na região da qual ele fazia parte e dedicou sua vida à preservação da cultura, da espiritualidade e da história de seu povo, estando o caso ainda em andamento e tendo a família contratado advogado particular para acompanhar os desdobramentos das investigações e processos jurídicos atinentes.

Jane Beatriz da Silva Nunes, mulher negra, mãe, avó, bisavó, servidora pública municipal, Promotora Legal Popular formada pela Themis, ativista reconhecida por sua comunidade e moradora da Grande Cruzeiro (Porto Alegre-RS), veio a óbito na porta de sua casa durante ação ilegal da Brigada Militar no dia 8 de dezembro de 2020. De acordo a ONG Themis - Gênero, Justiça e

Direitos Humanos², sem que haja notícia da existência de qualquer mandado judicial, integrantes do 1º Batalhão de Polícia do Choque invadiram a casa de Jane, a qual tentou impedir a violação ilegal de seu domicílio. Jane era mulher consciente de seu direito à dignidade e à privacidade e não cedeu à truculência policial. Morando na comunidade há mais de quarenta anos, Jane esteve envolvida em diversos projetos locais, entre eles a fundação da Associação União das Vilas, uma congregação de 36 comunidades no Grande Cruzeiro, zona sul da cidade de Porto Alegre (RS). Ela também contribuiu para a fundação de várias ONGs de apoio às mulheres, incluindo a Associação Maria Mulher Mulher Solidária da Vila Cruzeiro (Assmusol), e para a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comunidade.

Em se tratando das investigações, embora os inquéritos policiais - civil e militar tenham sido concluídos sem indiciamento dos agentes policiais, a assessoria jurídica de Jane, da qual a autora deste artigo faz parte, aguarda a Promotoria de Justiça da Vara do Júri oferecer denúncia criminal contra os agentes, submetendo o caso à análise do Poder Judiciário, ao crivo do contraditório e da ampla defesa, para melhor elucidação das condições em que se deu seu assassinato, haja vista que as testemunhas presenciais indicam que Jane foi empurrada da escada de sua casa, em nítida ação truculenta da polícia. A repercussão do caso chamou a atenção de entidades internacionais de direitos humanos, como a Front Line Defenders², reconhecida fundação internacional - fundada em 2021 - para a proteção de defensores dos direitos humanos, que produz anualmente uma lista com os nomes de ativistas assassinados ao redor do mundo, tendo Jane Beatriz sido incluída no referido rol.

Quem acompanha estes casos, tanto os de repercussão midiática quanto os inúmeros que não geram a mesma notoriedade, defronta-se com burocracias intermináveis, com investigações demoradas e com indignação e solidariedade seletiva e velada por parte de representantes das instituições públicas. Aqui não se está negando a importância dos procedimentos, na medida em que forma é garantia em se tratando de direito penal e processo penal, mas sim abordando a nítida diferença com a qual o Estado trata os casos que envolvem violações de direitos das pessoas que defendem direitos e outros casos que envolvem inclusive pessoas consideradas importantes para o poder constituído, ou casos que geram maior comoção da sociedade. A celeridade

2. Disponível em: <https://themis.org.br/justica-por-jane/> . Acesso em 30/03/2024.

das investigações não é a mesma.²

Em se tratando do olhar internacional para o contexto brasileiro, temos que quanto à violência perpetrada contra pessoas que defendem direitos humanos, alguns casos que já fazem parte da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos que são bastante importantes, um deles é o Caso Sales Pimenta (1982), que no ano de 2023 foi objeto de condenação do Brasil.

O caso da morte violenta de Gabriel Sales Pimenta, advogado e defensor de trabalhadores rurais no Pará, se deu devido ao seu trabalho de advogado de trabalhadores rurais posseiros, tendo a vítima recebido várias ameaças de morte e solicitado proteção estatal em várias ocasiões. Apesar das tentativas de obter proteção, foi morto em 18 de julho de 1982. Esse crime ocorreu em um contexto de violência relacionada às demandas por terra e reforma agrária no Brasil.

Assim, a grande questão do caso é que existiram falhas nos processos judiciais que investigaram a morte de Gabriel Sales Pimenta e que garantiram a impunidade dos autores do homicídio. O processo criminal relacionado à morte de Gabriel Sales Pimenta foi finalizado em 2006 com uma decisão que declarou a prescrição da pretensão punitiva. No presente caso, o processo não se desenvolveu com a devida diligência reforçada, mas todo o contrário; houve uma grave negligência dos operadores judiciais, circunstância que permitiu a configuração de uma situação de impunidade absoluta. Em 2007, a família da vítima apresentou uma reclamação por excesso de prazo junto ao Conselho Nacional de Justiça, discutindo a morosidade na tramitação do processo penal sobre o homicídio de Pimenta. Em setembro de 2008, o expediente foi arquivado por considerar-se que havia perdido o seu objeto, na medida em que o processo penal havia sido extinto por prescrição.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que o Brasil não cumpriu sua obrigação de atuar com a devida diligência reforçada para investigar de forma séria e completa a morte violenta do defensor de direitos humanos Gabriel Sales Pimenta, de modo que violou o prazo razoável na investigação e tramitação dos processos penal e civil relacionados com o homicídio do senhor Sales Pimenta, descumprindo os artigos 5.1, 8.1 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A sentença, além de ter fixado quantia indenizatória a ser paga à família de Gabriel, indicou que o trabalho de defensores e defensoras de direitos humanos é atividade fun-

damental para o fortalecimento da democracia e estabelece uma série de determinações ao país. Uma delas é a revisão e fortalecimento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas.

A importância não somente o processo de reconhecimento e de responsabilização, mas de reparação às vítimas e, principalmente do reforço ao cuidado preventivo às pessoas que defendem direitos humanos:

Atualmente, um grande tema de debate, que precisa de maior aprofundamento, se trata do cuidado preventivo das pessoas que defendem direitos humanos, ou seja, do aprimoramento dos protocolos de sua proteção desde uma perspectiva de prevenção, e não de atuação estatal diligente apenas após violações de direitos ocorrerem.

Nesse sentido, em 2024, a versão em português do "Protocolo La Esperanza" foi lançada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), com apoio da ONU Mulheres Brasil, no âmbito do projeto “Conectando Mulheres, Defendendo Direitos”. Trata-se da primeira ferramenta internacional que visa promover uma resposta efetiva às ameaças contra pessoas defensoras de direitos humanos, consistindo em importante ferramenta na proteção da democracia e dos direitos em todo o mundo.

O protocolo foi elaborado pelo CEJIL em 2021 através de um processo coletivo com especialistas em direito internacional e pessoas defensoras de direitos humanos. Nesse sentido, trata-se de um instrumento que amplia a conscientização sobre as ameaças sofridas e os seus efeitos da impunidade em relação a esses crimes para a vida e o trabalho das pessoas defensoras, suas famílias, movimentos e comunidades e para a sociedade em geral.

Dentre os eixos de abordagem do Protocolo Esperanza, temos a importância do aumento da conscientização sobre os altos custos das ameaças e da impunidade quanto às violações de direitos, da necessidade de políticas públicas para proteger os defensores dos direitos humanos e da imprescindibilidade de estabelecer diretrizes para a investigação criminal destas ameaças, direcionadas à atuação concreta do Estado.

Também é preciso refletir sobre o lugar das vítimas e de seus familiares nas investigações e nos processos penais após a vitimização de defensores

de direitos humanos. Hoje em dia o Brasil não reflete com seriedade e com compromisso a

necessidade não somente da responsabilização e da prevenção, mas também da reparação às vítimas. Infelizmente, trata-se de um Estado que muito pouco produziu no sentido de justiça de transição e responsabilização perante os crimes do período da escravização de africanos e negros e negras no período escravagista, tampouco dos crimes ocorridos durante o período da Ditadura Civil-Empresarial-Militar. Assim, importante considerar que inexistente no país uma cultura forte de reconhecimento, responsabilização e, portanto, ausência total de acolhimento das vítimas e reparação destas frente às reiteradas violações de direitos ocorridas.

Nesse sentido, depois que as violações acontecem, o processo de reconhecimento que se trata de uma violação de direitos humanos, assim como o processo de responsabilização das forças e dos agentes que ameaçam e violam a vida e a continuidade das atividades de quem defende de direitos humanos também é imprescindível, assim como, após, a reparação diante das violações também é tema de importante reflexão de tomada de atitude. Portanto, torna-se central a reflexão a respeito do reconhecimento da existência deste tipo de violação de direitos humanos, a necessidade de responsabilização dos ofensores e a necessária reparação das vítimas e seus familiares, da existência de um protocolo específico para atuação dos entes públicos em casos com esta especificidade.

Embora a perspectiva internacionalista seja essencial, é também necessária a reflexão conjugada com os aspectos locais, regionais e aplicada à realidade nacional. Nesse sentido, um Protocolo Unificado e Integral de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos que abarque o conceito de defensores de direitos humanos, os riscos inerentes, os padrões de ameaça, os diferentes contextos, os protocolos e os mecanismos de diligências imediatas na investigação de crimes praticados contra as pessoas defensoras de direitos humanos, etc, é extremamente necessário.

Há, portanto, uma necessidade de consolidação de uma metodologia de proteção coletiva apta a operar de acordo com o modo de vida e de organização particulares de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais em compasso com o seu direito à consulta prévia, livre e informada. Igualmente necessário o desenvolvimento de mecanismos de combate à morosidade das ações voltadas à reforma agrária, demarcação de territórios

tradicionais e garantia de direitos básicos das populações em ações policiais e ditas de segurança pública nas periferias, que acabam por escalar tensões, conflitos e mortes ou até mesmo o desenvolvimento de um observatório de acompanhamento de tramitação destes casos. Para tanto, também é importante pensar na necessidade de financiamento do programa, de modo que seja possível concretizar tais iniciativas, para que saiam do papel e se tornem uma realidade. Assim, é de conhecimento público a recente iniciativa do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) que instituiu, em novembro de 2023, o Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta para a elaboração de um Plano Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. O GTT atende à necessidade de redução da letalidade e das ameaças de defensoras e defensores de direitos humanos, comunicadoras e comunicadores e ambientalistas e também decorre de condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo assassinato de Gabriel Salles Pimenta, e também pela decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em ação ajuizada pelo Ministério Público Federal.

O Ministério Público Federal questionou, através de ação civil pública, a dificuldade de acesso ao Programa de Defensores dos Direitos Humanos e obteve decisão favorável no sentido de que a União deve atualizar, regulamentar e fazer valer a legislação de proteção dos defensores dos direitos humanos. O Grupo de Trabalho leva o nome de Gabriel Salles Pimenta em tentativa de resgatar a memória e reconhecer a luta do defensor de direitos humanos assassinado em 1982, o qual buscou proteção do Estado e não teve sua demanda atendida.

Inclusive, recentemente foi aberta convocação popular para organizações da sociedade civil, órgãos públicos e conselhos de direitos apresentarem propostas de atividades de consulta para a elaboração do Plano, tendo sido apoiada pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, iniciativa que é vista com bons olhos por aqueles e aquelas que ocupam as trincheiras da defesa de direitos.

Portanto, necessária a construção e ampliação de redes de solidariedade e mecanismos nacionais e internacionais de acolhimento e de incentivo ao trabalho de defensores de direitos humanos que atuam na base e no cotidiano, assim como mecanismos de controle social das instituições, como monitoramento do andamento dos casos de violações por parte de órgãos

como os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos e Conselho Nacional de Direitos Humanos em conjunto com as organizações da sociedade civil. O acompanhamento dos casos concretos pode oferecer múltiplas e potentes reivindicações para as Instituições Públicas e, sobretudo, para o Sistema de Justiça Brasileiro produzir aperfeiçoamentos em seu funcionamento perante à temática.

As causas estruturais dessa violência encontram-se não apenas nos interesses conflitantes em relação às mais diversas pautas em que existe atuação, mas também ao desvio em relação aos papéis e expectativas sociais tradicionalmente reservados às mulheres, sobretudo às mulheres negras. Ainda, igualmente fundamental o reforço e a ampliação da participação de mulheres negras em todos os espaços de reivindicação de direitos, na medida em que a situação narrada torna-se ainda mais gravosa quando se trata deste grupo específico, que ocupa os piores indicadores sociais em todas as dimensões da vida cotidiana, de acesso a direitos e políticas públicas e encontram inúmeros desafios e barreiras em seu direito à manifestação política. Assim, na medida em que se colocam em luta por direitos, tornam-se alvos mais frágeis.

Dados da ONU Mulheres, em relatório específico sobre as “Dimensões da violência contra defensoras de direitos humanos no Brasil” (2021), indicam que há um forte consenso entre as organizações de direitos humanos no sentido de que mulheres enfrentam desafios específicos com base em gênero e estão sujeitas a formas específicas de violência ou são afetadas por elas de modo particular. Das 67 mulheres que participaram da pesquisa, 46 (68,66%) afirmaram que elas próprias, seus familiares ou pessoas do seu convívio próximo já haviam sofrido alguma forma de violência em decorrência da sua atuação como defensora de direitos humanos.

De acordo com a pesquisa mencionada, 59,70% das defensoras que participaram são pretas, sendo 8,96% pardas, 11,94% indígenas e 19,40% brancas. A maior parte das entrevistadas (65,67%) afirmou jamais ter acessado algum tipo de apoio para a sua proteção, seja da parte de redes e coletivos, do Estado, embaixadas, organizações internacionais ou outros atores. Ainda, 70,15% afirmaram que a sua comunidade já foi alvo de ataques por reivindicarem direitos coletivos, sendo que 100% das defensoras indígenas responderam que “sim”.

De outro lado, 65,67% afirmaram jamais ter acessado qualquer tipo de apoio para a sua proteção, seja da parte do Estado, redes e coletivos, embai-

xadas, organizações internacionais, ou outros atores. Além disso, defensoras pretas, pardas e indígenas indicaram que são as que menos buscam autoridades estatais após elas próprias ou suas comunidades terem sofrido algum tipo de violência em virtude da reivindicação de direitos. A violência contra as mulheres defensoras de direitos humanos é subnotificada – e a sua invisibilidade está longe de ser um problema exclusivo do Brasil, indica a pesquisa. Assim, sob perspectiva da vivência de mulheres negras é que se reflete sobre o processo de cuidado, prevenção, reconhecimento, responsabilização e reparação estabelecido pelo Estado em se tratando de violência contra pessoas que defendem direitos humanos. Portanto, é imprescindível a capilarização e a incidência de políticas de cuidado desde a base e que esteja muito presente no cotidiano dessas mulheres, reforçando iniciativas de cuidado diversas e aplicadas a sua realidade cotidianas, inclusive construindo com estas mulheres a identidade de defensoras de direitos humanos, na medida em que muito comumente não se intitulam como tal.

De todo o exposto, é imprescindível o entendimento de que a negligência do Estado contribui para o aumento do ciclo de violência e causa um impacto profundo na vida diária das pessoas - majoritariamente mulheres negras - que defendem direitos humanos, e também nas vidas de suas famílias e suas comunidades, assim como na estabilidade das instituições democráticas como um todo. Somente a partir de iniciativas contundentes, capilarizadas e populares, mediante a perspectiva apresentada neste artigo que podemos encontrar caminhos possíveis para a efetivação da democracia, para a transformação do Sistema de Justiça como um órgão de acolhimento e proteção dos mais vulneráveis e também da garantia da vida, da proteção e do bem viver das pessoas que defendem de direitos humanos.

FONTES:

ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Intersexos (ABGLT). 2021. Do Luto à Luta: violência contra defensores de direitos humanos LGBTI+ no Brasil. Disponível em: https://42591db2-5171-4bc2-9173-225378cc4c25.filesusr.com/ugd/dcb2da_bf35f49e36784e9cb60e6f10034a51a5.pdf. Acesso em 30 de março de 2024..

ACNUDH (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos); OIT (Organização Internacional do Trabalho); UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Statistical Classification Framework and Methodological Guidance Note on SDG Indicator 16.10.1. Disponível em:

[www.https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/SDG_Indicator_16_10_1_Guidance_Note.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/SDG_Indicator_16_10_1_Guidance_Note.pdf). Acesso em 31 de março de 2024.

ARTIGO 19. 2020. Violações à liberdade de expressão: relatório anual 2019-2020. [s.l.: s.n.]. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/11/violacoes2019-20_WEB_R02_low.pdf. Acesso em 30 de março de 2024.

CONAQ (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas); Terra e Direitos, 2018. Racismo e violência contra quilombos no Brasil. Disponível em:

[https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/\(final\)-Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_WEB.pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/(final)-Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_WEB.pdf). Acesso em 31 de março de 2024..

ONU Mulheres. Dimensões da violência contra defensoras de direitos humanos no Brasil, 2021.

<https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Relatorio-Defensoras-Violencia1.pdf>. Acesso em 31 de março de 2024.

Racismo religioso e a resistência do Povo de Terreiro no Rio Grande do Sul

Baba Diba de Iyemonja¹
Oyagbèmi Luana R. Emil²

As religiões de matriz africana foram durante muito tempo perseguidas com aval do Estado brasileiro que utilizava-se, principalmente a partir do século XIX, de argumentos relativos ao meio ambiente. Leis de silêncio, leis sanitárias, leis de vadiagem foram usadas para a ação persecutória ao que na época chamavam “cultos africanos” no Brasil (Silva, 2006). Tais questões desde então nunca deixaram de aparecer, especialmente em situações urbanas, mas em algum momento diminuí sua ressonância jurídica, o que parece ter voltado sem novos argumentos. Recentemente vemos na mídia e muito perto de nós, entre nossos amigos e parentes, casos rotineiros de intolerância religiosa. A segunda década do século XXI foi importante na construção de ferramentas de estado para o combate ao racismo religioso, que como veremos é a forma mais adequada para descrever as práticas persecutórias e de discriminação.

O colonialismo no Brasil, bem como o violento processo de imposição de uma identidade nacional única, fazem do racismo um tema complexo ao envolver nacionalidade, Estado, além das questões identitárias. Assim, embora o colorismo seja a expressão máxima do racismo “à brasileira”, é através das práticas de origem africana e sua valorização que vemos operar racismo que

1. Sanitarista pela UFRGS, Babalorixa da Comunidade Terreira Ilê Ase Iyemonja Omi Olodo, Presidente do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do RS, Coordenador Nacional Renafro Saúde, Conselheiro Nacional de Igualdade Racial CNPIR e Diretor do Africanamente.

2. Doutora e Mestre em Antropologia Social pelo PPGAS/UFRGS. Omóorìṣà da Comunidade Terreira Ilê Ase Iyemonja Omi Olodô, atua como assessora técnica do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul. Desenvolve pesquisas na área ambiental e com povos tradicionais.

distingue o que são as “coisas de negro”. Não obstante as “coisas de negro” figuram também entre as manifestações mais significativas da brasilidade: o samba, o futebol, a dança, a musicalidade, dentre outras manifestações culturais caricatamente associadas à identidade nacional.

Diante disso, o estado do Rio Grande do Sul torna-se ímpar para refletir sobre como opera o racismo. O estado é indicado como o de maior população branca do país e reconhecido por receber uma grande leva de imigrantes, sobretudo italianos e alemães, ainda no século XIX. Mas também, no século XXI, através dos Censos nacionais, foi reconhecido como o estado com o maior número de pessoas autodeclaradas de religiosidade de matriz africana.

Estima-se a existência neste estado (RS) de cerca de 30 mil terreiros, concentrados, especialmente, na Região Metropolitana de Porto Alegre (Oro, 2012). Desde o Censo de 2000, chama atenção o número de pessoas que se declaram pertencentes a matriz africana, colocando o Rio Grande do Sul como o estado brasileiro onde um maior número de pessoas declarou pertencer a esta matriz (no Brasil como um todo 0,03% da população declarou pertencer ao segmento afro-religioso; na Bahia foram 0,08%; no Rio de Janeiro 1,31% e no Rio Grande do Sul 1,62%, segundo os dados do Censo 2000).

A Matriz Africana no Rio Grande do Sul

No sul do Brasil, a manifestação de matriz africana de maior expressão são o Batuque, além da Umbanda e Quimbanda, a forma como as práticas míticas e de cuidado se organizam no a partir do Rio Grande do Sul. O Batuque, é conhecido localmente também como “Nação”, por ter grande expressões associadas a quatro nações africana: Oyó, Jeje (Nagô), Ijexa, Cabinda.

Os terreiros no Rio Grande do Sul não são grandes casas como na Bahia, e nem possuem roças distantes na cidade, como no Rio de Janeiro. As práticas na matriz africana são feitas nas casas de pais e mães de santo, geralmente na periferia das cidades. São casas que dividem o espaço de moradia com o espaço para o sagrado.

Os terreiros são micro territórios que recriam o mundo africano em espaços diminutos, geralmente pequenas casas que, em um momento, servem como residência e, em outro, transformam-se em locais para cultivar o sagrado da matriz africana. Além de serem espaços de culto religioso, representam

a preservação e recriação de uma herança cultural africana, mantendo viva a memória dos antepassados e suas práticas espirituais. Apesar de modestos em tamanho, esses locais desempenham um papel fundamental na preservação e celebração da diversidade cultural e religiosa que caracteriza o Rio Grande do Sul.

Os terreiros se constituem em locus de resistência, de territorialização do povo oriundo do continente africano. Espaço de resistência onde o povo negro se fortalece. Esses espaços da matriz africana frequentemente se concentram em zonas periféricas de capitais ou interior dos Estados. No caso da capital do RS, mesmo após o que chamamos de faxina étnica das décadas de 30 e 40, as comunidades negras resistiram em regiões mais centrais como o Areal da Baronesa, os Altos da Bronze, Três Figueiras, Alpes de outras regiões de concentração de terreiros e quilombos urbanos.

Essa tradição chega ao Rio Grande do Sul através dos porões dos navios que transportavam os negros escravizados, sendo trazida ao Brasil durante o período escravocrata. Notavelmente, os negros escravizados chegaram principalmente pelos portos de Rio Grande e Pelotas, não por acaso cidades com maior concentração de habitantes autodeclaradas negras. O Porto de Rio Grande-Pelotas desempenhou um papel crucial nesse contexto, sendo a entrada de muitos africanos escravizados no Rio Grande do Sul. Além disso, a capital Porto Alegre, por ser uma cidade portuária, também recebeu uma considerável quantidade de negros e negras escravizados, contribuindo para a rica diversidade cultural presente nos terreiros da região.

É fundamental reconhecer que embora sejam práticas tradicionais de matriz africana também são acessadas pela população branca descendente de imigrantes alemães, italianos e poloneses. Além da origem, o local de prática é negro. Assim como as comunidades negras periferias, os terreiros também sofrem com o racismo. Pode-se dizer que desde um olhar desde dentro ao invés do “embranquecimento” das religiões afro, o fenômeno que ocorre é o “empretecimento” da comunidade branca que se arvora a abraçar esta tradição, já que o Orisa não faz distinção.

O acolhimento dos Terreiros

Os terreiros acolhem a multiplicidades e diversidade que compõe a popu-

lação brasileira. Pessoas que buscam o espaço de terreiro por conta das terapêuticas de cuidados em saúde que Pais e Mães de Santo preservam a partir do conhecimento no trato com as folhas sagradas e terapêuticas espirituais a partir dos Orixás, Nkisis, Voduns, Encantados, Caboclos e Caboclas, Pretos e Pretas Velhas.

Os aconselhamentos dos mais velhos e do sagrado constituem-se em terapêuticas no campo da saúde mental, recuperações de dependências químicas e muitas outras questões de promoção da saúde. Essas práticas terapêuticas e de cuidado estão calcadas na matriz africana, cuja utilização de folhas sagradas em chás, banhos, infusões, unguentos e terapias ancestrais, dialogam com as políticas de Medicina Tradicional e Complementar/Alternativa na medida em que visam o bem estar e saúde integral da população que frequenta ou pertencem a estes espaços.

O àse é o princípio vital e poder de realização, a força que assegura a existência dinâmica (SANTOS, 1986). O àse pode ser transmitido. Somos àse, temos àse e estamos contidos no àse. Tudo que fizermos precisa ter por finalidade potencializar este àse, o mal é tudo que diminui este àse. O àrà (corpo) é sagrado com tudo que nele há. Os líquidos sudoríparos, sangue, sêmen, saliva, hálito, são veículos de vida. Cada parte do corpo é sagrada, pois neste corpo, o Òrìsa (divindade) habita, nasce com ele, por isso a saúde é primordial. O ser africano se concebe como ser inteiro, sem cortes. Tudo precisa estar inteiro, completo para assim ser restituído ao fluido cósmico universal. A concepção de saúde neste espaço é muito ampliada e não dialoga com a saúde apenas a partir da doença, assim como não há como dividir o cuidado por partes já que se dialoga com o ser integral, parte de um todo universal. E é toda nossa forma de ser no mundo que é alvo de perseguição e atos racistas, nossa forma de produzir àse, corpo e pessoas.

Racismo Religioso e Políticas Públicas

Um evento marcante da relação da produção de políticas públicas e o Povo de Terreiro foi a proposta de criação do Código em Defesa do Animal proposto pelo então Deputado Estadual Manoel Maria, deputado Pastor de 2003. A partir da pauta da defesa dos animais, a proposta de lei incluía uma série de propostas de restrição e até mesmo criminalização das práticas

tradicionais dos terreiros. Esse evento levou à uma forte perseguição, pois adeptos a religião neopentecostais com as cartilhas do código à mão, faziam denúncias sempre que sabiam que haveria festividade nos terreiros. Esse fato provocou o primeiro levante do Povo de Terreiro no Estado do RS, quando centenas de comunidades de terreiro saíram às ruas lotando as galerias da Assembleia Legislativa, lotando o Auditório Dante Barone e ganhando as ruas da capital para denunciar a perseguição.

Mãe Norinha de Osala e Baba Diba de Iyemonja criaram de próprio punho o trecho da emenda Edson Portilho para salvaguardar os direitos do Povo de Terreiro no estado de abater seus animais para o sagrado e consumo. Deputado Edson Portilho, junto com Deputada Jussara Cony, receberam a multidão de Pais e Mãe de Santo. Portilho, no entanto, foi quem assinou a emenda que gerou polêmica, enfrentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade vencendo no Judiciário Gaúcho, mas que foi parar no Supremo Tribunal Federal, arrastando-se até 2018, quando Ministro Marco Aurélio Melo pressionado pelo Povo de Terreiro do Brasil, através do seu advogado Dr. Hédio Silva Jr, que fez uma defesa histórica no Supremo provocando vistas ao processo pelo Ministro Alexandre de Moraes, que quando retomou dias após, deu uma Aula de Matriz Africana na Suprema Corte garantindo a vitória por unanimidade. Um dos trechos que vale destacar e pode ser assistido em um vídeo que rivalizou nas redes sociais da Defesa de Silva Jr:

...a morte de jovens homens e mulheres negras pela ação criminoso do estado e do tráfico não causa nenhuma comoção social, mas a da galinha preta da macumba, essa sim merece comoção e inclusive ser pauta da suprema corte.

Esta foi apenas uma batalha que teve visibilidade nacional, mas antes obtivemos vitória no Tribunal de Justiça do RS com o reconhecimento do casamento certificado por uma Federação de cultos afros, a Afrobras, como legítimo realizado num terreiro de matriz africana constituindo-se uma jurisprudência internacional também sob defesa de Dr. Hédio. Assim como o Terreiro de Mãe Maria da Graça de Osun, mãe Ducha da Cidade de Rio Grande que foi perseguida por um Juiz a partir de denúncia de um vizinho de perturbação por tambor. A então presidenta do Terreiro Gissele Monteiro negou-se a assinar o TAC-Termo de Ajuste de Conduta e teve voz de prisão dada pelo Juiz, obviamente, sendo revertida pela defesa mais uma vez, do Dr.

Hédio Silva Junior.

Nos governos dos presidentes Lula e Dilma, houve maior inserção do movimento negro, do povo de terreiro e de suas demandas na construção de políticas públicas específicas e afirmativas, culminando na criação da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003. Essa secretaria promoveu ações de enfrentamento à discriminação religiosa e proteção às vítimas de violência. Em 2011, foi criado o serviço “Disque 100” da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, com a intenção de registrar as denúncias de racismo e intolerância religiosa, dentre outras violações aos direitos humanos da população negra. Segundo os dados disponíveis da SEPPIR, a ouvidoria contabilizou no ano de 2015 um total de 556 casos identificados como “intolerância religiosa” (FONTE: <<http://www.seppir.gov.br>>, acesso em 01/09/2016).

Para além da organização formal em federações e associações de caráter comunitário e religioso, surgiram nos últimos anos entre o “povo de terreiro” a articulação em rede com objetivos específicos, como, por exemplo, a “Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde” (RENAFRO) e a “Rede Afrobrasileira e Sociocultural”. A RENAFO foi formada em 2003 e trabalha com base no reconhecimento dos terreiros como espaços de promoção da saúde. Essa rede tem procurado estabelecer parcerias com órgãos públicos, como o Ministério da Saúde, com vistas ao fomento de políticas públicas para a saúde da população negra. Diferentemente das antigas formas de organização, a RENAFO abriga várias redes locais que se associam através dela. Nesse contexto de novo associativismo, as redes sociais virtuais possuem um papel fundamental nos processos de mobilização política. A Rede Afrobrasileira Sociocultural, cujo tema é o “fim do clientelismo e a da intolerância religiosa”, surgiu de uma parceria com o Ministério da Cultura, através do “Conselho Nacional de Culturas Populares” cujo objetivo era o defender a religiosidade de matriz africana como uma cultura a ser observada pelas políticas públicas. A estrutura em organização em rede tem se demonstrado importante para as novas políticas da matriz africana diante do avanço da intolerância, por possuir maior liberdade de associação e uma forma organizacional de maior horizontalidade, uma vez que os conflitos entre autoridades espirituais e hierarquias organizacionais representavam um grande empecilho para as federações e associações do povo de terreiro (Ávila, 2009).

Em 2011, Tarso Genro é eleito Governador do Estado e recebe Pais e

Mãe de Santo em uma sala reservada, já que no mesmo ano é realizada a Terceira Marcha Estadual Pela Vida e Liberdade Religiosa, em 21 de Janeiro de 2011 faz uma parada em frente ao Palácio Piratini e é recebida pelo chefe de gabinete do Governador Winicius Wu, a quem foi entregue um documento com algumas reivindicações. Houve o compromisso de que o próprio governador nos ouviria. O que de fato ele cumpriu. Criou o Conselho do Povo de Terreiro do Estado do RS através de uma grande Conferência realizada em 2013, a maior conferência realizada pelo estado naquele ano com a presença do Governador. Oitenta diretrizes de Políticas Públicas foram retiradas em três dias de conferência no Hotel Embaixador e Consolidada a Criação do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul. A quem recorrer, onde está nosso direito, como evocar a cláusula pétrea da Constituição Federal que garante liberdade de crença e inviolabilidade de espaço de culto.

Apedrejamentos públicos, agressões em público, ameaças de prisão, são situações do cotidiano, abordagens equivocadas e truculentas da Brigada Militar que deveria garantir nosso direito constitucional de culto, colocando o Povo de Terreiro no lugar da contravenção e marginalidade. O enfrentamento do racismo e suas variações é constante e extrapola a cor da pele. Uma das facetas do racismo, é justamente a violência e intolerância religiosa em relação às práticas de vida da matriz africana. Mesmo na região metropolitana da capital gaúcha, onde ninguém dorme sem ouvir ao fundo, o toque dos tambores dos Terreiros ou casas de Batuque, as perseguições são sistemáticas, partindo de vizinhos, ou mesmo de ações do poder público (sobretudo das prefeituras municipais).

O racismo cotidiano por insultos, pela exclusão, mas também se expressa de forma violenta através de perseguições sistemáticas aos espaços de terreiros que enfrentam ação truculenta da Brigada Militar até os dias de hoje ou a perseguição de vizinhos de religiões constituídas através da demonização de nossas práticas. Essas situações acabam tornando-se inquéritos e com a convivência de agentes públicos do executivo e do judiciário, tornam-se ações judiciais volumosas. Estas ações chegavam no judiciário como briga de vizinhos e acabavam marginalizando as autoridades de matriz africana (Pais e Mães de Santo) e taxando o Terreiro de espaço de perturbação da ordem pública, produção do mau e nocivo ao meio ambiente, denotando preconceito e discriminação com toda a comunidade dos Ilês.

Ouvindo o Povo de Terreiro

Em 2013 em um seminário versando Racismo Religioso e também preparando a Marcha Pela Vida e Liberdade Religiosa do RS, acabamos descobrindo através do Desembargador Dr Roger Raupp Rios uma ferramenta da Defensoria Pública do Estado do RS, a Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado do RS que quem estava à frente era a Dr^a Denise Dora, Universo que para povo de terreiro inexistia. Ambos participaram do seminário e avaliou-se a necessidade da aproximação do Povo de Terreiro com Operadores do Direito, inclusive para municia-los deste universo de Matriz Africana e como funciona a “inquisição contemporânea” sim, inquisição, pois pouco falta para voltar a queimar a autoridades religiosas em praças públicas.

Assim, no Rio Grande do Sul, os casos de perseguição, intolerância ou violência contra os terreiros de matriz africana passaram a percorrer um caminho diferente no último ano, devido à existência de um Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul, e ao acessar os recursos dos Direitos Humanos. Este Conselho (CPTERS), surge da organização e reivindicações da Marcha pela Paz e Liberdade Religiosa, que desde 2006 passaram a ser de quase exclusivamente do Povo de Terreiro no Estado do RS. Em 2012 a Marcha Estadual pela Vida e Liberdade Religiosa pautou a criação de um Conselho de Estado, consultivo e deliberativo, para pautar e adaptar as políticas públicas de garantir os direitos e acessos aos serviços de estado, das comunidades de Matriz Africana.

A partir deste conselho foi estabelecida uma relação com a área de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado, através do “Projeto Ouvindo” para onde os casos e denúncias passaram a ser encaminhados. A maioria das denúncias parte da região metropolitana de Porto Alegre, onde há também a maior concentração de terreiros no país, segundo a Secretaria Executiva do Conselho. Os casos de racismo religioso chegam ao Conselho em geral pela rede de relações pessoais e “familiares” dos membros do pleno do Conselho que compreendem pais e mães de santo de diversas regiões do Rio Grande do Sul, posteriormente são encaminhados ao projeto com a Ouvidoria do Estado, que organiza uma plenária pública, com participação de defensores públicos, juízes, ministério público, polícias civil e militar, além de outros agentes de Estado interessados, a fim de sensibilizar quanto à es-

pecificidade dos casos.

Neste contexto, coube à Ouvidora Dra. Denise Dora, a implementação do projeto Ouvindo o Povo de Terreiro. Um projeto de escuta de casos de racismo religioso judicializados ou não e promove um diálogo das instituições e autarquias do estado envolvidas, ou que são portas de entrada para garantia do direito sem ser tratado o conflito como briga de vizinhos. Nas cidades com casos concretos promoveu-se uma Audiência Pública, chamando as autoridades para dar ciência e denunciar o conflito também promovendo diálogo, dando voz ao Povo de Terreiro como forma de retirá-los da invisibilidade/subterraneidade político-social. Os órgãos chamados foram a Defensoria Pública Local, Brigada Militar, Ministério Público e demais órgãos que se julguem necessários.

Já em parceria com a Ouvidoria da Defensoria Pública, foram atendidas e revertidas, o Caso de Mãe Clara de Iansã de São Lourenço, de Pai Zé de Oxalá de Gravataí, que ao medir os decibéis por ordem judicial o som produzido não atingiu o limite de perturbação ambiental. O Pai de Santo igual fez o isolamento acústico, porém após conflito adoeceu, assinou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que o obrigava a fazer reformas descabidas, logo em seguida, sendo o mais velho de sua comunidade, veio a falecer.

A partir da atuação do Conselho do Povo de Terreiro e da Defensoria, os casos de intolerância religiosa, sobretudo promovidas pelas Prefeituras, puderam ser atendidas antes da etapa de assinatura de TAC. Em 14 de outubro de 2016, acompanhamos o “Ouvindo Povo de Terreiro” na cidade de Alvorada, para acompanhar dois casos que geraram ações civis, envolvendo Pais de Santo e seus terreiros. Pai Mayke de Oxum, um homem negro, em carta à comunidade vizinha pede apoio e entendimento da Brigada Militar e da comunidade para que não haja ações de intolerância nos momentos de atividades em seu Ilê ou terreiro.

O terreiro de Pai Mayke de Oxum, como a maioria dos terreiros da Região Metropolitana de Porto Alegre, é também sua casa e localiza-se em um bairro popular da cidade de Alvorada. O bairro é predominante residencial, de residências simples e majoritariamente casas térreas. Pai Mayke mora no terreno de sua família, recentemente (2 anos) construiu sua casa. A pequena casa amarela feita em madeira tem uma entrada própria, mas fica nos fundos de outro terreno.

Quando entramos no terreiro da Comunidade Ilê Africano Oxum Pandá

e Oxalá, logo vemos uma casinha vermelha na frente, casa das entidades que devem ficar na rua (como Exus, da quimbanda, e algumas qualidades de Bará, Ogum e Iansa) também feita em madeira e elevada por pedras devido aos períodos de cheia e inundação. A casa principal também tem uma fundação alta para que não seja inundada nas cheias, há duas portas, uma dá diretamente na cozinha e outra na sala, que é também o salão, o local onde acontecem os rituais de batuque (de Orisas) e da Umbanda (caboclos e pretos-velhos). O sacerdote Pai Mayke nos conta que tem uma comunidade assídua de seu terreiro e ainda recebe “clientes”, pessoas que o procuram para obter ajuda espiritual. Contudo, o sacerdote relatou as dificuldades para realizar os rituais, especialmente quando há a necessidade do toque do tambor. Embora tenha comunicado aos vizinhos, e a maioria parece não se importar, a moradora da casa ao lado tem reclamado do barulho. Uma das janelas da casa da vizinha dá diretamente ao pátio de Pai Mayke, bem em frente a porta de sua casa. Numa tentativa de assegurar a realização das atividades do Ilê, Pai Mayke foi buscar aval das associações e federações de religiões de matriz africana. Uma delas lhe forneceu inclusive uma espécie de alvará, embora tal documento não tenha nenhuma validade do ponto de vista jurídico, eles indicam o esforço de Pai Mayke para ser regular em suas práticas rituais tendo reconhecimento diante de seus pares (outros terreiros).

No dia 13 de julho de 2016, o Ministério Público Estadual, Promotoria de Justiça Especializada de Alvorada, solicitou o fechamento do terreiro da Comunidade Ilê de Oxum Pandá e Oxalá diante do argumento de “perturbação do sossego decorrente do barulho realizado durante os cultos religiosos na sede da casa de religião”. Esta ação civil fez com que toda a comunidade deixasse, por um período, de cumprir com suas necessidades e “obrigações[1]” com sua dinâmica cultural e ancestral, devido às reclamações e desacordo de um vizinho. O caso de Pai Mayke ainda segue em processo judicial.

Semelhante, embora com suas diferenças, é o caso do Ilê Axé Deluíá, visitado no mesmo dia, este de Pai César de Xangô e sua comunidade. A comunidade recentemente transferiu sua sede (quatro anos) para outro bairro popular, também no município de Alvorada, e está localizada numa das principais ruas do bairro. Em frente, há um terreno que antigamente era um posto policial e atualmente foi cedido aos ensaios de uma Escola de Samba Mirim. Duas casas à esquerda, fica uma sede de uma Igreja Universal do Reino de Deus (IURD). Na rua, embora residencial, passam com frequência

ônibus e carros.

O Ilê Axé Deluiá é uma casa de alvenaria, com um grande salão. Pai César, é um homem branco e sua comunidade conta com mais de 200 filhos de santo. O mesmo afirmou que em dias de festas rituais a casa chega a ter mil pessoas, por isso já tomou a iniciativa de contratar seguranças. O salão tem duas portas que, segundo ele, são para cumprir com as orientações de proteção contra incêndio. O Ilê Axé Deluiá está em reforma, em que estão construindo dois quartos na parte superior, pois pretendem colocar o salão para os fundos. Pai César diz que a obra não parece atrapalhar os vizinhos, mas assim que começa a tocar o tambor a polícia é acionada. A comunidade já foi inúmeras vezes abordada pela Brigada Militar que solicita que parem de tocar.

Pai César de Xangô informa que seus filhos também realizaram denúncias de intolerância religiosa contra a vizinha, por conta própria, visto que eles sentiram seus direitos violados pela ação persecutória da mesma. As denúncias contra o terreiro, por perturbação do sossego, começaram a surgir há apenas dois anos, embora o denunciante e denunciado estejam na mesma situação há quatro anos. As festas para os Orisas, acontecem de três a quatro vezes no ano, mas toda terça-feira (das 20h às 22h) os tambores tocam para receber as entidades da Umbanda. Pai César afirma que o terreiro também pode ouvir os cultos da Igreja Evangélica, que em momentos de vigília vão até tarde e iniciam muito cedo, inclusive aos domingos. O mesmo, diz não entender porque a igreja não recebe o mesmo tratamento por parte de sua vizinha.

O Ilê Axé Deluiá não chegou a ser fechado, mas o sacerdote relatou que quando chamado para a audiência, a juíza responsável orientou sua vizinha a chamar sempre a Brigada Militar para que gerasse Boletins de Ocorrência (B.O) que poderiam ser somados ao processo. A comunidade está com receio de realizar suas atividades, necessárias à manutenção do Asé da casa[2], até que a situação seja devidamente encaminhada e que também suas reclamações em relação à intolerância religiosa sejam ouvidas. Casos como estes na cidade de Alvorada estão longe de serem isolados.

Acompanhamos também um caso na cidade de Tapes, pequena cidade, localizada na costa da Lagoa dos Patos. O Terreiro de Mãe Claudia de Iyemanjá foi repreendido pela política e é réu em inquérito aberto pelo Ministério Público. No ano em que realizamos a visita, Mãe Claudia não realizou

nenhum dos seus ritos, não por ter sido repreendida, mas por estar de luto. Nesse ínterim, tem respondido ao processo aperto em decorrência da denúncia de um vizinho.

Mãe Cláudia tem o seu terreiro há mais de 20 anos no mesmo lugar, e seu vizinho recentemente construiu um sobrado na rua perpendicular à sua. As atividades do terreiro de Mãe Cláudia são conhecidas pela comunidade, na realização de festas grandes, ela mesma avisa a prefeitura e solicita cavaletes para fechar a rua e permitir o estacionamento de carros. Seu vizinho da frente, o padeiro da região, chega a colocar cadeiras em seu pátio para ficar observando a festividade. O vizinho reclamante no caso, contudo, denunciou também o terreiro de seu filho de santo, que fica rua atrás do incomodado. O argumento do mesmo para a polícia é quanto ao barulho que os rituais proporcionam, contudo a comunidade pode listar inúmeras falas preconceituosas e racistas do reclamante.

Diferente dos casos anteriores, no Mandado de Citação, recebido por Mãe Claudia, o oficial de justiça encaminhado pelo Ministério Público, em nenhum momento faz menção da casa de Mãe Cláudia como um Terreiro, ou um espaço religioso. Neste caso, há a invisibilidade desde o próprio documento jurídico. No caso de Pai César, a ação não chegou ao Ministério Público porque a comunidade teve recursos para pagar cestas básicas e se adaptar ao Termo de Ajuste de Conduta (TAC), ações que Mãe Claudia se negou a fazer, pois estaria admitindo sua culpa, e em seu entendimento, ela não tem culpa e sim direito a exercer livremente sua crença.

Um começo

A partir do acompanhamento dessas experiências, ainda outubro de 2016, decidiu-se pela abertura de um canal de comunicação junto a Ouvidoria do Estado. Foi aberto um grupo no Whatsapp através do qual eram trazidos os casos e denúncias que chegavam até o Conselho do Povo de Terreiro do Estado. Com a soma dos casos foram necessárias reuniões para traçar estratégias de defesa, bem como orientação das vítimas de racismo religioso. Esta aproximação deu um outro status ao combate ao Racismo Religioso no Estado do RS, mediou muitos conflitos e provocou um olhar de respeito e curiosidade por parte dos operadores do direito e agentes do estado no sen-

tido de conhecer os espaços de Terreiro e sua visão de mundo calcadas nos valores civilizatórios de Matriz Africana e seu legado não como problema, mas uma proposta e estratégia política para humanidade.

Enquanto Povo de Terreiro estamos organizados, municando nosso povo dos direitos e da defesa de nosso espaço e tradição de forma qualificada, sem banalizar o sagrado. Quando o Povo de Terreiro se une se transforma numa legião que com força coletiva poderá mudar o rumo da história do País, inclusive no âmbito do Poder Judiciário. A parceria com a Ouvidoria da Defensoria Pública extrapolou as gestões, quando Dra. Denise Dora passou o bastão, tivemos o apoio da Ouvidora Patrícia Couto, após da Ouvidora Marina Dermann e hoje do Ouvidor Rodrigo de Medeiros. Aproximação que representou uma porta que se abriu para que pudéssemos passar e ter voz de defesa e relato das perseguições sofridas provocando um olhar mais humanizado para o Povo de Terreiro no âmbito do judiciário. As portas que se abrem quando temos autoridade mediando somos recebidos com respeito, seriedade e mais que tudo escuta, de outra forma ainda assim seríamos invisíveis. Entendemos essa aproximação, com sua possibilidade de escuta e visibilidade, como um começo, uma boa estratégia, na luta cotidiana de combate ao racismo.

Bibliografia

ALVES, Míriam Cristiane. Desde Dentro: Processos de Produção de Saúde em uma Comunidade Tradicional de Terreiro de Matriz Africana. 2012. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012

VILA, Cíntia Aguiar de. Congregação em defesa das religiões afro-brasileiras: resgate da etnicidade e reafricanização nos cultos afro-gaúchos. Debates do NER, Porto Alegre, Ano 9, N 13, p.61-75, 2008

ANJOS, José Carlos Gomes dos. A filosofia política da religiosidade afro-brasileira como patrimônio cultural africano. Debates do NER. Porto Alegre. Vol. 9, n. 13 (jan./jun. 2008), p. 77-96, 2008.

CUNHA, Janine Maria Viegas. Poder e política sob o ponto de vista das mulheres de terreiro no Rio Grande do Sul. 2020.

EMIL, Luana Rosado. Habitar entre dois: etnografia com a egbé do Ilê Asè

Omi Olodô, em Porto Alegre, RS. 2013.

FARMER, Paul et al. An anthropology of structural violence 1. *Current anthropology*, v. 45, n. 3, p. 305-325, 2004.

GUPTA, Akhil. *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Duke University Press, 2012.

MARTINS, Valmir Ferreira; GOLDIM, José Roberto. Reflexões sobre afro-bioética e modos de cuidado em saúde coletiva. *Revista Sol Nascente*, v. 10, n. 1, p. 05-26, 2021.

SANTOS, Juana Elbein dos. *Os Nagô ea Morte: pàdê, àsèsè eo culto égun na Bahia*. (No Title), 1986.

ORO, Ari Pedro. As religiões afro-brasileiras do Rio Grande do Sul. *Debates do NER*, Ano 9, n 13, 9-24, 2008

Documentos consultados

Relatório sobre Intolerância Religiosa (2011-2015). *Análises Preliminares*. Secretaria Especial de Direitos Humanos, Brasil, 2016.

Proteção de Defensores/as de Direitos Humanos: Uma contribuição ao debate sobre a relação com o sistema de justiça

Paulo César Carbonari¹

Sempre que preciso, nos cuidamos uns aos outros!
Liderança da Luta Popular

A construção de uma reflexão sobre a contribuição do sistema de justiça para a proteção de defensoras e defensores de direitos humanos é desafiante, sobretudo quando feita na perspectiva de contribuir para que estas instituições, ou ao menos parte delas, efetivamente deem passos no sentido de aprofundar seus compromissos com os direitos humanos. Não é fácil produzir metanóias institucionais, ainda que formalmente se digam partícipes e comprometidas com a efetivação dos direitos humanos. Não basta o compromisso de pessoas ou profissionais que delas fazem parte, necessário se faz a transformação institucional profunda e o reposicionamento substantivo, mas também estratégico e funcional para ter nos direitos humanos não somente um setor, um núcleo, uma ação, mas o próprio sentido central e a razão a existência de tudo o que é feito pela instituição.

Agradecemos a possibilidade desta reflexão crítica num ambiente institucional. E este agradecimento é parte do reconhecimento do esforço in-

1. Doutor em filosofia (Unisinos), membro da Coordenação Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH Brasil) e da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos (ReBEDH), professor convidado voluntário no CEAM/UnB e professor convidado no PPGDH da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Autor de artigos e livros sobre ética política, direitos humanos, participação social e movimentos sociais.

surgente que segue sendo construído, inclusive para espaços tão necessariamente determinados pelos direitos humanos como a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. As fendas, que vão sendo abertas, quiçá vertam diques que, ao tempo das transformações, rompam as estruturas que conservam as violações e seus agentes e instalem novos cursos para as práticas de promoção, de proteção e de reparação das vítimas e, sobretudo, para ampliar a efetivação de todos os direitos humanos para todas as pessoas, e de todos os direitos para todos os seres em dignidade, humanos e não humanos.

Nossa intervenção terá três partes: na primeira, trataremos de refletir sobre razões para que defensoras e defensores de direitos humanos precisem de proteção; na segunda, elaboraremos propostas de proteção para defensores e defensoras e, finalmente; na terceira, trataremos das expectativas com o sistema de justiça no que diz respeito à proteção de defensoras e defensores de direitos humanos.

1. Por que defensores precisam de proteção?

A luta por direitos humanos é historicamente insurgente. Não toda, mas aquela feita pelas vítimas das violações e por aquelas e aqueles que entendem os direitos humanos como parte da luta por justiça e por transformações profundas nas realidades, inclusive aquelas e aqueles que pretenderam “explodir” ou “dissolver” formas opressoras, espoliadoras, expropriadoras e exploradoras. No fundo, trata-se de reconhecer que a luta que se localiza antes e fora da institucionalidade, seja por confrontá-la, seja por excedê-la, seja para transformá-la, é o lugar forte da luta por direitos humanos – o que não exclui e nem menospreza a luta institucional e institucionalizada, mas a entende sempre limitada.

Os direitos não nascem das instituições e nem nas instituições. Nascem das lutas por direitos empreendidas por sujeitas e sujeitos de direitos “sem direitos” que, na organização e luta, exigem que transformações profundas aconteçam. Assim fizeram os “Spartacus”, assim fizeram as “Antígonas”, assim fizeram as “Safos”, assim fizeram os “Zumbis”, assim fizeram as “Dandaras”, assim fizeram os “Sepés”, assim fizeram os “Tupacs”, assim fizeram os “Zapatas”, assim fizeram os “Sans-culottes”, assim fizeram “sin-

dicalistas”, assim fizeram movimentos e organizações diversas ao longo dos tempos, mesmo quando nem se tinha a ideia explícita de direitos humanos, e também nos tempos atuais. Foram as várias iniciativas de luta por reconhecimento, por igualdade, por participação, por liberdade, por justiça, por sustentabilidade, que foram moldando os direitos humanos. Talvez por isso, entre nós, no Brasil, é mais comum chamar a defensoras e defensores de direitos humanos de “militantes”, de “lutadores” – pejorativamente até, “esse pessoal” dos direitos humanos.

O estar neste lugar político faz com que defensoras e defensores de direitos humanos estejam em risco. Os níveis de risco variam a depender dos contextos, das lutas, das correlações de forças sociais e políticas, mas, no geral, são graves ou agravados, sobretudo se confrontarem de modo direto interesses econômicos e políticos. As estratégias de ataque, as formas e tipos de violência, bem como os seus agentes, vão mudando conforme as situações concretas. Ainda assim, se pode dizer que agentes públicos de segurança, autorizados ou não, junto com agentes privados vinculados a negócios empresariais ou individuais, e cada vez mais grupos milicianos e do crime organizado, estão entre os principais patrocinadores do risco. Entender as diversas apresentações do risco e seus agentes e buscar formas para seu enfrentamento e a necessária proteção para que não seja agravado e, pelo contrário, seja dissolvido, é o desafio fundamental de toda a ação protetiva.

A proteção é medida complementar à promoção e à reparação e compõe a atuação integral em direitos humanos. A proteção, lida como prevenção e enfrentamento de riscos de violação – de modo que se está diante da possibilidade de não realização dos direitos humanos, tendo a atuação que evitar que a violação aconteça e garantir que os direitos sejam realizados. Está em relação com a promoção, visto que se insere no sentido e na ação mais ampla que busca envidar todos os esforços e efetivamente operar práticas de realização do conjunto dos direitos humanos para todas as pessoas. Também está em relação com a reparação, visto que, havendo violação, a necessidade de investigação e responsabilização é fundamental e, junto com ela, a reparação das vítimas de modo que se restaure ao máximo as condições para a efetivação dos direitos humanos. Assim, juntas, promoção, proteção e reparação caminham para concretizar direitos humanos.

A responsabilidade pela implementação das medidas é daqueles/as que assumiram compromissos com os direitos humanos: as lutadoras e lutado-

res, as organizações da sociedade civil, por seus compromissos políticos; as instituições públicas, por terem ratificado atos internacionais e os terem incorporado à normativa interna; os demais atores, inclusive os privados, pela indisponibilidade dos direitos humanos, de modo que ninguém está dispensado de respeitá-los e de cobrar para que sejam cumpridos e, particularmente, ninguém está autorizado a violá-los. Neste sentido, inaugura-se outro problema para defensoras e defensores de direitos humanos, já que boa parte das institucionalidades públicas e dos setores privados ainda não estão efetivamente comprometidos com os direitos humanos, ainda que por circunstâncias e aspectos distintos. No caso da institucionalidade pública, mesmo que ratificados os instrumentos internacionais, os órgãos públicos nacionais ainda estão amplamente porosos a influências privadas e pouco republicanas, facilmente se convertendo em violadores de direitos. No caso dos setores privados, há um voluntarismo muito interesseiro, facilmente convertendo direitos humanos em ativos, de modo funcional, ou pior, em recurso de “washing” – além do “greenwashing”, também “human rights washing” –, já que ao parte dos setores privados se opõem a uma normativa vinculante sobre o assunto.

Defensoras e defensores de direitos humanos precisam de proteção porque estão num mundo onde os direitos humanos ainda são mais promessa do que realização – isso quando ainda se sustentam como promessa, visto que setores cada vez mais significativos se desgostam de acreditar que ainda serão realizados. Lutar por direitos humanos, como já dissemos, se coloca, portanto, como uma luta contra a estrutura, contra a cultura hegemônica, contra o modo de ser, de fazer e de agir, enfim, implica em esperar que transformações profundamente transformadoras, com o perdão da redundância, ainda possam e precisem vir a acontecer. No fundo, trata-se de seguir acreditando em um mundo onde caibam todos os mundos, uma humanidade para todas as humanidades, uma vida para todas as vidas.

2. Que tipo de proteção é necessária?

Há muitas possibilidades, formas e modos de fazer a proteção das defensoras e dos defensores de direitos humanos. Felizmente a prática da proteção é intensa e diversificada, até porque, as necessidades de proteção são também

exigentes e plurais. A proteção é uma prática histórica, diria até ancestral, das comunidades e das organizações populares. Indígenas, negros e negras escravizados/as, quilombolas, mulheres, LGBTQIA+, trabalhadores e trabalhadoras, enfim, as mais diversas formas de ação política, construíram ao longo dos tempos suas estratégias, metodologias, processos e atuações para sua própria proteção. As temos chamado de “proteção popular”. As formas de resistência e de ação política para o enfrentamento dos riscos e ataques à organização e à luta por direitos vão sendo criadas conforme as necessidades e exigências de cada tempo. De todas elas se pode aprender e, a partir delas se poder recriar e buscar respostas para as necessidades e especificidades dos tempos atuais. Reconhecer, respeitar e fortalecer as práticas de proteção popular é uma das primeiras e mais importantes ações para fazer realidade a proteção necessária.

A proteção popular não dá conta sozinha das necessidades da proteção. É também necessário mobilizar a proteção institucional, aquela feita pelo poder público, como política pública. A construção de uma política pública de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos é um dos compromissos e das responsabilidades do Estado com a garantia dos direitos humanos. O Estado brasileiro é responsável para tal, seja por ter aderido a atos internacionais de direitos humanos, seja pelo previsto na Constituição Federal. Ainda que a primeira iniciativa de política de proteção complete 20 anos, há passos significativos a serem dados a fim de que se constitua como política pública com institucionalidade, envergadura, permanência e a efetividade esperadas para dar conta da proteção necessária de defensoras e defensores de direitos humanos. No Brasil tem-se Programas de proteção (um federal e em onze estaduais), mas ainda não uma política de proteção. Não se tem nem mesmo um Plano Nacional, que está sendo elaborado por parte de um Grupo de Trabalho instalado por força de decisão judicial. Neste sentido, importante observar que a comunidade internacional está bastante preocupada com a situação das defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil, razão pela qual emitiu diversas recomendações a este respeito. O Brasil foi recentemente condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Sales Pimenta, o que também gerou a reação do Estado brasileiro.

No fundo o que se precisa em todas as diversas formas de ação protetiva é que seja uma “proteção integral”, aquela que mantenha a defensora ou o

defensor viva/vivo, sim, mas viva/vivo com qualidade e com a realização de todos os direitos humanos. A proteção integral se nutre na compreensão de que, assim como os direitos humanos, a atuação das defensoras e dos defensores de direitos humanos não pode, de forma alguma, abrir brechas, por mínimas que sejam, para alguma possibilidade de não-realização ou de violação dos direitos humanos, em geral e no processo protetivo. Advogar a proteção integral é também compreendê-la como parte da atuação integral, complementar, portanto, à promoção e à reparação. Daí que, a proteção integral requer que sejam implementadas ações protetivas, seja para individualidades ou para coletividades, que afastem as causas dos riscos, que reduzam o seu impacto na vida da defensora e do defensor e que garantam que sua atuação em luta por direitos humanos se desenvolva sem restrições. Também é importante que a política de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos escape ao máximo das práticas de normalização que informam as normatizações quando de sua institucionalização ao modo de política pública: cuidar para proteger a quem precisa da maneira como precisa e ao tempo de que precisa é fundamental.

A proteção necessária e que verdadeiramente venha para atender ao que esperam defensoras e defensores de direitos humanos participantes de organizações e lutas populares é que seja paradigmaticamente coletiva. Assim como os direitos humanos, que são sempre “nossos direitos”, nunca “meus direitos”. Isto porque, ainda que protejam individualidades, nunca podem ser reféns do egoísmo individualista, pois que este é destrutivo das condições de sua efetivação, por interditar condições comuns e por torná-los disponíveis. É no comum que se realizam na universalidade, na indivisibilidade e na interdependência esperada e proclamada em Viena (1993) como princípios estruturantes dos direitos humanos. A proteção de defensoras e defensores está vocacionada a proteger as coletividades em luta, com os necessários cuidados a serem dispensados a cada individualidade, grupo ou identidade específica. Falar em proteção coletiva nunca é sinônimo de massificação e nem mesmo de desconsideração das necessidades específicas de cada sujeita-em-proteção e de cada sujeito-em-proteção. Pelo contrário, só faz sentido se realizada atendendo à concretude das demandas e necessidades de cada sujeita e cada sujeito e de todas e todos em conjunto. Este tipo de ação requer uma articulação com estratégias territorializadas e territoriais, além de combinar com dinâmicas de atuação em rede e de estreito diálogo com as

organizações sociais e populares de luta por direitos humanos. O engajamento das coletividades organizadas é um potente recurso para a realização da proteção, assim como a mobilização de redes comunitárias e territorializadas.

A proteção necessária não pode ser reduzida a protocolos convencionais ou a práticas protetivas standard, em geral dispensadoras de responsabilidades. Também não pode ser “transplante” de estratégias, dinâmicas e procedimentos, por mais bem sucedidos que tenham sido. Boas práticas servem para serem compartilhadas, nunca para serem simplesmente imitadas acriticamente. Aprendemos uns dos outros e das outras, com os outros e com as outras, mas o desafio é que as experiências trocadas alimentem a criatividade para o desenvolvimento do que é próprio, o que atende de forma consistente ao que são as necessidades de proteção. Por isso a proteção deve passar longe de todos os colonialismos, dos “transplantes”, das “transferências”, enfim, de todas as formas de tutela e de assistencialismo que despotenciam e assujeitam. A proteção a defensoras e defensores de direitos humanos há de ser um processo de profunda e consistente fecundação e nutrição do empoderamento popular.

3. O que esperar do sistema de justiça?

A institucionalidade organizada no sistema de justiça tem uma contribuição fundamental para o processo de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos. É parte da estrutura do Estado e de sua composição republicana com divisão de poderes e esferas administrativas. Sendo assim, é parte do processo de cumprimento das responsabilidades constitucionais e também daquelas decorrentes da ratificação de normativas internacionais de direitos humanos em geral e de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos, em particular. Está inserida, portanto, na tarefa de promover a proteção necessária como proteção integral a todas as defensoras e defensores de direitos humanos naquilo que é de sua competência. Assim que, lhe cabe a tarefa de participar da proteção institucional, mas também de reconhecer, respeitar e fortalecer a proteção popular.

Um dos maiores desafios para o sistema e justiça na proteção a defensoras e defensores de direitos humanos é a ação nos processos de investigação dos crimes, violências e violações contra defensoras e defensores

de direitos humanos, a responsabilização daqueles que as praticaram, seja como mandantes, seja como executores, e a reparação a todas as vítimas. A principal demonstração das dificuldades de atuação neste campo vem do fato de o Brasil ter sido condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos exatamente porque o defensor Sales Pimenta foi assassinado e o crime não ter sido investigado e as responsabilizações e reparações não terem sido levadas a efeito tempestiva e adequadamente. Isso também fica expresso considerando as manifestações dos organismos do sistema global de direitos humanos, visto que, no último processo de Revisão Periódica Universal (2023), das 27 recomendações sobre defensoras e defensores de direitos humanos, pelo menos 12 fazem referência explícita ao tema da investigação e responsabilização. A preocupação também está nas Observações Finais e as recomendações dos órgãos de tratados que analisaram relatórios brasileiros: o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (§§ 49 e 50); o Comitê de Combate à Tortura (§§ 45 e 46); o Comitê de Direitos Humanos (§§ 61 e 62); e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (§§ 13, 14 e 77).

Este é um tema de especial gravidade e relevância, sobretudo por redundar em impunidade, o que alimenta o círculo vicioso da violência e da violação dos direitos humanos, ampliando o risco para a atuação das defensoras e defensores de direitos humanos. No período Bolsonaro (2019-2022), segundo Na linha de Frente, foram 1.171 casos de violência e violações contra defensoras e defensores de direitos humanos, sendo que, deste total, os principais tipos de violência mapeados são: ameaça (49,4%), atentado (16,8%), assassinato (14,4%), e a maior parte deles ocorreu no Nordeste (32,4%) e Norte (31,3%). O Brasil está entre os países que mais mata defensoras e defensores de direitos humanos. Segundo estudo feito pelo Instituto Sou da Paz e referido Na Linha de Frente (2023, p. 80), a taxa de resolução de homicídios de defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil é de 37%.

Há casos emblemáticos de homicídios como um dos mais conhecido deles, o assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes, que seguem sem uma resolução completa. Nota-se que, entre os tipos de violência mais registrados, a ameaça (que representa quase metade deles) é o de mais difícil investigação e responsabilização, seja pela própria previsão criminal, mas, inclusive porque relatos de defensoras e defensores de direitos humanos indicam que as autoridades policiais se recusam até a registrar. Determinar as razões para a persistente impunidade ou para a baixa resolução de casos

de violência contra defensoras e defensores de direitos humanos é uma das necessidades, até para que se possa encontrar os melhores caminhos para superar esta situação. Inaceitável é seguir com um sistema de justiça que colabora com a ampliação do risco para a atuação das defensoras e defensores de direitos humanos por não garantir um ambiente de segurança e justiça para sua atuação.

No caso da responsabilização, é fundamental que, além das práticas punitivas correntes, profundamente marcadas pelo punitivismo que graça na sociedade, se encontre formas que não o reforcem, sem que alimentem a sensibilidade de impunidade. Há situações em que medidas reparadoras são mais eficientes na responsabilização do que o encarceramento, o que não significa dizer que não haja necessidade de encarceramento, sobretudo quando forem crimes graves. O que sugerimos é que o sistema de justiça está desafiado a construir alternativas de responsabilização que dialoguem com as práticas de justiça restaurativa, sobretudo como forma de comprometer os agressores com a superação de práticas de violência sem que isso implique que as vítimas sejam revitimizadas ou que não tenham a devida reparação ou mesmo que tenham novos direitos violados ou “suspensos” em vista da não responsabilização de seus agressores.

A reparação às vítimas é um dos aspectos muito importantes do processo de responsabilização. Há necessidade da abertura de debates e a produção de propostas para práticas concretas de reparação pelas violências e violações de direitos de defensoras e defensores de direitos humanos. Já se tem alguns exemplos, mas ainda está bastante restrita a aspectos pecuniários e simbólicos. Pedidos públicos de perdão, construção de monumentos públicos ou indenizações financeiras são medidas importantes. Mas, é necessário construir possibilidades de reparação a serem cumpridas pelos agressores, sobretudo quando forem empresas. A determinação de medidas diversas nesta direção pode ter na legislação que prevê a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) – a Lei Federal n. 14.755, de 15/12/2023 – uma excelente inspiração.

A atuação do sistema de justiça na proteção institucional das defensoras e dos defensores de direitos humanos é necessária para que o conjunto do Estado possa cumprir com suas obrigações em direitos humanos. Uma abordagem mais específica poderia fazer depreender o que poderia ser a atribuição de cada um dos agentes e das instituições componentes do sistema.

Todavia, não temos condições de fazê-lo, por ora. Nos atemos a reforçar a importância da Defensoria Pública, tanto dos Estados quanto da União, ter uma contribuição ainda mais determinante neste tema. O acesso à justiça em sentido amplo, particularmente nas ações de litigância que envolvam defensoras e defensores que não têm condições de prover a defesa por si próprios ou mesmo a litigância em causas coletivas é uma das contribuições. Mas, além disso, a presença e ativa participação nos debates e definições para superar a impunidade e encontrar as frentes para viabilizar a investigação e a responsabilização é essencial.

Para finalizar e seguir em debate...

A construção de um ambiente favorável para a atuação de defensoras e defensores de direitos humanos é o desafio permanente. Não haverá uma sociedade democrática e justa sem que nela haja as melhores condições para a atuação de defensoras e defensores de direitos humanos. Isto porque, assim como a democracia vai sendo qualificada e aprimorada pelo próprio exercício democrático, também a efetivação dos direitos humanos, vai se aprimorando pela persistente e consistente atuação das defensoras e defensores de direitos humanos.

Ampliar e qualificar os espaços de debate e, sobretudo, de elaboração e institucionalização de medidas para que a atuação independente e autônoma da organização e da luta por direitos humanos seja instituinte é central. E esta atuação conta com as individualidades e as coletividades defensoras de direitos humanos. Elas é que são os sujeitos e as sujeitos em luta... por vezes demandantes de proteção.

Nenhuma institucionalidade será totalmente suficiente para garantir completamente os direitos e a melhor delas será aquela que mais abrir para as potências instituintes. Nenhuma medida, prática, instituição ou processo será facilitador dos direitos humanos se sufocar, impedir ou inviabilizar o lugar de sua geração e nutrição.

Toda proteção a defensoras e defensores de direitos humanos faz sentido se for para aprofundar e radicalizar a luta popular por direitos humanos, na qual a atuação de defensoras e defensores de direitos humanos é necessária e para a qual não se pode deixar de envidar todos os esforços para que seja

fortalecida, inclusive desde as institucionalidades.

Referências

CARBONARI, Paulo César. *Proteção Popular em Direitos Humanos. Sentidos, Limites e Potencialidades*. Passo Fundo: Saluz, 2023.

HEIDER, Asad. *Armadilha da Identidade: raça e classe nos dias de hoje*. Trad. Leo V. Liberato. São Paulo: Veneta, 2019.

JUSTIÇA GLOBAL; TERRA DE DIREITOS. *Na linha de frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: 2019-2022*. Coordenação Alane Luiza da Silva et al. Curitiba: Terra de Direitos; Justiça Global, 2023. Disponível em <https://terradedireitos.org.br/nalinhadefrente/>

SMDH et al. *Proteção popular de defensores e defensoras de direitos humanos*. Recurso eletrônico do Projeto Sementes de Proteção e do Projeto Defendendo Vidas. Passo Fundo: Saluz, 2022. Série Proteção Popular, v. 1. Disponível em <https://sementesdeprotecao.org.br/>. Acesso em 16 dez. 2023.

SMDH et al. *Subsídios para a proteção popular: recomendações de organismos internacionais para proteger defensores e defensoras de direitos humanos*. Recurso Eletrônico do Projeto Sementes de Proteção e do Projeto Defendendo Vidas. Passo Fundo: Saluz, 2023. Série Proteção Popular, v. 5. Disponível em <https://sementesdeprotecao.org.br/>. Acesso em 31 jan. 2024.

TOMBA, Massimiliano. 1793: The Neglected Legacy of Insurgent Universality. *History of the Present: A Journal of Critical History*, University of Illinois Press, v. 5, n. 2, Fall 2015.

TOMBA, Massimiliano. *Insurgent Universality. An alternative legacy of modernity*. New York: Oxford University Press, 2019.

SEÇÃO IV

O SISTEMA DE JUSTIÇA COMO NECESSÁRIO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

SEÇÃO IV

O sistema de justiça como necessário espaço de participação social

Rodrigo de Medeiros Silva¹

A presente seção vem trazendo artigos de duas mesas diferentes do Seminário provocador desta obra, quais sejam, “Acolhimentos no sistema de justiça: desafios para a sua efetivação” e “Conselho consultivo da Ouvidoria da Defensoria: uma ampliação do diálogo democrático”. Os temas estão profundamente imbricados, pois só pode haver verdadeiro acolhimento, quando se trata a pessoa, a coletividade ou segmento acolhido como sujeito, com direito de participação, um igual para o diálogo, com respeito ao que sente, sobre o que viveu, o seu entendimento de mundo, as suas opiniões.

As autoras dos artigos representam essa relação necessária para construção do diálogo proposto, entre as instituições do sistema de justiça, no caso, a Defensoria Pública, e a sociedade. O primeiro texto é de Patrícia Kettermann, defensora pública, agente público, servidora a garantir o acesso à justiça aos segmentos vulnerabilizados, lotada na Unidade Central de Atendimento e Ajuizamento da Instituição, quer dizer, tendo contato direto com a população. O segundo artigo, assinado pela Ouvidora Externa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Camila Marques, e suas assessoras, Amanda Oi e Mariana Mello Henriques, representam a sociedade naquele

1. Ouvidor-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (2023/2025), membro da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP), da ABJD - Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, do Fórum Justiça e do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimento Sociais -IPDMS. Doutor em Direito e Sociedade pela Universidade La Salle, mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural - IDC, pós-graduando em Direito Ambiental e Urbanístico pela Fundação Escola Superior do Ministério Público- FMP e graduado em Direito Pela Universidade de Fortaleza.

espaço, com o dever, justamente, de construir este diálogo.

Como destaca de início Patrícia Kettermann em seu artigo “Acolhimento/Atendimento no Sistema de Justiça: desafios para a efetivação”, “a razão de existir de todo o sistema de justiça são as pessoas”. Se a Defensoria são as pessoas, Camila, Amanda e Mariana então respondem, que sua essência deve ser a participação social, em seu artigo “Ouvidoria-Geral e Conselho Consultivo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo”.

Patrícia fala a partir de suas reflexões práticas, decorrentes de sua atuação de mais de vinte anos como defensora pública. Inicia falando da importância da escuta qualificada, e da exigência multidisciplinar para se garantir efetivo acesso à justiça. Mas o cuidado técnico, as diversas fontes de saberes científicos, com acerto, para ela, não tornam o diálogo verticalizado, devendo este ser horizontal. Não se pode substituir o lugar que quem vive o conflito, bem como não há de se diminuir, nesta relação, o saber popular, de quem luta por direitos, seja o seu subjetivo ou coletivo.

A Defensora Pública Patrícia Kettermann lembra que a Defensoria Pública é de fato uma grande porta de entrada do sistema de justiça. O Brasil, padecendo ainda de grande desigualdade social, exige uma maior responsabilidade desta Instituição na garantia da participação social, não só perante o sistema de justiça, mas também junto ao Executivo e ao Legislativo. Este papel, utilizando as palavras da autora, pode ser traduzido como “potência contra-hegemônica”. Isto faz da Defensoria potente instrumento de democratização do país!

O texto da Ouvidoria da DPE-SP, com Camila, Amanda e Mariana, já parte do outro lugar deste diálogo, da sociedade. Uma sociedade não passiva, mas provocadora, construindo a sua intervenção, também de maneira qualificada, que é o Conselho Consultivo da Ouvidoria da Defensoria. Um espaço que visa congregar as pessoas que pensam, incidem e acionam a Defensoria Pública, não somente para si, mas para o bem de toda sociedade.

A Defensoria Pública de São Paulo, surgida de uma grande mobilização de setores diversos, de movimentos sociais, foi pioneira ao prever Ouvidoria Externa, já criada com o seu conselho consultivo, em 2006. O artigo, então, traz este histórico, que impactou em todas as defensorias públicas do país, instituindo a previsão de ouvidoria externa à lei orgânica da Instituição a partir da LC nº 132/2009. Todavia, não levou para o resto do país também o conselho consultivo, hoje apenas existente nas defensorias de São Paulo e da Bahia, ha-

vendo processo administrativo para a criação no Rio Grande do Sul.

O Conselho Consultivo qualifica a intervenção da Ouvidoria, que possui o papel de controle social, como também de promover intercâmbio entre a sociedade e a Defensoria; de estabelecer meios de comunicação; de propor aos órgãos de administração superior da Defensoria Pública do Estado medidas e ações que visem à consecução dos princípios institucionais e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados; e de coordenar a realização de pesquisas periódicas e produzir estatísticas referentes ao índice de satisfação dos usuários, divulgando os resultados (artigo 105-C, da LC nº 80/1994).

Camila, Amanda e Mariana destacam as práticas exitosas advindas do Conselho Consultivo na fiscalização e planejamento, contribuindo para planos de atuação da Defensoria, para sua expansão e fortalecimento no estado de São Paulo. Ressaltam que é um conselho que garante vozes e olhares múltiplos para a Defensoria Pública, pois “formado por movimentos sociais, entidades do terceiro setor, acadêmicos(as) e juristas”, voltados a colaborar com a função maior desta Instituição, o acesso à justiça como política pública. O Conselho Consultivo é instrumento sem igual para a realização do lema do Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas: “Ouvidoria, a voz do povo na Defensoria!”

Como visto, esta seção é composta de escritos que trazem o cerne de todo o Seminário que inspirou este livro, a participação social. A comunicação entre a sociedade e as instituições públicas, a fim de garantir direitos, o acesso à justiça, o que pode também ser compreendido ou descrito pela palavra “Democracia”.

Acolhimento/Atendimento no Sistema de Justiça. Desafios para a efetivação

Patrícia Kettermann¹

“Nós homens temos que nos atrever a compreender. Talvez tenhamos a enfermidade da covardia compreensiva. Lugar que aos poucos vai acabando a esperança, o último bem que se perde e, por isso, deve-se conservar com dignidade. A dignidade se começa a perder quando o homem não se atreve a compreender.”
(WARAT)

A razão de existir de todo o sistema de justiça são as pessoas.

Partindo deste pressuposto, é questionável que os objetivos em torno da democratização e eficiência da prestação do serviço público estejam sendo atingidos em sua plenitude pelos integrantes do Sistema por várias razões.

A primeira e mais básica delas é a ausência de atendimento direto à população pelo integrante do Poder ou Instituição de Estado, que é quem presta concurso público extremamente complexo, com exigências multidisciplinares e conhecimentos consideráveis em uma gama importante de saberes (busca intelectual que deve se estender por toda a carreira com o objetivo de aprofundar sua compreensão sobre as enormes complexidades que podem estar escondidas em um atendimento).

É a escuta qualificada prestada pelas pessoas que integram o Sistema que permitirá a identificação de situações de risco, os “casos difíceis”, os gargalos das políticas públicas e até mesmo as novas necessidades jurídicas que vão surgindo a partir das relações sociais cada vez mais complexas e que exigem soluções criativas.

Tem-se solidificado uma compreensão, a meu ver equivocada – mais do

1. Ex-presidenta da ADPERGS e da ANADEP, Ex-Dirigente do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do RGS, Ex-presidenta da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública, Integrante do Núcleo de Tutelas Coletivas da DPERS, Coordenadora do Grupo sobre Processos Estruturais da Escola Nacional da Defensoria Pública (ENADEP).

que isso, inconstitucional e ilegal – de que os atendimentos são momentos “menores” do trabalho reservando-se às equipes de apoio a sua realização e mantendo o foco na produção jurídica. Mais recentemente, há o movimento para que os atendimentos (por enquanto os “mais simples”) sejam realizados por Inteligência Artificial.

O acúmulo de trabalho por parte de todos os integrantes do sistema é notório e exige escolhas estratégicas para que a demanda possa ter fluxo com a eficiência que exige a Constituição Federal.

No entanto, relegar os atendimentos a segundo plano parece ser escolha equivocada tendo em vista a indispensabilidade de o operador re-conhecer a realidade das demandas jurídicas – o que só vai ocorrer se tiver contato direto com os usuários do serviço público.

Sendo o sistema de justiça voltado às pessoas, há aí um indicativo de que, na escala das prioridades estratégicas, os atendimentos devem estar em local privilegiado.

No caso específico da Defensoria Pública, que mantém serviços exclusivos para atendimentos onde milhares deles são prestados todos os dias, há exigência de escolhas porque se somente as Defensoras e Defensores prestarem atendimentos, eles serão reduzidos de forma muito importante, gerando represamento significativo da demanda.

Mas há o risco de violação dupla aos direitos dos usuários: em primeiro lugar, porque estão vendo negado acesso aos agentes políticos que devem servir como seu instrumento de voz; em segundo lugar, porque o direito buscado (em casos complexos e/ou inovadores) poderá perecer diante da ausência de olhar capacitado a identificar nuances únicas.

A Defensoria Pública é considerada em si mesma uma metagarantia nas palavras do Professor Luigi Ferrajoli: garante o direito a ter direitos.

Sem acesso qualificado às Defensoras e Defensores, a função de metagarantia não opera adequadamente.

A Instituição é, constitucionalmente, expressão e instrumento do regime democrático e a partir desta perspectiva constitucional, atua como instrumento de voz aos usuários dos serviços (“megafone”). Como atuar observando esta determinação constitucional sem atendimentos diretos aos usuários?

Se é evidente que não é possível que Defensoras e Defensores atendam diretamente todas as pessoas que procuram a instituição, também o é que um

número significativo deles deve ser reservado a estes agentes políticos em nome da efetiva garantia de direitos (missão constitucional sua) e também do próprio amadurecimento institucional.

Mas não basta a garantia de atendimento pessoal pelos agentes políticos. Esta escuta precisa ser especializada e apta a identificar casos complexos para que atue como expressão e instrumento do regime democrático.

2. Tipo de escuta – qualificação, horizontalidade, instrumento de voz:

Pode o “assistido”/usuário falar?

Pode a Defensoria ouvir?

Partindo do pressuposto da indispensabilidade do atendimento pessoal (não só pelas Defensoras e Defensores, mas também por todas as pessoas que integram o sistema de prestação de serviços jurídicos públicos), há que se pensar sobre o tipo de atendimento que podemos/devemos prestar.

A capacitação permanente e multi/transdisciplinar parece ser a atual possibilidade de saída do o estado de “pinguinização” acrítica para a oferta de algo realmente novo no sistema, que não seja mera reorganização de poder onde os sujeitos que integram o sistema jurídico julgam poder “falar pelo outro”.

Magdiel Pacheco cita Spivak em seu artigo “Pode o Vulnerável falar?”:

"Spivak desvela o lugar incômodo e a cumplicidade do intelectual que julga poder falar pelo outro e, por meio dele, construir um discurso de resistência. Agir dessa forma, a autora argumenta, é reproduzir as estruturas de poder e opressão, mantendo o subalterno silenciado, sem lhe oferecer uma posição, um espaço de onde possa falar e, principalmente, no qual possa ser ouvido. Spivak alerta, portanto, para o perigo de se constituir o subalterno apenas como objeto de conhecimento por parte de intelectuais que almejam serem meros porta-vozes do Outro"² [6].

As pessoas que acessam o Sistema são reais. Não é só o vínculo constitucional entre os usuários e os servidores públicos que deve servir de baliza,

2. SANTOS, Magdiel Pacheco. Pode o vulnerável falar? Consultor Jurídico, 12 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-12/magdiel-pacheco-santos-vulneravel-falar/>. Acesso em: 9 out. 2023.

mas também o vínculo humano, sob pena de sermos, nós também, produtores de violência contra as pessoas – que é o que ocorre quando não há escuta horizontal.

A voz ativa e o protagonismo da narrativa é do usuário e não do servidor público e para que isso ocorra parece ser indispensável falarmos sobre linguagem, vínculo e também sobre “epistemologias do sul” na construção de Boaventura Sousa Santos:

“Os saberes e as práticas do outro lado da linha desaparecem ao espelho do cânone monocultural definido do lado de cá. A produção de invisibilidades é assegurada pelas cinco monoculturas do pensamento moderno: a monocultura do saber e do rigor do saber cria o ignorante, a monocultura do tempo linear determina o residual, a monocultura da naturalização das diferenças legitima a classificação do inferior, a monocultura do universalismo abstrato demarca o que é local e estabelece a sua irrelevância e a monocultura dos critérios de produtividade capitalista decreta o improdutivo (Santos, 1995, 2006, 2014).

“...a diversidade do mundo é infinita e nenhuma teoria geral a pode captar; a alternativa à teoria geral é a promoção de uma ecologia de saberes em conjunto com a tradução intercultural.”

A pessoa usuária dos serviços, além de voz, tem saberes próprios que não podem ser desconsiderados e que são relevantíssimos para a resposta a ser oferecida pela Defensoria (quantos casos inovadores surgiram a partir de relatos que, a princípio, seriam “juridicamente impossíveis?”).

Os atendimentos prestados pela Defensoria têm uma linguagem muito própria que a levaram a, antes de todos, simplificá-la (sem prejuízo à qualidade, profundidade intelectual e inovação jurídica, mas com ganhos à compreensão recíproca).

Este processo de simplificação – que não descarta a complexidade do Direito nem das relações – tem permitido uma atuação em “educação em Direitos” fluida, horizontalizada, emancipatória e cada vez mais eficiente sob o ponto de vista da prevenção e também das soluções extrajudiciais de conflitos.

Mesmo assim, muitas vezes não basta o jurídico. Não por outra razão a Lei Complementar 80/94 prevê como função institucional a prestação de atendimento interdisciplinar (Art. 4º, IV), que se mostra cada vez mais indispensável sobretudo em casos difíceis (principalmente com o apoio de psicó-

logas e assistentes sociais).

Pinceladas todas estas questões, resta o questionamento: em que medida estamos capacitados para esta escuta crítica, horizontalizada, que seja efetivamente contra-hegemônica e que possa não implicar o sujeito já vulnerabilizado na responsabilidade pelas suas mazelas jurídicas?

Porque aqui há uma diferença entre o campo “psi” e o jurídico. O campo jurídico é mantenedor do status quo. É hegemônico. É estruturado conservadoramente. Então, quando na nossa atuação nós “educamos em direitos” caímos no paradoxo de invés de atuarmos de forma libertadora, estarmos ali como opressores violentos, com a função de manter as pessoas sob o jugo do poder.

A Defensoria é de fato a porta de entrada do sistema, mas precisa manter uma crítica permanente e ferrenha sobre sua própria atuação institucional para que não reproduza, ainda que inconscientemente, os sistemas de oclusão que operam contra as pessoas pobres e vulnerabilizadas (e também contra os próprios agentes políticos que a integram, submetidos a uma educação jurídica que “pinguiniza”, adestra, domina e castra).

Para que o usuário realmente FALE, a escuta (“qualificada”) precisa ser plena e antecipada por formação intelectual sólida que permita identificar a potência e indispensabilidade deste encontro. No dizer de Warat:

“Ser pragmático não quer dizer ter uma prática sem teoria. **Quer dizer ter uma teoria elaborada no próprio devir da realidade que se tenta transformar com os outros, produzir a teoria no entre-nós do social, isso é, para mim, ser pragmático.**” (grifos no original)

E continua:

“O que serve para os intelectuais nem sempre serve para diminuir a fome e impedir o avanço das formas sempre renovadas de exclusão.”

O mesmo autor propõem uma política da alteridade (também) para combater os “processos de pinguinização” ou seja, o desenvolvimento de um habitus que molda os sujeitos da mesma forma reprodutora de padrões dogmáticos avessos ao novo, apáticos, insensíveis, mas altamente encantados consigo próprios:

“Os operadores do Direito não revelam nenhuma sensibilidade, ao contrário, as formas dominantes de conceber o Direito conseguem formar operadores sem sensibilidade, corpos sem capacidade de relacionar-se sensivelmente com os outros e com o mundo (...) Não escutam as necessidades emocionais do outro senão caem embriagados com seu próprio canto da sereia. Ulisses, quando navegava, atravessava alguns mares cheios de sereias com vozes absolutamente cativantes. Quando os marinheiros as escutavam não conseguiam resistir e se lançavam ao mar, onde terminavam devorados por seu canto. O canto destas sereias terminou consagrado como força de expressão que se refere aos cantos que nos fascinam e nos atraem como chamado, para logo sermos devorados pela sereia que canta. Não se conhece nenhum relato da mitologia que fale de sereias que escutando a si mesmas terminem se devorando, terminem desencadeando uma atitude auto-antropofágica. Eu diria que estas sereias podem ser vistas como uma forma de falar do corpo dos operadores do Direito.”

O desafio de garantir a democratização do Sistema, com a inclusão efetiva das pessoas (com voz), passa por termos condições de formarmos um conjunto polifônico de diálogos entre os usuários do serviço público jurídico e seus agentes políticos. Elas são a base para atuações vigorosas com energia para transformar a sociedade (porque as Instituições, sozinhas, não têm potência para tanto).

Mas para isso, é indispensável que as pessoas que operam o Direito (sobretudo no serviço público) estejam atentos às forças de repressão que atuam sobre si e fazem com que, ainda que inconscientemente, atuem como agentes de opressão e façam do sistema de justiça um espaço elitista e mantenedor do que vige – quando seus esforços deveriam estar na concretização da sua quota de transformação social em busca dos objetivos da sociedade brasileira (art. 3º da CF) que são absolutamente semelhantes aos da Defensoria (art. 3º LC 80).

De qual maneira a Defensoria pode atuar como expressão e instrumento do regime democrático e “re”-presentar a pessoa sem oprimi-la?

Glauce Mendes Franco e Patrícia Magno, no I Relatório Nacional de Atuação em Prol de Pessoas e/ou Grupos em Condição de Vulnerabilidade ensinam:

“Conceber a Defensoria Pública, constitucionalmente, num enfoque ético-político, como instrumento do exercício direto da democracia, qualifica o sujeito que, individual ou coletivamente se encontra em situação de vulnerabilidade, mas

também qualifica o Defensor Público, justamente porque, ao destituí-lo de qualquer pretensa superioridade perante aqueles a quem deve prestar-se a servir, o liberta, o torna mais igual em dignidade entre outros tão iguais quanto ele, que aspiram a mesma liberdade e felicidade, e o investe do excepcional caráter de ser o mais primoroso instrumento de artesanaria democrática para a efetivação do acesso à justiça, aquele que corta e sutura por dentro do próprio sistema de justiça, porque manejado pela maestria criativa e privilegiada do próprio artesão. “Na medida em que as pessoas e os movimentos sociais realmente se apropriem, como é do seu direito, da Defensoria Pública, pode esta firmar-se, definitivamente, como um efetivo locus de resistência contra-hegemônica e um paradigma de atuação democrática, seja perante o Estado, seja perante a comunidade internacional, para uma promoção real de direitos humanos, na medida em que mobilizada pelas pessoas concretas que os titularizam.

“Neste panorama que, conseqüentemente, objetiva tanto o reconhecimento quanto a superação de toda e qualquer condição de vulnerabilidade, espera-se que possa a Defensoria Pública ser também o adubo para uma sementeira de solidariedade e afetos sociais, disponível para todos aqueles que se habilitem para a extraordinária tarefa de lavrar uma terra de oportunidades iguais de acesso a uma ordem jurídica justa.

“Expressão direta do regime democrático, por intermédio da Defensoria, falam e agem os próprios que dela se utilizam. Um Defensor não fala em nome de alguém. Alguém fala, por intermédio do Defensor. A Defensoria, por si mesma, não protagoniza, mas empodera os protagonistas do debate e do embate democrático. Ela é, jamais exclusivamente – por óbvio, a Defensoria Pública não é a solução mágica para todas as mazelas sociais e para todas as manipulações do sistema político e econômico – mas prestativamente, uma das ferramentas para esta construção sempre minuciosa e trabalhosa que é a democracia e, conseqüentemente, a prática dos direitos humanos. Porque, afinal, como afirma José Barata-Moura, ‘a democracia é um terreno de luta e labuta, mobilizador dos humanos para tarefas de humanidade.’”

O desejo do usuário nunca é irrelevante e é ele que motiva a evolução do instrumental legislativo da Defensoria, que está em permanente transformação para concretizar uma principiologia de atuação (prática!) que não ignore a heterogeneidade de indivíduos que procuram a Instituição.

Um acolhimento a partir desta consciência de que há repressões operando para que as pessoas permaneçam nos seus locais de oprimidos, permite um agir mais inconformado, criativo, com força para provocar novas soluções e a própria evolução do Sistema.

Caso contrário, é forte a tendência de atuarmos como agentes mantenedores da forma de funcionamento hierarquizada e opressora do sistema de justiça.

A potência contra-hegemônica da Defensoria, que surge de sua forma de criação orgânica (a partir das demandas das pessoas), do contato direto e intenso com as pessoas e do instrumental legislativo internacional/convenicional/constitucional e de regência, precisa se fazer prática.

Não basta atender a partir de uma escuta qualificada/democrática. É preciso que isso se transforme em efetiva garantia de direitos.

O jogo de subsunção do fato à norma, aqui, não pode acontecer como um pretenso encaixe. Há pontas, voltas, insubsistências para quem está acostumado com o jogo jurídico quase matemático e binário (o monótono pode/não pode).

As necessidades reais das pessoas que lutam por direitos básicos não são subsumíveis às normas na maneira clássica de o Direito funcionar (e a prática diária nos atendimentos da Defensoria Pública torna esta realidade inquestionável).

Aqui há espaços que precisam ser identificados/vistos pela Defensoria e principalmente manejados com a sua potência legislativa para que, primeiro, sejam conhecidos pelo Sistema como tais e, segundo, sejam garantidos.

A realidade crua das pessoas que nos procuram é multifacetada e atravessada pela pobreza (que a maioria dos integrantes do sistema desconhece e nem busca conhecer, ainda que apenas teoricamente).

O lugar da pobreza e da vulnerabilização produz um planeta todo próprio, desconhecido pelos "pinguins" que continuam tentando forçar uma aplicação do Direito hegemônica, linear e, porque não dizer, asséptica (castrados que somos).

Espera-se das pessoas vulnerabilizadas genuflexão ao poder; quem integra o sistema de justiça também integra a sociedade e precisamos estar atentos a estes movimentos opressores para que não sejam reproduzidos e fortalecidos.

A aparente banalidade sinaliza uma negação, no dizer de Spivak.

3. O Sujeito da Injustiça Social: A Vulnerabilização.

“Quanto mais invisíveis os sujeitos da injustiça social, mais precarização pela representatividade e mediação normativa, mais inapreensível ou camuflados às narrativas do direito.”

Para a Defensoria Pública, não é novidade que “...a narrativa normativa jurídica carrega uma baixa capacidade para apreender o evento concreto de injustiça”, muito menos sua urgência.

A participação social como instrumento de efetivação da democracia no sistema de justiça – aqui lida a partir do lugar da Defensoria, que opera como expressão e instrumento do regime democrático – passa por uma compreensão aprofundada dos agentes políticos sobre este sujeito da injustiça e também sobre a própria injustiça (neste momento, categoria ainda mais fundamental do que a própria justiça).

Ela demanda o desenvolvimento de novas formas de resistir, inclusive ao próprio Direito.

Bethânia Assy propõe que:

“É imprescindível uma teorização da justiça que assuma a tarefa de problematizar a narrativa do direito, de forma a potencializar a voz dos sujeitos da injustiça. Inverta a significado tradicional dos direitos humanos, de forma a potencializar o sujeito com voz e participação política nas demandas por justiça. Ao invés de concluir com a vitimização dos sujeitos da injustiça social como resultado irremediável dos massacres de eventos históricos, de governos, sistemas, economia, a narrativa testemunhal inaugura a possibilidade de empoderamento, expande e emancipação subjetiva e de ação política. Um dos esquemas que paralisa a luta e produz vitimizações é precisamente a crença exclusiva na evolução racional procedimental em direção à realização da justiça como finalidade última da história, pouco a pouco realizada também como finalidade última do direito, reduzida a seus avanços institucionais; uma demanda que aposta exclusivamente na utopia passiva do progresso e do processo. A única redenção deixada no modelo moderno de utopia é a redenção promovida pela conquista de níveis de racionalidades instrumentalizadas e incrementadas por instâncias institucionais dos Estados, seja internamente ou em concreto.”

Se a utopia do processo como modelo de garantia de justiça parece ultrapassada, na prática diária ele ainda é instrumento desta busca (quando não há possibilidade de solução extrajudicial que deve ser priorizada como imposição cogente à Defensoria com base na Lei Complementar de regência).

Sendo assim, parece que deve haver uma forma de manejar este instrumento propondo novas discussões jurídicas a partir da ótica dos excluídos.

Para isso é indispensável que estejamos capacitadas e capacitados para

ouvirmos de maneira qualificada mas também para o manejo do que, para mim, é hoje principal instrumento para garantir direitos a partir da atuação democrática da Defensoria: a Vulnerabilidade (STJ já decidiu no sentido de que se trata do “...núcleo da atual identidade constitucional da Defensoria Pública”).

As pessoas trazem desejos para a Defensoria, que “casualmente” são direitos a serem garantidos (arena jurídica dos desejos). Há um desafio posto de usar a capacidade de persuasão jurídica a serviço do desejo do sujeito, ainda que ele não tenha correlação exata no interior do sistema clássico.

A forma e o tamanho destes desejos são das pessoas e não do Sistema, que deve ser capaz de escutar o que é dito e, muitas vezes, ser continente quanto às demandas que se apresentam de forma “menos ortodoxas”, e devolver uma resposta jurídica satisfatória (em um empréstimo mal-arranjado do conceito psicanalítico).

O ser continente das demandas jurídicas representa um poder dar conta de (todos estes?) fatores sociais, psicológicos e jurídicos para devolver ao indivíduo e também ao Sistema um conteúdo minimamente coerente, crítico, provocativo e sobretudo eficiente do ponto de vista da garantia de Direitos.

É um trabalho que precisa se desenvolver a partir da Vulnerabilidade como instrumento de garantia de direitos, a partir de uma estratégia de compreensão (transdisciplinar), vetor interpretativo e instrumento de igualização: compreender as pessoas e grupos vulnerabilizados a partir de sua realidade demanda compreender profundamente o que é vulnerabilidade/vulnerabilização (o espaço social é a arena do direito).

No dizer de Magdiel Pacheco:

“No segundo ponto, é possível fazer um paralelo entre o vulnerável e o subalterno [9], problematizando-se a posição de passividade e silenciamento como mero objeto de conhecimento e aliados do papel de sujeitos da história. Se no contexto da Spivak, a subalternidade foi elencada como uma resistência à narrativa eurocentralizada e a manutenção da lógica colonial, a vulnerabilidade deve ser compreendida com o potencial disruptivo para o estabelecimento da práxis defensorial. Não é incomum que debates e análises da vulnerabilidade — seja socioeconômica, seja cultural — assumam uma conotação negativa e quase assistencialista.

“Nesses momentos, ocorre grave confusão entre vulnerabilidade informacional e educacional e a leitura de uma incapacidade de protagonismo social e inocência política pelos grupos vulneráveis, incorrendo em uma espécie de salvacionismo

defensorial. Tal narrativa, invariavelmente, acaba por afetar apreciação dos interesses, dos pleitos e das reais necessidades das minorias e grupos vulneráveis. Inverte-se a ordem na dinâmica comunicacional e da representação constitucional: da voz ativa e do protagonismo da narrativa, o vulnerável se vê na posição de tolhimento, de silenciamento e, até, culpabilização pelo drama social vivenciado.”

O manejo da vulnerabilidade como instrumento e vetor interpretativo parece ser caminho para uma atuação mais consentânea com as necessidades das pessoas. Ele também demanda uma concepção transdisciplinar (portanto, mais do que multidisciplinar), que é exigida para estes casos que são sempre complexos justamente pelo lugar de fala dos indivíduos.

Um exemplo prático desta forma de agir que dá luz ao sujeito da injustiça social dentro do sistema de justiça a partir da sua fala e do domínio da Vulnerabilidade como instrumento, é o ingresso da Defensoria Pública nas discussões jurídicas que têm sido travadas no Supremo Tribunal Federal sobre a precarização das relações trabalhistas.

Os posicionamentos no sentido de ausência de vínculo empregatício entre aplicativos de transporte e motoristas, entre cabeleireiras/manicures com os salões dentre outras que se apresentarão, estão enviando estes conflitos para julgamento pela Justiça Comum (e não mais a trabalhista), sob a ótica contratual.

Como são trabalhadores pobres e agora multivulnerabilizados pelas próprias decisões do STF que cancelam a “uberização” (os “empresários de si mesmos”), serão atendidos pela Defensoria Pública em suas demandas por garantia de Direitos.

A função primordial da instituição nestes casos, é não permitir que os níveis de proteção já obtidos por estes grupos via CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) sejam reduzidos.

É obrigação compulsória a observância deste princípio de Direitos Humanos para que, através do manejo da Vulnerabilidade e da proposta de aplicação multi/transdisciplinar do Direito, estas manicures, cabeleireiras, motoristas de aplicativos, não tenham reduzidos os níveis de proteção que a legislação trabalhista lhes ofertava – e quem sabe até os vejam ampliados, ainda que sob o viés contratualista, que não está imune às considerações sobre vulnerabilidade (aí incluída a possibilidade de inversão do ônus da prova dentre outras).

Por aqui, na Justiça Comum, o manejo do instrumental principiológico, sociológico, filosófico, psicológico e legislativo, tem a potência de manter e

pretensiosamente aumentar a proteção para patamares inovadores, provando que a Defensoria é absolutamente indispensável e que só o modelo público de acesso à Justiça aos vulnerabilizados, pode dar conta destas complexidades macro com respostas adequadas, ainda que incômodas ao poder.

4. Conclusões:

Produzir desarranjos no Sistema de forma macro, a partir da ótica dos seus usuários multivulnerabilizados para que as proteções sejam efetivas (democratização do acesso e das garantias), é tarefa que deve ser cumprida pela Defensoria Pública (esta instituição única no mundo em razão da amplitude de matérias sob sua responsabilidade e, principalmente, do elevado percentual da população a ser por ela atendido: mais de 80%).

A heterogeneidade da sociedade brasileira tem sido juridicamente demonstrada pela Defensoria, que oferece soluções, cobra providências e deve operar como algo que desloca esse operar linear do Sistema para as multifacetadas da realidade das pessoas e grupos vulnerabilizados.

Pelo seu perfil, talvez, somente a Defensoria tenha a potência para oferecer a “carnavalização” defendida por Warat como solução tendente à quebra deste paradigma jurídico arcaico e pouquíssimo eficiente.

Como não há linearidade, as soluções jurídicas precisam ter a capacidade de se amoldarem aos fatos (e não o contrário); essa também é uma das formas de democratizar o Sistema (produzindo “fissuras”).

A Defensoria é um instrumento potente para garantir a democratização do sistema através da efetiva participação das pessoas e, quem sabe, a partir daí (também) para concretizar as “epistemologias do Sul” como um desafio para oferecer à sociedade uma produção jurídica (e de efeitos) contra-hegemônica e realmente eficiente.

Ela pode produzir uma aplicação crítica do Direito, inafastável do seu resultado prático verificável, que não se satisfaça com o mero “cumprimento das leis” que não se renda às implicações do poder porque esta rendição, além de tudo, reduz a experiência original que pode ser a jurídica, a algo mecânico, sem sentido e principalmente que não serve porque não alcança o que a sociedade espera dele.

Mas tudo isso só pode ocorrer a partir da efetiva participação das pessoas e grupos na atuação do sistema de justiça, que deve ter o compromisso ético

de oferecer uma escuta qualificada, transdisciplinar, que garanta o protagonismo aos usuários dos serviços públicos a partir deste olhar crítico capaz de produzir respostas criativas e eficientes. Sem isso, a participação corre o risco de se resumir a uma encenação que apenas objetifica as pessoas como mais uma simples etapa do circular “canto das sereias que se encantam com seu próprio cantar” e nada oferecem às pessoas que precisam ter seus direitos garantidos.

Ouvidoria-Geral e Conselho Consultivo na Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Camila Marques¹

Amanda Oi²

Mariana Mello Henriques³

Histórico de Criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Participação social no cerne da instituição

A Defensoria Pública de São Paulo traz em sua essência a participação social enquanto um valor fundamental na construção da instituição. A conquista da instituição no estado é resultado da união popular e da mobilização de centenas de movimentos sociais e entidades que se engajaram na luta pela criação dessa fundamental política pública de acesso à justiça.

Após a Defensoria Pública ser criada na Constituição de 1988 como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, a instituição só foi implementada no Estado de São Paulo no ano de 2006, através da Lei Complementar 988/2006.

Antes da instituição da Defensoria em São Paulo, conforme narram Maurício Buosi Lemes e Luciana Gross Cunha, a prestação de assistência jurídica

1. Ouvidora-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

2. Assistente Técnica II da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

3. Assistente Técnica I da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

à população carente era realizada por outras carreiras jurídicas, como a Procuradoria Geral do Estado – PGE e advogados(as) particulares remunerados(as) pelo Estado, através de convênio com a seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No final dos anos 1990, em decorrência da insatisfação de um grupo de procuradores e procuradoras com a falta de estrutura e autonomia para a atuação, iniciou-se a mobilização pela criação da Defensoria Pública no Estado.

A partir dessa mobilização inicial, criou-se o *Movimento pela Defensoria Pública*, que chegou a contar “com a participação de um conjunto de cerca de 400 entidades politicamente organizadas, que dialogaram, propuseram e reivindicaram dos Poderes Legislativo e Executivo estaduais os encaminhamentos necessários para a criação de uma instituição democrática, autônoma, descentralizada e transparente”. Também em 2006, e através da mesma lei que criou a Defensoria Pública, nasceu a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

O caráter democrático e participativo que determinou o espírito de criação da instituição como um todo está refletido em diversos espaços, mas de maneira especial no seu modelo de Ouvidoria Externa que é acompanhado por um Conselho Consultivo, também previsto na Lei Complementar 988/2006 - “o que pode permitir o aprofundamento e a diversificação da participação social qualificada de modo permanente.” -, e que tem por objetivo ser um espaço de participação da sociedade civil, mas também de fiscalização e de planejamento da atuação.

A partir da experiência inovadora e exitosa de São Paulo, o modelo de Ouvidoria Externa foi nacionalizado através da Lei Complementar n. 132/2009, contudo ainda não é realidade em todas as Defensoria do país.

Ouvidoria-Geral e Conselho Consultivo

Conforme exposto acima, a criação de uma Ouvidoria Externa foi um pleito da sociedade civil organizada refletida na Lei Complementar nº 988/2006, que determinou a criação de uma Ouvidoria-Geral ocupada por membro da sociedade civil, externo à carreira de defensor e com assento e voz no Conselho Superior da Defensoria Pública. A criação de uma Ouvido-

ria Externa em um órgão de sistema de justiça é entendida, portanto, como uma conquista dos movimentos sociais e uma inovação de controle social no sistema de justiça: “A criação de uma Ouvidoria externa, inserida em uma instituição jurídica, caracteriza um inovador mecanismo de controle e participação social que potencialmente gesta um novo referencial não apenas para as Defensorias, mas para todo sistema de justiça.”

Fundada no mesmo ato que criou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Ouvidoria-Geral, é descrita na Lei Complementar nº 988/2006, como um dos órgãos superiores da Defensoria Pública do Estado, junto à Defensoria Pública-Geral, as Primeira, Segunda e Terceira Subdefensorias Públicas-Gerais, o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado e a Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado.

No momento de sua concepção e até os dias de hoje, a criação de uma Ouvidoria de caráter externo e autônomo, inserida em uma instituição jurídica, caracteriza um inovador e importante mecanismo de controle e participação social apresentando um importante referencial para as Defensorias e para os demais órgãos do Sistema de Justiça.

A função designada pela Lei à Ouvidoria é o de participar da gestão e fiscalização da instituição e de seus membros e servidores e em sua atuação visa aprimorar as políticas de atendimento da instituição recebendo reclamações, sugestões e elogios dos usuários/as da instituição. A partir disso, fornece importantes referenciais para a avaliação e monitoramento das funções primordiais da Defensoria e ao impacto que é observado no Sistema de Justiça como um todo.

Além disso, e em consonância com o movimento de criação e idealização da Ouvidoria Externa, ela se encontra entre os mecanismos de participação social e popular da Defensoria, a Ouvidoria-Geral se apresenta como o meio pelo qual a sociedade pode se manifestar e participar de forma ativa da construção e avaliação dos serviços prestados pela instituição.

Além do seu grupo de apoio administrativo interno, compõe a Ouvidoria-Geral o Conselho Consultivo, que também é previsto pela Lei Complementar nº 988/2006 e que tem por objetivo acompanhar os trabalhos do órgão e formular críticas e sugestões para o aprimoramento dos serviços da Defensoria Pública, constituindo canal permanente de comunicação com a sociedade civil.

O Conselho Consultivo é, portanto, a institucionalização da ampla e di-

versa participação social permanente na Defensoria Pública. Assim, a sociedade politicamente organizada está representada no corpo institucional da Defensoria Pública, tanto pela própria figura da/o Ouvidora-Geral, quanto através de seu Conselho Consultivo.

Composição do Conselho Consultivo - diversidade temática e representatividade étnico racial e de gênero

O Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral é composto por 27 membros, sendo 11 (onze) titulares, 11 (onze) suplentes e 5 (cinco) membros de notório saber, sem que, atualmente, haja diferenciação funcional entre eles. O Conselho é formado por lideranças, ativistas e representantes de entidades e organizações sociais compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria Pública do Estado.

Cabe ao Conselho acompanhar os trabalhos da Ouvidoria-Geral e formular críticas e sugestões para o aprimoramento dos serviços prestados pelo órgão, constituindo um canal permanente de comunicação com a sociedade civil. De acordo com as normativas, as reuniões do Conselho devem ocorrer bimensalmente, em que pese atualmente ocorram mensalmente, e são presididas pela/o Ouvidor/a-Geral.

Conforme determinado pelo Art. 39, § 3º da Lei Complementar 988/2006, as funções de membro do Conselho Consultivo não são remuneradas e seu exercício é considerado serviço público de natureza relevante. Os membros do Conselho Consultivo são designados pelo/a Defensor/a Público/a-Geral do Estado, com base em indicação feita pelo/a Ouvidor/a-Geral, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, sobre pessoas e representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria Pública do Estado.

Atualmente, o compromisso democrático do/a Ouvidor/a-Geral e da Defensoria Pública também faz com que, para as nomeações do Conselho Consultivo, sejam considerados critérios de paridade de raça e gênero.

Além disso, a diversidade temática e de perspectivas de atuação social também são centrais para a composição de um Conselho diverso e qualificado. Nos tempos atuais, em 2024, compõe o Conselho Consultivo repre-

sentantes da academia, de organizações de direitos humanos, mas também representantes de movimentos populares de base - garantindo uma diversidade de saberes – que atuam nas mais diversas temáticas, tais quais: violência estatal, direitos da criança e do adolescente, situação carcerária, educação, luta por moradia e acesso à terra, acesso à justiça, população em situação de rua, movimento de mulheres, pessoas com deficiências e igualdade racial, entre outros. Além disso, desde 2023 o Conselho Consultivo conta com uma diversidade regional, tendo havido um espraiamento dos locais de origem dos conselheiros, com representantes da região metropolitana de São Paulo, da baixada santista e do interior do estado.

A representatividade de gênero também é uma premissa importante para o Conselho Consultivo, atualmente, além de ser presidido por uma mulher, a Ouvidora-Geral, Camila Marques, 19 dos 27 representantes são mulheres, e ocupam o cargo de 1ª e 2ª presidências também mulheres, sendo a 1ª vice-presidente uma mulher negra, Kátia Valérya dos Santos Souza.

A diversidade do Conselho e a qualificação de seus conselheiros se reflete na qualidade das opiniões e posicionamentos exarados pelo grupo, que respalda a atuação da Ouvidoria-Geral. Movimentos sociais, entidades do terceiro setor, acadêmicos(as) e juristas compõem o colegiado que vem se constituindo como importante espaço de incidência nas formulações das políticas públicas de acesso à justiça e trabalham em conjunto com a Ouvidoria para garantir que as mais diversas vozes ecoem dentro da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Funcionamento

O Conselho Consultivo tem seu funcionamento regido pela Deliberação CSDP nº 23, de 27 de outubro de 2006 e por finalidades institucionais precípuas acompanhar os trabalhos da Ouvidoria-Geral e formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, constituindo canal permanente de comunicação com a sociedade civil. Apesar de ser disposto legalmente como “parte” da Ouvidoria-Geral, ao observar o funcionamento e a dinâmica das relações entre Ouvidoria-Geral e Conselho Consultivo, é possível apresentá-lo como fundamento da Ouvidoria-Geral.

As atividades do Conselho, conforme previsto normativamente, devem acontecer em reuniões bimestrais. Diante, no entanto, da alta participação e engajamento dos Conselheiros atualmente são feitas reuniões mensais, além de grupos de trabalho com relatoria e reuniões bilaterais. Assim, além da reunião mensal da plenária ocorrem diversas outras reuniões temáticas entre os conselheiros e deles com a sociedade civil e com representantes da Defensoria Pública.

A partir desse ponto de vista, o Conselho Consultivo pode ser entendido como organismo regente da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, operando de maneira consultiva, mas também fiscalizadora e deliberativa.

O papel Consultivo

A Deliberação CSDP nº 23, de 27 de outubro de 2006, em seu artigo 3º, determina que na consecução de suas atividades o Conselho Consultivo poderá propor diretrizes à Ouvidoria-Geral, sugerindo metas e prioridades de atuação, obedecido o plano anual de atuação da Defensoria Pública do Estado, responder a consultas sobre matéria de sua atribuição, realizar audiências públicas para a discussão de temas pertinentes às atividades do Conselho Consultivo, dentre outras atividades.

Essas funções são exercidas, na prática, em muitas das atividades, corriqueiras do Conselho Consultivo, contudo, para fins descritivo, importa destacar como essa função do Conselho se realiza na prática e em relação com a Ouvidoria-Geral. Conforme determinado pelo Art. 26, inc. V da Lei Complementar 988/2006, a Ouvidoria-Geral compõe, como membro nato, o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tendo, contudo, apenas direito a voz, e não voto, conforme determina o § 1º do mesmo artigo e lei. Diante dessa tarefa, o Conselho Consultivo tem importante papel na elaboração conjunta das opiniões exaradas pela Ouvidoria-Geral em seu assento no Conselho.

As discussões institucionais são sempre objeto de diálogo entre Ouvidoria e Conselho Consultivo, que, apresenta suas opiniões sempre as respaldando em seu acúmulo, a partir das interações e diálogos que estabelece com a sociedade civil, em seu papel de Ouvidoria, mas também nas opiniões cons-

truídas e discutidas com o Conselho Consultivo. Cita-se como exemplo as inúmeras manifestações do colegiado no Conselho Superior da Defensoria de São Paulo em temas de interesse da população, como o debate orçamentário, expansão, política de valorização da maternidade, entre outros.

De modo geral, quando o Conselho Consultivo é acionado para opinar sobre algum tema específico, formam-se Grupos de Trabalho com os Conselheiros especialistas no tema; é estabelecido contato com outros agentes relevantes da sociedade civil, bem como internos da própria Defensoria Pública. A partir desses diálogos, são recolhidas as opiniões sobre a temática e a partir disso elaboram-se as opiniões da Ouvidoria no Conselho Superior.

Essa função consultiva também é exercida quando o Conselho Consultivo, em um papel de agente político e fórum qualificado de discussão sobre política de direitos humanos, se coloca publicamente em notas ou textos sobre temas discutidos pela opinião pública.

Experiências práticas dessa atuação serão descritas mais adiante.

Papel fiscalizador e deliberativo

Outra função do Conselho Consultivo estabelecida pelo Conselho Superior se relaciona ao Plano de Atuação da Ouvidoria-Geral. O Art. 4º da Deliberação CSDP nº 23, de 27 de outubro de 2006 determina que cabe ao Conselho Consultivo fiscalizar todos os atos da Ouvidoria-Geral, participando ativamente da gestão do Órgão, contribuindo para a elaboração e fiscalização do plano anual de atuação, e fiscalizando especialmente as atividades institucionais.

Além do papel de fiscalização, o Conselho Consultivo atua de maneira deliberativa em alguns contextos. O primeiro deles é na seleção do Prêmio Justiça para Todas e Todos - Josephina Bacariça, que foi criado pela Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública com o intuito de mobilizar a sociedade a reconhecer publicamente ações e práticas de relevância social, homenagear defensoras e defensores públicos, Órgãos da Defensoria Pública (que inclui as Unidades, Regionais e Núcleos Especializados) e servidores e servidoras.

A premiação é decidida pelo Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral, que se divide em grupos de trabalho de acordo com as diferentes categorias, seleciona as práticas a serem premiadas e validam as escolhas com a plená-

ria. Desde 2014 o Prêmio passa a homenagear, em seu nome, a militante Josephina Bacariça, que dedicou sua vida à promoção e defesa dos direitos humanos.

Além disso, no processo eleitoral para escolha da pessoa que ocupará o cargo de Ouvidor/a-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de SP é chefiada por pessoa externa aos quadros da carreira e escolhida pelo Conselho Superior da instituição a partir de uma lista tríplice elaborada pela sociedade civil.

A lista tríplice é elaborada mediante votação por três colégios eleitorais representativos da sociedade civil, sendo um desses colégios eleitorais justamente o Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral. Os demais são o Colégio Eleitoral de Conselhos Estaduais de Direitos, composto pelos Conselhos Estaduais de Direitos integrados na estrutura da Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, que possuam composição paritária ou majoritária da sociedade civil e que se habilitem como eleitores e o Colégio Eleitoral de entidades, composto por pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, legalmente constituídas, no mínimo, cinco anos antes da eleição, cujos objetivos estejam diretamente relacionados à promoção dos direitos humanos, à erradicação da pobreza e da marginalidade ou à redução das desigualdades sociais e regionais, com atuação em ao menos 1 município do Estado de São Paulo e que se habilitem como eleitoras.

O Conselho Consultivo da Ouvidoria e os Conselhos Estaduais de Direitos indicam candidatos a serem eleitos por estes respectivos colégios eleitorais. Já as entidades votam dentre aqueles candidatos da sociedade civil inscritos para eleição por este colégio. O candidato ou candidata com maior número de votos de cada um dos três colégios eleitorais integrará a lista tríplice a ser enviada ao Conselho Superior da Defensoria Pública.

5) Experiências exitosas

O Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo goza atualmente de um grupo e fórum de debate extremamente qualificado. Além disso, mesmo em meio a um cenário nacional de desvalorização de conselhos e colegiados que acometeu o país na última

década, o conselho da Ouvidoria esteve nas últimas gestões, fortalecido e engajado.

A troca constante entre os conselheiros e conselheiras e entre eles e a Ouvidora-geral garante a oxigenação constante dos temas debatidos pela Defensoria Pública através do ponto de vista de especialistas capacitados nos mais diversos assuntos. O plano de atuação da Defensoria Pública, bem como o plano de expansão e os critérios de atendimento da instituição foram todos objeto de escrutínio, debate e manifestação do Conselho Consultivo da Ouvidoria, fruto de processos metódicos de construção dessa opinião, como será demonstrado abaixo.

Além disso, o conselho Consultivo também participou de maneira ativa, comentando sobre o planejamento e resultados de projetos internos da Ouvidoria Geral, como por exemplo os projetos Ouvidoria Itinerante, Carta de Princípios Acesso à justiça na perspectiva de gênero e Lugar de Fala. Além disso, a partir do apoio do seu Conselho, a Ouvidoria pode sugerir a implementação de diversas alterações na dinâmica das confrências para garantir

Conferências e Plano de atuação

A cada dois anos, a Defensoria Pública realiza um Ciclo de Conferências para ouvir da população de todo o estado quais são os principais problemas enfrentados e as propostas de como a Instituição pode atuar dentro de suas atribuições para resolvê-los. Esse mecanismo de participação, que objetiva aperfeiçoar a Defensoria como expressão e instrumento do regime democrático, é dividido em duas etapas.

Na primeira são realizadas as Pré-Conferências Regionais, abertas a toda população local, com o objetivo de discutir os problemas e formular as propostas para atuação da Defensoria, bem como eleger delegados/as para representar as respectivas regiões na Conferência Estadual.

Na segunda etapa, na Conferência Estadual, por sua vez, todas as propostas eleitas nas Pré-Conferências Regionais são novamente debatidas e, ao final, são escolhidas as 30 (trinta) propostas que serão priorizadas pela sociedade civil.

O último ciclo de conferências contou com participação ativa e central dos Conselheiros Consultivos. A primeira etapa do IX Ciclo de Conferências, iniciada em agosto de 2023, incluiu 22 Pré-Conferências Regionais realizadas em municípios com Unidades da Defensoria Pública. Esses eventos foram abertos a toda a população local, convidada a debater e propor inicia-

tivas para a atuação da Defensoria Pública. Na ocasião, delegados/as foram eleitos/as para representar suas regiões na Conferência Estadual, a segunda etapa do Ciclo, realizada nos dias 1 e 2 de dezembro de 2023 em São Paulo.

As Pré-Conferências do IX Ciclo foram marcadas pelo recorde de participação popular em toda a história dos Ciclos de Conferências da Defensoria Pública, com 2.093 (duas mil e noventa e três) pessoas de diferentes municípios do estado de São Paulo participando. A Ouvidoria-Geral contou com seu Conselho Consultivo e com sua diversidade regional e de campos de saberes, para divulgação, mobilização social e comunicação do último ciclo, garantindo a participação massiva de movimento sociais e da sociedade civil ao redor de todo o estado, promovendo a democratização da Defensoria Pública, bem como a consolidação da instituição.

Na conferência estadual os delegados votaram 31 propostas que consideraram as mais relevantes nos temas de: Infância e Juventude; Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres; Diversidade e Igualdade Racial; Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente; Situação Carcerária; Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários; Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência; Direitos do Consumidor; Política de Atendimento e Educação em Direitos.

Essas propostas são divididas em resultado esperado e atividades e seu conteúdo é bem diverso, algumas são bem específicas, como por exemplo a meta 1.1 de 2024 é “implantar na Defensoria Pública política pública permanente para atendimento jurídico integral e multidisciplinar para vítimas de violência policial em todo o estado de São Paulo.” e outras são mais amplas, como por exemplo meta 2.5 do mesmo ano, que é “criar instrumentos de fomento nas administrações públicas estadual e municipais para construção e efetivação do combate ao desrespeito aos direitos e garantias constitucionais e civis das pessoas vítimas de preconceito e discriminação por orientação sexual, identidade de gênero, racial e religiosa.”.

A partir do material produzido na Conferência Estadual, a Primeira Sub-defensoria Pública-Geral realiza reuniões institucionais e apresenta ao Conselho Superior da Instituição uma proposta de Plano de Atuação da Defensoria Pública para os próximos dois anos.

A partir da proposta apresentada para aprovação do Conselho Superior, a Ouvidoria-Geral promoveu nos últimos ciclos a apreciação e discussão do Plano de Atuação no âmbito do Conselho Consultivo. Em 2024, o Conselho estudou os documentos apresentados, constituiu grupos de trabalho, reali-

zou consultas a parceiros/as e apresentou contribuições.

A metodologia proposta pelo relator do Grupo de Trabalho foi de busca ativa, assim, o Plano de Atuação foi enviado a 28 representantes/entidades da sociedade civil, considerando suas especialidades e afinidades com cada eixo temático para compartilhamento de avaliações e contribuições em torno das atividades previstas. Foram recebidas 29 contribuições, que foram compartilhadas com os núcleos especializados, que validaram 19 propostas.

Os representantes da sociedade civil organizada que participaram do processo de consulta apresentaram (i) dúvidas acerca de atividades previstas; (ii) complementações e ajustes de atividades e resultados esperados; (iii) propostas de novas atividades; (iv) necessidade de envolvimento de unidades e outros espaços da instituição para além dos Núcleos Especializados; (v) sugestões sobre as formas e dinamicidade das reuniões de monitoramento e avaliação. E das 19 propostas validadas pelo núcleo, todas foram acatadas pelo Conselho Superior.

Ressalta-se novamente, a relevância da diversidade regional, temática, de raça e gênero para o processo de avaliação do plano de atuação, buscando o aprofundamento do compromisso democrático da Defensoria Pública.

Expansão

O processo de expansão da Defensoria Pública do Estado de São Paulo também tem contado com participação ativa das Conselheiras e Conselheiros Consultivos/os. Durante o processo de discussão da expansão da instituição, o Conselho partiu do mapeamento das demandas históricas do próprio colegiado, demandas de movimentos sociais e sociedade civil e de discussão do plano. Ainda, travou diversos diálogos com a instituição, notadamente, com os ocupantes à época dos cargos da Primeira Subdefensoria-Geral, dos Núcleos Especializados, do Conselho Superior, que compartilharam temas relevantes para a discussão em pauta.

A partir disso, foi elaborada manifestação contemplando todos esses acúmulos e fazendo sugestões em relação à distribuição de cargo dos núcleos, bem como sobre a abertura de novas unidades.

Ouvidoria Itinerante

O projeto Ouvidoria Itinerante teve início em agosto de 2022 e tem como objetivo aproximar a Ouvidoria-Geral das realidades locais, contribuindo com a qualificação do atendimento prestado à população conforme as especificidades de cada localidade.

Foram realizadas 18 edições do projeto, sendo 16 visitas a unidades da Defensoria Pública no interior e região metropolitana do estado, e duas edições temática dedicadas ao atendimento da população em situação de rua e ao realizado por cargos de tutela coletiva de moradia.

O Conselho Consultivo teve papel a central na mobilização e na produção de conhecimento e sugestões institucionais que decorreram do projeto. Mais de 400 movimentos sociais e lideranças locais participaram das rodas de conversa, foram elaboradas mais de 80 recomendações e preparados 18 relatórios analíticos e propositivos.

Cada visita do projeto era composta por três momentos: (i) diálogos diretos com o público usuário que estará em atendimento, (ii) interlocuções com o corpo funcional e (iii) roda de conversa com a sociedade civil organizada. Como resultado desse projeto, a Ouvidoria-Geral e o Conselho Consultivo conseguiram mapear de maneira detalhada demandas e anseios das unidades da Defensoria Pública de todo o Estado.

Conclusão

A Ouvidoria-Geral e o Conselho Consultivo são atualmente importante fórum de discussão, mas também de monitoramento e incidência da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Ambas as instituições nasceram no estado da mesma origem e ao mesmo tempo que a própria Defensoria Pública, refletindo um processo amplamente democrático de respostas aos anseios da sociedade civil organizada para garantir à população vulnerável paulista o direito ao acesso gratuito à justiça.

Observar o funcionamento do Conselho Consultivo, enquanto conselho formado por movimentos sociais, entidades do terceiro setor, acadêmicos(as) e juristas e como espaço de incidência nas formulações das políticas públicas

de acesso à justiça garantindo vozes diversas Defensoria Pública do Estado de São Paulo, é um importante medidor democrático.

Assim, além das funções legalmente previstas e já constituídas, a sua valorização, engajamento, incidência e mesmo sua existência devem ser enxergadas como termômetro das instituições democráticas dentro e fora do sistema de justiça, precisando, portanto, serem validadas e valorizadas enquanto tal.

Galeria de fotos do Seminário

Galeria de fotos do Seminário

PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO

Dia 9/10 - SEGUNDA-FEIRA

19h - Mesa de abertura: Saudação das autoridades presentes

19h30min - Experiências de participação social na América Latina

Dia 10/10 - TERÇA-FEIRA

15h - Acolhimentos no sistema de justiça: desafios para a sua efetivação

17h - Carreiras do sistema de justiça: a falta de presença interdisciplinar

19h - Proteção de defensores de direitos humanos e o tratamento encontrado no sistema de justiça

Dia 11/10 - QUARTA-FEIRA

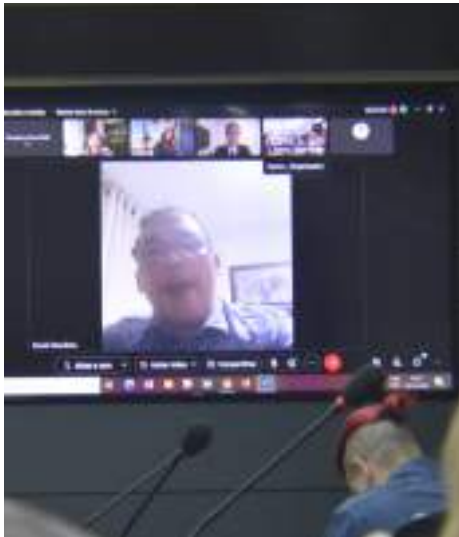
14h - Perfis no sistema de justiça: ausências sentidas

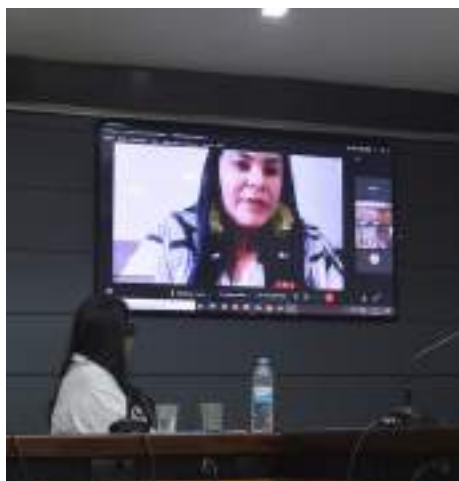
16h - Mediação de conflitos fundiários e o direito à moradia (trazer as experiências do Pará e do Paraná)

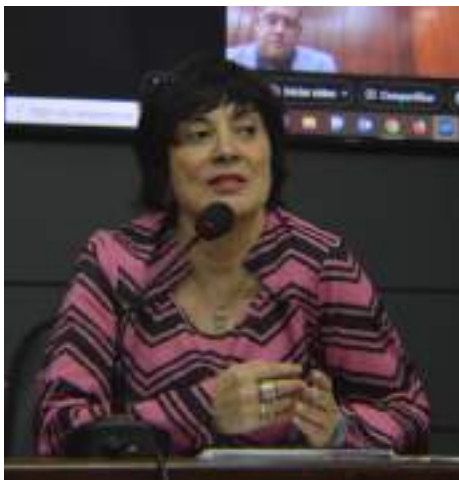
19h - Conselho consultivo da Ouvidoria da Defensoria: uma ampliação do diálogo democrático

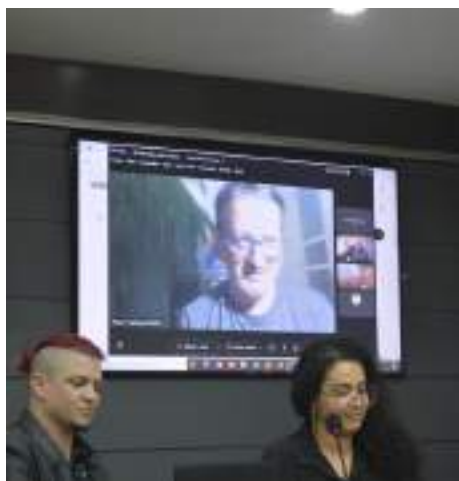






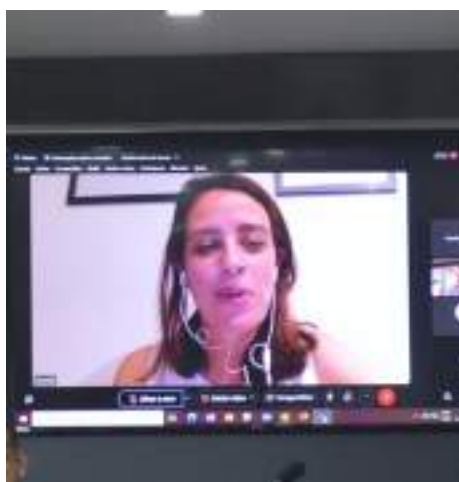
















PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:
JONATHAN HIRANO

Este E-book foi diagramado entre os meses de fevereiro a abril de
2025, com tipos Garamond no corpo do texto e título.

PARTICIPAÇÃO
RESPEITO
DIVERSIDADE
EMPODERAMENTO
DIREITOS
INCLUSÃO
DIÁLOGO
EDUCAÇÃO
MORADIA
HABITAÇÃO
FORMAS NORM
ANCESTRALIDADE
REPRESENTATIVIDADE
LEIS

REALIZAÇÃO



OUVIDORIA
DEFENSORIA PÚBLICA
RUA DO RIO GRANDE DO SUL



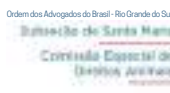
CRESSRS
CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇOS SOCIAIS - RIO DE JANEIRO



**Comissão de
Cidadania e
Direitos
Humanos**



APOIO



UNIDADE
JUSTIÇA
SOCIEDADE
DIREITOS HUMANOS
EMANCIPAÇÃO
REVISÃO
INDÍGENAS
LGBTQIAP+
LEGISLATIVO
DEFICIENTES
MULHERES
MEIO AMBIENTE
TRABALHO
ACOLHIMENTO
CORTES
DEMOCRACIA
COMUNIDADES
EX
QUILOMBO