

# VIOLAÇÕES ESTRUTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL

## STRUCTURAL VIOLATIONS IN THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM: AN ANALYSIS BASED ON THE CASE FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRAZIL

### VIOLACIONES ESTRUCTURALES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL

Eduarda Peixoto da Cunha França<sup>\*</sup>

Tomás Araújo Pedrosa<sup>\*\*</sup>

Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega<sup>\*\*\*</sup>

1 Introdução. 2 Problemas policêntricos e realidades inconstitucionais: litígios estruturais e a violação sistêmica de direitos fundamentais no Sul Global. 3 Litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a condenação do Brasil no caso "Favela Nova Brasília vs. Brasil". 4 ADPF 635 e o caso Favela Nova Brasília: entre o diálogo e a divergência. 5 Remando contra a maré: a resistência do Estado Brasileiro no cumprimento da condenação pelo caso Favela Nova Brasília. 6 Conclusão. Referências.

<sup>\*</sup> Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Recife - PE - BR. E-mail: <eduardacunhaf@gmail.com>. <http://orcid.org/0000-0001-7163-923X>

<sup>\*\*</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador do "Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos - aSIDH". Recife - PE - BR. E-mail: <pedrosa02tomas@gmail.com>. <http://orcid.org/0000-0002-5640-4579>

<sup>\*\*\*</sup> Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UFPE, vinculada à linha de pesquisa "Justiça e Direitos Humanos na América Latina". Professora de Teoria Política e do Estado do Departamento de Direito Público Geral e Processual da UFPE. Coordenadora do Programa de Extensão "Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos - aSIDH" e líder do "Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais", ambos da UFPE. Coordenadora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA) da Faculdade de Direito do Recife da UFPE. Pós-doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law - Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School - Hamburg - Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE. Recife - PE - BR. E-mail: <flavianne@gmail.com>. <http://orcid.org/0000-0002-2349-0167>



## RESUMO

**Objetivos:** O presente trabalho tem como objetivo central compreender se a condenação brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, provocou efeitos materiais e simbólicos capazes de auxiliar no enfrentamento de um litígio estrutural provocado pelo mau funcionamento do sistema de segurança pública no estado do Rio de Janeiro.

**Metodologia:** Adota-se o método dedutivo e pesquisa de cunho bibliográfico-documental, com abordagem qualitativa.

**Resultados:** Não obstante a importância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o descumprimento quase que integral das penalidades apresentadas na decisão que condena o Brasil pelas atrocidades cometidas no caso em questão demonstra o descaso do país com a efetivação dos direitos humanos, bem como uma evidente violação de obrigações internacionais. Destaca-se, ainda nesse sentido, que nenhuma das três medidas integralmente adotadas pelo Brasil, visando à superação do problema relativo ao sistema de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, têm caráter estrutural. Diante desse cenário, vislumbra-se que, até o presente momento, a sentença não provocou os efeitos materiais ou simbólicos pretendidos.

**Contribuições:** A condenação brasileira no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, apesar de não ter surtido todos os resultados objetivados, teve um efeito material inesperado: serviu como força motriz para a propositura da ADPF 635, conhecida como “ADPF das Favelas”. A referida Ação mostrou-se um importante instrumento de enfrentamento às nefastas violações a direitos humanos e fundamentais provocadas pela política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, bem como um marco no que concerne ao empoderamento das vítimas, que enxergaram no STF um foro de deliberação política e um *locus* no qual suas demandas poderiam ser atendidas. Ainda nesse sentido, a Ação aborda diretamente o fato de que a violência policial atinge, sobretudo, a população preta que habita as favelas, aspecto importante na luta contra o racismo estrutural. Essa realidade reforça a capacidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos de provocar impactos transformadores, bem como destaca a relevância do trabalho realizado pela Corte IDH, sobretudo em cenários de extrema desigualdade, exclusão e violência como o brasileiro.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Direitos Humanos; direitos humanos; litígios estruturais; Supremo Tribunal Federal.

## ABSTRACT

**Objetivo:** The main objective of this work is to understand whether the Brazilian conviction by the Inter-American Court of Human Rights (IDH Court), in the case of Favela Nova Brasília vs. Brazil, caused material and symbolic effects capable of helping to face a structural litigation caused by the malfunction of the public security system in the state of Rio de Janeiro.

**Methodology:** The deductive method and bibliographic-documentary research are adopted, with a qualitative approach.

**Results:** Despite the importance of the Inter-American Human Rights System, the almost complete failure to comply with the penalties presented in the decision that condemns Brazil for the atrocities committed in the case in question, demonstrates the country's disregard for the realization of human rights, as well as an evident violation of international obligations. It is also worth noting, in this sense, that none of the three measures fully adopted by Brazil, aimed at overcoming the problem related to the public security system in the state of Rio de Janeiro, has a structural character. Given this scenario, it is clear that, so far, the sentence has not caused the intended material or symbolic effects.

**Contributions:** The Brazilian conviction in the case of Favela Nova Brasília v. Brazil, despite not having produced all the conjectured results, it had an unexpected material effect: it served as a driving force for the proposal of ADPF 635, known as “ADPF das Favelas”. The aforementioned action proved to be an important instrument to face the nefarious violations of human and fundamental rights caused by the public security policy of the state of Rio de Janeiro, as well as a landmark in terms of the empowerment of victims, who saw in the STF a forum of political deliberation and a locus in which their demands could be met. Still in this sense, the Action directly addresses the fact that police violence affects, above all, the black population that inhabits the favelas, an important aspect in the fight against structural racism. This reality reinforces the capacity of the Inter-American Human Rights System to cause transformative impacts, as well as highlights the relevance of the work carried out by the Inter-American Court of Human Rights, especially in scenarios of extreme inequality, exclusion and violence such as the Brazilian one.

**Keywords:** Inter-American Court of Human Rights; human rights; structural litigation; Federal Court of Justice.

## RESUMEN

**Objetivo:** El objetivo principal de este trabajo es comprender si la condena brasileña por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso de Favela Nova Brasília vs. Brasil, provocó efectos materiales y simbólicos capaces de ayudar a enfrentar una disputa estructural provocada por el mal funcionamiento del sistema de seguridad pública en el estado de Río de Janeiro.

**Metodología:** Se adopta el método deductivo y la investigación bibliográfico-documental, con abordaje cualitativo.

**Resultados:** A pesar de la importancia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el casi total incumplimiento de las penas presentadas en la sentencia que condena a Brasil por las atrocidades cometidas en el caso en cuestión, demuestra el desprecio del país por la realización de los derechos humanos, como así como una evidente violación de las obligaciones internacionales. También vale la pena señalar, en este sentido, que ninguna de las tres medidas adoptadas en su totalidad por Brasil, destinadas a superar el problema relacionado con el sistema de seguridad pública en el estado de Río de Janeiro, tiene un carácter estructural. Ante este escenario, es claro que,

hasta el momento, la sentencia no ha causado los efectos materiales ni simbólicos pretendidos.

**Contribuciones:** La condena brasileña en el caso de Favela Nova Brasília v. Brasil, a pesar de no haber producido todos los resultados conjeturados, tuvo un efecto material inesperado: sirvió de impulsor de la propuesta de la ADPF 635, conocida como “ADPF das Favelas”. La referida acción resultó ser un importante instrumento para enfrentar las nefastas violaciones a los derechos humanos y fundamentales provocadas por la política de seguridad pública del estado de Río de Janeiro, así como un hito en lo que se refiere al empoderamiento de las víctimas, que vieron en la STF un foro de deliberación política y un lugar en el que sus demandas podrían ser atendidas. También en este sentido, la Acción aborda directamente el hecho de que la violencia policial afecta, sobre todo, a la población negra que habita en las favelas, aspecto importante en la lucha contra el racismo estructural. Esta realidad refuerza la capacidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para generar impactos transformadores, así como destaca la relevancia del trabajo que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en escenarios de extrema desigualdad, exclusión y violencia como como el brasileño.

**Palabras clave:** Corte Interamericana de Derechos Humanos; derechos humanos; disputas estructurales; Supremo Tribunal Federal.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, diversos Estados Democráticos de Direito vêm enfrentando o aumento de crimes violentos em seus territórios. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, mesmo com seus escopos transformativos e suas aspirações democráticas, parece não ter sido capaz de reduzir esse quadro, de modo que as políticas relacionadas à segurança pública se tornaram, cada vez mais, objeto de debate, sobretudo no que concerne ao provimento de serviços de policiamento (NEVES; ALVES, 2019, p. 51).

A violência policial, nesse sentido, aparece como um grave problema de Direitos Humanos no Brasil. Paradoxalmente, a organização que deveria proporcionar segurança à população parece ser uma das que mais viola Direitos Humanos, sobretudo da população economicamente hipossuficiente.

Esse talvez seja um dos reflexos históricos do violento processo de constituição do Estado Brasileiro, em que a Proclamação da República não veio acompanhada de uma plena incorporação do conceito de nação, de modo que os cidadãos brasileiros parecem carecer de uma identificação cultural capaz de estimular o reconhecimento da humanidade no outro. Em razão desse abismo entre a cidadania e seu real exercício, nota-se que, muitas vezes, os agentes da segurança pública se utilizam dos cargos que ocupam e dos poderes que possuem para revestir suas arbitrariedades e abusividades de legalidade.

Entre as principais vítimas fatais de violência policial estão jovens, negros e pobres (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 28). De acordo com dados oficiais, os homicídios, atualmente, afiguram como a principal causa de morte entre os jovens de 15 a 29 anos no Brasil, atingindo, ainda mais, jovens negros do sexo masculino, que residem em periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 29). Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde relevam que, dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, mais da metade (30.072, equivalente a 53,37%) eram jovens, dos quais 77% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do sexo masculino (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 29).

No Rio de Janeiro, estado brasileiro que ganha destaque pela violência enraizada e institucionalizada, aproximadamente 65% da população que morreu em 2015 é de negros ou mulatos. Estudos mostram, ainda nessa senda, que as chances de um jovem negro, no Rio de Janeiro, morrer por ação da polícia é cerca de 2,5 vezes maior que a do jovem branco (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 117). Parece ser difícil, então, abordar a temática de segurança pública no Brasil sem tratar da questão racial e sem refletir sobre sua perpetuação pelo próprio sistema de justiça do país.

Logo, o presente artigo busca trazer reflexões relevantes acerca de violações massivas e reiteradas a direitos fundamentais de grupos vulneráveis no Brasil que foram reconhecidas em âmbito internacional. Desse modo, parte-se do seguinte problema de pesquisa: a condenação brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, provocou efeitos materiais e simbólicos capazes de auxiliar no enfrentamento de um litígio estrutural provocado pelo mau funcionamento do sistema de segurança pública no estado do Rio de Janeiro?

O caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil” foi julgado pela Corte Interamericana de Direito Humanos (Corte IDH) em 2017. Em síntese, trata das operações policiais realizadas nos anos de 1994 e 1995 no Rio de Janeiro, na Favela Nova Brasília, situada no Complexo do Alemão, nas quais ocorreram as execuções extrajudiciais de 26 civis (NÓBREGA *et al.*, 2022, p. 83). Além disso, foi relatado que três mulheres, sendo duas menores, foram torturadas e sexualmente violentadas pelos agentes da polícia (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 3).

Em detrimento da falha e da demora na investigação policial, que culminou na ausência de apuração e de punição das condutas praticadas, ficou cristalina a omissão do Estado Brasileiro na defesa de Direitos Humanos e o resguardo das garantias judiciais, razão pela qual o caso foi apurado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, posteriormente, submetido à Corte IDH. Após análise processual, o Brasil foi, por unanimidade, condenado pelas acusações, tendo como pena o cumprimento de diversas medidas, que visam à garantia dos direitos fundamentais e à justiça para as os familiares

das vítimas, bem como à implementação de uma reforma estrutural capaz de evitar que casos envolvendo a mesma matéria voltassem a acontecer no país.

Medidas estruturais podem ser definidas como aquelas que buscam transformar um “estado A”, violador de direitos fundamentais, em um “estado de coisas B”, no qual esses direitos são garantidos (FRANÇA; SERAFIM; ALBUQUERQUE, 2021, p. 36). Demandam, portanto, o reajuste ou a implementação de políticas públicas, assim como a alteração de diversas condutas por parte das instituições (públicas ou privadas) que, por intermédio de suas ações ou omissões, contribuem e/ou fomentam essas violações. São medidas de difícil cumprimento, pois suas metas não consistem em reparar ilícitos ocorridos no passado, mas reverter realidades inconstitucionais que demandam, para a sua superação (total ou parcial), tempo, investimentos financeiros e diálogo entre os Poderes, as instituições envolvidas e a sociedade.

Ademais, não raramente, problemas que requerem a prolação de medidas estruturais (os chamados “problemas estruturais”) estão enraizados no âmago das sociedades das quais fazem parte, unindo-se, frequentemente, a culturas e a comportamentos segregacionistas, punitivistas e preconceituosos. Essa realidade faz com que eles atinjam, frequentemente, as camadas mais baixas da população, que enfrentam, além disso, um completo descaso por parte das autoridades públicas. Apesar das dificuldades, a realização de uma reforma estrutural<sup>1</sup> é sempre um caminho interessante e profícuo quando se objetiva a concretização de mudanças sustentáveis e coletivas.

Nesse diapasão, o presente estudo não enxerga o Direito a partir de uma perspectiva meramente formal, mas sim de forma expandida, buscando compreender qual o seu papel na transformação de realidades que estão em desconformidade com as promessas constitucionais e qual a sua função na vida daqueles que suportam o ônus das deficiências estruturais na fruição de direitos fundamentais. Ademais, o artigo busca demonstrar a existência de correlações profundas entre a violação desses direitos e a dinâmica excludente de ocupação dos espaços urbanos no país.

Quanto à estrutura, o trabalho está segmentado em quatro partes, nas quais serão abordadas, respectivamente:

- a) o conceito e desdobramento da ideia de “policentria” e dos litígios estruturais;
- b) a condenação do Brasil no caso “Favela Nova Brasília v. Brasil” pela Corte IDH, com análise específica das medidas prolatadas (sobretudo as estruturais) e seu (não) cumprimento;
- c) uma análise da ADPF 635 (“ADPF das favelas”) enquanto exemplo de judicialização estratégica e mobilização social para o enfrentamento da

---

<sup>1</sup> Seja por meio de um processo judicial, de uma solução extrajudicial (a exemplo do TAC), seja por intermédio das instâncias políticas.

- violência institucionalizada na polícia do estado do Rio de Janeiro e, por fim;
- d) a resistência ou anuência do Estado Brasileiro em cumprir com as Sentenças da Corte IDH.

Utiliza-se, para tanto, o método dedutivo e pesquisa de cunho bibliográfico-documental.

## 2 PROBLEMAS POLICÊNTRICOS E REALIDADES INCONSTITUCIONAIS: LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A VIOLAÇÃO SISTÊMICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO SUL GLOBAL

O abismo entre os direitos fundamentais, garantidos na Constituição, e a realidade fática de países do chamado “Sul Global” - que enfrentam, em pleno Século XXI, problemas relativos à efetividade da dimensão objetiva dos direitos fundamentais gestados desde o Século XX - é evidente. Isso porque, diariamente, esses países lidam com problemas de difícil superação, que geram violações massivas e reiteradas de direitos fundamentais, provocadas, muitas vezes, por aspectos histórico-culturais e/ou pelo mau funcionamento ou mesmo pela ausência de políticas públicas voltadas ao enfrentamento adequado das necessidades triviais de suas populações (FRANÇA; NÓBREGA, 2022, p. 88). Um outro ponto relevante que agrava a situação dessas democracias é a falta de equilíbrio e respeito institucional (BRINKS; BLASS, 2017), fazendo, muitas vezes, com que o Executivo, Legislativo e Judiciário disputem poder ao invés de atuarem de modo cooperativo.

O conceito de “Sul Global” não diz respeito exatamente a uma questão geográfica. É uma metáfora para representar o sofrimento humano em países das regiões periféricas e semiperiféricas do sistema-mundo moderno (que, após a Segunda Guerra Mundial, foram denominadas de “Terceiro Mundo”), ocasionado pelo colonialismo e pelo capitalismo, sendo, também, uma forma de apresentar resistência a esses modos de opressão (SANTOS, 2010, p. 79).

A Constituição Federal de 1988 consolidou o Estado Democrático de Direito no Brasil. Trata-se de Constituição dirigente e aberta, que traz, em sua essência, uma série de normas programáticas, orientando a forma de funcionamento da máquina estatal para que todos os cidadãos tenham seus direitos plenamente assegurados.

As normas programáticas estabelecem direitos que demandam um “fazer” do Estado, ou seja, apresentam caráter vinculante em relação ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário, mas carecem de providências normativas e materiais do Poder Público para a sua concretização. Exemplo de normas programáticas são aquelas que tratam dos direitos sociais: saúde, educação, lazer, segurança, moradia, entre outros direitos.

Não raramente, em detrimento de bloqueios institucionais, da inércia deliberada das instâncias majoritárias ou mesmo da falta de coordenação e cooperação entre os

Poderes, determinadas situações, que provocam violações sistêmicas a diversos direitos fundamentais, surgem ou se perpetuam, à medida que nada é feito para superá-las. Sendo assim, com frequência, essas circunstâncias chegam ao Poder Judiciário como um “grito de socorro” (OSMO; FRANTI, 2021, p. 2135), oportunidade na qual os magistrados deparam-se com cenários inconstitucionais de difícil reversão.

Esses “estados de coisas” violadores de direitos são marcados pelo fato de que uma simples reparação individual de determinadas vítimas não é suficiente para dar fim ao problema como um todo, isto é, “sua complexidade exige soluções que vão além da simples determinação de um fazer ou não fazer, entregar coisa ou pagar quantia” (VIOLIN, 2019, p. 18), respostas costumeiramente utilizadas pelo Poder Judiciário em ações individuais. Isso porque, para que sejam efetivamente solucionados, é preciso que haja uma coordenação na atuação dos Poderes e uma reestruturação ou implementação de determinadas políticas públicas, sendo insuficiente a simples imposição de uma ordem.

A esses problemas não pontuais, que são de difícil superação e que afetam uma determinada camada social (sobretudo as mais pobres), dá-se o nome de “litígios estruturais”. Estes têm como uma de suas características centrais a policentria, conceito que, no campo do processo judicial, refere-se especialmente aos escritos de Fuller (1978).

O autor utiliza o conceito de policentria para caracterizar situações em que há diferentes pontos de influência que interagem entre si, de modo que uma alteração tem repercussões complexas e não necessariamente previsíveis. A metáfora utilizada por ele é a de uma teia de aranha, na qual, se algum dos fios é puxado, há impactos na teia como um todo [...] “ainda, se o puxão tem intensidade dobrada, não simplesmente as tensões se espalharão igualmente só que com intensidade também duplicada, mas haverá uma distribuição diferente das tensões” (FERRARO, 2015, p. 12). A situação é ‘policêntrica’, portanto, por ter ‘muitos centros’ – cada cruzamento de fios é um centro de distribuição de tensões diferente (FULLER, 1978, p. 385). Pode-se dizer, portanto, que litígios estruturais possuem diversos centros de interesse que necessitam de proteção jurídica, de modo que a mera solução de um deles não é capaz de dar fim ao problema como um todo, além de provocar tensões cujos efeitos são imprevisíveis.

Algumas outras características e peculiaridades de litígios estruturais podem ser sintetizadas da seguinte forma: as violações a direitos são dinâmicas e estão em curso, isto é, não são pontuais e isoladas; o foco da preocupação, nesses casos, não são as condutas específicas que deixam de observar direitos (e, conseqüentemente, geram sua violação), mas sim o próprio contexto (*background*) em que ocorrem; não é importante a averiguação de intenções e culpa para configurar esse tipo de litígio (pois o que se pretende é a transformação de uma realidade, e não a busca por um “culpado”); a causalidade é complexa, não existindo um “*natural stopping point*” (um ponto natural de encerramento) na análise de suas causas; fomentam, em geral, uma relação que se

prolonga no tempo entre as vítimas e as instituições, uma vez que os problemas só se resolvem a longo prazo (FERRARO, 2015, p. 15).

A identificação desses litígios, dessa maneira, não se faz com base na procura de intenções, motivações ou condutas individualizadas, mas sim em um conjunto de fatores. Isso porque diferentes atos, práticas, políticas e omissões que, isoladamente, podem até não configurar um ilícito ou ter consequências específicas previstas no ordenamento jurídico pátrio, combinam-se de maneira a formar uma violação estrutural. É necessário, portanto, para fornecer o tratamento adequado, que o objeto da análise (e alvo de possíveis soluções) seja apreendido de forma compatível com a sua amplitude (quer dizer: é preciso fazer uma “macroanálise” e não uma “microanálise” (FERRARO, 2015, p. 16).

É importante destacar que ações estruturais, quando convertidas em processos (também estruturais), podem provocar dois tipos de efeitos: simbólicos e materiais (GARAVITO, 2013, p. 15). Os primeiros estão interligados a aspectos subjetivos, como a mudança de percepção popular acerca do problema que se visa superar, por meio de sua ampla divulgação na mídia e do real conhecimento da população acerca de suas causas, consequências e da situação das vítimas; o reconhecimento do imbróglio enquanto uma “problemática de Direitos Humanos”, tendo em vista que, não raramente, litígios que se fundam na violação massiva e reiterada de direitos fundamentais são ignorados, ocultados ou subestimados; a atenção das autoridades para que estas se mobilizem e atuem de forma conjunta (quando necessário) para a superação do problema, entre outros. Em termos de teoria social, portanto, ensejam-se modificações culturais ou ideológicas em relação ao problema proposto pelo caso (GARAVITO, 2013, p. 9)<sup>2</sup>. Os segundos, por sua vez, estão relacionados a mudanças concretas, transformações visíveis e perceptíveis, capazes de reverter, na prática, a situação de desconformidade estrutural. Um bom exemplo de efeito concreto é a implementação ou reestruturação de uma determinada política pública.

Nos trabalhos acerca de processos estruturais, não é rara a percepção de que efeitos simbólicos são menos importantes que os materiais (ROSENBERG, 1991) ou, até mesmo, o questionamento acerca da importância daqueles. Apesar de saber a relevância dos efeitos materiais para a transformação de realidades sociais, é preciso ter em mente que, muitas vezes, é necessário modificar a percepção das autoridades, do povo e da mídia acerca de um determinado problema, por exemplo, para que ele possa, de fato, ser superado ou mitigado. Realidades inconstitucionais, então, são alimentadas não somente pela inércia e pelo bloqueio das instâncias majoritárias ou pela prestação

---

<sup>2</sup> Os efeitos simbólicos possuem um papel consideravelmente importante na luta por mudanças efetivas, pois, “mesmo quando as decisões judiciais em casos estruturais não viabilizam de forma imediata uma transformação social, podem ser importantes para redefinir os termos das lutas imediatas e de longo prazo entre os grupos sociais.” (LIMA; FRANÇA, 2020, p. 47).

deficiente de políticas públicas, mas também pelo imaginário de um povo acerca da matéria em questão.

O caso *Brown v. Board of Education*, que inaugurou a ideia de medidas estruturais, é um importante registro no sentido de que efeitos simbólicos importam. O caso girava em torno da cessação da segregação étnica no sistema público de ensino dos Estados Unidos, sustentada pela doutrina do “separados, mas iguais” (*separate but equal*), autorizada pela Suprema Corte do país em 1896, no caso *Plessy v. Ferguson*. Em 1954, quando o caso *Brown* chega à Corte, a questão da segregação racial é levantada novamente. Dessa vez, entretanto, o julgamento concluiu que a admissão de estudantes em escolas públicas do país com base na etnia, segregando afrodescendentes, seria inconstitucional (LIMA; FRANÇA, 2021, p. 357).

Apesar de a declaração de inconstitucionalidade ter sido festejada, existia um problema sério a ser enfrentado, afinal, se as escolas públicas estavam, até então, estruturadas a partir de um sistema segregacionista, como fazer para que elas se adequassem à decisão da Corte? E mais, como combater a resistência da população acerca de uma mudança que ia de encontro a uma cultura há muito tempo sustentada no país?

A complexidade de *Brown*, dessa forma, era enorme. Sua eficácia dependia diretamente de uma série de questões concretas e subjetivas, como: a mudança de hábitos, cultura, pensamento e *modus operandi* de toda uma sociedade, o estabelecimento de novos critérios para a construção de escolas, a substituição dos corpos docentes, a reorganização do sistema de transporte público para que este pudesse acomodar novas rotas e novas distâncias, a criação de uma nova alocação de recursos entre escolas e atividades, entre outras (LIMA; FRANÇA, 2021, p. 347).

Percebe-se, dessa forma, que uma boa parte das mudanças que precisavam ser implementadas dependiam de efeitos simbólicos. Até mesmo, para que reformas e implementações de políticas públicas fossem possíveis, era necessário pensar, inicialmente, numa mudança cultural, na superação de um pensamento coletivo que alimentava a nefasta realidade da segregação racial. Nesse sentido, a decisão de *Brown* funcionou como um pontapé inicial, ainda que a Suprema Corte, nesse momento, não tivesse definido que medidas deveriam ser adotadas para acabar com a segregação racial nas escolas, declarando que, a partir de 1954, a ideia de sistemas duais de ensino era insustentável e ilegítima.

É certo que as mudanças não ocorreram de forma imediata, mas sim de modo gradual. O reconhecimento, por parte de Cortes Constitucionais ou Supremas de um país (que, em geral, é o órgão judicial com maior prestígio), de que uma doutrina racista viola a Constituição, tem um grande significado, sobretudo para aqueles que são vítimas, diariamente, de ações (verbais ou físicas) preconceituosas. Ademais, a decisão, aos poucos, vai mudando a percepção popular acerca da questão, o que viabiliza, dentro

de um determinado espaço de tempo, que efeitos materiais se concretizem com maior facilidade e de forma mais célere.

O caso, assim, permite vislumbrar que não somente os efeitos simbólicos são importantes para que haja o reconhecimento de que existe um grave problema, violador de direitos fundamentais, que precisa ser superado dentro de uma determinada sociedade, como eles são capazes de provocar, a médio e longo prazo, efeitos materiais.

No Brasil, algumas ações estruturais já foram enfrentadas pelo Poder Judiciário. Nas instâncias inferiores, destacam-se a Ação Civil Pública do Carvão (Ação Civil Pública nº 93.8000533-4), o caso das creches no município de São Paulo (Ação Civil Pública número nº 0150735-64.2008.8.26.0002) e o caso da intervenção judicial na Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (Ação Civil Pública nº 0108149-70.2014.8.20.0001). No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, ganham notoriedade a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 (na qual se buscava a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro), ADPF nº 709 (proposta por partidos políticos buscando a criação de um plano de enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas no Brasil), ADPF n. 976 (requisitando o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional no que concerne às condições degradantes em que se encontram os moradores de rua do Brasil) e ADPF 635 (conhecida como “ADPF das favelas”), que será abordada no tópico seguinte.

### **3 LITÍGIOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: A CONDENAÇÃO DO BRASIL NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL**

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, compreendido como ramo do Direito Internacional cujo objeto central é a proteção da dignidade humana em todo o globo, tem sua origem vinculada à percepção de que a proteção do homem deve ultrapassar o âmbito interno dos Estados e ser uma preocupação da comunidade internacional (KLUGE; VITORELLI, 2017, p. 303).

Fortalece-se a ideia, desse modo, de que a proteção dos Direitos Humanos não deve ficar restrita ao domínio reservado do Estado, pois revela tema de legítimo interesse internacional. Logo, essa concepção inovadora trouxe duas consequências: 1) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, de modo que passam a ser admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos Direitos Humanos; 2) a cristalização do entendimento de que o indivíduo deve ter direitos protegidos no âmbito internacional, na condição de sujeito de Direito (PIOVESAN, 2014, p. 3).

Além do Sistema Global ou Universal de Direitos Humanos, gerenciado pela Organização das Nações Unidas, que tem como documentos básicos a Declaração

Universal dos Direitos Humanos (de 1948) e os Pactos Internacionais (de 1966), surgiram os sistemas regionais de proteção: Sistema Europeu, Sistema Africano e Sistema Interamericano. Vale ressaltar, nesse sentido, que os referidos sistemas não são excludentes entre si, devendo funcionar, conseqüentemente, de modo coordenado e complementar (KLUGE; VITORELLI, 2017, p. 304).

O Sistema Interamericano (SIDH), do qual o Brasil faz parte, tem sua estrutura normativa básica composta pela Carta da OEA (1948); Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); Convenção Americana sobre Direitos Humanos - ou "Pacto San José da Costa Rica" - (1969) e seu protocolo adicional sobre matéria de direitos econômicos, sociais e culturais - chamado de "Protocolo de San Salvador" - (1988).

Dessa sorte, nota-se que, no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, do qual o Brasil faz parte, também existem casos relacionados à litigância estrutural. Esse sistema regional de proteção aos Direitos Humanos é integrado por dois órgãos especializados da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Assim, enquanto a Comissão desempenha uma função de primeiro contato, fiscalizando e estimulando o cumprimento e a tutela de Direitos Humanos nos Estados-membros, a Corte representa um órgão jurisdicional, sendo composta por sete juizes nacionais formalmente eleitos pelos integrantes da OEA. Pode-se entender que a Comissão exerce o papel de defensora e promotora do integral cumprimento da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. No que concerne à Corte, faz-se um paralelo ao mais alto grau de jurisdição desse Sistema, de modo a julgar as violações de Direitos Humanos por Estados signatários da CADH ou por Estados que são membros da OEA, mas não assinam o Tratado. Nesse segundo caso, o fundamento jurídico que justifica a competência da Corte para apurar as transgressões é a Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem (1948, Bogotá).

Importa mencionar que o Estado Brasileiro se enquadra na primeira hipótese, visto que assinou o Pacto de São José da Costa Rica/CADH em 1969, internalizando-o em 1992. Há, portanto, uma vinculação direta do Brasil ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, seja pela via regional, seja pela via jurídico-internacional. É nessa perspectiva de reiteradas transgressões aos Direitos Humanos que é imputada ao Estado Brasileiro uma série de medidas oriundas das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual teve sua competência contenciosa e consultiva aceita e ratificada em 1998.

Nota-se que a data de internalização da Convenção (1992) diverge do momento em que o Estado reconheceu a competência da Corte, fato pelo qual se deduz a não automaticidade da anuência à jurisdição internacional. Todavia, essa ratificação se apresenta como fundamental para que a internalização do Tratado Internacional sobre

Direitos Humanos não se configure como uma estratégia meramente retórica e imagética.

Em seguimento, desde 1998, o Brasil torna-se passível de condenações pela Corte IDH, as quais se darão a partir da verificação das mais diversas violações aos Direitos Humanos, estipulando outorgas para que o Estado adote todas as providências necessárias, bem como estratégias de cunho estrutural, fundamentais para que as referidas situações sejam mitigadas e, em excelência, extintas.

Portanto, o que se percebe é que as Sentenças emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando da condenação do Estado, sempre estão acompanhadas de providências, sendo algumas de cunho indenizatório (reparatórias) e outras de caráter estrutural (reformadoras), dando azo para que o presente estudo busque entender, a partir do Caso Favela Nova Brasília x Brasil, se os casos estruturais, enfrentados pela Corte IDH, são eficazes ou ineficazes, tanto de uma perspectiva simbólica quanto material.

Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça produziu um Sumário Executivo sobre o caso, em que descreve a atuação da polícia civil e militar brasileira em duas operações na Favela Nova Brasília (Rio de Janeiro). A primeira incursão ocorreu em 18 de outubro de 1994, resultando na violação da integridade sexual de três mulheres adolescentes e na morte de 13 homens, dentre os quais quatro eram crianças à época (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 3). A segunda, realizada em 8 de maio de 1995, desencadeou, também, o homicídio de 13 homens (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 3). Diante da situação catastrófica, a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, aliada à Comissão de Investigação Especial, desempenhou a investigação das operações, que resultou em duas ações penais futuramente extintas devido à prescrição da pretensão punitiva estatal em decorrência do decurso do lapso temporal máximo prescrito em lei (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 12).

Em face da patente inércia do Estado Brasileiro em mobilizar recursos e esforços para dar andamento ao caso, este foi submetido ao Tribunal Internacional, respeitando o requisito substancial relacionado ao esgotamento da jurisdição interna. A Corte IDH, então, fixou uma série de medidas reparatórias, muitas delas com caráter estrutural, no intuito de mitigar os efeitos da nocividade dos agentes de segurança pública, quais sejam:

10. O Estado deverá conduzir eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. A respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995, o Estado deverá iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito desses fatos, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. O Estado

deverá também, por intermédio do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal, avaliar se os fatos referentes às incursões de 1994 e 1995 devem ser objeto de pedido de Incidente de Deslocamento de Competência, no sentido disposto no parágrafo 292 da presente Sentença. 11. O Estado deverá iniciar uma investigação eficaz a respeito dos fatos de violência sexual, no sentido disposto no parágrafo 293 da presente Sentença. 12. O Estado deverá oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas, e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem, após consentimento fundamentado e pelo tempo que seja necessário, inclusive o fornecimento gratuito de medicamentos. Do mesmo modo, os tratamentos respectivos deverão ser prestados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelas vítimas, no sentido disposto no parágrafo 296 da presente Sentença. 13. O Estado deverá proceder às publicações mencionadas no parágrafo 300 da Sentença, nos termos nela dispostos. 14. O Estado deverá realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso e sua posterior investigação, durante o qual deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas da presente Sentença, na praça principal da Favela Nova Brasília, no sentido disposto nos parágrafos 305 e 306 da presente Sentença. 15. O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial, no sentido disposto nos parágrafos 316 e 317 da presente Sentença. 16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença. 17. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente Sentença. 18. O Estado deverá implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde. Como parte dessa formação, deverão ser incluídas a presente Sentença, a 90 jurisprudência da Corte Interamericana a respeito da violência sexual e tortura e as normas internacionais em matéria de atendimento de vítimas e investigação desse tipo de caso, no sentido disposto nos parágrafos 323 e 324 da presente Sentença. 19. O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença. 20. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação

policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença. 21. O Estado deverá pagar as quantias fixadas no parágrafo 353 da presente Sentença, a título de indenização por dano imaterial, e pelo reembolso de custas e gastos, nos termos do parágrafo 358 da presente Sentença. 22. O Estado deverá restituir ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a quantia desembolsada durante a tramitação do presente caso, nos termos do parágrafo 362 desta Sentença. 23. O Estado deverá, no prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, apresentar ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para seu cumprimento. 24. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições e em cumprimento de seus deveres, conforme a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso tão logo o Estado tenha dado cabal cumprimento ao que nela se dispõe (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 88-89).

É importante destacar, nesse sentido, que a Corte IDH identificou, em diversas peritagens e declarações testemunhais que foram anexadas ao caso, bem como foi destacado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo enquanto *amicus curiae*, que, no Brasil, tornou-se uma prática comum que todos os relatórios sobre mortes ocasionadas pela polícia se registrem como “resistência seguida de morte” e que, no Rio de Janeiro em específico, usa-se a expressão “auto de resistência”<sup>3</sup> para referir-se ao mesmo fato (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 49). De acordo com a Defensoria, esse é o cenário ideal para os agentes que pretendem dar aspecto de legalidade às execuções sumárias que praticam.

O registro das execuções como “resistência à prisão” exercia um evidente efeito nas investigações, na gravidade com que se vislumbrava os fatos e na importância que se atribuía à identificação e punição dos responsáveis (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 49).

O perito Caetano Lagrasta, nesse sentido, apontou que os “autos de resistência” são classificados desde o primeiro momento enquanto “a ocorrência de um confronto que teve como resultado a morte de uma pessoa, ou seja, parte-se do pressuposto de que o policial respondeu proporcionalmente a uma ameaça ou agressão por parte da vítima que morreu” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 49). Logo, quando uma morte é designada como “autos de resistência”, dificilmente é investigada com diligência. Ao revés, as investigações tendem a criminalizar a vítima, pois, usualmente, são conduzidas com o propósito de determinar o crime que

---

<sup>3</sup> Nesse sentido: “Os representantes também mencionaram que a investigação dos fatos do presente caso foi prejudicada por seu registro como “auto de resistência”. Com efeito, o conceito de “auto de resistência” implica que as vítimas sejam tratadas como “opositores”, o que resulta no estabelecimento de uma única linha investigativa, voltada para buscar seus eventuais antecedentes criminosos e provar sua culpa por algum crime que tenha ocorrido no âmbito dos fatos investigados.” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 43).

supostamente a pessoa que morreu havia cometido. Assim, não obstante a possibilidade de existência de execuções sumárias, estas costumam ser ignoradas pelas autoridades (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 49).

Essa parcialidade nas investigações teve como consequência direta a consideração de que as vítimas executadas teriam praticado condutas criminosas, que colocaram os agentes da polícia na necessidade de defender-se e disparar contra elas.

A sentença inteira, por si, tem um caráter estrutural. Isso porque seu escopo central não é meramente reparatório, envolvendo, sobretudo, a reestruturação de uma realidade inconstitucional presente no Brasil<sup>4</sup>, que viola, diariamente, direitos fundamentais de diversos indivíduos que habitam nas periferias das grandes cidades. A Sentença, assim, demanda a alteração das estruturas que fomentam e perpetuam a violência cometida por agentes de segurança pública. Esse objetivo aparece em medidas como a 16, 17, 18, 19, 20, 23 e 24.

O caso em questão envolve, primordialmente, a proteção do acesso à justiça, das garantias judiciais, da condução diligente de investigações policiais e do direito a uma duração razoável do processo. Representa a primeira Sentença na qual o Brasil foi condenado em âmbito internacional por evidente violência e negligência policial, problemática arraigada no âmago da sociedade brasileira há muitos anos e não raramente encoberta.

Não se trata, portanto, de problema de fácil e/ou rápida superação. Sua causalidade é complexa, ou seja, não se sabe ao certo quem deu início à prática de violência policial no Brasil, sabe-se, somente, que o problema se agravou e prolongou com o passar dos anos; a punição de um agente “x”, “y” ou “z” não irá mudar o quadro geral e institucionalizado existente, sendo necessária a adoção de providências mais sérias e profundas, que tenham o condão de provocar mudanças sistêmicas (provocar efeitos materiais) nessa realidade inconstitucional; sua razão de existir, muito provavelmente, está atrelada a uma cultura punitivista e preconceituosa existente no país, sendo necessário, também, pensar em medidas que provoquem efeitos simbólicos (além dos materiais) capazes de, aos poucos, mudar a percepção popular acerca dessa prática (é o que se vislumbra, por exemplo, nas medidas de número 14 e 20).

Até o presente momento, o Brasil cumpriu integralmente com, apenas, 3 medidas:

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, Par Engstrom (2017, p. 1272) argumenta que: “[...] implementar as decisões e recomendações do SIDH, muitas vezes, também exige, além das reparações às vítimas de violações de Direitos Humanos em casos específicos, medidas mais gerais do Estado. Desta forma, casos específicos do SIDH podem empurrar questões de Direitos Humanos para as agendas política e legislativa e produzir mudanças de políticas governamentais e iniciativas institucionais com o objetivo de evitar a recorrência das violações no futuro.”

- a) a restituição ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas à quantia desembolsada durante a tramitação do caso (medida nº22);
- b) a realização das publicações mencionadas no parágrafo 300<sup>5</sup> da Sentença, nos termos nela dispostos (medida nº13) e;
- c) o pagamento das quantias fixadas no parágrafo 358<sup>6</sup> da Sentença, pelo reembolso de custas e gastos (medida nº 21) (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 1).

Ademais, encontra-se em cumprimento parcial a outra parte da Medida nº 21, que dispõe acerca da necessidade de pagamento das quantias fixadas no parágrafo 353<sup>7</sup> da Sentença, a título de indenização por dano imaterial (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 1).

Consideram-se em total descumprimento, desse modo, a maioria das medidas prolatadas pela Corte, que podem ter a capacidade não somente de provocar efeitos simbólicos, como, também, efeitos materiais. O Estado brasileiro parece ter dado preferência às medidas reparatórias, que, apesar de muito importantes para o encerramento do caso, não são suficientes para modificar a realidade inconstitucional

---

<sup>5</sup> O referido parágrafo dispõe que: “A Corte considera, como dispôs em outros casos, que o Estado deve publicar, no prazo de seis meses, contado a partir da notificação da presente Sentença: a) o resumo oficial da presente Sentença, elaborado pela Corte, uma só vez, no Diário Oficial, em corpo de letra legível e adequado; b) o resumo oficial da presente Sentença, elaborado pela Corte, uma só vez, em um jornal de ampla circulação nacional, em corpo de letra legível e adequado; e c) o resumo oficial da presente Sentença, elaborado pela Corte, e a presente Sentença, na totalidade, disponível por um período de três anos, em uma página eletrônica oficial do governo federal, na página eletrônica oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro e na página eletrônica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Também em atenção à proposta do Estado, as contas das redes sociais Twitter e Facebook, da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e do Governo do Estado do Rio de Janeiro devem promover a página eletrônica em que figure a Sentença e seu Resumo, por meio de um post semanal pelo prazo de um ano.” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 73).

<sup>6</sup> O texto do parágrafo em questão é o seguinte: “358. Da análise dos antecedentes apresentados, a Corte conclui que alguns montantes solicitados estão justificados e comprovados. Por conseguinte, a Corte determina, de maneira justa, que o Estado pague a soma de US\$20.000,00 (vinte mil dólares dos Estados Unidos da América) ao ISER e US\$35.000,00 (trinta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) ao CEJIL.” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 85).

<sup>7</sup> Nesse sentido: “353. No capítulo VII, se declarou a responsabilidade internacional do Estado pelas violações dos direitos estabelecidos nos artigos 5, 8 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento (par. 224, 231, 239, 242 e 274 supra), e, quanto a L.R.J., C.S.S. e J.F.C., também em relação aos artigos 1, 6 e 8 da CIPST e 7 da Convenção de Belém do Pará (par. 258 e 259 supra). Considerando o exposto e as diferentes violações determinadas nesta Sentença, este Tribunal fixa, de maneira justa, a soma de US\$35.000,00 (trinta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América), uma única vez, para cada uma das vítimas de violações dos direitos às garantias judiciais, à proteção judicial e à integridade pessoal reconhecidos nos parágrafos 224, 231, 239, 242, 258, 259 e 274 da presente Sentença, e a soma adicional de US\$15.000,00 (quinze mil dólares dos Estados Unidos da América) para L.R.J., C.S.S. e J.F.C., individualmente.” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 84).

proveniente da violência policial no Rio de Janeiro e, conseqüentemente, atingir outros indivíduos que se encontram em situação semelhante.

É preciso ir além e focar, também, em aspectos mais complexos, como o estabelecimento de medidas e políticas de redução da letalidade e da violência policial no Rio de Janeiro e a implementação de um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do mesmo Estado, bem como a funcionários de atendimento de saúde, ensejando, assim, o surgimento de efeitos materiais. Ainda, o cumprimento de medidas como a uniformização da expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e nas investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial, abolindo o conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial e a realização de um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional em relação aos fatos do caso e sua posterior investigação, com a inauguração de duas placas em memória das vítimas da Sentença, na praça principal da Favela Nova Brasília, assegurariam, certamente, efeitos simbólicos profícuos, capazes de provocar mudanças nas percepções das autoridades, dos policiais e, também, da população, que, não raramente, é conivente ou alheia a esse problema.

Dessa sorte, a provocação de efeitos simbólicos seria, até mesmo, estratégica a nível nacional, uma vez que, ao ganhar visibilidade, as atrocidades ocorridas no caso em questão atingiriam, certamente, problemas semelhantes existentes em outros estados brasileiros<sup>8</sup>, transformando a violência policial em um “problema de direitos humanos”, merecedor de atenção e enfrentamento em todo o país.

#### **4 A ADPF 635 E O CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA: ENTRE O DIÁLOGO E A DIVERGÊNCIA**

A questão da violência policial no Rio de Janeiro voltou a ser alvo de discussão com a ADPF 635, conhecida como “ADPF das favelas”. O caso foi apresentado ao STF em novembro de 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro, questionando, de modo geral, a política de segurança pública fluminense e pedindo pelo reconhecimento das violações a direitos humanos cometidas pelas forças policiais nas favelas, assim como a

---

<sup>8</sup> Na petição inicial da ADPF 635 (BRASIL, 2019, p. 4), argumenta-se que “A brutalidade da política de segurança pública fluminense também vem conferindo ao estado desonroso destaque entre os demais entes da federação. O Rio de Janeiro é a entidade federativa na qual as forças de segurança mais matam no Brasil. Em 2018, o estado atingiu a terrível marca de 1.534 mortes causadas por policiais, ficando muito à frente do segundo e terceiro lugares, São Paulo e Bahia, respectivamente com 851 e 794 casos. E o volume recorde de mortes em 2019 indica a elevadíssima probabilidade de que esse índice venha a ser superado.” Percebe-se, desse modo, que a violência policial não ocorre de forma isolada no Rio de Janeiro.

implementação de medidas concretas para reduzir a letalidade e assegurar justiça às vítimas.

O autor da petição inicial destacou o clima de terror instaurado pela política de segurança pública existente, que afeta diariamente os moradores de favelas fluminenses. Isso porque as incursões policiais nessas regiões são frequentemente acompanhadas por tiroteios que ameaçam a integridade física e psicológica da comunidade, assim como seu patrimônio. Os abusos cometidos pelas forças de segurança pública são conhecidos e envolvem xingamentos, destruição de bens, invasões de domicílio, subtração de pertences, agressões, abuso sexual, uso desproporcional de armas de fogo, detenções arbitrárias e execuções extrajudiciais. Ainda nesse sentido, apontou o imenso descaso com a população e a falta de planejamento adequado das operações, uma vez que as incursões são concebidas e executadas, usualmente, sem que haja ambulâncias, equipes de saúde ou sem que sequer haja comunicação com as unidades de atendimento próximas (BRASIL, 2019, p. 7). Um ponto importante nesse sentido é a menção, em alguns momentos da petição inicial, ao caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, com a intenção de reduzir o ônus argumentativo dos autores, uma vez que as atrocidades nela descritas já haviam sido confirmadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, não configurando fato novo ou desconhecido.

Destaca-se, acerca da ADPF 635, os seguintes pedidos em sede de cautelar:

- a) a implementação e o monitoramento de um plano de redução da letalidade policial<sup>9</sup> com ampla participação da sociedade civil e das instituições públicas comprometidas com a promoção dos direitos humanos;
- b) a não utilização de helicópteros como plataformas de tiros;
- c) o rigor na expedição de mandados de busca e apreensão, a fim de evitar diligências aleatórias e ilegais, como também na preservação dos locais em casos de crimes cometidos nas operações policiais e de documentação precisa, visando a evitar a remoção de indevida de corpos de vítimas ou alteração do local por quaisquer pretextos;

---

<sup>9</sup> O plano possui caráter claramente estrutural, uma vez que “Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos Direitos Humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.” (BRASIL, 2019, p. 84).

- d) a absoluta excepcionalidade das operações policiais em perímetros, em que estejam localizados escolas, creches, hospitais e postos de saúde, e a elaboração de protocolos para atuação restrita em casos permitidos;
- e) a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial e determinação da obrigatoriedade de elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados sobre cada operação policial;
- f) a instalação de câmeras e equipamentos de GPS nas viaturas e nas fardas dos agentes;
- g) a determinação de que sejam instaurados e devidamente investigados os casos de mortes e outras violações causadas por agentes de segurança, respeitando o protagonismo das vítimas e dos familiares de vítimas e priorizando os casos em que as vítimas sejam crianças e adolescentes;
- h) a inconstitucionalidade de dispositivo que retirou do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial (BRASIL, 2019, p. 84).

Percebe-se, desse modo, o caráter também estrutural da ADPF das favelas, à medida que os pedidos procuram reverter a realidade inconstitucional existente nas periferias do Rio de Janeiro.

É importante vislumbrar, ademais, a outra faceta do problema em questão. A política de enfrentamento adotada pelo Rio de Janeiro também provoca a alta vitimização de policiais, dentro e fora do serviço. Em 2018, 89 policiais foram assassinados no referido estado, número que corresponde a 26% do total de mortes desses agentes de segurança no país (BRASIL, 2019, p. 6). Ainda nesse sentido, as taxas de exposição desses profissionais a situações de violência física e psicológica são consideravelmente altas: “estudos apontam que um terço dos policiais já testemunhou algum colega ser baleado, que um quinto viu companheiros perderem a vida e que certa de 7% já foram baleados ou feridos uma vez.” (BRASIL, 2019, p. 6).

Somada à grave vulnerabilidade psíquica provocada por rotinas extremamente estressantes, o policial fluminense possui pouca ou nenhuma assistência psicológica, fazendo com que as chances de seu envolvimento em acidentes ou em episódios de uso desproporcional da força aumentem (BRASIL, 2019, p. 6). A constante participação em conflitos armados e o insuficiente acompanhamento psicológico contribuem para as altas taxas de transtornos mentais e de suicídios entre os agentes de segurança no Rio de Janeiro. Conforme destaca Serqueira (2018, *online*), por mais que a licença para matar desperte os brios dos policiais “[...] que são colocados como heróis e salvadores da pátria, termina contribuindo para a vitimização e morbidade física e mental deles mesmos, que veem reiteradamente seus direitos profissionais e humanos desrespeitados.”

Entre janeiro de 2014 e junho de 2018, três policiais militares foram diagnosticados, por dia, com problemas psicológicos, informação alarmante. De janeiro até agosto de 2018, o quantitativo de policiais militares afastados do serviço em função de transtornos mentais triplicou quando comparado com a quantidade relativa a todo o ano de 2014. Em suma, os policiais também são vítimas da política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2019, p. 7), o que demonstra a urgente necessidade de mudança.

Em 2020, momento em que a pandemia da COVID-19 chegou ao Brasil, a ADPF tramitava há quatro meses no Supremo Tribunal Federal, e o Ministro Edson Fachin proferiu voto pelo deferimento parcial das medidas cautelares. Destaca-se, nesse sentido, o reconhecimento da excepcionalidade da realização de incursões policiais em áreas próximas a escolas, creches, postos de saúde e hospitais; a restrição ao uso de helicópteros como plataformas de tiro em operações policiais; a preservação de elementos da cena do crime, bem como a melhoria da atuação dos órgãos de perícia técnico-científica; o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público fluminense no combate à impunidade; e a inconstitucionalidade da exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo de gratificações dos agentes de segurança (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020, p. 1). O julgamento, logo em seguida, foi suspenso em decorrência de pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

O autor da ação, como também os amici curiae, começou a perceber o fato de que o advento da pandemia da COVID-19 agravou a urgência na concessão de medidas cautelares, uma vez que essa população vulnerável era a mais atingida pela doença e pela crise econômica dela decorrente. As operações policiais, ademais, interrompiam o funcionamento de unidades de saúde e a distribuição de cestas básicas nas favelas, agravando a situação de inconstitucionalidade existente nas comunidades (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020, p. 1). Foi nesse contexto que a coalizão da ADPF resolveu apresentar, em maio de 2020, conjuntamente, um pedido de tutela provisória incidental mais audacioso que os pedidos de medida cautelar inicialmente formulados, qual seja, o de que se determinasse a suspensão das operações policiais no estado do Rio de Janeiro durante a pandemia, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais. O pedido foi deferido monocraticamente pelo Ministro Fachin, com posterior referendo pelo plenário do STF.

O deferimento ocorreu logo após um acontecimento trágico em maio de 2020: a morte do adolescente João Pedro, de apenas 14 anos, que brincava com seus colegas dentro da casa de sua tia, em razão de uma operação policial que acontecia na região em

que morava (PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO *et al.*, 2020, p. 3).<sup>10</sup> Na oportunidade, o caso Favela Nova Brasília vs. Brasil foi, mais uma vez, mencionado no sentido de reforçar que o Estado Brasileiro já havia sido condenado pela violência policial no estado do Rio de Janeiro. A tutela incidental salvou quase 300 vidas segundo estimativa do GENI/UFF (HIRATA, 2021). Esse ganho, por si, já seria suficiente para considerar a judicialização da ADPF 635 como vitoriosa. Ainda nesse sentido, “[...] pesquisadores do campo da segurança pública puderam comprovar na prática que uma redução substancial no número de operações policiais não leva ao aumento da prática de crimes.” (OSMO; FANTI, 2021, p. 2136).

No início deste ano (fevereiro de 2022), o STF formou maioria e determinou que o plano de redução da letalidade fosse criado. No mês seguinte, o Governo do Rio de Janeiro publicou um texto no Diário Oficial do estado prevendo algumas medidas, que foram criticadas, posteriormente, por especialistas.

Como plano ainda deveria ser analisado pelo STF, os autores da petição requisitaram a revogação do texto do governo e a reelaboração de uma nova proposta que promova a oitiva da sociedade civil, da Defensoria Pública, do Ministério Pública e da OAB do Rio de Janeiro; convoque audiência pública para a sua discussão; conte com a participação da sociedade civil e de outras entidades; considere no novo plano a necessidade de se combater o racismo estrutural; elabore protocolos de uso proporcional e progressivo da força e de abordagem policial e afaste temporariamente das funções de policiamento ostensivo os agentes de segurança envolvidos em mortes em operações policiais. O novo plano, ainda, segundo os autores da ADPF, deve ter providências concretas, indicadores quantitativos, prazos específicos, previsão de recursos necessários e objetivos esperados referentes à redução da letalidade policial. Deve, ademais, seguir os pressupostos jurídico-filosóficos da ADPF 635 e “[...] determinar a instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeos nas viaturas policiais e fardas dos agentes de segurança.” (SATRIANO, 2022, *online*).

A condenação do Brasil no caso Favela Nova Brasília, conforme apontado anteriormente, influenciou de modo significativo a proposição da ação supracitada. Ademais, serviu como precedente tanto em que os fatos<sup>11</sup> (violação massiva de direitos humanos na política de segurança pública do Rio de Janeiro) já foram apurados e constatados quanto no que concerne à regulação jurídica aplicável (OSMO; FANTI, 2021, p. 2112).

---

<sup>10</sup> O caso ocorreu no mesmo lapso temporal do assassinato de George Floyd, nos Estados Unidos, aumentando a visibilidade da pauta envolvendo o racismo estrutural.

<sup>11</sup> A petição inicial da ADPF 635 (BRASIL, 2019, p.4) demonstra a importância do caso Favela Nova Brasília ao trazer que “A gravidade da situação já foi reconhecida inclusive na esfera internacional. A Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o país no caso Favela Nova Brasília v. Brasil, julgado em 16 de fevereiro de 2017, em razão de falhas do Estado em apurar e punir os responsáveis por execuções extrajudiciais perpetradas pela Polícia Civil fluminense”.

Pode-se dizer, nesse sentido, que esse é um importante efeito material da condenação brasileira no caso Favela Nova Brasília.

Vale destacar que a ADPF foi possível somente em razão de uma construção histórica da luta dos movimentos sociais do Rio de Janeiro contra a violência policial nas favelas, somada ao intenso combate ao racismo estrutural. A posterior entrada na ação de organizações, movimentos e coletivos atuantes no campo (como o Educafro, Justiça Global, Redes da Maré, Conectas Direitos Humanos, Movimento Negro Unificado, ISER, Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, Coletivo Papo Reto, Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência), admitidas como *amicus curiae*, exerceu um papel essencial nesse sentido.

Talvez um dos efeitos simbólicos mais importantes provenientes da ADPF das favelas foi que o tema do racismo conquistou um grande espaço na mídia brasileira, o que não acontecia antes, e em um momento no qual a população brasileira estava em casa assistindo a telejornais, em razão da pandemia. Assim, um problema grave, que atingia há séculos o Estado brasileiro, tornou-se pauta no STF e alvo de grande visibilidade (OSMO; FANTI, 2021, p. 2130).

Por fim, um ponto interessante acerca do caso em questão é a nova e estratégica utilização do STF enquanto arena de debate político no que concerne aos movimentos de favela. Apesar da desconfiança em relação ao Poder Judiciário, demonstrada em entrevistas realizadas por Osmo e Fanti (2021, p. 2136), parte dos entrevistados afirmou considerar o Tribunal como arena político-institucional relevante de ser ocupada e, até mesmo, a única em que esse debate poderia ocorrer no atual contexto, percebendo-se, então, o importante papel contramajoritário do Supremo.

## **5 REMANDO CONTRA A MARÉ: A RESISTÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO NO CUMPRIMENTO DA CONDENAÇÃO PELO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA**

Nota-se que a não adoção de medidas estruturais, como as outorgadas pela Corte IDH ao Estado Brasileiro no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, representa não apenas uma inocente inércia ou uma ignorância do Estado brasileiro em relação ao problema da violência policial, mas também uma herança do passado colonial e uma tendência à manutenção de estruturas legitimadoras da naturalização de desigualdades sociais. Não por acaso, as vítimas de violência policial são, majoritariamente, pertencentes à população preta, pobre e periférica.

A identificação e a rechaça dessa política criminal voltada ao encarceramento em massa e ao silenciamento das classes sociais de menor aporte econômico está presente na Sentença do Tribunal Regional de Direitos Humanos e sua manutenção demonstra uma mobilização estatal no sentido contrário à implementação de reformas estruturais

capazes de modificar a violência institucionalizada dos agentes da segurança pública nacional.

Nessa senda, é indiscutível que a negligência estatal reforça a massiva e reiterada violação dos direitos previstos na Constituição Federal e nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, impedindo que o Estado Social seja, efetivamente, concretizado.

É válido ressaltar, sobretudo, que o desenvolvimento e a implantação dessa reforma se perfazem, como alhures mencionado, por uma modificação do senso comum populacional, que, quase sempre, está orientado por uma lógica punitivista e excludente, de modo a naturalizar o mal causado às pessoas que moram em favelas, como no caso analisado. Isso porque, enquanto essas comunidades estiverem em situação de vulnerabilidade social e repressão, não há ameaça da melhor repartição de capital, que se encontra concentrado nas camadas sociais mais abastadas, representadas por 1% da população brasileira, parcela que também detém cerca de 50% da riqueza nacional.

Para além dessa banalização da violência, é perceptível que as outorgas internacionais presentes na Sentença do caso em questão demandam do Estado uma atuação no sentido de realizar modificações robustas nas instituições basilares da sociedade brasileira, capazes de estruturalmente reformular problemáticas institucionalizadas no âmbito da segurança pública nacional. Entretanto, o que se vislumbra é a inobservância às imposições internacionais, comportamento que representa uma recusa silenciosa à jurisdição internacional. Em outras palavras: o Estado Brasileiro parece ter realizado o reconhecimento da competência contenciosa e consultiva da Corte IDH sob um aspecto meramente formal, desconsiderando suas orientações e descumprindo suas determinações na prática.

Quanto ao cumprimento facultativo dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, formalmente internalizados pelo Brasil, explicita-se que não há espaço para questionamento. Essa compreensão encontra respaldo doutrinário e jurisprudencial, sendo compartilhada pela Dra. Kibrit (2018). Segundo a professora, a aceitação da jurisdição da Corte é facultativa, mas uma vez submetido o Estado a ela, exsurge uma série de obrigações de cumprimento obrigatório, cuja inobservância ensejará responsabilização internacional. Em sintonia está o posicionamento do ministro Fachin, do Supremo Tribunal Federal, que destacou o caráter obrigatório e vinculante das sentenças proferidas pela Corte IDH, como já foi reconhecido pelo STF (KIBRIT, 2018, p. 45).

Apesar disso, no que concerne às condenações do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, nota-se que o Estado, frequentemente, adota posturas contrárias ao esperado, conferindo manifesta ineficácia as Sentenças Internacionais.

Prova disso é que, desde o reconhecimento da competência contenciosa, consultiva e provisional da Corte IDH, o Estado Brasileiro foi condenado, até 7 de

setembro de 2021, nove vezes pelo Tribunal Internacional, sendo a ele impostas 89 (oitenta e nove) medidas de cunho reparatório e estrutural, das quais 49 (quarenta e nove) se encontram pendentes de cumprimento e 7 (sete) estão em cumprimento parcial.

Em outras palavras: 62,92% das outorgas determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil, desde 2006, não foram cumpridas ou ainda estão em fase de cumprimento parcial, dados esses que refletem uma forte resistência do Brasil em aderir, de fato, ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Portanto, nota-se que o Brasil vem empenhando esforços ínfimos ou, até mesmo, contrários à concretização do Pacto Internacional que se comprometeu quando assinou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como quando da sua internalização, ratificação e reconhecimento da competência do Tribunal Internacional.

## 6 CONCLUSÃO

Conforme demonstrado ao longo do texto, violências como as ocorridas no caso Favela Nova Brasília (2017), que deveriam ser consideradas inaceitáveis em um Estado Democrático de Direito, são frequentes e fazem parte do dia a dia de uma população marginalizada do país, que já precisa lidar, diariamente, com uma série de dificuldades referentes à moradia, à educação, à alimentação, ao trabalho, ao saneamento básico, entre outros.

O quadro parece ficar ainda mais grave quando se percebe que os agentes nos quais a população deposita sua confiança aparecem, não raramente, enquanto violadores de direitos humanos e fundamentais. Os agentes de segurança pública, devido aos poderes que lhes são conferidos, em razão da função institucional que exercem (como o porte de arma), não podem se furtar de suas responsabilidades anexas e caminhar sobre o limiar da arbitrariedade.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos aparece, nesse sentido, enquanto um caminho capaz de proporcionar esperança àqueles que se veem prejudicados pelo próprio Estado que deveria protegê-los. Afinal, em casos de esgotamento de jurisdição interna, é possível recorrer à Corte IDH como última alternativa à proteção de direitos humanos.

Em que pese à importância do SIDH, o descumprimento quase integral das penalidades apresentadas na decisão, que condena o Brasil pelas atrocidades cometidas na Favela Nova Brasília, demonstra o completo descaso com a efetivação dos direitos humanos no Brasil, assim como uma clarividente violação de obrigações internacionais.

É certo que o cumprimento de medidas estruturais é sempre mais complicado; todavia, para transformar a realidade social e dar fim às fontes violadoras de direitos

humanos e fundamentais, é preciso investir em reformas estruturais, por mais que elas sejam mais trabalhosas de um ponto de vista operacional, ocasionem mais dispêndio de recursos públicos e demandem, para a sua efetivação, um conjunto de ações coordenadas pelos Poderes e demais atores políticos e sociais relevantes.

A condenação brasileira, apesar de, até o momento, não ter fomentado mudanças significativas na política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, serviu de importante fundamentação para a “ADPF das Favelas”. Nesse sentido, percebe-se que o reconhecimento de falhas estruturais no país, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, tem o potencial de provocar efeitos materiais (e simbólicos) importantes no cenário brasileiro. Ainda que esses efeitos não sejam planejados, seu surgimento possibilita a reversão gradual de quadros inconstitucionais e a interrupção, em maior ou menor escala, da violação a direitos humanos e fundamentais das vítimas.

Essa constatação reforça o impacto transformador do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a relevância do trabalho realizado pela Corte IDH, sobretudo em cenários de extrema desigualdade, exclusão e violência como brasileiro.

Resolver situações que provocam a violação massiva e reiterada de direitos fundamentais não é uma tarefa fácil ou rápida, razão pela qual se entende que, de 2017 até hoje, seria impossível reverter por completo o quadro de violência policial existente no Brasil. Apesar disso, é preciso que o Estado Brasileiro se mobilize no sentido de cumprir com as determinações da Corte IDH, que, além da capacidade de produzirem efeitos materiais, têm a capacidade de produzirem efeitos simbólicos. Os efeitos simbólicos, no caso em questão, são particularmente importantes, tendo em vista a cultura punitivista e preconceituosa existente no Brasil, que precisa ser superada com urgência sob pena de continuar fundamentando ou acobertando graves violações a direitos.

O cumprimento de medidas reparatórias, apesar de importante, é insuficiente para cumprir com o escopo central da decisão: pôr fim à violência policial institucionalizada no estado do Rio de Janeiro. E mais: acabar com essa violência em âmbito nacional. Para tanto, é fundamental que o Estado Brasileiro promova o efetivo cumprimento das medidas de cunho estrutural, capazes de reformar uma realidade de transgressão institucionalizada dos direitos humanos. Afinal, apesar de o foco da condenação voltar-se ao estado supramencionado, no caso das medidas prolatadas pela Corte IDH serem efetivadas em sua integralidade, estas, certamente, teriam o potencial de irradiar efeitos para todo o país.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Relator: Edson Fachin. Petição Inicial. 2019. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 3 set. 2022.

BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, p. 296-331, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sumário executivo favela nova Brasília**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf>. Acesso em: 1 out. 2022.

CNN BRASIL. **IBGE**: Metade dos mais pobres no Brasil tem renda inferior a 1% dos mais ricos. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/ibge-metade-dos-mais-pobres-no-brasil-tem-renda-inferior-a-1-dos-mais-ricos/#:~:text=A%20renda%20de%201%25%20da,todas%20as%20fontes%2C%20divulgada%20pelo>. Acesso em: 27 set. 2022.

CONNECTAS (São Paulo). **ADPF das Favelas**: entenda em 5 pontos a ação no stf para reduzir a letalidade policial no rio de janeiro. entenda em 5 pontos a ação no STF para reduzir a letalidade policial no Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/adpf-das-favelas-entenda-em-5-pontos-a-acao-no-stf-para-reduzir-a-letalidade-policial-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 4 out. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil**. Sentença de mérito, reparações e custas de 16 de fevereiro de 2017. San José, Costa Rica, 2017.

ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, p. 1250-1285, 2017.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. 2015. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/storage/9\\_anuario\\_2015.retificado\\_.pdf](https://forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf). Acesso em: 26 set. 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: A efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças

sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo?”. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 20, n. 34, p. 85-113, maio/ago. 2022.

FULLER, Lon. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, v. 92, n. 2, p. 353-409, 1978.

GARAVITO, César A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013.

HIRATA, Daniel. **ADPF das Favelas**: falas de Jacqueline Muniz, Daniel Hirata, Michel Misse e mais. Brasília, 19 abr. 2021. Disponível em: observatorioseguranca.com.br. Acesso em: 5 set. 2022.

KIBRIT, Orly. **Atuação contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

KLUGE, César Henrique; VITORELLI, Edilson. O processo estrutural no âmbito do Sistema Interamericano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 302-327.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A justiciabilidade dos direitos socioeconômicos e culturais no Sul Global: Uma aproximação às teorias dialógicas de Landau, Tushnet e Dixon. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 12, n. 22, p.45-80, 2020.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, p. 350-378, 2021.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt *et al.* Contextualização da decisão internacional contra o Brasil no Caso do povo indígena Xucurú frente à jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos. In: NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt *et al.* (org.). **Transformando vítimas em protagonistas: experiências da extensão universitária do aSIDH**. Recife: Editora UFPE, 2022. p. 76-110. Disponível em: <https://editora.ufpe.br/books/catalog/book/792> . Acesso em: 6 set. 2022.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. “ADPF das Favelas”: Legal mobilization in the intersection between police violence and racism. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 2102-2146, 2021.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB) *et. al.* Requerimento de Tutela Provisória Incidental. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635**. Doc. 124. Brasília, 26 maio 2020.

PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 3, n. 1, p. 76-101, 2014.

ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope**: Can courts bring about social change? Chicago: University of Chicago Press, 1991.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 31-83.

SATRIANO, Nicolás. **Autores da 'ADPF das Favelas' pedem ao STF novo plano para reduzir letalidade policial no RJ**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/25/autores-da-adpf-das-favelas-pedem-ao-stf-novo-plano-para-reduzir-letalidade-policial-no-rj.ghtml>. Acesso em: 6 out. 2022.

SERQUEIRA, Daniel. **Policiais brasileiros morrem 3 vezes mais por suicídio e 19 mais por assassinatos do que os policiais dos EUA; e matam 7 vezes mais**". 2018. Disponível em: <https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2018/09/18/policiais-brasileiros-morrem-3-vezes-mais-por-suicidio-e-19-mais-por-assassinatos-do-que-os-policiais-dos-eua-e-matam-7-vezes-mais/>. Acesso em: 4 out. 2022.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 241 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

## NOTA

Eduarda Peixoto da Cunha França foi responsável pelos tópicos 2, 3 e 4, auxiliando na revisão final do artigo. Tomás Araújo Pedrosa foi responsável pelos tópicos 3, 4 e 5, auxiliando na revisão final do artigo. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega foi responsável pela Introdução e Conclusão, auxiliando na revisão final do artigo.

### Como citar este documento:

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Violações estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise a partir do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 37, p. 1-29, maio/ago. 2023.