

Observações preliminares do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, Sr. Clément Voule

São Paulo, 8 de abril de 2022

Começo expressando o meu apreço ao Governo do Brasil por ter estendido um convite ao meu mandato para visitar o país com o objetivo de avaliar, num espírito de diálogo e cooperação, o nível do gozo pleno destes dois direitos civis e políticos no país. Gostaria também de agradecer ao Governo do Brasil pela cooperação antes e durante a minha visita. Espero que, após a minha partida, possamos continuar a trabalhar em parceria para garantir a todos o acesso pleno a estes direitos.

Agradeço também, em particular, os defensores da defensoria pública que se empenharam construtivamente neste diálogo, bem como a uma vasta gama de representantes da sociedade civil de todo o país, incluindo líderes de organizações de base, como comunidades quilombolas e negras, indígenas e sindicatos.

Aproveito também para agradecer sinceramente à Coordenadora Residente da ONU e a sua Assessora de Direitos Humanos, ao PNUD Brasil e ao escritório regional do ACNUDH pelo apoio que me prestaram antes e durante a minha visita.

Durante a minha visita, tive a oportunidade de viajar para Brasília, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. Também visitei as comunidades de Rio dos Macacos, Gamboa de Baixo e Abaeté, no estado da Bahia, e o Complexo da Maré, no Rio de Janeiro.

Em Brasília, me reuni com autoridades governamentais federais, incluindo o Ministro da Justiça, representantes do Ministério das Relações Exteriores, bem como o Procurador Geral e o Procurador Federal dos direitos do cidadão. Também me reuni com os parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com representantes de ambas as Comissões de Direitos Humanos. Tive reuniões com representantes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional de Direitos Humanos, assim como com autoridades federais e estaduais, no Ministério Público, Defensoria Pública e Segurança Pública. Também me reuni com os membros da Equipe de país das Nações Unidas, a comunidade diplomática e representantes de organizações da sociedade civil que trabalham em questões ambientais, de gênero e raciais. Por último, mas não menos importante, me reuni com sindicatos nacionais e lideranças comunitárias, incluindo indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais.

Apresentarei agora algumas das conclusões preliminares e recomendações no espírito de manter um diálogo construtivo baseado nas informações recebidas antes e durante a minha visita. Vou elaborar essas conclusões preliminares de forma mais detalhada em um relatório que será apresentado na 53ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU em junho de 2023. Essas conclusões preliminares possivelmente não refletirão todas as questões que me foram apresentadas, nem todas as iniciativas empreendidas pelo Governo do Brasil.

1. Conjuntura política.

A visita ocorre em um momento importante e delicado precedendo as eleições gerais que devem ocorrer em outubro de 2022. Preocupa-me o ambiente polarizado que poderia desencorajar os cidadãos de votar nas próximas eleições.

O contexto de ameaças e violência, incluindo ameaças de morte contra candidatos e candidatas, me chamou a atenção. Em particular, é estarrecedor o alto número de assassinatos na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro. Tais ações geram terror entre a população e impedem que aqueles dispostos a concorrer se sintam seguros para se candidatarem. Dado isso, o risco de ser vítima de violência aumenta consideravelmente perante a possibilidade de ser eleito nas eleições.

Embora a legislação recentemente aprovada sobre violência política possa ser vista como um passo relevante para a proteção de candidatos e candidatas e representantes eleitos, não abrange o trabalho de todos aqueles que apoiam as suas campanhas e mandatos.

2. Iniciativas promissoras e boas práticas

Parabenizo a nova lei (N. 14.215), de 7 de outubro de 2021, que oferece mais segurança as parcerias entre a sociedade civil e as autoridades públicas no contexto da pandemia da COVID-19. Esta lei é um exemplo do papel que a sociedade civil pode desempenhar na elaboração de legislação e garante o trabalho contínuo das organizações da sociedade civil. Neste caso específico, foi uma colaboração entre a Plataforma para um Novo Marco Regulatório para Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e a Frente Parlamentar Mista em Defesa das Organizações da Sociedade Civil (FPOSC). Vejo com bons olhos esta iniciativa, apesar da luta necessária para que entrasse em vigor.

Felicitó o Parlamento pela criação do Observatório Parlamentar da RPU, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e das Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com o Escritório das Nações Unidas no Brasil. Este observatório tem acompanhado a implementação das recomendações da RPU e produzido relatórios específicos que abrangem uma série de temáticas de direitos humanos, incluindo a liberdade de reunião e associação pacífica.

Saúdo os manuais de boas práticas sobre o fortalecimento e ampliação das audiências de custódia em decorrência da parceria entre o UNODC, o Conselho Nacional de Justiça e o PNUD, por meio do Programa Fazendo Justiça.

Fiquei satisfeito em tomar conhecimento de que existem muitas instituições estatais que se ocupam da proteção dos direitos humanos, incluindo os direitos de reunião e associação pacífica, como é o caso da Defensoria Pública. Manifesto a minha admiração pelo trabalho que realizam e encorajo-os a prosseguir os seus esforços na execução do seu mandato. Insto o Estado a assegurar os recursos adequados, incluindo orçamentais, para a criação de defensorias públicas em todas as cidades do país. Garantindo a acessibilidade destas instituições por parte de grupos vulneráveis e marginalizados.

3. Desafios

Durante a minha visita, as comunidades e as partes interessadas que conheci levantaram, entre outros, os seguintes desafios que podem dificultar o pleno gozo dos direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação.

3.1 Diminuição do espaço cívico/ Desmantelamento de espaços de participação da sociedade civil nas políticas públicas

Os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas são essenciais como via participativa.

O Brasil está passando por uma preocupante tendência de redução do espaço cívico. A abordagem hostil do governo às OSC, aos movimentos sociais e à mídia cria um ambiente hostil que reduz ainda mais o espaço público para o debate e a participação da sociedade civil.

Preocupam-me políticas que restringem a participação social e política, limitando espaços de consulta sobre políticas públicas e tomada de decisão. Desde 2019, pelo menos 650 conselhos, comitês e outros mecanismos

participativos foram fechados, enquanto os demais, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos, enfrentam sérios obstáculos ao funcionamento, incluindo questões orçamentárias e dificuldades administrativas para realizar suas reuniões. Esses conselhos são importantes espaços de garantia de diálogo entre o governo, a sociedade civil e as comunidades, sobre desafios de direitos humanos, como segurança alimentar, direito à terra, meio ambiente, cultura, acesso à educação, direitos dos indígenas e outras comunidades tradicionais, LGBTQI+, mulheres, pessoas com deficiência, entre outros.

Tem ocorrido um desmonte progressivo das políticas e programas de direitos humanos. Em diversas áreas como direitos da mulher, saúde, direitos trabalhistas, cultura, igualdade racial, proteção ambiental e direitos dos povos indígenas e quilombolas.

Há também um padrão consistente de descontinuação dos mecanismos de direitos humanos por meio da alteração de responsabilidades e redução orçamentária. Além disso, tais mudanças foram realizadas sem a participação da sociedade civil ou apesar de sua desaprovação.

É importante que o governo restabeleça esses mecanismos para permitir que as comunidades e a sociedade civil participem e contribuam na formulação de políticas nessas áreas.

3.2 Projetos de lei antiterrorismo que criminalizam os movimentos sociais

Houve uma diminuição significativa na prática, e no direito desde 2013, existem ameaças que estão afetando negativamente e limitando o gozo dos direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, como as leis antiterrorismo.

Há cerca de 20 projetos de lei no Congresso Nacional que pretendem ou podem em efeito criar um ambiente hostil que criminalize o ativismo e as atividades dos movimentos sociais usando a desculpa da segurança nacional e da luta contra o terrorismo. Expresso profunda preocupação com o Projeto de Lei nº 272/2016 e o Projeto de Lei nº 1595/2019. Ambos os projetos de lei têm avançado no processo legislativo e baseiam-se em definições amplas de terrorismo fazendo da legislação um instrumento fácil para criminalizar o ativismo.

O Projeto de Lei 1595/2019 criaria um sistema de ações antiterroristas com base em um conceito novo, amplo e indefinido de terrorismo. Ampliando os poderes de vigilância do Executivo e criando uma perigosa presunção de legalidade para as ações de combate ao terrorismo, sem mecanismos efetivos de controle e responsabilização quanto às intervenções abusivas que possam ser cometidas por agentes públicos. Este projeto de lei poderia reforçar os atos oficiais de intimidação, ameaças e o silenciamento de críticos do governo e opositores políticos, ao mesmo tempo levando à criminalização de movimentos sociais e à restrição de liberdades fundamentais.

Durante a minha missão, uma nova emenda foi proposta pelo governo, visando ampliar ainda mais a definição de terrorismo, incluindo "atividades política e ideologicamente motivadas", confirmando uma tendência de restrição do espaço cívico no país.

3.3 Acesso a armas e munições

Fiquei bastante alarmado ao saber que o Brasil adotou recentemente legislação para facilitar o acesso a armas e munições no país, bem como a posse de armas. Evidências apontam claramente que armar a população leva a mais violência em vez de preveni-la.

Quase todos os interlocutores que conheci demonstraram forte preocupação com a violência potencial durante os próximos processos eleitorais devido ao aumento do acesso a armas e munições. Muitos também levantaram suas preocupações em relação à possível interferência violenta de grupos ou indivíduos armados para evitar protestos aos quais são contrários.

3.4 Acesso efetivo à justiça e impunidade

A Constituição Brasileira de 1988 garante no seu artigo 5º, XXXV, o acesso à justiça para todos os seus cidadãos.

No entanto, ouvi muitas organizações da sociedade civil denunciarem o acesso à justiça como deficiente e a falta de responsabilização por violações dos direitos humanos. Um exemplo convincente é a morte da defensora dos direitos humanos e vereadora Marielle Franco, um caso que nunca foi totalmente investigado.

O Estado deve investigar de forma eficaz, rápida, exaustiva e imparcial o seu assassinato e tomar medidas contra os responsáveis em conformidade com o direito nacional e internacional.

Para todos aqueles que são candidatos a cargos e defendem os direitos humanos, a falta de responsabilização e a impunidade pelos crimes cometidos contra defensores dos direitos humanos envia um sinal errado e uma mensagem preocupante.

Outro exemplo da falta de responsabilização, é o caso de coletivos de mães que ainda estão pedindo justiça e responsabilização pela perda de seus filhos. Elas não pedem nada além daquilo que é previsto na legislação brasileira, mas vivem sob ameaça e medo constante de violência.

3.5 Discriminação estrutural e violência contra pessoas afrodescendentes e povos indígenas

Pessoas afrodescendentes são desproporcionalmente afetadas pela violência. Dados oficiais mostram que 77% das vítimas de homicídio são negras e são 2,6 vezes mais propensas a serem mortas do que indivíduos não negros. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 78,9% das pessoas mortas durante operações policiais em 2021 eram negras. A maioria dessas mortes ocorre no contexto da guerra às drogas.

Faço um apelo às autoridades para que revejam a estratégia do país em matéria da luta contra drogas e avancem no sentido da descriminalização do consumo. A atual guerra às drogas tem apenas destruído inúmeras famílias e uma geração de jovens negros. Muitas organizações que trabalham em comunidades afetadas pelo narcotráfico me relatam que elas são sistematicamente retratadas como apoiadores do crime ou cúmplices no tráfico de drogas.

A violência e a discriminação contra aqueles que praticam religiões de matriz africana continuam a ser preocupantes. O Plano Nacional para as comunidades afrodescendentes tradicionais não foi apresentado e está em fase de conclusão desde 2018. Mulheres defensoras de direitos humanos de religiões de matriz africana relatam ataques a seus locais de culto, e casas de oração indígenas foram incendiadas.

Várias violações dos direitos humanos dos quilombolas foram relatadas. A violência nos territórios das comunidades tradicionais atinge desproporcionalmente as mulheres e meninas e condeno estes ataques. Visitei a comunidade quilombola no Rio dos Macacos, cujo direito de preservar sua tradição ancestral é impactado por uma prolongada disputa territorial com a Marinha Brasileira.

3.6 Questões fundiárias e demarcação de terras.

A questão fundiária e a demarcação da terra têm sido a principal causa de protestos indígenas. O Brasil tem uma reforma agrária pendente há muitos anos que nunca foi totalmente adotado. A ação das indústrias extrativistas, do agronegócio e dos projetos de desenvolvimento é marcada pela ampla desinformação e, muitas vezes, pelo assédio contra as comunidades tradicionais. A demarcação e o registro de terras indígenas e quilombolas foram descontinuados.

Fui informado que existem iniciativas legislativas que visam enfraquecer os marcos normativos sobre o direito à terra e permitir a exploração econômica e mineração em terras indígenas, o que colocaria as comunidades indígenas em maior risco.

Exorto às autoridades para que evitem essa iniciativa, que criará mais tensões e aumentará os protestos com elevado risco de perda de vidas.

Estou alarmado com os relatos da sociedade civil e das pessoas defensoras dos direitos humanos que trabalham com questões do direito à terra sobre o aumento do assédio, os ataques físicos e a criminalização do seu trabalho.

4. Liberdade de Reunião Pacífica

O Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que prevê os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação nos termos dos artigos 21 e 22. A Constituição Brasileira garante a liberdade de reunião pacífica nos termos do artigo 5º, XVI que reconhece esses direitos para todos os brasileiros sem discriminação.

No entanto, recebi testemunhos do frequente uso excessivo da força e de violações dos direitos humanos em protestos.

Entre maio e julho de 2021, manifestantes antigovernamentais saíram repetidamente às ruas para exigir o impeachment do presidente Bolsonaro, mais vacinas contra a COVID-19 e o auxílio emergencial durante a pandemia. Em 29 de maio de 2021, em Recife, Pernambuco, manifestantes foram reprimidos pela polícia militar com gás lacrimogêneo e balas de borracha. Ações policiais também causaram ferimentos permanentes aos espectadores.

Protestos semelhantes ocorreram nos dias 3 e 24 de julho de 2021 em São Paulo, quando a polícia utilizou gás lacrimogêneo contra manifestantes.

Durante outra onda de manifestações pró-democracia em 2020, a polícia do Rio de Janeiro usou gás lacrimogêneo e balas de borracha para dispersar um protesto antirracismo.

Além disso, em 2019, o uso das Forças Armadas foi autorizado para monitorar a manifestação anual dos povos indígenas na capital do país, Brasília, o Acampamento Terra Livre.

A sociedade civil brasileira trabalha há anos para mudar a resposta do Estado aos protestos. No entanto, a resposta padrão do Estado continua a ser baseada no uso da força e na criminalização de ativistas. Também houveram iniciativas do Estado para reformar as leis penais, aumentar os mecanismos de vigilância, bem como processar criminalmente ativistas e líderes de movimentos sociais. Os casos de uso excessivo da força e de detenção arbitrária de manifestantes são recorrentes em todo o país.

A cobertura da imprensa, que é fundamental em qualquer democracia e uma ferramenta importante para prevenir a violência e garantir a responsabilização por má conduta durante os protestos, tem enfrentado sérios obstáculos. Meios de comunicação, jornalistas, artistas e outros profissionais da comunicação, especialmente mulheres e LGBTQI+, têm sido alvo de violência física e psicológica, inclusive no ambiente virtual.

Preocupa-me que o Brasil ainda não tenha construído mecanismos institucionais efetivos que integrem uma política nacional de segurança pública, nem implementado mecanismos efetivos de fiscalização em consonância com as normas internacionais. As poucas tentativas dos

governos estaduais de estabelecer protocolos para o uso da força são incipientes e ineficazes.

Embora eu tenha sido informado sobre o número de agentes policiais expulsos por suas corporações em diferentes estados, os depoimentos dos afetados pela violência policial indicam impunidade na maioria dos casos. A falta de fiscalização da atividade policial deixa margem para ações policiais excessivas e ilícitas com respostas repressivas a protestos em diferentes territórios, em áreas rurais e urbanas.

Preocupa-me que não exista um protocolo unificado claro para o uso da força durante os protestos nem um controle efetivo da polícia.

Também estou preocupado com o uso não regulamentado da tecnologia digital, como o reconhecimento facial durante protestos.

5. Liberdade de associação

A Constituição garante a liberdade de associação nos termos do artigo 5º, XVII.

O Brasil tem uma sociedade civil vibrante, ativa e diversificada que tem desempenhado um papel fundamental na luta pela justiça social, na preservação da democracia e do Estado de direito e, mais recentemente, no combate a COVID-19. Seu trabalho é importante e essencial para combater muitos dos desafios e violações de direitos humanos que o país enfrenta.

No entanto, recebi depoimentos de alguns grupos que enfrentam desafios, incluindo perseguições, ao formar associações e atuar em rede. Por exemplo, a comunidade quilombola do Quilombo Rio dos Macacos, no estado da Bahia, frequentemente enfrenta intimidações e ataques ao seu território, não podendo utilizar livremente os recursos de sua comunidade. As comunidades tradicionais estabelecem associações e redes para fortalecer sua capacidade de defender e proteger seus direitos de acesso a recursos essenciais para a vida e formas tradicionais de economia, vida social e religião. No entanto, a criminalização, a perseguição e os ataques contra os líderes fragilizam essas comunidades como um todo e colocam em risco a continuidade de seus grupos e associações.

Estou chocado com os níveis de violência contra pessoas defensoras de direitos humanos motivados por fatores estruturais, ou seja, racismo e ainda

mais com as políticas que restringem a participação e limitam os espaços de consulta sobre políticas públicas e tomada de decisão.

Pessoas defensoras de direitos humanos em outros locais, como as favelas, também enfrentam grandes dificuldades para se associar com segurança. Mulheres defensoras dos direitos humanos que tiveram familiares vitimadas por violência policial, relataram serem perseguidas e intimidadas por policiais por causa de seu trabalho para denunciar tais violências e buscar justiça para as vítimas. Muitas vezes, as pessoas que vivem em vulnerabilidade socioeconômica estão mais expostas à violência, incluindo a violência policial, quando organizam reuniões pacíficas ou agem em grupo e compõem movimentos sociais.

Fui informado que no contexto da Tragédia em Jacarezinho, em maio de 2021, o discurso oficial banalizou a morte de mais de 20 pessoas e desacreditou o trabalho realizado pelas organizações da sociedade civil sobre essa tragédia.

Pessoas defensoras dos direitos humanos trabalham em um ambiente marcado por crescente estigmatização, ameaças, assédio, ataques físicos e assassinatos. Defensores indígenas, da terra e ambientalistas e comunidades tradicionais, como as das pessoas afrodescendentes, enfrentam riscos graves e são alvos frequentes.

Preocupa-me que as vítimas recebam pouco apoio, mesmo quando relatam múltiplos ataques. Isso cria um ambiente de impunidade e impróprio ao trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos.

Lamento que as mudanças nas leis trabalhistas feitas em 2017 tenham reduzido consideravelmente o escopo de ação de vários sindicatos. Apelo ao Governo para que altere a legislação em conformidade com as normas internacionais em matéria de direitos humanos.

O direito à participação requer um ambiente mais amplo que valorize e leve em consideração o trabalho e a contribuição de todos os membros da sociedade, apoie e incentive seu engajamento e garanta que eles sejam empoderados e equipados com o conhecimento e a capacidade necessários para reivindicar e exercer seus direitos.

Além do fato de que o direito de associação está consagrado na constituição brasileira, relembro às autoridades que falar abertamente sobre questões

políticas nacionais e internacionais não equivale a uma afiliação a um partido político. Convido as autoridades a considerar a ação da sociedade civil como um complemento necessário e essencial à ação governamental.

Apelo às autoridades para que criem um ambiente propício e seguro para o trabalho da sociedade civil. Esse ambiente deve incluir, entre outros, a proteção de pessoas defensoras dos direitos humanos quando estão em risco, espaço de participação, a consulta sobre questões importantes relacionadas com direitos humanos, a luta contra a impunidade, o reconhecimento do seu trabalho legítimo e o acesso aos recursos sem restrições indevidas.

6. Recomendações

Faço as seguintes recomendações preliminares:

Recomendações ao Estado:

- **Criar as condições para um diálogo sincero entre a oposição e a maioria, a fim de preservar os ganhos democráticos do país.**
- **Estabelecer um diálogo entre as autoridades e a sociedade civil, a fim de criar condições propícias ao gozo das liberdades públicas e, em especial, dos direitos de reunião pacífica e de associação;**
- **Proporcionar ao sistema judiciário e penitenciário os recursos necessários para reduzir o número de detidos não condenados e garantir a sua independência.**

Liberdade de reunião pacífica

Recomendações ao Estado:

- **Alterar as leis antiterrorismo de acordo com as normas internacionais de direitos humanos;**
- **Desenvolver e implementar um protocolo unificado claro para o uso da força durante protestos e criar um órgão independente e eficaz para a supervisão da conduta policial;**
- **Garantir que, no caso excepcional de proibição de uma manifestação pacífica planejada, a ordem de proibição seja notificada aos organizadores dentro de um prazo razoável, permitindo que eles exerçam seu pleno direito a um recurso legal;**

- **Abster-se de utilizar tecnologia digital para vigilância e criminalização de defensores de direitos humanos e suas organizações.**

Liberdade de associação

Recomendações ao Estado:

- **Considerar a revogação de leis ou emendas que limitem o direito de associação.**
- **Garantir que o direito à liberdade de associação seja respeitado durante todo o processo eleitoral; quaisquer limitações devem cumprir os requisitos de legalidade, objetivos legítimos, necessidade e proporcionalidade, de acordo com o direito internacional dos direitos humanos;**
- **Garantir que todos os indivíduos, associações e partidos políticos estejam protegidos contra violência, assédio e intimidação;**
- **As comunidades tradicionais precisam estar livres do medo da perseguição e ter acesso a informações completas e detalhadas para que possam se reunir e se organizar livremente, a fim de construir processos de tomada de decisão autônomos;**
- **Criar e manter um ambiente seguro e propício ao exercício do direito de participação em assuntos públicos;**
- **Promover a participação das comunidades em todas as políticas públicas que as afetem;**
- **Reforçar as medidas de proteção de candidatos, dos eleitos e de suas candidaturas;**
- **Aperfeiçoar a legislação para a prevenção da violência política e a proteção de todos aqueles que defendem os direitos humanos;**
- **Investigar de forma eficaz, rápida, completa e imparcial o assassinato da Marielle Franco e tomar medidas contra os responsáveis, incluindo os mandantes, de acordo com o direito nacional e internacional;**
- **Fornecer àqueles que afirmam ser vítimas de uma violação de direitos humanos acesso igual e eficaz à justiça e fornecer remediação eficaz às vítimas, incluindo reparação.**

Recomendações à sociedade civil

- **Estabelecer programas de capacitação para atores da sociedade civil e comunidades vulneráveis tratando da conscientização sobre o uso de mecanismos internacionais de direitos humanos e monitoramento de violações de direitos humanos;**
- **Fortalecer o trabalho em rede para aumentar sua ação dentro das comunidades, em particular comunidades quilombolas e as comunidades indígenas.**

Recomendações à comunidade internacional

- **Apoiar iniciativas voltadas ao fortalecimento do espaço cívico no país;**
- **Reforçar o apoio ao trabalho das organizações e comunidades da sociedade civil e, em especial, às atividades destinadas às comunidades mais desfavorecidas;**
- **Cooperar com o Estado nos diferentes níveis, a fim de abordar as causas profundas da violência exercida contra pessoas defensoras dos direitos humanos e suas organizações em risco no país, incluindo o racismo, as desigualdades de gênero e outras práticas discriminatórias.**
- **Prestar assistência técnica ao país no contexto das próximas eleições gerais, em especial através do acompanhamento e da observação internacional das eleições**

Reitero minha gratidão por ter tido a oportunidade de visitar o Brasil durante esse período crítico e espero continuar nosso diálogo e discutir meu relatório completo quando o apresentar em junho de 2023 no Conselho de Direitos Humanos da ONU.