

São Paulo, 08 de outubro de 2021

Ofício NCDH nº 63/2021

Assunto: Nota técnica sobre o PL 01-00734/2020 que cria a Lei Mães de Maio que estabelece um Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio da atenção social, simbólica e de saúde.

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais, pelos/as Defensores/as subscritores/as, representantes do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, criado pela Lei Complementar estadual nº 988 de 09 de janeiro de 2006 vem, respeitosamente, à presença de Vossas Excelências, apresentar Nota Técnica a respeito do PL 01-00734/2020.

Ao ensejo, reiteramos votos de elevada estima e consideração.

Davi Quintanilha Failde de Azevedo
Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Fernanda Penteado Balera
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

NOTA TÉCNICA

1. Breve contextualização

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) é uma instituição permanente, cuja função é assegurar, gratuitamente, a cidadãos e cidadãs em situação de vulnerabilidades diversas, a promoção dos direitos humanos, por meio de assistência jurídica e de defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos.

O Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH) é um órgão que compõe a estrutura da DPESP, cuja missão é atuar pela promoção e proteção dos direitos humanos dos chamados grupos sociais vulneráveis, dentre os quais se incluem as vítimas de violência e de desaparecimento forçado.

Em razão dessa atuação, o NCDH acompanha as demandas apresentadas sobretudo pelos movimentos sociais como o Movimento Independente Mães de Maio, tendo no último ano realizado eventos¹, publicações² e apresentado denúncia junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, juntamente com a Conectas, o Movimento Independente Mães de Maio e familiares de pessoas desaparecidas no contexto dos crimes de maio de 2006³.

Em que pese a existência de outras normativas que tratam do tema, como a Lei Estadual nº 15.501/2014 que institui a Semana Estadual das Pessoas Vítimas de Violências no Estado de São Paulo, a Lei Municipal nº 17.167/2019 que institui a Semana Municipal das Pessoas Vítimas de Violências na cidade de São Paulo,

¹ “Desaparecimento forçado de pessoas: contexto atual e estratégias de defesa”, evento realizado no dia 12 de maio, pelo NCDH, em parceria com a Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Movimento Independente Mães de Maio e a Conectas. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mxlZBe-Fd9E&feature=youtu.be>

² Caderno da Defensoria Pública do Estado. v. 1, v.1. São Paulo: EDEPE, 2016. “Direitos Humanos: Defesa de vítimas de desaparecimento de pessoas” Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume29.aspx

³ Denúncia admitida pela Comissão Interamericana em 28/07/2021. CIDH. Relatório No. 155/21. Petição 151-15. Admissibilidade. Marcos Rebello Filho e outros. Brasil. 28 de julho de 2021.

e a Lei Municipal nº 3.428/2018, que institui a Semana Municipal das Pessoas Vítimas de Violências em Santos, verifica-se a importância da regulamentação da proteção específica desse grupo, ainda que utilizando o sistema de garantias já existente, sob pena de se manter as vítimas de violência e de desaparecimento forçado desassistidas, dada a complexidade das demandas por elas apresentadas.

A ausência de previsão normativa a respeito do tema, no entanto, vai na contramão da história, na medida em que as violações de direitos nessa seara são sistematicamente reproduzidas há décadas.

Em 2021, completa-se uma década da criação da Comissão Nacional da Verdade: instituída temporariamente no Brasil a partir da Lei nº 12.528 de 2011, foi um passo do Estado brasileiro para investigar as graves violações de direitos humanos cometidas por seus agentes, entre os anos de 1946 até 1988, quando foi promulgada a atual Constituição Federal.

A Comissão Nacional da Verdade divulgou seu Relatório Final no ano de 2014, quando encerrou as suas atividades. Trata-se de material de grande valor democrático, que se refere a um período importante da história do Brasil, especialmente porque compreende a ditadura militar, que perdurou no país de 1964 a 1985. No entanto, não é correto dizer que a violência do Estado verificou-se apenas durante o período ditatorial; ela segue ocorrendo, como demonstra o episódio recente da chacina do Jacarezinho, que escancara a violência dirigida contra determinados segmentos da sociedade, especialmente pessoas negras. Sem perder de vista o período colonial nas Américas, seria incoerente com a nossa realidade afirmar que a redemocratização, após 21 anos de ditadura, faria cessar a violência de Estado ou mesmo reduzi-la em pouco tempo.

De acordo com o projeto *Political Terror Scale* (PTS) , que mede por uma escala de 1 a 5 o grau de violações de direitos cometidas pelos Estados, todos os

países da América Latina, que passaram pelo processo de justiça transicional nas décadas de 1980 e 1990, tiveram melhoras na situação dos direitos humanos após a redemocratização, exceto o Brasil⁴.

No que diz respeito ao desaparecimento forçado, apenas em abril de 2011 a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas foi ratificada pelo Estado brasileiro, sendo promulgada em maio de 2016. Porém, o delito de desaparecimento forçado ainda não ganhou uma tipificação no direito interno, limitado a somente um projeto de lei (PLS nº 245 de 2011, que recebeu o número PL 6240/2013 na Câmara dos Deputados), ainda não submetido a votação,

O período de 12 a 21 de maio de 2006 ficou marcado, no Brasil, pelos “Crimes de Maio” – uma série de mortes e desaparecimentos forçados cometidos por agentes do Estado. Os Crimes de Maio de 2006, tratados na justificativa do presente projeto de lei, são expressão da violência institucional do Estado brasileiro e da prática do desaparecimento de corpos. Passados mais de quinze anos, ainda há omissões nas investigações e as famílias seguem sofrendo, seja com a perda repentina e abrupta de seus entes queridos, seja pela ausência de informações sobre o que ocorreu com as vítimas e seu atual paradeiro.

De acordo com o relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, produzido a partir de Missão realizada no Brasil pela CIDH no final do ano de 2018 e publicado em 05 de março de 2021⁵, a CIDH observou com imensa preocupação que uma parte importante e crescente da violência letal no Brasil se deve à ação de agentes estatais. Ressaltou também que a maioria das vítimas nesses casos foram jovens, afrodescendentes em situação de pobreza e que esse tipo de violação de direitos humanos já foi investigado pelo sistema interamericano de direitos humanos, como no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil⁶. No mesmo relatório, a Comissão faz menção aos

⁴ Projeto iniciado na década de 1980, por docentes e estudantes da Universidade de Purdue, nos EUA, utiliza critérios segundo o grau dessas violações, dentre as quais estão as execuções sumárias, as torturas, os desaparecimentos forçados e as prisões arbitrárias. Disponível em: <http://www.politicalterroryscale.org/About/History/>.

⁵ Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>

⁶ Corte IDH. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentencia de 16 febrero de 2017. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 1, 208, 323.

Crimes de Maio de 2006, destacando a violação de direitos decorrentes de execuções extrajudiciais que marcaram aquele episódio.

Tais ponderações demonstram que a redemocratização, por si só, não fez cessar a violência de Estado cometida contra as populações historicamente perseguidas - pessoas negras, pobres, periféricas, povos e comunidades tradicionais, entre outras. E muito embora se trate de problema social antigo, inexistente rede articulada para lidar com os efeitos produzidos pela violência estatal em sua especificidade.

A criação de um Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio da atenção social, simbólica e de saúde, portanto, revela-se fundamental e deve ser assegurada por arcabouço normativo que revista de segurança jurídica a política pública destinada às pessoas historicamente revitimizadas por essa lacuna.

2. Da importância da criação de um Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio da atenção social, simbólica e de saúde

Conforme exposto acima, não se ignora a existência de rede de atenção a todos os cidadãos por meio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e da Secretaria de Saúde, bem como as normativas atinentes à Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU). Não obstante, nota-se que a inexistência de fluxo estabelecido e a desarticulação da rede para atender aos efeitos deletérios da violência estatal faz com que não se torne possível o enfrentamento adequado de seus impactos.

Os resultados decorrentes da violência estatal podem variar de ferimentos até morte, além de outros prejuízos psicológicos, morais e/ou físicos. Ainda, nas hipóteses em que há desaparecimento forçado, a violência institucional não se apresenta apenas pela atuação direta, em situações em que agentes públicos ocasionam o desaparecimento, mas também pela omissão estatal em realizar investigações efetivas em busca dos corpos desaparecidos e das devidas identificações quando localizados, o que muitas vezes sequer ocorre.

Assim, a atenção destinada a tais vítimas não pode se resumir ao acompanhamento psicológico, por meio do sistema público de saúde, ou a eventual inclusão em programa de transferência de renda, no âmbito da assistência social. A minimização dos impactos negativos oriundos do episódio de violência incluem a reintegração social das vítimas e a efetiva reparação do dano causado.

Neste aspecto, conforme estudo realizado em colaboração institucional entre o Centro de Antropologia e Arqueologia Forense da Universidade Federal de São Paulo – CAAF/UNIFESP e Centro Latino-Americano – Escola de Estudos Interdisciplinares e de Área da Universidade de Oxford, denominado “Violência do Estado no Brasil: um estudo dos Crimes de Maio de 2006 na perspectiva da Antropologia Forense e da Justiça de Transição”⁷, vale a remissão aos pilares da Justiça de Transição: (i) investigar, processar e punir os violadores de direitos humanos; (ii) revelar a verdade; (iii) oferecer reparação adequada; (iv) reformar as instituições e afastar os criminosos dos postos que ocupavam.

As medidas de apoio, reparação e memória são essenciais para uma mudança nesse cenário de grave violação de direitos humanos das pessoas desaparecidas e de suas famílias.

Na medida em que o atendimento adequado às vítimas se constrói no decorrer do tempo, a construção de um programa de enfrentamento que contemple a atenção social, simbólica e de saúde exige perenidade, havendo severos prejuízos na sua interrupção a depender das alterações de gestão de acordo com o mandato político vigente. Com a criação, por lei, do programa em questão, afasta-se a pessoalidade na prestação do serviço público, oportunizando uma resposta estatal sistematizada. É preciso que haja uma lei ordinária que regule assunto dessa relevância, gerando segurança jurídica e eficiência na garantia dos direitos das vítimas que se busca proteger.

⁷ Disponível em:

https://www.unifesp.br/reitoria/dci/images/DCI/CAAF/Relatorio_Crimes_de_Maio_de_2006.pdf

Prova disso são as constantes violações de direitos noticiadas à Defensoria Pública após longas esperas a respeito de medidas de atenção e reparação extrajudicial que não se efetivam.

E é justamente levando todo o exposto em consideração que o NCDH se manifesta pela necessidade da criação de **lei ordinária** para criação de um Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio da atenção social, simbólica e de saúde.

O princípio da legalidade é corolário do Estado Democrático de Direito, somos um Estado regido por *leis*: um comando geral e abstrato que garante a vinculação de *todos* cidadãos.

Nesta continuidade, o princípio da legalidade *estrita* é uma das maiores garantias para os gestores frente o Poder Público, uma vez que na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Trata-se de *total* subordinação do Poder Público à *previsão legal*, visto que os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a *lei*.

A Carta Magna, em seu artigo 37, *caput*, dispõe que *a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*.

Como leciona Hely Lopes Meirelles⁸, a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da *lei*, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade.

⁸ MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Evidente, portanto, que um tema tão caro para nossa sociedade e que tem sistematicamente sido negligenciado, gerando inclusive repercussão junto a organismos internacionais, precisa ser tratado com a seriedade e rigidez a que faz jus.

Levando isso em consideração, o Projeto de Lei nº 01-00734/2020 identifica claramente seus objetivos no artigo 6º, os quais contemplam: a garantia de atendimento integral a sobreviventes ou familiares de vítimas da violência estatal no sentido de minimizar os impactos negativos oriundos do episódio de violência; a reintegração destes indivíduos à vida social ou laboral, incluindo suporte social e de saúde; a efetiva reparação; a atuação contra estigmas e processo de revitimização; a disseminação de informação sobre a prevenção da violência estatal e; o desenvolvimento de ações educativas.

O texto também propõe a organização do Programa em três frentes: (i) Suporte institucional; (ii) Proteção Social e (iii) Atenção em saúde.

No âmbito do Suporte Institucional, o projeto prevê que deve ocorrer o apoio imediato após o ato da violência e a articulação entre a rede de proteção social e os serviços de acordo com as necessidades da família inserida no Programa. Nota-se que a especialidade promovida permite maior adequação na prestação do serviço público, gerando assim maior eficiência na sua prestação (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal). E, mais do que isso, a inclusão das famílias no referido Programa pode vir a contribuir pelo menos parcialmente para a reparação do sofrimento experimentado, na medida em que o reconhecimento estatal do enquadramento como vítima de violência, independentemente de qualquer apuração de responsabilidade, pode produzir o efeito reparatório almejado no âmbito da dignidade de quem sofre o dano.

Nesse aspecto, o projeto aponta que nessa frente de atuação também deve ocorrer a busca pela reparação simbólica do dano sofrido em razão do episódio violento, minimizando os seus impactos negativos. Diante da impossibilidade de se retornar ao *status quo* anterior à violência, qualquer reparação será interpretada como simbólica e exigirá a apuração individual das necessidades dos indivíduos, o que

também é previsto no projeto por meio do acompanhamento familiar realizado por equipes técnicas destinadas a efetuar tal diagnóstico (artigo 7º, §2º).

Também merece destaque a previsão acerca do fortalecimento coletivo das vítimas e/ou familiares, com a promoção de encontros coletivos àqueles que se interessarem. Vale ressaltar que a luta do Movimento Mães de Maio é marcada pelo suporte mútuo dos familiares das vítimas que reafirmam sua identidade e dignidade no âmbito coletivo e promovem iniciativas para educação em direitos e construção de políticas públicas para reparação, fiscalização e prevenção de atos de violência estatal.

No que diz respeito à promoção de atividades de educação, o projeto prevê ainda: (i) a formação sobre direitos humanos e prevenção de violência para a Guarda Civil Metropolitana; (ii) a formação periódica das equipes responsáveis pela atuação no Programa, de forma a garantir os subsídios teóricos, técnicos e metodológicos sobre o tema e; (iii) a inserção do tema no currículo escolar, visando a prevenção e diminuição da exposição ao risco da violência por parte de crianças, adolescentes e jovens.

A frente de Proteção Social, por sua vez, é responsável pela inclusão da família em programas sociais, priorização da segurança alimentar e fortalecimento de vínculos comunitários e familiares. Atribui-se a coordenação desta frente à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, responsável pelo atendimento no âmbito do SUAS.

Por sua vez, a frente de Atenção à Saúde, voltada ao suporte médico e psicológico, deverá ser concretizada no âmbito do SUS e também capilarizada por meio dos Núcleos de Prevenção à Violência do Município, identificando as necessidades de saúde apresentadas. O texto destaca a necessidade de atendimento psicológico dos indivíduos inseridos no Programa de forma urgente e especializada de acordo com a natureza do trauma apresentado.

Revela-se fundamental que a aplicação das disposições do Projeto e inclusão das famílias no Programa se dê independentemente de decisão judicial ou de

apuração extrajudicial de responsabilidades sobre os episódios violentos. É de conhecimento notório, reforçado pelas denúncias existentes, algumas das quais indicadas acima, que apuração de responsabilidade é marcada por procedimentos burocráticos que se prolongam no tempo e por vezes não levam a qualquer conclusão a respeito da autoria. Não obstante, o dano enfrentado pelas vítimas e seus familiares é atual e se agrava a cada momento de inércia quanto aos seus efeitos deletérios. Por tal razão, a atenção social, simbólica e de saúde deve se dar de forma imediata e paralela com a atuação do sistema de garantias, em especial o Ministério Público, na investigação do ato de violência estatal, orientação jurídica e encaminhamento de eventual processo criminal (artigo 7º, §1º).

Por fim, reconhece-se que, por si só, uma lei não possui o condão de cessar a prática de violência estatal que sempre se fez presente na história do povo brasileiro. Tampouco se desconsidera a existência de órgãos e instituições responsáveis pela fiscalização dos abusos e dos procedimentos administrativos e/ou judiciais previstos em lei. Não obstante, além de promover a articulação dos envolvidos, o Programa atuará diretamente na disseminação da cultura de respeito à dignidade humana das pessoas vítimas de violência estatal e seus familiares e na prevenção dos episódios de violência, visando, portanto, não só a minimização dos impactos negativos das violações ocorridas, mas a capacitação continuada, individual e coletiva, de todos os envolvidos.

3. Da relevância da atuação Municipal

A criação do Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio de atenção social, simbólica e de saúde, proposta pelo PL 01-00734/2020, visa estabelecer um programa de proteção e assistência a pessoas vitimadas pela violência estatal no âmbito do território municipal, independentemente da origem da violência perpetrada (Agente Federal, Estadual ou Municipal).

Isso porque, trata-se de política pública com objetivo de proteção social e atenção à saúde especializada às vítimas diretas e indiretas dos casos de violência

estatal. Não se trata, portanto, de programa que visa atribuir responsabilidade ao ente estatal perpetrador do ato de violência – o qual deve ser devidamente apurado nas esferas civil e criminal – mas sim de atuar tão somente nos efeitos que o ato de violência gera sobre o indivíduo, no caso, efeitos sociais, econômicos e psicológicos. Em síntese, o foco do Programa é o bem estar do indivíduo afetado e não a atribuição de culpa ao ente estatal.

Nesse sentido a importância da atuação da rede municipal de assistência social e de saúde na prestação deste serviço especializado, nos moldes do PL 01-0074/2020, uma vez que é no âmbito do municipal que se dá a efetivação de muitos serviços públicos de assistência social. Cita-se, de forma exemplificativa, a capilaridade que os serviços públicos do Município de São Paulo possuem, a exemplo dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Unidades Básicas de Saúde (UBS), dentre outros. A capilaridade destes serviços de assistência social, permite que os objetivos desejados pelo Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal, conforme seu artigo 6º, sejam melhor alcançados com a implementação do Programa a nível municipal, visto a oportunidade de integração e sinergia entre o Programa a ser criado por lei e a rede de assistência já existente.

Ressalta-se que tal atuação municipal encontra-se respaldada no texto Constitucional. O artigo 24, XII estabelece a competência concorrente da União, Estados e Municípios para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. De igual sorte o artigo 30 I, II e VI, ao atribuir aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal no que couber e prestar os serviços de atendimento à saúde a população.

De igual sorte, o Título VIII – Da Ordem Social, estabelece parâmetros de descentralização da prestação dos serviços de assistência social, bem como de ampla participação da sociedade na formulação e monitoramento das políticas públicas, respaldando ainda mais a importância da atuação municipal na prestação e articulação dos serviços de assistência social, como o proposto pelo PL 01-00734/2020.



Assim, mostra-se pertinente e coetâneo com a ordem Constitucional vigente a adoção de medidas em âmbito municipal que visem o enfrentamento e mitigação dos efeitos deletérios acarretados aos indivíduos pela violência perpetrada por agentes do Estado.

4. Conclusão

Por todas as razões aqui expostas, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos apresenta esta Nota Técnica e opina que seja **aprovado na sua integralidade o Projeto de Lei 01-00734/2020** que cria a Lei Mães de Maio que estabelece um Programa de Enfrentamento aos Impactos da Violência Estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio da atenção social, simbólica e de saúde, reafirmando sua consonância com princípios que permeiam o Estado Democrático de Direito.

São Paulo, 8 de outubro de 2021.

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Fernanda Penteado Balera

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos