



Revista Direito e Práxis

ISSN: 2179-8966

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Penido, Ana; Kalil, Suzeley
Protestos: questão de políticas, não de polícia
Revista Direito e Práxis, vol. 14, núm. 1, 2023, Janeiro-Março, pp. 28-56
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/59185>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350974905002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UFRJ
redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



Protestos: questão de políticas, não de polícia

Protest: is a matter of public policies, isn't a matter of police

Ana Penido¹

¹ Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: anapenido@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0110-4840>.

Suzeley Kalil²

² Universidade Estadual de Paulista, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: suzeley.kalil@unesp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0354-9675>.

Artigo recebido em 17/04/2021 e aceito em 07/11/2021.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Resumo

O artigo tem como objeto políticas públicas específicas para ambientes de protestos sociais com vistas a evitar violações de direitos humanos. Parte-se do princípio de que o direito de protesto é um direito humano fundamental, e de que eliminar os protestos sociais é impossível e, acrescenta-se, indesejável. A metodologia escolhida foi a análise das normativas e recomendações internacionais a respeito do tema à luz de literatura crítica. Seus resultados foram organizados em cinco tópicos para a construção de normativas em nível nacional: necessidade de autorização prévia para a realização; responsabilidade dos organizadores; participação de grupos marginalizados politicamente; atuação dos comunicadores; medidas para e sobre a atuação das forças de segurança. Em sua conclusão, o artigo oferece 40 boas medidas sintetizadas das formulações internacionais.

Palavras-chave: Protestos sociais; Direitos humanos; Políticas públicas.

Abstract

The article has as its object specific public policies for social protest environments with a view to preventing human rights violations. It is based on the principle that the right to protest is a fundamental human right, and that eliminating social protests is impossible and, furthermore, undesirable. The chosen methodology was the analysis of international regulations and recommendations on the subject in the light of critical literature. Its results were organized into five topics for the construction of regulations at the national level: the need for prior authorization for implementation; responsibility of organizers; participation of politically marginalized groups; performance of communicators; measures for and about the performance of security forces. In its conclusion, the article offers 40 good measures synthesized from international formulations.

Keywords: Human rights; Public policy; Social protests.



Introdução¹

A onda de protestos sociais ocorrida em 2019 na América Latina reacendeu a discussão sobre a temática no continente. Como não ocorria desde o final dos anos 1980, de maneira simultânea em toda a região, Venezuela, Chile, Colômbia, Haiti, Equador, Bolívia, Argentina e Uruguai viram suas ruas tomadas. Os protestos foram variados quanto às pautas, organicidade e duração temporal. Se outubro significou um recorde em termos de mobilizações contrárias aos impactos do neoliberalismo, novembro se iniciou com um golpe contra o ex-presidente Evo Morales na Bolívia, que contou com apoio nas ruas de alguns segmentos sociais bolivianos (Tricontinental, 2020). Em alguns casos, ocorreram conflitos de grande intensidade entre os protestantes e as forças de segurança² estatais. Países como Chile e Colômbia, que há algum tempo não viam a ocupação massiva das suas ruas com reivindicações políticas, foram “surpreendidos” por esses eventos.

Há três características comuns a maioria dos protestos sociais analisados. A primeira, é a crítica à estagnação econômica e à retomada ou aprofundamento do projeto neoliberal no continente, denominado por alguns autores processo de recolonização, baseado na financeirização das economias e venda de matérias-primas, acompanhadas por reformas trabalhistas, previdenciárias, fiscais entre outras que ampliam as desigualdades internas aos países (Tricontinental, 2019).

A segunda, é uma crescente insatisfação de novos atores políticos com a capacidade dos canais institucionais absorverem o desejo pela participação política – a democracia que parecia em processo em consolidação no continente nas últimas duas décadas, mostrou-se menos substantiva e capturada pela dinâmica estritamente eleitoral da democracia formal. Nessa insatisfação inclui-se o desapontamento com os mecanismos de democracia participativa pós governos progressistas na América Latina, que ofereciam uma possibilidade de luta ‘por dentro do Estado’ (Tatagiba 2010).

A terceira é a maneira como os governos reagiram: largo emprego do uso da força, que derivou em elevado número de prisões, feridos e mortos, especialmente quando os protestos envolviam as classes populares. Diante de instituições frágeis, a violência

¹ Somos gratas aos consultores anônimos que permitiram ajustar o dito ao que se queria dizer. Não é demasiado lembrar que as imprecisões que permaneceram são de nossa inteira responsabilidade

² Optou-se por utilizar o termo forças de segurança, mais amplo, pois os países utilizam diferentes instituições internas diante dos protestos a depender do seu ordenamento político, como as polícias civil ou militar, forças armadas, guarda nacional, forças intermediárias, etc.



aparece como um mecanismo de resolução de conflitos (Gadea, 2011). Além do momento exato de emergência dos conflitos, a criminalização das ações e a militarização das respostas também ocorre *a posteriori*, através de medidas legislativas e judiciais (Artigo 19, 2018).

Os protestos e as respostas estatais violentas a eles não são um fenômeno novo, assim como as violações aos direitos humanos (DDHH) e a fragilização da legitimidade dos governos que adotam saídas autoritárias. Existe uma tendência no aumento dos protestos diante da crescente incapacidade estatal para garantir o bem-estar e os direitos (inclusive de influenciar nas políticas públicas) dos seus cidadãos (Jaramillo, 2006).

Tratando-se de fenômeno recorrente, ainda que aparentem ser ocasionais ou efêmeros, este texto parte da premissa de que é impossível eliminar os conflitos sociais. Também não é desejável eliminá-los, uma vez que eles são fortes motores para a criação e a consolidação da cidadania (Bobbio, 2004). Ao longo da história, os protestos, manifestações, eventos, marchas, reuniões, lutas, em suas várias designações, provocaram importantes transformações, e forçaram a conquista de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; derrubaram ditaduras e garantiram o voto universal; o fim da escravidão e do *apartheid*; enfim, um enorme conjunto de questões que tocam a humanidade. A cidadania é, pois, moldada pela contestação (Jaramillo, 2006). Esse aspecto criador e criatura da democracia não será objeto de discussão neste trabalho.

Além da interface entre protestos e Estado (Colombia Internacional, 2006), há uma rica literatura sociológica que debate as motivações que levam cada indivíduo a se engajar em protestos sociais (Turner, 2000), e outro leito igualmente rico sobre os atores políticos que promovem os protestos, a sociologia dos movimentos sociais (Gohn, 2003). Nenhum desses temas, embora relevantes, receberá nossa atenção. Todavia, ressalve-se:

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

Os movimentos sociais promovem e participam de manifestações, mas não se reduzem a elas. Por outro lado, um cidadão que participa de uma manifestação não necessariamente pertence a um movimento organizado, ou cria uma nova forma organizativa. As manifestações não são a priori de esquerda ou de direita, e podem



agregar indivíduos de diferentes classes sociais, embora as classes mais altas tenham outros mecanismos de pressão direta sobre os governos, como o uso do *lobby* ou da corrupção (Jaramillo, 2006).

Feita essa breve digressão, retomamos o objetivo deste artigo, esclarecendo que não pretendemos discutir os movimentos sociais, os protestos sociais, ou mesmo as respostas governamentais que atualmente veem sendo dadas pelos governos a esses momentos de tensão. O que pretendemos é convencer os *policy makers* a repensar suas estratégias (ou a ausência delas, que se desdobra em improvisação) diante dos protestos, estimulando-os a construir políticas públicas para lidar com a questão de maneira não violenta. Para isso apontamos um conjunto de boas e más práticas identificadas em diferentes normativas internacionais.

Um Estado pode colocar limitações razoáveis às manifestações ou mesmo dispersar aquelas que se tornam violentas, respeitando os DDHH e usando a força apenas quando estritamente necessário. Ou seja, o Estado deve garantir e proteger o direito de reunião, adotando medidas administrativas e normativas, desenvolvendo planos e procedimentos que sirvam pré, durante e pós manifestações (por exemplo, reordenando o trânsito) de maneira a fortalecer a democracia e a cidadania. Em suma, tratar os protestos como objetos de políticas, e não de polícias (Penido Oliveira, 2019).

Embora as questões sejam universais, as políticas públicas devem ser pensadas segundo as realidades locais, portanto, os exemplos não são um receituário, e sim devem funcionar como parâmetros para a construção das políticas. Pensar a questão dos protestos sociais sob o parâmetro das políticas públicas é interessante, pois permite distinguir entre os discursos dos governos e a sua ação. Permite verificar como os vários atores políticos (formais e informais) se engajam na sua proposição, decisão, implementação, execução e avaliação, ou seja, como constroem políticas públicas (Souza, 2006).

Para debater este argumento, o artigo foi organizado em duas partes, além desta introdução e algumas considerações finais. Na primeira parte busca-se delimitar o direito de protesto como um direito humano fundamental, apontando a importância do ambiente internacional para se pensar os conflitos, numa correlação entre o local e o global. A segunda traz o compilado de bons e maus exemplos internacionais, oferecendo subsídios globais para que os legisladores e os executores das políticas públicas tomem melhores decisões locais. Os exemplos foram selecionados e organizados em variáveis



escolhidas segundo os dilemas e tensões que impactam a realidade brasileira dos protestos sociais.

Por fim, esclarece-se que, ainda que um país adote todas as boas medidas sugeridas no artigo, a questão de fundo dos protestos sociais não será resolvida. Pode ocorrer, por exemplo, uma discrepância entre os textos normativos e as práticas institucionais, algo explorado pela literatura que discute a autonomia decisória dos agentes de segurança.

Os policiais na linha de frente não se orientam primariamente pela lei e sim por um estoque de conhecimento informal que comporia a cultura organizacional da polícia. Esse estoque de conhecimento seria formado por teorias sobre a origem e a natureza dos criminosos, métodos próprios de investigação e por uma série de outros conhecimentos aprendidos informalmente e que contrastam fortemente com os valores e comportamentos formalmente prescritos pela organização. (Lopes; Ribeiro e Tordoro, 2016, p.329)

Nesse sentido, adotar as medidas sugeridas não significa que a práxis das agências de fato mude. Para isso, seria necessária uma discussão de fundo sobre o significado dos direitos humanos para a área de segurança (Aguiar de Paula, 2011), sobre a democracia em geral (Marx, 2009) e no Brasil (Fernandes, 1975), assim como sobre a permanente militarização do Estado brasileiro (Mathias, 2004).

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

Em suma, as disputas que envolvem o emprego da força estatal diante de protestos fazem parte da mesma esfera que as lutas sociais, o jogo político. Esse artigo sugere um conjunto de práticas para a redução da violência, no linguajar militar, “danos colaterais”.

1. O direito de protesto no ambiente internacional

Entende-se os protestos sociais como um direito humano. As organizações internacionais de DDHH, em suas diversas esferas, reconhecem e protegem esse direito como desdobramento de três outros direitos diferentes e complementares: liberdade de



expressão, liberdade de associação com fins pacíficos e liberdade de organização ou reunião. Ainda existem outros direitos no arcabouço internacional de DDHH, como o de participação nos assuntos políticos nacionais, que também são importantes para pensar os protestos. Aqui eles serão brevemente comentados.

A liberdade de expressão está no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH): “Todo indivíduo tem direito a liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (ONU, 2009, p.10). Ela tem basicamente três dimensões. A primeira é individual – cada pessoa pode pensar por si mesma e compartilhar com outros informações e pensamentos à sua escolha. A segunda é instrumental, pois a liberdade de expressão é uma ferramenta para a reivindicação de outros direitos. A terceira é funcionar como ‘pedra angular’ da democracia, uma vez que permite aos cidadãos deliberar abertamente sobre os temas que dizem respeito à coletividade (OEA-CIDH, 2005).

Os direitos à liberdade de reunião e de associação, por sua vez, estão reconhecidos nos artigos 20 da DUDH - 1. Toda pessoa tem direito a liberdade de reunião e de associação pacíficas; 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação (ONU, 2009, p.11). A ONU define o termo “reunião” como incluindo manifestações, greves, marchas, comícios e até protestos passivos (“*sit-ins* ou sentadas” – protesto não violento em que os manifestantes permanecem sentados em lugares estratégicos). Existe uma relação de gênero e espécie, sendo as reuniões o gênero, e manifestações e protestos a espécie. O termo manifestação faz referência “a ação de expressar publicamente uma opinião determinada”, enquanto protesto tem relação com “tomar e dar a conhecer uma postura contrária a uma ordem ou situação determinada” (ACNUDH, 2017, p.10).

A essas denominações acrescentem-se mobilizações, concentrações, passeatas, atos de desobediência civil, distúrbios, negociações, enfim, os diversos nomes atribuídos às táticas adotadas nas lutas sociais (Gohn, 2003).

Já o artigo 21 da DUDH informa:

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



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

No intuito de esclarecer os conceitos presentes nos documentos principais, a ONU elabora Comentários Gerais que ajudam no processo de incorporação pelos Estados das legislações internacionais. Em seu comentário 34, a ONU esclarece que a liberdade de opinião inclui a possibilidade de mudar de opinião livremente a partir de qualquer motivo, seja essa opinião de natureza política, científica, histórica, moral ou religiosa. Da mesma maneira, reforça que nenhuma pessoa deve ter outros direitos limitados devido às suas opiniões reais ou supostas (ONU, 2011).

Outros organismos internacionais também elaboram relatórios e documentos que reforçam a ideia contida de DDHH sobre a liberdade de expressão e de reunião serem uma ferramenta para a conquista de mais direitos. Em suma, não há dúvidas quanto ao reconhecimento do direito de protesto no arcabouço internacional de DDHH.

Por ser um fenômeno mundial reconhecido nas leis internacionais, entendemos pertinente explorar como o ambiente internacional define múltiplas funções para as lutas sociais, por exemplo: servir de caixa de ressonância externa e caixa de repercussão interna de violações e reivindicações, ser fonte de inspiração para novas táticas, construir laços de solidariedade e internacionalismo, realizar ações em redes transnacionais, criar arenas de disputas políticas, etc. Reforça-se, assim, o que aqui defendemos: as experiências internacionais podem servir como referência para a construção de políticas públicas nacionais.

McAdam, Tarrow e Tilly (2009) possuem um amplo estudo sobre o confronto político, teorizando sobre movimentos sociais, revoluções, políticas públicas, mecanismos de engajamento, identidades, etc. Para o escopo deste artigo, que toma como terreno experiências em todo o mundo, importa retomar como a transnacionalização impacta os movimentos de contestação, “fornecendo novas oportunidades e maiores recursos que podem transformar as redes sociais nativas em movimentos sociais nacionais” (McAdam, Tarrow, Tilly, 2009, p.43). Essa formulação está em consonância com o crescimento do



poder de instituições transnacionais ou subnacionais no arranjo de poder global, que provocam algum grau de transnacionalização em movimentos até então restritos ao território nacional. Bringel (2011) chama a atenção de que esse processo não acontece com a eliminação do poder do Estado nacional, ou com a secundarização dos conflitos políticos de âmbito doméstico, até mesmo porque este continua a ser o detentor do monopólio legítimo da violência. Tarrow (2009) usa o conceito de “conexão frouxa” para discutir a interface entre as políticas públicas nacionais e internacionais na área dos DDHH, ilustrando esse conceito com quatro processos. O primeiro é denominado internalização, ou seja, a construção de campanhas de ação local ou nacional, não-estatais, em torno de questões externas – a maioria das vezes de forma visível em reação às ações adotadas pelas instituições internacionais. Essas ações, por exemplo, são as de solidariedade ou repúdio feitas por movimentos de um país com relação a pautas de outro país (como as queimadas na Amazônia), ou mesmo aquelas realizadas denunciando medidas do sistema econômico internacional.

O segundo processo é o de externalização: o uso de oportunidades políticas proporcionadas por instituições internacionais, regimes ou tratados para ação de política externa (Tarrow, 2009, p.153). Em outras palavras, é o conhecimento e utilização do arcabouço normativo internacional para dar maior projeção a pautas nacionais³. Eles mostram como os tribunais internacionais (embora fracos, questionados e lentos) podem funcionar como um tipo de “recife de coral” para atrair os atores sociais, cuja fraqueza, em seus países, os leva a buscar um lugar no qual seus direitos sejam reconhecidos. Em suma, grupos sociais utilizam-se da ação política na arena internacional para dar força a demandas que internamente não têm peso suficiente para serem resolvidas⁴.

Essa estratégia foi recentemente empregada por organizações do Chile e Equador, que recorreram ao setor de DDHH da ONU para relatar os abusos cometidos pelas forças de segurança diante dos protestos sociais. As missões internacionais enviadas aos países relataram detalhadamente as violações cometidas, contextualizando-as no arcabouço legal internacional. Por fim, fazem um conjunto de recomendações específicas de reformas para os Estados, como é a proposta geral deste artigo (ONU, 2019).

³ Na América Latina, muitas organizações nacionais que combateram as ditaduras adotaram essa tática ao recorrer a tribunais internacionais.

⁴ Um exemplo brasileiro foi a campanha pela adoção de medidas repudiando a violência doméstica que culminou na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06)



O terceiro processo é o da transnacionalização da ação coletiva. Consiste na cooperação de atores domésticos que trabalham juntos para além das fronteiras nacionais (Tarrow, 2009, p.153). A Via Campesina⁵ é um exemplo de atuação nesse sentido, reunindo organizações camponesas e indígenas de quatro continentes. Entretanto, na maioria das vezes, essas articulações pecam pela pouca perenidade e continuidade, como são as reuniões do Fórum Social Mundial.

O quarto processo é a formação de coalizões dos *insiders* e *outsiders*, termo que Kathryn Sikkink cunhou baseado em seu trabalho nas campanhas pelos DDHH na Argentina (Tarrow, 2009, p.154). Essas oportunidades ocorrem quando os ativistas enfatizam as demandas nacionais, visto estarem mais próximas das necessidades cotidianas, mas mantém o ativismo internacional como atividade complementar, pois “os ativistas que aprenderam como usar as instituições internacionais [...] vão preservar este caminho livre em caso de necessidade” (Tarrow, 2009, p.157).

Cabe ressaltar que, para o autor, esses quatro processos não são expressões da “globalização”, ou da criação de movimentos sociais globais, mas de atuação política das dimensões nacionais combinada com as internacionais, por exemplo: através da luta para que as normas e práticas internacionais sejam traduzidas em políticas internas. Em editorial de dossiê sobre o tema publicado em 2006, a revista *Colombia Internacional* aponta que por mais locais que sejam os movimentos, eles acabam marcados por tendências transnacionais de mudanças nos contextos políticos e econômicos. Isso ocorre porque todos os protestos formam parte de um mesmo movimento, coletivo e global, que não é político, mas social (Castells apud Gohn, 2014).

Bringel (2011, p.64) acrescenta ainda a possibilidade de surgirem militantes genuinamente desenraizados “de um contexto nacional específico, e/ou não pertencentes a uma organização ou movimento social territorializado”, marcados por influências múltiplas e que atuam dentro e fora do marco Estado-nação, como é o caso dos movimentos de migrantes. Outro aspecto é aquele no qual a influência internacional apresenta-se nas táticas adotadas pelos protestantes. Os *Black Blocs*, por exemplo, são uma tática originalmente utilizada como meio de proteção de ocupações e manifestações

⁵ No Brasil, o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Terra (MST) compõe a Via com o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), PJR (Pastoral da Juventude Rural), CPT (Comissão Pastoral da Terra), ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária), FEAB (Federação dos Estudantes de Agronomia), PJR (Pastoral da Juventude Rural), indígenas e quilombolas.



da repressão policial, que passou a assumir um conteúdo mais claramente antissistêmico e de inspiração anarquista no final dos anos de 1990, em manifestações do movimento antiglobalização. Passou a atacar símbolos do capitalismo e a vivenciar constantes confrontos com a polícia. Surge no Brasil no contexto dos protestos de 2013 (Gohn, 2014).

O ambiente internacional também cumpre papel importante para a repercussão de casos de violência envolvendo policiais e manifestantes ou mesmo transeuntes, pois devido à relação entre Estado e mídia nacional, muitas notícias são censuradas, recebendo uma cobertura completamente distinta no ambiente internacional (Santos, 2014). Nesse sentido, trazem danos à imagem internacional institucional dos países.

Outro ponto relevante quanto à comunicação é o surgimento das mídias alternativas e redes sociais, seja durante a convocação ou na cobertura das manifestações. Através da internet, essas formulações atravessaram fronteiras, numa espécie de guerra por corações e mentes cujo teatro de operações virtual são Facebook e Twitter (Santos, 2014). Amplas mobilizações com o uso de redes sociais já haviam ocorrido nos Estados Unidos, na Síria, no Egito e, em 2013, no Brasil. Como veremos, a produção e o armazenamento das imagens de protestos é atualmente um ponto de forte discussão para as políticas públicas a respeito.

2. Bons e maus exemplos internacionais

A partir dos protestos ocorridos no Brasil em 2013, foram selecionadas cinco variáveis que geraram tensão entre os formuladores/executores de políticas públicas e os organizadores dos protestos sociais. A depender do país, algumas delas podem ter maior ou menor peso, mas esse formato organizativo tende a ser didático, pois revela boas e más experiências no ambiente internacional. Chamamos a atenção de que as variáveis não estão focadas apenas na atuação policial diante dos protestos, pois entendemos que embora a regulamentação da ação das forças de segurança seja fundamental, a construção de uma política pública para os protestos sociais exige medidas mais amplas.

As variáveis escolhidas são: necessidade de autorização para a realização de reuniões; responsabilidade dos organizadores dos protestos; participação de grupos marginalizados politicamente; liberdades para a atuação dos comunicadores; e medidas adotadas pelas e sobre as forças de segurança.



Três advertências são necessárias sobre os exemplos escolhidos. Primeiro: trata-se de exemplos para a construção de políticas públicas, portanto, não foi feita (e nem seria possível) a análise de como todas as variáveis ocorrem em todos os países do mundo, mas entendemos que a amostra é representativa para o objetivo do texto. Segundo: há um leve predomínio dos países europeus entre os exemplos. Isso ocorre em função da disponibilidade dos dados nas bases das Nações Unidas. Terceiro: a forma de obter as informações pela ONU, na maioria das vezes, deriva de documentos autodeclarados dos seus países membros.

2.1 Quanto à necessidade de autorização para a realização de reuniões

Algumas nações protegem o direito de reunião e manifestação pacíficas nas suas cartas constitucionais, como é o caso do Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Bulgária, Sérvia, Catar, Bahrein, Ilhas Maurícias e Venezuela. Alguns desses Estados adotam legislações nacionais regulamentadoras que podem facilitar ou dificultar o exercício do direito exposto na Constituição, explicitando pontos como a proibição do uso de armas (INDH, 2014).

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

De forma geral, a exigência de notificação prévia dos protestos deveria ocorrer apenas para grandes atos que interrompessem o trânsito ou envolvessem a construção de estruturas como tendas, além daquelas que farão uso de forte aparato de som. Moldávia, Áustria, Canadá, Finlândia, Indonésia, Marrocos, Portugal, Tanzânia, Senegal e o território palestino ocupado têm práticas menos burocráticas quanto à notificação prévia das manifestações, como prazos curtos para a notificação dos protestos (ONU, 2013).

Além da questão dos prazos curtos, as legislações devem prever a possibilidade de recurso dos organizadores das manifestações quanto às decisões negativas do poder público a um tribunal competente (Bulgária), com acompanhamento de defensores dos Direitos Humanos (Estônia), assim como um prazo para a resposta definitiva. Se o Estado não responder, deve-se presumir que está tudo correto. Em países como Senegal e Espanha, a autoridade reguladora das manifestações precisa argumentar sobre as suas



decisões (INDH, 2014). Nem sempre é assim, no Catar, a solicitação tem que ser feita com mais de sete dias de antecedência e de forma escrita, e caso não seja respondida, deve ser considerada negada (ONU, 2013).

As legislações precisam prever a possibilidade de assembleias espontâneas sem notificação prévia, como no caso da Armênia, Estônia, Alemanha, Moldávia e Eslovênia (ONU, 2012). Também existem legislações que autorizam reuniões espontâneas na Alemanha, Armênia, Eslovênia e Estônia (ONU, 2013). Um exemplo negativo foi oferecido por Genebra, na Suíça, que impõe uma multa de até 100 mil francos suíços a toda pessoa que não solicite autorização para realizar uma manifestação ou não respeite os termos da autorização concedida (INDH, 2014). Nos documentos analisados, não ficou claro como é feita a identificação do organizador da manifestação no caso de atos espontâneos.

A autorização também não deve estar condicionada à tática adotada no protesto, como as manifestações de bicicleta no Reino Unido, a caminhada ao trabalho em Uganda, os aplausos na Bielorrússia, os beijos no Marrocos e os atos de imobilidade e silêncio no Egito e na Turquia (INDH, 2014).

Da mesma maneira, a autorização não deve estar condicionada pelo local escolhido pelo protesto, como no caso da Malásia, que proibiu protestos nas ruas; da Bielorrússia ou do Zimbábue, que proíbe a interrupção do trânsito de veículos; de Myanmar, onde o governo não autoriza a utilização de vários espaços públicos; ou da Rússia, em que as manifestações massivas são multadas (INDH, 2014). Entretanto, cabem regulamentações sobre locais que expõem os manifestantes a riscos iminentes como pontes, vias férreas, minas, sob linhas de alta voltagem, ou em áreas de incidência de doenças infectocontagiosas (ONU, 2013).

Quanto às motivações do Estado para negar a realização dos protestos, os exemplos negativos quase sempre usam regramentos sobre a segurança nacional ou a ordem pública, questões bastante gerais, para proibi-los, como no Azerbaijão ou Bahrein. Quando, mesmo com as proibições, as manifestações ocorreram, houve forte repressão a manifestações pacíficas, como em Bangladesh, Índia, Chile, Myanmar, Sri Lanka e Sudão (INDH, 2014).

As manifestações que ocorrem em momentos eleitorais devem receber atenção especial, pois estas deveriam contar com maior liberdade para que ocorressem, contra ou a favor dos governantes daquele momento. Nesse ponto, muitos exemplos do que não fazer existem. Elas variam de repressão com armas de fogo, bombas e estupro coletivo



nos momentos de campanha, com saldo de mais de 150 mortes (Guiné, 2009), repressão em atos pela reivindicação de direitos políticos femininos ou por reformas no sistema eleitoral (Zimbábue e Malásia), conflitos após a vitória de forças de oposição (Irã, 2009), ou conflitos em virtude de protestos que pautavam a possibilidade de fraudes eleitorais (Rússia, 2011 e Venezuela, 2013) (INDH, 2014).

2.2 Quanto à responsabilidade dos organizadores

Na Armênia e na Estônia, não são necessárias mais que duas pessoas para estabelecer uma associação. Um número maior é exigido para partidos políticos, mas não pode ser um número alto demais que seja desanimador. Outra questão importante é que ninguém deve ser obrigado a se associar, como as legislações do Chile, Guatemala, Portugal e Moldávia garantem. Da mesma maneira, uma associação deve escolher seus membros. Associações sem registro oficial são igualmente protegidas no Canadá, Moldávia, Eslovênia e Estados Unidos. Alguns países exigem notificações prévias sobre a criação de associação específica, como em Djibouti, Marrocos, Portugal, Senegal, Suíça e Uruguai. É condenada a criminalização de indivíduos que se envolvem em associações na Argélia, Bielorrússia, Camboja e Síria (ONU, 2012).

Membros de associações devem ser livres para construir seus estatutos e atividades sem a interferência estatal, como está previsto na legislação da Bulgária, Eslováquia e Eslovênia. Foram citados como países que desrespeitam o direito de associação a Bielorrússia, Colômbia, Congo, Egito, Israel, Filipinas, Sri Lanka, Síria, Nigéria e Zimbábue (ONU, 2012).

Muitas vezes, são entidades organizadas que convocam os protestos. Ainda assim, os organizadores não devem ter que pagar taxas extras pelos serviços públicos (como a presença policial ou de serviços médicos) que se façam necessárias durante uma reunião, pois a gratuidade é necessária ao exercício do direito do cidadão, como prevê a legislação austríaca (INDH, 2014).

A negociação entre as autoridades e os organizadores de protestos é muito importante para a condução de protestos pacíficos, como na Guatemala, México, Suíça e Hungria. Ainda assim, estes organizadores não devem ser obrigados a aceitar as sugestões das autoridades sobre como conduzir seus protestos (ONU, 2012). Montenegro afirmou que a polícia mantém comunicação e coopera com os organizadores de um protesto



pacífico durante o evento, bem como com outras entidades envolvidas, tais como agências de proteção física ou de saúde e a mídia.

A ONU valoriza uma atuação livre dos observadores de DDHH nas manifestações, capazes de oferecer um relato mais objetivo do ocorrido. O Reino Unido, em sua parceria com a ONG *Liberty*, e a Malásia, com a ONG SUHAKAM, foram elogiados por convidar observadores externos para acompanhar manifestações públicas potencialmente difíceis (INDH, 2014).

Cabe à polícia ajudar a diminuir a tensão e prevenir a escalada perigosa de conflitos. Alguns países formalizam isso com o nomeado Triângulo da Segurança, baseado na comunicação contínua entre os organizadores do protesto, as autoridades do Estado (como secretarias de direitos humanos ou parlamentares) e da polícia (também parte do Estado). Panamá e Omã enfatizaram o diálogo entre todas as partes envolvidas para a proteção dos direitos humanos durante os protestos pacíficos (ONU, 2013).

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

2.3 Quanto à participação de grupos marginalizados politicamente

As leis sobre protesto podem afetar de maneira desproporcional alguns grupos, como por exemplo os argumentos sobre a moral pública, que atinge particularmente os LGBTIQ+ na Rússia (com a proibição inclusive de protestos pacíficos), Ucrânia, Nigéria (inclusive reuniões privadas), Uganda e Kuwait (INDH, 2014).

Mas as restrições não são apenas aos LGBTIQ+. A Lei de Reunião Pacífica da Malásia de 2012 proíbe que menores de 21 anos organizem manifestações, e menores de 15 anos nem podem participar. Quanto a participação de menores de idade, a ONG espanhola *Fundación Intervida* enfatizou que as pessoas com menos de 18 anos de idade devem receber proteção especial contra a violência e o tratamento desumano ou degradante no contexto de manifestações pacíficas (ONU, 2013).



Migrantes e não cidadãos não podem protestar ou organizar protestos, mesmo que pacíficos, em muitos países. A Constituição do México também proíbe a participação de estrangeiros em assuntos internos do país, assim como a de Myanmar. Caso os formulários para requerer as autorizações não sejam plurilíngues, podem se tornar um problema para grupos indígenas ou minoritários linguisticamente. Também existem limites para além do Estado. Em Chipre, contratos privados de emprego proíbem os migrantes de participar de atividades políticas (INDH, 2014).

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

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

A proibição de máscaras afeta diversos segmentos, como as mulheres egípcias, que são prejudicadas pois várias delas usam o *nigab*. Também existem pessoas que utilizam máscaras por motivos médicos. Grupos no mundo árabe, Europa Ocidental e América do Norte de jovens e estudantes utilizam a máscara do Guy Fawkes, do filme *V de Vingança*, como símbolo de protesto (INDH, 2014).⁶

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

⁶ Com a pandemia de COVID19 (2020), a própria ONU recomendou repensar essa normativa, pedindo que os manifestantes que desejem ir às ruas para fazer suas vozes, como no caso dos protestos contra o racismo nos EUA, precisam usar máscaras e tomar todas as precauções para não pegar ou transmitir o novo vírus. <https://nacoesunidas.org/manifestantes-precisam-se-proteger-da-covid-19-diz-agencia-de-saude-da-onu/>



há casos em que as forças de segurança não atuam com isonomia a depender da classe social ou da ideologia presente nos protestos, como nos atos de direita e esquerda ocorridos no Brasil desde 2015.

2.4 Quanto aos comunicadores

A ONU recomenda que a cobertura da mídia seja reconhecida como um elemento de proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos; que o direito à informação não deve ser condicionado à posse de um cartão de imprensa ou credenciamento de imprensa; que os Estados respeitem o direito à informação e reconheçam o direito dos jornalistas a terem acesso aos locais de protesto público, a filmar e entrevistar; que o Estado seja responsável pela segurança física dos jornalistas. Ainda segundo a ONU, os Estados deveriam proibir a recusa de emitir vistos ou credenciar jornalistas, bem como sua expulsão; as forças policiais devem respeitar o trabalho dos jornalistas, e devem receber treinamento sobre o respeito às normas internacionais sobre liberdade de informação e respeito ao trabalho da mídia durante as manifestações. Além disso, o Estado deve combater efetivamente a impunidade de expropriação contra jornalistas processando sistematicamente os responsáveis por atos criminosos e impondo medidas disciplinares (ONU, 2013).

Os Repórteres Sem Fronteiras declararam que a mídia desempenha papel fundamental durante protestos na promoção do pleno e efetivo exercício do direito à liberdade de reunião pacífica. Sublinhou que a cobertura midiática de manifestações e reuniões públicas representou uma das principais razões para expropriações contra jornalistas, e notou um aumento nas agressões contra jornalistas, como a detenção, questionamento ou convocação por parte das autoridades que foram usados para restringir o livre fluxo de informação, bem como violência, destruição de material, confisco de gravações, ataques a escritórios de mídia, expulsões ou negação de vistos (ONU, 2013).

A organização ARTIGO 19 também destacou o papel da mídia, argumentando que os ataques a jornalistas e “jornalistas cidadãos” cobrindo protestos deveriam ser vistos como uma violação do direito à liberdade de reunião pacífica, bem como o direito à liberdade de expressão. Citou a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em um caso referente a um atentado contra um videojornalista que tentava filmar uma manifestação. O Tribunal concluiu que a divulgação de informações sobre tais protestos



permite que aqueles que o veem "observem e verifiquem se, durante a manifestação, os membros das forças de segurança estavam cumprindo suas obrigações corretamente, com o uso apropriado da força" (ONU, 2013, p.16).

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

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

2.5 Quanto às medidas adotadas para e sobre as forças de segurança

No âmbito preparatório, muitos países realizam atividades de formação sobre os direitos humanos internacionais⁷ nas academias de polícia e para outras autoridades, como Croácia, Cuba, Estônia, Honduras, Alemanha, Guatemala, Iraque, México, Marrocos, Peru, Senegal, Espanha, Suíça, Reino Unido e Uruguai. Algumas dessas formações ocorrem em parceria com instituições de direitos humanos dos próprios países, enquanto em outros são feitas com o auxílio de universidades e instituições internacionais (ONU, 2012).

Em Burkina Faso, o Ministério da Justiça e instituições de promoção dos direitos humanos organizaram um seminário sobre como os diferentes atores devem agir durante as manifestações públicas, tanto governamentais quanto da sociedade civil. Na Eslovênia ofereceu-se treinamento para a utilização de armamento não letal para policiais que atuam em manifestações. No Reino Unido, cada condado tem um assessor de direitos

⁷ Não foi possível verificar se essas formações ocorrem excepcionalmente ou se fazem parte dos currículos das escolas militares regulares.



humanos independente, responsável por debater operações de manutenção da ordem pública. Também existem bons materiais de capacitação sobre não discriminação de grupos marginalizados na Eslovênia, Espanha, México e Sérvia (INDH, 2014). A ONU disponibiliza especialistas no assunto para formações sistemáticas em todo o mundo.

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

Apenas dar os cursos, entretanto, é insuficiente. O mais importante é verificar o quanto eles de fato estão influenciando a ação dos agentes. O Gabinete do Comissário da Hungria para os Direitos Fundamentais empreendeu um projeto sobre liberdade de reunião que inclui uma investigação sobre a forma como as autoridades lidam com relatórios e até que ponto as medidas tomadas durante os eventos cumprem os requisitos estabelecidos pela Constituição e regulamentos legais aplicáveis. Desde o seu lançamento, mais de 150 eventos foram investigados. Descobriu-se que as manifestações estão cruzando com mais frequência as fronteiras nacionais e as táticas de demonstração estão mudando e se desenvolvendo. Com base na pesquisa, concluiu-se que a perícia policial deveria se tornar internacional. Para isso, foi iniciado um projeto com 20 organizações parceiras de 11 países, incluindo órgãos de aplicação da lei, instituições de ensino e



investigação, a polícia nacional e o Comissário para os Direitos Fundamentais da ONU (ONU, 2013).

Por outro lado, o movimento Burkinabé pelos Direitos Humanos entrou com uma ação em 1997 contra Burkina Faso alegando graves violações – como a morte de cidadãos (em especial estudantes) – por parte do governo durante as greves estudantis realizadas pelo movimento. A Comissão Africana deplorou o uso abusivo da violência estatal contra os manifestantes, mesmo naquelas manifestações não autorizadas, pois as autoridades públicas possuem meios adequados para dispersar multidões, e deveriam fazer um esforço maior para causar o mínimo possível de danos, em especial violações à integridade física e a vida humana. Entretanto, a Comissão Africana não identificou violações à liberdade de expressão e nem de reunião (OEA/CIDH, 2005).

O Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos informou que a polícia de Copenhague usa as mídias sociais desde 2012 para atualizar manifestantes e participantes de eventos públicos com informações correlatas. Por outro lado, levantou a questão do tratamento de um grande número de pessoas provisoriamente detidas durante as atividades de protesto na Dinamarca, destacando um caso em que os detidos não tiveram acesso às instalações sanitárias e foram deixados no pavimento frio por várias horas (ONU, 2013).

A *Defending Dissent Foundation*⁸ considera que o papel da polícia em protestos pacíficos deve ser o gerenciamento de multidões e que a comunicação e o cumprimento voluntário devem ser enfatizados. Todos os agentes da lei devem usar ou exibir identificação visível e policiais à paisana ou oficiais disfarçados ou informantes não devem ser colocados em uma multidão. Especificamente quanto à identificação das forças de segurança, a Hungria foi duramente criticada pois, em um protesto violentamente reprimido, muitos agentes da polícia não foram identificados pois não tinham seus nomes visíveis (INDH, 2014). O Centro Australiano Castan de Direitos Humanos argumentou que a polícia deveria usar a identificação em todos os momentos para que possa haver como identificar e punir aqueles que fizerem uso desproporcional da força (ONU, 2013).

A Rede de Monitoramento da Polícia (Netpol) abordou a tática policial de contenção, ou *kettling*, de pessoas, incluindo tanto manifestantes quanto espectadores, por um período de várias horas, como uma medida de contenção de multidões. O Tribunal

⁸ A Defending Dissent Foundation (DDF), conhecida há muitos anos como Comitê Nacional Contra a Legislação Repressora (NCARL), foi formada em 1960 e é uma organização nacional estadunidense parceira da ONU dedicada a defender o direito de dissidência política.



Europeu dos Direitos Humanos concluiu que o uso de tais medidas de contenção não eram uma violação da Convenção exclusivamente quando há risco de ferimentos graves ou danos. Embora aceitando que a tática policial de contenção é legal em situações nas quais há risco de violência grave, a Netpol reconheceu que a prática é frequentemente usada como uma resposta à protestos pacíficos espontâneos e não autorizados, e expressou preocupação de que a prática não é usada para os fins restritos a que se destina. A Netpol alegou ainda que táticas policiais como contenção e busca ativa são frequentemente usadas pela polícia para coletar dados pessoais sobre manifestantes. Argumentou também que a coleta e o processamento de tais dados não têm uma base legal adequada, o que tem efeito inibidor sobre a participação em atividades de protesto (ONU, 2013).

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

Existem duas principais polêmicas quanto à atuação policial. A primeira, diz respeito à prisão de manifestantes alegando o crime de desacato e difamação. Na maioria dos Estados, os mecanismos de censura direta são virtualmente inexistentes; entretanto, os delitos de desacato e difamação são usados para criminalizar as manifestações. Alguns avanços são a retirada do crime de desacato das legislações de países como Argentina, Paraguai, Costa Rica, Peru, El Salvador, Panamá, Honduras e Guatemala. Outros também retiraram o de difamação, especialmente quando se trata de funcionários públicos, como Argentina, México e Panamá. Caso a lei permaneça, devem ser incluídas provas de verdade antes de condenações classificadas nessa motivação (INDH, 2014).

A segunda polêmica diz respeito à utilização de armas não letais. Várias ONGs levantam preocupações sobre o uso indevido de armas menos letais. Os Médicos pelos Direitos Humanos e o Centro Castan para a Lei de Direitos Humanos ponderam a letalidade



de armas classificadas como não letais – balas de borracha, gás lacrimogêneo, chifre de pássaro e pistolas-taser – usadas para controlar manifestações. Os Médicos pelos Direitos Humanos recomendaram que os Estados garantam o acesso a cuidados médicos para qualquer manifestante ferido ou oficial de segurança, e protejam o acesso dos profissionais de saúde que tratam de manifestantes feridos ou agentes de segurança (ONU, 2013).

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

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

A imparcialidade do Estado foi identificada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos da Índia como sendo de importância central no exercício do direito ao protesto pacífico. Uma variedade de boas práticas pode contribuir para resolver a falta de imparcialidade do Estado. Por exemplo, instituições nacionais de direitos humanos podem conduzir investigações sobre a imparcialidade de um Estado em um determinado momento e relatar publicamente suas descobertas. A Comissão de Direitos Humanos da África do Sul, o Escritório do Defensor dos Direitos Humanos da Polônia e o Escritório do *Ombudsman* da Bulgária relataram que eles desempenham importante papel no monitoramento de protestos e no diálogo com as partes interessadas. Decisões adversas das autoridades administrativas, proibindo ou restringindo protestos pacíficos, devem ser passíveis de recurso perante órgãos independentes e imparciais, incluindo tribunais. As organizações de mídia devem ser autorizadas a realizar seu trabalho livremente e a reportar sem restrições as demonstrações. As ONGs e os defensores dos direitos humanos



também têm papel a desempenhar no monitoramento de reuniões pacíficas, observadores de missões diplomáticas, organizações regionais e internacionais também devem monitorar e livremente as manifestações, especialmente quando a imparcialidade do Estado é questionada (ONU, 2013).

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

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

Considerações finais

Três pretensões guiaram a redação deste artigo. A primeira, foi deixar claro que os protestos sociais continuarão a existir e, nesse sentido, devem receber tratamento adequado dos *policy makers*, pois, caso contrário, degeneram em confrontos violentos. A segunda, tomando os protestos como um fenômeno internacional, foi buscar, por meio de exemplos também internacionais, formas de melhor lidar com essas situações de tensão. A terceira pretensão foi mostrar que protestos devem ser objeto de políticas públicas amplas, e não apenas policiais, como avaliadas por meio das variáveis escolhidas. Com base na análise e sem almejar esgotar o assunto, propomos medidas que poderiam ser incorporadas ao processo de formulação das políticas públicas, tais como:

- I. Sobre a autorização prévia dos protestos
 1. Os organizadores das ações devem avisar o Estado das suas intenções em caso de manifestações com grandes estruturas físicas ou sonoras, ou que impactem o trânsito. Esse aviso não exige grande antecedência, como mais de 48 horas;
 2. O Estado deve fornecer um formulário padrão em todos os idiomas falados no país que possa ser completado e enviado pela internet, de forma gratuita, com data, hora, duração e itinerário provável da atividade;



3. Não cabe ao Estado a autorização para a realização das atividades, exceto em situações excepcionais, como em caso de pandemia, locais especiais – como minas ou linhas de alta voltagem e hospitais;
4. Os organizadores que tiverem seu protesto negado podem recorrer a um tribunal competente, com a participação de defensores de direitos humanos, que deve pronunciar-se com uma decisão definitiva, caso contrário, o protesto será considerado autorizado;
5. As proibições devem ser ainda mais difíceis em momentos eleitorais;
6. A legislação deve comportar a possibilidade de protestos espontâneos;
7. Não é permitido o porte de armas aos manifestantes.

II. Sobre os organizadores dos protestos

1. As ações podem ser organizadas por poucas pessoas, associações recentes ou mesmo por aquelas não formalizadas. O Estado não pode impor estatutos às associações;
2. Mesmo quando as manifestações são organizadas por grupos formais, cabe ao Estado o fornecimento de serviços públicos necessários durante o protesto (como saúde e segurança) sem a cobrança de taxas extras;
3. Os organizadores dos protestos não são obrigados a aceitar as sugestões das autoridades;
4. O triângulo da segurança (no Brasil conhecido como política de mediação de conflitos) deve ajudar nas negociações, pois se baseia na comunicação contínua entre os organizadores do protesto, as autoridades do Estado (como secretarias de direitos humanos ou parlamentares) e da polícia (também parte do Estado);
5. Os observadores de direitos humanos podem transitar livremente, assim como profissionais da imprensa (formal ou informal);
6. Os organizadores não devem ser punidos com multas ou outras tipificações penais por crimes que não cometeram em nome da coletividade

III. Medidas para favorecer a participação de grupos marginalizados politicamente

1. Os argumentos de que fere a moral pública devem ser usados com cuidado, pois tendem a afetar desproporcionalmente os LGBTQ+;
2. Devem existir protocolos específicos contra a violência ou tratamento degradante a crianças, idosos e pessoas com deficiência que se manifestem;
3. Migrantes podem participar de protestos;
4. Devem existir protocolos específicos para combater a violência sexual;
5. Nenhum grupo étnico-político-social deve ser considerado objeto de atenção especial como oponente do Estado;
6. A polícia deve atuar para proteger o direito de protesto dos grupos marginalizados politicamente diante de provocações de opositores;
7. Os organizadores devem poder solicitar à polícia que expulse provocadores do local da reunião.

IV. Sobre os comunicadores

1. Deve ser permitida livre circulação para os comunicadores, que podem filmar e entrevistar participantes;
2. Devem ser considerados comunicadores trabalhadores da imprensa formal com credenciais de imprensa assim como comunicadores ativistas ou de veículos digitais;



3. O Estado é responsável pela segurança dos jornalistas;
4. O Estado deve combater a expropriação/destruição de materiais, gravações, equipamentos de jornalistas ou mesmo ataques aos escritórios;
5. Não deve ser permitido o corte do sinal de internet ou de serviços de telefonia durante as manifestações.

V. Sobre as forças de segurança

1. As forças de segurança devem receber treinamento sobre como tratar os comunicadores nas manifestações;
2. Deve ser priorizada a formação sobre direitos humanos, em parceria com instituições de direitos humanos, universidades ou com a própria ONU;
3. O papel da polícia em protestos pacíficos é gerenciar a multidão;
4. As armas de uso não letal devem ser objeto de treinamento, e seu uso deve ser pensado a partir do critério da proporcionalidade. O Estado deve fornecer serviços de saúde para os feridos prontamente;
5. Durante a negociação, a polícia deve atuar para diminuir a tensão e prevenir a escalada perigosa do conflito;
6. As forças de segurança precisam confiar e atuar em cooperação com os observadores de direitos humanos independentes;
7. Todos os agentes devem usar identificação;
8. O Estado não deve coletar dados pessoais, fotos ou filmagens de manifestantes pacíficos;
9. A busca ativa não deve ser acionada como mecanismo intimidatório;
10. O Estado deve verificar se os agentes estão atuando conforme a formação recebida e as normativas elaboradas, e não segundo seu próprio senso de justiça. O Estado deve manter órgãos independentes para estabelecer mecanismos de responsabilidade e investigação justos e transparentes para as forças de segurança que se envolveram no uso excessivo da força contra manifestantes pacíficos;
11. Cavalos não devem ser usados para controle de multidões;
12. Os detidos por cometer algum crime devem ser encaminhados imediatamente, sendo garantidos os seus demais direitos, como acesso à alimentação e instalações sanitárias e informadas dos seus direitos legais;
13. Os crimes de desacato e difamação devem ser retirados das legislações nacionais;
14. Prisões ou dispersões preventivas devem ser proibidas.
15. A dispersão só se justifica nos casos em que é necessária para a proteção dos próprios manifestantes.

Os países da América Latina combinam a fragilidade das suas instituições democráticas com uma tradição repressiva das forças de segurança, situação que não se alterou estruturalmente com os processos de transição desde regimes autoritários ou com a eleição de governos progressistas. A região é paradoxal: embora seja considerada uma das regiões mais pacíficas do mundo, pois praticamente não vivenciou situações de guerra clássica, também é a que tem os maiores índices de violência. Uma das causas do fenômeno é que nesse espaço geográfico predomina a concepção de que reivindicações



sociais são ameaças ao poder instituído que, por esse motivo, deve-se contê-las e desestimulá-las, tratando como questão de polícia algo que é uma situação social comum em um ambiente democrático. O resultado desse olhar militarizado para o problema são as violações aos direitos humanos.

Existem normativas internacionais específicas dos direitos humanos sobre o emprego da força em situações de conflito social, pois muitas vezes, o emprego da força nos protestos, mesmo aqueles espontâneos, tende a aumentar o conflito e a ampliar os danos causados. Por outro lado, os países incorporam essas normativas de maneiras distintas, sendo que, no caso brasileiro, a realidade é a ausência dessas formulações específicas para os ambientes de protestos, o que reflete em falhas no treinamento das forças de segurança e na ausência de protocolos de ação que dificultam o controle do trabalho policial por parte da população.

Os múltiplos exemplos apresentados neste artigo apontam que não precisa ser necessariamente assim. Não se trata de acreditar em algo próximo da “paz perpétua”, mas defendeu-se aqui que é possível tratar os conflitos de forma não violenta. É possível investir em legislações específicas, combater a impunidade, e outras medidas propositivas em termos de políticas públicas para os ambientes de protestos sociais, garantindo o direito de manifestação pacífica e gerindo de forma adequada as forças de segurança. Isso deve ser objeto de preocupação de cada Estado nacional, orientado por uma cultura sólida de direitos humanos e pela democracia.

Referências bibliográficas

AGUIAR DE PAULA, Helena Cristina. De que lado estão os direitos humanos? FIDES: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade. Natal, RN, vol.2,p.105-115, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3754268>. Acesso em: 16 dez. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUDH). Escritório Regional para América do Sul. *Diretrizes para a observação de manifestações e protestos sociais*. 2017. Disponível em: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/02/Diretrizes_Portugu%C3%AAs_vers%C3%A3o-online.pdf. Acesso em 16 dez. 2018.

ARTIGO 19. *5 anos de junho de 2013*. Brasil, 2018. Disponível em: <https://artigo19.org/5anosde2013>.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.



BRINGEL, Breno. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow. *Política & Sociedade*, 2011a, 10/18, p. 51-73. COLOMBIA INTERNACIONAL. Editorial. *Colombia Internacional* no 63, p. 7-9, jan-jun 2006. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint63.2006.00> Acesso em: 22 maio 2020.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. São Paulo: Zahar, 1975.

GADEA, Carlos A. 2011. "A violência e as experiências coletivas de conflito". *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online] 92. <https://doi.org/10.4000/rccs.3980>

GHON, Maria da Glória(Org.). *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. *Caderno CRH*, Salvador, BA, v. 27, n. 71, p. 431-441, Ago. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792014000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

INDH (INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS). *Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales*. Santiago do Chile, 2014

JARAMILLO, Marcela Velasco. CAMBIO INSTITUCIONAL Y PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA 1964-2000: análisis de series de tiempo. *Colombia Internacional*, no. 63, p. 70-87, jan/jun 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/anape/OneDrive/Área%20de%20Trabalho/colombia%20internacional/colombiaint63.2006.03.pdf> Acesso em: 22 maio 2020.

LOPES, Cleber da Silva; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; TORDORO, Marcos Antonio. Direitos Humanos e Cultura Policial na Polícia Militar do Estado do Paraná. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 165, n. 41, p. 320-353, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielophp?script=sci_arttext&pid=S151745222016000100320&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 76, p. 11-48, 2009.

MARX, Karl. *A ideologia alemã*. São Paulo: Expressão Popular. 2009.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação, 1963-1990*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

OEA-CIDH (ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS). *Informe Anual 2004*. Volumen II: Informe de la relatoría para la libertad de expresión. Washington, 23 de feb. 2005. Disponível em:



<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=459&IID=2>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

OEA-CIDH (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS). *Las Manifestaciones Públicas Como Ejercicio De La Libertad De Expresión Y La Libertad De Reunión*. In: Informe anual 2005. Washington, 27 de feb. 2006. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=662&IID=2>. Acesso em 01 dez. de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal do Direitos Humanos*. UNIC/Rio/005, janeiro 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/> Acesso em: 13 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *et al. Declaração Conjunta sobre liberdade de expressão e internet*. Budapeste, 03 jun. 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=849&IID=4>. Acesso em: 01 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Assembleia Geral de Direitos Humanos. *Medidas efetivas e melhores práticas para garantir a promoção e proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos*. 21, jan. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.28.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Assembleia Geral de Direitos Humanos. *Relatório Especial sobre os direitos a liberdade de associação e protestos pacíficos de Maina Kiai*. 21 maio 2012. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf. Acesso em: 01 dez. de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Alto Comissariado de Direitos Humanos. *Informe sobre a Missão ao Chile 30 de out. a 22 de nov.* 2019. Publicado em jan. 2020 Disponível em: https://www.iwgia.org/images/publications/new-publications/Informe_Final_-_Mision_de_Observacion_a_Chile.pdf

PENIDO OLIVEIRA, Ana. *As ruas em disputa: entre a perturbação da ordem e o direito de protesto*. Tese de doutorado em relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas (UNESP – Unicamo-PUC/SP). São Paulo, março de 2019.

SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus. *Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013*. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, RJ, v.10, n.1, p.86-95, mai.2014. Disponível em: <<http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 17 dez. 2017

SCHERER-WARREN, Ilse. *Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política*. *Caderno CRH*, Salvador ,BA, v. 27, n. 71, p. 417-429, Ago. 2014. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792014000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Dez. 2017.



SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, no 16, p.24-45, jul/dez 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 22 maio 2020.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, no 71, p. 63-83, jan/jun 2010. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint71.2010.04> Acesso em: 22 maio 2020.

TARROW, Sidney. Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e transnacional em prol dos direitos humanos. *Caderno CRH*, Salvador, BA, v. 22, n. 55, p. 151-161, Abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792009000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

TRICONTINENTAL, Instituto de Pesquisa Social. *Nuestra América Latina e Caribenha: entre a ofensiva neoliberal conservadora e as novas resistências*. Dossiê 22, dez. 2019. Disponível em: https://www.thetricontinental.org/wp-content/uploads/2019/11/20191101_Dossier-22_PT_Web.pdf

TRICONTINETAL, Instituto de Pesquisa Social. O mundo oscila entre crises e protestos. Dossiê 24, jan. 2020. Disponível em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/o-mundo-oscila-entre-crise-e-protestos/>

TURNER, Jonathan. *Sociologia, conceitos e aplicações*. São Paulo: Makron Books do Brasil, 2000.

Sobre as autoras

Ana Penido

Bolsista Fapesp de pós-doutorado em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. E-mail: anapenido@gmail.com

Suzeley Kalil

Professora da Universidade Estadual Paulista (Franca) e do Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas. Vice coordenadora do GEDES – UNESP. E-mail: suzeley.kalil@unesp.br

As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.

