

v. 9 • n. 16 • jun. 2012
Semestral

Edição em Português

Patricio Galella e Carlos Espósito

As *Entregas Extraordinárias* na Luta Contra o Terrorismo.
Desaparecimentos Forçados?

Bridget Conley-Zilkic

Desafios para Aqueles que Trabalham na Área de Prevenção
e Resposta ao Genocídio

**Marta Rodriguez de Assis Machado, José Rodrigo
Rodriguez, Flavio Marques Prol, Gabriela Justino
da Silva, Marina Zanata Ganzarolli e Renata do Vale Elias**

Disputando a Aplicação das Leis: A Constitucionalidade da Lei
Maria da Penha nos Tribunais Brasileiros

Simon M. Weldehaimanot

A CADHP no Caso *Southern Cameroons*

André Luiz Siciliano

O Papel da Universalização dos Direitos Humanos
e da Migração na Formação da Nova Governança Global

SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS

Gino Costa

Segurança Pública e Crime Organizado Transnacional
nas Américas: Situação e Desafios no Âmbito Interamericano

Manuel Tufro

Participação Cidadã, Segurança Democrática e Conflito entre
Culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência
na Cidade Autônoma de Buenos Aires

CELS

A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina.
Uma Análise do *Centro de Estudos Legais y Sociales* (CELS)

Pedro Abramovay

A Política de Drogas e *A Marcha da Insensatez*

**Visões sobre as Unidades de Polícia Pacificadora
(UPPs) no Rio de Janeiro, Brasil**

Rafael Dias – Pesquisador, Justiça Global
José Marcelo Zacchi – Pesquisador-associado do Instituto
de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS



CONECTAS
DIREITOS HUMANOS
10 ANOS

CONSELHO EDITORIAL

- Christof Heyns** Universidade de Pretória (África do Sul)
Emílio García Méndez Universidade de Buenos Aires (Argentina)
Fifi Benaboud Centro Norte-Sul do Conselho da União Europeia (Portugal)
Fiona Macaulay Universidade de Bradford (Reino Unido)
Flávia Piovesan Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)
J. Paul Martin Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Kwame Karikari Universidade de Gana (Gana)
Mustapha Kamel Al-Sayyed Universidade do Cairo (Egito)
Roberto Garretón Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Chile)
Upendra Baxi Universidade de Warwick (Reino Unido)

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic
Oscar Vilhena Vieira

CONSELHO EXECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa
Glenda Mezarobba
Juana Kweitel
Laura Waisbich
Lucia Nader
Thiago Amparo

EDIÇÃO

Luz González
Tânia Rodrigues

REVISÃO DE TRADUÇÕES

Carolina Fairstein (Espanhol)
Renato Barreto (Português)
The Bernard and Audre Rapoport
Center for Human Rights and Justice,
University of Texas, Austin (Inglês)

PROJETO GRÁFICO

Oz Design

EDIÇÃO DE ARTE

Alex Furini

CIRCULAÇÃO

Luz González

IMPRESSÃO

Prol Editora Gráfica Ltda.

COMISSÃO EDITORIAL

- Alejandro M. Garro** Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Bernardo Sorj Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein (Brasil)
Bertrand Badie Sciences-Po (França)
Cosmas Gitta PNUD (Estados Unidos)
Daniel Mato CONICET/ Universidade Nacional Tres de Febrero (Argentina)
Daniela Ikawa Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Ellen Chapnick Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Ernesto Garzon Valdés Universidade de Mainz (Alemanha)
Fateh Azzam Arab Human Right Funds (Líbano)
Guy Haarscher Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica)
Jeremy Sarkin Universidade de Western Cape (África do Sul)
João Batista Costa Saraiva Juizado Regional da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS (Brasil)
José Reinaldo de Lima Lopes Universidade de São Paulo (Brasil)
Juan Amaya Castro Universidade para a Paz (Costa Rica)/ VU Universtiy Amsterdam (Países Baixos)
Lucia Dammert Consorcio Global para a Transformação da Segurança (Chile)
Luigi Ferrajoli Universidade de Roma (Itália)
Luiz Eduardo Wanderley Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)
Malak El-Chichini Poppovic Conectas Direitos Humanos (Brasil)
Maria Filomena Gregori Universidade de Campinas (Brasil)
Maria Hermínia de Tavares Almeida Universidade de São Paulo (Brasil)
Miguel Cillero Universidade Diego Portales (Chile)
Mudar Kassis Universidade Birzeit (Palestina)
Paul Chevigny Universidade de Nova York (Estados Unidos)
Philip Alston Universidade de Nova York (Estados Unidos)
Roberto Cuéllar M. Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica)
Roger Raupp Rios Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)
Shepard Forman Universidade de Nova York (Estados Unidos)
Victor Abramovich Universidade de Buenos Aires (UBA)
Victor Topanou Universidade Nacional de Benin (Benin)
Vinodh Jaichand Centro Irlandês de Direitos Humanos, Universidade Nacional da Irlanda (Irlanda)

SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos é uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Conectas Direitos Humanos. Está disponível na internet em <www.revistasur.org>.

SUR está indexada nas seguintes bases de dados: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); ISN Zurich (International Relations and Security Network); DOAJ (Directory of Open Access Journals) e SSRN (Social Science Research Network). Além disso, Revista Sur está disponível nas seguintes bases comerciais: EBSCO e HEInOnline. SUR foi qualificada como A1 (Colômbia) e A2 (Qualis, Brasil).

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 - .

Semestral

ISSN 1806-6445

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

1. Direitos Humanos 2. ONU I. Rede Universitária de Direitos Humanos

SUMÁRIO

PATRICIO GALELLA E CARLOS ESPÓSITO	7	As <i>Entregas Extraordinárias</i> na Luta Contra o Terrorismo. Desaparecimentos Forçados?
BRIDGET CONLEY-ZILKIC	35	Desafios para Aqueles que Trabalham na Área de Prevenção e Resposta ao Genocídio
MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO, JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES PROL, GABRIELA JUSTINO DA SILVA, MARINA ZANATA GANZAROLLI E RENATA ELIAS	65	Disputando a Aplicação das Leis: A Constitucionalidade da Lei Maria da Penha nos Tribunais Brasileiros
SIMON M. WELDEHAIMANOT	91	A CADHP no Caso <i>Southern Cameroons</i>
ANDRÉ LUIZ SICILIANO	115	O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global
SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS		
GINO COSTA	133	Segurança Pública e Crime Organizado Transnacional nas Américas: Situação e Desafios no Âmbito Interamericano
MANUEL TUFRÓ	159	Participação Cidadã, Segurança Democrática e Conflito entre Culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência na Cidade Autônoma de Buenos Aires
CELS	181	A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina. Uma Análise do <i>Centro de Estudios Legais y Sociales</i> (CELS)
PEDRO ABRAMOVAY	199	A Política de Drogas e A <i>Marcha da Insensatez</i>
ENTREVISTA	209	Visões sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, Brasil Rafael Dias – Pesquisador, Justiça Global José Marcelo Zacchi – Pesquisador-associado do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS

APRESENTAÇÃO



A SUR 16 foi elaborada em parceria com a **Coalizi3o Regional de Seguran7a Cidad3 e Direitos Humanos**.¹ Diariamente, indiv3duos est3o sujeitos a incont3veis formas de viola73es de sua seguran7a. Comunidades pobres s3o privadas de seu direito de participar das decis3es que afetam sua seguran7a; cidad3os est3o expostos 3 viol3ncia tanto por parte de criminosos quanto de for7as policiais teoricamente respons3veis pelo combate ao crime; desenvolvimentos em termos de seguran7a, tanto no 3mbito regional e internacional quanto em esferas locais e nacionais, t3m sido d3spares e insatisfat3rios. Ao discutir estes e outros t3picos, os artigos contidos no dossi3 **Seguran7a Cidad3 e Direitos Humanos** exemplificam desafios e oportunidades neste campo.

Os artigos gerais publicados neste n3mero, alguns dos quais tamb3m abordam a quest3o da seguran7a, ainda que tangencialmente, apresentam an3lises elucidativas sobre outros assuntos relevantes para a agenda de direitos humanos: viol3ncia contra mulheres, desaparecimentos for7ados, genoc3dio, o direito 3 autodetermina73o e migra73es.

Dossi3 tem3tico: Seguran7a Cidad3 e Direitos Humanos

Seguran7a e direitos humanos possuem uma intr3nseca – e problem3tica – rela73o, sobretudo em regi3es com altos 3ndices de viol3ncia e criminalidade. Nestes contextos, a inseguran7a pode ser tanto uma consequ3ncia quanto um pretexto para viola73es de direitos humanos, j3 que os direitos humanos podem ser apresentados como impedimentos 3 pol3ticas eficazes de combate ao crime. Foi precisamente no intuito de conciliar as agendas de seguran7a e direitos humanos que, especialmente na Am3rica Latina, surgiu o conceito de seguran7a cidad3.

A seguran7a cidad3 coloca o indiv3duo (e n3o o Estado ou o regime pol3tico) no centro das pol3ticas dirigidas 3 preven73o e ao controle do crime e da viol3ncia. Na Am3rica Latina, essa mudan7a de paradigma ocorreu nas 3ltimas d3cadas, como parte dos processos de transi73o das ditaduras militares aos regimes democr3ticos. O conceito de seguran7a cidad3 busca refor7ar a ideia de que seguran7a e prote73o dos direitos humanos andam lado a lado, afastando-se claramente da concep73o autorit3ria

de seguran7a como prote73o do Estado, que era compartilhada por muitos regimes militares na Am3rica Latina e em outras regi3es.

Em seu “Relat3rio sobre Seguran7a Cidad3 e Direitos Humanos” de 2009,² a Comiss3o Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) define seguran7a cidad3 da seguinte forma: “O conceito de seguran7a cidad3 abrange aqueles direitos de todos os membros de uma sociedade de viver suas vidas com o m3nimo de risco poss3vel 3 sua seguran7a pessoal, aos seus direitos civis e aos seus direitos de uso e gozo de sua propriedade” (para. 23). Nesse sentido, o conceito de seguran7a cidad3 utilizado pela CIDH inclui quest3es relacionadas ao crime e 3 viol3ncia e seu impacto sobre o gozo das liberdades individuais, particularmente as que dizem respeito 3 propriedade e aos direitos civis.

O relat3rio da CIDH ambiciona ainda influenciar o desenho e a implementa73o de pol3ticas p3blicas nesta 3rea. Nos par3grafos 39-49, a Comiss3o enfatiza as obriga73es do Estado frente 3 quest3o da seguran7a cidad3: (i) Responsabilizar-se pelos atos de seus agentes e por assegurar o respeito aos direitos humanos por parte de terceiros; (ii) Adotar medidas jur3dicas, pol3ticas administrativas e culturais para prevenir a viola73o de direitos vinculados com a seguran7a cidad3, incluindo mecanismos de repara73o para as v3timas; (iii) Investigar viola73es de direitos humanos; (iv) Prevenir, punir e erradicar a viol3ncia contra mulheres, de acordo com a Conven73o de Bel3m do Par3.

No intuito de cumprir com estas obriga73es, os Estados devem adotar pol3ticas p3blicas na 3rea da seguran7a cidad3 que incorporem os princ3pios de direitos humanos e que sejam intersetoriais, abrangentes em termos de direitos, participativas no que diz respeito 3 popula73o atingida, universais (sem discriminar os grupos vulner3veis) e, finalmente, intergovernamentais (envolvendo os diferentes n3veis de poder) (para. 52). Apesar de essas diretrizes n3o servirem como receitas precisas, seu foco no impacto das pol3ticas de seguran7a p3blica sobre a realiza73o dos direitos e liberdades individuais, sua aten73o 3 natureza intersetorial e aos mecanismos participativos destas mesmas pol3ticas, bem como 3 obriga73o de prevenir o crime e a viol3ncia por meio do combate 3 suas causas, serve como uma orienta73o s3lida aos Estados ou 3s organiza73es da sociedade civil e v3timas que desejem promover pol3ticas de seguran7a garantidoras dos direitos humanos.

Em outras palavras, o conceito de seguran7a cidad3 enfatiza que as pol3ticas de seguran7a p3blica devem ser centradas nos indiv3duos, intersetoriais, abrangentes, espec3ficas

1. A coalizi3o 3 formada pelas seguintes organiza73es: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) – Argentina; F3rum Brasileiro de Seguran7a P3blica – Brasil; Instituto Sou da Paz – Brasil; Centro de Estudios de Desarrollo (CED) – Chile; Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) – Chile; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) – Col3mbia; Washington Office on Latin America (WOLA) – EUA; Fundaci3n Myrna Mack – Guatemala; Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) – M3xico; Centro de Derechos Humanos Miguel Agust3n Pro Ju3rez (Centro Prodh) – M3xico; Fundar, Centro de An3lisis e Investigaci3n – M3xico; Ciudad Nuestra – Peru; Instituto de Defensa Legal (IDL) – Peru; Red de Apoyo por la Justicia y la Paz – Venezuela. Tamb3m integraram alguns encontros da coalizi3o representantes da Corporaci3n Andina de Fomento (CAF) e da Open Society Foundations.

2. Comiss3o Interamericana de Direitos Humanos, “Relat3rio sobre Seguran7a Cidad3 e Direitos Humanos”, Doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, 31 Dezembro 2009, dispon3vel em: <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm>. 3ltimo acesso em: Mai. 2012.

para cada contexto, orientadas à prevenção,³ participativas e não-discriminatórias. Os artigos do presente dossiê revelam o quão difícil e necessária esta tarefa é.

Em **Segurança Pública e Crime Organizado Transnacional nas Américas: Desafios no Âmbito Interamericano**, o ex-ministro do interior do Peru Gino Costa examina alguns dos principais desafios e avanços no uso do conceito de segurança cidadã no combate ao crime organizado na região. Já em **A Agenda Atual de Segurança e Direitos Humanos na Argentina. Uma Análise do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, pesquisadores do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), da Argentina, descrevem a agenda de segurança pública no país dentro do contexto regional, analisando o primeiro ano de operações do Ministério de Segurança e as tentativas feitas no sentido de implementar políticas que abarcassem o conceito de segurança cidadã. Este mesmo departamento é o assunto de outro artigo publicado neste dossiê. Em **Participação Cidadã, Segurança Democrática e Conflito entre Culturas Políticas. Primeiras Observações sobre uma Experiência na Cidade Autônoma de Buenos Aires**, Manuel Tufro examina o programa piloto recentemente implantado pelo ministério argentino com o intuito de ampliar a participação social no planejamento das políticas locais de segurança pública. No ensaio, Tufro analisa os conflitos que derivam desta tentativa de disseminação de uma prática alinhada com a agenda ministerial de promoção da “segurança democrática” em locais onde mecanismos participativos devem sua existência ao que o autor denomina uma “cultura política vicinal”.

Em **A Política de Drogas e A Marcha da Insensatez**, Pedro Abramovay usa a obra de Barbara Tuchman para examinar políticas de combate às drogas implementadas desde 1912, argumentando que são exemplos de políticas que não defendem os interesses das comunidades representadas pelos legisladores que as elaboraram.

Finalmente, o dossiê desta edição inclui uma entrevista dupla sobre a recente implantação de UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) em comunidades pobres do Rio de Janeiro anteriormente dominadas por organizações criminosas. Os entrevistados são José Marcelo Zacchi, que ajudou a elaborar e implementar um programa governamental para ampliar o atendimento social e urbano nas áreas servidas pelas UPPs, e Rafael Dias, pesquisador da organização Justiça Global.

Artigos não temáticos

Esta edição inclui cinco artigos adicionais relacionados a questões importantes de direitos humanos.

Em **As Entregas Extraordinárias na Luta contra o Terrorismo. Desaparecimentos Forçados?** Patrício Galella e Carlos Espósito afirmam que a prática de sequestros, detenções e transferências de supostos terroristas por autoridades norte-americanas para prisões secretas em Estados terceiros onde elas são presumivelmente torturadas – chamadas eufemisticamente de “rendições extraordinárias” – guarda semelhanças com o desaparecimento forçado. A distinção é importante porque significa que autores de desaparecimentos forçados podem ser denunciados como tendo cometido crimes contra a humanidade.

Outro artigo que lida com crimes contra a humanidade é o de Bridget Conley-Zilkic, no qual a crescente profissionalização do campo da prevenção e resposta ao genocídio é examinada. No texto, intitulado **Desafios para Aqueles que Trabalham no Campo de Prevenção e Resposta ao Genocídio**, a autora explora os desafios práticos e conceituais enfrentados pelos profissionais desta área, tais como: qual deve ser a definição de genocídio; o que organizações podem fazer para preveni-lo; quem são os beneficiários do trabalho destas organizações; e como medir o seu sucesso.

Outro artigo, **A CADHP no Caso Southern Cameroons**, faz uma análise crítica de decisões da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos no que diz respeito ao direito à autodeterminação. No documento, Simon M. Weldehaimanot argumenta que o caso *Southern Cameroons* ignorou a jurisprudência sobre o assunto e tornou esse direito não acessível aos povos.

Também lidando com desafios à soberania de Estados-nação, **O Papel da Universalização dos Direitos Humanos e da Migração na Formação da Nova Governança Global**, de André Luiz Siciliano, revê a literatura sobre migrações para propor que se trata de uma questão ainda enredada em noções Westphalianas anacrônicas, que impedem a proteção ampla e efetiva de direitos humanos fundamentais, diferentemente de conceitos mais recentes como os de cidadania cosmopolita e da responsabilidade de proteger.

Em nosso último artigo, pesquisadores do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) examinam os desafios constitucionais à recente legislação sobre violência doméstica, a Lei Maria da Penha. Em **Disputando a Aplicação das Leis: a Constitucionalidade da Lei Maria da Penha nos Tribunais Brasileiros**, os autores demonstram que a maior parte da jurisprudência favorece a discriminação positiva de mulheres para combater um cenário de desigualdade crônica. Em um contexto histórico e persistente de opressão das mulheres por homens, argumentam os autores, tratar homens que cometem violência doméstica contra mulheres com mais rigor do que o inverso não fere o princípio fundamental de não-discriminação.

Este é o quinto número da SUR publicado com o financiamento e colaboração da Fundação Carlos Chagas (FCC). Agradecemos a FCC pelo apoio dado à Revista Sur desde 2010. Gostaríamos igualmente de agradecer Juan Amaya, Flávia Annenberg, Catherine Boone, Nadjita F. Ngarhodjim, Claudia Fuentes, Vinodh Jaichand, Suzeley Kalil Mathias, Pramod Kumar, Laura Mattar, Rafael Mendonça Dias, Paula Miraglia, Roger O’Keefe, Zoran Pajic, Bandana Shrestha, José Francisco Sieber Luz Filho e Manuela Trindade Viana pelos pareceres sobre os artigos submetidos para esta edição da SUR. Gostaríamos também de agradecer a Thiago de Souza Amparo (Conectas) e Vitoria Wigodsky (CELS) pelo trabalho dedicado a tornar esta edição da revista uma realidade.

3. Veja o relatório elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Instituto Inter-Americano de Direitos Humanos (Costa Rica), disponível em: http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contentid=ea75e2b1-9265-4296-9d8c-3391de83fb42. Último acesso em: Mai. 2012.



PATRICIO GALELLA

Patricio Galella é advogado (Universidade de Mar del Plata, Argentina), especialista em Assuntos Internacionais (Instituto de Estudos Políticos, França) e candidato a doutor em Direito Internacional e Relações Internacionais (Universidade Complutense, Espanha). Desde 2009 é assistente de pesquisa no Instituto de Políticas e Bens Públicos do Conselho Superior de Pesquisa Científica (CSIC) da Espanha.

Email: patriciogalella@yahoo.com.ar



CARLOS ESPÓSITO

Carlos Espósito é catedrático de Direito Internacional na Universidade Autônoma de Madri. Foi assessor jurídico no Ministério de Assuntos Exteriores da Espanha e Pesquisador Principal do *think tank* de relações internacionais FRIDE. Recentemente coeditou *The Role of Courts in Transitional Justice: Voices from Latin America and Spain* (2012) e é autor de *Inmunidad del Estado y Derechos Humanos* (2007).

Email: carlos.esposito@uam.es

RESUMO

Depois dos atentados em setembro de 2001, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, declarou uma “guerra” global contra o terrorismo internacional e autorizou um programa de sequestros, detenções e traslados de supostos terroristas para prisões secretas em Estados terceiros, nos quais há suspeita de utilização de tortura como método interrogatório, com o objetivo de obter informações sobre futuros atentados terroristas. Essa prática, denominada “entregas extraordinárias”, extrapola a figura da detenção arbitrária, sob certas condições, e apresenta semelhanças com o desaparecimento forçado de pessoas. A distinção tem relevância, entre outros motivos, porque as entregas extraordinárias passíveis de serem qualificadas como desaparecimentos forçados poderiam constituir uma violação de normas de *jus cogens*, gerar uma responsabilidade internacional agravada para os Estados aos quais se atribuísssem a autoria desses atos ilícitos e a possível acusação de crimes de lesa humanidade aos autores individuais.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia

Recebido em novembro de 2011. Aceito em abril de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Entregas extraordinárias – Desaparecimentos forçados – *Jus cogens* – Crimes contra a humanidade



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

AS ENTREGAS EXTRAORDINÁRIAS NA LUTA CONTRA O TERRORISMO. DESAPARECIMENTOS FORÇADOS?

Patricio Galella e Carlos Espósito*

Se você quer um interrogatório sério, envia o prisioneiro à Jordânia. Se você quer que ele seja torturado, envia-o à Síria. Se você quer que ele desapareça, para jamais ser visto de novo, envia-o ao Egito.¹

1 Introdução

Depois dos atentados de setembro de 2001, o presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, declarou uma “guerra” global contra o terrorismo internacional (BUSH, 2001) pela qual, contornando os canais clássicos de cooperação internacional, autorizou um programa de sequestros, detenções e traslados de supostos terroristas para prisões secretas em Estados terceiros, nos quais há suspeita da utilização de tortura como método interrogatório, com o objetivo de obter informações importantes sobre futuros atentados terroristas. Essa prática de detenções secretas, sequestros no estrangeiro e traslados sem respeito às garantias mínimas de devido processo legal recebeu o nome de “entregas extraordinárias” (SADAT, 2005; WEISSBRODT; BERQUIST, 2006).²

Como apontou o juiz Antônio Cançado Trindade, em seu voto-vista no caso *Goiburú*, as entregas extraordinárias lembram as práticas interestatais da Operação Condor (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, Voto razonado, párra. 55), um programa que, para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, constituiu uma clara situação de terrorismo de Estado (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, párra. 66). A Operação Condor, planejada pelos regimes militares da América do Sul na década de 1970, previa um plano secreto de intercâmbio de informações, detenções ilegais, torturas,

*Agradecemos os comentários de Alejandro Chehtman e Pietro Sferrazza, feitos sobre uma versão anterior deste trabalho.

desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais de oponentes políticos fundado na doutrina da segurança nacional. Sabemos que há muitas diferenças entre essas duas situações no que concerne à sua justificativa, aos seus métodos e aos seus fins. No entanto, a comparação é conveniente para expor que, no caso das entregas extraordinárias, a evolução do direito internacional possibilita que algumas detenções sejam qualificadas como desaparecimentos forçados. De fato, o programa de entregas extraordinárias inclui casos nos quais os supostos terroristas foram detidos secretamente e enviados a “buracos negros”, sem informação nem qualquer registro sobre seu destino ou paradeiro, pois as autoridades se negam sistematicamente a reconhecer a detenção.

Neste artigo, sustentamos que, sob certas condições, as entregas extraordinárias extrapolam a definição de detenção arbitrária e, consequentemente, apresentam semelhanças com o chamado desaparecimento forçado de pessoas. Essa distinção tem relevância, entre outros motivos, porque as entregas extraordinárias que podem ser qualificadas como desaparecimentos forçados poderiam constituir uma violação das normas de *jus cogens*, gerar uma responsabilidade internacional agravada para os Estados aos quais se atribuíssem a autoria desses atos ilícitos e a possível perpetração de crimes de lesa humanidade para os autores individuais.

2 Os desaparecimentos forçados no direito internacional

A figura do desaparecimento forçado de pessoas aparece pela primeira vez no “Decreto de Noite e Névoa”, de Adolf Hitler, de 7 de dezembro de 1941, o qual dispunha que toda pessoa que, em territórios ocupados pela Alemanha,³ ameaçasse a segurança do Estado alemão ou das forças de ocupação, deveria ser transportada secretamente para a Alemanha, onde, sem mais, desapareceria. Além disso, ficava estritamente proibido dar informações sobre o destino dessas pessoas, criando assim uma situação de desespero e incerteza para os familiares das pessoas desaparecidas, bem como para o conjunto da população (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1942).

O fenômeno ressurgiu como política sistemática de repressão estatal na década de 1960, quando as forças de segurança da Guatemala utilizaram os desaparecimentos forçados como parte de sua luta contra a insurreição. Essa estratégia foi adotada posteriormente por outros países do continente, quando se instalaram regimes militares na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai (NACIONES UNIDAS, 2002, p. 7). A partir desse momento, os desaparecimentos forçados adquiriram transcendência e atenção internacional.

A Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu pela primeira vez o tema em sua agenda na década de 1970, mas foi apenas em 1980 que foi aprovada a criação de um Grupo de Trabalho destinado a servir de conexão entre os familiares das vítimas e os Estados. Foi o primeiro procedimento temático da Comissão de Direitos Humanos.⁴ Em 13 de fevereiro de 1975, por ocasião da crise em Chipre, a Comissão de Direitos Humanos da ONU instou os Estados a realizarem esforços para localizar pessoas das quais não se conhecia o paradeiro (NACIONES UNIDAS, 1975). Por tratar-se de um conflito armado regido pelo direito internacional humanitário, a expressão utilizada era “pessoas desaparecidas” (*missing persons*)

ou “pessoas cujo desaparecimento não foi justificado” (*persons unaccounted for*) (NACIONES UNIDAS, 2002, párra. 12). Mas, em 1977, em relação ao Chile, a Assembleia Geral expressou sua preocupação pelo “desaparecimento de pessoas por motivos políticos” (NACIONES UNIDAS, 1977) e, em 20 de dezembro de 1978, por meio da resolução 33/173, fez referência ao “*desaparecimento forçado ou involuntário de pessoas devido a excessos cometidos por autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei ou encarregadas da segurança, ou por organizações análogas*”.

Esses acontecimentos significaram o início de um processo de codificação dos desaparecimentos forçados no direito internacional. O primeiro passo foi dado em 1992 pela Assembleia Geral das Nações Unidas quando, preocupada com a persistência do fenômeno, aprovou a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados. Em 1994, a Organização dos Estados Americanos aprovou o primeiro instrumento jurídico vinculante sobre a matéria: a Convenção Interamericana contra os Desaparecimentos Forçados. O avanço continuou em 1998, quando o presidente-relator do Grupo de Trabalho sobre a administração de Justiça da ONU apresentou um Anteprojeto de Convenção inspirado fundamentalmente na Declaração de 1992 e na Convenção contra a Tortura. O processo foi concluído em 2006, com a adoção, por parte da Assembleia Geral da ONU, da Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra os desaparecimentos forçados ou involuntários (GALELLA, 2011).

De acordo com o Artigo 2 da Convenção Internacional, todo desaparecimento forçado contém ao menos três elementos constitutivos e uma consequência direta. O primeiro elemento é a privação da liberdade, qualquer que seja a forma que adote. Ainda que, na maioria dos casos de desaparecimento, a privação da liberdade ocorra sem seguir os procedimentos legais, pode acontecer também que a detenção seja executada seguindo uma ordem judicial e que apenas posteriormente as autoridades conduzam os presos a lugares clandestinos de detenção, recusando-se a fornecer informação ou colocar a pessoa à disposição das autoridades judiciais. A diferença entre detenção arbitrária e desaparecimento forçado reside precisamente no fato de que, nesta última figura, o Estado se nega a reconhecer sua participação na detenção bem como a dispor informações sobre o destino da pessoa detida (OTT, 2011, p. 32). O segundo elemento característico é a participação do Estado,⁵ seja de forma direta, por meio de seus agentes, ou por meio da admissão dessa prática em seu território por pessoas alheias às instituições estatais. A necessária participação do Estado, em qualquer das formas mencionadas, é o elemento definidor e característico, e isso tem sido sustentado por organizações da sociedade civil que não admitem a existência de um desaparecimento forçado sem a participação do Estado. Se o Estado não participasse, estaríamos diante de uma figura de privação ilegítima de liberdade que deveria ser enfrentada pelo Estado. Essa diferença se reflete na Convenção Internacional porque, em seu Artigo 3, ela estabelece a obrigação de investigar e punir os atos cometidos por agentes não estatais. O terceiro elemento é a negativa das autoridades sobre informar o paradeiro ou o destino da pessoa desaparecida; tal negativa não apenas afeta o desaparecido como também seus familiares, gerando angústia e desespero. A negativa se estende à própria existência da detenção e ao fornecimento de informações sobre o paradeiro da pessoa desaparecida. Essa

negativa nos conduz à consequência direta mencionada acima: a subtração da pessoa à proteção da lei. Isso se dá porque implica automaticamente a impossibilidade para a vítima e seus familiares de questionar a legalidade de sua detenção diante de um juiz competente e de ter acesso às garantias do devido processo, próprias do Estado de Direito. Por meio de um desaparecimento forçado, o Estado não apenas priva a pessoa detida de liberdade e, na maioria dos casos, até mesmo da vida, como o faz clandestinamente, sem deixar rastros e sem que o Estado pretenda demonstrar que a pessoa está efetivamente desaparecida, deixando assim a vítima em um estado absoluto de indefensabilidade. (GOMEZ CAMACHO, 2007, p. 28-29).

3 A cooperação penal internacional e seus desvios

O intercâmbio de informação e inteligência, assim como a coordenação de estratégias na luta contra o terrorismo, tem como objetivo último evitar que as ameaças terroristas cheguem a se concretizar. Se essas se materializam e os responsáveis se encontram fora da jurisdição do Estado afetado, podem ser utilizados procedimentos de cooperação como a extradição, a deportação e o traslado de uma pessoa com o objetivo de promover o seu julgamento ou até o cumprimento de uma condenação existente (EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, 2006).

A extradição é o exemplo mais importante de cooperação internacional em matéria judicial. Consiste na entrega de um fugitivo da Justiça de um Estado a outro Estado para seu julgamento ou para dar cumprimento à execução de uma sentença condenatória que tenha sido proferida anteriormente. Trata-se de um procedimento caracterizado pela formalidade e que se encontra regulamentado em diferentes tratados internacionais. No âmbito europeu, existe a Convenção Europeia de Extradição, promulgada em Paris, em 13 de dezembro de 1957, a Convenção relativa ao procedimento simplificado de extradição entre os Estados-Membros da União Europeia, de 10 de março de 1995, e a Convenção de Extradição entre os Estados-Membros da União Europeia, decidida em Dublin, em 27 de setembro de 1996. Em 13 de junho de 2002, a União Europeia aprovou uma decisão-marco adotando a ordem europeia de detenção e entrega (CONSEJO EUROPEO, 2002), que pretende substituir os instrumentos mencionados e cuja finalidade consiste em agilizar a entrega de pessoas reclamadas por outro Estado da União Europeia para o exercício das ações penais ou para a execução de uma pena ou de uma medida de segurança privativa de liberdade. No continente americano, a extradição está regulamentada pela Convenção Interamericana sobre Extradição de 1981, promulgada em Caracas em 25 de fevereiro de 1981.

Esses tratados regulamentam a extradição e estabelecem uma série de requisitos materiais para que ela seja concedida, tais como a existência de fatos que deem lugar à extradição ou à exclusão de delitos políticos, entre outros. Mas, além disso, os Estados devem considerar certas circunstâncias fáticas antes de autorizar uma extradição. Uma das restrições mais importantes consiste na obrigação do Estado requerido de rejeitar o pedido de extradição quando tenha fundadas razões para crer que, no Estado solicitante, a vida ou a segurança da pessoa reclamada correrá perigo. Este limite é conhecido como princípio de *non refoulement*, ou

não devolução, e aparece originalmente no Artigo 33(1) da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, promulgada em Genebra em 28 de julho de 1951 para ser aplicada aos refugiados. Com o passar do tempo, o princípio foi estendido a outras áreas do direito internacional e foi reconhecido em outros instrumentos internacionais, como demonstram o Artigo 3(1) da Convenção Internacional contra a Tortura, promulgada em Nova York em 10 de dezembro de 1984, o Artigo 16(1) da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, promulgada em Nova York, em 20 de dezembro de 2006, o Artigo 22(8) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada em San José em 22 de novembro de 1969, e a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura, promulgada em Cartagena de Indias em 12 de setembro de 1985. Ainda que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos não contenha uma disposição expressa, a Comissão de Direitos Humanos, em sua observação Geral Nº 20, relativa ao Artigo 7 do Pacto, apontou que “os Estados-Partes não devem expor as pessoas ao perigo de serem submetidas a torturas ou a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ao regressar a outro país após a extradição, expulsão ou devolução” (NACIONES UNIDAS, 1992, p. 35). Portanto, como foi afirmado pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso *Soering vs. Reino Unido* em 1989 (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1989a, p. 33-36), o Estado requerido deverá abster-se de autorizar uma extradição quando tenha fundadas razões para crer que a pessoa reclamada será vítima de torturas ou outros tratamentos desumanos ou que sua vida correrá perigo.

A extradição é o procedimento clássico de cooperação internacional em matéria judicial, mas não é a única via nem impede o uso de meios alternativos para entregar um indivíduo (REMIRO BROTONS et al., 1997, p. 497). Uma das práticas utilizadas é a deportação ou expulsão da pessoa reclamada, com a finalidade de acelerar a transferência e também para evitar os requisitos que o processo de extradição exige. A deportação consiste na expulsão do território de um Estado de um estrangeiro cuja presença não é querida ou é considerada prejudicial para o Estado, segundo suas leis. Trata-se, em geral, de procedimentos civis decididos pelo Poder Executivo em lugar do Judicial. Embora esse procedimento deva ser realizado respeitando-se uma série de formalidades, não é tão exigente como a extradição (FINDLAY, 1988, p. 7). Um dos casos mais conhecidos é o de Klaus Barbie, expulso da Bolívia em 1982 e detido pelas autoridades francesas para seu posterior julgamento na França, país no qual existiam processos penais abertos contra ele por sua participação na Segunda Guerra Mundial. Em 1974, a França havia solicitado a extradição à Bolívia, que a negou com base na inexistência de um tratado de extradição entre os dois países. Barbie sustentou em juízo que havia sido deportado ilegalmente, mas o Tribunal que o julgou na França rejeitou essa alegação. Barbie levou o caso à antiga Comissão Europeia de Direitos Humanos, que considerou que o envio de Barbie à França havia sido legal, que não havia ferido o Artigo 5 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, relativo ao direito à liberdade e à segurança (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1984, p. 230).

Outra prática utilizada com a finalidade de capturar um suspeito ou um criminoso e trasladá-lo pela força ao território de outro Estado para seu julgamento

é o sequestro internacional. Se as ações do Estado que executa a operação em território estrangeiro são executadas com o consentimento do Estado territorial, não haveria violação da soberania do Estado territorial devido ao consentimento para a incursão em seu território; tratar-se-ia, portanto, de uma forma de cooperação entre Estados. Mas isso não é obstáculo para a eventual responsabilidade daqueles que participaram do sequestro pela violação dos direitos humanos do sequestrado. Por outro lado, se a incursão não houvesse contado com o consentimento do Estado territorial, o Estado que sequestra ou captura teria ainda violado a soberania do Estado e incorrido em responsabilidade internacional. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o sequestro de Adolf Eichmann em território da República Argentina e seu posterior traslado e julgamento em Israel. A ação foi organizada secretamente pelas forças israelenses e sem o consentimento do Estado argentino. O Conselho de Segurança da ONU exigiu do governo de Israel que reparasse adequadamente a Argentina (NACIONES UNIDAS, 1960), que deu por encerrado o assunto tão logo Israel apresentou pedidos oficiais de desculpas. No entanto, a ilegalidade da detenção de Eichmann não foi considerada pelo Tribunal em Israel como um impedimento para seu julgamento (ISRAEL, 1962, párra. 4).

O Tribunal israelense aplicou o princípio *male captus bene detentus*, cujo precedente mais conhecido remonta ao caso *Ker vs. Illinois*, do ano de 1886 nos Estados Unidos. Nesse caso, um caloteiro havia escapado para o Peru e o governo norte-americano decidiu contratar uma agência de detetives para que o detivesse e o trasladasse a seu território a fim de julgá-lo. Apesar de a agência contar com a solicitação e todos os documentos necessários para tramitar a extradição em colaboração com as autoridades peruanas, o sr. Ker foi sequestrado e trasladado contra a sua vontade e sem a participação das autoridades peruanas. A agência justificou sua atitude dizendo que, como consequência da ocupação de Lima pelo Chile, não havia autoridade com quem tramitar o processo de extradição. O acusado, por seu lado, argumentou que sua prisão havia sido ilegal porque fora violado o tratado de extradição existente entre Estados Unidos e Peru. A Corte Suprema decidiu que o método pelo qual o acusado havia sido colocado à sua disposição não era relevante, desde que não se houvesse violado as leis dos Estados Unidos, e condenou o sr. Ker (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 1886). Essa regra foi ampliada no caso *Frisbie vs. Collins* (1952), para incluir casos nos quais também tivessem sido violadas as leis americanas (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 1952).

Outros tribunais, no entanto, interpretaram a questão de maneira diferente. Em 1991, a Corte de Apelações da África do Sul decidiu um caso relativo a um membro do Congresso Nacional Africano (ANC, em inglês) que havia fugido da África do Sul e se instalado na Suazilândia. Estando ali, foi sequestrado por agentes sul-africanos, repatriado para seu julgamento por traição e condenado a vinte anos de prisão pelo tribunal de primeira instância. Na apelação, a Corte argumentou que o sequestro constituía uma grave injustiça e que violava o direito dos indivíduos de não serem detidos ilegalmente nem sequestrados. Afirmou também que os indivíduos estavam protegidos no que dizia respeito a detenções ilegais, que a imparcialidade do sistema de justiça deveria ser assegurada e que a soberania e a integridade territorial deveriam ser respeitadas (SUDAFRICA, 1991).

Em consequência, a Corte de Apelações anulou a decisão de primeira instância. Outro exemplo encontramos no caso *R. vs. Horseferry Road Magistrates Court*, ex-parte Bennet, decidido pela Câmara dos Lordes, em 1994. Naquela ocasião, o acusado havia sido sequestrado e trasladado da África do Sul ao Reino Unido, sem respeitar o processo de extradição correspondente para seu julgamento. O acusado foi condenado, mas apelou da decisão junto à Câmara dos Lordes, que, por sua vez, afirmou que tinha competência para analisar a legalidade das ações pelas quais uma pessoa havia sido levada perante a Justiça britânica e finalmente acatou a apelação apresentada (REINO UNIDO, 1994). De acordo com essa decisão, a Justiça estava facultada a não ouvir o caso, o que vem a confirmar a regra do *male captus bene detentus*, diante da inexistência de uma proibição nacional ou internacional para levar adiante o julgamento (CHEHTMAN, 2010).

Nos Estados Unidos, o sequestro de pessoas no estrangeiro foi praticado pelos governos Reagan, Bush (pai), Clinton e Bush (filho). Em 1986, por exemplo, Reagan autorizou a Agência Central de Inteligência (CIA, em inglês) a sequestrar um suspeito de certos delitos no estrangeiro para seu julgamento nos Estados Unidos (FINDLAY, 1988, p. 7; DOWNING, 1990, p. 573). Em 1989, como parte da intervenção dos Estados Unidos no Panamá, o presidente Bush ordenou a captura de Noriega⁶ para ser julgado no processo que existia contra ele nos tribunais americanos por tráfico de entorpecentes. Outro caso clamoroso foi o sequestro em território mexicano de Humberto Álvarez Machaín, acusado pelo assassinato de um agente da Força Administrativa de Narcóticos (DEA, em inglês) (ESPÓSITO, 1995).⁷ A Corte Suprema dos Estados Unidos reconheceu que o sequestro pela força de um indivíduo em outro Estado constituía uma violação do direito internacional, mas defendeu seu direito de julgar o responsável por haver violado as leis penais dos Estados Unidos. O presidente Clinton, por seu lado, autorizou um programa de captura de supostos terroristas (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 1995) com a finalidade de enviá-los aos países nos quais existiam processos abertos contra eles, o que podia ou não ser em território dos Estados Unidos (FISHER, 2008). Ao comparecer perante o Congresso em 17 de abril de 2007, Michael Scheuer, responsável pelo programa entre 1995 e 1999, assinalou que o propósito era capturar supostos terroristas ou participantes em atentados contra os Estados Unidos ou seus aliados, produzir documentação e julgá-los no país que tivesse aberto processo contra eles. Mas advertiu que o objetivo da detenção não era submetê-los a interrogatórios (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2007, p. 12). Como veremos a seguir, essas práticas se intensificaram na “guerra” contra o terrorismo declarada pelo governo de George W. Bush (filho).

4 As entregas extraordinárias

Depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 1.373 de 28 de setembro de 2001, na qual expressou uma firme condenação dos atos terroristas e impôs uma série de obrigações para os Estados destinadas a reforçar a cooperação internacional na prevenção e luta contra o terrorismo. Os Estados assumiram, entre outras, a obrigação de

intercambiar informações com outros governos acerca de grupos terroristas ou que planejem cometer atos de terrorismo, e de cooperar com outros governos na investigação, localização, detenção e processo daqueles que participam desses atos. O Conselho de Segurança decidiu também criar uma Comissão encarregada de verificar a aplicação dessa resolução e aumentar a capacidade dos Estados para lutar contra o terrorismo.

Simultaneamente, o governo dos Estados Unidos autorizou a operacionalização de uma estratégia nacional para evitar ataques terroristas em seu território ou contra cidadãos ou instalações norte-americanas no estrangeiro. Tal estratégia incluía a prisão de supostos terroristas em centros de detenção reconhecidos ou secretos, controlados pelos Estados Unidos, mas fora de seu território, e a detenção em instalações controladas por países terceiros em “representação” dos Estados Unidos. As detenções se realizavam com violação das garantias básicas do devido processo legal e com violação do direito internacional (SADAT, 2005; WEISSBRODT; BERQUIST, 2006; AMNESTY INTERNATIONAL et al., 2009).

Uma das práticas autorizadas combinava detenções, sequestros e traslados internacionais de supostos terroristas – sem a mediação de um procedimento de extradição, deportação ou expulsão – para países terceiros a fim de serem interrogados, utilizando técnicas equivalentes a tortura ou a tratos desumanos ou degradantes. Essa combinação recebeu o nome de “entregas extraordinárias”, embora tal denominação seja inexistente como conceito de direito internacional (SANDS, 2006). Não se trata mais de deter ou sequestrar criminosos para seu posterior julgamento (SANTOS VARA, 2007, p. 177-178), tal como haviam feito os governos Reagan, Bush (pai) e Clinton, mas do sequestro ou detenção arbitrária de supostos terroristas em território de um Estado para seu interrogatório em outro, utilizando para isso, em alguns casos, métodos proibidos pelo direito internacional.⁸ O programa, conhecido como *High Value Terrorist Detainee Program*, era destinado a deter secretamente e por longos períodos de tempo certos membros da Al Qaeda considerados valiosos pelos Estados Unidos.

Em geral, a detenção ou captura se realizava com o consentimento, conhecimento ou colaboração dos serviços secretos do Estado no qual se encontrava o suposto terrorista (FOOT, 2007, p. 24-25).⁹ O órgão executor do governo americano era uma unidade especial da CIA conhecida como *Special Removal Unit* (HERBERT, 2005). Uma vez detidos, os prisioneiros valiosos seriam trasladados secretamente e sem respeito pelas garantias mínimas até países terceiros para o interrogatório. Em 2005, a Secretária de Estado Condoleezza Rice pretendeu justificar e dar um ar de legalidade ao uso das entregas quando afirmou que, durante décadas, os Estados Unidos e outros países haviam recorrido a elas para transportar supostos terroristas do país onde se encontravam até seu país de origem ou outro país para serem interrogados, detidos ou levados perante a Justiça. Além disso, reconheceu que em certos casos a extradição não era efetivada e que as entregas eram uma alternativa válida e permitida pelo direito internacional. Em seu discurso, Rice assinalou como um dos precedentes das entregas o caso de Carlos, “O Chacal”, que havia sido sequestrado pelas

autoridades francesas, com o consentimento das autoridades do Sudão, país no qual se encontrava, e julgado pelo assassinato de dois agentes franceses (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2005b). No entanto, o Secretário Geral do Conselho da Europa rejeitou rotundamente essa comparação ao recordar que a detenção de Carlos “O Chacal” fora efetuada com base em uma ordem de prisão existente e que, uma vez detido, havia sido colocado à disposição do juiz com todas as garantias do devido processo (DAVIS, 2006), situação que não ocorria nos casos das entregas extraordinárias. Com efeito, em consequência do exercício de detenções extraordinárias, alguns dos supostos terroristas passaram anos sem ser acusados de qualquer delito e, em outros casos, até desapareceram.

Do ponto de vista do direito internacional dos direitos humanos, as entregas extraordinárias apresentam uma série de anomalias graves. Em primeiro lugar, trata-se de uma prática que atenta contra o direito à liberdade pessoal, à segurança, inclusive à vida dos detidos, e afeta as garantias do devido processo, porque não se trata de deter para em seguida extraditar uma pessoa condenada ou destinada a ser julgada; ao contrário, é uma detenção preventiva, realizada em segredo e sem que haja intenção de abrir processo judicial contra essa pessoa.

Em segundo lugar, os supostos terroristas seriam trasladados a países terceiros para serem interrogados, utilizando-se para tanto métodos proibidos pelo direito internacional. De acordo com informes e artigos de imprensa, os traslados seriam realizados para países nos quais existe um alto risco de tortura, como Jordânia, Síria, Egito e Marrocos, países que o próprio Departamento de Estado americano criticou por suas práticas violadoras dos direitos humanos (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2008). Se confirmado que as pessoas foram submetidas a esse tipo de tratamento,¹⁰ as entregas constituiriam também uma violação da proibição da tortura, que é uma norma *jus cogens* e, portanto, obrigatória para todos os Estados (BUTTON, 2007), e uma vulnerabilização do princípio de *non refoulement*, reconhecido no direito internacional consuetudinário e convencional. Esse princípio é absoluto e irrevogável, mesmo em situações de emergência.¹¹ Além disso, a obrigação de não devolver se estende a todo tipo de traslado, ou seja, ao decorrente de um processo de extradição, expulsão, deportação (ARBOUR, 2006) quando há fundadas razões para crer que a pessoa será torturada ou submetida a tratamentos desumanos ou degradantes. É pertinente recordar que, tanto no caso de Chacal, como no caso de Saadi, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos reafirmou a natureza absoluta dessa proibição.

Em terceiro lugar, a pessoa que é detida arbitrariamente e conduzida a um centro de detenção secreto é privada da oportunidade de questionar a legalidade de sua detenção ou das acusações pelas quais foi detida. Mais ainda, em alguns casos, os detidos desaparecem sem deixar qualquer rastro (SADAT, 2005, p. 324) e a eles são negados quaisquer contatos com seus familiares. Não há registros de suas detenções nem qualquer reconhecimento por parte de qualquer governo (WEISSBRODT; BERQUIST, 2006, p. 127). Durante todo o tempo da detenção em segredo, os detidos seriam vítimas do delito de desaparecimento forçado de pessoas (SADAT, 2005, p. 322; INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, 2007, p. 24).

5 As entregas extraordinárias como desaparecimentos forçados

No final de 2005, o Centro de Direitos Humanos e Justiça Global da Universidade de Nova York publicou uma lista de pessoas detidas na guerra contra o terrorismo cujo paradeiro era desconhecido. A lista, baseada em artigos de imprensa, informes e investigações de diversas ONGs, está dividida em três categorias:

1. Indivíduos que comprovadamente estão ou estiveram detidos em centros de detenção secretos nos Estados Unidos ou em instalações em território estrangeiro controladas pelos Estados Unidos.
2. Indivíduos supostamente detidos pelos Estados Unidos e que se encontram provavelmente detidos em centros de detenção secretos controlados pelos Estados Unidos ou em instalações em território estrangeiro controladas pelos Estados Unidos.
3. Indivíduos que poderiam estar detidos pelos Estados Unidos e que poderiam estar presos em centros de detenção secretos controlados pelos Estados Unidos ou em instalações em território estrangeiro, controladas pelos Estados Unidos.

Na categoria 1, os Estados Unidos reconheceram que, em algum momento, essas pessoas estiveram detidas por suas autoridades. No entanto, nada foi informado sobre seus destinos ou paradeiros. Nas categorias 2 e 3, os Estados Unidos não reconheceram a detenção, e a diferença entre uma categoria e outra reside no grau de certeza sobre a detenção. Com efeito, enquanto que nos casos da categoria 2 existem indícios substanciais de que os Estados Unidos os detiveram secretamente, nos casos dos indivíduos da categoria 3, existe apenas um certo indício, não contundente, nesse sentido.

Pergunta-se: não estariam aqui presentes os três elementos constitutivos da figura, quais sejam (i) prisão, detenção, sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade; (ii) por obra de agentes do Estado ou por pessoas que atuam com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado; e (iii) ocultamento do destino ou paradeiro da pessoa desaparecida e a consequente subtração da pessoa da proteção da lei?

5.1 *Prisão, detenção, sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade*

O primeiro ato das entregas extraordinárias é a detenção ou o sequestro do suposto terrorista. É hoje de conhecimento público que os Estados Unidos desenvolveram uma estratégia de detenção de supostos terroristas em centros não reconhecidos oficialmente, nos quais permanecem por longos períodos de tempo. Como já mencionamos, o órgão executor do governo americano foi uma unidade especial da CIA conhecida como *Special Removal Unit* (HERBERT, 2005). Essa unidade seria encarregada de capturar os supostos terroristas e trasladá-los para um *black site* dirigido pelas autoridades dos Estados Unidos, ou mesmo para países terceiros,

embora sempre com a colaboração americana. As organizações Anistia Internacional e Human Rights Watch publicaram listas com os nomes de pessoas supostamente detidas arbitrariamente no Iraque, Afeganistão, Paquistão, Indonésia, Tailândia e Uzbequistão e cujo paradeiro ainda hoje se ignora (AMNESTY INTERNATIONAL et ao., 2009). Por tratar-se de detenções clandestinas, não existem registros oficiais nem reconhecimento por parte das autoridades, o que gera uma grande dificuldade no momento de demonstrar a existência das detenções e sua duração. No entanto, é útil recordar que o Comitê Jurídico da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa considerou que estava provado que, como parte da luta contra o terrorismo, o governo dos Estados Unidos havia esboçado um plano de sequestros e traslados de supostos terroristas para diversas partes do mundo. Em sua opinião, enquanto alguns detidos haviam sido vítimas de detenções arbitrárias com ausência de qualquer proteção legal, outros simplesmente desapareceram por períodos indefinidos de tempo e ficaram detidos em lugares secretos, inclusive em territórios de Estados-Membros do Conselho da Europa, como Polônia e Romênia (CONSEJO DE EUROPA, 2007, p. 7). As autoridades polonesas negaram qualquer participação nas entregas extraordinárias, assim como a existência de centros de detenção secretos em seu território. No entanto, em setembro de 2008, um ex-agente de inteligência desse país confirmou que, entre 2002 e 2005, a CIA havia detido supostos terroristas na base de Stare Kiejkuty, no nordeste da Polônia (EASTON, 2008). As autoridades romenas também rejeitaram essas acusações e afiançaram que seu país não mantinha nenhum centro de detenção secreto na luta contra o terrorismo (EARTH TIMES, 2009).

5.2 Obra de agentes do Estado ou de pessoas que atuam com autorização, apoio ou aquiescência do Estado

De acordo com o Artigo 4 do projeto de responsabilidade do Estado por atos internacionalmente ilícitos da Comissão de Direito Internacional, as condutas de qualquer órgão do Estado serão consideradas um ato do Estado sob o direito internacional, quer esse órgão exerça uma função legislativa, executiva, judicial ou de outra índole. No caso em estudo, se fosse provado fidedignamente que as entregas extraordinárias foram efetuadas, em geral, por uma unidade especial da CIA, portanto, um órgão do governo dos Estados Unidos (BUTTON, 2007, p. 544), a consequência lógica seria atribuir a conduta dessa unidade aos Estados Unidos.

O reconhecimento mais claro da existência de um plano para deter secretamente supostos terroristas foi admitido pelo presidente George W. Bush em um discurso de 2006. Naquela oportunidade, ele apontou a necessidade de deter secretamente certos terroristas considerados valiosos, para interrogá-los por especialistas e, quando procedesse, processá-los. Por sua vez, reconheceu que em um limitado número de casos foram utilizadas instalações fora do território dos Estados Unidos (BUSH, 2006). Alguns autores afirmam também que, em 17 de setembro de 2001, Bush firmou um decreto – que ainda não se tornou público – autorizando o uso das entregas de supostos terroristas a outros Estados para detenção ou interrogatório (MARGULIES, 2006, p. 189). Por último, as conclusões

apresentadas pelo informe do Conselho da Europa sobre a existência de instalações de detenção secretas dirigidas por agentes da CIA na Polônia e na Romênia, entre 2003 e 2005, confirmam a existência de um plano de detenções e interrogatórios fora do território dos Estados Unidos (CONSEJO DE EUROPA, 2007, párra. 7).

É importante recordar que certos Estados europeus participaram das entregas extraordinárias. Os casos de Abu Omar, Khaled O Masri,¹² Al-Rawi, O-Banna, O-Zari e Agiza são os mais notórios e refletem a coordenação dos serviços secretos da Itália (SISMI), Reino Unido (MI5) e Suécia (SÄPO) com a CIA nas entregas extraordinárias (NINO, 2007, p. 125 e ss.). Além disso, o Parlamento Europeu abriu investigações sobre o uso por parte da CIA de aeroportos europeus para a detenção e traslado ilegal de supostos terroristas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2006).

5.3 Ocultamento do destino ou paradeiro da pessoa desaparecida

Uma detenção secreta pode ocorrer não apenas em um lugar não reconhecido oficialmente como também em um reconhecido, mas dentro do qual possam existir instalações ou seções ocultas. O que determina o caráter secreto da detenção é o fato de as autoridades do Estado não revelarem o lugar de detenção nem qualquer tipo de informação sobre o destino do detido (NACIONES UNIDAS, 2010, p. 12) e, inclusive, negarem a própria existência da detenção. Ainda que sejam bem conhecidos os centros de detenção da Baía de Guantánamo e a prisão de Abu Grahیب, existem outras instalações, algumas delas secretas, que foram utilizadas na luta contra o terrorismo. Alguns meios de comunicação informam também que, durante certo tempo, um avião (BOLLYN, 2004) e um barco (IRUJO, 2008) em alto-mar foram utilizados como prisão secreta itinerante.

Em 2004, o jornal *The Washington Post* publicou vários artigos nos quais afirmava que o governo dos Estados Unidos estava detendo supostos terroristas secretamente no Iraque. Os artigos apontavam que o então Secretário de Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, havia ordenado aos oficiais em serviço a não inclusão, nos registros, de certos detidos considerados valiosos, com o objetivo de impedir o monitoramento por parte do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR) (TAGUBA, 2004, párra. 33) e, ao mesmo tempo, não revelar informação aos inimigos (SCHMIT; SHANKER, 2004). O número de *ghost detainees* (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 8), ou seja, aqueles cuja detenção não foi reconhecida, supostamente detidos em centros não oficiais e sem notificação aos familiares, ascenderia a mais de trinta, embora seja muito difícil determinar a quantidade exata porque não existem registros dessas detenções (SCHMIT; JEHL, 2004; LINZER, 2009a) ou esses registros foram manipulados, como confirma a ordem de Rumsfeld.

A Human Rights Watch, por sua vez, afirmou que o governo dos Estados Unidos negou-se sistematicamente a fornecer informações sobre o destino ou paradeiro do grupo de detidos valiosos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 8; LINZER, 2009a). Aqui adquire especial relevância o discurso do presidente Bush em 2006, quando, ao reconhecer a existência de um plano de detenções secretas, também reconheceu que os centros de detenção utilizados não podiam ser divulgados por questões de segurança (BUSH, 2006).

Um caso interessante é o do cidadão espanhol de origem síria Mustafa Setmariam Nassar, detido em 2005 no Paquistão por forças desse país, por ser suspeito de participar dos ataques de 11 de Setembro. De acordo com um informe do Conselho de Direitos Humanos, ele esteve durante certo tempo detido pelas autoridades paquistanesas até que foi entregue às americanas. A partir desse momento, não houve reconhecimento oficial sobre seu destino nem paradeiro e se supõe que tenha estado detido na ilha Diego Garcia e que atualmente se encontraria em um centro secreto de detenção na Síria (NACIONES UNIDAS, 2010, p. 67). Em junho de 2009, diante da solicitação de um juiz espanhol (YOLDI, 2009), indagando sobre o destino do sr. Nassar, o FBI respondeu que a pessoa mencionada não se encontrava nos Estados Unidos nesse momento, sem esclarecer se ela estava sob a custódia americana, nem tampouco onde se encontrava. Além disso, em resposta a várias solicitações de ONGs, a CIA respondeu que não podia confirmar nem negar a existência de arquivos sobre o tema (NACIONES UNIDAS, 2010). O paradeiro de Nassar continua sendo um mistério (GUTIÉRREZ, 2011).

6 Consequências no direito internacional

O Artigo 12 sobre a responsabilidade internacional do Estado por atos ilícitos dispõe que há violação de uma obrigação internacional por parte de um Estado quando um ato seu não estiver em conformidade com o que essa obrigação lhe exige, independentemente da origem ou da natureza dessa obrigação. Assim, toda violação de uma obrigação internacional acarreta responsabilidade internacional.

Em geral, as entregas extraordinárias começariam com a detenção, o sequestro, ou a captura de um indivíduo no território de um Estado, continuariam com o traslado forçado até um terceiro Estado e se completariam com a aplicação de métodos de interrogatório proibidos pelo direito internacional. Além disso, em certo número de casos, as detenções não teriam sido registradas oficialmente nem reconhecidas por qualquer autoridade, configurando-se assim possíveis casos de desaparecimentos forçados.

As entregas extraordinárias, enquanto fatos internacionalmente ilícitos, trazem consigo a responsabilidade do Estado por violação de uma obrigação internacional. Em primeiro lugar, se o sequestro ou a detenção se realizaram sem o consentimento do Estado territorial, esse Estado teve sua soberania violada e terá direito a uma reparação adequada por parte do Estado que cometeu a violação. No caso *Lotus*, a Corte Permanente de Justiça argumentou que a realização de operações de polícia no território de outro Estado sem sua autorização constituía uma violação básica da soberania (CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA, 1927), e, portanto, o Estado afetado tinha direito a uma reparação por parte do Estado que cometeu a violação. Por sua vez, a antiga Comissão Europeia de Direitos Humanos ressaltou que a prisão efetuada pelas autoridades de um Estado no território de outro, sem seu prévio consentimento, não apenas implica a responsabilidade do Estado frente ao outro como também constitui uma violação do direito à segurança, reconhecido no Artigo 5 (1) da Convenção de Direitos Humanos (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1989a, p. 26). No entanto, é

útil recordar que a ilegalidade da detenção não impediu o exercício da jurisdição dos tribunais desse Estado para julgar o indivíduo, como foi demonstrado nos casos Ker, Eichmann e Álvarez Machaín.

Em segundo lugar, se ficasse provado que o Estado territorial cooperou ativa ou passivamente na execução da entrega extraordinária, ele seria convertido em cúmplice (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 2004, párra. 318). Isso adquire especial relevância no caso dos supostos centros de detenções secretas na Tailândia (CONSEJO DE EUROPA, 2007, párra. 7; NACIONES UNIDAS, 2010, p. 54), Afeganistão, Iraque, Romênia (WHITLOCK, 2006), Polônia (GOETZ; SANDBERG, 2009), Macedônia e Lituânia (COLE, 2009), porque seria extremamente difícil acreditar que os governos implicados não tivessem conhecimento de que em seus territórios estaria instalado um centro de detenção, que estariam sendo efetuadas detenções arbitrárias e, em alguns casos, desaparecimentos forçados. Ademais, todo Estado tem a obrigação de atuar com diligência para evitar que seu território seja utilizado para cometer fatos ilícitos. Se, por exemplo, tal como afirma o informe de Dick Marty no Conselho da Europa, Romênia e Polônia permitiram que agentes da CIA dirigissem prisões secretas em seus territórios, esses Estados teriam violado a obrigação de assegurar que ninguém fosse detido arbitrariamente e secretamente no território sob sua jurisdição. Portanto, seus responsáveis deveriam ser levados à Justiça e as vítimas poderiam ver reconhecido o direito a uma solução efetiva e a obter uma reparação adequada que incluísse a restituição, a reabilitação e uma justa compensação (CONSEJO DE EUROPA, 2006b). Afirmações semelhantes se estenderiam àqueles países que permitiram que aviões nos quais eram transportados supostos terroristas, objetos de uma entrega extraordinária, fossem reabastecidos em seus aeroportos, caso soubessem ou devessem saber que o avião estava sendo utilizado com esse objetivo.

O Artigo 16 do projeto da CDI dispõe que um Estado que presta ajuda ou assistência a outro Estado na execução de um ato internacionalmente ilícito é responsável internacionalmente por prestar essa ajuda ou assistência, caso o faça conhecendo as circunstâncias do ato internacionalmente ilícito; e o ato seria internacionalmente ilícito se fosse cometido pelo Estado que presta a ajuda ou assistência. No comentário a esse artigo, a Comissão estabelece uma diferença entre a responsabilidade do Estado que comete o ato ilícito e aquele que ajuda ou assiste o primeiro, em cujo caso apenas será responsável na medida em que seu próprio comportamento tenha causado o ato internacionalmente ilícito ou contribuído para sua execução. A Comissão agrega que, se o ato ilícito tivesse ocorrido manifestamente em qualquer caso, a responsabilidade do Estado que presta assistência não incluiria a obrigação de indenização pelo ato em si. A Comissão considerou como assistência facilitar o sequestro de uma pessoa em território estrangeiro (NACIONES UNIDAS, 2001, p. 116).

Em terceiro lugar, se os supostos terroristas foram trasladados para países nos quais existe risco de torturas e os Estados sabiam dessa situação, eles seriam responsáveis, ademais, por haver violado o princípio de não devolução porque, apesar de ter razões suficientes para acreditar que a pessoa, uma vez trasladada, seria torturada, não se abstiveram de fazê-lo. No caso *Soering*, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos declarou que o pedido de extradição de uma pessoa a um

Estado que não faça parte da Convenção Europeia, onde seria provável que sofresse tratamentos ou penas desumanos ou degradantes, supõe uma violação do Artigo 3 da Convenção pelo Estado que concedesse a extradição (TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, 1989a, p. 33-36). Portanto, se a responsabilidade se aplica a casos nos quais há a intermediação de um procedimento formal como a extradição, aquela também se aplicaria às entregas extraordinárias, caracterizadas pelo ocultamento e a informalidade.

Por outro lado, os Artigos 21 e 22 da Convenção contra a Tortura concedem aos Estados a possibilidade de reconhecer a competência do Comitê para receber comunicações por parte de outro Estado que aleguem que a Convenção está sendo violada (Artigo 21) ou para receber comunicações enviadas por pessoas submetidas a sua jurisdição, ou em seu nome, que aleguem serem vítimas de uma violação por um Estado-Parte das disposições da Convenção (Artigo 22). Os Estados Unidos, assim como Polônia, Itália, Espanha, Suécia e Reino Unido, entre outros, aceitaram essa competência, em virtude do Artigo 21, pelo qual nenhum obstáculo jurídico impede que um Estado decida apresentar uma comunicação contra eles por violar o princípio de não devolução. É interessante recordar que o próprio governo dos Estados Unidos reconheceu que, em 28 casos, autorizou o uso de métodos de interrogatório “avançados” contra certos detidos e que, em três casos, a técnica teria sido a do afogamento simulado ou *waterboarding* (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2005b).

Seria possível recorrer à Convenção Internacional, recentemente posta em vigor, contra os desaparecimentos forçados? Se nos ativésemos à letra do Artigo 35 e a uma interpretação literal, a resposta seria negativa, já que a competência do Comitê se aplica apenas àqueles casos que tenham começado depois de sua entrada em vigor. Ademais, nem todos os Estados-Partes aceitaram a competência em virtude dos Artigos 31 e 32. No entanto, ao ser o desaparecimento forçado um delito permanente, isto é, que continua sendo cometido até que não se saiba o destino ou o paradeiro da vítima, a Convenção poderia ser eventualmente aplicável, não contra os Estados Unidos diretamente por não tê-la assinado, mas sim contra aqueles Estados que o fizeram e que aceitaram a competência do Comitê, embora, na doutrina, a questão não seja pacífica.

6.1 Responsabilidade agravada

É aplicável às entregas extraordinárias um regime de responsabilidade agravada? Algumas obrigações são devidas à comunidade internacional em seu conjunto;¹³ quando se cometem violações graves dessas obrigações, isto é, sistemáticas ou flagrantes, surgem consequências adicionais às que decorrem de atos ilícitos ordinários (GAETA, 2010, p. 421; CRAWFORD, 2010, p. 410-411). Essas obrigações provêm de normas que proíbem certos atos que ameaçam a sobrevivência dos Estados, seus povos e os valores humanos mais fundamentais.

A violação grave de uma obrigação que existe em relação à comunidade internacional em seu conjunto implica uma obrigação do Estado responsável de cessar o ato ilícito, seguir o cumprimento de sua obrigação, reparar e, caso for apropriado,

dar garantias e segurança de não repetição. Mas também gera obrigações para o resto dos Estados e desencadeia um regime de responsabilidade agravada. O Artigo 41 estabelece que, em caso de violação grave de uma norma imperativa, surgem para todos os Estados, afetados ou não, três obrigações particulares: cooperar para acabar com ela; abster-se de prestar ajuda ou assistência que mantenha a situação; e abster-se de reconhecer como lícita a situação criada pela violação. O interesse desses Estados não provém do fato de terem sofrido um dano, mas sim do fato de que uma norma imperativa foi violada e tornou vulnerável o interesse coletivo. O Artigo 48 afirma que todo Estado tem o direito de invocar três consequências pela violação de tal norma: a) suspensão da situação de ilicitude; b) garantias de não repetição; c) reparação. A suspensão da situação ilícita e as garantias de não repetição são um direito que tem todo Estado, mesmo que a violação não o ameace particularmente. O Artigo 48(2) (b) dispõe que todo Estado pode, além do mais, solicitar o cumprimento da obrigação de reparação para com o Estado lesado ou os beneficiários da obrigação violada (VAURS-CHAUMETTE, 2010, p. 1027).

A proibição da tortura adquiriu o grau de norma de *jus cogens* (NACIONES UNIDAS, 2006, p. 17), como foi confirmado por tribunais internacionais e nacionais (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 1992, p. 471; REINO UNIDO, 1996, p. 540-541; REINO UNIDO, 1999, p. 841). O mesmo caráter imperativo em direito internacional deveria ser reconhecido no que concerne à proibição dos desaparecimentos forçados. Essa opinião apoia-se em jurisprudência de tribunais internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos,¹⁴ em opiniões de juízes nacionais das mais altas jurisdições (ARGENTINA, 2005)¹⁵ e de organismos regionais de direitos humanos (CONSEJO DE EUROPA, 2006b, párra. 71). A aceitação do caráter imperativo da proibição dos desaparecimentos forçados implica que os Estados responsáveis por esses desaparecimentos não poderão excluir sua responsabilidade pelo simples fato de não estarem obrigados por um tratado, e estariam submetidos ao regime de responsabilidade agravada acima mencionado.¹⁶ Trata-se de uma constatação importante para o Direito internacional, embora na prática seja improvável que um Estado, ao sentir-se lesado pelas ações dos Estados Unidos ou de seus aliados em sua luta contra o terrorismo, acuse a responsabilidade deles por essas graves condutas ilícitas.¹⁷

6.2 A responsabilidade individual

O Estatuto da Corte Penal Internacional (CPI), a Convenção Interamericana contra os Desaparecimentos Forçados, o projeto da Comissão de Direito Internacional sobre Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade e a Convenção Internacional consideram o desaparecimento forçado um crime contra a humanidade. O Artigo 7 do Estatuto da Corte Penal Internacional define-o restritivamente porque inclui, entre seus elementos, a necessidade de demonstrar a intenção de deixar as vítimas fora do amparo da lei por um período prolongado de tempo. Ademais, um crime é de lesa humanidade quando é cometido como parte de um ataque sistemático ou generalizado contra a população civil e com conhecimento de tal ataque. No caso *Kunarac and others*, o Tribunal para a ex-Iugoslávia descreveu o que entendia por caráter sistemático

e generalizado de uma violação. Para o Tribunal, a expressão “generalizado” se refere a um ataque cometido em grande escala e ao número de vítimas, enquanto que a frase “sistemático” está relacionada com a planificação dos atos violentos e a improbabilidade de sua ocorrência ao acaso (TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA LA EX YUGOSLAVIA, 2002; NACIONES UNIDAS, 2001, p. 271).

Estarão presentes esses pressupostos nas entregas extraordinárias? Trata-se de extremos de difícil comprovação, especialmente nos casos dos desaparecimentos forçados, que se nutrem do segredo, da informalidade e da negação. Ainda assim, uma primeira aproximação de seu caráter sistemático poderia derivar do programa “*high value detainees*”, por meio do qual se autorizavam as detenções de supostos terroristas considerados de alto valor em lugares secretos fora do território dos Estados Unidos, programa que foi expressamente reconhecido pelo presidente Bush em 2006 (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2006), assim como a aprovação por parte do governo Bush de decretos autorizando o uso de técnicas reforçadas de interrogatório (ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, 2005a) e os memorandos, que se tornaram públicos, nos quais se afirmava que a Convenção contra a tortura só se aplicava dentro, e não fora do território dos Estados Unidos. O ex-relator especial das Nações Unidas contra a tortura, Manfred Nowak, afirmou em uma entrevista que as entregas extraordinárias violavam o princípio de *non refoulement* e que lamentavelmente eram uma prática sistemática do governo Bush (THAROOR, 2007). No que concerne ao caráter generalizado, e de acordo com informações jornalísticas, o número de pessoas detidas em centros clandestinos havia subido para cem (SCHMIT; JEHL, 2004); dessas, pelo menos 35 (AMNESTY INTERNATIONAL et al., 2009; LINZER, 2009b) continuavam desaparecidos até finais de 2011. . Outro obstáculo procederia da classificação de supostos terroristas como população civil. São civis aqueles que não participam das hostilidades e, portanto, estão protegidos. Pode-se considerar que o fato de ter contatos com terroristas transforma uma pessoa em combatente?

Mas ainda que se demonstrasse que os desaparecimentos constituem efetivamente um crime contra a humanidade, ao comprovar-se fidedignamente a existência de uma prática sistemática ou generalizada contra a população civil, a realidade indica que, como os Estados Unidos não fazem parte do Estatuto de Roma e, além disso, assinaram acordos bilaterais com diversos Estados excluindo seus cidadãos da jurisdição da Corte Penal Internacional, seria muito difícil, embora não impossível, que cidadãos americanos fossem julgados pela Corte. Uma via de escape poderia ser que os responsáveis se encontrassem no território de um Estado-Membro do Estatuto de Roma, no qual tenham sido cometidos desaparecimentos ou pelo qual tenham transitado os voos, e que não exista acordo bilateral com os Estados Unidos para excluir a jurisdição da Corte. A esse respeito, é pertinente recordar que, em fevereiro de 2010, foi apresentada uma denúncia ao fiscal da Corte Penal Internacional para que se iniciasse um processo por crimes de lesa humanidade contra o ex-presidente George W. Bush, Richard Cheney, Donald Rumsfeld, George Tenet, Condoleezza Rice e Alberto Gonzales, em virtude da política de entregas extraordinárias, perpetradas contra cem indivíduos. Embora os Estados Unidos não participem do Estatuto de Roma, os acusados teriam autorizado

a execução das entregas extraordinárias no território de Estados que assinaram o Estatuto, alguns deles na Europa. De acordo com o Artigo 12 do Estatuto de Roma, a CPI tem competência para julgar os cidadãos dos Estados não partícipes quando tenham cometido um crime no território de um Estado-Parte ou de um Estado que tenha aceitado a competência da Corte com relação a esse crime. No entanto, a questão não é pacífica na doutrina (MORRIS, 2001; AKANDE, 2003; CHEHTMAN, 2010) e tem sido apontado que afirmar a competência da Corte sobre os cidadãos de Estados não integrantes do Estatuto implicaria uma violação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, no sentido de que se estaria impondo obrigações aos Estados não integrantes sem contar com o consentimento do referido Estado (LEIGH, 2001, p. 124). Ainda assim, argumentou-se que os Estados não têm o poder de delegar a jurisdição sobre os não cidadãos a um tribunal penal internacional, a menos que o Estado da nacionalidade tenha consentido (MORRIS, 2001). Outro dos argumentos contrários consiste em que a Corte Penal Internacional atuaria ilegalmente caso exercesse a jurisdição sobre cidadãos de Estados não integrantes que tenham atuado na aplicação de uma política oficial do Estado não integrante, convertendo o caso em uma disputa entre Estados sobre a legalidade das políticas adotadas (WEDGWOOD, 2001, p. 193-199; MORRIS, 2001, p. 20-21). Não obstante essas críticas à jurisdição da Corte, outros autores assinalaram que, uma vez que se tenha tomado a decisão da criação da Corte, seria intolerável que esse tribunal tivesse conhecimento de crimes cometidos no território de um Estado-Parte e por cidadãos de Estados-Partes, mas, ao mesmo tempo, excluísse sua competência para julgar a execução desses mesmos crimes, no mesmo território, mas por cidadãos de Estados não partes. Por último, essa situação constituiria uma limitação importante ao direito do Estado territorial no que concerne ao julgamento dos crimes que tenham sido cometidos em seu território (AKANDE, 2003, p. 649) e geraria uma situação de impunidade, o que se opõe justamente ao objetivo da Corte Penal Internacional.

Por último, se as entregas extraordinárias – consideradas como desaparecimentos forçados de pessoas – constituíssem efetivamente um crime contra a humanidade, não se deveria excluir a possibilidade de que um Estado, no exercício do princípio de jurisdição universal, exercesse sua competência para julgar os responsáveis pelos crimes. Em novembro de 2004, um grupo de advogados de Berlim, utilizando o princípio de jurisdição universal reconhecido em seu ordenamento jurídico, iniciou um processo contra oficiais do governo Bush pelas torturas em Abu Grahb. O caso foi denegado.

Como contraponto a esse panorama cheio de obstáculos, cabe mencionar o caso da Itália, cuja Justiça condenou 23 agentes da CIA, em novembro de 2009, por sua participação no sequestro, em Milão, do clérigo Abu Omar. O julgamento ocorreu na ausência dos acusados e em aplicação do princípio de competência territorial, uma vez que o sequestro foi cometido em território italiano. O juiz Oscar Magi condenou Robert Seldon Lady a oito anos de prisão e os outros acusados a cinco anos, inclusive um coronel da Força Aérea americana. Em março desse mesmo ano, a Corte Constitucional da Itália havia declarado que toda prova que refletisse uma colaboração entre os serviços secretos italianos e a CIA violava as regras do segredo de Estado e era, portanto, inadmissível em juízo (ITALIA, 2009).

Além disso, convém insistir que, ao tratar de um processo baseado no princípio de territorialidade, era mais factível realizar uma investigação real sobre o ocorrido. O juiz Magi concedeu a Abu Omar uma indenização por danos de 1,45 milhão de dólares e de 750 mil dólares para sua esposa, pelos sofrimentos causados (DONADIO, 2009). Por último, ainda que o julgamento tenha sido feito na ausência do réu, é um precedente importante porque os condenados, se decidirem viajar a algum país da União Europeia, estarão sujeitos a uma ordem de detenção e entrega ou, se decidirem viajar a outros países, deverão se preocupar se o Estado ao qual se dirigem não dispõe de um tratado de extradição com a Itália.

7 Conclusão

As entregas extraordinárias constituem uma violação grave das obrigações assumidas internacionalmente pelos Estados e atentam contra os direitos humanos fundamentais dos indivíduos, entre eles, o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. Neste artigo, sustentamos que as entregas extraordinárias não devem ser tratadas como meras detenções arbitrárias porque esses atos vulnerabilizam também obrigações de *jus cogens*, na medida em que encobrem uma prática deliberada de torturas e desaparecimentos forçados de pessoas, acarretando um regime de responsabilidade internacional agravado para os Estados e a possível determinação de responsabilidade individual por crimes de lesa humanidade.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- AKANDE, D. 2003. The jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-Parties: Legal Basis and Limits. **Journal of International Criminal Justice**, v. 1, p. 618-650.
- AMNESTY INTERNATIONAL. et al. 2009. **Off the Record U.S. Responsibility for Enforced Disappearances in the “War on Terror”**. Amnesty International USA (AIUSA), Cageprisoners, The Center for Constitutional Rights (CCR), The Center for Human Rights and Global Justice (CHRGJ) at NYU, Human Rights Watch, and Reprieve.
- ARBOUR, L. 2006. In Our Name and On Our Behalf. **British Institute of International and Comparative Law**. London: 15 Feb. p. 511-526.
- BOLLYN, C. 2004. ‘Ghost Planes’ Make Suspects Disappear. **Americanfreepress.net**, 14 Jan. Disponível em: <http://www.americanfreepress.net/html/ghost_planes.html>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- BUSH, G.W. 2001. **Address to Congress and the American People following the Sept. 11, 2001 Attacks**, 20 Sept.

- _____. 2006. **President's Speech on the Global War on Terror**. The White House, Office of the Press Secretary, 6 Sept. Disponível em: <<http://www.america.gov/st/texttransenglish/2006/September/20060906155503eaifas0.8319666.html#ixzz0sWmUvTet>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- BUTTON, J. 2007. Spirited Away (Into a legal Black hole?): The Challenge of invoking state responsibility for extraordinary rendition. **Florida Journal of International Law**, v. 19, n. 3, p. 531-568.
- CASSESE, A. 2010. The Character of the Violated Obligation. En: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 415-420.
- CENTER FOR HUMAN RIGHTS AND GLOBAL JUSTICE. 2005. **Fate and Whereabouts Unknown: Detainees in the "War on Terror"**. New York School of Law, 17 Dec.
- CHEHTMAN, A. 2010. **The Philosophical Foundations of Extraterritorial Punishment**. Oxford: Oxford University Press. 208 p.
- CHEVIGNY, P. 2004. La represión en los Estados Unidos después del atentado del 11 de septiembre. **Sur**, Revista Internacional de Derechos Humanos, año 1, n. 1, p. 152-171.
- COLE, M. 2009. Officials: Lithuania Hosted Secret CIA Prison To Get "Our Ear". **ABC News**, 20 Aug.
- CONSEJO DE EUROPA. 2006a. Asamblea parlamentaria. **Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states**. Resolution 1507.
- _____. 2006b. Informe del Secretario General. **Secretary General's report under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies**, 28 feb.
- _____. 2007. Asamblea Parlamentaria. **Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report**, 11 June, Doc. 11302 rev, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr. Dick Marty. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/edoc11302.pdf>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- CONSEJO EUROPEO. 2002, **Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros**, 2002/584/JAI, disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:ES:HTML>>, Último acesso em: 28 Mai 2012.
- CRAWFORD, J. 2010. International Crimes of States. En: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 405-414.
- DAVIS, T. 2006. Carlos the Jackal and the extraordinary renditions. **The Wall Street Journal**, 27 June.

- DONADIO, R. 2009. Italy convicts 23 Americans for CIA renditions. **The New York Times**, 5 Nov.
- DOWNING, R. 1990. The Domestic and International Legal Implications for the Abduction of Criminals from Foreign Soil. **Stanford Journal of International Law**, v. 26, n. 2, p. 573-599.
- DUGARD, J. 1996. Abduction: Does the Appellate Division Care About International Law? **South African Journal of Human Rights**, v. 12, n. 2, p. 324-328.
- EARTH TIMES. 2009. Romania denies new reports of hosting secret CIA prisons. **Earth Times**, 13 Aug.
- EASTON, A. 2008. Polish agents tell of CIA jails. **BBC News**, 6 Sept. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7601899.stm>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- ESPÓSITO, C. 1995. *Male captus, bene detentus*: A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso Álvarez-Machain. **Lecciones y Ensayos** (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires), n. 62, p. 17-48.
- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. 1942. **Memorandum from the High Command of the Armed Forces to Office Foreign Countries, Counter Intel/Dept. Abwehr**. Re: Prosecution of offenses against the German State of Occupying Power in the occupied territories, Feb. 2, 1942. Disponível em: Nazi conspiracy and aggression, v. 7, p. 872 em: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/NT_Nazi_Vol-VII.pdf>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- _____. 1989. **George H. W. Bush, Address to the Nation on Panama**. 20 Dec. Disponível em: <<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3422>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- _____. 1995. **Presidential Decision Directives, Memorandum from President Clinton to the Vice President and Others**, 21 June. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- _____. 2005a. **Stephen Bradbury, Re: Application of United States Obligations Under Article 16 of the Convention Against Torture to Certain Techniques that May Be Used in the Interrogation of High Value al Qaeda Detainees**, 30 May. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/pdf/OLCmemo_May30_Part1.pdf>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- _____. 2005b. **Secretary Condoleezza Rice, Remarks Upon Her Departure for Europe**, Andrews Air Force Base, 5 Dec. Disponível em: <<http://merln.ndu.edu/archivepdf/terrorism/state/57602.pdf>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- _____. 2006. **President's Speech on the Global War on Terror**, The White House, Office of the Press Secretary, September 6, 2006. Disponível em: <<http://www.america.gov/st/texttransenglish/2006/September/20060906155503eaifas0.8319666.html#ixzz0sWmUvTet>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- _____. 2007. **Extraordinary Rendition in U.S. Counterterrorism Policy: The Impact on Transatlantic Relations**, Joint Hearing Before the Subcommittee on International

Organizations, Human Rights, and Oversight and the Subcommittee on Europe of the Committee on Foreign Affairs, House Of Representatives, One Hundred Tenth Congress, First Session April 17, 2007, Serial n. 110-28, Statement of Mr. Michael F. Scheuer, Former Chief, Bin Laden Unit, Central Intelligence Agency.

_____. 2008. Departamento de Estado. **Country reports on human rights practices**. Disponível em: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). 2006. **Opinion on the International Legal Obligations of COE Member States in Respect of Secret Detention facilities and Inter-State Transport of Prisoners**, n. 363/2005, CD-AD (2006)009, 17 Mar.

EUROPEAN PARLIAMENT. 2006. **Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transport and illegal detention of prisoners**. Working document n. 3 on victims Rapporteur: Giovanni Claudio Fava, 1 jun.

FINDLAY, D.C. 1988. Abducting Terrorists Overseas for Trial in the United States: Issues of International and Domestic Law. **Texas International law Journal**, v. 23, n. 1, p. 2-49.

FISHER, L. 2008. Extraordinary rendition: the price of secrecy. **American University Law Review**, v. 57, p. 1405-1452.

FOOT, J. 2007. The Rendition of Abu Omar. **London Review of Books**, v. 29, n. 15, p. 24-25, 2 Aug. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v29/n15/john-foot/the-rendition-of-abu-omar>>. Último acesso em: 28 Mai 2012.

GAETA, P. 2010. The character of the breach. En: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 421-426.

GALELLA, P. 2011. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Un gran paso hacia una mayor protección en la lucha contra este fenómeno. **Revista Jurídica de la UAM**, v. 21, p. 77-100.

GOETZ, J.; SANDBERG, B. 2009. New Evidence of Torture Prison in Poland. **Spiegel online**, 27 Apr.

GOMEZ CAMACHO, J.J. 2007. La desaparición forzada de personas: avances del derecho internacional. **Revista Mexicana de Política Exterior**, México, n. 66, p. 27-49.

GUTIÉRREZ, O. 2011. Creo que Setmarian se encuentra en Siria. **El País**, Madrid, 7 abr.

HERBERT, B. 2005. Torture, American Style. **The New York Times**, New York, 11 Feb.

HUMAN RIGHTS WATCH. 2004. The United States “Disappeared”. The CIA’s long term “Ghost detainees”. **A Human Rights Watch Briefing Paper**, Oct.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. 2007. Regional Delegation for the United States and Canada. **ICRC report on the treatment of the Fourteen “High Value Detainees” in CIA custody**, Feb.

- IRUJO, J.M. 2008. El limbo en el mar de la CIA. **El País**, Madrid, 20 jul.
- JAMIESON, R.; MC EVOY, K. 2005. State Crime by Proxy & Juridical Ordering. **British Journal of Criminology**, v. 45, p. 504-527.
- LEIGH, M. 2001. The United States and the Statute of Rome. **AJIL**, v. 95, p. 124-131.
- LINZER, D. 2009a. Dozens of Prisoners Held by CIA Still Missing, Fates Unknown. **ProPublica**, 22 Apr.
- _____. 2009b. List of Likely CIA Prisoners Who Are Still Missing. **ProPublica**, 22 Apr.
- MARGULIES, J. 2006. **Guantanamo and the Abuse of Presidential Power**. New York: Simon & Schuster. 336 p.
- MAYER, J. 2005. Outsourcing Torture: The Secret History of America's "Extraordinary Rendition" Program. **New Yorker**, 14 Feb.
- MC SHERRY, J.P. 2002. Tracking the Origins of a State Terror Network: Operation Condor. **Latin American Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 38-60.
- MORRIS, M. 2001. High Crimes and Misconceptions: The ICC and non-party states. **Law and Contemporary Problems**, v. 64, n. 1, p. 13-66.
- NACIONES UNIDAS. 1960. Consejo De Seguridad. **Resolución de 23 de junio n. 138**.
- _____. 1975. Comisión De Derechos Humanos. Resolución 4 (XXXI) de 13 de febrero de 1975 sobre la **Cuestión de los Derechos Humanos en Chipre**.
- _____. 1977. Asamblea General de Las Naciones Unidas. **Resolución 32/118** de 17 de diciembre.
- _____. 1992. Comité de Derechos Humanos. **Observación General n. 20**.
- _____. 1998. Comisión de Derecho Internacional. **Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos**. Texto del proyecto de artículos con sus comentarios.
- _____. 2001. Consejo de seguridad. 2001. **Resolución de 28 de septiembre n. 1373**.
- _____. 2002. **Report submitted by the independent expert charged with examining the existing international criminal and human rights framework for the protection of persons from enforced or involuntary disappearances**, Doc. ONU E/CN.4/2002/71.
- _____. 2006. Comisión de Derechos Humanos, **Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos civiles y políticos. Situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo**, Doc. ONU E/CN.4/2006/120
- _____. 2010. Consejo de Derechos Humanos. **Joint Study on global practices in relation to secret detention in the context of countering terrorism**, Doc. ONU A/HRC/13/42, 19 February.
- NINO, M. 2007. The Abu Omar case in Italy and the effects of CIA extraordinary renditions in Europe on law enforcement and intelligence activities. **Revue Internationale de droit pénal**, v. 78, p. 1-2.

- OTT, L. 2011. **Enforced Disappearance in International Law**. Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia. 326 p.
- PELLET, A. 1999. Can a State Commit a Crime? Definitely, Yes! *EJIL*, v. 10, n. 2, p. 425-434.
- REMIRO BRÓTONS, A. et al. 1997. **Derecho Internacional**. Madrid: McGraw-Hill. 1269 p.
- SADAT, L.N. 2005. Ghost Prisoners and Black Sites: Extraordinary Rendition under International Law. *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 37, p. 309-342.
- SANDS, P. 2006. When will this abuse of human rights end? *The Observer*, Sunday, 14 May.
- SANTOS VARA, J. 2007. El desafío de las “entregas extraordinarias” a la protección internacional de los derechos humanos: la responsabilidad de los Estados Europeos. *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, v. LIX, n. I, p. 175-196.
- SCHMIT, E.; JEHL, D. 2004. CIA hid more prisoners than it has disclosed, Generals say. *The Washington Post*, 9 Sept.
- SCHMITT, E.; SHANKER, T. 2004. The Reach of War: Prison abuse; Rumsfeld issued an order to hide detainee in Iraq. *The Washington Post*, 17 June.
- TAGUBA, A. 2004. **The “Taguba Report” On Treatment of *Abu Ghraib* Prisoners In Iraq**. ARTICLE 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade, May 2. Disponível em: <<http://news.findlaw.com/wp/docs/iraq/tagubarpt.html>>. Acessado em: 28 de maio de 2012
- THAROOR, K. 2007. What to do about torture? Manfred Nowak interviewed. *Open Democracy*, London, 15 Jan. Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/nowak_4249.jsp>. Último acesso em: 28 Mai 2012.
- VAURS-CHAUMETTE, A.-L. 2010. The International Community as a Whole. In: CRAWFORD, J.; PELLET, A.; OLLESON, S. (Ed.). **The Law of International Responsibility**. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press. p. 1023-1028.
- WEDGWOOD, R. 2001. The Irresolution of Rome. *Law and Contemporary Problems*, v. 64, p. 193-212.
- WEISSBRODT, D.; BERGQUIST, A. 2006. Extraordinary Rendition: A Human Rights Analysis. *Harvard Human Rights Journal*, v. 19, p. 123-160.
- WHITLOCK., C. 2006. European Probe Finds Signs of CIA-Run Secret Prisons. *The Washington Post*, 8 June.
- YOLDI, J. 2009. Garzón ordena buscar al terrorista Setmarián, preso en una cárcel secreta de EE UU. *El País*, Madrid, 13 abr.

Jurisprudência

- ARGENTINA. 2005. Corte Suprema Argentina. 14 de junio. **Recurso de hecho deducido por la defensa de Julio Héctor Simón en la causa Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad**, voto del Señor ministro don Antonio Boggiano.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2006. Sentencia de 22 de septiembre. **Goiburú y otros v. Paraguay**.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2006. Sentencia de 22 de septiembre. **Goiburú y otros v. Paraguay**, Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trinidad.
- CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA. 1927. 7 de septiembre, **Caso Lotus**, Séries A.
- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. 1886. Suprema Corte. 6 de diciembre, **Ker v. Illinois**, Sentencia 119 U.S. 436.
- _____. 1952. Suprema Corte. 10 de marzo, **Frisbie v. Collins**, Sentencia 342 U.S. 519 No. 331.
- _____. 1992. Tribunal de Apelaciones, segundo circuito, **Siderman de Blake v. Argentina**, I.L.R., vol. 103.
- ISRAEL. 1962. Suprema Corte. **Attorney General of the Government of Israel v. Eichmann**, 36 ILR 277.
- ITALIA. 2009. Corte Constitucional. **Sentencia N° 106 de 2009**, ponente el magistrado Alfonso Quaranta.
- NACIONES UNIDAS. 2005. Comité contra la Tortura. **Agiza v. Sweden**, Communication No. 233/2003, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003, para. 13.8.
- REINO UNIDO. 1994. Cámara de los Lores, 24 de junio, **Regina v. Horseferry Road Magistrates' Court, Ex Parte Bennett**.
- _____. 1996. Tribunal de Apelaciones, **Al Adsani v. Government of Kuwait**, I.L.R., vol. 107.
- _____. 1999. Cámara de los Lores, **R. v. Bow Street Metropolitan Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte** (N° 3), 2 W.L.R. 827.
- SUDAFRICA. 1991. Corte de Apelaciones. **S. v. Ebrahim**, Sentencia 553.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. 1984. Sentencia de 4 de julio, **Klaus Altmann (Barbie) v France**, Aplicación N° 10689/83.
- _____. 1989a. Sentencia de **Soering v. United Kingdom**, Aplicación No 14038/88.
- _____. 1989b. Sentencia de 12 de octubre, **Stocké v. Germany**, Aplicación 11755/85, Séries A no. 199, opinion of the Commission.
- _____. 1996. Sentencia de 15 de noviembre, **Chahal vs The United Kingdom**, Aplicación N° 22414/93.

_____. 2004. Sentencia de 8 de julio, **Ilascu and others v. Moldova and Russia**, Aplicación N° 48787/99.

_____. 2008. Sentencia de 28 de febrero, **Saadi v. Italy**, Aplicación N°. 37201/06.

TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA LA EX YUGOSLAVIA. 2002. Sentencia de 12 de junio, **Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic** (Appeal Judgment), Causa N° IT-96-23 & IT-96-23/1-A.

NOTAS

1. Declaração de Bob Baer, um ex-agente disfarçado que trabalhou para a CIA no Oriente Médio (JAMIESON; MC EVOY, 2005, p. 516).

2. Há até mesmo um filme chamado *Extraordinary Rendition*, que estreou em 2007, dirigido por Jim Threapleton.

3. O decreto seria aplicado apenas aos países ocidentais ocupados (Bélgica, Holanda, França e Noruega).

4. A função do Grupo de Trabalho consiste em assistir os familiares dos desaparecidos na localização do destino daqueles que tenham sido vítimas de desaparecimento. Para tal, recebe as denúncias dos familiares e atua como intermediário entre eles e os governos, cumprindo uma tarefa exclusivamente humanitária. No entanto, o Grupo não tem como função atribuir ou determinar a responsabilidade internacional do Estado denunciado ou das pessoas responsáveis, mas apenas se encarrega de aproximar as partes para que se saiba o que ocorreu e se localize o destino das pessoas desaparecidas.

5. Ou de uma organização política, de acordo com o Estatuto da Corte Penal Internacional.

6. Em seu discurso justificando a invasão ao Panamá, o presidente Bush reconheceu que um dos motivos dessa medida era a captura de Noriega.

7. Álvarez-Machain foi finalmente absolvido por falta de provas.

8. Como é a técnica do afogamento simulado.

9. O agente italiano Luciano Pironi, que participou do sequestro de Abu Omar por agentes da CIA, em Milão, afirmou que esse ato havia sido realizado

com a total cooperação dos serviços secretos italianos.

10. Como parece ser o caso que se seguiu aos vazamentos de documentos classificados dos Estados Unidos por meio do site Wikileaks.

11. No caso *Agiza vs. Sweden*, o Comitê contra a tortura reafirmou que a proteção outorgada pela Convenção contra a tortura é absoluta, inclusive no contexto de situações nas quais está em risco a segurança nacional (NACIONES UNIDAS, 2005, para. 13.8).

12. Este caso está sendo analisado atualmente pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, devido a uma denúncia de El Masri contra a Macedônia por cumplicidade em sua detenção e traslado.

13. De acordo com o Artigo 53 da Convenção de Viena, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional de Estados em seu conjunto e que não admite acordo em contrário.

14. Tal e como foi assinado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Goiburú.

15. Voto do senhor ministro doutor dom Antonio Boggiano (ARGENTINA, 2005).

16. Na opinião de Cassese, as categorias de obrigações *erga omnes* e *jus cogens* coincidem inextrincavelmente, afirmando que cada norma imperativa impõe obrigações *erga omnes* e vice-versa (CASSESE, 2010, p. 417).

17. Aqui cabe perguntar pela possibilidade de que os Estados cometam crimes (PELLET, 1999, p. 433-434).

ABSTRACT

After the attacks of September 2001, U.S. President George W. Bush declared a global 'war' against international terrorism and authorized a program of kidnappings, detentions, and transfers of presumed terrorists to secret prisons in third-party States, in which it is suspected that torture was used as a means of interrogation with the goal of obtaining information about future terrorist attacks. This practice, called 'extraordinary rendition,' under certain conditions goes further than arbitrary detention and shows similarities to the forced disappearance of persons. The distinction is relevant, among other reasons, because cases of extraordinary rendition that could be classified as forced disappearance may constitute a violation of peremptory norms, generating international responsibility for States and the possibility of perpetrating crimes against humanity for individuals who commit these illegal acts.

KEYWORDS

Extraordinary rendition – Forced disappearances – Peremptory norm – Crimes against humanity

RESUMEN

Tras los atentados de septiembre de 2001, el Presidente de EE.UU. George W. Bush declaró una 'guerra' global contra el terrorismo internacional y autorizó un programa de secuestros, detenciones y traslados de presuntos terroristas hacia prisiones secretas en terceros Estados, en los que se sospecha que se utiliza la tortura como método interrogatorio, con el objeto de obtener información sobre futuros atentados terroristas. Esta práctica, denominada 'entregas extraordinarias', bajo ciertas condiciones, va más allá de la figura de la detención arbitraria y presenta similitudes con la figura de la desaparición forzada de personas. La distinción tiene relevancia, entre otras razones, porque las entregas extraordinarias que pudieran calificarse como desapariciones forzadas podrían constituir una violación de normas de *ius cogens*, generar una responsabilidad internacional agravada para los Estados a los que se atribuyese la autoría de esos actos ilícitos y la posible comisión de crímenes de lesa humanidad para los autores individuales.

PALABRAS CLAVE

Entregas extraordinarias – Desapariciones forzadas – *Ius cogens* – Crímenes contra la humanidad



BRIDGET CONLEY-ZILKIC

Bridget Conley-Zilkic é diretora de pesquisa para a *World Peace Foundation* na *Fletcher School*. Anteriormente, ela ocupou o cargo de diretora de pesquisa no *U.S. Holocaust Memorial Museum's Committee on Conscience*, onde coordenou pesquisas e projetos sobre ameaças contemporâneas de genocídio.

E-mail: Bridget.Conley@tufts.edu

RESUMO

Reunidos em torno da convicção de que civis não deveriam ser submetidos de maneira intencional à violência generalizada e sistemática, e com base no pressuposto de que medidas especiais são necessárias para prevenir a ocorrência dessa violência e para proteger grupos contra esses abusos, um conjunto variado de acadêmicos, educadores, defensores de direitos, formuladores de políticas públicas, diplomatas e líderes militares têm protestado contra genocídios e atrocidades em massa. Em crescimento exponencial desde a última década, este grupo pode ser qualificado como um campo independente em plena ascensão. O presente ensaio explora alguns dos desafios conceituais e práticos enfrentados nesta área na medida em que esta se profissionaliza.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo.

Recebido em novembro de 2011. Aceito em maio de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Genocídio – Ativismo – Atrocidades – Prevenção



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

DESAFIOS PARA AQUELES QUE TRABALHAM NO CAMPO DE PREVENÇÃO E RESPOSTA AO GENOCÍDIO*

Bridget Conley-Zilkic

1 Um Momento de Autorreflexão Madura

Os esforços atualmente empregados com o intuito de prevenir genocídio e atrocidades são decorrência de uma longa história em que assassinatos em massa foram aceitos ou considerados menos importantes que processos de negociação, de alianças políticas ou da necessidade de vencer um conflito. Não faltam exemplos de abusos terríveis contra grupos mais vulneráveis. Embora o debate seja dominado pelos casos mais famosos, entre eles os do Holocausto, de Ruanda e de Srebrenica, há outros exemplos menos conhecidos, como o caso da Guatemala.

A guerra civil na Guatemala (1960-1996) foi um dos conflitos mais sangrentos do período da Guerra Fria na América Latina. Estima-se que 200.000 pessoas foram assassinadas ou desapareceram. Durante os anos 80, o período mais letal do conflito se concentrou em dois anos em particular. No período 1981-1983, entre 100.000 e 150.000 guatemaltecos de origem maia foram assassinados pelas Forças Armadas nacionais (JONAS, 2009, p. 381). Como parte de um plano contrainsurgente que adotou a estratégia militar de terra arrasada, as forças do governo assassinaram, estupraram, torturaram e deslocaram à força grupos maias nas zonas rurais montanhosas. A partir de 1983, o Exército adotou medidas para controlar os sobreviventes, dando início a um segundo período de abusos aliando concessão de anistia à militarização intensificada das comunidades sobreviventes. Na comunidade mais atingida, Rabinal, 14,6% da população foi assassinada e 99,8% das vítimas eram de origem maia (HIGONNET, 2009, p. 27).

Para o governo da Guatemala, os ataques militares foram necessários para acabar de maneira definitiva com a longa guerra civil (1960-1996) e possibilitar a modernização do Estado. Aos olhos dos principais países que apoiaram o governo, em particular os EUA, a insurgência marxista constituía seu aspecto mais evidente, apenas mais um

*Este artigo foi escrito originalmente como uma apresentação para a conferência "The Way Forward", com o apoio de Wellspring Advisors, Bridgeway Foundation, Humanity United e o U.S. Holocaust Memorial Museum.

exemplo da ameaça global que esta representava. Ativistas de direitos humanos da Anistia Internacional e da *Americas Watch* (hoje, *Human Rights Watch*) foram chamados de simpatizantes comunistas apenas por documentar as atrocidades. O governo dos EUA acusou tais grupos de participar de “uma campanha de desinformação orquestrada [...] por grupos apoiadores da insurgência esquerdista” (SIKKINK, 2004, p. 167).

Somente com a publicação do relatório final, *Memória do Silêncio*, em 1999, pela Comissão para o Esclarecimento Histórico na Guatemala, sob os auspícios das Nações Unidas, o termo “genocídio” foi utilizado para caracterizar essa brutalidade. O relatório descreve o que aconteceu como, por exemplo, “atos de genocídio contra a população maia que vive na região de Ixil, Zacualpa, norte de Huehuetenango e Rabinal” (HIGONNET, 2009, p. 131).

Desde os anos 80, muita coisa mudou – especialmente após os fracassos em Ruanda e Bósnia-Herzegovina e o crescimento exponencial deste campo em resposta ao que ocorria no Sudão. Hoje, o valor do trabalho de prevenção ao genocídio e às atrocidades é reconhecido por líderes mundiais e realizado a partir de uma ampla gama de abordagens disciplinares e organizacionais. Embora alguns dos atores mais expressivos e visíveis estejam nos EUA, indivíduos, organizações e coalizões de todo o mundo, incluindo países que experimentaram brutalidades no passado, lidam com questões relacionadas à prevenção e a resposta a atrocidades.

O que une este campo é a convicção ética de que grupos inteiros de civis não deveriam ser submetidos a esses abusos, além do pressuposto normativo de que medidas especiais são necessárias para proteger civis, bem como para responder a tal violência. No entanto, além deste consenso ético e normativo, muito ainda resta para ser debatido. Para que este campo consolide seus avanços e continue a se expandir, é necessário fortalecer suas capacidades de autorreflexão e crítica.

O atual movimento de prevenção ao genocídio é marcado por quatro características peculiares. Em primeiro lugar, este campo está em expansão, não engessado.¹ É tempo de grande criatividade e experimentação. Isso significa que as práticas, pressupostos, ferramentas e vocabulários ainda estão em debate. Há diversos objetivos, e são pouco claras as diferenças entre eles. Tal característica é particularmente visível no que diz respeito aos termos utilizados para descrever o fenômeno em questão: genocídio, atrocidades em massa, crimes contra a humanidade, limpeza étnica, e assim por diante.

Em segundo lugar, ao mudar o foco de resposta ao genocídio para sua prevenção, muitas pessoas e organizações desta seara (embora certamente não todas elas) optaram por priorizar problemas estruturais, tanto no que diz respeito às condições que possibilitam a ocorrência da violência, quanto às agências e instâncias que podem reagir nestes casos. Ambas as áreas nasceram de estudos de padrões recorrentes nos diferentes casos, do imperativo de agir antes que mais vidas sejam perdidas e da necessidade de ter respostas (uma “caixa de ferramentas”) preparadas e prontas para serem utilizadas. É possível verificar essa mudança nos esforços de ativistas de base, que estão tentando formar um grupo permanente de cidadãos engajados na questão, ao invés de mobilizar novos interessados em cada caso particular.

No entanto, crises continuam a guiar os debates sobre políticas neste campo e não há uma situação de calmaria para que seja possível repensar, com o devido

cuidado, novos sistemas. Portanto, as mudanças burocráticas são realizadas em um contexto no qual questões atuais mais urgentes ofuscam necessidades de longo prazo. Ademais, para melhorar a resposta a atrocidades, é necessário compreender a dinâmica existente em cada caso, o que requer um conjunto completamente distinto de habilidades e conhecimentos. Por fim, ao introduzir um grau de normalidade aos mecanismos de resposta à violência anormal, corre-se o risco de reduzir o parâmetro em casos em que medidas extraordinárias possam vir a ser adotadas.

Em terceiro lugar, há a mudança de uma postura de oposição a governos, historicamente adotada no campo dos direitos humanos, para uma abordagem de cooperação com estes e organizações multilaterais ou internacionais com o objetivo de estabelecer mecanismos mais robustos, diversos e harmônicos. Obviamente, isto não significa que defensores deixarão de criticar políticas adotadas pelos governos; até mesmo a leitura mais superficial de relatórios recentes refuta rapidamente esta afirmação. Em vez disso, trata-se de uma mudança sutil de atitude no sentido de reconhecer no governo um aliado, em grande medida, positivo, embora seja necessário por vezes instá-lo a melhor afirmar seu poder global. Tal mudança significa que atores não governamentais têm se aliado a governos e definido estratégias que resultam em mudanças políticas reais. Este impacto positivo não deve ser subestimado.

Contudo, tal estratégia somente é efetiva quando um governo estiver disposto a se engajar e a reagir a esta pressão - neste sentido, trata-se de um modelo de ação apenas aplicável a certas sociedades e com relação a determinadas questões. Essa estratégia pode também intensificar preconceitos nacionais ao dar prioridade a diálogos com certas comunidades políticas nacionais pré-determinadas, ao invés de instigar uma procura pela construção de amplas coalizões internacionais com diversos aliados. Isso significa que este campo está se desenvolvendo ao redor de medidas que são consideradas mais plausíveis dado o seu potencial atrativo para governos-chave, em vez de ser necessariamente orientado pelas circunstâncias nos locais ameaçados por ou submetidos à violência em massa. E esta abordagem convida governos a fazerem uso de medidas coercitivas – um convite que, uma vez feito, pode se tornar difícil de controlar ou anular.

Por fim, ativistas que hoje trabalham com prevenção de genocídio têm conseguido avançar muito mais do que várias outras campanhas anteriores de direitos humanos no sentido de engajar a população em geral a pressionar seus próprios governos, particularmente nos EUA. Portanto, o movimento tem mostrado grande criatividade e gerado reações apaixonadas na população em geral sobre os temas debatidos nesta seara. Ninguém deveria duvidar de que há público para esse trabalho. Seria uma grande conquista se este campo pudesse continuar a crescer e se profissionalizar sem, todavia, perder a chama da criatividade que marca suas práticas mais persuasivas para conscientizar a população. Expandir seu alcance entre o público em geral contribui para que este campo seja capaz de fazer com que suas recomendações políticas sejam, de fato, respeitadas, e de manter a atenção política para estas questões.

O desafio desta tendência reflete-se no fato de que concentrar esforços consideráveis para engajar a população em geral pode consumir os recursos de uma organização e levar a políticas e avaliações sobre o sucesso que dizem mais respeito ao que as pessoas podem fazer no papel de defensoras, do que sobre como melhorar as condições em que de fato vivem pessoas em risco. Por fim, a população em geral não

é bem instruída o suficiente para agir como ator informado dentro do movimento. Há pouca compreensão de como se dá a dinâmica da formulação da política externa, informação limitada sobre casos específicos, ou mesmo sobre os conceitos mais básicos em jogo (por exemplo, direitos humanos *versus* organizações humanitárias). Embora essa possa ser uma preocupação mais ampla referente à política externa, ela traz implicações específicas para organizações que colocam ênfase no papel de um movimento público.

Nem todos concordariam com esta apresentação dos desafios enfrentados neste campo ou com as formas de enfrentá-los. No entanto, a força de uma área de atuação não é medida somente por seus consensos, mas também pela intensidade dos debates que nela são travados. Este artigo procura apresentar tanto as principais questões consensuais e o saber que as informam, bem como seus pontos divergentes. Para isso, este trabalho busca ser provocativo ao destacar os debates existentes neste campo. As questões aqui levantadas não se prestam a respostas fáceis, tampouco necessariamente ao consenso, e isto talvez não seja mesmo um objetivo a ser buscado. Pelo contrário, espera-se que elas contribuam para a capacidade deste campo de exercer autocritica e reflexão, ao mesmo tempo em que o desafiem a dialogar com outros campos para compartilhar ideias e juntar esforços.

2 O que realmente se quer alcançar?

Os debates sobre os objetivos de um campo de atuação são importantes não porque levem ao consenso, mas por sua capacidade de instigar debates sobre as forças e fraquezas das organizações na medida em que estas crescem em resposta a circunstâncias em constante evolução.

Um exemplo disso vem da área dos direitos humanos, onde se debateu a possibilidade e a forma de expansão desse campo para incluir direitos econômicos e sociais além dos direitos civis e políticos. “Pobreza é a mais grave crise de direitos humanos”, enfatiza a ex-Secretária-Executiva da Anistia Internacional (AI), Irene Khan, na obra *The Unheard Truth: Poverty and Human Rights* (KHAN, 2009). Em junho de 2009, a Anistia lançou a campanha “Exija Dignidade”, cujo objetivo é “pôr fim aos abusos de direitos humanos que aprisionam as pessoas na pobreza” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2011). Mary Robinson, na época Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, concordou com este enfoque, destacando que, durante a Guerra Fria, os países ocidentais estavam dispostos a defender tão somente os direitos civis e políticos, ao passo que os países do bloco soviético realçavam a importância dos direitos econômicos e sociais. O resultado era que os dois lados não dialogavam entre si. “Chegou a hora”, ela defendeu, “de os dois grupos de direitos serem levados igualmente a sério” (ROBINSON, 2004, p. 866).

A *Human Rights Watch* (HRW) adotou uma perspectiva distinta. O Diretor-Executivo da organização, Ken Roth, afirmou que “nomear e envergonhar” (*naming and shaming*) a metodologia característica da HRW, dependia da capacidade da organização de documentar com clareza um caso de violação, identificar o responsável por tal violação e como remediá-la. Embora tenha afirmado que os direitos sociais e econômicos são essenciais para o bem-estar da população e que estes podem, de

diversas maneiras, ser promovidos por meio de uma estratégia de denúncia (*naming and shaming*), ele sustenta que promovê-los não é papel central da HRW considerando suas qualidades e limitações organizacionais: “o capital moral não é acumulado somente por nossa voz isolada (por que nossa opinião deveria contar mais do que a de outros?), mas por meio de nossa metodologia de investigação e documentação. Trata-se de um recurso finito que pode se esgotar rapidamente se não estiver baseado em nossa força metodológica”(ROTH, 2004, p. 65).²

Os termos em que essa discussão se trava oferecem algumas diretrizes para o campo de prevenção de genocídios e atrocidades. Como podem as organizações equilibrar seu trabalho entre a natureza dos abusos nos quais se concentram e sua capacidade organizacional única de contribuir para avanços? Qual é a estratégia mais sustentável e rigorosa para uma organização? Esta é uma discussão que precisa levar em conta tanto os pontos fortes de uma dada organização, quanto suas fragilidades, além de lidar com um contexto em constante evolução. E é pouco provável que a resposta seja a mesma para todos os atores.

No campo de prevenção do genocídio e das atrocidades em massa, importantes distinções entre potenciais objetivos ainda não foram debatidas. A seguir, apresentam-se diversos exemplos de como articular um dado objetivo central. Não se trata de forma alguma de uma lista exaustiva. Há vantagens e desvantagens em cada um deles, e nenhum oferece uma opção óbvia ou fácil para aqueles que atuam neste campo:

- (1) *Proteger grupos vulneráveis (definidos por seu pertencimento a um dado grupo ou simplesmente por se identificarem como civis) da ameaça da morte em momentos de crise extrema.* O objetivo é definido a partir de uma ameaça claramente visível ou uma violência atual que leva suas vítimas à morte (assassinatos). Este é o objetivo que mais faz sentido em contextos de ofensivas súbitas contra grupos civis e está centrado nas condições capazes de conter o número de mortes. Como é o objetivo mais limitado entre aqueles aqui definidos, ele também se aplica de maneira mais consistente. É também o objetivo que melhor atende às extremas preocupações éticas implícitas no termo “genocídio” e aos vários mecanismos extraordinários de resposta nestes casos sendo formulados neste campo. No entanto, trata-se também de uma forma rara de violência, que se desenrola à velocidade da luz, e pode terminar ou modifica-se com rapidez.
- (2) *Reduzir a capacidade das Forças Armadas de infligir, em grande escala, violência contra civis.* O objetivo refere-se inicialmente ao momento de crise, definido tão somente por uma ameaça de morte ou pelo potencial agravamento da chamada morte indireta ou da criação intencional de “condições de vida” que provocam morte. Contudo, este objetivo se estende também à construção de soluções a longo prazo que modificam o equilíbrio de poder que permitiu que as atrocidades ocorressem. De maneira inevitável, este objetivo pressupõe um envolvimento com situações que vão além do momento de crise extrema; implica uma visão política – em geral, político-partidária – de qual seria o rearranjo de poder mais desejável e um número muito maior de potenciais casos, o que dificulta manter a consistência na seleção dos casos e no foco adotado.

(3) *Expandir a capacidade de proteção a civis por agências internacionais e nacionais.*

Trata-se do objetivo mais amplo apresentado nesta seção, aplicável a todo um leque de circunstâncias em que civis são submetidos a violência. Tal objetivo não se define somente por meio da referência a uma crise, mas se refere também às formas pelas quais algumas condições normalmente geram diferentes tipos de violência. É um objetivo mais difícil de ser definido do que os dois anteriores, mas pode fornecer um marco a partir do qual é possível lidar com situações de longo prazo, nas quais baixos índices de violência convivem, em certas circunstâncias isoladas, com picos de violência ou com situações que trazem uma diversidade de perpetradores que podem atuar como organizações criminosas.

Como veremos a seguir, este terceiro tipo de violência é cada vez mais comum atualmente, e no longo prazo tem a capacidade de afetar um grande número de civis – muitas vezes, até mais do que episódios de violência concentrada. Por exemplo, em 2010, 3.111 pessoas foram assassinadas em uma única cidade no México, chamada Juarez, em decorrência de atividades de organizações criminosas. Este número supera as 2.421 mortes estimadas no Afeganistão (MORE, 2011) ou as 2.321 mortes violentas em Darfur, Sudão (DARFUR death..., 2011). Embora o número de mortes seja, em geral, objeto de controvérsia, e não deva ser o único fator a ser levado em consideração neste campo, estes números indicam que uma agenda mais ampla de proteção de civis poderia modificar substancialmente a seleção-padrão de casos para os quais este campo direciona seus esforços.³

2.1 “Genocídio” com qualquer outro nome não é “genocídio”

Muito já foi escrito sobre os desafios envolvidos na definição de “genocídio”. O que começou como um debate sobre os principais elementos constitutivos do crime de genocídio – a necessidade de se provar uma “intenção de destruir”, a questão do que constitui “no todo ou em parte”, a enunciação dos grupos protegidos e os atos constitutivos deste crime – tem se revelado inútil para os interessados em desenvolver mecanismos para responder a essas situações ou em aprimorar as políticas públicas. Nas últimas duas décadas, os tribunais têm fornecido mais diretrizes jurídicas sobre quando termo deve ser aplicado, ainda que sua força não resida em sua autoridade jurídica, mas sim em seu significado ético e político.

Portanto, “genocídio” provavelmente continuará sendo um termo altamente debatido sempre que for aplicado.

As tentativas de estabelecer ou utilizar outros termos que conservem o significado implícito em “genocídio”, mas que não possuam uma definição igualmente restrita (veja Tabela 1.1 para uma visão geral desta questão), esbarram em obstáculos que não podem ser solucionados por meio da terminologia. A força ética do termo genocídio reside na percepção de sua singularidade. Utilizar diferentes termos para abarcar um conjunto maior de atos ou fazer uso da palavra “genocídio” em sentido amplo diminui parte da clareza conceitual deste crime, a coerência dos argumentos que justificam o estabelecimento de mecanismos excepcionais para lidar com estes casos, bem como seu poder de mobilização pública.

Até agora, o campo tem se desenvolvido em grande medida por meio da identificação de fracassos extremos da comunidade internacional em reagir a episódios de massacres graves, intencionais, como os casos do Holocausto, Ruanda e Srebrenica, que são mais prontamente identificados como “genocídio”. Desta forma, o ponto de partida do “genocídio” é a exceção, e os profissionais trabalham de trás para diante, a partir dela, para identificar as regras que regem mecanismos de análise de riscos, sistemas de alerta precoce e resposta a tais situações. No momento de crise – em particular de crise extrema, como verificado nos exemplos acima – pode bem ser que não haja nenhuma diferença significativa entre as ideias e a visão estabelecida nos vários objetivos e na terminologia discutidos nesta seção. No entanto, como veremos no restante deste artigo, ao analisar questões referentes à prevenção, a modelos para compreensão da violência e ao término do genocídio as complicações se multiplicam.

Para chegar a uma discussão mais refinada acerca dos objetivos, requer-se uma análise da linguagem desenvolvida para definir a violência. Entretanto, embora melhor clareza e aplicação consistente dos termos sejam úteis, debates sobre a linguagem não resolverão o desafio de articular de maneira mais clara os objetivos.

Tabela 1.1

PANORAMA DA TERMINOLOGIA PRINCIPAL					
LEGAL DEFINITIONS					
	<i>Status</i>	<i>Intenção</i>	<i>Grau</i>	<i>Grupo-alvo</i>	<i>Condutas</i>
Crimes contra a humanidade (CHARTER, 1945; UNGA, 1998)	Definição jurídica internacional; Carta de Londres do Tribunal Militar Internacional; e Estatuto de Roma do TPI	Sistemático; “criminosos de guerra”	Generalizado	Civis	Homicídio, extermínio, escravidão, grave privação da liberdade física, deportação, tortura, estupro, perseguição, desaparecimentos, apartheid e outros atos
Convenção da ONU para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (UNGC, 1948)	Definição jurídica internacional	Intenção de destruir; inclui governantes, funcionários públicos ou particulares.	No todo ou em parte	Grupo étnico, nacional, racial ou religioso	Assassinato, dano grave à integridade física ou mental; submissão intencional a condições de existência que as leva à destruição física; medidas destinadas a impedir nascimentos e transferência forçada de crianças de um grupo para outro
EMERGENT INTERNATIONAL NORM					
	<i>Status</i>	<i>Intenção</i>	<i>Grau</i>	<i>Grupo-alvo</i>	<i>Condutas</i>
Responsabilidade de Proteger (ICISS, 2001) <i>Genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade</i>	Princípio adotado na Cúpula Mundial em 2005	Intenção do governo nacional, negligência ou incapacidade	Ameaça ou perda real de vidas em grande escala	Civis	Perda de vidas, limpeza étnica, assassinato, expulsão física, estupro, tortura

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS					
	<i>Status</i>	<i>Intenção</i>	<i>Grau</i>	<i>Grupo-alvo</i>	<i>Condutas</i>
Uppsala Conflict Data Project (ECK; SOLLENBERG; WALLENSTEEN, 2003): <i>Violência unilateral</i>	Termo de ciência política (corresponde aos conjuntos de dados usados por UCDP)	Intencional; por um governo ou grupo organizado	25 ou mais mortes por ano	Civis desarmados	Uso direto de força armada para matar civis. Inclui atos relacionados com atrocidades e terrorismo
Genocide Prevention Task Force (GPTF, 2008): <i>Uso coloquial de genocídio e atrocidades em massa</i>	Força-tarefa bipartidária estabelecida por U.S. Institute of Peace, U.S. Holocaust Memorial Museum, e The American Academy for Diplomacy	Deliberado; realizado por perpetradores e potenciais perpetradores	Em grande escala	Civis; “tipicamente de um mesmo grupo”; grupo não definido	Refere-se a crimes contra a humanidade e genocídio, como definido em documentos jurídicos internacionais e pelo direito consuetudinário internacional, incluindo definições de guerra, crimes quando cometidos como parte de um plano, política, ou violação em grande escala
MARO (SEWELL; RAYMOND; CHIN, 2010): <i>Atrocidades em massa</i>	Proposta da ONG para um manual de planejamento de respostas para atrocidades em massa	Sistemático; por grupos armados estatais e não estatais	Generalizado	Não combatentes	Violência ocorre em uma dinâmica complexa multipartidária; dificuldade de manter imparcialidade independentemente de como a missão é definida; e potencial para escalada acelerada de violência

INDEPENDENT SCHOLARS					
	<i>Status</i>	<i>Intenção</i>	<i>Grau</i>	<i>Grupo-alvo</i>	<i>Condutas</i>
Raphael Lemkin (LEMKIN, 1944) <i>Genocídio</i>	Advogado; cunhou o termo “genocídio”	Plano coordenado	Políticas direcionadas a grupos inteiros	Nação ou grupo étnico	Oito “técnicas de genocídio”: política, social, cultural, econômica, biológica (referente a taxas de natalidade e criação de filhos), física (nutrição, saúde e assassinatos), religiosa e moral, voltadas a destruir padrões de vida de grupos oprimidos e favorecer aqueles que pertencem ao grupo dominante
Barbara Harff e Ted Gurr (HARFF; GURR, 1988) <i>Genocídio e Politicídio</i>	Cientistas políticos	Parte de políticas promovidas pelo Estado	Substantivo	Genocídio: grupo é definido por características comuns. Politicídio: grupo é definido por sua posição hierárquica ou oposição política ao regime	Morte, incluindo assassinato e criação deliberada de condições de existência que levam à morte
R.J. Rummel (RUMMEL, 1990) <i>Democídio</i>	Cientista político	Intencional	Inclui execuções extrajudiciais de uma pessoa até massacres em grande escala	Quaisquer pessoas	Assassinato por grupos ligados ao governo ou “não oficiais” com a aprovação, ajuda ou anuência do governo por meio de uma ação direta ou descaso pela vida

David Scheffer (SCHEFFER, 2006) <i>Crimes de atrocidade</i>	Professor de Direito; formulador de política pública	Sistemático e planejado. Arelado à responsabilidade individual jurídica.	Em grande escala, “substantivo”, de acordo com parâmetros judiciais	Série de elementos identificadores do grupo-alvo	Tentativa de fazer referência a vários crimes internacionais em um único termo sem o ônus de provar legalmente qualquer um deles: incluindo genocídio, crime contra a humanidade e crimes de guerra
Ben Valentino (VALENTINO, 2004): <i>Assassinato em massa</i>	Cientista político	Intencional	1.000 ou mais mortes civis	“Grupo isolado”, separando um perpetrador do Estado de vítimas civis	Morte intencional de ao menos 1.000 não-combatentes pertencentes a um grupo isolado durante um período de violência contínua
Jacques Semelin (SEMELIN, 2009): <i>Massacre Genocídio</i>	Historiador	Deliberado; ações realizadas por atores centrais e locais. Processo, em geral, por um Estado forte	Realizado em proximidade com vítimas. Processo tem como objetivo a destruição total do grupo	Civis Grupo como definido pelo perpetrador	Assassinato

3 Genocídio não é inevitável, mas pode ser prevenido?

Se você fosse um político no Quirguistão em 2009 ou 2010, qual teria sido a sua principal preocupação? Para políticos dos EUA, uma das prioridades era a ameaça de expulsão da base militar de Manas, uma rota crucial para reforço e envio de tropas ao Afeganistão. Em 3 de fevereiro de 2009, o presidente do Quirguistão, Kurmanbek Bakiyev, ordenou o fechamento da base americana, embora depois tenha mudado de opinião.

Nesse mesmo ano, o país ocupou a 42ª posição no Índice de Estados Falidos,* aproximadamente a mesma posição ocupada em 2010, entre os países em alerta - em menor risco do que países vizinhos como Uzbequistão e Tadjiquistão, mas considerado mais frágil do que Cazaquistão ou Turcomenistão. O Quirguistão não apareceu entre os 20 primeiros países sob ameaça de genocídio ou politicídio em 2009 na lista elaborada por Barbara Harff (HARFF, 2009).

Em meio à crescente repressão do governo e a tensões econômicas, no início de abril de 2010 o presidente foi derrubado por protestos populares que resultaram em ao menos 75 mortos e mais de 400 feridos na capital e em outros centros no norte do país. Na época, analistas especularam que a mudança na liderança do país poderia agravar as tensões entre as regiões norte e sul (TRILLING, 2010). O governo interino de Roza Otunbayeva imediatamente elaborou planos para consolidar o novo governo e realizar reformas democráticas, assim como levantou novas suspeitas sobre o futuro do acordo com os EUA para continuar a utilizar a base de Manas.

Em quatro dias de violência, em junho de 2010, principalmente nas cidades de Osh e Jalalabad, no sul do país, onde multidões de quirguizes atacaram comunidades da minoria uzbeque, incendiando casas, assassinando cerca de 470 pessoas e deslocando cerca de 400.000 pessoas (incluindo pessoas que se refugiaram no Uzbequistão e aquelas que se deslocaram internamente) (KYRGYZSTAN INQUIRY

*O Índice de Estados Falidos é uma tentativa de medir quantitativamente a instabilidade estatal e é produzido anualmente pelo Fundo pela Paz. Para mais informações, acesse <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi2012>. Último acesso em maio de 2012.

COMMISSION, 2011, p. ii). Jornalistas relataram os detalhes escabrosos de abusos contra mulheres, crianças e homens, sujeitos a violações claramente por causa de sua etnia.

Esse exemplo traz à tona diversas questões cruciais sobre prevenção: quais preocupações deveriam ter sido consideradas prioritárias por analistas e diplomatas que acompanhavam o Quirguistão? A agenda de prevenção de atrocidades deveria ter sido capaz de antecipar este tipo de violência? De que forma uma análise de risco ou um sistema de alerta precoce poderia ser suficientemente afinado para chamar atenção para os diversos riscos existentes em um dado país? A partir de que momento é possível identificar um risco de tumulto (e que tipo de tumulto)? Como identificá-lo quando ele acaba de começar?

Genocídio e atrocidades em massa não surgem de forma espontânea. Pesquisas sobre casos anteriores confirmam a ideia de que genocídios se desenvolvem de maneira gradual (VALENTINO, 2004). Ativistas e formuladores de políticas públicas têm reconhecido que os custos humanos e financeiros aumentam de forma exponencial quanto mais se espera para agir. Como afirma o relatório da *Genocide Prevention Task Force* com razão: “Em sua acepção popular, o sistema de alerta precoce equivale, em geral, a um alarme que dispara momentos antes do início do desastre. Esta é uma concepção por demais limitada” (GENOCIDE PREVENTION TASK FORCE, 2008, p. 17). No entanto, traduzir estas observações em atividades preventivas mais afinadas, precisas e oportunas não é uma tarefa simples.

3.1 Sabemos o suficiente para fundamentar uma única agenda de prevenção de atrocidades?

Para iniciar esta discussão, precisamos distinguir entre análise de risco e alerta precoce no caso de genocídio e atrocidades em massa, e depois examinaremos rapidamente algumas das ferramentas utilizadas por ambos, antes de questionar os limites da agenda de prevenção de atrocidades.

Ted Gurr (2000) define desta forma as duas áreas:

A análise de risco identifica situações em que as condições para um determinado tipo de conflito [...] estejam presentes [...]. Se os riscos se concretizarão ou não, depende da estabilidade das variantes e da ocorrência de eventos que aceleram ou desencadeiam os acontecimentos.

Alerta precoce decorre do monitoramento do fluxo dos acontecimentos políticos, com atenção especial para ações que possam precipitar o início do conflito em situações de alto risco [...] alertas precoces são interpretações de que a eclosão do conflito em uma situação de alto risco é provável e iminente.

(GURR, 2000).

Em primeiro lugar, consideremos a análise de risco. Os fatores que analistas em geral levam em consideração para avaliar o nível de risco em um país específico podem ser agrupados, amplamente, em cinco categorias (ver Tabela 1.2). A lista abaixo consolida o trabalho de diversos pesquisadores - ver, por exemplo, o trabalho

de Barbara Harff, Ted Gurr, Montgomery Marshall, Lawrence Woocher, Benjamin Valentino, Jay Ulfelder e Scott Straus - e destaca algumas diferenças significativas entre as variáveis consideradas mais importantes por cada pesquisador. Por exemplo, Benjamin Valentino e Jay Ulfelder (VALENTINO; ULFELDER, 2008) defendem a utilização de taxas de mortalidade infantil como forma de captar “uma série de dinâmicas referentes à economia política, incluindo não somente a acumulação e produção de riqueza, mas também as formas pelas quais governos e cidadãos fazem uso (ou mal uso) desta riqueza e eficácia de agências estatais responsáveis por executar políticas públicas” (VALENTINO; ULFELDER, 2008, p. 15). Há controvérsias sobre a relativa força ou fraqueza do Estado e sua correlação com a violência. Outra questão controvertida diz respeito à centralidade da ideologia de Estado; para Harff, isto é de suma importância, embora não o seja para o modelo de Valentino e Ulfelder. Importante notar que todos concordam que o conflito armado aumenta de maneira significativa o potencial de ocorrência de atrocidades. Dada a estrita correlação entre atrocidade e conflito, exploraremos as tendências dos conflitos de maneira mais detalhada a seguir nesta seção.

Passando rapidamente para o sistema de alerta precoce, há uma gama de eventos capazes de “desencadear” atrocidades e que, portanto, poderiam ajudar a melhor concentrar os esforços de prevenção. A *Genocide Prevention Task Force* elenca diversos estopins possíveis: eleições controversas; assassinatos de personalidades de alto escalão; vitórias em campos de batalha; e condições ambientais (por exemplo, seca); prazos se aproximando para tomadas de decisão política ou judicial importantes; e aniversários de episódios históricos altamente traumáticos e polêmicos. Além disso, Alex Bellamy sustenta que uma variedade de mudanças no conflito armado – além de intervenção externa, quebra de acordos, um esforço para “acabar” com o conflito – pode levar à intensificação das atrocidades. Mudanças inconstitucionais de regimes, incapacidade estatal, surgimento de regimes ideologicamente revolucionários podem aumentar de maneira significativa as chances de uma onda generalizada de violência (BELLAMY, 2011, p. 12). Porém, mesmo neste caso, o panorama de casos em potencial continua amplo demais para que seja possível determinar de maneira efetiva as ameaças iminentes.

Monitorar estas mudanças circunstanciais e avaliar se elas podem instigar ou elevar a violência exige um alto grau de conhecimento de cada caso. Neste sentido, o trabalho de grupos internacionais de monitoramento, como o *International Crisis Group* ou a *Human Rights Watch*, é crucial. Experiências com novas tecnologias também oferecem modelos de alerta precoce. Por exemplo, a *SwissPeace* e a *Alliance for Peacebuilding* desenvolveram um projeto chamado *Before* [Antes] que utiliza uma espécie de *crowdsourcing* para reunir informações sobre ameaças na Guiné. O sistema *Sudan Sentinel* utiliza monitoramento por satélite como forma de “observar” o que está ocorrendo em áreas de difícil acesso, como as Montanhas Nuba, no Sudão.

É possível e talvez até mesmo provável que o trabalho de análise de risco e alerta precoce melhorem com o tempo. No entanto, em todos os aspectos do trabalho com análise de risco e sistema de alerta precoce ainda existem alguns desafios

importantes a serem enfrentados. Ambos os sistemas identificam um número significativamente maior de países em risco do que aqueles que efetivamente acabam em atrocidades; tampouco eles têm sido capazes de diferenciar adequadamente entre diferentes tipos de riscos: instabilidade, que pode ser positiva ou negativa; atrocidade definida como 1.000 mortes perpetradas por um governo; genocídio; guerra, etc. É ainda insuficiente a avaliação tanto dos sistemas quantitativos quanto da análise por especialistas. Em suma, há muito espaço para melhorar as ferramentas e estratégias fundamentais que informam a agenda preventiva.

3.2 Você foi avisado: agora o que irá fazer?

Mesmo se os pesquisadores fossem capazes de identificar os casos em que, de acordo com uma análise de risco, há uma ameaça e onde um episódio normalmente citado como capaz de desencadear atrocidades é iminente, há ainda outro obstáculo: transmitir essas informações para os formuladores de políticas públicas corretos, os quais, em resposta, tomarão as medidas apropriadas. O processo de avaliação, alerta, comunicação e implementação está repleto de informações insuficientes ou contraditórias, agendas concorrentes, problemas de recursos, de acesso aos responsáveis por decisões cruciais e de disponibilidade de mecanismos apropriados e factíveis de resposta.

No entanto, o maior desafio talvez resida na própria lógica de uma única estratégia de prevenção de genocídio e atrocidades. Ao comparar as agendas de construção da paz e prevenção de atrocidades, Alex Bellamy destaca algumas diferenças entre elas, o que o leva a concluir que um paradigma de prevenção de atrocidades completamente distinto não é necessário: “O que é necessário é olhar sob a perspectiva da prevenção da atrocidade, informando e, quando apropriado, levando ao desenvolvimento de políticas públicas e à tomada de decisões em todo o espectro de atividades preventivas.” (BELLAMY, 2011, p. 2).

Admitindo que as agendas de prevenção, como aquelas estruturadas e reconhecidas, por exemplo, pela Responsabilidade de Proteger ou pelo Relatório da *Genocide Prevention Task Force Report*, não trazem abordagens novas para as agendas já consolidadas de construção de paz, não é de se surpreender que os elementos referentes à resposta militar dos relatórios tenham atraído a maior parte das atenções. É possível argumentar que, em vez de estimular que medidas de desenvolvimento e democratização existentes adotassem uma perspectiva de prevenção das atrocidades, essas e outras medidas voltadas a promover ações precoces para prevenir atrocidades ou genocídio acabaram desencadeando um paradigma mal definido de intervenção militar. Tal paradigma toma como ponto de partida um marco conceitual vagamente definido (genocídio, atrocidades em massa, proteção de civis, etc.) e torna ainda mais nebulosos os caminhos para a “prevenção”.

Quais modificações seriam necessárias no trabalho neste campo se, ao invés de concentrar esforços em prestar suporte a operações militares preventivas, os atores deste campo, por exemplo, optassem por priorizar o aumento dos fundos disponíveis para cooperação para o desenvolvimento e a adoção de uma perspectiva de prevenção de atrocidades para acompanhar estes fundos?

3.3 Responder a realidades, não a projeções

É fundamental compreender o contexto mais amplo em que cometer atrocidades se torna possível e de que maneira elas se desenrolam. No entanto, dados os desafios relativos à precisão, comunicação e a resposta a previsões, há um forte argumento para a implementação de mecanismos de resposta com base nos aspectos peculiares do conflito ou violência na hora em que eles se manifestam, e não em relação ao que ainda pode ocorrer. Desenhar formas de engajamento com países com o objetivo de prevenir que o pior aconteça pode levar a políticas que desconsiderem ou compreendam erroneamente os problemas extremamente reais para além das atrocidades.

Para aqueles que não concordam que algo pior esteja prestes a ocorrer, é fácil desconsiderar alertas. Ou ainda, nos casos em que alguma medida é tomada, é igualmente fácil deslegitimar mecanismos de resposta mais fortes (em particular, os mais coercitivos) com base no argumento de que seriam motivados por pretensões políticas. E, é claro, há sempre uma parcela de interesses políticos envolvidos no envio de tropas, como deveria ser.

Ademais, embora haja muitas similaridades entre construção da paz e prevenção de atrocidades, uma diferença importante permanece. Construção da paz define um objetivo positivo (melhorar uma dada situação) e prevenção de atrocidades envolve um objetivo negativo (assegurar que algo *não* ocorra). Engajar os países na agenda de prevenção significa ficar preso na armadilha lógica de tentar provar que algo teria acontecido se nenhuma medida tivesse sido tomada. Isto sempre será um argumento fraco.

Tabela 1.2

FATORES FREQUENTEMENTE CITADOS PARA ATROCIDADES EM MASSA	
Violência coletiva no passado	• Genocídio ou politicídio anterior • Legado de vingança ou ressentimento de um grupo
Ideologia estatal	• Ascensão de elites fracionadas • Opinião e responsabilização de grupos • Ideologia excludente da elite dominante • Caráter minoritário da elite dominante • Discriminação promovida pelo Estado
Estrutura estatal	• Instabilidade ou revolta política • Protestos pacíficos • Natureza autocrática do Estado • Liderança instável • Mortalidade infantil
Situação econômica	• Classificação de Risco-País da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) • Baixa abertura comercial • Membro do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (AGTC) / Organização Mundial do Comércio (OMC)
Conflito	• Conflito sobre autodeterminação • Importante conflito armado • Conflito no qual as linhas de batalha correspondem às clivagens sociais

4 Modelos de conflito estão mudando: está preparado?

Ao reconhecer que atrocidades e genocídio, em geral, ocorrem no contexto de um conflito armado, o estudo das tendências de conflito é crucial para antecipar como as atrocidades tendem futuramente a se desenvolver e quais novos mecanismos de resposta podem se tornar necessários. Nem todos os conflitos resultam em atrocidades em massa, mas, dado que atrocidades com frequência ocorrem no contexto de um conflito armado, vale a pena explorar este tema mais a fundo.

Primeiro, as boas notícias. Desde o fim do período da Guerra Fria, conflitos têm causado menos mortes e há hoje menos conflitos internacionais.⁴ Isto decorre de uma série de fatores: fim dos conflitos travados em nome da Guerra Fria, menos conflitos envolvendo as principais potências, aumento exponencial em atividades de manutenção e construção da paz, desenvolvimento e expansão de normas internacionais, interdependência econômica global, maior número de democracias, redução geral dos índices de mortalidades e aumento das rendas nacionais. No entanto, isso não significa os que conflitos tenham acabado.

Hoje, conflitos tendem a ocorrer dentro de países pobres, geograficamente próximos (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2011, figure 8), que não são democracias, tampouco autocracias, mas sim uma combinação instável de ambas, denominada “anocracias” (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 76). Desde o fim da Guerra Fria, embora hoje haja menos autocracias e mais regimes democráticos, verifica-se um aumento agudo no número de anocracias, número que tem se mantido bastante estável desde então (CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, 2011, figure 12). Em outras palavras, o número de sociedades particularmente em risco parece ter se tornado um aspecto estável no cenário mundial. Hoje, conflitos também recomeçam com maior frequência do que no passado, embora vários pesquisadores divirjam sobre os índices de recorrência de conflitos (GENEVA DECLARATION, 2008 p. 58).

Os principais atores têm mudado. Hoje, atores internacionais e transnacionais ocupam papéis significativos, tanto como partes do conflito, quanto na resposta e intervenção em conflitos. De acordo com o Relatório sobre Segurança Humana (HSR), entre 2003 e 2008 houve um aumento de 119% nos conflitos não-estatais, definidos como “confrontos entre grupos comunitários, rebeldes, ou milícias que não envolvem o Estado como parte beligerante” (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 10). Mary Kaldor afirma que tendências mundiais no sentido de descentralização e privatização têm alterado quem detém os recursos financeiros para permitir, os meios de comunicação para mobilizar e os instrumentos para decretar a violência. Ela descreve velhas guerras como conflitos de construção estatal, e as novas guerras como de “desconstrução” do Estado (KALDOR, 2007, p. 16).

Essas tendências tornam civis ainda mais vulneráveis. O número de ataques de pequena escala contra civis tem aumentado de maneira significativa. Neste caso, os dados são alarmantes: entre 1989 e 2002, o número de operações deste tipo aumentou em 70% (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 177).

Governos continuam a ser os principais responsáveis pelo maior número de vítimas fatais da violência unilateral, mas parte dos casos envolve atores

não-estatais. São eles, em ordem de classificação: governo de Ruanda (1994), governo servo-bósnio (este governo era uma facção separatista, e não o governo legítimo da Bósnia), Governo do Sudão, Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo (AFDL) da República Democrática do Congo (RDC), o governo do Afeganistão, o governo da RDC, Exército de Resistência do Senhor (LRA), governo do Burundi, as milícias Janjaweed e Estado Islâmico do Iraque (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011, p. 183). Não será surpresa para alguém no campo da prevenção das atrocidades que Ruanda, Bósnia, Sudão, RDC, Exército de Resistência do Senhor e Burundi estejam na lista. A inclusão de Afeganistão e Iraque (sem especificação das datas), dois casos que não têm feito parte da agenda contra genocídio (ao menos, não nos EUA), gera dúvidas sobre como o campo define seu âmbito de trabalho.

Se considerados em conjunto, esses fatores nos levam a perguntar se as principais ameaças a civis foram mudando ao longo do tempo, passando de ataques em grande escala contra civis para casos mais limitados do ponto de vista geográfico e demográfico, incluindo cada vez mais atores não-estatais. A maneira pela qual essas mudanças afetarão a agenda de prevenção de atrocidades depende do objetivo dos atores neste campo – quanto mais amplo for seu mandato, mais relevantes serão as transformações hoje verificadas nos conflitos armados. Para aqueles que pretendem manter, em grande medida, seu foco em operações militares com número potencialmente alarmante de vítimas, essas mudanças na natureza dos conflitos podem ter uma importância limitada.

5 Quais são as regras da exceção?

Raphael Lemkin, que cunhou o termo genocídio em um trabalho publicado em 1944, *Axis Rule in Occupied Europe*, foi possivelmente a primeira pessoa a estudar esse fenômeno de maneira sistemática (LEMKIN, 1944). Duas ideias foram centrais para sua definição de “genocídio”, ambas as quais foram significativamente modificadas posteriormente na definição jurídica deste termo. Em primeiro lugar, Lemkin esclareceu especificamente que “genocídio” não se limita a mortes.

Embora os ataques nazistas contra judeus europeus constituam a expressão mais radical das políticas genocidas deste regime em relação às populações ocupadas, genocídio envolveu muito mais do que este caso extremo. Ele descreve vários objetivos dos planos genocidas, inclusive a “desintegração das instituições políticas e sociais, cultura, língua, sentimentos nacionais, religião e existência econômica de grupos nacionais, bem como a destruição da segurança pessoal, liberdade, saúde, dignidade e até mesmo as vidas dos indivíduos membros de tais grupos” (LEMKIN, 1944, p. 90).

Em segundo lugar, Lemkin define genocídio como composto por duas fases: “primeiro, destruição do modelo de nação do grupo oprimido; segundo, imposição do modelo de nação do grupo opressor” (LEMKIN, 1944, p. 79). Este processo bifásico reflete a ideia de Lemkin segundo a qual se considera “genocídio” tanto os atos contra uma população removida (seja de que forma for), como contra aquelas que continuam sujeitas à colonização pelo opressor.

Foram realizados poucos estudos sobre genocídio nas décadas subsequentes ao trabalho pioneiro de Lemkin. Um pequeno grupo de acadêmicos assumiu este projeto no início dos anos 70. Seu trabalho representa o início dos estudos sobre genocídio, a partir do qual houve, no fim dos anos 90 e no novo milênio, uma explosão de interesse pelo tema.

O estudo do genocídio foi por muitos anos e, até certa medida, ainda é demasiadamente determinado pela hegemonia de um único caso: o Holocausto. Essa história projeta uma longa sombra sobre o desenvolvimento de explicações teóricas e mecanismos de resposta. Embora logicamente o Holocausto continue a integrar qualquer estudo sobre genocídio, ele é marcado por peculiaridades que devem ser compreendidas para que possam ser feitas comparações significativas. A escala internacional tanto do conflito armado, quanto do genocídio; a tentativa de eliminar todos os membros do grupo em questão; e o uso de mecanismos letais industrializados compõem um caso único. Os estudos sobre genocídio tendiam a analisar os casos e processos que melhor se adequassem ao modelo do Holocausto.

A dinâmica da pesquisa sobre genocídio tem passado por recentes mudanças, mas este campo se desenvolveu sem dar devida atenção aos casos negativos, isto é, àquelas instâncias nas quais, apesar de características similares estarem presentes, não ocorreu um genocídio. Ademais, as teorias dominantes depositam muita confiança no Estado-nação durante episódios de violência em massa, embora raramente façam a relação entre episódios específicos de violência e processos políticos, econômicos e sociais, incluindo processos globais, que afetem o desenvolvimento do Estado (MOSES, 2008). Mesmo neste modelo de Estado, muitas teorias ressaltam particularmente o papel das elites nacionais (LEVENE, 2004a, 2004b). Estudos sobre genocídio, e mais recentemente sobre atrocidades em massa, têm com frequência se desenvolvido sem referência à literatura sobre violência política. Ademais, apenas recentemente os estudos têm incluído o efeito de variados tipos de violência em massa: por exemplo, casos de violência colonial ou de colonos, durante golpes ou contragolpes de Estado, violência comunitária, ruptura social revolucionária, secessão, separação ou contrainsurgência.

No entanto, muitos dos pressupostos da fase inicial do desenvolvimento da pesquisa sobre genocídio acabaram entrando no trabalho de prevenção e resposta ao genocídio. Trabalhos mais recentes que expandem o escopo de casos e contextos nos quais as atrocidades ocorrem ainda precisam ser integrados às discussões voltadas à formulação de políticas neste campo.

5.1 A importância de estudar dinâmicas locais

Em 2011, os principais confrontos nas frentes de batalha na República Democrática do Congo (RDC) haviam chegado a um impasse. No entanto, na parte leste do país, houve uma escalada da violência, quando grupos locais conhecidos como Mai Mai decidiram se armar (STEARNS, 2011, p 251-266). Eles lutavam por uma série de razões: em oposição às forças de Ruanda e seus aliados, em especial a União Congoleza para a Democracia [*Rassemblement congolais pour la démocratie*]; em certas ocasiões, para proteger seus próprios vilarejos e vingar ataques que haviam

sofrido; para enriquecimento próprio, muitas vezes cobrando “impostos” das comunidades locais; para resolver antigas disputas de terra ou poder; ou, ainda, para punir civis ligados (não importa o quão tenuamente) ao oponente. Dotados de armamentos fornecidos pelos governos congolês e ruandês, os grupos Mai Mai foram rapidamente formados, sem depender do apoio da população local.

Foi neste contexto que cerca de 1.000 pessoas foram massacradas em Kasika, um pequeno vilarejo na selva, cerca de 160 quilômetros a oeste da fronteira com Ruanda. A estrada que perpassa Kasika leva a uma mina de ouro, daí seu valor estratégico. O chefe de Kasika, François Naluindi, era muito popular e respeitado. Porém, nas proximidades, havia um líder mais ativo, conhecido como Nyakilibi, que começou a armar jovens para defender seu país contra os invasores de origem tutsi, embora a população local cogitasse que o interesse real de Nyakilibi era expandir suas terras.

Quando um grupo de soldados ruandeses e da União Congolese para a Democracia atravessou a cidade, Naluindi ofereceu-lhes comida e os acolheu. Quando deixaram a cidade, Nyakilibi e seus homens abriram fogo contra eles. Soldados buscaram por membros do grupo Mai Mai e, em seguida, continuaram seu caminho. Uma semana depois, um grupo ruandês e membros da União Congolese para a Democracia atravessaram novamente a vila. Mais uma vez, membros do grupo Mai Mai abriram fogo contra eles, assassinando um lendário líder do alto escalão ruandês, Comandante Moise.

Dessa vez, soldados ruandeses e da União Congolese para a Democracia passaram a noite na vila. Na manhã seguinte, tropas da União Congolese para a Democracia atacaram um grupo de pessoas na igreja, golpeando-as até a morte. Eles assassinaram o padre do povoado e várias freiras. Eles também mataram o chefe da comunidade, sua mulher grávida e a maioria dos membros da família de Naluindi que haviam buscado abrigo em sua casa. As vítimas não foram apenas assassinadas – muitas delas foram desfiguradas e cortadas em pedaços. De acordo com um dos sobreviventes: “Foi como se eles tivessem os matado, e depois os matado de novo. E de novo.” (STEARNS, 2011, p. 257). Um pesquisador congolês, Floribert Kazingufu, ressaltou ainda que o assassinato do chefe da comunidade levou posteriormente a outro conflito sucessório que dividiu ainda mais a vila (KAZINGUFU, 2010).

Entre os autores do massacre em Kasika, estavam os Banyamulenge, jovens congolese de origem ruandesa, mas que haviam vivido durante anos no Congo – alguns deles por décadas. Durante muito tempo, eles foram discriminados no Congo e, assim como os membros do grupo Mai Mai, tinham várias razões para integrar as milícias. Stearns enumera algumas dessas razões:

O desejo de serem reconhecidos como cidadãos congolese, de possuir direitos sobre a terra e de serem representados nos governos local e provincial. Claro, muitos destes jovens também queriam ser bem-sucedidos, ter poder e fama [...] as carreiras de muitos indivíduos Banyamulenge ambiciosos foram interrompidas por discriminação e favoritismo aos Mobutu

(STEARNS, 2011, p. 264).

Essa história comprova que não é possível explicar todos os padrões de violência a partir de uma análise centrada no âmbito nacional. Demandas políticas e sociais antigas e não atendidas, aliadas aos meios e à licença para recorrer à violência, além do papel de atores externos impopulares, contribuíram, todos eles, para compor o contexto maior de conflito armado. A partir disso, cada ato de violência alimentou novos ressentimentos e legitimou ainda mais a violência como forma de resolução de disputas.

Poucas pesquisas têm sido realizadas para compreender as variações de: quando, onde e como a violência ocorre dentro de um estudo de caso específico, mas, o trabalho existente sugere que mecanismos de resposta incompreendidos ou mesmo invisíveis atualmente possam estar contidos no conhecimento desses padrões (KALYVAS, 2006, p. 14). Outros estudos, como o trabalho de Scott Straus sobre as transmissões de mensagens de ódio pelo rádio em Ruanda (STRAUS, 2007), indicam que alguns dos mecanismos de resposta considerados partes da “caixa de ferramentas” à disposição nestes casos podem ser muito mais limitados do que em geral se supõe.

Compreender a natureza dinâmica do desdobramento da violência é crucial para que se possa extrair deste nível de investigação ideias para as políticas nessa área. Isto exige aliar um conhecimento profundo sobre o caso específico à compreensão da forma como mecanismos internacionais de resposta funcionam, não apenas no sentido de reagir frente a determinadas circunstâncias, mas também como forças motrizes na interação complexa entre as dinâmicas internacional, nacional e local.

Além do reconhecimento cada vez mais amplo de que mais trabalhos desse tipo são necessários, há pouco consenso. Por exemplo, Severine Autesserre, em seu trabalho sobre a dinâmica local da violência na República Democrática do Congo, urge atores internacionais a concentrar esforços em intervenções no âmbito local para atender às reivindicações políticas de atores locais. Somente assim, afirma a autora, os atores internacionais obterão ganhos reais sustentáveis em decorrência de seus esforços de construção da paz. Não obstante, Alex de Waal (DE WAAL, 2010) tem afirmado que tais intervenções dificilmente são bem-sucedidas. Disputas locais em sociedades marcadas por conflitos, em geral, seguem uma lógica de mercado, isto é, um processo de renovação contínuo de acordos com base no preço praticado – sejam fundos monetários de fato, seja acesso a poder ou recursos, ou ainda outros termos de negociação. Intervenções internacionais neste processo momentaneamente inflacionam o “preço” de um acordo, e uma vez reduzido o envolvimento internacional, o mercado se “corrige”, muitas vezes de maneira violenta.

5.2 Quem mata?

Na última semana de fevereiro de 2007, no julgamento de *Vujadin Popovic et al* perante o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia, uma testemunha de acusação fez um dos relatos mais assombrosos sobre genocídio de Srebrenica que jamais vieram à tona. A testemunha trabalhou como motorista de caminhão para o Exército servo-bósnio, sendo que, no dia em questão, ele entregara bebidas e alimentos para os soldados que trabalhavam nos pelotões de fuzilamento.

A história começou nos dias após a queda de Srebrenica, um dos últimos governos bósnios que ainda resistia no território oriental quase completamente controlado por forças servo-bósnias. Em julho de 1995, servo-bósnios lançaram seu ataque final sobre Srebrenica. Eles mantiveram como reféns membros da força de paz holandesa e, ao receber pouca atenção da OTAN ou da ONU, ocuparam a cidade. Eles separaram os homens das mulheres e crianças e realizaram buscas por outros que procuraram abrigo nos bosques. Todos os homens capturados foram levados a locais de execução onde foram sistematicamente assassinados. Ao todo, cerca de 8.000 muçulmanos foram assassinados, em sua maioria homens, incluindo também algumas crianças e mulheres.

Em um desses locais de execução, soldados servo-bósnios haviam acabado de disparar suas armas sobre uma fileira de homens muçulmanos que tinham os olhos vendados e as mãos atadas quando o motorista do caminhão chegou. Ele testemunhou o que viu ao chegar ao local, no momento em que os homens caíram mortos:

Naquele monte, na pilha de cadáveres, que não se assemelhavam mais a pessoas, era apenas uma pilha de carne em pedaços, de repente surgiu um ser humano. Eu disse um ser humano, mas na verdade era um menino de cerca de cinco a seis anos. Isso é inacreditável. Inacreditável. Um ser humano saiu e começou a se mover até o local, o local onde os homens com rifles automáticos estavam fazendo o seu trabalho. E esta criança andou em direção a eles. Todos aqueles soldados e policiais ali, essas pessoas que não tinham problema algum em atirar – eu não deveria julgá-los porque eu não conheço a situação deles. Talvez eles tenham feito aquilo porque estavam cumprindo ordens, ou talvez eles tenham agido conforme a sua natureza. Há todos os tipos de pessoas, e algumas delas talvez tivessem feito aquilo por prazer. Alguns fizeram aquilo provavelmente porque era o seu dever. E então todos eles, de repente, baixaram suas armas e todos eles, até o último, ficaram paralisados.

(INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA, 2007, p. 7851).

O motorista de caminhão explicou que o comandante ordenou que os soldados atirassem no menino, mas nenhum deles o fez, nem mesmo o próprio comandante. Finalmente, eles entregaram o menino para o motorista de caminhão para que ele o trouxesse de volta com a próxima leva de vítimas. Ao invés disso, o motorista levou o menino ao hospital e ele sobreviveu.

O que mudou naquele instante para que homens que acabaram de executar outras pessoas, de repente, se recusassem a cumprir ordens? O que nós sabemos sobre as pessoas que praticam esses assassinatos? E sobre aqueles que permanecem ali, neutros, enquanto inocentes são mortos? E sobre aqueles que resistem? Muitas histórias de sobreviventes em casos de genocídio incluem exemplos de pessoas que recusaram a lógica de genocídio – por vezes, de maneira resoluta, outras vezes, apenas brevemente. Mas mesmo estes breves segundos nos inspiram a refletir sobre os fatores que afetam a decisão de um indivíduo em tempos atrozes.

Em 1950, Theodor Adorno, um dos principais intelectuais da Escola de Frankfurt que fugiram da Alemanha nazista, juntamente com Else Frenkel-

Brunswick, Daniel Levinson e Nevitt Sanford publicou a obra *The Authoritarian Personality* (ADORNO et al., 1950), um estudo sobre o perfil psicológico das pessoas que apoiam governos autoritários. A conclusão a que chegaram é de que certas características de personalidade tendem à ideologia fascista. Uma personalidade autoritária, eles concluíram, é uma espécie de aberração psicológica.

Alguns anos depois, em 1963, Hannah Arendt, depois de assistir ao julgamento de Adolf Eichmann, chegou a uma conclusão muito diferente. Em *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil* (ARENDT, 1963), Arendt sustenta que a maldade extraordinária é possível porque ela se torna a regra e pessoas comuns executam suas medidas. Hoje, o consenso é muito mais próximo da posição de Arendt do que de Adorno.

Considerando toda gama de casos, uma ideia ficou clara: pessoas que cometem atrocidades são pessoas “normais” – elas constituem uma representação demográfica de suas sociedades. Em sua reconhecida exploração dos motivos que levam pessoas a cometer atrocidades, James Waller conclui que: “Ao olhar para perpetradores de maldades extraordinárias, não precisamos mais nos perguntar quem são estas pessoas. Nós sabemos quem elas são. Elas são eu e você. Há hoje outra pergunta mais urgente a ser feita: como pessoas comuns como você e eu se transformam em perpetradores de maldades extraordinárias?” (WALLER, 2002, p. 133).

Essa questão nos faz retornar para algumas das mesmas perguntas apresentadas na seção sobre alertas precoces e avaliação de risco no que diz respeito aos fatores estruturais que afetam a probabilidade de violência em massa. No entanto, pesquisas sobre o nível micro não estudam somente os perpetradores de atrocidades. Para compreender melhor o fenômeno do genocídio em si, é necessário entender as motivações, as opções e as estratégias de uma série de indivíduos – sobreviventes, observadores passivos e pessoas que oferecem ajuda. Todavia, motivações e padrões de participação em cada caso e entre eles variam amplamente e, com frequência, mudam ao longo do tempo. Essa grande variação transforma a grande quantidade de exemplos narrativos numa matéria-prima infinita e fascinante a ser explorada, mas pode dificultar a extração de conclusões gerais sobre medidas de prevenção.

6 Como se mede o sucesso em pôr fim ao(s) genocídio(s)?

Em 17 de junho de 2009, o Enviado do Presidente dos EUA para o Sudão, General Scott Gration, afirmou que Darfur estava sofrendo os “resquícios do genocídio”, desencadeando uma divergência profunda entre membros da administração Obama, principalmente com a Embaixadora dos EUA para as Nações Unidas, Susan Rice. Dois dias antes, Rice havia descrito a situação como “genocídio”, assim como o presidente Obama havia feito anteriormente naquele mês (WONG, 2009). Reportagens jornalísticas sobre essa divergência utilizaram o termo “furiosa” para descrever a resposta de Rice aos comentários de Gration.

Em 2009, a escala de ataques sistemáticos contra civis havia diminuído significativamente e as taxas de mortalidade nos acampamentos de refugiados e

pessoas deslocadas, em grande medida, voltaram a níveis normais. Mesmo assim, havia ainda uma enorme população vulnerável de civis deslocados, submetidos a uma série de atos de violência, em um contexto de guerra civil, com um governo que preservara sua capacidade e demonstrara amplamente o seu interesse em realizar campanhas organizadas de violência contra grupos civis. Será que isso poderia ser definido como o fim do genocídio?

Em 19 de outubro de 2009, os debates dentro da administração Obama se resolveram com o anúncio de uma política para o Sudão. Eles mantiveram o termo “genocídio”, usado desde o governo Bush, para descrever a situação e instauraram uma política que consistia em três prioridades simultâneas – e, ao que parece, igualmente importantes: “fim definitivo do conflito, das graves violações de direitos humanos e do genocídio em Darfur”, implementação do Acordo Amplo de Paz de 2005 entre Sudão do Norte e do Sul e medidas com o fim de assegurar que o Sudão não se tornasse novamente um refúgio para terroristas.

Porém, o debate entre Gration e Rice não versava apenas sobre uma questão semântica, tampouco representava somente uma divergência sobre opções políticas. O debate remete a uma questão fundamental para esse campo: em que consiste o fim do genocídio e quem o define? Como os grupos decidem responder esta pergunta é crucial; isso mede, em última instância, seu sucesso.

6.1 A sombra do que deveria ser

Atualmente, a tensão na seara sobre quais seriam seus objetivos perpassa a discussão sobre seus desfechos⁵ e, portanto, sobre o que define sucesso. Sucesso é definido pelo fim do genocídio ou das atrocidades, ou pelo término de ocorrências isoladas de genocídio ou atrocidades em massa? Falta até mesmo uma discussão mais focada sobre o que estaria coberto pelo segundo objetivo, mais contido. O “momento” do fim do genocídio que hoje é usado como referência neste campo contém diversas medidas de sucesso: fim das mortes, encerramento das circunstâncias que possibilitavam que os assassinatos ocorressem (até e inclusive a mudança de regime), e o advento de alguma forma de justiça para as vítimas, seja ela judicial, monetária ou simbólica.

Difícilmente, contudo, o fim definitivo do genocídio corresponde às expectativas: taxas de mortalidade podem diminuir, mas regimes que cometeram atrocidades continuam no poder; alguma forma de conflito pode ainda persistir; e as necessidades das vítimas podem não ser satisfeitas. Muitas vezes, um incidente ou uma série de ataques podem ser encerrados, mas a violência pode ressurgir posteriormente ou em outras localidades. Não obstante, embora sejam conclusões aquém do esperado, pode ser mais realista chegar a elas - e elas podem salvar vidas. Desagregar esses componentes do encerramento do genocídio permite uma compreensão mais refinada deste fenômeno, bem como uma discussão mais franca sobre que tipo de fim do genocídio cada um dos diferentes atores pode adotar como objetivo, quais medidas podem ser necessárias para atingi-lo e como medir o sucesso de tais iniciativas.

6.2 O registro histórico

A título ilustrativo, a Tabela 1.3 apresenta uma pequena lista de casos ocorridos. Dentre esses doze casos revistos, encontramos cinco exemplos nos quais o episódio de genocídio coincide com o fim do conflito armado; em quatro desses casos o regime que cometeu atrocidades foi derrotado por completo (Turquia Otomana, Alemanha Nazista, Khmer Vermelho no Camboja e o governo de Ruanda). Em um desses casos, na Bósnia-Herzegovina, atores externos intervieram, em grande medida, por motivos humanitários e não políticos ou baseados em interesses, e o conflito chegou ao fim por meio de negociações que mantiveram o regime violador intacto nas áreas por ele controladas. Primeira Guerra Mundial, Segunda Guerra Mundial, invasão do Camboja pelo Vietnã e a vitória da Frente Patriótica de Ruanda foram todas batalhas travadas com o objetivo principal de ganhar uma guerra, cujo resultado foi o fim do genocídio. A capacidade de resistência de forças armadas associadas a grupos de vítimas teve um papel importante em pôr fim às atrocidades nas Montanhas Nuba, Ruanda e Bósnia. Não obstante, há de se mencionar que rebelião armada é justamente um dos fatores de risco para que as atrocidades ocorram.

O desfecho mais comum entre os casos em nossa lista é um no qual que os perpetradores tenham permanecido no poder, mas, depois de derrotar uma força de oposição ou subjugá-la, pararam antes de destruí-la por completo. As comunidades foram sujeitas a sofrimentos terríveis, mas a aniquilação física do grupo em questão não seja é um objetivo comum do perpetrador. O exercício da violência, como sustenta Stathis Kalyvas, pode ser extraordinariamente cruel, mesmo se o objetivo for controlar um grupo, e não exterminá-lo (KALYVAS, 2006, p. 26-27).

No registro histórico que se possui de atrocidades passadas, pouco se sabe sobre os processos internos de tomada de decisão nos regimes agressores. Ao que parece, algum grau de divergência interna sobre a escala de mortes faz diferença para qual caminho a violência vai trilhar. No entanto, o processo pelo qual decisões são tomadas não foi suficientemente investigado. Será que estudos desse tipo poderiam fornecer pistas que sejam úteis para futuras tentativas de modificar as escolhas dos agressores?

Nos casos em que o conflito continuou, ou o regime permaneceu no poder, a capacidade e a vontade de cometer abusos generalizados frequentemente se mantiveram intactas, e a violência voltou a ser praticada contra o mesmo grupo ou outros. Isto significa que, mesmo nos casos em que genocídio ou atrocidades acabaram, mais análises são necessárias para verificar onde ameaças internas adicionais podem surgir.

Por fim, negociações não são adequadas para pôr fim a atrocidades, mesmo nos casos em que constituem a única opção para terminar um conflito. Negociações pressupõem certa dose de igualdade entre as partes e a habilidade de cada uma delas de reivindicar seus interesses; ao passo que atrocidades ou genocídios ocorrem como ataques assimétricos contra grupos civis. Embora a resistência, conforme observado anteriormente, possa, em última instância, mudar o curso de um conflito, ela não é, por definição, uma opção para os civis que são vítimas de operações de violência em massa.

6.3 *Quem define o final?*

Mesmo em 2004, algumas mulheres em Ruanda ainda morriam por razões diretamente relacionadas com as ações dos perpetradores durante o genocídio. As mulheres estupradas por homens HIV-positivos foram marcadas para morrer porque os perpetradores sabiam que, embora suas vítimas tivessem sobrevivido a execuções, a AIDS encurtaria sua vida. No caso de muitas dessas mulheres, que sobreviveram aos estupros, mas para quem as drogas antirretrovirais eram simplesmente muito caras, os agressores estavam certos.

O regresso de grupos minoritários ao país de origem é um problema que tem afligido o período pós-conflito na Bósnia. Pessoas deslocadas e refugiados regressaram em quantidades significativas para áreas onde sua etnia constituía um grupo majoritário, mas os índices de retorno foram consideravelmente menores no caso daqueles cujas casas no período pré-guerra estavam localizadas em áreas onde hoje eles seriam uma minoria étnica. O resultado final é que, os efeitos da limpeza étnica dos tempos de guerra se consolidaram de maneira permanente, alterando a composição da sociedade.

Entre os milhões de deslocados de Darfur vivendo em acampamentos – alguns deles já há uma década – ao redor das cidades, em um misto de acampamento e favela, estão os agricultores. Para eles, a perda de uma ligação com a terra representa um golpe vital para suas identidades e comunidades. Calcular qual resolução seria capaz de corrigir, de alguma forma, esses erros, ou, ao menos, enfrentá-los de forma aceitável é um esforço que vale a pena ser feito. No entanto, tal esforço requer um comprometimento de longo prazo para com certas sociedades que vai muito além do fim dos assassinatos ou mesmo dos conflitos que permitiram que essas mortes ocorressem.

É também pouco provável que justifique o fim de discussões políticas que se concentram em técnicas que integram uma “caixa de ferramentas” para responder ao genocídio. Para organizações e indivíduos comprometidos com o fim do genocídio e atrocidades em massa, é necessário discutir seriamente o que elas podem oferecer – não necessariamente todo o tempo ou de acordo com uma agenda perfeita, mas em cenários reais. O que constitui o sucesso neste campo? Como medi-lo?

O crime denominado “flagelo tão odioso contra a humanidade” pelos autores da Convenção da ONU sobre Genocídio é muito mais fácil de ser condenado do que transformado. Esforços neste sentido provavelmente ficarão aquém de seus objetivos ideais, e as populações em risco serão submetidas a um sofrimento inimaginável; essa é a natureza do problema. E muito mais civis sofrerão de uma violência direcionada contra eles de formas com as quais este campo encontra dificuldades de lidar de maneira coerente. Em certa medida, nenhuma dessas agressões chegou de fato a um fim: ao menos no que diz respeito às cicatrizes que as comunidades e indivíduos passam para outras gerações, à terra e a outros bens roubados e à violência extremamente injusta perpetrada. No entanto, não seria humilde, sustentável ou honesto imaginar que esse “campo”, embora consolidado, possa cumprir qualquer uma dessas promessas.

Hoje, cabe a esse campo examinar o que, precisa e realisticamente, entende-se por sucesso e o que é necessário para obtê-lo.

Tabela 1.3

DESFECHOS DE GENOCÍDIOS		
Caso	Contexto	Desfecho
Hererós Namíbia, 1904-1905	Operações, promovidas por forças alemãs coloniais, de fome e assassinato de hererós acabaram quando os generais acreditaram que tinham atingido seu objetivo. Protestos na Alemanha influenciaram a mudança de tática de extermínio para prisões.	Objetivo alcançado. Regime intacto.
Armênios Império Otomano, 1915-1918	Líderes otomanos puseram fim a assassinatos, fome e deportação em massa quando acreditaram que seus objetivos tinham sido alcançados. Eles foram então derrotados no final da Primeira Guerra Mundial.	Objetivos alcançados. Regime ao final derrotado, como parte de um conflito maior.
Operações contra minorias étnicas União Soviética, 1937-9	Vários grupos foram submetidos a assassinatos, fome e deportação em massa, como, por exemplo, os ucranianos, chechenos e outros, além de outros indivíduos por motivos políticos. Essas operações acabaram com a morte de Stálin.	Objetivos alcançados. Regime intacto.
Judeus europeus, Roma, poloneses Alemanha Nazista, 1939-1945	Nazistas implementaram uma grande variedade de medidas direcionadas a grupos étnicos inteiros, das quais a mais extrema consistia no plano de banir da Europa a população judia, exterminando-a. A derrota militar das forças aliadas pôs fim ao genocídio, ao regime e à guerra.	Coalizão internacional investida em interesses derrotou os perpetradores.
Massacre de comunistas. Indonésia, 1965-6	Disputa por poder entre o presidente Sukarno e o general Suharto incluiu violência generalizada e assassinato sistemático de comunistas. Essa violência foi finalizada quando os comunistas foram eliminados e a disputa por poder foi decidida em favor de Suharto.	Objetivos alcançados. Regime intacto.
Revolução Cultural na China, 1966-1976	Inclui repressão do Tibet, interior da Mongólia, os Uyghurs e outras minorias, além de outros opositores definidos com base em critérios políticos. Essas repressões foram iniciadas e finalizadas por Mao, que manteve a capacidade de reiniciar a violência.	Objetivos alcançados. Regime intacto.
Guerra em Biafran Nigéria, 1967-70	Forças armadas nigerianas derrotaram separatistas em Biafran. Apesar do comportamento cruel de parte das forças armadas, quando a guerra acabou a violência rapidamente diminuiu.	Objetivos alcançados. Regime intacto.
Regime do Khmer Vermelho Camboja, 1975-1979	O regime do Khmer Vermelho foi deposto por uma invasão do país vizinho, Vietnã.	Perpetradores derrotados pelo país vizinho investido em interesses.
Comunidades maias Guatemala, 1981 – 1983	Uma guerra que durou 36 anos atingiu seu ápice quando o governo lançou um movimento contrainsurgente direcionado a comunidades maias. Esse alto nível de violência diminuiu quando o governo sentiu que tinha controlado o interior do país. A guerra civil acabou mediante negociações em 1996.	Objetivo alcançado. Regime intacto. Conflito continuou.

Montanhas Nuba Sudão, 1992	Movimento contrainsurgente liderado pelo governo foi brutalmente intensificado com o início de uma jihad contra o povo Nuba em 1992. O conflito terminou por causa de um dissenso interno no governo e na resistência Nuba.	Divergência interna. Resistência. Regime intacto. Conflito continuou.
Ruanda, 1994	O regime genocida foi deposto por uma rebelião liderada pelos tutsis, a Frente Patriótica de Ruanda.	Perpetradores derrotados por rebelião investida em interesses. Violência deslocada para a República Democrática do Congo.
Bósnia, 1992-1995	O governo da Bósnia, fraco e isolado em comparação aos separatistas servo-bósnios, armados pelo país vizinho, Sérvia. Bombardeio internacional e as forças do governo com novos armamentos no terreno levaram os servo-bósnios a fazer concessões na mesa de negociação.	Misto de intervenção internacional e resistência nacional. Negociações puseram fim ao conflito.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e Outras Fontes

- ADORNO, T.W. et al. 1950. **The Authoritarian Personality**. New York: Harper and Row.
- AMNESTY INTERNATIONAL. 2011. **Demand Dignity**. Disponível em: <<http://www.amnestyusa.org/our-work/campaigns/demand-dignity?id=1041191>>. Último acesso em: 15 Out. 2011.
- ARENDT, H. 1963. **Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil**. New York: The Penguin Group.
- BELLAMY, A. 2011. **Mass Atrocities and Armed Conflicts: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevention**. Washington, D.C.: The Stanley Foundation.
- CENTER FOR SYSTEMIC PEACE. 2011. **Global Conflict Trends**. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- CHARTER OF THE INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL (CHARTER). 8 Aug. 1945. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp>>. Último acesso em: Mai. 2012.
- DARFUR death toll mounts amid new war fears. 2011. **Agence France-Presse**, 19 January. Disponível em: <<http://reliefweb.int/node/381345>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- DE WAAL, A. 2010. Dollarised. **The London Review of Books**, London, v. 32, n. 12, p. 38-41.
- ECK, K.; SOLLENBERG, M.; WALLENSTEEN, 2003. One-Sided Violence and Non-State Conflict. In: HARBOM, L. (Ed.). **States in Armed Conflict**. Uppsala: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research Report. p. 133-142.

- FUND FOR PEACE. 2009. **The Failed States Index**. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2009>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- GENEVA DECLARATION. 2008. **Global Burden of Armed Violence**. Geneva: Geneva Declaration Secretariat. Disponível em: <<http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Global-Burden-of-Armed-Violencefull-report.pdf>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- GENOCIDE PREVENTION TASK FORCE. 2008. **Preventing Genocide, A Blueprint for U.S. Policymakers**. Washington, D.C.: U.S. Holocaust Memorial Museum, The American Academy of Diplomacy, The United States Institute of Peace.
- GURR, T.R. 2000. **Peoples Versus States: Minorities At Risk in the New Century**. Washington: United States Institute of Peace Press.
- HARFF, B. 2009. **Barbara Harff's risk assessments: 2009**. Disponível em: <<http://www.gpanet.org/content/barbara-harffs-risk-assessments>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- HARFF, B.; GURR, T. 1988. Toward Empirical Theory of Genocides and Politicides: Identification and Measurement of Cases Since 1945. **International Studies Quarterly**, Bloomington, v. 32, n. 3, p. 359-371.
- HIGONNET, E. (Ed.). 2009. **Quiet Genocide: Guatemala: 1981-1983**. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- HUMAN SECURITY REPORT PROJECT. 2011. **Human Security Report 2009/2010**. New York and Oxford: Oxford University Press.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). 2001. **The Responsibility to Protect**. Ottawa: International Development Research Centre.
- JONAS, S. 2009. Guatemala: Acts of Genocide and Scorched-Earth Counterinsurgency War. In: TOTTEN, S.; PARSONS, W. (Ed.). **Century of Genocide**. New York and London: Routledge. p. 377-411.
- KALDOR, M. 2007. New Wars and Human Security. **Democratiza**, New York, v. 11, p. 14-35, Winter.
- KALYVAS, S. 2006. **The Logic of Violence in Civil War**. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- KAZINGUFU, F. 2010. Two Conflicts, One Village: The Case of Kasika. **Insights on Conflict**, 27 May. Disponível em: <<http://www.insightsonconflict.org/2010/05/two-conflicts-one-village-the-case-of-kasika/>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- KHAN, I. 2009. **The Unheard Truth: Poverty and Human Rights**. New York: W.W. Norton And Co.
- KYRGYZSTAN INQUIRY COMMISSION. 2011. **Report of the Independent International Commission of Inquiry into the Events in Southern Kyrgyzstan in June 2010**. Disponível em: <<http://reliefweb.int/organization/kic>>. Último acesso em: Mai. 2012.
- LEMKIN, R. 1944. **Axis Rule in Occupied Europe**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

- LEVENE, M. 2004a. A Dissenting Voice: Or How Current Assumptions of Deterring and Preventing Genocide May Be Looking at the Problem Through the Wrong End of the Telescope. *Journal of Genocide Research*, London, v. 6, n. 2, p. 153-166.
- _____. 2004b. A Dissenting Voice: Part Two. *Journal of Genocide Research*, London, v. 6, n. 3, p. 431-445.
- MORE, E. 2011. More civilians killed last year in one Mexican border town than all Afghanistan. *CNS news.com*, 25 February. Disponível em: <<http://www.cnsnews.com/news/article/more-civilians-killed-last-year-one-mexican-border-town-all-afghanistan>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- MOSES, D. 2008. Toward a Theory of Critical Genocide Studies. *Online Encyclopedia of Mass Violence*, 18 April. Disponível em: <<http://www.massviolence.org/Toward-a-Theory-of-Critical-Genocide-Studies?artpage=1-5>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- ROBINSON, M. 2004. Advancing Economic, Social, and Cultural Rights: The Way Forward. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 26, p. 866-872.
- ROTH, K. 2004. Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 26, p. 63-73.
- RUMMEL, R.J. 1990. *Lethal Politics: Soviet Genocides and Mass Murders 1917-1987*. Rutgers, New Jersey: Transaction Publishers.
- SCHEFFER, D. 2006. Genocide and Atrocity Crimes. *Genocide Studies and Prevention*, Toronto, v. 1, n. 3, p. 229-250.
- SEMELIN, J. 2009. *Purify and Destroy: The Political Uses of Massacre and Genocide*. Translator: Cynthia Schoch. New York, New York: Columbia University Press.
- SEWELL, S.; RAYMOND, D.; CHIN, S. 2010. *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*. Cambridge: Harvard University.
- SIKKINK, K. 2004. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca: Cornell University Press.
- STEARNS, J. 2011. *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. New York: Public Affairs.
- STRAUS, S. 2007. What is the Relationship Between Hate Radio and Violence? Rethinking Rwanda's 'Radio Machete. *Politics & Society*, Thousand Oaks, CA, v. 35, n. 4, p. 609-637.
- TRILLING, D. 2010. Kyrgyzstan: Experts Voice Concern about Possibility of Prolonged Strife. *Eurasia Insight*, 7 Apr. Disponível em: <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav040810e.shtml>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.
- UNITED NATIONS CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE (UNGC). 1948. 9 Dec. Disponível em: <<http://www.hrweb.org/legal/genocide.html>>. Último acesso em: Mai. 2012.
- UN GENERAL ASSEMBLY (UNGA). 2002. *Rome Statute of the International Criminal Court* (last amended January 2002), 17 July 1998, A/CONF. 183/9. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a84.html>>. Último acesso em: Mai. 2012.

- VALENTINO, B. 2004. **Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20th Century**. Ithaca and London: Cornell University Press.
- VALENTINO, B.; ULFELDER, J. 2008. **Assessing Risk of State-Sponsored Mass Killing**. 1 Feb. Disponível em Social Science Research Network: <<http://ssrn.com/abstract=1703426>>. Último acesso em: Mai. 2012.
- WALLER, J. 2002. **Becoming Evil: How Ordinary People Commit Genocide and Mass Murder**. Oxford: Oxford University Press.
- WONG, K. 2009. US Tries to Walk Back From Comments Downplaying Darfur Genocide. **ABC News Blogs**, 18 June, Politics, Political Punch. Disponível em: <<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2009/06/abc-newskirit-radia-reports-special-envoy-to-sudan-scott-grations-comments-yesterday-that-darfur-is-experiencing-only-the-r/>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.

Jurisprudência

- INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA (ICTY). 2007. **Prosecutor vs. Vujadin Popovic et al.** 22 February. Disponível em: <<http://www.icty.org/x/cases/popovic/trans/en/070222ED.htm>>. Último acesso em: 27 Nov. 2011.

NOTAS

1. A pesquisa e as ideias de Jill Savitt sobre a natureza atual desse campo influenciaram amplamente essa seção do presente artigo.
2. Desde 2004, HRW intensificou o trabalho realizado em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. Ver, por exemplo, <<http://www.hrw.org/health>>. Último acesso em: Mai. 2012.
3. Os casos mais citados, em uma lista talvez um pouco ampliada, incluem a morte de cerca de 100.000 pessoas, sendo esse número por vezes exponencialmente maior. Por exemplo, ataques contra hererós, genocídio armênio, Holocausto, Guerra Civil nigeriana, Bangladesh, Timor-Leste, Camboja, Guatemala, Burundi, Bósnia-Herzegovina, Ruanda, Sudão. Reduzir este número para 5.000 mortes, como Alex Bellamy fez em um relatório para a Stanley Foundation, aumenta significativamente a lista para 103 casos apenas no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Ao reduzir o número para 1.000 mortes, por exemplo, altera-se a natureza do fenômeno em questão. Diferentes medidas fazem sentido para diferentes objetivos, incluindo um amplo número de casos importantes para efeitos de pesquisa, mas talvez não seja prático considerar todos esses casos como prevenção de "atrocidades em massa" ou "genocídio" para determinar a resposta política adequada.
4. Ver, por exemplo, *Human Security Report 2009/2010* (HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, 2011), elaborado anualmente pelo *Canada's Human Security Report Project* da Simon Fraser University. Os autores escrevem que, de 1984 a 2008, conflitos de grande intensidade que resultaram em 1.000 ou mais mortes ao ano – os quais tendem a ser travados entre Estados e super potências envolvidas – diminuíram em cerca de 79% (157). Outros pesquisadores argumentaram que esta queda foi levemente revertida entre 2005 e 2007, em grande medida devido ao impacto do conflito armado em cinco países: Afeganistão, Iraque, Paquistão, Somália e Sri Lanka. Ver "Global Burden of Armed Violence" (GENEVA DECLARATION, 2008, p. 9).
5. Essa seção é baseada no trabalho resultante de uma série de seminários realizados com Alex de Waal e Jens Meierhenrich. Esses seminários examinaram vários casos, bem como as perspectivas adotadas pela disciplina sobre os seus desfechos. Para saber mais sobre este projeto de pesquisa, acesse aqui: <<http://fletcher.tufts.edu/World-Peace-Foundation/Activities/How-Mass-Atrocities-End>>. Último acesso em: Mai. 2012.

ABSTRACT

United in the belief that civilians should not suffer from intentional infliction of widespread and systematic violence and the assumption that special measures are necessary to prevent and protect groups from such violence, a diverse group of scholars, educators, journalists, activists, advocates, policymakers, diplomats, and military leaders have raised their voices against genocide and mass atrocities. This group has grown exponentially over the last decade and can be understood as an emerging field in its own right. This essay explores some of the conceptual and practical challenges facing this field as it furthers its professional development.

KEYWORDS

Genocide – Activism – Atrocities – Prevention

RESUMEN

Unidos en la creencia de que los civiles no deben sufrir la imposición intencional de violencia sistemática y generalizada, y en la comprensión de que son necesarias medidas especiales para prevenir y proteger a los grupos de tal tipo de violencia, un grupo diverso de investigadores, educadores, periodistas, activistas, abogados, políticos, diplomáticos y líderes militares hicieron oír sus voces contra el genocidio y las atrocidades en masa. Este grupo creció exponencialmente a lo largo de la última década y hoy puede ser visto como un campo de trabajo emergente. Este ensayo explora algunos de los desafíos conceptuales y prácticos que este sector enfrenta, en el devenir de su desarrollo profesional

Original en Inglés. Traducido por Maité Llanos

Recibido en noviembre de 2011. Aceptado en mayo de 2012

PALABRAS CLAVE

Genocidio – Activismo – Atrocidades – Prevención



MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO
Marta Rodriguez de Assis Machado é professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Pesquisadora permanente do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (CEBRAP). Mestre e doutora em Direito pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).
Email: marta.machado@fgv.br



GABRIELA JUSTINO DA SILVA
Gabriela Justino da Silva é graduanda em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente é pesquisadora júnior do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (CEBRAP) e bolsista de iniciação científica pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo).
Email: gabriela.justino@gmail.com



JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ
José Rodrigo Rodriguez é professor, editor da Revista Direito GV, coordenador de publicações da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e pesquisador permanente do Núcleo Direito e Democracia do CEBRAP. Mestre em Direito pela USP e Doutor em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
Email: jrodrigorodriguez@gmail



MARINA ZANATA GANZAROLLI
Marina Zanata Ganzarolli é bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente é pesquisadora júnior do CEBRAP e bolsista de iniciação científica pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo).
Email: marizg@gmail.com



FLAVIO MARQUES PROL
Flavio Marques Prol é mestrando em Direito pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. Atualmente é pesquisador júnior do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (CEBRAP).
Email: flavio.prol@usp.br



RENATA DO VALE ELIAS
Renata do Vale Elias é graduanda em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente é pesquisadora júnior do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (CEBRAP) e foi bolsista de iniciação científica pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo).
Email: renata.vale.elias@gmail.com

RESUMO

Este estudo teve como objetivo mapear as principais posições sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) no sistema judiciário brasileiro. A lei, fruto de lutas políticas do movimento feminista brasileiro, tem sido objeto de discussões na esfera pública e de ações que visam consolidar sua constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. As posições identificadas foram as seguintes: i) o questionamento da lei in totum, por conferir tratamento diferenciado à mulher; ii) o questionamento da lei por vedar a aplicação da Lei 9.099/95; iii) posições que discutem a competência legislativa para definir crimes de menor potencial ofensivo; iv) posições de submissão à hierarquia do Poder Judiciário; e v) posições que assumem a constitucionalidade da lei sem fundamentação. Ao analisar os argumentos utilizados nos Tribunais de Justiça, pretendemos mostrar que a criação do direito não se resume ao momento legislativo, sendo também o Judiciário palco de disputas.

Original em português.

Recebido em janeiro de 2012. Aprovado em abril de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Lei Maria da Penha – Constitucionalidade – Judiciário – Esfera pública – Teoria do direito



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

DISPUTANDO A APLICAÇÃO DAS LEIS: A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MARIA DA PENHA NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS*

Marta Rodriguez de Assis Machado, José Rodrigo Rodriguez,
Flavio Marques Prol, Gabriela Justino da Silva,
Marina Zanata Ganzarolli e Renata do Vale Elias

1 Introdução

Sancionada pelo Presidente da República há mais de cinco anos, a Lei Maria da Penha é a primeira lei brasileira que, de maneira ampla, traz medidas que visam coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Em vigor desde 22 de setembro de 2006, a Lei 11.340/2006 foi batizada de Lei Maria da Penha em razão do episódio que vitimou Maria da Penha Maia Fernandes¹ e que obteve ampla repercussão no país, sendo fruto de décadas de reivindicações do movimento feminista brasileiro para que ocorresse a regulamentação do Artigo 226, 8º, da Constituição Federal, que exige do Estado “assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (BRASIL, 1988). Foi também influenciada pelas exigências feitas por tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção da Mulher (1979), a Convenção de Belém do Pará (1994) e a Conferência de Beijing (1995). Representa incontestavelmente um marco na história do enfrentamento do problema social da violência de gênero no Brasil.

*Essa pesquisa empírica, realizada pelo Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), em parceria com a Direção GV e em colaboração com o Instituto Latinoamericano da Freie Universität Berlin, está inserida em um contexto maior do projeto temático da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) do Núcleo Direito e Democracia, no qual se analisa a relação entre movimentos sociais, direito e o conceito de autonomia. Esta pesquisa é parcialmente financiada pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), processo n. 402419/2010-3. A equipe envolvida nesta pesquisa empírica conta ainda com as seguintes pesquisadoras: Fabiola Fanti, Carolina Cutrupi Ferreira, Carla Araujo Voros, Haydée Fiorino e Natália Neris da Silva Santos. Agradecemos especialmente a Carolina Cutrupi Ferreira pela ajuda na extração e discussão dos dados ora apresentados.

A Lei Maria da Penha trouxe medidas de diversos tipos e introduziu modificações significativas na forma como o ordenamento jurídico brasileiro trata o problema. Trouxe, por exemplo, inovações conceituais, como o reconhecimento das diferentes formas de violência (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral) e a definição da violência doméstica e familiar contra a mulher independentemente da orientação sexual do agressor ou da vítima. Introduziu as medidas protetivas de emergência em favor das vítimas (tais como a suspensão do porte de armas do agressor, o afastamento do agressor do lar e o distanciamento da vítima) e permite a decretação da prisão preventiva do agressor quando houver riscos à integridade física ou psicológica da vítima. Deu especial atenção à forma de atendimento prestado nas delegacias especializadas; previu o atendimento por equipes multidisciplinares; criou regras de ampliação do acesso à Justiça às mulheres, como a necessidade de acompanhamento da vítima por advogado ou defensor a todos os atos de processo (Artigo 27 da Lei Maria da Penha); criou mecanismos de assistência à mulher vítima de violência doméstica; conferiu às mulheres a garantia da manutenção do vínculo trabalhista quando necessário o afastamento do local de trabalho; e previu, ainda, a criação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher com competência cível e criminal (Artigos 14 e 33), sendo que os juízes desses juizados são competentes para apreciar tanto crimes, quanto questões de direito de família.

Não obstante a complexidade e a abrangência desse conjunto de medidas, a Lei Maria da Penha tem uma forte ênfase no endurecimento do tratamento penal à questão. Afasta a competência dos Juizados Especiais Criminais para julgar os crimes de violência doméstica contra a mulher (Artigo 41 da Lei Maria da Penha). Por fim, expressamente proíbe penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa (Artigo 17 da Lei Maria da Penha).

O afastamento da competência dos Juizados Especiais Criminais, criados e regulamentados pela Lei 9.099/95, foi um dos temas mais controversos no debate que antecedeu a promulgação da lei e é também um dos mais sensíveis envolvendo a sua aplicação.

A Lei 9.099/95 regulamentou o Artigo 98 da Constituição Federal, o qual estabelece a competência dos Juizados Especiais Criminais para julgar infrações penais de menor potencial ofensivo. Atualmente, a Lei 9.099/95 define os Juizados como competentes para julgar as contravenções penais e os crimes de *menor potencial ofensivo*, isto é, aqueles aos quais a lei comine pena máxima não superior a dois anos (Artigo 61 da Lei 9.099/95). Ela estabelece um procedimento especial e mais célere para processá-los e introduz algumas medidas chamadas de “despenalizadoras”.

Segundo a Lei 9.099/1995, antes do início da ação penal, é possível haver a composição civil entre as partes, a qual, se alcançada, acarreta a extinção da punibilidade, ou a transação penal, em que um membro do Ministério Público pode propor ao autor da infração a aplicação imediata de pena não privativa de liberdade, oferecendo em troca o não início da ação penal (Artigo 76 da Lei 9.099/95). Além disso, prevê, depois de iniciada a ação penal, a possibilidade de suspensão condicional do processo, mediante o estabelecimento de uma série de

condições ao acusado, que, se cumpridas pelo período determinado, acarretam também a extinção do processo penal.

A Lei 9.099/95 introduziu, também, uma mudança que não tem relação direta com o procedimento, mas que tem impacto na questão ora estudada: previu em seu Artigo 88 que dependerá de representação da vítima a ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões culposas, revogando a disposição do Código Penal que previa que tais crimes seriam processados mediante ação penal pública incondicionada.

Desse modo, a previsão contida no Artigo 41 da Lei Maria da Penha implicou não apenas a vedação de alternativas à pena e ao processo penal trazidas na Lei 9.099/95 aos casos de violência doméstica contra a mulher, mas também a volta das lesões corporais leves ao regime de processamento da ação penal incondicionada, isto é, crime que independe da autorização da vítima para ser processado.

Desde que entrou em vigor, a Lei Maria da Penha gerou controvérsias entre os aplicadores do direito. Alguns juízes problematizaram a constitucionalidade ou a aplicabilidade de dispositivos inseridos pela Lei Maria da Penha – em especial os relativos à vedação da Lei 9.099/95 e ao regime de processamento das lesões corporais leves – e tais discussões alcançaram grande repercussão na esfera pública.

Em face desse cenário adverso, em dezembro de 2007, a Presidência da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Declaratória de Constitucionalidade 19 (ADC 19), com o objetivo de redimir as controvérsias judiciais e afastar a insegurança jurídica sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, especialmente dos Artigos 1º, 33 e 41.

Em 2010, ainda diante de um contexto de dúvida sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, a Procuradoria-Geral da República ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar (BRASIL, *ADI 4424*, 2010e), a fim de uniformizar sua interpretação, pois, de acordo com a petição inicial proposta perante o STF, a legislação poderia dar ensejo a duas interpretações distintas sobre a aplicação da Lei Maria da Penha: a de que o crime de violência doméstica enseja (i) ação penal pública condicionada à representação da vítima ou (ii) ação penal pública incondicionada.² Como veremos mais adiante, para o Procurador-Geral da República, a única interpretação compatível com a Constituição é a que entende ser crime de ação penal pública incondicionada.

O surgimento de posições de resistência à aplicação da Lei Maria da Penha, especialmente focadas no argumento de sua inconstitucionalidade, e o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF³ acabaram por gerar uma sensação de desconfiança a respeito da aplicação da referida lei pelo Judiciário na esfera pública, em especial por atores do movimento social.

Desse modo, se analisar o processo de aplicação da Lei Maria da Penha pelo Judiciário brasileiro já se constituía um objeto de pesquisa relevante, ele se tornou especialmente importante em razão dos conflitos suscitados por essa lei.

Neste ponto, é importante esclarecer porque a arguição de inconstitucionalidade pode se tornar um instrumento que obstaculiza a efetivação da Lei Maria da Penha. No Brasil, o modelo de controle de constitucionalidade permite que qualquer juiz ou Tribunal, por meio do controle difuso, utilize o argumento da inconstitucionalidade

para afastar a incidência de uma lei. Segundo esse modelo, o STF pode realizar o controle difuso, discutindo a constitucionalidade de uma norma em relação a um caso determinado (os efeitos da decisão limitam-se ao caso), assim como pode discutir a constitucionalidade em abstrato (controle concentrado).

No controle abstrato se produz efeitos para todos os casos. A decisão retira definitivamente normas do ordenamento jurídico, declarando inconstitucional determinado dispositivo legal, ou condiciona sua constitucionalidade à determinada interpretação, uniformizando a forma como a lei é interpretada para que essa esteja de acordo com determinado(s) dispositivo(s) da Constituição.⁴ Como se vê, este modelo torna o Poder Judiciário brasileiro extremamente poroso ao debate sobre a constitucionalidade das leis, o que pode resultar, no limite, na não aplicação pelos juízes de primeira e segunda instâncias de um diploma legislativo aprovado pelo Parlamento.

Diante de tais especificidades do controle de constitucionalidade brasileiro, o objetivo deste texto é reagir a esta preocupação acerca da efetivação da Lei Maria da Penha, a partir de dados extraídos da segunda instância. Para realizar tal tarefa, será apresentada a seguir uma avaliação parcial da aplicação desta lei no Brasil focada em alguns Tribunais de Justiça brasileiros.

Dado o contexto em que se insere nossa pesquisa, apresentaremos os resultados extraídos do nosso banco de dados relativos à discussão sobre a constitucionalidade travada em nove Tribunais de Justiça brasileiros, abrangendo o período que vai desde a promulgação da Lei Maria da Penha até dezembro de 2010.

Analisaremos os argumentos e posições defendidas pelos desembargadores dos Tribunais de Justiça, o conteúdo da Ação Direta de Constitucionalidade 19 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4424 e o teor da discussão por elas gerada no STF.

Ao final, discutiremos, a partir dos dados obtidos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha pelos Tribunais, se existia, antes do julgamento das ações pelo STF, a formação de uma jurisprudência contrária à aplicação da Lei Maria da Penha sob a alegação de inconstitucionalidade e qual a relação entre a discussão havida nos Tribunais de Justiça e no STF.

2 Resultado da Pesquisa Empírica nos Tribunais de Justiça

Esta pesquisa analisou 1.822 decisões relacionadas à aplicação da Lei Maria da Penha, selecionadas a partir dos acervos digitais, disponíveis *online*, dos seguintes Tribunais de Justiça: Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul e São Paulo.⁵ No quadro geral da pesquisa, foram considerados os mais diferentes aspectos envolvidos na aplicação da Lei Maria da Penha (sendo a discussão da sua constitucionalidade um deles), o que – esperamos - fornecerá um mapa geral da aplicação da Lei Maria da Penha nas diferentes regiões do Brasil.

No presente texto, tendo estas decisões como base para análise, traçaremos um quadro geral sobre a resistência apresentada à Lei Maria da Penha por conta de questionamentos à sua constitucionalidade. De todas as decisões que

foram analisadas, 272 discutem a constitucionalidade da Lei Maria da Penha (aproximadamente 15%). Os dados a seguir expostos concentram-se apenas em como os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos diferentes Estados brasileiros discutem e decidem acerca da constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

Os resultados que obtivemos permitem elaborar a seguinte avaliação: embora seja possível que o argumento da inconstitucionalidade funcione como estratégia para bloquear a aplicação da Lei Maria da Penha, os dados analisados mostram que ele não chegou a se consolidar como jurisprudência nos Tribunais. Isto é, ainda que haja indícios de que a Lei Maria da Penha, mesmo que parcialmente, esteja sendo colocada em questão, quer porque o debate nos Tribunais reverbera na esfera pública, quer pela própria repercussão das discussões nos Tribunais, os dados empíricos que analisamos não permitem constatar que haja resistência generalizada nos Tribunais. Em outras palavras, se há resistência à efetivação dos dispositivos legais da Lei Maria da Penha e se é possível que isto esteja ocorrendo em maior escala nas primeiras instâncias (o que não é captado pela presente pesquisa), tal resistência não está refletida no debate jurisprudencial sobre sua constitucionalidade.

Segundo nossos dados, na esmagadora maioria dos casos em que se questionou a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, esses argumentos foram afastados pelos Tribunais; em apenas seis desses casos o Tribunal julgador entendeu estar diante de um dispositivo inconstitucional. Em 14 decisões, o Tribunal julgador não acatou a tese da inconstitucionalidade levantada, mas determinou uma “interpretação conforme a Constituição”.

Notamos, também, a presença de 17 decisões em que os magistrados declaram sua posição pessoal sobre a inconstitucionalidade da norma, mas acabam por decidir pela constitucionalidade da Lei Maria da Penha. Em 15 desses casos, os magistrados declaram ter feito isso por submissão à hierarquia das cortes. Em um caso, o magistrado defende a inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, mas decide aplicá-la por ser mais benéfica ao réu. Em outro, o desembargador-relator considera a Lei Maria da Penha inconstitucional, mas decide fazer uma “interpretação conforme a Constituição”. As posições que consideram a Lei Maria da Penha inconstitucional parecem ser, além de minoritárias, defendidas apenas por alguns magistrados, situados em determinados Estados da federação. Para aprofundar a compreensão do tema de que tratamos aqui, seria necessário analisar o perfil da argumentação sobre a constitucionalidade em cada Estado, segundo cada magistrado. Tal tarefa, contudo, não será levada a cabo neste texto.

Foi importante verificar, além do resultado dos julgamentos, os argumentos utilizados nos Tribunais para discutir o tema da constitucionalidade da Lei Maria da Penha. Encontramos questionamentos em torno da constitucionalidade da lei que se referem a três temas: i) questionamento da lei *in totum*, por dar tratamento diferenciado à mulher; ii) questionamento da lei por vedar a aplicação da Lei 9.099/95; iii) questionamento sobre a competência para legislar.

Com relação às posições dos desembargadores diante desses temas, elas podem ser agrupadas da seguinte forma: a) posições favoráveis à constitucionalidade da Lei Maria da Penha que são fundamentadas a partir dos elementos pertinentes a cada uma das questões apontadas acima (e não raro envolvem mais de uma

delas); b) posições contrárias à constitucionalidade da Lei Maria da Penha que, da mesma forma, são fundamentadas a partir dos elementos pertinentes a cada uma das questões apontadas acima (e também não raro envolvem mais de uma delas); c) posições que sustentam uma interpretação da Lei Maria da Penha conforme a Constituição (no geral, a Lei Maria da Penha é constitucional, excetuando apenas alguns dispositivos); d) posições de desembargadores que não deixam de emitir sua opinião pela inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, mesmo que em seguida a tenham aplicado, submetendo-se à hierarquia das Cortes; e) posições de desembargadores que assumem que a Lei Maria da Penha é constitucional, mas acabam por não fundamentar sua posição.

Os argumentos favoráveis ou contrários à constitucionalidade da Lei Maria da Penha serão sistematizados e expostos nos próximos itens. A posição de desembargadores que aplicam uma interpretação conforme a Constituição está exposta no interior do item 3.2, infra, pois isso ocorreu, majoritariamente, nos casos em que se discutiu a validade da vedação da Lei 9.099/95. Por fim, encontramos decisões em que os desembargadores, diante da questão levantada pela parte, apenas aplicam a Lei Maria da Penha, não se manifestando sobre o ponto da constitucionalidade ou tomando-a como certa.

É interessante observar que muitos dos argumentos levantados pela pesquisa são aqueles reproduzidos nas ações sobre constitucionalidade da Lei Maria da Penha (ADC 19 e ADI 4424) que chegaram ao STF e por ele foram julgadas.

2.1 Questionamento da Lei Maria da Penha in totum por dar tratamento diferenciado à mulher

O argumento levantado com mais frequência contra a constitucionalidade da Lei Maria da Penha nos casos em que analisamos é o de que a ideia de criar tratamento diferenciado para a mulher vítima de violência doméstica seria inconstitucional, por violar o princípio da igualdade entre os sexos, previsto no Artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal.

Tal posição encontra pouco eco entre os desembargadores, que, em sua maioria, justificam a diferenciação promovida pela Lei Maria da Penha, com base no histórico de agressões sofridas pelas mulheres por seus companheiros e no grande número de mulheres que ainda são agredidas.

É comum que os desembargadores façam alusão à existência de estatísticas e pesquisas que “revelam que a mulher é a principal vítima da violência doméstica e familiar”, o que justificaria uma “proteção especial do Direito Penal”, a fim de minimizar as desigualdades. Conforme afirma a desembargadora Lais Rogéria Alves Barbosa,

as regras de experiência têm demonstrado que, notoriamente, é bastante significativo e crescente o número de mulheres que sofrem lesões de toda ordem, praticadas pelos seus companheiros, principalmente nas camadas mais carentes da sociedade

(BRASIL, *Apelação Criminal 70029413929*, 2009a).

Deste modo, desenvolve-se uma argumentação que justifica a sua constitucionalidade justamente na medida em que a Lei Maria da Penha promoveria a igualdade material entre homens e mulheres frente ao problema social que é a violência doméstica. Defendem os magistrados que votam nesse sentido que não bastaria a igualdade formal assegurada pela Constituição Federal; a igualdade deveria ser assegurada no plano fático, por meio de uma legislação que preveja medidas concretas.

Para eles, a situação de hipossuficiência e desigualdade da mulher deveria ser analisada na peculiaridade de cada caso. Alguns juízes chegam a afirmar que se estaria diante de uma “ação afirmativa em favor da mulher vítima de violência doméstica e familiar, que necessitava, com urgência, de instrumentos adequados de proteção, com vistas a se coibir este tipo de violência, restabelecendo a igualdade material entre os sexos” (BRASIL, *Apelação Criminal 200905003254*, 2010a).

A frequência desse argumento varia bastante nos Tribunais estudados. Observa-se ser uma argumentação recorrente no TJSP, que fundamenta na expressa referência à igualdade material cerca de 40% das decisões em que se discute a constitucionalidade da Lei Maria da Penha; já no TJMS, é utilizada em aproximadamente 12% das decisões que debatem a constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

Consideramos como uma variação deste argumento as decisões que, embora não utilizem diretamente a expressão igualdade material, afirmam ser a Lei Maria da Penha constitucional por conta da realidade e história brasileiras, em que milhares de mulheres são vítimas de violência doméstica. São estes os termos do fundamento utilizado em aproximadamente 15% das decisões sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha do TJRS. Este fundamento aparece também no TJMS, mas em menos de 5% das decisões que tratam do tema.

Em muitas decisões, também se argumenta que a Lei Maria da Penha é constitucional, pois teria o Estado competência para “estabelecer leis protetivas a grupos de indivíduos vulneráveis em razão do gênero” (BRASIL, *Apelação Criminal 70030827380*, 2009b). A proteção ao idoso conferida pela Lei 7.716/89 e à criança e ao adolescente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069/90), o enfrentamento da discriminação por raça, cor, etnia ou religião constante da Lei 7.716/89 são citados como exemplos constitucionais do “poder legiferante do Estado para criar leis que estabeleçam tratamento diferenciado para grupos minoritários de cidadãos” (BRASIL, *Habeas Corpus 70031748676*, 2009c). Segundo a desembargadora Lais Rogéria Alves Barbosa, o Estado, ao proteger a mulher, atenderia a sua “condição de gênero”, assistindo à família ao criar mecanismos para coibir a violência na esfera de suas relações conforme previsto no Artigo 226, §8º da CF.

A Lei Maria da Penha seria constitucional, portanto, por dar efetividade à própria Constituição, concretizando a proteção à família preconizada pelo referido Artigo, uma vez que “a prática da violência doméstica acarreta, via de regra, consequências danosas em toda instituição familiar”, representando violação direta da dignidade da pessoa humana, na forma descrita nos Artigos 2º e 3º, §1º, da citada lei, e, principalmente, pela previsão contida no Artigo 1º, III da Constituição Federal. A Lei Maria da Penha seria, portanto, uma forma de assegurar

a proteção de cada um dos indivíduos no âmbito familiar (BRASIL, *Apelação Criminal 2009.025378-7*, 2009d).

Tal argumento é bastante utilizado pelo TJRS, o qual fundamenta cerca de 20% das decisões sobre constitucionalidade desse Tribunal. Em outros, como o TJSP e o TJMS, o argumento é pouco recorrente – nesses dois casos, apenas 5% das decisões sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha se utilizam dele.

Algumas decisões fazem referências expressas aos tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte, afirmando, por exemplo, que “em última análise, a Lei Maria da Penha surgiu para adimplir Convenção Internacional subscrita pela própria União” e “fulcra-se em fatos históricos, empíricos e estatísticos, a justificar que o sexo feminino, por conta dessa diferenciação, tenha a seu dispor um instrumento de modo a resguardar o equilíbrio da equação homem-mulher” (BRASIL, *Apelação Criminal 70028874113*, 2010b). A Lei Maria da Penha, protetiva, teria incorporado à legislação interna normas internacionais editadas em prol das mulheres para prevenir e punir a violência contra a mulher.

Ainda que sejam majoritários os argumentos defendendo que o legislador ordinário pode promulgar diplomas legais que estabelecem diferenciações porque a Constituição Federal visa a garantir, por meio de seu Artigo 5º, a igualdade material entre homens e mulheres, há divergências quanto a isto, como nas decisões proferidas pelo desembargador Romero Osme Dias Lopes, que considera que a Constituição Federal veda inúmeras formas de discriminação, inclusive a sexual, e que este diploma elenca como garantia fundamental a proibição do legislador estabelecer diferenciações entre homens e mulheres, de modo que não caberia à lei ordinária contrariar preceito constitucional. Segundo ele, os homens também poderiam ser vítimas de violência doméstica, de modo que a diferenciação é completamente descabida. Cita ainda posições teóricas no sentido de que as medidas afirmativas na verdade são incentivos à discriminação (BRASIL, *Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4*, 2007a).

Embora numericamente insignificantes, o impacto que decisões como esta podem causar, tanto influenciando outras decisões, como movimentando o debate na esfera pública, não é mensurável ou passível de previsão. Tais consequências não serão debatidas neste trabalho, mas poderão ser objeto de estudos futuros. Além disso, a decisão cujo trecho foi reproduzido é emblemática por utilizar argumentos que surgiram no início da promulgação da Lei Maria da Penha.

Cabe destacar que a Turma do desembargador supracitado (Segunda Turma Criminal do TJMS) suscitou a Arguição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002, julgada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça em janeiro de 2009. A arguição pretendia o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, aduzindo “que tal lei é inócua, disseminadora de injustiça, antissocial, retrógrada e travestida de vingança social” (BRASIL, *Arguição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002*, 2009g). A decisão do Tribunal do Pleno do TJMS, no entanto, afirmou a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, argumentando que possui amparo constitucional e que foi editada frente a uma situação fática de desigualdade, a partir da percepção do alarmante aumento de situações de violência, “ponderada

a facilidade do cometimento e a fragilidade psicológica das vítimas sequestradas, que não encontravam um remédio específico apto a tutelar e coibir eficazmente as particularidades da situação delituosa”.

Quanto aos aspectos formais, que dizem respeito às questões que abordaremos a seguir, a decisão considerou que a Constituição outorgou competência ao legislador ordinário para a definição jurídica de “crimes de menor potencial ofensivo”. O legislador, ao promulgar a Lei Maria da Penha, teria o intuito de tratar de forma mais severa aquele que pratica infrações no âmbito familiar contra a mulher justamente pelo fato de os institutos “despenalizadores” previstos na Lei 9.099/95 não terem se mostrado eficazes no combate aos crimes desta natureza.

2.2 Questionamento da Lei Maria da Penha por vedar a aplicação da Lei 9.099/95

O principal questionamento em relação à Lei Maria da Penha utilizado nos Tribunais estaduais e, como veremos, refletido nas ações perante o STF, volta-se ao Artigo 41 da referida Lei, que veda a aplicação da Lei 9.099/95 aos casos de violência doméstica contra a mulher.

É o posicionamento, por exemplo, do desembargador Adilson Vieira Macabu, que acolhe, em algumas decisões, a declaração de inconstitucionalidade do Artigo 41 da Lei Maria da Penha, pois o referido Artigo causaria “lesão aos princípios constitucionais da igualdade e da isonomia entre pessoas de sexos diferentes e de cônjuges, bem como afronta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”. A Constituição Federal, ao prescrever no seu Artigo 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, teria impedido que se estabelecesse, nas leis infraconstitucionais, “diferenciações normativas”. Segundo o desembargador, trata-se de proteger as pessoas contra discriminações, e ele afirma que não há forma de se sustentar que, num crime cometido contra o idoso, o agressor possa se beneficiar das medidas despenalizadoras da Lei 9.099/95 e o mesmo não possa ocorrer quando a vítima for uma mulher. O desembargador questiona se as mulheres sempre estarão em situação de inferioridade (BRASIL, *Apelação Criminal 6208/2008*, 2008, *Apelação Criminal 3144/2009*, 2009e).

Todavia, a maior parte das decisões considera que tal dispositivo é constitucional. Os argumentos mais desenvolvidos são os que recuperam a intenção do legislador de, efetivamente, afastar dos casos de violência doméstica contra a mulher as medidas “despenalizadoras” da Lei 9.099/95, como a transação penal e a suspensão condicional.

Para justificar que não há violação do princípio da proporcionalidade por conta da vedação expressa no Artigo 41, independentemente da pena aplicada, remete-se constantemente ao intuito do legislador de alterar o quadro da violência cometida no âmbito da família propondo “mudanças que efetivamente pudessem contribuir para fazer cessar, ou, ao menos reduzi-la drasticamente” (BRASIL, *Apelação Criminal 20100178957*, 2010c). Tal argumento é bastante utilizado pelo TJRJ e pelo TJSP, respectivamente em torno de 25% e 15% das decisões, e pouco utilizado nos TJRS e do TJMS - cerca de 5% das decisões.

O argumento acerca da gravidade do crime também aparece para fundamentar as decisões pela constitucionalidade do dispositivo. Assim, entende-se que a Lei Maria da Penha, ao afastar a incidência da Lei 9.099/95, visou punir de forma mais severa os crimes de violência contra a mulher cometidos na esfera familiar. Alguns magistrados defendem que tal vedação é fundamental à eficácia da proteção à mulher, afirmando que, se prevalecesse entendimento contrário, a Lei Maria da Penha se tornaria inócua, exatamente porque seu diferencial estaria na vedação das medidas “despenalizadoras” da Lei 9.099/95.

Sobre a vedação da aplicação da Lei 9.099/95, alguns desembargadores desenvolvem um tipo de posição intermediária: não entendem a Lei Maria da Penha como inconstitucional, mas consideram serem aplicáveis alguns institutos da Lei 9.099/95 aos casos de violência doméstica, criando exceções ao Artigo 41. Entendem que a constitucionalidade da Lei Maria da Penha não faz com que todos os institutos previstos pela Lei 9.099/95 sejam vedados nos casos de violência doméstica contra a mulher. Argumentações neste sentido são usadas em decisões do TJMS, assim como em outros Tribunais, como no TJRJ e no TJRS.

Assim, afirma o desembargador Carlos Eduardo Contar, do TJMS: “Na verdade, o que até então não se fez foi analisar se todos os mecanismos processuais contidos na Lei 9.099/95 são materialmente contrários à proteção resguardada pelo art. 226, § 8º, da Carta Magna.” (BRASIL, *Apelação Criminal 2008.022719-8*, 2009f). Em seguida, o desembargador passa a argumentar que a constitucionalidade da Lei Maria da Penha está no fato de se reconhecer que alguns institutos da Lei 9.099/95 não seriam suficientes para a proteção das vítimas de violência doméstica, de modo que somente tais previsões deveriam ser aplicadas, mas não a Lei 9.099/95 como um todo. Para ele, somente estariam vedadas medidas que fossem substancialmente atentatórias à proteção dada às vítimas de violência doméstica. Defende que a suspensão condicional do processo não teria nada de contrário a esta proteção, porque exige o cumprimento de certos requisitos e obediência a determinadas condições (BRASIL, *Apelação Criminal 2008.022719-8*, 2009f).

Desta forma, o Tribunal aplica a Lei Maria da Penha e institutos da Lei 9.099/95 por meio da chamada “interpretação conforme a Constituição”. Essa posição foi adotada por desembargadores do TJMS, mesmo após a decisão do Pleno do Tribunal (BRASIL, *Arguição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002*, 2009g) que afirmou a constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

Encontramos também casos em que os desembargadores afirmam interpretação conforme a Constituição, pois, segundo eles, para o reconhecimento da inconstitucionalidade, o processo teria de ser remetido para o órgão Pleno do Tribunal respectivo e isto retardaria em muito a marcha processual. Isto acontece porque os Tribunais de Justiça são divididos em Turmas e Câmaras, que são grupos menores de desembargadores responsáveis por julgar processos comuns. Todavia, o Artigo 97 da Constituição Federal afirma que somente o Pleno do Tribunal, ou seja, composto por todos os desembargadores, poderia julgar arguições de inconstitucionalidade.

2.3 Questionamentos da Lei Maria da Penha que envolvem a competência para definir crimes de menor potencial ofensivo

Encontramos também argumentos sobre a inconstitucionalidade que defendem ser competência somente do legislador constituinte a definição de crimes de menor potencial ofensivo. O desembargador Adilson Vieira Macabu afirma que a Lei Maria da Penha violaria o Artigo 98, I da Constituição Federal, porque, segundo ele, a competência dos Juizados Especiais Criminais seria determinada em decorrência da natureza da infração penal e, portanto, teria caráter absoluto, não sendo possível a exclusão em razão do sujeito passivo. (BRASIL, *Apelação Criminal 6208/2008*, 2008).

Esse argumento não é utilizado pela maioria dos Tribunais de Justiça, mas é bastante utilizado em decisões dos TJRJ, TJMS e TJSP. Na grande maioria das decisões, os desembargadores decidem que tal competência é do legislador ordinário, contrariando o alegado pela parte.

O entendimento majoritário, portanto, defende que a Constituição teria delegado ao legislador ordinário a função de definir as infrações de menor potencial ofensivo, conforme o referido Artigo 98, inciso I. Assim, se na Lei Maria da Penha optou-se por afastar expressamente a aplicação da Lei 9.099/95, essas infrações não podem ser consideradas como de menor potencial. Cabe, portanto, à lei infraconstitucional definir quais infrações penais estão sujeitas aos institutos “despenalizadores” da Lei 9.099/95.

2.4 Posições de submissão à hierarquia do Poder Judiciário e decisões que não fundamentam suas posições

Em algumas decisões, os desembargadores acabam por não se pronunciar acerca da questão da constitucionalidade da Lei Maria da Penha alegando submissão à hierarquia das Cortes, embora estejam vinculados ao julgamento de Tribunais superiores apenas quando o STF decide por meio do controle concentrado ou quando há decisão do Pleno do Tribunal respectivo. Entendemos ser esse o sentido das decisões em que os magistrados levantam como argumento: i) o fato de já ter sido a constitucionalidade julgada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ); ii) o de a Lei Maria da Penha não ter sido julgada inconstitucional pelo STF; ou iii) ter sido julgada pelo Pleno do Tribunal de Justiça respectivo.

Destaca-se a posição de alguns desembargadores que decidem no seguinte sentido: como a Lei Maria da Penha, apesar de “controvertida”, não foi até o momento declarada inconstitucional pelo STF (na época as ações ainda estavam pendentes de julgamento), que é o “guardião da Constituição”, então seus dispositivos estariam ainda em vigor e deveriam ser aplicados por juízes e Tribunais (BRASIL, *Apelação Criminal 70036402121*, 2010d, *Apelação Criminal 70029410172*, 2009h).

Alguns desembargadores manifestam expressamente concordância com o entendimento do juiz de primeiro grau ou ainda com os argumentos da defesa acerca da inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, mas acabam por decidir pela sua constitucionalidade, pois esta posição estaria de acordo com

o entendimento jurisprudencial majoritário. Contudo, em vários desses casos, os magistrados fazem questão de consignar expressamente sua posição pessoal contrária à Lei Maria da Penha e a sua suposta desconformidade com o texto constitucional.

No TJMS, o desembargador Romero Osme Dias Lopes frisa em cinco oportunidades que considera a referida lei inconstitucional, mas, para ele, a discussão seria irrelevante diante do entendimento do STJ e do próprio TJMS, que passou a reconhecer integralmente a constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

O desembargador, que já havia decidido pela inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha conforme explicado no item 2.1, viu-se obrigado a modificar seu entendimento após o julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade julgada em janeiro de 2009 pelo TJMS.

Dessa forma, ele acaba por julgar pela constitucionalidade de alguns Artigos da referida lei, inclusive a vedação contida em seu Artigo 41, em obediência ao disposto no Artigo 97 da Constituição Federal. Mesmo assim, o desembargador faz questão de reproduzir o julgamento da 2ª Câmara do TJMS (BRASIL, *Recurso em Sentido Estrito* 2007.023422-4, 2007a) em que se manifestou e decidiu pela inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, por “desrespeitar um dos objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso IV), ferir o princípio da igualdade, bem como o princípio da proporcionalidade”.

Com exceção dos casos em que há violência sexual ou lesões graves, na opinião do desembargador, “a mulher vítima de violência doméstica não quer que seu companheiro ou marido seja preso, muito menos condenado criminalmente”. Dessa forma, a solução estaria não no Direito Penal, “mas na criação de políticas públicas com compromisso de recuperar o respeito mútuo que deve imperar no seio familiar”. Para ele, a condenação do agressor “só piora a relação familiar”, de forma que a vontade da mulher é a de que o Estado intervenha para “apaziguar o problema familiar” fazendo com que as agressões cessem, mas sem que o agressor companheiro seja preso.

No mesmo sentido de justificar a decisão por submissão à hierarquia do Poder Judiciário, o desembargador Carlos Eduardo Contar, também da 2ª Câmara Criminal do TJMS, fundamenta a constitucionalidade da Lei Maria da Penha unicamente por se tratar de questão que fora previamente enfrentada em Arguição de Inconstitucionalidade no próprio TJMS, apesar de seu entendimento pessoal de que se trata de texto inconstitucional.

Assim, os dois desembargadores da 2ª Câmara Criminal do TJMS que defendem abertamente a inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha acabam por aplicá-la, por considerarem que não cabe mais a discussão frente ao entendimento já consolidado na Arguição de Inconstitucionalidade julgada pelo Pleno do próprio Tribunal.

Também em outro Tribunal de Justiça, o TJRS, o desembargador Manuel José Martinez Lucas justifica a sua decisão a favor da constitucionalidade da Lei Maria da Penha unicamente porque, “estranhamente”, afirma ele, este é o posicionamento da esmagadora maioria. Para ele, trata-se de dispositivo que afronta o “direito fundamental de igualdade entre homens e mulheres”

ao considerar que o “próprio inciso constitucional determina que cabe apenas à Constituição regular essa igualdade e somente quando a Constituição autorizar é que homens e mulheres serão tratados de forma desigual” (BRASIL, *Apelação Criminal 70029189206*, 2009i). Declara ver-se “obrigado” a mudar seu posicionamento ao reconhecer que está “praticamente isolado” e justifica a mudança “por questão de política judiciária e a fim de evitar uma discussão inócua”. Levanta também o argumento de que a Lei Maria da Penha deve ser aplicada pelos juízes e Tribunais do país se o STF, “guardião da Constituição”, não declarou sua inconstitucionalidade.

No conjunto dos casos analisados, também encontramos decisões em que os desembargadores, diante da questão levantada pela parte, apenas aplicam a Lei Maria da Penha, mas não se manifestam sobre a constitucionalidade ou a tomam como certa, mesmo diante da alegação da parte, e decisões que afirmam que a Lei Maria da Penha é constitucional sem fundamentação.

3 A Lei Maria da Penha e o STF

Como já dissemos, desde sua promulgação, em 2006, a Lei Maria da Penha foi objeto de discussão no STF em ocasiões diversas. O *Habeas Corpus* 106212 (BRASIL, 2011), julgado em março de 2011 pelo STF, discutiu divergência importante em relação à referida lei: a da constitucionalidade do Artigo 41 da Lei Maria da Penha (que afasta a aplicação da Lei 9.099/95). A decisão do STF nesse julgamento, por unanimidade, indeferiu o HC 106212, entendendo que o Artigo 41 da Lei Maria da Penha é constitucional.

A questão, todavia, foi examinada como matéria incidental e não afetou a tramitação das ações de controle concentrado de constitucionalidade que já haviam sido propostas: em dezembro de 2007, foi proposta pela Presidência da República a Ação Declaratória de Constitucionalidade 19 (BRASIL, *ADC 19*, 2007b), e, em 2010, a Procuradoria-Geral da República ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade 424 (BRASIL, *ADI 4424*, 2010e).

A ADC 19 e a ADI 4424, cujas proposições guardam entre si um lapso temporal de aproximadamente três anos, foram julgadas simultaneamente pelo STF em fevereiro de 2012. Ambas as ações foram julgadas procedentes, sendo a ADC 19 por votação unânime e a ADI 4424 por maioria de votos (vencido o presidente do Tribunal, o ministro Cezar Peluso). Embora os pedidos fossem diferentes, estavam fortemente relacionados. As duas ações foram ajuizadas com o objetivo de redimir as controvérsias judiciais e afastar a insegurança jurídica sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha. A ADC 19 versava especialmente sobre a constitucionalidade dos Artigos 1º, 33 e 41, e na ADI 4424 requeria-se que fosse conferida “interpretação conforme a Constituição aos Artigos 12, I, 16 e 41 da Lei 11.340/2006”. A diferença entre o pedido da ADC 19 e da ADI 4424 sugere que novas controvérsias se apresentaram quanto à aplicação da Lei Maria da Penha. Nesse sentido, no pedido referente à ADI 4424, inclui-se o diagnóstico de que há controvérsia no Judiciário quanto à natureza da ação nos crimes de lesão corporal leve, cometidos no âmbito da Lei Maria da Penha.

3.1 Ação Declaratória de Constitucionalidade 19 (ADC 19)

Ao discorrer sobre o seu cabimento, a parte autora da ação descreveu o cenário negativo de aplicação da Lei Maria da Penha, apresentando decisões de juízos singulares questionando a constitucionalidade da mesma em virtude de alegada afronta “(i) ao princípio da igualdade (Artigo 5º, I, CF); (ii) à competência dos juizados especiais criminais (Artigo 98, I, CF); e (iii) à competência atribuída aos Estados para fixar a organização judiciária local (Artigo 125, §1º e Artigo 96, II, “d”, CF)”. Foram apresentadas decisões do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais sobre este tema e também outras que reafirmam a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, restando clara a controvérsia judicial que ensejava a ADC 19 e que, portanto, requeria o pronunciamento do STF.

Os principais argumentos utilizados para sustentar a constitucionalidade dos referidos Artigos foram: a) o tratamento diferenciado à mulher previsto na Lei Maria da Penha se justifica a partir do ponto de vista histórico, pois as mulheres compõem um grupo social discriminado, sendo que a igualdade não pode ser entendida apenas do ponto de vista formal; b) frente à situação desigual da sociedade brasileira, ainda patriarcal, são imprescindíveis as ações afirmativas para proteção da mulher; c) competência para legislar é privativa da União; d) há responsabilidade do país em relação a tratados internacionais.

3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4424)

Com vistas à uniformização da interpretação da Lei Maria da Penha, a parte autora pediu: i) a vedação da aplicação da Lei 9.099/95 e de qualquer de seus dispositivos em relação aos crimes cometidos sob a Lei Maria da Penha, em qualquer hipótese; ii) que fosse determinada a natureza de ação pública incondicionada nos crimes de lesão corporal de natureza leve cometidos no âmbito daquela lei; iii) que fosse, desse modo, reservada a aplicação dos Artigos 12, I, e 16 da Lei Maria da Penha (sobre a necessidade de a renúncia à representação se dar sempre diante de um juiz) aos demais crimes cujo processamento esteja condicionado à representação (como é o caso, por exemplo, do crime de ameaça, previsto no Artigo 147 do Código Penal Brasileiro). Os três objetivos da ação referem-se, dessa forma, às consequências do afastamento da Lei 9.099/95 aos casos de violência doméstica contra a mulher, em especial à modificação que esta instituiu quanto à natureza do crime de lesão corporal leve.

Argumentou-se na ação que o processamento dos casos de violência doméstica pela Lei 9.099/95 implicava um quadro de impunidade dos agressores e não rompia com a lógica do ciclo de violência contra a mulher. Condicionar a ação à representação da vítima seria desconsiderar a situação especial das vítimas de violência doméstica e os problemas que vinham sendo causados justamente pela aplicação da Lei 9.099/95 a esses casos - segundo a ação, conciliações insatisfatórias, desestímulo das mulheres em procurar o Judiciário e casos tratados como simples “querelas domésticas”. Isso tudo teria resultado em um quadro de impunidade que reforçava a violência contra a mulher. Considerou-se que a necessidade de representação se revela como um empecilho à tutela da saúde, vida e ausência de

discriminação da mulher. A ação menciona ainda a existência de pesquisas que indicaram que, durante essa época, 70% dos casos em tramitação no juizado especial criminal envolviam situações de violência doméstica contra a mulher, e, em regra, o resultado era a conciliação, o que desestimulava as mulheres a ajuizarem ação contra o agressor, bem como reforçava a impunidade presente na cultura e na prática patriarcais.

A fim de demonstrar a controvérsia judicial sobre o tema, o pedido descreveu os argumentos que fundamentam a posição contrária, de que os crimes de lesões corporais praticados contra a mulher no ambiente doméstico e familiar seriam, assim como os demais casos de lesão corporal, processados por meio de ação de natureza pública condicionada à representação da vítima. Segundo a descrição, tal posição se assenta nos seguintes aspectos: necessidade de preservação da entidade familiar e de respeito à vontade da mulher; o fato de que muitos casais se reconciliam após momentos de crise; eventual condenação indesejada do réu.

Delineiam-se, dessa forma, duas posições nesse debate: a de que a ação é pública incondicionada e a de que a ação é pública condicionada à representação da vítima. No pedido da ação, a última foi identificada como corrente majoritária, especialmente porque houve decisão do STJ, em fevereiro de 2010, neste sentido. Ainda segundo o pedido,

Restou vencida, portanto, a corrente jurisprudencial que entendia que, diante da vedação expressa contida no art. 41 da Lei Maria da Penha e tendo em conta o cenário histórico de intervenção legislativa no problema da violência doméstica, o crime de lesões corporais leves dela decorrente deixou de depender de representação da vítima, 'cuja vontade, quase sempre viciada, encobria opressões e ameaças do agressor para não ser processado'
(BRASIL, ADI 4424, 2010e).

Além disso, lembrou-se o papel da denúncia feita à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por Maria da Penha Maia Fernandes. A Comissão identificou um padrão discriminatório quanto à tolerância da violência doméstica contras as mulheres no Brasil e recomendou reformas na legislação. A argumentação é justificada em grande parte pelas convenções internacionais (Convenção Americana sobre Direitos Humanos e Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher – conhecida como Convenção de Belém do Pará, que foi a primeira a reconhecer a violência contra a mulher como fenômeno generalizado), além de citar precedentes do próprio STF.

O pedido afirma que considerar a ação relativa ao crime de lesão corporal leve como pública condicionada, bem como aplicar a Lei 9.099/95 aos crimes cometidos no âmbito da Lei Maria da Penha: i) ferem a dignidade humana e violam a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estabelece o respeito à integridade física, psíquica e moral; ii) ferem o princípio da igualdade; e iii) constituem proteção deficiente dos direitos constitucionais.

Segundo os autores, condicionar a ação penal à representação da ofendida seria ignorar as implicações dessa forma específica de agressão e perpetuar a situação de violência contra a mulher, por conta de ausência de resposta penal adequada.

Argumenta-se que os efeitos nocivos da representação para as mulheres acarretam, na prática, uma desigualdade de gênero. Em outras palavras, violariam o princípio da igualdade, ao dar ensejo a um quadro de impunidade que reforça a violência contra a mulher. O pedido segue, ainda, posição presente no relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que afirma que uma das maiores deficiências das legislações que visam combater a violência contra a mulher é estabelecer como objetivo primordial a preservação da entidade familiar e não a proteção de seus integrantes viverem livres de violência e discriminação. Por fim, recusa a tese de que se trata de interesse individual da mulher, uma vez que teria havido uma opção constitucional de defesa dos direitos humanos, incluindo os das mulheres, e cita pesquisa que afirma que a renúncia redundaria em 90% de arquivamento de ações penais. Quanto à proibição de proteção deficiente dos direitos constitucionais, a ação argumenta que a necessidade de representação se revelaria como um empecilho à tutela da saúde, vida e ausência de discriminação da mulher.

3.3 O Julgamento das Ações no STF

Como já dito anteriormente, em fevereiro de 2012, o STF julgou procedente, simultaneamente, a ADI 4424 e a ADC 19.⁶ O ministro Marco Aurélio de Melo foi o relator das ações e defendeu o provimento de ambas.

O primeiro conjunto de argumentos analisado pelo ministro Marco Aurélio refere-se à constitucionalidade do Artigo 1º da Lei Maria da Penha. Para ele, não há que se falar em inconstitucionalidade do referido Artigo porque, para frear a violência doméstica, não se revela desproporcional ou ilegítima a diferenciação com base no sexo da vítima, e a mulher seria vulnerável quando se trata de violência ocorrida no âmbito familiar. As agressões sofridas por mulheres ocorreriam em número significativamente maior do que aquelas sofridas por homens, e, segundo ele, quando as últimas acontecem, elas não se baseiam em valores culturais e sociais e na usual diferença de força física entre as pessoas de sexos opostos. Também considera que a Lei Maria da Penha está em consonância com os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O ministro aponta que, constitucionalmente, não é possível admitir que direitos fundamentais sejam protegidos de forma insuficiente. Neste sentido, afirma que a Lei Maria da Penha foi promulgada considerando a realidade de invisibilidade das vítimas de violências ocorridas em seus próprios lares. A norma mitigaria a situação de discriminação social e cultural existente no país e seria necessária enquanto esse quadro perdurasse. Ele também aponta que outros diplomas normativos foram editados visando à proteção dos grupos vulneráveis, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto do Idoso.

O ministro Marco Aurélio considera constitucional o Artigo 33 da Lei Maria da Penha, o qual determina que os casos em que houver a aplicação da referida lei sejam julgados pelas varas comuns até que sejam estruturados os juizados de violência doméstica. Segundo o ministro, não haveria afronta aos Artigos 96, I, a, e 125, §1º da Constituição Federal, que conferem aos Estados a competência para estabelecer a organização judiciária, uma vez que a Lei Maria da Penha teria

atribuído uma faculdade aos estados, e não uma obrigação, conforme consta no Artigo 14 da referida lei.

Como último ponto em relação à ADC 19, o ministro afirma que o Artigo 22 da Constituição Federal determina incumbir privativamente à União a disciplina do direito processual. Desse modo, a atribuição dos Estados atinente à respectiva organização judiciária não afastaria a prerrogativa da União de estabelecer regras sobre o processo e, em consequência, editar normas que acabam por influenciar a atuação dos órgãos jurisdicionais locais.

Quanto à ADI 4424, Marco Aurélio considera que sua discussão deve levar em conta dados da realidade. Segundo ele, na ampla maioria dos casos, a ofendida retira a representação anteriormente feita em desfavor do agressor, nutrida de esperanças de que a violência não voltará a acontecer, e cita Estela Cavalcanti, em “Violência Doméstica na Lei Maria da Penha”, que aponta que o índice de renúncia chega a 90% dos casos. Marco Aurélio defende que a retirada da representação não se constitui em expressão da vontade livre da vítima, mas em expressão de sua esperança de que o agressor evolua e não mais a agrida. Entretanto, de acordo com Marco Aurélio, o que acontece na maioria dos casos é que a violência se agrava ainda mais, uma vez que se perdem os freios inibitórios que poderiam fazer com que o agressor não reiterasse seu comportamento.

O ministro defende que tornar a ação incondicionada não faz com que o Estado viole a vontade e autonomia da mulher, pois esta não seria uma forma de tutela, mas sim de proteção, e que deixar a cargo da mulher autora da representação a decisão do início da persecução penal significa desconsiderar o temor, a pressão psicológica e econômica, as ameaças sofridas e a assimetria de poder decorrente de condições histórico-culturais. Isto, segundo o voto do ministro, contribui para a diminuição da proteção da vítima e para a prorrogação da situação de violência, discriminação e ofensa à dignidade humana.

Marco Aurélio reitera que não se pode considerar a Lei Maria da Penha de forma dissociada da Constituição Federal e dos tratados internacionais, que permitiriam as discriminações positivas, voltadas a atender as peculiaridades de grupos menos favorecidos e a compensar desigualdades de fato decorrentes da cristalização cultural do preconceito.

Desse modo, vota para dar provimento à ADI 4424, considerando conforme à Constituição Federal os Artigos 12, I, 16 e 41 da Lei Maria da Penha, isto é, considerando constitucional a não aplicação da Lei 9.099/95 aos crimes em que se aplica a primeira lei.

Em relação à ADC 19, os demais ministros acompanharam o voto do relator, tecendo breves considerações que guardaram muita proximidade com o seu argumento. Um argumento utilizado recorrentemente é o da igualdade material, formulado como tratar desigualmente os desiguais. Diversos ministros (entre eles, Rosa Weber, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Ayres Britto) afirmaram que a Lei Maria da Penha se caracteriza como uma ação ou política afirmativa em prol das mulheres que se justificaria a partir de um quadro social de desigualdade. Também é significativo que alguns ministros justificaram a constitucionalidade da Lei Maria da Penha ou de algum de seus dispositivos pela referência à proteção

prevista pela Constituição à família (ministros Fux e Lewandowski). Há, ainda, referência aos tratados e conferências internacionais.

A ministra Cármen Lúcia, em seu voto, afirmou a necessidade de se tratar com seriedade o problema da violência doméstica e ressaltou que a existência da ação em julgamento significa que a luta pela igualação e pela “dignação” das mulheres está longe de acabar. Para ela, “um homem branco médio ocidental jamais poderá escrever ou pensar a igualdade e a desigualdade como uma de nós – porque o preconceito passa é pelo olhar”. Nesse sentido, a ministra afirma que as mulheres, inclusive ela, ainda que dispendo de um cargo oficial, são vistas de forma diferenciada, como usurpadoras do lugar do homem. Assevera que o fato de ainda haver mulheres sofrendo violência diz respeito a todas as mulheres, não se tratando de uma questão individual. Este ponto reflete sua discordância do ministro Fux, que afirmou que mulheres que sofrem violência doméstica não seriam iguais às que “tem uma vida comum”.

A ministra afirma que a Lei Maria da Penha é importante para garantir a dinâmica da igualdade, e que embora se afirme que uma ministra do STF não sofre preconceito, isso não é real, pois ainda que não sofra como outras mulheres, há ainda aqueles que acham que o STF não é lugar de mulher. A discriminação hoje não seria tão manifesta, o que não significa que não exista. Cármen Lúcia considera que historicamente a violência física dentro de casa aniquilou gerações e gerações de mulheres e que a necessidade da Lei Maria da Penha alerta para a continuidade da luta pela igualdade. Ela finaliza seu voto com a consideração de que as mulheres foram desigualladas por processos sociais históricos e por isso têm que ser tratadas de forma diferente.

O ministro Cezar Peluso defendeu a constitucionalidade da Lei Maria da Penha, ou seja, votou pelo provimento da ADC 19, considerando que “a Lei Maria da Penha, na verdade, representou uma estratégia normativa do ordenamento jurídico brasileiro para, antes de ofender, aplicar na prática o princípio da igualdade”.

No entanto, ele foi o único a votar contra o provimento da ADI 4424. Segundo o ministro, sua posição não deveria ser entendida como “uma mera oposição à grande maioria, mas como um alerta ao legislador que, no caso, segundo todas as presunções, tinha boas razões para dar caráter condicionado à ação penal”. Para ele, não era possível supor que o legislador tenha sido leviano em sua opção porque, ao elaborar a Lei Maria da Penha, partiu dos elementos que surgiram em audiências públicas, elaborados por pessoas da área da sociologia e das ciências humanas que teriam contribuído com dados capazes de justificar a necessidade de representação da vítima no processo penal.

Refutando expressamente argumento utilizado pelo ministro Lewandowski sobre eventual existência de vício da vontade da mulher ofendida no momento da representação, o ministro Peluso afirmou que isso não é uma regra, ressaltando a importância do “exercício do núcleo substancial da dignidade da pessoa humana que é a responsabilidade do seu destino”. De acordo com o ministro, muitas mulheres não denunciam os agressores por escolha própria. Assim, a figura da representação teria sido prevista partindo do pressuposto de que “o ser humano se caracteriza justamente por ser sujeito da sua história, pela capacidade que ele tem de se decidir por um caminho”.

Afirma o ministro que o legislador deveria considerar alguns riscos que surgiriam após a decisão do STF de consolidar a tese da natureza incondicionada da ação: o primeiro seria a possibilidade de intimidação da mulher, por ela não poder influir no andamento da ação penal ou paralisá-la; o segundo risco seria o de sobrevir sentença condenatória com consequências imprevisíveis no seio da família em casos nos quais há consolidação de convivência pacificada entre uma mulher e seu parceiro.

O ministro considera ainda que o fato de a ação ser pública incondicionada poderia desencadear maior violência por parte do ofensor. A publicidade da ação penal não constituiria, segundo o voto, um impedimento a essa violência - pelo contrário, poderia aumentar a possibilidade de sua ocorrência, já que o agressor saberia estar sujeito a uma situação que escapa à possibilidade de intervenção, ou seja, que independe de uma eventual mudança de comportamento em relação à vítima. Para o ministro, o Judiciário não poderia assumir os riscos dessa decisão, que implicaria na perda da “visão da situação familiar”. Ele ressalta que o legislador buscou compatibilizar valores: a proteção da mulher e a necessidade da manutenção da situação familiar em que ela está envolvida – que não se resume apenas à condição da mulher ou de seu parceiro, mas também se refere aos filhos e a outros parentes.

Com o voto dissidente do ministro Peluso, o Supremo Tribunal Federal se manifestou formalmente, por maioria de votos, pela constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

Foi interessante notar, a partir da análise dessa decisão, que vários argumentos que descrevemos neste texto, utilizados pelos desembargadores nos Tribunais de Justiça dos diversos Estados brasileiros estudados, repetiram-se na posição dos ministros desta Corte, principalmente aqueles que advogam pela constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

4 Conclusão

O debate sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha não se reflete na formação de uma jurisprudência contrária a sua aplicação na segunda instância. Das 1.822 decisões analisadas nesta pesquisa, apenas 272 - 15% delas - discutem este problema. Destas, em 14 decisões os desembargadores aplicam parcialmente a Lei Maria da Penha, segundo o que denominam interpretação conforme a Constituição, e em apenas seis declarou-se efetivamente sua inconstitucionalidade.

Percebemos que a resistência à aplicação da Lei Maria da Penha concentra-se no tema da aplicação da Lei 9.099/95 (é isso que se discute nos 14 casos de interpretação conforme e em três dos casos de inconstitucionalidade). Isso significa que, nos casos em que o Tribunal de alguma forma resiste à aplicação da Lei Maria da Penha, o foco da discussão é a maior penalização do agressor e não a existência em si de mecanismos diferenciados de proteção à mulher. Além disso, tais posições são proferidas apenas por certos juízes de alguns Estados brasileiros.

Dos seis julgados mencionados acima, três deles foram proferidos por Adilson Vieira de Macabu, do TJRJ, para quem a vedação do Artigo 41, por impedir a aplicação das normas da Lei 9.099/95, fere o princípio da igualdade. As outras três

decisões são de Romero Osme Dias Lopes, do TJMS, que utilizou exatamente o mesmo argumento. Esse desembargador, no entanto, acaba mudando suas decisões em função de posições de Tribunais superiores. Encontramos algumas decisões similares a estas, que chama a atenção para a influência que, em alguma medida, exercem os mecanismos de uniformização de jurisprudência.

Embora prevaleça a decisão por sua constitucionalidade, é de se mencionar que há votos vencidos que defendem a inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha em todos os Tribunais. Diante desses dados, podemos dizer que, embora não tenhamos encontrado resistência generalizada à Lei Maria da Penha, não se pode assumir que o debate sobre sua constitucionalidade estivesse encerrado na jurisprudência de nossos Tribunais antes do julgamento da ADC 19 e da ADI 4424 pelo STF. Além disso, esta pesquisa alcança apenas as discussões que chegaram aos Tribunais e não abrange o que vem acontecendo em primeira instância, onde se tem notícia de casos de violência doméstica sendo processados pelo rito do Juizado Especial Criminal. Isso pode perfeitamente estar acontecendo, sem que uma das partes, insatisfeita com o desfecho, leve o caso à segunda instância.

Quanto às posições e aos argumentos utilizados, destacamos que há especificidades por Estado e em relação a alguns juízes dos Tribunais de Justiça. Ou seja, determinados argumentos aparecem apenas em alguns Tribunais e não aparecem ou aparecem residualmente em outros.

Lembramos que estamos tratando apenas dos desembargadores dos Tribunais de Justiça, de modo que não podemos nos aprofundar e afirmar se esta variação de argumentos encontrados decorre do tipo de questão levantada pela parte que levou o caso ao Tribunal ou da forma como cada desembargador decidiu fundamentar suas posições sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha. Provavelmente, esses dois fatores atuam simultaneamente.

De qualquer forma, parece-nos interessante verificar como algumas questões aparecem em alguns Tribunais e não aparecem em outros, ou aparecem com frequências bastante diversas. Por exemplo, o argumento mais utilizado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para fundamentar a constitucionalidade da Lei Maria da Penha considera que esta lei promove licitamente a igualdade material entre homens e mulheres. Tal argumento foi utilizado em cerca de 30% das decisões do Tribunal referentes à constitucionalidade da Lei Maria da Penha. O mesmo ocorre no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que utiliza o fundamento da promoção da igualdade material em torno de 40% das decisões sobre a questão. Em outros Tribunais sua importância é menor. Nas decisões do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, por exemplo, o argumento aparece como forma de fundamentação pela constitucionalidade em aproximadamente 18% das decisões, proporção bem menor não somente em relação àquela referente aos Tribunais já apresentados. O argumento mais utilizado por este Tribunal é o da constitucionalidade da Lei Maria da Penha por já ter sido a mesma declarada pelo Pleno do Tribunal – cerca de 50% das decisões.

No Estado do Rio de Janeiro, o argumento pela constitucionalidade da Lei Maria da Penha, por conta da promoção da igualdade material, aparece em aproximadamente 30% das decisões que versam sobre a constitucionalidade no

Tribunal de Justiça daquele Estado. Nestas decisões, o argumento mais utilizado é o de que a competência para definição de quais são os crimes de menor potencial ofensivo é de fato do legislador ordinário – cerca de 45% das decisões se utilizam deste argumento. A proporção da utilização do mesmo argumento é bem diferente da encontrada em outros Estados: o Tribunal de Justiça de São Paulo se utiliza dele em 15% das decisões, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul em 10% e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em 10%.

Pode-se notar, em geral, a variação entre os argumentos mais utilizados por cada Tribunal: o argumento que afirma que a Lei Maria da Penha é constitucional, pois visa cumprir o Artigo 226, §8º da Constituição Federal é usado em aproximadamente 20% das decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em casos que discutem a constitucionalidade da referida lei; já os Tribunais de Justiça de São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul fundamentam a constitucionalidade utilizando tal argumento apenas em aproximadamente 5% das decisões.

Encontramos em 25% das decisões do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que discutem a constitucionalidade da Lei Maria da Penha o argumento de que esta lei é constitucional, pois o legislador pretendeu punir de forma mais severa os autores de agressões contra a mulher, evitando supostos abusos dos institutos despenalizadores da Lei 9.099/95. Isso seria legítimo, tendo em vista que este crime constitui grave violação aos direitos humanos, bem como porque se trata de crime recorrente.

Argumento semelhante é bastante utilizado nas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, em cerca de 15%, enquanto é bem pouco utilizado nas decisões do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, em 7% das decisões, e nas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em que ele é utilizado somente em 4% das decisões.

Podemos afirmar, como diagnóstico da aplicação da Lei Maria da Penha nos Tribunais estudados, que não houve na segunda instância uma resistência generalizada à aplicação da Lei Maria da Penha em função de sua suposta inconstitucionalidade, nem a formação de uma corrente jurisprudencial forte sustentando esta tese. No entanto, como dissemos, o fato de que esta pesquisa não compreende a primeira instância, a própria existência de posições contrárias à Lei Maria da Penha e a possibilidade de que estas decisões ganhem influência na jurisprudência não nos permitem negligenciar ou minimizar a discussão.

A recente decisão do STF (fevereiro de 2012) enfrentou e neutralizou as disputas interpretativas referentes à Lei Maria da Penha que foram mapeadas por este estudo ao declarar a constitucionalidade da lei e de dispositivos específicos (como é o caso do Artigo 41).

Isso, todavia, não implica a eliminação de controvérsias em torno da Lei Maria da Penha nos Tribunais brasileiros. Não há um ponto final ao debate jurídico dogmático. É necessário acompanhar quais disputas se delinearão após a nova circunscrição do debate com a decisão do STF.

É preciso ressaltar que este estudo concentrou-se nas resistências de aplicação relacionadas apenas à discussão sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha. Outras disputas – igualmente relevantes para a delimitação do campo de aplicação

da referida lei, como é o caso, por exemplo, das condições de aplicação das medidas protetivas - ganham forma jurídica a partir de outra chave de discussão dogmática e devem ser consideradas para a formação de uma avaliação da aplicação da Lei Maria da Penha nos Tribunais brasileiros.

Importante, ainda, é aprofundar o estudo do problema para compreender melhor as resistências que possivelmente permanecem atuantes, por exemplo, em outras instâncias ou trazidas por meio de outros argumentos. Nossas conclusões neste artigo jogam luz apenas em um dos aspectos relativos à aplicação da Lei Maria da Penha, olhando somente para órgãos de segunda instância. Um diagnóstico mais abrangente do problema merece ainda ser elaborado, olhando-se para outras questões e para os filtros que possivelmente atuam antes que os casos cheguem aos Tribunais.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- DIAS, M.B. 2007. Um ano sem festa. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 set. 2007. Caderno principal Tendências e Debates, p. A3.
- FREIRE, N. 2008. Lei Maria da Penha, já. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2008. Caderno principal, Tendências e Debates, p. A3.
- GENRO, T. 2008. Erradicar a violência contra a mulher, já. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 mar. 2008. Caderno principal, Tendências e Debates, p. A3.
- MIRAGLIA, P. 2011. Incapaz de prevenir, incapaz de proteger. **Último Segundo Online**, 24 abr. 2011. Disponível em: <ultimosegundo.ig.com.br/colunistas/paulamiraglia/incapaz+de+prevenir+incapaz+de+proteger/c1300098763543.html>. Último acesso em: 18 Mai. 2011.
- PARA especialistas, Brasil falha na aplicação de leis de proteção à mulher. 2010. **O Estado de S.Paulo Online**, São Paulo, 9 jul. 2010. Disponível em: <www.estadao.com.br/noticias/nacional,para-especialistas-brasil-falha-na-aplicacao-de-leis-de-protecao-a-mulher,579003,0.htm>. Último acesso em: 24 Out. 2011.
- RODRIGUEZ, J.R. 2010. The Persistence of Formalism: Towards a Situated Critique beyond the Classic Separation of Powers. **Law and Development Review**, v. 3: n. 2.
- _____. 2011. Zonas de autarquia nas decisões jurisdicionais: Estado de Direito, indeterminação e democracia. In: VILHENA, O.V.; DIMOULIS, D. **O Estado de Direito e os Desafios do Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva.
- RODRIGUEZ, J.R.; NOBRE, M. (Coord.). 2009. **Igualdade de direitos entre mulheres e homens**. Brasília: Ministério da Justiça SAL. (Projeto Pensando o Direito).
- _____. (Coord.). 2010. **Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade**. Brasília: Ministério da Justiça SAL. (Projeto Pensando o Direito).

Jurisprudência

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p.

_____. 2007a. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002**, desembargador relator Romero Osme Dias Lopes.

_____. 2007b. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 19** (em tramitação). Petição inicial disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADCN&s1=19&processo=19>>. Último acesso em: 4 Set. 2010.

_____. 2008. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Criminal 6208/2008**, desembargador relator Adilson Vieira Macabu.

_____. 2009a. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70029413929**, desembargadora relatora Lais Rogéria Alves Barbosa.

_____. 2009b. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70030827380**, desembargadora relatora Elba Aparecida Nicolli Bastos.

_____. 2009c. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Habeas Corpus 70031748676**, desembargadora relatora Elba Aparecida Nicolli Bastos

_____. 2009d. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Apelação Criminal 2009.025378-7**, desembargador relator Dorival Moreira dos Santos.

_____. 2009e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação 3144/2009**, desembargador relator Adilson Vieira Macabu.

_____. 2009f. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Apelação Criminal 2008.022719-8**, desembargador relator Carlos Eduardo Contar.

_____. 2009g. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Arguição de Inconstitucionalidade em Recurso em Sentido Estrito 2007.023422-4/0002**, Órgão Especial do Tribunal de Justiça.

_____. 2009h. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70029410172**, desembargado relator Marcel Esquivel Hoppe.

_____. 2009i. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70029189206**, desembargador relator Manuel José Martinez Lucas.

_____. 2010a. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Criminal 200905003254**, desembargador relator Siro Darlan de Oliveira.

_____. 2010b. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70028874113**, desembargador relator Jaime Piterman.

_____. 2010c. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. **Apelação Criminal 20100178957**, desembargador relator Manoel Mendes Carli.

_____. 2010d. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Criminal 70036402121**, desembargador relator Marco Antônio Ribeiro de Oliveira.

_____. 2010e. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4424** (em tramitação). Petição inicial disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=maria%20da%20penha&xprocesso=4424>>. Último acesso em: 2 Nov. 2011.

_____. 2011. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 106212**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1231117>>. Último acesso em: 2 Nov. 2011.

NOTAS

1. A denúncia realizada por Maria da Penha Maia Fernandes à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA) avaliou que houve tolerância do Estado quanto à violência doméstica. Maria da Penha é uma biofarmacêutica brasileira que foi vítima de dupla tentativa de homicídio por seu marido em 1983 e que recorreu à Comissão em 1998 diante de irregularidades e demora injustificada do sistema judicial brasileiro.

2. Como discutiremos adiante, a Lei Maria da Penha, em seu Artigo 41, exclui expressamente a aplicação da Lei 9.099/95. Por consequência, excluiria também a aplicação do artigo 88 dessa lei aos casos de violência doméstica contra a mulher, o que significa dizer que as lesões corporais leves praticadas nesse contexto não seriam sujeitas a representação, como as demais. O Artigo 41 da Lei Maria da Penha, além de ter sido objeto de questionamento pela jurisprudência, como trataremos com mais detalhe ao longo deste texto, gerou dúvidas no que diz respeito à dispensa da representação da vítima. Isso porque o Artigo 16 da Lei Maria da Penha estabelece que, se a vítima dos crimes de que a Lei trata quiser renunciar à representação, terá que comparecer perante ao juiz, em audiência específica com tal finalidade. Diante dos dois dispositivos, levantou-se dúvida sobre o tipo de ação a que se submete a lesão corporal dolosa leve contra a mulher - incondicionada (observando-se a vedação de aplicação do Artigo 88 da Lei 9.099/95 nos casos tratados pela Lei Maria da Penha) ou condicionada à representação da vítima, de acordo com interpretação baseada no Artigo 16 da Lei Maria da Penha. Outra interpretação, entretanto, afirma que não se trata de incoerência da Lei Maria da Penha, mas que a representação mencionada pelo Artigo 16 se aplicaria para outros crimes, que não o da lesão leve, como por exemplo a ameaça (que também requer representação da vítima).

3. O Brasil é constituído por 27 unidades federativas estaduais. Cada uma delas possui um Tribunal de Justiça (TJ) competente para julgar, principalmente, recursos de decisões de juízos singulares de primeira instância. Os juízes que atuam nos Tribunais de Justiça são chamados de desembargadores. Como instâncias máximas do Poder Judiciário, encontram-se o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). O primeiro é responsável por julgar

principalmente todos os recursos oriundos dos TJ. Por outro lado, o STF é responsável por julgar casos que envolvam questões constitucionais.

4. Entre as maneiras de se promover o controle concentrado de constitucionalidade, destacam-se, para as finalidades deste texto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC). A ADI tem como objetivo declarar em abstrato a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, enquanto a ADC tem como objetivo declarar em abstrato a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, I, a, da Constituição Federal do Brasil). A ADI também é utilizada com o objetivo de que se confira à lei ou ao ato normativo federal ou estadual determinada interpretação "conforme à Constituição", mecanismo hermenêutico utilizado por magistrados no Brasil, a partir do qual se confere à norma em questão uma interpretação que coaduna com os dispositivos constitucionais. A legitimidade para propor tais ações é restrita. No caso da ADI e da ADC, são competentes para propor a ação: a) o Presidente da República; b) a mesa do Senado Federal; c) a Mesa da Câmara dos Deputados; d) a Mesa da Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; e) o Governador do Estado e do Distrito Federal; f) o Procurador Geral da República; g) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; h) partido político com representação no Congresso Nacional; i) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

5. A seleção de jurisprudência via acervo digital possui algumas limitações, sendo a principal delas a insegurança a respeito da disponibilização de todas as decisões referentes aos termos procurados. Ainda que não se possa tirar conclusões a respeito do universo de casos efetivamente julgados, estamos diante de todos os casos que os Tribunais disponibilizaram ao público.

6. O acórdão do julgamento pelo STF ainda não fora publicado à época da finalização deste texto. A descrição do julgamento se faz aqui tomando por base a declaração e leitura pública dos votos pelos ministros durante a sessão de julgamento, veiculada integralmente pela TV Justiça e disponível em: <<http://www.youtube.com/playlist?list=PL18BEF1AC0B1D43AA&feature=plcp>>. Último acesso em: 2 Nov. 2011.

ABSTRACT

The objective of this study was to identify the main positions regarding the constitutionality of the Maria da Penha law (Law 11340/2006) in the Brazilian judicial system. As a result of political demands of the Brazilian feminist movement, the law has been at issue in the public sphere, and its constitutionality before the Supreme Federal Court has been pursued. The following issues were identified: i) a questioning of the law as a whole, considering its distinguished treatment of women, ii) a questioning of the law in that it precludes the enforcement of Law 9099/95; iii) the legislative competence to define petty crimes, iv) the support for subjection of the Judicial Branch and v) the constitutionality of law without background reasoning. By examining the arguments used in Courts of Justice, we intend to demonstrate how the establishment of the law is not limited to the legislative act, and the Judiciary can be the stage for disputes.

KEYWORDS

Maria da Penha law – Constitutionality – Judiciary – Public sphere – Theory of law

RESUMEN

Este estudio tuvo como objetivo mapear las principales posiciones sobre la constitucionalidad de la Ley Maria da Penha (Ley 11.340/2006) en el sistema judicial brasileño. La Ley, fruto de las luchas políticas del movimiento feminista brasileño, ha sido objeto de discusiones en la esfera pública y de acciones que buscan consolidar su constitucionalidad frente al Supremo Tribunal Federal (STF). Las posiciones identificadas son las siguientes: i) el cuestionamiento de la ley *in totum*, debido a atribuir un trato diferenciado a la mujer; ii) el cuestionamiento de la ley por impedir la aplicación de la ley 9099/95; iii) posiciones que discuten la competencia legislativa para definir crímenes de menor potencial ofensivo; iv) posiciones de subordinación a la jerarquía del Poder Judicial y v) posiciones que asumen la constitucionalidad de la ley sin ofrecer fundamentación para ello. Al analizar los argumentos utilizados en los Tribunales de Justicia, pretendemos demostrar que la creación del derecho no se resume al momento legislativo y que el Poder Judicial también es un palco de esas disputas.

PALABRAS CLAVE

Ley Maria da Penha – Constitucionalidad – Judicial – Esfera pública – Teoría del derecho



SIMON M. WELDEHAIMANOT

Simon M. Weldehaimanot é bacharel (Universidade de Asmara, 2003), mestre em Direito (Universidade de Pretoria, 2006) e, atualmente, candidato a doutor na *Notre Dame Law School* e professor adjunto na *The Women's College*, Universidade de Denver. A área de interesse do autor abrange direito internacional dos direitos humanos e democratização, com foco específico no Sistema Africano de Direitos Humanos e em temas como direito de governança democrática, direito à autodeterminação, direitos das minorias e dos povos indígenas e efeito desses direitos sobre formas de governo e estrutura constitucional dos Estados multinacionais.

Email: sweldeha@nd.edu; simoxen2001@gmail.com

RESUMO

Os órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos têm contribuído para o processo de especificação de normas além dos próprios tratados. No entanto, em alguns casos, esses órgãos têm evitado princípios complexos que precisam urgentemente de elaboração. Em relação ao direito à autodeterminação, vital na África, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) teve dois casos relevantes: *Katanga* (disposto em menos de uma página) e *Southern Cameroons*, que, em vez de aperfeiçoar, obscureceu a importante contribuição do caso *Katanga* ao não distinguir os aspectos interno e externo do direito à autodeterminação. Consequentemente, a CADHP fez com que o direito à autodeterminação interna quase não esteja disponível aos “povos”. Este artigo examina criticamente o raciocínio da CADHP.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura

Recebido em janeiro de 2012. Aceito em maio de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Autodeterminação – Direito Constitucional – Autonomia – Secessão – *Southern Cameroons*



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

A CADHP NO CASO SOUTHERN CAMEROONS

Simon M. Weldehaimanot

1 Introdução

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é conhecido por sua indeterminação. Há um problema comum no direito internacional: na ausência de procedimento adequado para resolução de litígios, regras complexas são formuladas (CRAWFORD, 1994, p. 23). Robert Lansing, por exemplo, descrevia o direito à autodeterminação como “carregado de dinamite” (CASSESE, 1996, p. 22). Por essa razão, “a necessidade de uma postura baseada em princípios sobre autodeterminação nunca foi tão grande. A maioria dos conflitos violentos de grande escala agora ocorre no interior dos Estados e não entre eles, e em muitos casos de conflito intraestatal de grande escala, a autodeterminação é uma questão - às vezes a questão” (BUCHANAN, 2003, p. 332). “Nos últimos anos, as pessoas têm se massacrado umas às outras a respeito de qual é a correta aplicação da autodeterminação nacional na Etiópia, Afeganistão, Bósnia, Iraque, Sri Lanka, Azerbaijão, Vietnã e em muitas outras partes do mundo.” (TILLY, 1993, p. 31). O problema não pode ser exagerado:

Atualmente, existem aproximadamente 26 conflitos armados por autodeterminação em curso. Alguns estão ocorrendo em menor nível de violência irregular ou terrorista; outros correspondem a conflitos armados internos mais regulares, com grupos separatistas mantendo o controle sobre áreas significativas de território com exclusão do governo central. Além desses conflitos ativos, estima-se que existam outras 55 ou mais campanhas para autodeterminação que podem se tornar violentas se forem ignoradas, com mais 15 conflitos considerados provisoriamente resolvidos, mas em risco de retomada. Conflitos por autodeterminação, portanto, permanecem extremamente relevantes, como demonstrou o mais recente episódio envolvendo a Geórgia.

(WELLER, 2009, p. 112).

Embora o explosivo direito à autodeterminação tenha cerca de 90 anos, ainda o “direito internacional [...] não oferece suporte conceitual e institucional coerentes para formas de autodeterminação menos independentes e para um método, baseado em princípios, de averiguação de quando são adequados modos mais limitados de autodeterminação” (BUCHANAN, 2003, p. 331). De fato, “o mundo ainda tem que decidir se a secessão é válida, e o direito internacional deve fornecer o mecanismo para avaliar tal decisão” (WASTON, 2008, p. 292-293). Pode-se argumentar que “um direito de secessão que atinja o equilíbrio adequado entre a autodeterminação e a integridade territorial promoverá maior estabilidade, fornecendo meios pacíficos para resolver disputas étnicas e trazer à luz pseudo-Estados *de facto* independentes” (WASTON, 2008, p. 292-293). Na verdade, para além disso, alguns sustentam que a “criação e implementação de regras predefinidas no direito internacional relativo à divisão e à secessão têm potencial significativo de reduzir o risco de conflito a um custo relativamente baixo” (RICHARDSON, 2009, p. 716).

No entanto, embora ciente da indeterminação do DIDH, é importante admitir que, independentemente da intensidade da normatização, o direito não pode ser livre de ambiguidade a ponto de que tribunais e juízes se tornem desnecessários. É por essa razão que o direito internacional - especificamente, o Artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ) - reconhece “as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito”. Quando a indeterminação é inevitável, a solução tem sido buscada a partir de procedimentos e órgãos jurisdicionais. O DIDH tem muitas instituições judiciais e quase-judiciais que contribuíram para o processo de especificação de normas além dos tratados de direitos humanos, “tanto por meio da aplicação dos parâmetros protetivos a casos específicos, quanto por meio da interpretação geral das disposições do tratado” (CAROZZA, 2003, p. 59). Na verdade, a especificação da norma parece ser uma das mais importantes contribuições do aparato de proteção dos direitos humanos, em grande parte pouco eficaz.

Infelizmente, essa importante tarefa de interpretar o DIDH não é bem utilizada. Não apenas as demoram para serem emitidas, mas também a argumentação nem sempre é aprofundada, razão pela qual não consegue impor respeito. Além disso, por vezes, de forma pouco convincente, é dito às partes lesadas - que mereceriam encorajamento por buscar solução para suas reivindicações em tribunais, e não por meio da força da arma - que elas não têm nenhum recurso no plano internacional.

O principal motivo parece ser que as instituições quase-judiciais competentes para analisar violações de direitos humanos e interpretar direitos são inadequadamente equipadas. Elas são muitas vezes confrontadas com problemas complexos que tendem a preferir evitar. A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), que é uma das instituições de monitoramento da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana), é um bom exemplo. No passado, a maior parte da culpa era atribuída à União Africana por não financiar adequadamente a CADHP. No entanto, mesmo na presença de recursos, a “criatividade e sabedoria daqueles que executam o sistema”, de vez em quando lamentavelmente em falta, “são absolutamente cruciais” (HEYNS, 2004,

p. 701). Por exemplo, o procedimento litigioso perante a CADHP é criticado de forma convincente não apenas pelo tempo indevido que toma, mas também por não contribuir para o avanço da jurisprudência (WELDEHAIMANOT, 2010, p. 14-38).

Em 1995, a CADHP teve oportunidade de articular o direito à autodeterminação no contexto pós-colonial em um importante caso: *Katanga*. No caso *Katanga*, a CADHP foi convidada a reconhecer que o Congresso dos Povos Katangueses era um movimento de libertação com direito a receber apoio na conquista da independência de Katanga, região no Zaire (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS – ACHPR, *Katangese Peoples' Congress v Zaire*, 1995, para. 1). Além disso, a CADHP foi solicitada a reconhecer a independência de Katanga e, em seguida, “ajudar a proteger a evacuação do Zaire de Katanga”. A CADHP dispôs sobre o caso *Katanga* em menos de meia página e que foi, com razão, criticada por não desenvolver a jurisprudência do direito à autodeterminação.

Em 2003, a CADHP recebeu um caso bastante similar: *Southern Cameroons*. Quatorze camaroneses de uma área por eles chamada de Camarões do Sul peticionaram à CADHP alegando violação de vários direitos dos camaroneses anglófonos, dentre eles o direito à autodeterminação. A violação foi supostamente causada pela revogação de uma constituição federal e sua substituição por um Estado unitário em que camaroneses anglófonos eram supostamente dominados. Nesse caso, não só a CADHP deixou de aprofundar o caso *Katanga*, mas contribuiu para causar confusão a respeito do único ponto importante de contribuição do caso *Katanga* para a jurisprudência do direito à autodeterminação.

A parte II deste artigo faz alusão ao indeterminado, porém muito temido, direito à autodeterminação. A parte III critica o raciocínio infundado da CADHP, em comparação à jurisprudência convincente que estava disponível antes do caso *Southern Cameroons* e que a CADHP deveria ter consultado. A parte III discute a sensata jurisprudência que havia sido construída antes da decisão da CADHP e atualiza a questão, refletindo sobre um recente parecer consultivo da CIJ. Considerando a especificidade do direito à autodeterminação adquirida como resultado de discursos acadêmicos e judiciais, a Parte IV é concluída com a observação de que os remédios eventualmente dados pela CADHP poderiam ter sido mais específicos. A especificação de normas e criação de jurisprudência, e não o fornecimento de alívio real a vítimas de violação dos direitos humanos, têm sido a contribuição mais notável das instituições quase-judiciais de monitoramento dos direitos humanos. No entanto, ainda é preciso mais seriedade.

2 O Indeterminado Direito à Autodeterminação

Desde sua origem, o direito à autodeterminação é, naturalmente, controverso. Quase todos os escritores lamentaram a natureza indeterminada desse direito. O mais profético foi Robert Lansing, que advertiu que “uma aplicação desse princípio é perigosa para a paz e a estabilidade [...]”. O termo é carregado de dinamite. Suscitará esperanças que nunca poderão ser realizadas.” Assim Lansing compartilhou seu medo: “Custará milhares de vidas. No final, está fadado a ser desacreditado, a ser chamado de sonho de um idealista que não consegue perceber

o perigo até ser demasiado tarde, para impedir o progresso daqueles que tentam colocar o princípio em vigor. Que desgraça esse termo ter sido alguma vez proferido! Que miséria isso causará!” (CASSESE, 1996, p. 22) Para Klabbers, o “direito à autodeterminação é facilmente qualificado como uma das normas mais controversas do direito internacional” (KLABBERS, 2006, p. 186). Para Jennings, a doutrina da autodeterminação dos povos “na verdade foi ridícula, porque os povos não podem decidir até que alguém decida quem são os povos” (JENNINGS, 1956, p. 55-56). Para Grant, “autodeterminação notoriamente não tem um conteúdo jurídico concreto. Em particular, falta uma estrutura de procedimentos para sua realização” (GRANT, 1999, p. 11). “Autodeterminação”, assim parecia a Fox, “tornou-se ou tudo ou nada” (FOX, 1995, p. 733). Para Castellino, “no âmbito do direito internacional, a autodeterminação tornou-se todas as coisas para todos os homens” (CASTELLINO, 2000, p. 1).

O povo de um Estado não tem aspirações, preferências e demandas homogêneas; e o direito à autodeterminação não explica como desejos conflitantes devem ser reconciliados ou arbitrados. Além disso, a indeterminação está relacionada com o “povo ou povos” que têm a titularidade do direito, o conteúdo do direito e as circunstâncias em que o direito pode ser exercido. Além disso, quase todos os doutrinadores na área apontaram um conflito entre o direito à autodeterminação e o princípio da integridade territorial dos Estados.

O direito à autodeterminação é indicado em diversos tratados, declarações e resoluções. Mesmo que uma leitura literal de todos os pronunciamentos de autodeterminação pareça inútil, uma breve reformulação é importante. De maneira incerta, o Artigo 1(2) da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que um dos propósitos da ONU é “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos”. “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos”, o Artigo 55(c) da Carta ainda determina que a ONU deva promover “o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

O Parágrafo 2 da Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais dispõe que “Todos os povos têm o direito à autodeterminação; em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” (UNITED NATIONS, 1960). Mas o Parágrafo 6 da mesma declaração acrescenta uma qualificação que os pronunciamentos subsequentes sobre o direito à autodeterminação repetiram quase sistematicamente: “Qualquer tentativa visando à interrupção parcial ou total da unidade nacional e a integridade territorial de um país é incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.” Além disso, o Parágrafo 7 acrescenta que todos os Estados são obrigados a “observar fiel e rigorosamente as disposições da Carta das Nações Unidas [...] com base na não ingerência, igualdade nos assuntos internos de todos os Estados e respeito aos direitos soberanos de todos os povos e a sua integridade territorial” (UNITED NATIONS, 1960). O Artigo comum 1(1) do Pacto

Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) dispõe que “Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” (UNITED NATIONS, 1966a, 1966b).

No entanto, o texto da Declaração sobre Relações Amistosas e Cooperação entre Estados é especialmente importante, pois indicou que, em alguns casos, o direito à autodeterminação pode substituir a integridade territorial de um Estado e garantir a secessão. Para sua integridade territorial ser mantida, a Resolução indica que os Estados devem “conduzir-se em conformidade com o princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos [...] e, portanto, sob um governo que represente todo o povo que pertence ao território, sem distinção de raça, credo ou cor” (UNITED NATIONS, 1970). Portanto, a Resolução sugere que há uma autodeterminação que pode ser realizada sem afetar o território do Estado (*autodeterminação interna*) e outra que afeta o território (*secessão ou autodeterminação externa*).

O Artigo 20(1) da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos estabelece para “todos os povos” “um direito imprescritível e inalienável à autodeterminação. Eles determinarão livremente o seu estatuto político e buscarão seu desenvolvimento econômico e social segundo a política livremente escolhida.” (AFRICAN UNION, 1981). O Artigo 3 da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas afirma que “Os povos indígenas têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” (UNITED NATIONS, 2007) Esses não são os únicos documentos em que está previsto o direito à autodeterminação.

3 Determinando o Indeterminado

É inútil, porém, lamentar indefinidamente a natureza indeterminada do direito à autodeterminação e não fazer nada sobre isso. O direito internacional (Artigo 38 do Estatuto da CIJ) reconhece “as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais altamente qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para determinação das regras de direito”. Na realidade, as decisões judiciais desenvolvem regras indeterminadas de forma mais razoável e coerente. Portanto, as seções a seguir tentam preencher a indeterminação com base em sólidas decisões judiciais.

3.1 *Jurisprudência anterior ao caso Southern Cameroons*

A partir de 1920 foram detalhados alguns aspectos do direito à autodeterminação. Como as normas evoluíram, a interpretação do direito também evoluiu. No entanto, não há necessidade aqui de narrar essa história contraditória. A CIJ teve seis oportunidades para abordar o direito à autodeterminação. No *Caso Disputa Fronteiriça* [*Frontier Dispute Case*] (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ, *Burkina Faso v. Mali*, 1986, p. 567), a CIJ afirmou que

a manutenção do status quo territorial na África é muitas vezes vista como a alternativa mais sensata para preservar o que foi alcançado pelos povos que lutaram pela sua independência e para evitar qualquer interrupção, o que privaria o continente dos ganhos obtidos com muito sacrifício”

(ICJ, *Burkina Faso v. Mali*, 1986, p. 567).

No caso *Katanga*, a CADHP foi também confrontada com a questão da secessão baseada no direito à autodeterminação *vis-à-vis* integridade territorial de um Estado Africano. Neste caso, a CADHP apresentou um ponto significativo. Ela percebeu que a autodeterminação pode ser exercida sob diferentes formas de regimes de autonomia, como autogoverno, governo local, federalismo, confederação ou qualquer outra forma de relação em que se tenha plena consciência de outros princípios reconhecidos, como soberania e integridade territorial. Ao estabelecer a base para o que mais tarde foi chamado secessão de reparação, a CADHP observou que:

Na ausência de provas concretas de violações de direitos humanos a ponto de questionar a integridade territorial do Zaire, e na ausência de evidências de que o povo de Katanga seja privado do direito de participar do governo [...] Katanga é obrigado a exercer uma variante da autodeterminação que é compatível com a soberania e a integridade territorial do Zaire.

(ACHPR, *Katangese Peoples' Congress v Zaire*, 1995, para. 6).

Posteriormente, o Comitê de Direitos Humanos do PIDCP refletiu sobre o direito e contribuiu com um ponto significativo. Muitos Estados e alguns estudiosos sustentam que, depois de concluída a descolonização, o direito à autodeterminação expirou. Nesse contexto, o Comitê de Direitos Humanos esclareceu que o alcance da autodeterminação não se restringe a povos colonizados, mas continua a regular os processos constitucionais e políticos no interior dos Estados (UNITED NATIONS, 1994, para. 296). Mais tarde, em seu parecer sobre a reivindicação de Quebec de separar-se unilateralmente do Canadá, a Suprema Corte do Canadá declarou que:

O direito internacional prevê que o direito à autodeterminação será exercido pelos povos, no âmbito dos atuais Estados soberanos e constantemente com a manutenção da integridade territorial desses Estados. Quando isso não for possível, em circunstância excepcional [...] pode surgir o direito de secessão.

(CANADA, *Reference re Secession of Quebec*, 1998, para. 130, 311).

O Tribunal observou ainda que:

um Estado cujo governo representa o conjunto do povo ou povos residentes em seu território, baseado em igualdade e sem discriminação, e respeita os princípios da autodeterminação em seus próprios mecanismos internos, tem direito à proteção sob o direito internacional de sua integridade territorial.

(CANADA, *Reference re Secession of Quebec*, 1998, para. 130, 311).

Quando se trata de “povo” como titular desse direito, há consenso em um aspecto: povo sob domínio colonial ou dominação estrangeira. No momento, não existem povos nessas condições. No entanto, dado que a autodeterminação tem aplicação pós-descolonização, tornou-se importante definir quem tem a titularidade desse direito. A pergunta mais útil para definir tais titulares é questionar quem reivindicou o direito à autodeterminação. Características de identificação permanente são úteis, mas mesmo com essas marcas, tais como sexo, a autonomia do grupo nem sempre é exigida. As mulheres, por exemplo, embora oprimidas em muitos Estados, nunca pediram um Estado separado ou província autônoma onde os homens se tornassem estrangeiros com passaporte diferente. O mesmo é certamente verdade quanto a trabalhadores, gays ou lésbicas.

Contudo, raça, etnia, cultura, estilo de vida econômico e separação histórica são fatores essenciais para a busca de um Estado separado. Há um crescente consenso sobre a definição de “povo”. No caso *Southern Cameroons*, a CADHP, contando com especialistas, concluiu que quando um grupo de pessoas manifesta tradição histórica comum, identidade racial ou étnica, homogeneidade cultural, unidade linguística, afinidades religiosas e ideológicas, conexão territorial e uma vida econômica comum, pode ser considerado como um “povo” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 170). No caso *Kosovo* da CIJ, uma opinião em separado considerou uma “conjugação de fatores, de natureza objetiva e também subjetiva, tais como tradições e cultura, etnia, laços e heranças históricos, língua, religião, senso de identidade ou parentesco, a vontade de constituir um povo”. A esses fatores, “um significativo aspecto” foi adicionado: “sofrimento comum” cria um forte senso de identidade (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 228).

Dúvidas têm surgido sobre se os diferentes povos que passaram por uma experiência colonial comum há décadas podem, de fato, ser considerados como “povo”. Mas mesmo essa questão está bem resolvida. O caso dos eritreus é similar à situação em Camarões do Sul. Eritreus pertencem a nove distintos grupos étnicos com diferentes línguas, cultura, religião e história econômica e política, mas eles estiveram mais de 60 anos sob o mesmo manto colonial, o que forjou uma identidade comum. Em relação aos eritreus, o Tribunal Permanente dos Povos decidiu que

Povo da Eritreia não constitui uma minoria nacional no interior do Estado. Eles têm as características de um povo [...] Em sua qualidade como um povo, eles têm o direito de viver livremente, e sem prejuízo da sua identidade e cultura nacionais, dentro dos limites do seu próprio território como delimitado durante o período colonial até 1950.

(ROAPE, 1982, p. 39-52).

Assim, no caso *Southern Cameroons*, a CADHP está certa ao considerar que as pessoas de Camarões do Sul podem ser consideradas como um povo (ACHPR, *Katangese Peoples' Congress v Zaire*, 2009, para. 179).

É verdade que, no caso *Kosovo*, a CIJ observou que muitos aspectos da autodeterminação são “assuntos sobre os quais visões radicalmente diferentes

foram manifestadas” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 82). A falta de consenso pode justificar a desqualificação dos publicistas como meio auxiliar para a determinação do direito internacional. No entanto, a riqueza do debate deveria ter intensificado a argumentação da CADHP em *Southern Cameroons*.

3.2 Camarões do Sul: ruptura jurisprudencial e retrocesso

A raiz da questão no caso *Southern Cameroons* é típica da crise ligada à história colonial da África e da identidade herdada. O atual Camarões tornou-se uma colônia alemã no final do século XIX (KONINGS, 2005, p. 278). Em consequência da Primeira Guerra Mundial, a Alemanha derrotada foi obrigada a renunciar a suas colônias além-mar. Assim, o atual Camarões foi dividido em administração francesa e britânica sob o sistema de mandato da Liga das Nações e, mais tarde, do Sistema de Tutela das Nações Unidas (MCPHEETERS, 1960, p. 367-375). A parcela francesa de Camarões constituiu a maior parte do território e as regiões norte e sul de Camarões administradas pela Grã-Bretanha consistiam em “duas regiões estreitas e não contíguas na fronteira da Nigéria que se estende desde a Costa Atlântica ao Lago Chade” (KONINGS; NYAMNJOH, 2003, p. 23). Essa região norte de Camarões, posteriormente, tornou-se parte da Nigéria, enquanto Camarões do Sul, mais tarde, juntou-se a Camarões francês.

O Camarões francês obteve a independência em 1º de janeiro de 1960 como República dos Camarões ou *La République du Cameroun*. Sob os auspícios das Nações Unidas, um plebiscito foi realizado em Camarões do Sul em 1º de outubro de 1961 para determinar o destino de descolonização do território, e o povo de Camarões do Sul decidiu juntar-se à independente República dos Camarões (EBAI, 2009, p. 632). Vale observar que a reunificação de Camarões do Sul com a República dos Camarões ocorreu apesar da divisão entre anglófonos e francófonos (KONINGS; NYAMNJOH, 1997, p. 207-229). Até o momento, como os autores da denúncia salientaram,

Camarões do Sul esteve [...] sob o domínio britânico de 1858 a 1887, e depois de 1915 a 1961, um período total de quase 80 anos. Essa longa conexão britânica deixou uma marca indelével no território, legando-lhe uma herança anglo-saxônica. A língua oficial do território é o inglês. Sua cultura educacional, jurídica, administrativa, política, governamental e institucional e sistemas de valores são todos de derivação inglesa.

(GUNME et al., 2004 apud ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 11).

Por essa razão, a associação inicial dos dois territórios tomou a forma de uma República Federal constituída pelas duas partes. Desde o início, a liderança política da República dos Camarões de língua francesa preferiu uma forma unitária a uma estrutura federal: federalismo foi tomado “como um estágio inevitável no estabelecimento de um Estado unitário forte” (KONINGS; NYAMNJOH, 1997, p. 210). Portanto, as estruturas federais constitucionais e administrativas adotadas no momento do reagrupamento de Camarões do Sul com a República dos Camarões, como um resultado do plebiscito de 1º de outubro de 1961, foram progressivamente alteradas (STARK, 1976, p. xx). No

final, a estrutura federal do Estado foi abolida em 20 de maio de 1972, em violação das cláusulas constitucionais que estabeleciam a federação. Em suma, esse movimento tem decepcionado o povo de Camarões do Sul, levando-o a exigir a restauração da Constituição Federal para total separação de Camarões.

Em 9 de janeiro de 2003, *Kevin Mgwanga Gunme* e outros 13 peticionários apresentaram uma denúncia perante a CADHP contra a República dos Camarões, originando o caso já referido neste artigo como *Southern Cameroons*. Alegaram, entre outras violações, que, durante décadas, os habitantes de Camarões do Sul foram vítimas da negação do direito à autodeterminação. Dois pontos importantes aqui são a assistência que foi solicitada e o remédio que deveria ter sido dado. Os peticionários não foram claros quanto à assistência que buscavam. Entre outras coisas, eles pediram à CADHP “para reafirmar o direito inerente, imprescritível e inalienável do povo de Camarões do Sul à autodeterminação” (GUNME et al., 2004 apud ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 11). A declaração emitida em 3 de abril de 1993 por elites de Camarões do Sul, a Declaração de Buea, elabora melhor a assistência. Foi declarado que “a única reparação adequada para corrigir os danos causados a Camarões de língua inglesa e seu povo, desde a instituição do Estado Unitário, é um retorno à forma original do governo de Camarões Reunificado” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 14). A declaração emitida um ano depois, em maio de 1994, a Proclamação Bamenda, lamenta que as propostas constitucionais não tenham surtido efeito. “Se o Governo persistir em sua recusa em se engajar em significativas negociações constitucionais ou se deixar de participar em tais negociações dentro de um prazo razoável”, a Proclamação sugeriu que então perseguirá uma declaração de independência do “território anglófono de Camarões do Sul” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 15). Essa declaração de independência foi feita em 30 de dezembro de 1999. Na verdade, há um governo no exílio. É, portanto, evidente que a aprovação dessa declaração foi implicitamente buscada como um alívio.

Há cerca de sete requisitos de admissibilidade a serem cumpridos para que um caso ou uma comunicação sejam analisados pela CADHP, mas nem todos são relevantes para este artigo. De acordo com o Artigo 56(2) da Carta Africana, as comunicações devem ser examinadas pela CADHP se elas forem “compatíveis” com a Carta da Organização de Unidade Africana ou com a Carta Africana. A Carta da Organização de Unidade Africana é atualmente substituída pelo Ato Constitutivo da União Africana. A interpretação literal dessa disposição é que a violação reclamada deve ser compatível com um instrumento, não necessariamente com ambos. Essa parece ser a posição da CADHP, pois se preocupou em afirmar apenas a “condição relativa à compatibilidade com a Carta Africana”, o que foi considerado cumprido no caso *Southern Cameroons* (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 71-72).

Todavia, parece que a compatibilidade tem sido interpretada de tal forma que os principais objetivos e princípios do Ato Constitutivo são tidos como os limites nos quais os direitos consagrados na Carta Africana serão estabelecidos. Um dos principais objetivos da União Africana como disposto no Artigo 3(b) do Ato Constitutivo é “defender a soberania, integridade territorial e independência de seus Estados-Membros”. Um princípio fundamental estabelecido no Artigo 4(b) é “o respeito às fronteiras existentes na conquista da independência”. Na verdade, em afirmação no caso *Katanga*, e também em *Southern Cameroons*, a CADHP se sentiu

obrigada a manter a integridade territorial do Estado-parte em causa. Como consequência, a CADHP não pode supor, consentir ou incentivar a secessão como uma forma de autodeterminação para Camarões do Sul. Isso colocará em risco a integridade territorial da República de Camarões

(ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 190).

Muito claramente, a CADHP chegou a ponto de afirmar que a “Carta Africana não pode ser invocada por um peticionário para ameaçar a soberania e a integridade territorial de um Estado-parte” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 191).

Para que um caso seja considerado pela CADHP, os recursos locais (nacionais) devem ter sido esgotados, ou sua não-disponibilidade ou ineficácia, convincentemente demonstradas. Outro ponto interessante no caso *Southern Cameroons* é que os peticionários alegaram que “não existem recursos internos a serem esgotados em relação ao pedido de autodeterminação, porque essa é uma questão para um fórum internacional, e não para o âmbito doméstico”; além disso, afirmaram que “o direito à autodeterminação é uma questão que não pode ser determinada por um tribunal nacional” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 81). Essa afirmação é bastante verdadeira. Os problemas fundamentais que a heterogeneidade social colocou para os Estados africanos emergentes quando eles começaram sua existência política não diminuíram mesmo após mais de 40 anos que o primeiro país africano conseguiu a independência do domínio colonial (SELASSIE, 2003, p. 52). Diante dessa realidade, a solução que muitos Estados africanos adaptaram para esse problema foi a unidade nacional forçada. Temendo que o reconhecimento oficial da diversidade fomentasse conflitos de lealdade e separatismo, praticamente todos os Estados africanos têm evitado chegar a um acordo com sua heterogeneidade, e até os anos 90 era muito incomum algum Estado refletir sua diversidade em sua constituição ou leis (SELASSIE, 2003, p. 53).

De fato, no caso *Southern Cameroons*, o Estado demandado concordou que “não existem recursos locais para reivindicação de autodeterminação” e pareceu justificar sua posição ao argumentar que o direito à autodeterminação do povo de Camarões do Sul foi resolvido quando este, no contexto da descolonização, exerceu tal direito em favor de se tornar parte do atual Camarões (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 82). Há alguma verdade nessa posição no sentido de que a autodeterminação externa no contexto de antigas colônias é considerada como uma escolha de uma única ocasião e, uma vez exercida, irreversível. Os casos da Somalilândia e da Eritreia são bons exemplos. Devido ao fato de Somalilândia voluntariamente ter aderido à outra Somalilândia para formar a atual Somália, argumenta-se que o direito foi exercido de forma irreversível (WELLER, 2008, p. 39-40). Ao caso da Eritreia, uma ex-colônia italiana, não foi dada muita atenção pelo direito internacional, porque considerou-se que, em 1950, os eritreus escolheram ser parte da Etiópia - um fato contestado por este povo.

No entanto, o fato de que a autodeterminação externa no contexto colonial seja desconsiderada não significa que não haja autodeterminação interna ou secessão de reparação. Nesse sentido, o Estado demandado cometeu um grave erro. Como o Comitê de Direitos Humanos do PIDCP observou, o âmbito da autodeterminação

não se restringe a povos colonizados, mas no interior dos Estados continua a regular os processos constitucionais e políticos (UNITED NATIONS, 1994, para. 296). A demanda dos peticionários, assim como a principal demanda da parte anglófona de Camarões, tem sido por autodeterminação interna. Foi somente quando essa demanda por uma reforma constitucional não foi considerada que a secessão foi exigida. Autodeterminação é direito dos povos e a CADHP considerou que “o povo de Camarões do Sul pode legitimamente reivindicar ser um ‘povo’” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 178).

Tendo constatado que camaroneses do sul são “povos”, em seguida, a CADHP continuou a analisar se eles seriam titulares do direito à autodeterminação (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 182). Essa foi uma questão indevidamente estruturada visto que o direito está expressamente previsto na Carta Africana. Pelo contrário, a CADHP deveria ter questionado se autodeterminação interna ou externa é justificada. O fracasso da CADHP em distinguir autodeterminação interna e externa (secessão de reparação) é fatal e explica a confusão da CADHP, a qual parecia negar a secessão de reparação, como parte do direito à autodeterminação, quando considerou que a “Carta Africana não pode ser invocada por um peticionário para ameaçar a soberania e a integridade territorial de um Estado-parte”. No entanto, o caso *Katanga* demonstrou que uma alta escala de permanentes violações dos direitos humanos pode justificar a invocação da integridade territorial de um Estado (ACHPR, *Katangese Peoples’ Congress v Zaire*, 1995, para. 6).

Mais uma vez, a CADHP estabeleceu um custo muito alto para a autodeterminação interna ao utilizar o padrão da autodeterminação externa (secessão). A CADHP resolveu investigar se a demanda por reforma constitucional (para uma ordem constitucional federal) está inserida no direito à autodeterminação (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 182). Com razão, a CADHP estava convencida de que a questão merece sua determinação e “aceitou que a autonomia dentro de um Estado soberano, no contexto de autogoverno, confederação ou federação, enquanto preserva a integridade territorial de um Estado-parte, pode ser exercida de acordo com a Carta” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 184-191). O Estado demandado afirmou indevidamente que a autodeterminação interna “pode ser exercida pelos peticionários desde que se estabeleçam casos de violações massivas de direitos humanos, ou negação de participação em assuntos públicos” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 191). A CADHP equivocadamente concordou com a posição do Estado: “que para que tais violações constituam a base para o exercício do direito à autodeterminação nos termos da Carta Africana, elas devem acatar o teste estabelecido no caso *Katanga*” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 194). O parâmetro no caso *Katanga* é que deve haver “evidências concretas de violações de direitos humanos [...] juntamente com a negação do povo de seu direito de participar do governo” (ACHPR, *Katangese Peoples’ Congress v Zaire*, 1995, para. 6). “Pela decisão *Katanga*” a CADHP considerou que “o direito à autodeterminação não pode ser exercido, na ausência de prova de violação massiva aos direitos humanos no âmbito da Carta” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 194).

Contudo, esse padrão põe em questão a integridade territorial do Estado-parte. Esse é o padrão que justifica autodeterminação externa (secessão de reparação), e

não uma ordem federal ou qualquer regime de autonomia. Os diversos regimes de autonomia devem ser exercidos sem afetar a integridade territorial, mas afirmar que a violação massiva de direitos humanos é o preço do federalismo ou algum tipo de autonomia nega qualquer conteúdo significativo ao direito de autodeterminação. A CADHP teria sido sensata em concluir que a escala de violação que justifica a secessão de reparação não está presente no Estado requerido. A CADHP também tornou a autodeterminação interna quase indisponível para os povos que são minorias em um Estado, exigindo que qualquer forma de autodeterminação interna “deva levar em conta a vontade comum de toda a população, exercida por meios democráticos, como mediante um referendo, ou outros meios de criação de um consenso nacional. Tais formas de governança não podem ser impostas a um Estado-parte ou a um povo pela CADHP” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 199).

É evidente que existem maiorias e minorias em quase todos os países. Enquanto as maiorias, como em Camarões, preferem uma forma altamente centralizada de governo, as minorias preferem autonomia e autogoverno. Se a natureza do governo é deixada para uma democracia majoritária, será negada às minorias a autonomia que elas desejam. O caso do Sri Lanka é um bom exemplo. É por essa razão que os peticionários argumentaram que não há nenhum remédio doméstico, com o que concordou o Estado demandado.

Dado que o custo estabelecido para a autodeterminação interna é alto demais, ao final, a CADHP “não está convencida de que o Estado Respondente violou o Artigo 20 da Carta”. Apesar de, ao estabelecer as recomendações, a CADHP tentar minimizar o erro de não encontrar violação do direito à autodeterminação, recomendando ao Estado “abolir todas as práticas discriminatórias contra” o povo em questão, as recomendações continuam fracas. Em vez de ordenar a restauração da ordem constitucional federal de 1961, que parece satisfazer a demanda de autodeterminação interna, a CADHP recomendou ao Estado entrar “em diálogo construtivo com os peticionários [...] para resolver as questões constitucionais” (ACHPR, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon*, 2009, para. 215). A CADHP deveria ter sido mais específica e mais ousada em suas recomendações.

3.3 *Kosovo: jurisprudência corrigida*

A mais séria consideração feita sobre o direito à autodeterminação é na recente *Opinião Consultiva sobre Kosovo* proferida pela CIJ dois anos após *Southern Cameroons*. A fundamentação da CIJ demonstra claramente as limitações da CADHP.

A *Opinião Consultiva sobre Kosovo* surgiu devido à solicitação da Assembleia Geral para a CIJ decidir se a declaração unilateral de independência por parte das Instituições Provisórias do Governo Autônomo de Kosovo estava em conformidade com o direito internacional (UNITED NATIONS, 2008). A CIJ ponderou “se fora do contexto de territórios não autogovernados e povos sujeitos à submissão estrangeira, dominação e exploração, o direito internacional de autodeterminação confere à parte da população de um Estado já existente o direito de separação desse Estado” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 82). A decisão da maioria se esquivou de muitas perguntas pertinentes. No entanto, três

juízes estavam conscientes da importante tarefa das instituições judiciais internacionais de especificar as normas. Eles sustentaram que “Muitas das questões jurídicas envolvidas no presente caso exigem a orientação do Tribunal” e, assim, eles ofereceram opiniões em separado (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Separate Opinion of Judge Sepúlveda-Amor, 2010, para. 35).

3.3.1 Sobre secessão e integridade territorial

Surpreendentemente, contra a jurisprudência relativamente estabelecida, a opinião da maioria em *Kosovo* resultou numa posição perturbadora., a qual considerou que “o alcance do princípio de integridade territorial limita-se à esfera das relações entre Estados” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 81). Assim, “o Tribunal considera que o direito internacional geral não contém uma proibição aplicável às declarações de independência” por parte das forças que conduzem uma província (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010, para. 84). Entretanto, a decisão aparentemente perturbadora teve apoio em alguns estudos. De acordo com o Artigo 2(4) da Carta da ONU, “Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial [...] de qualquer Estado.” Alguns doutrinadores interpretam o Artigo 2(4) no sentido de proibir “ataques militares externos, mas não necessariamente contra a subversão por autodeterminação” (SZASZ, 2000, p. 2). O Artigo 2(4) não implica que os indivíduos de um Estado são obrigados a não se rebelar. De fato, em algumas das audiências da *Opinião Consultiva sobre Kosovo*, alguns Estados argumentaram que a norma jurídica internacional de respeitar a integridade territorial dos Estados não se aplica aos povos. A posição da CIJ colocou a decisão da CADHP em *Southern Cameroons* no outro extremo. Para ser justo, no entanto, a opinião da maioria em *Kosovo* não pode ser isentada de críticas.

Enquanto a consideração do princípio da integridade territorial como uma questão de relação interestatal parece verdadeira no âmbito do desenvolvimento inicial do princípio entre Estados europeus, em outras partes do mundo, em particular na África, o princípio teve outros fatores de legitimação. Anteriormente, a CIJ aprovou essa linha de argumentação afirmando que

a manutenção do status quo territorial na África é muitas vezes vista como o mais sensato a fazer para preservar o que foi alcançado pelos povos que lutaram por sua independência e para evitar qualquer ruptura que privaria o continente dos ganhos obtidos com muito sacrifício

(ICJ, *Burkina Faso v. Mali*, 1986, p. 554).

Em *Katanga*, a CADHP deu a entender que apenas as violações de direitos humanos de grandes proporções podem colocar em questão a integridade territorial de um Estado africano. Na ausência de violações de tal nível, Katanga, a província do Zaire, que exigia a aprovação pela CADHP de seu desejo de separação, “é obrigada a exercer

uma variante da autodeterminação que seja compatível com a soberania e a integridade territorial do Zaire”. Assim, a CADHP se sentiu “compelida a defender a soberania e a integridade territorial do Zaire” (ACHPR, *Katangese Peoples’ Congress v Zaire*, 1995, para. 5-6).

Na verdade, “o direito internacional tem desenvolvido uma convincente reverência à finalidade das fronteiras nacionais” (GEORGE, 2007, p. 188). Muitos estudiosos “admitem algum suporte em relação a *uti possidetis** como uma norma do direito consuetudinário regional na América Latina e África, se não como uma norma geral no contexto da descolonização” (RATNER, 1996, para. 599). Alguns tentaram determinar qual dos dois argumentos é mais convincente e “de que lado está o Direito Internacional”. Admitindo que tal decisão seja bastante difícil, eles observam “que a integridade territorial parece ter vencido uma partida importante” (SZASZ, 2000, p. 3-4). Mesmo que tenha havido algumas situações em que a comunidade internacional tenha ignorado o princípio *uti possidetis*, “a precedência do princípio ‘*Uti Possidetis*’ pela comunidade internacional é, definitivamente, a exceção e não a regra” (SHAH, 2007, p. 35). A CIJ, contudo, recusou-se a considerar *uti possidetis* como uma norma imperativa (RATNER, 1996, p. 615). Além disso, *uti possidetis* não impede alterações pós-independência nas fronteiras determinadas por acordo (RATNER, 1996, p. 600).

Portanto, o argumento de que a integridade territorial não é uma norma conflitante para o exercício do direito à autodeterminação por meio de secessão não é pertinente. Ao contrário, “o povo (população) de um território, materializado após a independência como Estado, tem um direito à integridade territorial. Ele detém esse direito, pós-independência, em face da comunidade internacional, e também contra seus próprios cidadãos e grupos étnicos integrantes, os quais geralmente têm o dever de respeitá-la” (WHELAN, 1994, p. 114). Além disso, a prática do Estado é claramente a favor da integridade territorial e a autodeterminação é amplamente compreendida no sentido de algum tipo de autonomia dentro das fronteiras do Estado.

Um dos votos em separado em *Kosovo*, apesar de contrariado por uma opinião divergente, é o mais razoável e mais favorável à maioria dos estudos doutrinários. Nesse voto em separado, e tomando a questão da autodeterminação em relação à integridade territorial, o Juiz Yusuf observou que “o direito à autodeterminação não se tornou nem uma noção jurídica de mero interesse histórico, nem esgotou seu papel no direito internacional após o fim do colonialismo”. No entanto, ele acrescentou que “o direito internacional desfavorece a fragmentação dos Estados existentes e procura proteger suas fronteiras de agressão externa e intervenção. E também promove a estabilidade dentro das fronteiras dos Estados”. Assim, autodeterminação pós-colonial “é um direito que pode ser exercido de forma contínua, particularmente no âmbito de uma relação entre os povos e seu próprio Estado”. “Nessa concepção pós-colonial”, Juiz Yusuf argumentou que “o direito à autodeterminação opera sobretudo dentro dos limites dos Estados existentes sob várias formas e aspectos [...] em que a população ou o grupo étnico vive, constituindo assim direitos internos à autodeterminação” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 7-9).

**Uti possidetis*, “como possuías” em Latim, é um princípio de direito internacional, segundo o qual o território e outras propriedades devem permanecer com quem tem a sua posse. O princípio foi utilizado para exigir que antigas colônias transformassem-se em Estados acompanhando as fronteiras coloniais.

O Juiz Yusuf observou ainda que reivindicações de autodeterminação externa por esses grupos, étnica ou racialmente distintos, representam um desafio ao direito internacional, assim como a seu próprio Estado, e mais frequentemente a toda a comunidade dos Estados.

Para ele, não há um direito geral positivo em direito internacional que habilita todos os grupos étnicos ou raciais distintos nos Estados existentes para reivindicar uma condição de Estado independente, ao contrário do específico direito à autodeterminação externa, que é reconhecido pelo direito internacional em favor de povos de territórios não autogovernados e povos sob submissão estrangeira, dominação e exploração.

Assim, continua ele,

um grupo racial ou etnicamente distinto dentro de um Estado, mesmo que isso o qualifique como um povo para efeitos de autodeterminação, não tem o direito de secessão unilateral simplesmente porque deseja criar seu próprio Estado independente, embora isso possa ser o desejo de todo o grupo.

A razão, de acordo com o Juiz Yusuf, é que “a disponibilidade de tal direito geral no direito internacional reduziria a nada a soberania territorial e a integridade dos Estados e levaria a intermináveis conflitos e caos nas relações internacionais” (ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 10).

Todavia, em vista de sua crescente ênfase nos direitos humanos e bem-estar dos povos dentro das fronteiras do Estado, o Juiz Yusuf também observou que o direito internacional “presta muita atenção aos atos que envolvem atrocidades, perseguição, discriminação e crimes contra a humanidade cometidos no interior de um Estado”. O Juiz Yusuf também reconhece que o direito internacional não fecha os olhos para a situação desses grupos, especialmente nos casos em que o Estado não apenas lhes nega o exercício de seu direito à autodeterminação interna, mas também os submete à perseguição, discriminação e flagrantes violações de direitos humanos ou do direito humanitário.

Sob tais circunstâncias excepcionais o direito dos povos à autodeterminação pode apoiar uma reivindicação a um Estado separado, desde que cumpra as condições previstas pelo direito internacional, em situação específica, tendo em conta o contexto histórico.

(ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 7, 11).

O Juiz Yusuf acrescentou que:

Se um Estado não consegue se conduzir de acordo com o princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, uma situação excepcional pode surgir em que o grupo étnico ou racialmente distinto, tendo sido negada autodeterminação interna, pode reivindicar o direito à autodeterminação externa ou separação do Estado, o que poderia efetivamente colocar em questão a unidade territorial e soberania do Estado.

(ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 12).

Ele, então, ofereceu uma especificidade útil que pode legitimar a pretensão por autodeterminação externa,

Tal como a existência de discriminação contra um povo, sua perseguição devido às suas características raciais ou étnicas, e a negação de estruturas políticas autônomas e acesso ao governo [...] No entanto, mesmo que tais circunstâncias excepcionais existam, isso não implica necessariamente que o povo em causa tenha o direito automático à separação de um Estado. Todos os recursos possíveis para a realização de autodeterminação interna devem ser esgotados.

(ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, separate opinion by Judge Yusuf, 2010, para. 16).

3.3.2 Maiorias *versus* minorias na autodeterminação

Como mencionado anteriormente, o povo em um Estado não é homogêneo em suas aspirações. Por essa razão, nenhum Estado pode conceber um sistema de governança que satisfaça cada cidadão ou residente. Isso torna relevante a busca por uma fórmula que maximize o nível de satisfação da população de um Estado em determinada política, mas isso não tem sido simples.

A existência de grupos de pessoas com os mesmos desejos parece ser uma situação favorável – um grupo menor de pessoas pode se permitir ser governado com base em seus desejos e preferências. Essa postulação, entretanto, assume que o desejo de um grupo populacional não é uma fonte de decepção para outros – uma hipótese que permitiria dividir a população de um Estado em pequenos grupos da população com desejos semelhantes. No entanto, essa hipótese nem sempre é verdadeira. Por exemplo, o federalismo agrada a um segmento do Sri Lanka e decepiona profundamente outros. A união com a Grécia agrada cipriotas gregos e irrita cipriotas turcos. Os fundamentalistas religiosos de um Estado não ficam satisfeitos quando o casamento homossexual é permitido num Estado vizinho, e aqueles que desejam acabar com a pena de morte não ficam contentes quando isso é permitido em um Estado próximo.

Além disso, para um Estado permitir que os grupos sejam governados de acordo com seu desejo e vontade, para fins práticos, o grupo deve ser definido em bases mais permanentes e deve haver muitos temas de consenso, tais como língua, cultura, meio de vida e geografia. São esses pontos comuns em nível mais elevado de permanência que tornam atraente o argumento de dividir os “povos” para favorecer “povos” menores com desejos comuns. As minorias étnicas e os povos indígenas satisfazem a permanência da exigência de pontos em comum. Se os dois requisitos não forem atendidos, um Estado não pode continuar praticar e infinitamente a formar e reformar pequenos grupos, a fim de maximizar a vontade do povo. Além disso, dividir infinitamente os povos em grupos cada vez menores eventualmente levaria a deixar as pessoas viverem suas vidas como quisessem. Em tal situação, assuntos do grupo, como é a governança pública, tornam-se irrelevantes. Não há necessidade de administração se cada indivíduo pode viver livremente como deseja.

Não há muita literatura sobre a vontade do povo como a base da autoridade do governo – um conceito estabelecido no Artigo 21 da Declaração Universal dos

Direitos Humanos (DUDH). Obras sobre a história da elaboração da DUDH não contam nada sobre quem é o povo e se o povo é divisível (MORSINK, 1999, p. 66). Mesmo com a atenção mais detalhada que o Artigo 21 obteve quando a DUDH foi tratada artigo por artigo, não passou pela mente dos participantes que o “povo” precisa de uma definição e mais regras são necessárias para regular uma situação de vontades divididas. Assim, “há um desafio mais imediato relativo ao Artigo 21: como garantir o direito dos indivíduos, grupos e povos a um mínimo de autodeterminação ‘interna’” (ROSAS, 1999, p. 451).

Em relação a desejos mutuamente excludentes, um Estado precisa dispor de uma fórmula para determinar se um desejo pode se sobrepor a outros. Durante muito tempo, esse método tem sido a democracia majoritária. No entanto, a democracia majoritária contém injustiças, especialmente em situações em que segmentos da população de um Estado *continuamente* perdem para a maioria. Para evitar a severidade dessa fórmula, as democracias protegem as minorias por meio de direitos arraigados e do emprego de juízes imparciais. Naturalmente, isso ocorre em contextos nos quais as majorias intencionalmente limitam seu poder. “Embora se possa acreditar que o governo da maioria precise ser limitado e restringido de várias maneiras”, alguns doutrinadores argumentam convincentemente que, em uma criação *ex nihilo* (criação pela primeira vez), “esses limites e restrições podem em última instância não ter nenhum fundamento normativo que não seja uma decisão por maioria simples”. Qualquer restrição jurídica sobre a vontade da maioria é o resultado de “uma maioria simples decidindo que a maioria simples pode não ser a melhor maneira de decidir algumas questões” (ELSTER, 1994, p. 179-180).

Antes do advento do DIDH, a elaboração de uma constituição pode ter sido uma criação *ex nihilo*. Atualmente, no entanto, em certa medida o DIDH regula a ordem constitucional de Estados. Isso significa que nem tudo está à mercê da maioria simples. Não é justo, nem serve a finalidade do direito internacional, dizer aos peticionários para voltar para casa e aceitar o resultado de um referendo. Nesse contexto, a CADHP deveria ter sido mais específica e mais ousada em suas recomendações.

Convém recordar que o Comitê de Direitos Humanos do PIDCP considerou que o direito à autodeterminação não terminou com o fim do colonialismo, mas no interior dos Estados continua a regular os processos constitucionais e políticos (UNITED NATIONS, 1994, para. 296). Um processo de elaboração ou de revisão da constituição não é um evento único relegado à história. Pelo contrário, “Vivemos na era das constituintes. Das cerca de 200 constituições nacionais existentes hoje, mais da metade foi escrita ou reescrita no último quarto de século” (HART, 2003, p. 1). De fato, houve um aumento no número das revisões de constituições. Especialmente após a Primavera Árabe, que levou à queda de muitas ditaduras e regimes autocráticos, há uma proliferação de demandas por novas constituições.

Ao escrever uma nova constituição ou revisar a antiga, queixas de minorias tendem a surgir. Por essa razão, muita atenção tem sido dada ao papel do DIDH na elaboração ou revisão de uma constituição para um Estado. Recentemente, dois estudiosos consideraram o PIDCP como a principal fonte de normas processuais universais, a qual recomenda-se que todos os Estados que contemplam a elaboração

ou revisão de suas constituições considerem (FRANCK; THIRUVENGADAM, 2010, p. 3). Um livro notável sobre o processo de elaboração e revisão de constituições reconhece um recente papel crescente do DIDH como um conjunto de princípios orientadores para o processo de redação e conteúdo de constituições (BRANDT et al., 2011, p. 62). De fato, ao longo do século XX, o DIDH cresceu, de um conjunto restrito de normas para um instrumento para regular detalhadamente a forma pela qual os governos devem ser estruturados. Portanto, o DIDH é agora um embrião de uma emergente *constituição mundial* (EVANS, 2005, p. 1048).

A decisão da CADHP mostra-se ainda mais fraca quando analisada à luz da decisão anterior de que “normas internacionais de direitos humanos devem sempre prevalecer sobre o direito nacional contraditório”, inclusive uma constituição, porque “permitir que o direito nacional tenha precedência sobre direito internacional” “anularia o propósito” do direito internacional (ACHPR, *Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria*, 1999, para. 66). Nesse contexto, as obrigações *erga omnes*, tratados ratificados (pelo Estado prestes a escrever ou revisar uma constituição) ou não ratificados, direito internacional consuetudinário e *soft laws* têm diferentes níveis de autoridade que podem variar entre ser vinculativo ou meramente persuasivo.

Até agora, um processo de elaboração ou revisão de constituição e o conteúdo de uma Constituição têm sido explicados por terminologias e conceitos da ciência política e direito constitucional. No entanto, esses conceitos e terminologias estão intimamente relacionados com disposições do DIDH. Por exemplo, o direito à autodeterminação (como um componente do DIDH) e o federalismo (como um conceito de governo, assim, área de ciência política e direito constitucional) estão relacionados, mas é preciso notar que esse último traz um elemento jurídico vinculante. Por essa razão, minorias numéricas são propensas a usar o direito internacional como uma lei suprema que a Constituição nacional deve respeitar e mais propensas a peticionar a órgãos de monitoramento de tratados a aplicação dos direitos. Tais casos, complexos como são, devem ser acolhidos, já que uma alternativa é que as minorias se rebelam com armas para realizar sua reivindicação.

Mesmo após a identificação do(s) “povo(s)”, o conteúdo do direito à autodeterminação precisa de explicitação. Não há nenhuma razão para que “povos” com direito à autodeterminação não recebam a proteção concedida a minorias étnicas consideradas como não tendo o direito à autonomia territorial. Os direitos das minorias étnicas são as disposições mais próximas de uma definição do conteúdo da autodeterminação interna num Estado que deve respeitar a integridade territorial.

4 Conclusão

Muitas disposições do DIDH são indeterminadas. No entanto, a legislação por si só não torna o direito tão específico a ponto de que juízes sejam desnecessários. A parte específica do direito é estipulada por essas instituições autorizadas a interpretar ou aplicar a lei aos fatos. Talvez por isso o direito internacional reconheça explicitamente as decisões judiciais e os ensinamentos dos publicistas mais altamente qualificados das diferentes nações como meio auxiliar para a determinação das

regras de direito. Os órgãos judiciais e quase-judiciais de monitoramento de tratados de direitos humanos têm contribuído para o processo de especificação da norma além dos tratados de direitos humanos por meio de comentários gerais, resoluções e jurisprudência, talvez de forma demasiadamente parecida com o ato de legislar sob a perspectiva de um tribunal. Por outro lado, em muitos casos, esses órgãos têm evitado princípios complexos que precisam urgentemente de elaboração ou têm discutido em argumentações pouco fundamentadas que obscurecem ainda mais os princípios. Para sermos justos, esses órgãos sofrem de grave falta de recursos, o que evidentemente afeta a qualidade de seus produtos.

Sobre o direito à autodeterminação, tão vital na África, a CADHP teve dois casos relevantes. No primeiro, *Katanga*, a CADHP apresentou menos de uma página de fundamentação, embora, de forma significativa, seja indiretamente reconhecida a existência de secessão de reparação como parte do direito à autodeterminação. Mais de dez anos depois, a CADHP foi confrontada com *Southern Cameroons*. Infelizmente, não só a CADHP não aperfeiçoou *Katanga*, mas também obscureceu a importante contribuição deste caso, deixando de fazer uma distinção entre direito à autodeterminação interna e externa. Consequentemente, a CADHP estabeleceu um padrão muito alto para a autodeterminação interna, usando o mesmo padrão para a secessão. Além disso, a CADHP tornou o direito à autodeterminação interna quase indisponível para “povos” (os peticionários principais) que sejam de etnias numericamente minoritárias. Isso foi determinado pela CADHP quando ela submeteu a natureza da autodeterminação à democracia majoritária. Assim, a CADHP forneceu recomendações brandas que carecem de especificidade.

A CADHP errou ao considerar que o regime político vigente (Estado unitário) e a Constituição de Camarões não violam o direito à autodeterminação do povo de Camarões do Sul. Fatos anteriores mostram que Camarões de língua inglesa optou por fazer parte de Camarões de língua francesa com grande hesitação e sob a condição de que, quando os dois se tornassem um Estado, a forma de governo fosse federal. Assim, a Constituição Federal foi desmantelada sem o consentimento do povo de Camarões do Sul. A mudança de uma forma de governo federal para unitária implica em violação do direito à autodeterminação de Camarões do Sul. Esse é exatamente o caso entre Eritreia e Etiópia – caso em que os peticionários se basearam parcialmente. Em 1952, a ONU reuniu em federação Eritreia e Etiópia, dando à primeira ampla autonomia. Menos de dez anos depois, a Etiópia revogou e substituiu a Constituição Federal por uma unitária. Eritreus ficaram indignados. O Tribunal Permanente dos Povos considerou isso uma violação do direito à autodeterminação dos eritreus. Ao final, uma longa guerra (30 anos) trouxe solução para o caso, visto que a Eritreia vitoriosa foi além da autodeterminação interna para “secessão”.

A CADHP estaria certa em convidar Camarões, o Estado demandado, a retornar à ordem constitucional federal de 1961, sob a qual os peticionários e o povo que eles representam tinham significativo nível de autodeterminação interna. Ao não fazer isso, a CADHP pode também ter contribuído para a crença de que o direito à autodeterminação se realiza não em um tribunal ou na esfera diplomática, mas quando os demandantes se armam e concentram poder.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e Outras Fontes

- AFRICAN UNION. 1981. **African Charter on Human and Peoples' Rights**.
- _____. 2007. **African Charter on Democracy, Elections and Governance**.
- ANGHIE, A. 1993. "The Heart of My Home": Colonialism, Environmental Damage, and the Nauru Case. **Harvard International Law Journal**, v. 34, p. 445-506.
- BRANDT, M. et al. 2011. **Constitution-making and Reform: Options for the Process**. Geneva: Interpeace.
- BUCHANAN, A. 2003. **Justice, Legitimacy, and Self-Determination**. Oxford: Oxford University Press.
- CAROZZA, P.G. 2003. Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. **American Journal of International Law**, v. 97, p. 38-79.
- CASSESE, A. 1996. **Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal**. Cambridge: Cambridge University Press.
- CASTELLINO, J. 2000. **International Law and Self-determination**. Boston, MA: Martinus Nijhoff.
- CORNELL, S. E. 2002. Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective. **World Politics**, v. 54, n. 2, p. 245-276.
- CRAWFORD, J. 1994. **Democracy in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- EBAI, S.E. 2009. The Right to Self-determination and the Anglophone Cameroon Situation. **International Journal of Human Rights**, v. 13, p. 631-653.
- ELSTER, J. 1994. Majority Rule and Individual Rights. In: SHUTE, S.; HURLEY, S.L. 1994. **On Human Rights**. New York, NY: Basic Books.
- EVANS, T. 2005. International Human Rights Law as Power/Knowledge. **Human Rights Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 1046-1068.
- FRANCK, T.M.; THIRUVENGADAM, A.K. 2010. Norms of International Law Relating to the Constitution-Making Process. In: MILLER, L.E.; AUCION, L. (Org.). 2010. **Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- FOX, G.H. 1995. Book Review: Self-Determination in the Post-Cold War Era: A New Internal Focus? **Michigan Journal of International Law**, v. 16, p. 733-781.
- INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. 1997. **Universal Declaration on Democracy**.
- GEORGE, A. 2007. We Had to Destroy the Country to Save It: On the Use of Partition to Restore Public Order During Occupation. **Virginia Journal of International Law**, v. 48, p. 187-210.
- GRANT, T.D. 1999. Extending Decolonization: How the United Nations Might Have Addressed Kosovo. **Georgia Journal of International and Comparative Law**, v. 28, p. 9-53.
- HART, V. 2003. Democratic Constitution Making. **United States Institute of Peace Special Report**, v. 107, p. 1-12.

- HEYNS, C. 2004. The African Regional Human Rights System: The African Charter. *Penn State Law Review*, v. 108, p. 679-702.
- JENNINGS, I. 1956. *The Approach to Self-Government*. Boston: Beacon Press.
- KLABBERS, J. 2006. The Right to be Taken Seriously: Self-Determination in International Law. *Human Rights Quarterly*, v. 28, p. 186-206.
- KONINGS, P. 2005. The Anglophone Cameroon-Nigeria Boundary: Opportunities and Conflicts. *African Affairs*, v. 104, n. 415, p. 275-301.
- KONINGS, P.; NYAMNJOH, F.B. 1997. The Anglophone Problem in Cameroon. *Journal of Modern African Studies*, v. 35, p. 207-229.
- _____. 2003. *Negotiating an Anglophone Identity: A Study of the Politic of Recognition and Representation in Cameroon*. Boston: Brill.
- MCPHEETERS, A.A. 1960. British Cameroons Development Program and Self-Determination. *Phylon*, v. 21, n. 4, p. 367-375.
- MORSINK, J. 1999. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intents*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. 2001. *Inter-American Democratic Charter*.
- OSCE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES. 1999. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*. The Hague.
- RATNER, S.R. 1996. Drawing a Better Line: Uti Possidetis and the Borders of New States. *American Journal of International Law*, v. 90, n. 4, p. 590-624.
- RICHARDSON, N. 2009. Breaking Up Doesn't Have to be So Hard: Default Rules for Partition and Secession. *Chicago Journal of International Law*, v. 9, p. 685-717.
- ROAPE. 1982. Eritrea and the Right to Self-determination. *Review of African Political Economy*, v. 25, p. 39-52.
- ROSAS, A. 1999. Article 21. In: ALFREDSSON, A.; EDIE, A. (Org.). 1999. *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- SELASSIE, A.G. 2003. Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa. *Yale Journal of International Law*, v. 28, p. 51-107.
- SHAH, S. 2007. An In-Depth Analysis of the Evolution of Self-Determination under International Law and the Ensuing Impact on the Kashmiri Freedom Struggle, Past and Present. *Northern Kentucky Law Review*, v. 34, p. 29-50.
- STARK, F.M. 1976. Federalism in Cameroon: The Shadow and the Reality. *Canadian Journal of African Studies*, v. 10, n. 3, p. 423-442.
- SZASZ, P.C. 2000. The Irresistible Force of Self-Determination Meets the Impregnable Fortress of Territorial Integrity: A Cautionary Fairy Tale about Clashes in Kosovo and Elsewhere. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 28, p. 1-8.
- THORNBERRY, P. 1993. *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.
- TILLY, C. 1993. National Self-Determination as a Problem for All of Us. *Daedalus*, v. 122, n. 3, p. 29-36.

- UNITED NATIONS. 1960. General Assembly. **Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples**, UN Doc., A/RES/1514(XV), 14 Dec.
- _____. 1966a. General Assembly. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, U.N. Doc. A/6316, 3 Jan.
- _____. 1966b. General Assembly. **International Covenant on Civil and Political Rights**, U.N. Doc. A/6316, 23 Mar.
- _____. 1970. General Assembly. **Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations**, U.N. Doc. A/RES/2625(XXV), 24 Oct.
- _____. 1994. Human Rights Committee. **Concluding Observation on Azerbaijan**, UN Doc.A/49/40, 3 Aug.
- _____. 2004. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. **General Recommendations XXI**, UN Doc., HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May.
- _____. 2007. General Assembly. **Declaration on the Rights of Indigenous Peoples**, UN Doc., A/RES/47/1, 7 Sept.
- _____. 2008. General Assembly. **Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of Kosovo is in accordance with international law**, UN Doc., A/RES/63/3, 8 Oct.
- WELDEHAIMANOT, S. 2010. Towards Speedy Trials: Reforming the Practice of Adjudicating Cases in the African Human Rights System. **University for Peace Law Review**, v. 1, n. 14, p. 14-38.
- WELLER, W. 2008. **Escaping the Self-determination Trap**. Boston: Martinus Nijhoff.
- _____. 2009. Settling Self-Determination Conflicts: Recent Developments, **European Journal of International Law**, v. 20, n. 1, p. 111-165.
- WHELAN, A. 1994. Wilsonian Self-Determination and the Versailles Settlement. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 43, p. 99-115.

Jurisprudência

- AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS (ACHPR). 1995. *Communication 75/92, Katangese Peoples' Congress v Zaire, African Commission 8th Annual Activity Report*.
- _____. 1999. Communications 105/93, 128/94, 130/94 and 152/96, **Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria**, *African Commission 12th Activity Report 1998-1999*, 12-14 July.
- _____. 2009. Communication 266/2003, **Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon**, finalized in the 45th Ordinary Session of the ACHPR held in Banjul, The Gambia, 13-27 May 2009.
- CANADA. 1998. **Reference re Secession of Quebec**, [1998] 2 S.C.R. 217. The Supreme Court of Canada, Aug. 20.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). 1986. **Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali)**, 1986 I.C.J. 554 (22 Dec.) 25.
- _____. 2010. Advisory Opinion. **Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo**.

ABSTRACT

Human rights treaty monitoring bodies have contributed to the process of norm specification beyond human rights treaties. Yet in some instances, these bodies have avoided complex principles that desperately need elaboration. On the right of self-determination, vital in Africa, the ACHPR had two relevant cases: *Katanga* (disposed in less than one page) and *Southern Cameroons*, which has obscured the important contribution of *Katanga* by failing to distinguish internal from external self-determination. Consequently, the ACHPR has made the right of internal self-determination almost unavailable for “peoples”. This article critically examines the ACHPR’s reasoning.

KEYWORDS

Self-determination – Constitutional law – Autonomy – Secession – *Southern Cameroons*

RESUMEN

Los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos han contribuido con el proceso de especificación de las normas más allá de los tratados de derechos humanos. Sin embargo, en algunos casos, dichos órganos no se han ocupado de principios complejos que necesitan desesperadamente ser elaborados. Sobre el derecho a la autodeterminación, un derecho esencial para África, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) tuvo dos casos relevantes: *Katanga* (cuya decisión tiene menos de una página de largo) y *Southern Cameroons*, el cual, en lugar de ampliar *Katanga*, ocultó el importante aporte de este último caso al no distinguir el derecho a la autodeterminación interna y externa. En consecuencia, la CADHP ha hecho que el derecho a la autodeterminación interna prácticamente deje de estar disponible para los “pueblos”. El presente artículo examina en forma crítica el razonamiento de la CADHP.

Original en inglés. Traducido por Florencia Rodríguez.

Recibido en enero de 2012. Aprobado en mayo de 2012.

PALABRAS CLAVE

Autodeterminación – Derecho constitucional – Autonomía – Secesión – *Southern Cameroons*



ANDRÉ LUIZ SICILIANO

André Luiz Siciliano é advogado, formado pela PUC-SP em 2003, e mestrando em relações internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da USP. Em 2006, residiu em Vancouver, no Canadá, onde iniciou seus estudos na área de direito internacional. Atualmente, desenvolve estudos nas áreas de Direitos Humanos e Imigrações.

Email: alsiciliano@usp.br

RESUMO

O presente artigo trata de tecer breve revisão de literatura diversificada acerca das características políticas e sociais dos tempos atuais, na qual se pretende apresentar um retrato da situação de relativo enfraquecimento do Estado-nação no Sistema Internacional, especialmente quando enfrentadas as questões da universalização dos direitos humanos e da resistência a esse processo manifestada na questão das migrações. Ambas as questões são aspectos opostos de uma mesma realidade, pois significativas evoluções tem ocorrido por meio da universalização dos direitos humanos, como o fortalecimento dos movimentos sociais, o surgimento do conceito de *cidadania cosmopolita*, ou mesmo o da *responsabilidade de proteger*, e, assim, a questão da universalização dos direitos humanos tem sido responsável pela relativização das soberanias estatais face ao sistema internacional. A questão migratória, por outro lado, sustentada sobre os ideais do século XVII, invocando um nacionalismo, hoje anacrônico, que confina os seres humanos aos territórios aos quais “pertencem”, exerce uma dupla função: por um lado, a de preservar algumas características fundamentais do Estado-nação westfaliano, como os princípios da soberania e da autodeterminação; por outro, a de obstar a proteção ampla e efetiva dos direitos humanos fundamentais.

Original em português.

Recebido em janeiro de 2012. Aprovado em abril de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Estado-nação – Migração – Governança global



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

O PAPEL DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA MIGRAÇÃO NA FORMAÇÃO DA NOVA GOVERNANÇA GLOBAL

André Luiz Siciliano

Quando os produtos do trabalho não são bens materiais, mas relações sociais, redes de comunicação e formas de vida, torna-se claro que a produção econômica implica imediatamente uma forma de produção política, ou a produção da própria sociedade. De modo que já não somos tolhidos pela velha chantagem; a escolha não é entre soberania e anarquia.
(HARDT; NEGRI, 2005)

1 Introdução

As poderosas ideias que deram forma às sociedades humanas até trezentos anos atrás eram quase todas religiosas, excetuando-se o Confucionismo chinês. Desde os acordos de Westfália,¹ a principal ideologia secular que tem produzido efeitos ao redor do mundo é o Liberalismo, uma doutrina associada ao surgimento de uma classe média - primeiramente comercial e, depois, industrial - em algumas partes da Europa, no século XVII (FUKUYAMA, 2012). Conforme enunciado por pensadores clássicos como Locke, Montesquieu e Mill, o Liberalismo prega que a legitimidade da autoridade estatal deriva da habilidade do Estado em proteger os direitos individuais de seus cidadãos e que o poder do Estado deve ser limitado pela lei.

Os avanços tecnológicos do século XX, contudo, permitem a configuração de uma nova realidade em que os indivíduos estabelecem relações sociais independentemente do território em que habitam. A popularização da internet e a expansão das emissoras de TV possibilitam que qualquer fato vire notícia e que qualquer notícia circule o mundo em fração de segundos. Novas preocupações globais passam a fazer parte do cotidiano do indivíduo, tal como a preocupação com o aquecimento global, com a proteção aos direitos humanos ou com a escassez de água potável. A percepção de que o indivíduo pertence ao mundo é cada vez mais forte, especialmente quando se encontra solidariedade, ou oportunidade, além das fronteiras nacionais. No mesmo sentido, a crescente internacionalização e transnacionalização

Ver as notas deste texto a partir da página 130.

das empresas, a possibilidade de comprar e vender produtos em qualquer lugar do mundo, ou mesmo a simples troca de informações por meio das redes sociais da internet reforçam a consciência de pertencimento à uma sociedade global.

O século XXI se inicia sob essa nova perspectiva, com outras ideias poderosas abalando as estruturas políticas e sociais que predominaram nos séculos passados. Novas possibilidades se apresentam à medida que as pessoas se dão conta de que, antes de pertencerem a diferentes Estados, são habitantes de um mesmo e único planeta, quase todo ele acessível. As próprias unidades básicas da política, os Estados-nações territoriais, soberanos e independentes, inclusive os mais antigos e estáveis, estão sendo esfacelados pelas forças de uma economia supranacional ou transnacional e pelas forças infranacionais de regiões e grupos étnicos secessionistas (HOBBSAWM, 1994). Os movimentos sociais internacionais ou transnacionais, ao possibilitarem a articulação política global dos indivíduos, formam novas estruturas de poder no sistema internacional, independentes dos Estados-nações aos quais pertencem.

Desse modo, desenha-se uma nova governança global em que, apesar de não haver um governo supranacional unitário institucionalizado e de os Estados não serem os únicos agentes, valores universais são compartilhados. Os novos agentes promovem certo controle difuso das responsabilidades dos Estados em relação aos seus respectivos cidadãos, exigindo que cada Estado assegure os direitos humanos fundamentais a seus governados, sob pena de intervenção humanitária externa. Surgem os conceitos de *Democracia Cosmopolita*, de *Cidadania Cosmopolita*, de *Responsabilidade de Proteger* e de *Fragmigration*, que demonstram a internacionalização de valores e a irrelevância das fronteiras territoriais nacionais na configuração dessa nova ordem.

O objetivo deste trabalho é demonstrar que a questão migratória e os desafios apresentados pela universalização dos direitos humanos são importantes elementos constituintes da globalização e da nova governança global que se apresentam de forma a questionar a estrutura existente do Estado-nação. O desafio inicial é, portanto, adotar um método de análise que não esteja impregnado pela ideia de que o Estado-nação é a organização política natural da humanidade. Em seguida, serão analisados alguns desdobramentos específicos, tais como os papéis da imigração e da cidadania em face da universalização dos direitos humanos e da relativização do poder do Estado. Ao final, será demonstrado que a presente governança global possivelmente preservará a tendência de enfraquecimento do Estado-nação e fortalecimento dos direitos do indivíduo no sistema internacional.

2 O Estado

O Estado-nação não é uma forma natural de organização política e social, tampouco a melhor forma possível, mas apenas a que melhor se adaptou aos valores sociais e políticos vigentes após o fim do domínio religioso na condução da política internacional, formalizado nos Tratados de Münster e Osnabrück (1644-1648). Igualmente, não se deve admitir que a natureza humana seja de acomodação ao local de nascimento, pois, ao contrário, o ser humano é por natureza migrante. Desde os tempos bíblicos há numerosos registros de migrações humanas, seja por guerras, por necessidades básicas ou por catástrofes ambientais, entre outros motivos.

Com o passar dos séculos, a evolução do homem o levou a criar formas de organização social e política que permitissem melhor aproveitamento dos recursos naturais e melhores condições de sobrevivência, especialmente na competição com seus iguais. Os territórios foram cercados para permitir o exclusivo e mais eficiente aproveitamento dos recursos naturais pelo povo que os dominassem.

O fato é que, atualmente, em pleno século XXI, praticamente tudo é apropriável e comercializável e os diferentes povos aceitam coexistir com os demais pacificamente.² O fluxo de capital, de produtos, de ideias, de informações, é todo global. A produção de riqueza se vale tanto dos recursos e insumos mais baratos, quanto dos mercados mais valorizados. Em 2012, a sociedade e os desafios são globais e os Estados-nações estão relativamente esvaziados de suas funções originais. Na ótica de Marx, Durkheim, Weber e Parsons, uma crescente diferenciação, racionalização e modernização da sociedade gradualmente reduziria a importância do sentimento nacionalista. O contrassenso dos tempos atuais reside no fato de que, embora ainda haja razões para migração - como guerras, catástrofes naturais, situações de insegurança de qualquer natureza, busca por melhores condições de vida ou mera curiosidade de conhecer outros lugares -, os homens estão confinados ao pedaço de território do qual são tidos como frutos.

2.1 O Estado-nação

A verdade é que o mundo segue ordenado em Estados-nações, soberanos em seus territórios e reciprocamente excludentes, e, não por outro motivo, o imigrante é percebido e recebido ora como invasor, ora como promotor do desenvolvimento, de acordo com o interesse dos Estados em cada momento (WIMMER; GLICK SCHILLER, 2002). A presunção de que nação, Estado e sociedade são expressões políticas e sociais naturais do mundo moderno é chamada, por Wimmer e Glick Schiller, de “nacionalismo metodológico”, o qual, segundo argumentam, estaria dividido de três modos.

O primeiro é o que decorre da ignorância, que se traduziria em uma cegueira sistemática sobre o paradoxo de que a modernização leva à criação de comunidades nacionais em meio a uma sociedade moderna, supostamente dominada pelos princípios da aquisição. Wimmer e Glick Schiller mencionam que Parsons e Merton, Bourdieu, Habermas e Luhman não discutem, em nenhum modelo, o aspecto nacional dos Estados e das sociedades na era moderna. Além disso, essas teorias cegas ao aspecto nacional foram criadas em um ambiente de rápida nacionalização de Estados e sociedades e, no caso de Weber e Durkheim, ao findar de guerras nacionalistas.

Já o segundo, é adotar os discursos nacionais, as agendas, as relações de lealdade e históricas como se fossem uma realidade dada, fatos da natureza, sem problematizá-los ou torná-los objeto de estudo. Economistas, cientistas políticos, antropólogos e historiadores assumiram o Estado como unidade de referência de seus estudos, forjando uma unidade que, até então, não existia. Os economistas, desde Adam Smith e Friedrich List, tomaram a chamada economia interna e as relações externas como principais referências. Cientistas políticos assumiram que o Estado-nação era a unidade de referência ideal no sistema internacional, mas não questionaram por que

o sistema era *internacional*. Antropólogos, ao abandonar o difusionismo e ao adotar a teoria funcionalista, praticamente assumiram que as culturas a serem estudadas eram unitária e organicamente ligadas (e fixadas) ao território. Mesmo a História passou a ser a história das nações e não a dos homens.³ Somente nessa última década foi possível superar a cegueira do nacionalismo metodológico, indo além da dicotomia entre Estado e Nação, sem cair na armadilha do Estado-nação (WIMMER, 1996, 2002).

O terceiro modo é a territorialização do imaginário da ciência social e a redução do foco analítico para dentro das fronteiras dos Estados-nações. Vale dizer que a ciência social ficou obcecada em descrever processos que ocorriam dentro das fronteiras de cada Estado-nação e contrastá-las com outros externos a estes Estados, perdendo completamente a conexão entre esses processos e os territórios determinados como nacionais (WIMMER; GLICK SCHILLER, 2002).

As três vertentes mencionadas se interceptam e se reforçam mutuamente, formando uma estrutura epistemológica coerente que se autoalimenta quanto ao modo de ver e de descrever o mundo social.

3 As migrações

Visto isso, é preciso compreender a evolução histórica da percepção sobre as migrações, especialmente no período que sucede a formação dos Estados-nações, para que se perceba a mudança no discurso dos Estados. Um primeiro momento pode ser estabelecido como a era pré-guerra (1870-1918),⁴ em que havia forte crescimento econômico e demanda por mão de obra, com algumas crises econômicas pontuais. Nesse período, muitos países da Europa eliminaram o passaporte e o sistema de vistos, seguindo o exemplo da França, que, desde 1861, havia derrubado as barreiras ao livre trânsito de trabalhadores (WIMMER; GLICK SCHILLER, 2002). Nesse período, havia forte incentivo dos Estados ao fluxo migratório.

O segundo momento, desde a Primeira Guerra Mundial até a Guerra Fria, foi marcado pelo fim do livre trânsito de trabalhadores, pois tanto pela guerra, como pela reconstrução dos países destruídos e de outros recentemente declarados independentes, a mão de obra havia se tornado, por um lado, um bem ainda mais valioso, e por outro, uma grave ameaça. Parte da estratégia de defesa nacional desses novos países foi o processo de fechamento das fronteiras. Não obstante, os modelos de análise social construídos no período tomavam a população de cada território como se fosse um dado estável, desconsiderando a migração. Advogou-se uma arbitrária assimilação. O imigrante passou a ser visto mais do que um risco à segurança, como um elemento destruidor do isomorfismo entre nação e povo e, então, como um obstáculo maior ao projeto de construção do Estado-nação que estava em andamento. Esse foi o período de fechamento das fronteiras e de contabilização.

O terceiro momento, da Guerra Fria, foi o momento em que o ponto cego se transformou em cegueira, pois se apagaram quase que completamente as memórias históricas dos processos transnacionais e globais. A teoria da modernização fez com que a Europa Ocidental e os Estados Unidos da América parecessem ter desenvolvido suas identidades nacionais e seus Estados modernos confinados dentro de suas fronteiras territoriais, e não em profunda relação com a economia global e o

fluxo de ideias. Um exemplo marcante desse período foi o da Alemanha Ocidental, que, em concorrência com a Alemanha Oriental, forjou um consenso nacional, desenvolvendo o Estado de bem-estar social baseado em generosos benefícios sociais restritos aos cidadãos anteriormente estabelecidos em seu território, o que fez com que o conceito de cidadania assumisse papel determinante na estrutura social, garantindo direitos a alguns trabalhadores e não a outros (como àqueles que não eram considerados alemães e que foram utilizados para a reconstrução do país no pós-guerra). Cristaliza-se a ideia de que o imigrante não é um cidadão e poucas instituições modernas são tão emblemáticas sobre os direitos do que a cidadania. Em uma definição estrita, cidadania descreve a relação legal, incompleta, entre o indivíduo e a política (SASSEN, 2006).

No mesmo sentido, Zolberg argumenta que a organização política do espaço territorial no mundo passa a ser de exclusão mútua de soberanias (ZOLBERG, 1994). Vale dizer que cada espaço é de soberania de algum Estado, que exclui a de todos os demais, e nessa perspectiva o imigrante não é mais aquele que surge da natureza do movimento (algo intrínseco à natureza humana), mas da transferência de uma jurisdição à outra. O imigrante, então, começa a ser visto como o desviador da norma do novo mundo politicamente organizado. Zolberg alerta que o fluxo de pessoas, a saber, o direito de deixar um país e transitar entre fronteiras, reduziria significativamente a autoridade soberana sobre aquele território, o que nos leva à reflexão de que, mais do que uma questão de segurança ou de viabilidade econômica de gerir um território, a livre migração implica perda de poder do governo soberano sobre seu território e seu povo. Nas palavras de Catherine Dauvergne, “in contemporary globalizing times, migration laws and their enforcement are increasingly understood as the last bastion of sovereignty”⁵ (DAUVERGNE, 2008, p. 2).

Um governo soberano, contudo, não se limita ao aspecto negativo de autoridade coatora sobre as pessoas num dado espaço, mas detém, antes, outro aspecto de extrema importância que é o da proteção e do amparo ao indivíduo. Isso significa dizer que o problema principal reside no fato de que, nessa estrutura moderna, o único ente legitimado para cuidar do indivíduo seria o Estado-nação. A comunidade internacional protege, de alguma forma, apenas os refugiados e aqueles que são perseguidos; quanto aos demais, “a comunidade internacional, na forma como constituída atualmente, demonstra-se incapaz ou indisposta para atender as suas necessidades” (ZOLBERG, 1994, p. 170).

3.1 Resistência dos Estados à imigração

A questão migratória, como se viu, em última análise diz respeito fortemente à manutenção do poder e à preservação do *status quo*. Impedir o livre fluxo de pessoas significa, em grande medida, preservar o remanescente poder dos Estados, bem como o interesse de pequenos grupos de muita influência política nos Estados desenvolvidos (FACCHINI; MAYDA, 2008, p. 695). Os discursos nacionais, desde o momento da Guerra Fria, apresentam o imigrante como o estrangeiro, com direitos limitados (SASSEN, 2006), e como responsável pela redução dos salários e pelo aumento do desemprego, o que, como será demonstrado a seguir, não se justifica.

A restrição à imigração impede a proteção aos direitos humanos, uma vez que o imigrante, não sendo cidadão, tem seus direitos limitados. Uma situação alarmante e paradoxal foi deflagrada em 2011 na Europa, quando as nações desenvolvidas exigiram a saída de governantes ditatoriais de países do norte da África, alegando que estes violavam os direitos humanos das populações daqueles países, sendo que essas mesmas populações, buscando refúgio e proteção na Europa, eram barradas em condições igualmente desumanas ao chegar ao continente europeu. A restrição ao fluxo migratório, ao classificar pessoas em *status* que as diferenciam dos cidadãos nacionais, visa, portanto, eximir os Estados do dever de assegurar os direitos humanos a esses indivíduos.

Em artigo intitulado “People flows in globalization”, Richard Freeman desconstrói os argumentos ditos econômicos e desenvolvimentistas, examina as causas e as consequências da migração e argumenta que o fluxo de pessoas é fundamental para a economia global e que a interação entre imigração, capital e comércio é essencial para se compreender como a globalização afeta a economia. De acordo com as Nações Unidas (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2009), embora o número de imigrantes tenha mais que dobrado entre 1970 e 2005, passando de 82,5 para cerca de 190 milhões, o número de imigrantes nos Estados Unidos durante a década de 1990 foi praticamente o mesmo que o da década de 1900, mas tanto a população norte-americana quanto a mundial eram significativamente maiores na década de 1990 (FREEMAN, 2006, p. 148).

Um dado simbólico da restrição do movimento de pessoas em época tão globalizada é o fato de que os imigrantes representam apenas 3% da força de trabalho global, enquanto as exportações globais representam 13% do PIB mundial (2004) e o investimento estrangeiro direto corresponde a 20% da formação bruta de capital global (FREEMAN, 2006). Outra constatação bastante significativa é que a globalização não diminuiu a diferença entre o valor da mão de obra entre os diferentes lugares e, deste modo, verifica-se que os salários pagos em países desenvolvidos é de 4 a 12 vezes maior que os salários pagos nos países em desenvolvimento para uma mesma atividade (FREEMAN, 2006). Esses dados explicam, em grande parte, a razão do fluxo migratório estar direcionado dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos, pois ainda que as condições de trabalho nos países desenvolvidos sejam ruins em relação aos padrões locais, o valor recebido pelo imigrante será muito superior àquele que seria obtido em seu país de origem, permitindo-lhe, assim, remeter valores para seus familiares.

O argumento protecionista de que as barreiras são para proteger os empregos e os níveis de salários de seus cidadãos não se justifica absolutamente. Em primeiro lugar, porque imigrantes com baixa qualificação (como majoritariamente são aqueles advindos de países mais pobres) não concorrem com a mão de obra local, mas a complementam; em segundo, porque geralmente o país receptor é intensivo em capital e o país emissor é intensivo em mão de obra; em terceiro, porque os migrantes, em sua ampla maioria, são jovens em idade economicamente ativa; e, finalmente, porque o fluxo de imigrantes incentiva o fluxo de investimentos (FREEMAN, 2006, p. 157).

Portanto, o aumento do fluxo de imigrantes não deprecia os salários dos trabalhadores locais,⁶ de modo que as possíveis justificativas para barrá-lo são, acima de tudo, políticas e ideológicas, não guardando qualquer relação com questões

econômicas ou desenvolvimentistas. Não obstante, se os países desenvolvidos permitissem maior imigração, o PIB mundial aumentaria e a desigualdade de salários entre os países diminuiria. Segundo Dani Rodrik, “If international policy makers were really interested in maximizing worldwide efficiency, [...] they would all be busy at work liberalizing immigration restrictions”⁷ (RODRIK, 2001). Contudo, a liberação do fluxo migratório e, em última instância, a permissão à livre circulação de pessoas através dos territórios diminuiria sobremaneira o poder dos Estados-nações (ZOLBERG, 1994).

4 Direitos humanos, cidadania e o Estado-nação

A função primordial do Estado-nação é proteger seus cidadãos, o que, aliás, é a origem de sua legitimidade. Assim, em sua origem, o dever do Estado de proteger dizia respeito apenas aos cidadãos reconhecidos como tais, ou seja, dotados de cidadania. A natureza da cidadania, todavia, tem sido questionada, por exemplo, tanto pela erosão do direito à privacidade, quanto pela proliferação de velhos temas que ganham nova atenção, tais como o *status* de comunidades aborígenes, de expatriados, de refugiados, etc. (SASSEN, 2006). Essa consciência internacional de necessidade de proteção dos direitos básicos de todos os povos, através de algum parâmetro universalmente aceitável, influenciou, em boa medida, a Carta das Nações Unidas, de 1945, na qual se reafirma a “fé nos direitos humanos fundamentais, na igualdade de direito entre homens e mulheres e entre nações grandes e pequenas” (IBHAWOH, 2007).

O compromisso de promover os direitos humanos expressos na Carta de 1945 foi seguido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (UDHR, em inglês). Essas convenções, posteriormente replicadas regionalmente na Europa, nas Américas e na África, constituem, atualmente, a base dos padrões internacionais contemporâneos de direitos humanos. A universalização dos direitos humanos visa assegurar direitos e garantias individuais a qualquer homem, em qualquer território, resguardados pela comunidade internacional. Porém, essa distinção entre homens e cidadãos criou um sério problema para a teoria política internacional: como conciliar a atual diversidade e divisão das comunidades políticas com a crença recém-descoberta da universalidade da natureza humana (LINKLATER, 1981).

O indivíduo, agora detentor de direitos universais,⁸ independente do Estado-nação em que se encontra,⁹ passou a ser objeto de preocupação da comunidade internacional, acima do princípio internacional da soberania e da não intervenção, o que pode ocasionar uma possível mudança estrutural do sistema que permitiria uma autodeterminação individual ou coletiva, independente dos Estados (LINKLATER, 1981). Assim sendo, embora sem radicalismos, há uma corrente de teóricos (cosmopolitas) que visualiza o surgimento de uma democratização global, tanto das instituições como da participação política dos indivíduos na arena global como um todo. Deve-se ponderar, contudo, que, enquanto o sistema predominante for o de Estados-nações, a proteção aos direitos dos indivíduos, bem como a cidadania e sua garantia de direitos e deveres, permanecerá dependente, primordialmente, dos Estados (CHANDLER, 2003).

Os cosmopolitas afirmam que a globalização ocasionou uma justaposição de jurisdições, de maneira que, em um mesmo local, o poder soberano pode estar dividido entre as autoridades internacionais, nacionais e locais, como ocorre na União Europeia, e acreditam que está em curso uma reconfiguração do poder político, não mais norteadas pelas demarcações tradicionais de interno/externo e territorial/não territorial (HELD, 2004). Deste conceito, decorrem dois outros: a democracia cosmopolita, que trata da possibilidade de novas estruturas de poder representativas, e a cidadania cosmopolita, que é o reconhecimento dos direitos e garantias individuais independentemente da subsunção do indivíduo a algum Estado Nacional.

De acordo como os cosmopolitas, a democracia, enquanto sistema de governo, expandiu-se largamente após o fim da Guerra Fria e a vitória do Ocidente sobre o sistema soviético (ARCHIBUGI, 2004). De fato, como decorrência de movimentos populares, muitos países do Leste Europeu e do sul adotaram constituições democráticas e, apesar de inúmeras contradições, aos poucos governos autônomos têm se expandido e se consolidado. Os eventos ocorridos no Oriente Médio, chamados de Primavera Árabe, reforçaram a tese de Archibugi, pois, ainda que não surjam novas democracias, o processo de revisão e discussão dos sistemas políticos atuais naquela região demonstra-se profundo, complexo e inegável.¹⁰

Essa mesma corrente teórica pondera, entretanto, que existe déficit democrático dentro dos Estados-nações, destacando o fato de que uma decisão nacional pode não ser verdadeiramente democrática se ela afetar os direitos de cidadãos que não pertençam àquela comunidade. Lamenta-se, ainda, que outro desenvolvimento igualmente importante, decorrente da vitória dos Estados liberais, não ocorreu: a expansão da democracia enquanto modelo de governança global (ARCHIBUGI, 2004). Neste aspecto, embora haja indícios de mudanças, como a discussão da representatividade dos países no Fundo Monetário Internacional (FMI), o surgimento do G-20 como ator decisivo na seara econômica ou mesmo a reforma do Conselho de Segurança da ONU, cogitada a todo momento, ainda assim não é possível dizer que há qualquer perspectiva de democratização da governança mundial, que espelha graves distorções quanto ao exercício do poder, seja na Organização Mundial do Comércio (OMC), na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), no próprio Conselho de Segurança, ou mesmo na representatividade das decisões tomadas pela Assembleia Geral da ONU.¹¹

Danielle Archibugi, contudo, ressalta que cada vez mais os Princípios do Estado de Direito (*the rule of law*) e da Participação Compartilhada (*Shared Participation*) são aplicados às relações internacionais, o que consistiria na ideia básica por trás do conceito de *Cosmopolitan Democracy*. A intenção de Archibugi, portanto, é a de reafirmar os conceitos básicos que norteiam a *Cosmopolitan Democracy*, sugerindo que pode haver ampliação e aprofundamento da participação de cidadãos e de grupos de pessoas em âmbito global, bem como o enfraquecimento do Estado Nacional enquanto representante legítimo e unitário do interesse das pessoas.

Quanto à cidadania cosmopolita, há um argumento contrário a ser observado, o qual sustenta que o quadro proposto pela regulação cosmopolita, baseado em uma cidadania global de direitos ainda fictícios, não reconhece os direitos democráticos dos cidadãos, nem a expressão coletiva desses direitos na soberania estatal, o que

poderia implicar na perda da garantia da proteção de um Estado-nação (CHANDLER, 2003). Por outro lado, o quadro da regulação do sistema democrático moderno seria histórica e logicamente decorrente da presunção formal de autogovernança individual igualitária (CHANDLER, 2003, p. 341).

Embora haja alguma divergência sobre os benefícios resultantes, os direitos universais dos cidadãos globais podem levar a novas formas de gestão da ordem pública internacional e das garantias individuais. Além de centralizar a atenção nos direitos de cidadania limitados territorialmente pelos Estados Nacionais, deve haver a preocupação com o transbordamento da democracia e dos direitos humanos globalmente. O fortalecimento do regime internacional de direitos humanos, nesse sentido, pode levar à transferência de direitos do cidadão para o indivíduo, de modo que a cidadania poderá ser o elemento garantidor de direitos relacionados, então, à dignidade inerente da pessoa humana, e não mais à sua nacionalidade (REIS, 2004). Um passo concreto nessa direção seria a possibilidade de que alguns direitos inerentes aos cidadãos sejam, paulatinamente, estendidos aos imigrantes, como o direito de voto em eleições locais, por exemplo.

5 Uma nova governança global

O *framework* observado por Archibugi é, em boa medida, o mesmo que o tratado por Rosenau, ao identificar o processo de *fraggmegration*, o qual consiste no quadro de fragmentação do Estado, cumulado com o de integração de grupos sociais. A fragmentação se verifica quando os grupos e os indivíduos deixam de ter no Estado-nação a expressão legítima de seus interesses, de modo que passam a agir por conta própria em defesa de seus interesses que não são mais atendidos pelos Estados. Isso é o que se verifica, por exemplo, na questão de Belo Monte,¹² em que grupos indígenas locais se manifestam contra à opinião e às iniciativas do governo brasileiro quanto ao uso dos recursos da região da Volta Grande do Xingu, no Pará. Tais grupos, por sua vez, identificam-se com outros grupos igualmente isolados em outros Estados, de modo que ambos se unem para obter maior força, num movimento de integração social entre seus pares de diversas regiões ou nações. Seguindo ainda pelo mesmo exemplo, observa-se que esses indígenas brasileiros da região do Xingu se uniram a indígenas da região de Rondônia e também do Peru para, com maior envergadura, manifestarem-se na esfera internacional¹³ contra os projetos de uso de suas terras pelos seus respectivos governos nacionais. Além disso, buscaram em um órgão internacional, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, o respaldo às demandas não atendidas pelo governo brasileiro (SICILIANO, 2011). Assim, nesse caso, temos a fragmentação dentro do Estado (vertical) e a integração social (horizontal) (ROSENAU, 1997).

As fronteiras se tornaram bastante permeáveis e os novos temas escapam às jurisdições até então estabelecidas. A governança existente local e nacionalmente não atende mais às demandas de um mundo global e não existe uma governança supranacional global legitimada para resolver essas novas questões. Nesse contexto, quatro desafios assumem particular relevância para o processo de construção da governança global (ROSENAU, 1997): i) a velocidade com a qual as questões normativas precisam ser tratadas, uma vez que a revolução nas telecomunicações impõe nova

velocidade aos processos de tomada de decisão no âmbito das relações internacionais; ii) a possibilidade de que a tensão inerente ao processo de *framegration* pode tornar os preceitos da civilização ocidental não legítimos enquanto guias de conduta individual ou coletiva, pois *framegration* significa que a sociedade, ao mesmo tempo em que se fragmenta em relação a um velho modelo (estrutura hierárquica estatal), integra-se em relação a um novo (social, reticular e horizontal); iii) algumas normas (valores) de alcance global podem ser identificadas tanto na esfera do Estado, quanto na esfera de uma ordem multipolar; e iv) áreas em que a clivagem pode ser tão profunda a ponto de impedir a evolução de normas amplamente compartilhadas.

No caso de Belo Monte, ou mesmo na questão da Primavera Árabe, são claras as demonstrações da perda de importância relativa dos Estados-nações e do protagonismo crescente dos movimentos sociais, cujos interesses, muitas vezes, transcendem as fronteiras e divergem da posição oficial dos governos nacionais. Nesses dois exemplos, a “comunidade internacional” foi chamada a se manifestar e, de alguma forma, interferir em socorro dos mais frágeis, afrontando, talvez, a soberania dos Estados envolvidos. E qual será a reação da “comunidade internacional”? Quais precedentes serão abertos? Quais valores serão, a partir de casos concretos como esses, estabelecidos ou reforçados?

Tais situações tendem a se repetir cada vez mais e os questionamentos que suscitam apontam para a configuração de um novo paradigma nas relações internacionais.

5.1 Novas estruturas

No início da década de 1980, Robert W. Cox tratou das “forças sociais” como um ente que possivelmente abalaria as estruturas políticas estatais. Previu, então, três cenários possíveis decorrentes dessa força: i) o surgimento de uma nova hegemonia baseada na estrutura global do poder social gerado pela internacionalização da produção; ii) o surgimento de uma estrutura global não hegemônica decorrente do conflito entre os poderes centrais; ou iii) o surgimento de uma contra-hegemonia baseada em uma coalização do Terceiro Mundo contra a dominação dos países centrais. Independentemente do acerto em qualquer dos cenários previstos, há mais de trinta anos as “forças sociais” foram identificadas como motrizes de alteração paradigmática da relação de poder dos Estados-nações (COX, 1981).

No final do século passado, o fenômeno identificado por Rosenau como *framegration* decorre, então, da observância do mesmo objeto que, com alguma variação, Della Porta definiu como “movimentos sociais”, os quais têm como característica serem uma estrutura organizativa segmentada, com grupos que nascem, se mobilizam e declinam continuamente; *policéfala*; com uma estrutura de liderança plural; e reticular, com grupos e indivíduos conectados por múltiplos vínculos (DELLA PORTA, 2007, p. 125). Essa definição nos permite dizer que movimentos sociais podem ser tanto grupos de trabalhadores sem-terra pleiteando reforma agrária, como grupos indígenas que demandam a inviolabilidade de suas terras, ou mesmo uma grande parcela da população de determinado território que não aceita mais estar submissa ao seu governante.

Essas formas de organização social que ganharam força na década de 1990 foram objeto de recente análise do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso,¹⁴ que afirmou que os movimentos sociais foram impulsionados não somente pela evidente incapacidade dos Estados de suprir as demandas sociais, mas também, em boa medida, pelo descrédito da sociedade na política exercida pela democracia representativa, ou seja, pelos seus parlamentares eleitos. Cardoso sintetizou seus argumentos afirmando que os movimentos sociais são muito eficientes para impor resistência, mas enfrentam grandes dificuldades para implementar políticas, e citou o exemplo da Primavera Árabe, em que a população conseguiu se organizar para derrubar ditadores do poder, porém não consegue se organizar para constituir um novo governo.

De maneira similar, Della Porta esclarece que as organizações não governamentais que afluíram a Seattle¹⁵ eram um exemplo de tudo aquilo que os negociadores do comércio não eram. Eram bem organizadas, tinham construído coalizões incomuns (ambientalistas e sindicalistas, por exemplo, superaram antigas divisões para agir contra a OMC). Tinham uma agenda clara: impedir as negociações (DELLA PORTA, 2007, p. 141). Em que pese essa relativa incapacidade construtora dos movimentos sociais, sua força social e política é notável e todos os indícios apontam para o seu fortalecimento.

O surgimento dos movimentos sociais só foi possível devido à redução do tempo e dos espaços possibilitada pela globalização (CARDOSO, 2011), argumento corroborado por David S. Grewal, o qual afirma que a globalização pode ser definida como a intensificação das relações sociais mundiais que conectam distantes localidades de tal modo que os acontecimentos locais são moldados por eventos que estão acontecendo há muitas milhas de distância e vice-versa (GREWAL, 2008).

A globalização, pode-se dizer, é o nome popularmente atribuído à capacidade recente de as pessoas se inter-relacionarem estando em qualquer lugar do mundo e é, entre outras coisas, o processo ímpar pelo qual as convenções são determinadas (GREWAL, 2008, p. 2). Para Milton Santos,

A globalização não é apenas a existência de um novo sistema de técnicas. Ela é também o resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes. Desse modo, os fatores que contribuem para explicar a arquitetura da globalização atual seriam a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada.

(SANTOS, 2007, p. 24).

Aquilo que estamos experimentando agora, com a globalização, é a criação de um grupo internacional que envolve o globo inteiro dentro de parâmetros estabelecidos: uma nova ordem mundial em que o clamor pela conexão entre todos se vale de padrões que são oferecidos para uso universal (GREWAL, 2008, p. 3). E os padrões que possibilitam tamanha coordenação global refletem o Poder de Rede. Este conceito, como concebido por Grewal, pressupõe duas coisas: i) os padrões que permitem a coordenação têm mais valor à medida que um número maior de pessoas os utilizarem; e ii) essa dinâmica pode levar à progressiva eliminação de padrões

concorrentes. Pode-se dizer, por exemplo, que a mais-valia globalizada possui um enorme Poder de Rede, assim como o sistema financeiro internacional, o Facebook, ou o sistema métrico de medidas. A Rede é o grupo de pessoas interconectadas, ligadas umas às outras, de modo que sejam capazes de se beneficiar com a cooperação e esse benefício possa assumir várias formas, incluindo o intercâmbio de bens e ideias (GREWAL, 2008).

Desse modo, os movimentos sociais são, em larga escala, transnacionais, vide os movimentos ambientalistas, de direitos humanos e de ajuda humanitária, entre outros. Entretanto, ainda que haja um espaço global de relações sociais, não existe uma governança global soberana que lhe dê ordem, tal como a conhecemos em âmbito nacional, e, por isso, fala-se em *globalização da sociabilidade*, distinguindo as relações de sociabilidade daquelas de soberania para enfatizar o principal ponto de tensão na globalização contemporânea, que é o fato de tudo estar sendo globalizado, exceto a política (GREWAL, 2008, p. 50). O mesmo autor esclarece que inclusive os teóricos da Democracia Cosmopolita normalmente argumentam que a democracia deve ser fortalecida considerando os espaços nacionais, de modo que haveria apenas uma reprodução do sistema atual em escala maior.

A globalização política a que Grewal se refere é, por exemplo, a organização de ambientalistas internacionais, de seringueiros e de indígenas que conseguiram o apoio do Congresso e do Departamento do Tesouro norte-americano acerca de demandas locais (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 155). Entretanto, esses movimentos não se apresentam como um processo de desenvolvimento cumulativo de instituições e de organizações que respondam a questões e problemas internos e externos aos países - ao contrário, verifica-se evidente descontinuidade, contingenciamentos e, também, oportunidades repentinas (HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 223).

Os movimentos sociais transnacionais exercem uma função democratizante na globalização no sentido de possibilitar alguma participação direta do indivíduo em questões políticas, pois aumentam a representação em instituições internacionais, provendo-as com ideias e vozes que antes não eram ouvidas (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002, p. 301). As redes e as organizações não governamentais transnacionais, quando analisadas sob os aspectos da representatividade, da democracia interna, da transparência e dos processos deliberativos, são bastante falhas e imperfeitas, pois são, em verdade, instituições informais, assimétricas e que funcionam como antídotos *ad hoc* para imperfeições representativas domésticas e internacionais (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002). Esse papel específico de corrigir imperfeições representativas, no entanto, é de suma importância e não deve ser subjugado, pois dele advém a capacidade de elevar a demanda local à esfera de interesse internacional.

Conclui-se, portanto, que os movimentos sociais não apenas utilizam padrões e redes propiciados pela globalização, como também a alimentam, criando novas redes e fomentando novos padrões, de modo a se estabelecer um *path dependence* que, a princípio, não se contrapõe às estruturas dominantes. Della Porta alerta, entretanto, que pode haver alterações substanciais movidas pelo crescente poder das corporações multinacionais e organizações governativas internacionais, bem como para o risco de enfraquecimento do modelo representativo de democracia, de modo

que haveria espaço para a reflexão sobre novas formas de democracia (participativa, direta, deliberativa, etc.). Milton Santos afirma que uma outra globalização é possível, pois a atual seria muito menos um produto das ideias atualmente possíveis e muito mais o resultado de uma ideologia restritiva propositalmente estabelecida.

6 Conclusão

A globalização permitiu que o mundo seja visto como a nova unidade de referência, seja econômica, política, antropológica ou histórica. As relações financeiras e o comércio não respeitam as fronteiras territoriais dos Estados-nações, as organizações políticas em muitos aspectos transcendem e se impõem sobre os Estados, o homem volta a ser visto como um ser ocupante do planeta e a sua história é também a da humanidade.

O indivíduo e os grupos de indivíduos passaram a se organizar em rede e conseguiram criar movimentos sociais com força política capaz de interferir diretamente nas tomadas de decisão de governos nacionais. No sistema internacional, igualmente, as decisões não podem desconsiderar a repercussão nos movimentos sociais ou a sua influência. Há um crescente distanciamento entre o indivíduo e o Estado que permite que diversos temas (ambientais, culturais, laborais e comerciais, entre outros) sejam tratados internacionalmente sem que haja ingerência estatal. Porém, esse movimento, por mais forte que seja, não demonstrou ser capaz de abalar as estruturas das relações de poder criadas desde os Tratados de Westfália, ao contrário, coexiste com elas em certa harmonia.

As questões da universalização dos direitos humanos e da restrição à ampla migração internacional são as únicas capazes de levar a atual estrutura de poder, hierárquica e estatal, a um processo de profunda reestruturação. Quanto à primeira, esse poder particular consiste no fato de o indivíduo, seja no sistema internacional ou dentro do próprio Estado, passar a ser detentor de direitos independentemente dos Estados. Ademais, considerando que a legitimidade do poder do Estado decorre basicamente da sua capacidade de proteger seus nacionais, o reconhecimento internacional de direitos individuais subjulga o princípio de autodeterminação e, mais grave, em caso de ofensa do Estado aos direitos do indivíduo, legitima a intervenção externa, o que se sobrepõe a soberania do Estado.

A questão migratória representa outro aspecto do mesmo dilema, pois impossibilita, ao impedir a livre mobilidade de pessoas, fixando determinada população em dado território, que haja a universalização de direitos, o que se verifica, por um lado, pelo não reconhecimento dos direitos daquelas pessoas que não são cidadãos nacionais, e por outro, pela não garantia dos direitos dos cidadãos fora de seu território. A cidadania, elo político e jurídico do cidadão ao Estado, é a garantia do Estado da existência de seu poder sobre seus nacionais.

Assim, embora os movimentos sociais, por meio do fortalecimento do poder das redes, estejam alterando as relações de força nas políticas domésticas e internacional, a nova governança global segue coexistindo com a estrutura westfaliana de Estados-nações e, em que pesem as numerosas evoluções, não se avista qualquer reestruturação radical no sistema. Em primeiro lugar, porque a universalização dos direitos humanos ainda é modesta; em segundo, porque a questão migratória não está colocada na agenda dos movimentos sociais.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e Outras Fontes

- ARCHIBUGI, D. 2004. Cosmopolitan democracy and its critics. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, Sept.
- CARDOSO, F.H. 2011. **A crise econômica e a mudança na ordem global: o papel do Brasil**. São Paulo, IRI/USP, nov. (Gacint, Interviewer).
- CHANDLER, D. 2003. New Rights for Old? Cosmopolitan Citizenship and the Critique of State Sovereignty. **Political Studies**, v. 51, n. 2, p. 332-349.
- COX, R.W. 1981. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155.
- DAUVERGNE, C. 2008. **Making people illegal: what globalization means for migration law**. Cambridge: Cambridge University Press. 216 p.
- DELLA PORTA, D. 2007. **O movimento por uma nova globalização**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola.
- FACCHINI, G.; MAYDA, A.M. 2008. From individual attitudes towards migrants to migration policy outcomes: Theory and evidence. **Economic Policy**, v. 23, n. 56, p. 651-713, Oct.
- FREEMAN, R.B. 2006. People flows in globalization. **Journal of Economic Perspectives**, v. 20, n. 2, p. 145-170.
- FUKUYAMA, F. 2012. The Future of History. **Foreign Affairs**, v. 91, n. 1, p. 52-61. Jan.-Feb.
- GREWAL, D.S. 2008. **Network power: The social dynamics of globalization**. London: Yale University Press.
- HARDT, M.; NEGRI, A. 2005. **Multidão: guerra e democracia na era do império**. Rio de Janeiro: Record.
- HELD, D. 2004. Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 364-391.
- HOBSBAWM, E. 1994. **Age of extremes - The short twentieth century (1914-1991)**. London: Michel Joseph and Pelham Books.
- HOCHSTETLER, K.; KECK, M.E. 2007. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham, NC: Duke University Press.
- IBHAWOH, B. 2007. **Imperialism and human rights: Colonial discourses of rights and liberties in African history**. New York: State University of New York Press.
- INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL. 2011. **Especial Belo Monte**. A polêmica da usina de Belo Monte. São Paulo. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>>. Acesso em: 5 jan. 2012.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. 2009. **Human Development Report 2009**. Overcoming barriers: Human mobility and development.

- KEOHANE, R.O.; MACEDO, S.; MORAVCSIK, A. 2009. Democracy-Enhancing Multilateralism. **International Organization**, v. 63, n. 1, p. 1-31.
- KHAGRAM, S.; RIKER, J.V.; SIKKINK, K.(Ed.). 2002. **Restructuring world politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms**. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- LINKLATER, A. 1981. Men and citizens in international relations. **Review of International Studies**, v. 7, n. 1, p. 23-37.
- PREBISCH, R. 1949. O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, set.
- PRITCHETT, L. 1997. Divergence, Big Time. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 3, p. 3-17.
- REIS, R.R. 2004. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 149-163, jun.
- RODRIK, D. 2001. **Comments at the conference “Immigration Policy and the Welfare State”**. Trieste, Italia. luglio.
- ROSENAU, J.N. 1997. Norms. **Along the domestic-foreign frontier - exploring governance in turbulent world**. Cambridge: Cambridge University Press. cap. 9.
- SANTOS, M. 2007. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 14. ed. Rio de Janeiro: Record.
- SASSEN, S. 2006. **Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- SICILIANO, A.L. 2011. **O caso de Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: análise em dois níveis**. São Paulo, IRI/USP, out. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/alsiciliano/artigobelo-monte-na-cidh>>. Acesso em: 5 jan. 2012.
- SURVIVAL INTERNATIONAL. 2011. **Indígenas da Amazônia protestam em Londres contra hidrelétricas**. 2 mar. Disponível em: <<http://www.survivalinternational.org/ultimas-noticias/7070>>. Acesso em: 5 jan. 2012.
- UNITED NATIONS. 2006. **Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms**. A/RES/60/161. 65ª Sessão (Feb. 28, 2006).
- WIMMER, A. 1996. L'État-nation: une forme de fermeture sociale. **Archives Européennes de Sociologie**, v. 37, n. 1, p. 163-179.
- _____. 2002. **Nationalist exclusion and ethnic conflict: shadows of modernity**. Cambridge: Cambridge University Press.
- WIMMER, A.; GLICK SCHILLER, N. 2002. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social science. **Global Network**, v. 2, n. 4, p. 301-334.
- ZOLBERG, A.R. 1994. Changing Sovereignty Games and International Migration. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 2, n. 1, p. 153-170.

NOTAS

1. Os tratados celebrados nas cidades de Münster e Osnabrück são chamados de Tratados de Westfália e foram os acordos que selaram a paz após a Guerra dos Trinta Anos na Europa (1618-1648). Esses tratados configuram uma nova lógica normativa nas relações internacionais e mesmo internamente em cada país, pois os Estados soberanos ignoram propositadamente a Igreja nas tomadas de decisões. A influência da Santa Sé nos temas políticos europeus é anulada pelos Estados soberanos (Romano, 2008).
2. A principal exceção é a disputa entre israelenses e palestinos, que provavelmente é a única que talvez possa impactar o sistema internacional. Existem, evidentemente, outros episódios bélicos de intolerância registrados no continente africano, no Oriente Médio, no Leste Europeu e no Oeste Asiático, porém esses conflitos envolvem um contingente relativamente pequeno de pessoas, ou de recursos limitados, e são incapazes de influenciar o sistema internacional.
3. A história do Brasil é uma das poucas exceções no mundo ocidental, pois os brasileiros consideram que o país tem mais de 500 anos, ou seja, que sua origem é anterior ao surgimento da nação brasileira. A regra é que os países considerem como marco inicial de sua existência as respectivas unificações ou proclamações de independência, ou seja, o surgimento de uma unidade de identidade nacional exclusiva.
4. A divisão em três momentos (i- era pré-guerra; ii- durante as duas Guerras até a Guerra Fria; e iii- Guerra Fria), proposta por Wimmer e Glick-Schiller, diz respeito a diferentes "momentos" em que se identificam padrões de comportamentos e tendências normativas nas políticas públicas em diversos Estados, de modo que a divisão não comporta uma data específica, pois não há uma fato a ser destacado como divisor de águas. Portanto, mesmo que imprecisas, reproduz-se aqui as datas sugeridas por Wimmer e Glick-Schiller.
5. Em tradução livre: *nesses tempos de globalização contemporânea, as leis de migração e sua aplicação são, cada vez mais, o último bastião da soberania*.
6. "In fact, studies find the opposite. For the United States, Friedberg and Hunt (1995) report that 10% increase in the fraction of immigrants in the population reduce native wages by at most 1%". Citado em Freeman (2006, p. 157).
7. Em tradução livre: *Se aqueles que tomam decisões políticas em âmbito internacional estivessem realmente preocupados em maximizar a eficiência mundial, ...eles todos estariam ocupados em liberar as restrições à imigração*.
8. Consolidados principalmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.
9. As convenções relativas aos refugiados e apátridas reconhecem, pela primeira vez, a existência do indivíduo no cenário internacional (REIS, 2004, p. 151). Em seguida, o princípio da Responsabilidade de Proteger (UNITED NATIONS, 2006) foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU, em Nova York, 2005 (A/RES/60/161), por mais de 170 Estados e tem sido invocado para permitir a ocupação de Estados violadores dos direitos humanos pela comunidade internacional.
10. A chamada "Primavera Árabe" tem sido objeto de diversos estudos, com diversas interpretações acerca de suas causas e consequências, como pode-se observar em debate realizado por Salem Nasser, Arlene Clemesha e Gunther Rudzit e coordenado por Willian Waack, cujo vídeo está disponível em: <<http://globoTV.globo.com/globo-news/globo-news-painel/todos-os-videos/v/segundo-turno-da-eleicao-no-egito-traz-expectativas-diversas-para-toda-a-regiao/1986106/>>. Último acesso em: 14 Jan. 2012.
11. "In the UN General Assembly, those member states whose total number of inhabitants represents just 5% of the planet's entire population have a majority in the Assembly. Would it then be a more democratic system were the weight of each state's vote proportional to its population? In such a case, six states (China, India, the United States, Indonesia, Brazil and Russia) that represent more than half of the world's population would have a stable majority." (ARCHIBUGI, 2004)
12. Usina Hidrelétrica que está sendo construída pelo governo brasileiro no rio Xingu, no Estado do Pará, que enfrenta forte resistência de comunidades indígenas, de grupos de ambientalistas e de parte da comunidade internacional, especialmente de organizações não governamentais ligadas à defesa de minorias e do meio ambiente.
13. Três indígenas da Amazônia protestaram em Londres contra as hidrelétricas que ameaçam destruir as terras e a vida de milhares de indígenas. Ruth Buendia Mestoquiari, uma indígena Ashaninka do Peru, Sheyla Juruna, uma indígena Juruna da região do Xingu, e Almir Suruí, da tribo Suruí, no Brasil, estão pedindo que três projetos controversos de hidrelétricas na Amazônia sejam interrompidos. Os índios protestaram, com os apoiadores da organização Survival International, em frente ao escritório do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, que está fornecendo a maior parte do financiamento para as represas (SURVIVAL INTERNATIONAL, 2011).
14. Em reunião celebrada pelo Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (Gacint) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), em 23 de novembro de 2011, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso abordou o tema "A crise econômica e a mudança na ordem global: o papel do Brasil" (CARDOSO, 2011).
15. Em 1999, em Seattle, durante a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, diversos grupos da sociedade civil se reuniram para manifestar suas indignações. Havia desde grupos mais formais, como associações ambientais e de defesa dos direitos humanos, como pequenos grupos, de até 20 pessoas cada, e a organização dos protestos ocorria por meio de canais virtuais.

ABSTRACT

This article briefly reviews a variety of literature on the political and social characteristics of our contemporary times, through which it paints a picture of the relative decline of the nation-state in the international system. This is particularly clear when addressing the issues of the universalization of human rights and the resistance to this process in the context of migration. These two issues are opposite sides of the same reality, since it is through the universalization of human rights that significant changes have occurred, such as the rise of social movements and the emergence of the concept of *cosmopolitan citizenship*, or even the *responsibility to protect*. The universalization of human rights, therefore, has been responsible for the relativization of state sovereignty vis-a-vis the international system. The issue of migration, meanwhile, based on ideas from the 17th century that invoke a nationalism – anachronistic in this day and age – that confines human beings to the territories where they “belong”, performs a dual function: on one hand, it preserves some fundamental characteristics of the Westphalian nation-state, such as the principles of sovereignty and self-determination; on the other, it impedes the broad and effective protection of fundamental human rights.

KEYWORDS

Human rights – Nation-state – Migration – Global governance

RESUMEN

El presente artículo intenta presentar una breve revisión de la diversificada literatura sobre las características políticas y sociales de los nuevos tiempos, en los que se pretende presentar un retrato de la situación de relativo debilitamiento del Estado-Nación en el Sistema Internacional, especialmente cuando se trata de cuestiones referentes a la universalización de los derechos humanos y de la resistencia en este proceso, que se manifiesta en la temática de las migraciones. Estas dos cuestiones son aspectos opuestos de una misma realidad, pues a través de la universalización de los derechos humanos han ocurrido avances significativos, como el fortalecimiento de los movimientos sociales, el surgimiento del concepto de ciudadanía cosmopolita, o incluso el de responsabilidad de proteger, y de esta forma, la cuestión de la universalización de los derechos humanos ha sido responsable por la relativización de las soberanías estatales frente al sistema internacional. La cuestión migratoria, por un lado, sustentada sobre los ideales del siglo XVII, invocando un nacionalismo, actualmente anacrónico, que confina a los seres humanos a los territorios a los cuales “pertenecen”, ejerce una doble función: por un lado, la de preservar algunas características fundamentales del Estado-nacional westfaliano, como los principios de la soberanía y de la autodeterminación; y por otro, la de obstaculizar la protección amplia y efectiva de los derechos humanos fundamentales.

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos – Estado-nación – Migración – Gobernanza global



GINO COSTA

Gino Costa é presidente da organização Ciudad Nuestra e consultor em segurança pública. Foi Ministro do Interior do Peru, presidente do Instituto Nacional Penitenciário, defensor-adjunto de direitos humanos da Defensoria Pública e funcionário das Nações Unidas. Advogado formado pela Pontificia Universidad Católica del Perú e Doutor em História Contemporânea pela University of Cambridge, Inglaterra.

E-mail: ginocostas@yahoo.com

RESUMO

O Hemisfério Ocidental, em especial os países da América Latina e do Caribe, enfrentam problemas muito sérios de segurança, que são, hoje, a principal preocupação dos cidadãos em toda a região. Contribuem para tanto uma série de fatores, dentre os quais se destacam, devido à sua importância, o efeito pernicioso do tráfico e do consumo de drogas e a fragilidade das instituições responsáveis pela segurança e pela Justiça. No entanto, também houve, embora limitados no tempo e no espaço, desenvolvimentos institucionais positivos, tanto nacionais como interamericanos, que não são nada desprezíveis. É necessário construir com base neles para superar os desafios.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Recebido em janeiro de 2012. Aceito em abril de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança pública – Crime organizado transnacional – Homicídios – Vitimização – Percepção de insegurança – Confiança nas polícias – Sistema penitenciário – Organização dos Estados Americanos



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

SEGURANÇA PÚBLICA E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NAS AMÉRICAS: SITUAÇÃO E DESAFIOS NO ÂMBITO INTERAMERICANO*

Gino Costa**

1 Introdução

A insegurança e o crime passaram a ser considerados os principais problemas nos países latino-americanos. Essa percepção é corroborada pelas elevadas taxas de homicídio no Hemisfério Ocidental, que nos colocam em segundo lugar no mundo, depois da África (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 19-21). O tráfico de drogas aparece como o principal fator causal associado às altas taxas de violência homicida; outro fator é o uso indiscriminado de armas de fogo. As pesquisas de opinião pública também relatam elevados índices de percepção de insegurança e de vitimização, sobretudo de crimes contra o patrimônio.

Além da fragilidade institucional, que se expressa em uma elevadíssima desconfiança das instituições policiais e judiciais, ajuda a explicar o quadro descrito o fracasso das políticas de populismo penal implementadas nos últimos anos. Também são motivo de preocupação a persistência das violações aos direitos humanos, o crônico abandono dos sistemas penitenciários, a privatização da segurança e o uso recorrente das Forças Armadas em tarefas de segurança pública.

No entanto, há alguns desenvolvimentos institucionais positivos, embora limitados no tempo e no espaço, sobre os quais está sendo construída a resposta a essa situação. Cabe destacar dentre eles a reforma e a modernização da polícia, a implementação de políticas públicas integrais, o crescente envolvimento dos municípios e a reforma da Justiça penal.

*O artigo foi realizado a pedido do Governo da Colômbia, e financiado pela Corporação Andina de Fomento, como documento de trabalho para a VI Cúpula das Américas realizada em Cartagena de Índias, Colômbia em abril de 2012. Em novembro de 2011 foi publicado no site da Cúpula com o título "Seguridad Ciudadana y Delincuencia Organizada Transnacional".

**O autor agradece a valiosa colaboração de Carlos Romero na apresentação deste artigo.

Nos últimos 25 anos, foi observado um fortalecimento do sistema interamericano para promover a cooperação no combate ao crime organizado transnacional. O desafio atual é fortalecer, através da cooperação interamericana, as capacidades nacionais para reverter essa deterioração. Para tanto, é fundamental, entre outros fatores, contar com um plano interamericano de ação em segurança pública que inclua um mecanismo de controle adequado; fortalecer e consolidar o Observatório Hemisférico de Segurança;¹ criar um curso anual de Alta Administração em Gestão da Segurança; e estabelecer uma relatoria permanente em segurança pública na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Por sua vez, os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) devem planejar e implementar políticas integrais de longo prazo para a prevenção da insegurança, da violência e do crime em todas as suas manifestações, bem como a aplicação da lei, a reabilitação e a reinserção social, a assistência às vítimas e o fortalecimento institucional; criar observatórios de segurança para contar com informações e análises de qualidade que permitam uma melhor compreensão dos problemas de segurança pública e crime organizado transnacional; e fortalecer a cooperação interamericana.

2 Insegurança pública e o crime organizado transnacional na América

A gravidade dos problemas de violência, criminalidade e insegurança no hemisfério tornou-se mais evidente a partir de 2008, com sua identificação como o problema mais importante da América Latina. Até então, o desemprego era a principal preocupação pública. Em 2010, 2/3 dos países latino-americanos consideraram a criminalidade seu principal problema (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2010). Isso explica a magnitude dos desafios no âmbito da segurança e consolida sua importância na agenda regional. No entanto, como será discutido adiante, isso não é resultado direto de um súbito aumento da violência e do crime, mas, sim, da acumulação sustentada de sérios problemas que não foram solucionados. E também está associado à perda do peso relativo de outras preocupações públicas – como o desemprego, a situação econômica e a pobreza –, cujos indicadores melhoraram significativamente nos últimos anos (COSTA, 2011, p. 33).

■ ■ ■

Essa percepção é corroborada pela informação disponível sobre a violência homicida no hemisfério. Em 2010, a América foi o segundo continente com maior número de homicídios no mundo (144 mil), tendo à sua frente a África (170 mil) e sendo seguido pela Ásia (128 mil), Europa (25 mil) e Oceania (1.200). Tendo em vista a população, a América também ocupa o segundo lugar, com uma taxa de 15,6 homicídios por 100 mil habitantes, ao passo que a África apresenta 17,4 e a média mundial é de 6,9 (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 19-21). Essa taxa média hemisférica oculta as diferenças entre as sub-regiões, que são significativas. Assim, por exemplo, os países da América do Norte e do Cone Sul têm taxas mais baixas que a média global, enquanto as taxas da América Central e do Caribe são várias vezes superiores. Essas taxas agregadas também ocultam

diferenças entre países de uma mesma sub-região. As diferenças dentro dos países também são importantes e indicam que, em geral, a violência homicida concentra-se em certas cidades, municípios e, até, localidades.

A maioria das vítimas de homicídio na América é do sexo masculino (90%), superando a tendência global (82%) (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011, p. 63-64). Os homens jovens são particularmente vulneráveis. Por exemplo, na América Latina, a taxa de homicídio de meninos, meninas e jovens entre 15 e 29 anos de idade está acima do dobro da média regional. São ainda mais vulneráveis os jovens de média e baixa renda, cuja taxa de homicídio é mais de quatro vezes maior que a dos jovens de alta renda (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 10). Em alguns países, os homicídios afetam muito mais determinados grupos raciais que os outros.

De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, em inglês) (2011), os homicídios estão associados a quatro fatores principais. Em primeiro lugar, os níveis de desenvolvimento humano, incluindo o crescimento econômico, assim como a desigualdade. Países com alto nível de desenvolvimento tendem a ter baixas taxas de homicídio, e vice-versa. A América Latina é um paradoxo, pois conta com índices de desenvolvimento humano relativamente elevados; suas altas taxas de homicídio poderiam ser mais bem explicadas pela persistência dos altos níveis de desigualdade de renda e pela ação do crime organizado. Em segundo lugar, o Estado de Direito. Países com um Estado de Direito forte tendem a ter baixas taxas de homicídio, e vice-versa. De fato, vários países do Caribe e da América Central e do Sul que apresentaram um rápido crescimento de seus homicídios nos últimos anos viram, simultaneamente, cair seus índices de Estado de Direito. Em terceiro lugar, a disponibilidade de armas de fogo. Esse é um problema particularmente grave no hemisfério, o que é comprovado pelo altíssimo número de homicídios com armas de fogo (74%) em comparação a uma média global de 42%. Esse indicador é elevado em todas as sub-regiões. Em quarto lugar, o tráfico ilícito de drogas e outras formas de crime organizado transnacional. Nem sempre a ação do crime organizado se traduz em violência. O ideal em relação a isso é que, para manter suas ações ilícitas, não seja necessário recorrer à violência, mas as disputas pelo controle de rotas e mercados ilegais entre organizações, a necessidade de disciplinar seus próprios integrantes e a resposta à ação por parte de agentes públicos, que reprimem suas atividades com frequência, exigem-na. O número de homicídios associado à atividade do crime organizado na América é cinco vezes maior que na Ásia e quase dez vezes maior que na Europa, o que explica o importante peso que esse fenômeno tem sobre a violência homicida no hemisfério e sua magnitude.

Um estudo recente do Banco Mundial sobre a violência em 7 países da América Central identifica três de suas causas principais, a saber: o tráfico de drogas, a violência juvenil e a disponibilidade de armas de fogo (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 11-23). Entre todas, a droga é a mais importante quantitativamente. O *ranking* das 50 cidades com maior violência homicida do mundo ratifica o narcotráfico como seu elemento causal mais importante. Em 2010, 35 das 50

idades eram latino-americanas, a maioria localizada nas rotas das drogas para os mercados da América do Norte (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2011, p. 3-4).

A violência homicida ligada ao narcotráfico está associada a, pelo menos, quatro fenômenos: a) o combate militar e policial aos cartéis de drogas; b) os conflitos nos cartéis pelo poder, estimulados pelas prisões, extradições e mortes; c) o confronto entre cartéis para garantir o controle das rotas do narcotráfico ou dos mercados de consumo; e d) as ações de intimidação contra autoridades ou indivíduos que não se submetem a esses cartéis.

Entre os fatores de risco para a violência analisados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em sete países da América Central, aquele que tem maior correlação com os homicídios é o número de armas de fogo, legais e ilegais, nas mãos de civis. De fato, os países do Triângulo Norte têm muito mais armas por habitante que os do Triângulo Sul, assim como maiores taxas de homicídio. Os primeiros têm, também, piores indicadores sociais básicos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2009-2010, p. 153-ss).

Outro relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 2011), resultado de profundas investigações em comunidades violentas de cinco países em desenvolvimento, conclui que, com frequência, as distintas formas de violência estão mais inter-relacionadas do que se suspeita. Nas comunidades violentas, as respostas ao crime são, principalmente, individuais e têm um impacto negativo sobre o capital social, uma vez que incluem, entre outras coisas, o silêncio e a resignação, por um lado, e a decisão de armar-se ou depender de grupos ilegais, por outro. As deficiências da infraestrutura urbana – espaços públicos insuficientes para se reunir, ruas estreitas e sem iluminação e serviços limitados – também têm um impacto importante sobre a violência. Embora a literatura não seja conclusiva sobre a relação entre desemprego e violência, é muito ampla a percepção pública de que o desemprego, principalmente o dos jovens, é o motor da violência.



Entre 1995 e 2010, o Latinobarómetro mediu a vitimização por família na América Latina a partir da pergunta “Você ou algum parente foi assaltado, agredido ou foi vítima de um crime nos últimos doze meses?”. O indicador subiu de 29% em 1995 para 43% em 2001, caindo para 32% em 2006. Desde 2007, subiu e baixou ligeiramente em duas oportunidades, chegando a 31% em 2010. Ao comparar os três períodos (1995-1998, 2001-2005 e 2006-2010), constata-se que o indicador permaneceu estável entre os dois primeiros (37% e 38%), e logo diminuiu durante o terceiro (34%) (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2010). De modo diferente dos homicídios, que aumentaram durante a década, a vitimização apresentou uma favorável evolução de queda, o que provavelmente está associado ao crescimento econômico apresentado pelo hemisfério e à redução do desemprego, da pobreza e, em alguns países, embora de modo tímido, da desigualdade social. No entanto, essa vitimização é alta em comparação à média de 16% estimada pela Pesquisa Internacional sobre Crime e Vitimização (Enicriv/Enicris) 2004-2005, realizada em 30 países desenvolvidos da América do Norte, Europa Ocidental e Japão. Os primeiros apresentaram taxas entre 17% e 18%.

Com exceção da América do Norte, a vitimização nas sub-regiões da América

é muito semelhante, o que constitui uma tendência diferente daquela que os homicídios indicam, cujas taxas no Cone Sul são muito inferiores. As variações entre países também são importantes.

A pesquisa mais recente do Barómetro de las Américas, realizada em países da América Latina, do Caribe e da América do Norte, oferece informações valiosas sobre as vítimas dos crimes, principalmente contra o patrimônio. Os homens são significativamente mais propensos a ser vítimas do que as mulheres. As pessoas com formação universitária têm duas vezes mais probabilidade de ser vítimas que as pessoas com ensino fundamental ou com escolarização ainda mais baixa. A vitimização aumenta de acordo com a proporção de riqueza: nos níveis mais baixos a taxa é de 17%, ao passo que atinge 24% nos níveis mais altos; no entanto, em termos absolutos, a maioria das vítimas localiza-se nos estratos sociais mais baixos. Aqueles que vivem em grandes centros urbanos são mais vulneráveis que os que vivem em cidades médias ou pequenas ou em zonas rurais; aproximadamente 25% dos habitantes das grandes cidades foram vítimas, em comparação a 14% dos que vivem em cidades pequenas ou zonas rurais (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 68-69).



A confiança nas polícias latino-americanas é relativamente baixa. Segundo o Latinobarómetro, nos últimos anos se observou certa melhora na confiança nas polícias latino-americanas, que passou de 32% entre 1996 e 2000 para 36% entre 2006 e 2010. Isso pode estar associado tanto à leve queda da vitimização, sobretudo desde 2004, como à profissionalização dos serviços policiais em alguns países. No entanto, cerca de 2/3 da população latino-americana têm pouca ou nenhuma confiança em suas polícias. Para se ter uma ideia do longo caminho a percorrer para o fortalecimento das polícias, vale lembrar que os níveis de confiança na Europa são de aproximadamente 65% (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 33).

O *ranking* do Fórum Econômico Mundial 2011-2012 (WORLD ECONOMIC FORUM, 2011, p. 405) confirma esses resultados, pois coloca a maioria das polícias latino-americanas e caribenhas no quarto inferior da tabela. Apenas um país latino-americano, junto com os da América do Norte, encontra-se no quarto superior.

Segundo o Latinobarómetro, em 2010, o principal problema enfrentado pelas polícias é a corrupção (31%); outros problemas são a falta de pessoal (22%), a capacitação insuficiente (17%), a escassez de recursos (13%), a baixa cooperação pública (8%) e a obsolescência de seus equipamentos (6%). Apesar da desconfiança, os latino-americanos consideram que a melhor resposta à insegurança é ter mais policiais nas ruas.

A confiança no Poder Judiciário na América Latina é ainda pior, com uma média anual de 31% nos últimos quinze anos. Os níveis de confiança na Europa chegam a quase 50% (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 33).



Em 2010, o *Barómetro de las Américas* avaliou a percepção de insegurança em 26 países da América a partir da seguinte pergunta: “Falando do local onde você mora, e pensando na possibilidade de tornar-se vítima de um assalto ou roubo, você se sente muito seguro, um pouco seguro, um pouco inseguro ou muito inseguro?”. O índice se refere àqueles que disseram sentirem-se um pouco ou muito inseguros.

O total agregado da América Latina apresenta uma taxa de 43%, um valor alto em comparação aos 23% da América do Norte. Os países dessa sub-região têm a menor percepção de insegurança do hemisfério, seguidos pela maioria dos países do Caribe (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 60-61). Entre os latino-americanos, as flutuações entre sub-regiões e países não são menores.

Parece haver correlação entre a percepção de insegurança e a vitimização, pois a primeira expressa a sensação de vulnerabilidade diante dos crimes contra o patrimônio, medidos pela vitimização. Isso é confirmado pelo fato de que os países mais vitimados são, geralmente, aqueles com maior temor, e vice-versa. Pelo contrário, não parece haver uma relação tão próxima entre a percepção de insegurança e os homicídios. A primeira também se vê afetada pela baixa confiança nas instituições de segurança e na Justiça, especialmente as polícias. Com efeito, se a confiança na sua capacidade de prevenção e de investigação é baixa, a sensação de perigo é alta. À medida que o temor é condicionado tanto pela vitimização como pela confiança nas instituições, sua variação dependerá do que acontecer com ambos os indicadores (COSTA, 2011, p. 34).

Uma leitura combinada dos principais indicadores da segurança reflete um quadro hemisférico que, embora com grandes diferenças entre sub-regiões e países, geralmente tem altas taxas de homicídio, alta vitimização e alta percepção de insegurança, por um lado, e baixa confiança nas instituições de segurança e de Justiça, por outro (COSTA, 2011, p. 32-34). Reverter os indicadores negativos só será possível com instituições que sejam mais eficientes e gerem mais confiança nos cidadãos, sendo necessário persistir no esforço de profissionalizá-las, modernizá-las e democratizá-las.

3 O impacto da insegurança pública e do crime organizado transnacional

A insegurança e o crime organizado constituem um problema com múltiplas dimensões e implicações nos âmbitos da economia, da política, da saúde pública e dos direitos humanos.

■ ■ ■

Trata-se de um problema econômico, uma vez que obriga os Estados, as empresas e as famílias a aumentar seus gastos com segurança. Há diversos componentes do custo econômico da insegurança. Em primeiro lugar, o institucional, ou seja, o que os Estados gastam nos órgãos responsáveis pela segurança e Justiça. Em segundo lugar, o investimento das empresas e das famílias em segurança privada. Em terceiro lugar, os custos materiais, que incluem a perda dos bens afetados. Em quarto lugar, os recursos destinados ao sistema de saúde para atender as vítimas, assim como as perdas pelo dano emocional causado e pelo que se deixa de produzir em decorrência da morte ou da invalidez temporária ou permanente. Em quinto lugar, algo mais difícil de estimar, mas não menos importante, é o efeito sobre os investimentos produtivos, ao desajustar os cálculos que dão forma às oportunidades e incentivos para que as empresas invistam, criem empregos e expandam-se (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 4-9).

Várias são as estimativas sobre o custo econômico da violência e do crime. O Banco Interamericano de Desenvolvimento estima que chegue a 5% do Produto Interno Bruto da América Latina, com variações significativas por país, algumas das quais podem chegar a 15% (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 6). A média regional da América Central é de 8%, que inclui custos institucionais, privados, materiais e de saúde. As porcentagens variam entre 11% e 4%. Os gastos em saúde, principalmente os “intangíveis”, ou seja, os relacionados ao dano emocional e às perdas de produção, são responsáveis por mais da metade dos custos totais (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 6-7).

Outros estudos relatam a maneira como a violência e o crime afetam o crescimento econômico, o investimento e a produtividade. Uma queda de 10% na taxa de homicídios poderia aumentar a renda anual *per capita* em 1% em alguns países (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 9). Uma redução significativa das altas taxas de homicídio poderia aumentar o crescimento econômico *per capita* de alguns países do Caribe em mais de 5% ao ano, ao passo que avanços significativos na luta contra a impunidade e violência nos países da América Latina poderiam aumentar em 3% anuais o investimento *per capita* (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 6). O Banco Mundial (2011, p. 8) também indica que o crime constitui uma das cinco principais limitações à produtividade e ao crescimento na maioria dos países da América Central e que todos consideram o combate ao crime uma das três prioridades para melhorar a produtividade.

A insegurança também afeta a competitividade econômica e constitui um obstáculo a ela. O Relatório Global de Competitividade 2011-2012 do Fórum Econômico Mundial (WORLD ECONOMIC FORUM, 2011, p. 402-405) estabelece um *ranking* de países com base em vários fatores, inclusive os custos para as empresas privadas do crime e da violência, do crime organizado e do terrorismo. Nenhum dos países do hemisfério encontra-se entre aqueles cujas empresas investem menos em proteção contra o crime e a violência; a maioria se encontra entre os que mais gastam e, entre os 10 países com pior classificação em todo o mundo, 6 são latino-americanos e 3 são caribenhos. Algo semelhante ocorre com os custos que o crime organizado acarreta às empresas. Na verdade, apenas um país latino-americano encontra-se entre os que gastam menos para se proteger do crime organizado; a maioria situa-se no quartil que mais gasta e, dentre os 10 países com pior classificação em nível mundial, 7 são latino-americanos e 2 caribenhos.

Um estudo do Conselho das Américas realizado em 2004 entre empresas multinacionais estimou que os gastos com segurança em relação aos gastos totais representavam 3% na Ásia e 7% na América Latina (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2009, p. 5). Segundo o Enterprise Survey 2006, os custos das empresas com segurança chegam a 2,8% das suas vendas totais na América Latina e no Caribe, enquanto na América Central essa cifra é de 3,7% (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5). O Banco Mundial (2011, p. 8) considera que um aumento de 1% nas perdas corporativas derivadas da violência pode causar uma queda entre 5% e 10% na produtividade.

Assim como os Estados e as empresas aumentam seus custos em consequência da violência e do crime, as famílias e os indivíduos fazem o mesmo. Além das

perdas patrimoniais diretas e dos gastos causados pelos danos físicos, elas destinam parte de seus recursos à proteção de sua integridade pessoal e de seus bens, o que limita a disponibilidade do que se requer para suprir outras necessidades básicas (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 52). A insegurança também tem um efeito sobre as relações entre as pessoas, pois prejudica a confiança entre elas e sua capacidade de relacionar-se e trabalhar em conjunto. Isso é o que os economistas chamam de capital social. Em geral, nos países latino-americanos, a alta vitimização contribui para aumentar ainda mais a desconfiança interpessoal (DAMMERT; ALDA; RUZ, 2008, p. 32). O dano à infraestrutura social é ainda mais grave entre as comunidades mais pobres, pois a violência contribui para reduzir as oportunidades e para perpetuar a desigualdade de renda.



A insegurança e o crime organizado também alimentam a deterioração da confiança pública no sistema político democrático.

A percepção de vulnerabilidade a atos de violência e expropriação solapa os valores essenciais para a convivência democrática, especialmente a tolerância à diferença e o respeito aos direitos humanos. Contribui de alguma forma, entre outras coisas, para a adoção de esquemas penais fortemente repressivos e prejudiciais às garantias individuais; para exigir das autoridades resultados a qualquer custo, mesmo que isso se traduza em restrição de direitos, aumento de atribuições policiais e, inclusive, violações aos direitos humanos; para a demanda social da prisão do maior número de infratores; para a estigmatização das minorias; para promover políticas que reduzam ou interrompam a entrada de migrantes; e, até, para a aceitação de punições desumanas, como o linchamento e a pena de morte (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 53-54).

Em 2010, o Barómetro de las Américas avaliou o apoio público ao Estado de Direito a partir da seguinte questão: “Para prender os criminosos, você acha que as autoridades sempre devem respeitar as leis ou, às vezes, elas podem agir fora da lei?”. Preocupa o fato de que mais de 1/3 dos entrevistados (39%) seja a favor da violação da lei no contexto das detenções. Na mesma pesquisa, as vítimas de delitos expressaram menor apoio ao Estado de Direito (52%) que aqueles que não foram vítimas de delitos (63%) (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 81-86).

A insegurança também corrói a confiança nas instituições democráticas, sobretudo aquelas responsáveis pela segurança e Justiça, embora, muitas vezes, estenda-se um pouco mais e possa afetar a lealdade pública ao regime democrático (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 53). Isso é demonstrado pelo Barómetro de las Américas 2010, segundo o qual os cidadãos mais vitimados e aqueles que se sentem mais inseguros expressam um apoio menor ao sistema político democrático que aqueles que não foram vitimados ou que não se sentem tão inseguros. Na verdade, aqueles que foram vítimas expressam um apoio que chega a 49,5%, enquanto aqueles que não foram apresentam um apoio de 54,1%. Simultaneamente, aqueles que consideram seus bairros muito seguros expressam um apoio de 57%, contra 48% daqueles que se sentem muito inseguros (SELIGSON; SMITH, 2010, p. 78-81).



Os altos níveis de violência e crime no hemisfério constituem, por si, um sério problema de direitos humanos, não porque tenham sido, necessariamente, ocasionados por funcionários públicos, mas porque o Estado falhou no seu dever de garantir a todos os cidadãos o gozo e o desfrute dos direitos e das liberdades violados. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade indireta dos Estados, embora também existam muitos casos de responsabilidade direta, tais como aqueles que envolvem o uso excessivo e desproporcional da força, o abuso policial e as desumanas condições carcerárias.

Se as políticas públicas de segurança são bem-sucedidas, os níveis de insegurança e de crime organizado serão reduzidos. No entanto, quando esses níveis são muito elevados – como ocorre em alguns países e em algumas cidades da América –, os Estados devem assumir suas responsabilidades, assumindo o problema e adotando as medidas corretivas que lhes permitam obter sucesso onde hoje estão fracassando. Essa é uma tarefa que emerge de seus diversos compromissos internacionais para garantir o exercício dos direitos humanos.

As mais graves violações de direitos são aquelas à vida e à integridade pessoal. Os atos de violência, se não dão fim à vida da vítima, muitas vezes comprometem sua integridade física e, quase sempre, a psíquica; em outros casos, viola-se a integridade sexual. Outro direito violado é o da liberdade, sobretudo no contexto do sequestro, principalmente o extorsivo, tanto em sua versão tradicional como no sequestro-relâmpago. Por sua gravidade, essas ocorrências limitam as possibilidades de uma vida longa e saudável. Também é violado de modo muito amplo o direito ao desfrute pacífico dos bens, algo indicado pelas elevadas taxas de vitimização patrimonial.

Uma vez ocorridos os crimes, compete às autoridades públicas investigá-los, identificar e punir seus responsáveis, bem como garantir às vítimas assistência e proteção necessárias. A ausência dessa intervenção estatal – o que acontece com demasiada frequência em nosso hemisfério – configura um quadro de séria violação de funções, os crimes ficam impunes e os direitos das vítimas são gravemente afetados, em especial o do acesso à Justiça.

Junto com o envolvimento desses direitos fundamentais, cria-se um cenário de temor que torna, por sua vez, a ter impacto sobre outros direitos humanos. A insegurança pode modificar o comportamento das pessoas, a ponto de elas acabarem por aceitar o temor diário como uma atitude normal da vida, o que limita suas oportunidades e ações em múltiplos âmbitos, ao restringir o exercício de liberdades e direitos individuais (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 52-53).

Entre as limitações mais importantes pode-se mencionar as de movimento, desfrute do patrimônio e recreação. Qualquer pessoa precisa deslocar-se para suprir suas necessidades mais elementares. Essa capacidade leva a um pressuposto necessário para o exercício de todas as outras. Por isso é de importância central. O desfrute do patrimônio constitui um direito básico e é uma condição para o exercício de outros direitos que necessitam de apoio material. Assume especial importância o desfrute da casa, um espaço de privacidade no qual as pessoas podem expressar

seu afeto para com seus entes queridos de maneira segura e digna. A liberdade de recreação inclui a necessidade humana essencial de desfrutar a vida e realizar atividades recreativas voltadas ao gozo. Para concretizá-la é necessário contar com espaços públicos, seguros e de livre acesso (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2006, p. 361-362).

4 As políticas para enfrentar a insegurança pública e o crime organizado transnacional na América

A insegurança e o crime organizado afetam os países do hemisfério de maneira muito diferente. As políticas de segurança, bem como sua profundidade e sucesso, também diferem significativamente. No entanto, é possível identificar alguns desenvolvimentos institucionais comuns, tanto positivos como negativos, no hemisfério. Entre os primeiros podem ser mencionados a reforma e modernização policial, o desenvolvimento de políticas públicas integrais, o envolvimento cada vez maior dos municípios e a reforma da Justiça penal. Entre os segundos, destacam-se o populismo penal, associado à crise no sistema penitenciário e, em alguns casos, ao uso das Forças Armadas em tarefas de segurança pública; a persistência da fragilidade institucional e da corrupção; a privatização da segurança; e a subsistência das violações aos direitos humanos.

■ ■ ■

Alguns dos elementos comuns dos processos de reforma e modernização policial observados no hemisfério são descritos a seguir.

Em primeiro lugar, a afirmação do controle civil sobre as polícias. Hoje, quase todos os ministérios ou as secretarias responsáveis pela segurança estão nas mãos de civis (FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, 2007, p. 72-ss). Entretanto, falta muito para que essas instâncias contem com sólidas equipes profissionais que assegurem a continuidade das políticas, coordenem as ações das distintas instituições envolvidas e exerçam uma liderança, uma supervisão e um controle efetivo sobre as polícias. A alta volatilidade política, a falta de um quadro funcional qualificado e a subsistência de instituições policiais com grande autonomia e influência são obstáculos à consolidação de um controle civil sobre as polícias.

Em segundo lugar, a descentralização policial. Há um esforço cada vez maior para adequar a organização policial a um enfoque local da segurança, tendo em vista que os problemas de insegurança e crime se manifestam de forma distinta no território e são resultado de múltiplos fatores, a saber: sociais, demográficos, econômicos e culturais. A nova organização – oposta à militarizada, que é vertical e centralizada – exige maior flexibilidade na tomada de decisões e um relacionamento mais próximo com outras instituições públicas, tais como os municípios e a comunidade. A descentralização policial foi acompanhada por novas estratégias de prevenção, como o comunitário e aquele voltado à resolução de problemas (RICO; CHINCHILLA, 2006, p. 123-201).

Em terceiro lugar, os novos modelos de prevenção policial consideram o cidadão o objetivo da proteção em si, promovem a participação popular e obrigam as

polícias a apresentar maior transparência. Os cidadãos tornam-se, assim, a principal fonte de informação das polícias e, com frequência, organizam-se para colaborar com elas e, inclusive, para fiscalizá-las.

Em quarto lugar, a modernização dos sistemas de gestão institucional, inclusive o planejamento estratégico, o estabelecimento de metas e a prestação de contas ao público. Para tornar isso possível, foram aprimorados os sistemas de informação criminal e a formação e especialização dos recursos humanos, sendo este último fator favorecido pela abertura ao mundo civil dos sistemas policiais de ensino e por um maior ingresso de policiais nos centros de formação universitária. No entanto, em geral, persistem sérias deficiências de gestão e grande atraso tecnológico em muitas de nossas polícias.

Em quinto lugar, os mecanismos para enfrentar o abuso e a corrupção policial foram fortalecidos, embora com grande dificuldade. Dentre eles, temos a exclusão dos maus elementos e os controles internos e externos do serviço policial. A liberdade de imprensa permite aos meios de comunicação desempenhar um papel de fiscalização cada vez mais importante. Pode-se dizer o mesmo dos poderes Legislativos e Judiciários e das organizações de direitos humanos, felizmente com grande desenvolvimento em todo o hemisfério.

Em sexto lugar, a melhoria das condições de bem-estar e de trabalho dos policiais. Há uma consciência cada vez maior de que não é possível contar com uma instituição policial eficiente sem oferecer ao seu pessoal uma formação moderna e de excelência; oportunidades de desenvolvimento profissional, pessoal e familiar; as condições básicas para desempenhar bem seu trabalho; e um tratamento digno. O respeito aos direitos dos cidadãos por parte dos policiais requer atenção prioritária aos próprios direitos humanos desses profissionais.

■ ■ ■

A transformação da segurança pública limitou-se inicialmente às mudanças nas polícias. Os sucessivos esforços foram diversificando-se para incluir outros componentes. Um deles foi o desenvolvimento ainda incipiente de políticas integrais de segurança pública, que não só envolvem ações de controle e punição do crime, mas de prevenção, reabilitação e reinserção social, além de assistência às vítimas. Para obter êxito, as políticas devem contar com estratégias e planos com metas claras, delegação de responsabilidades institucionais e recursos orçamentários, bem como indicadores de processo e de resultado que possibilitem sua avaliação.

Considerando que, antes, o único ator relevante na política de segurança pública era a polícia, cada vez mais se conta com uma visão integral dos esforços necessários para enfrentar um problema com causas múltiplas e complexas, que exige o envolvimento de outras instituições, desde aquelas que integram o sistema de Justiça penal até aquelas que têm papéis importantes a desempenhar na prevenção. A multiplicidade de atores demandou a elaboração de sistemas que envolvam os atores nos distintos níveis de governo, acompanhados, em alguns casos, pelo financiamento nacional ou federal a iniciativas locais.

A crescente profissionalização das políticas de segurança levou ao desenvolvimento de sistemas de informação cada vez mais sofisticados, o que possibilita melhorar o projeto das intervenções e sua própria avaliação.

■ ■ ■

Em todo o hemisfério e com distintos graus de intensidade, os governos locais estão cada vez mais envolvidos nas políticas de segurança, sobretudo em iniciativas preventivas. Isso responde à crescente legitimidade do enfoque local da segurança, que proporciona um papel importante aos municípios, responsáveis por um conjunto de políticas que incidem diretamente na insegurança e no delito, tais como as da juventude, do esporte, da recreação e da cultura e da formação profissional e do emprego. Muitos municípios também desempenham um papel relevante na prevenção da violência familiar, de gênero e do uso de drogas, na reabilitação e reinserção de jovens membros de gangues, na assistência e proteção a grupos vulneráveis, na resolução pacífica dos conflitos, na promoção da cultura cívica, na recuperação dos espaços públicos e na renovação urbana, inclusive na organização local para a segurança. Além disso, aqueles com mais recursos podem tornar-se uma importante fonte para o equipamento e a capacitação das instituições de segurança e Justiça e para o processamento e a análise de informação criminal. A autoridade municipal é, ainda, aquela com maior legitimidade para coordenar os esforços das instituições que atuam em sua jurisdição, inclusive a polícia.

■ ■ ■

A reforma do processo penal é a mudança mais importante na Justiça latino-americana nas últimas décadas e envolve uma redefinição do papel das polícias, que são claramente subordinadas à Promotoria na condução da investigação criminal. E, ainda mais importante, trata-se de um novo modelo processual de corte acusatório-garantista, que favorece a celeridade, o imediatismo, a oralidade e a transparência, e substitui o antigo modelo inquisitivo, formalista e escrito. Embora suas consequências na segurança pública ainda não tenham sido avaliadas adequadamente, trata-se de um processo que parece irreversível, ao menos onde já foi implementado.

Outras mudanças na Justiça estão associadas ao desenvolvimento de mecanismos de resolução pacífica de conflitos e de fortalecimento de um sistema de penas alternativas à prisão, especialmente a prestação de serviços à comunidade. Muitas das legislações penais latino-americanas preveem tais penas, que nem sempre são aplicadas devido à falta de sistemas organizados que permitam que se tornem realidade. Nos últimos anos, vimos também o surgimento de um novo paradigma no tratamento dos menores infratores, o da Justiça juvenil restauradora, particularmente relevante por conta do crescente problema da violência juvenil e da aposta que se faz em políticas de tratamento em liberdade, que poderiam constituir um exemplo para o tratamento dos adultos.

■ ■ ■

Diante de uma liderança civil ainda frágil das políticas de segurança pública e polícias com grande autonomia institucional, o que ajuda a explicar os progressos limitados dos desenvolvimentos descritos, surgem as seguintes tendências negativas.

O populismo penal é, acima de tudo, um discurso duro e emotivo contra o crime, o que se reflete em iniciativas legislativas destinadas a resolver o problema por meio de penas mais severas, a criminalização de novos comportamentos e a redução da idade de imputabilidade penal, bem como o aumento dos orçamentos policiais e da população carcerária (DAMMERT; SALAZAR, 2009, p. 28). Muitas

vezes, é acompanhado por medidas destinadas a ampliar as atribuições policiais, inclusive militares, em detrimento das liberdades e garantias individuais.

O discurso populista tem grande utilidade política e compensa muito em processos eleitorais, por responder aos anseios e às preocupações das pessoas – especialmente das vítimas e, geralmente, no contexto de atos de violência desprezíveis –, criando a ilusão de soluções rápidas e definitivas. Uma de suas características é que as vítimas têm um papel de protagonismo – nem sempre bem informado – nas decisões de segurança, mobilizando quase por completo a opinião dos especialistas (DAMMERT; SALAZAR, 2009, p. 20). As vítimas exigem medidas que nem sempre são as mais eficazes, aquelas que, longe de ajudar a resolver os problemas, podem até aumentá-los.

À medida que punir o infrator passa a ser o principal objetivo da política de segurança, o populismo penal geralmente é acompanhado por um desdém pela prevenção da violência e do crime e pela reabilitação e reinserção social dos delinquentes, bem como pela postergação indefinida das reformas policial, judicial e penitenciária. Também fogem a suas preocupações as implicações de suas iniciativas em relação ao sistema penitenciário.

Os sistemas penitenciários da América são bastante diferentes, mas compartilham a orientação à punição, e não à reabilitação e reinserção social, as más condições de detenção, as altas taxas de consumo de drogas ilícitas entre a população carcerária, a inadequada política de classificação dos detentos e a violência dentro das prisões. Se a isso for adicionada a precariedade e a corrupção dos serviços penitenciários, teremos um quadro perigoso de desgoverno que permite o livre funcionamento das atividades criminosas a partir do cárcere e, inclusive, a constituição de grandes organizações criminosas. No hemisfério, há muitas prisões onde a ordem é resultado de um equilíbrio precário entre autoridades penitenciárias e detentos. Esses problemas foram agravados pelo aumento da população e a superlotação penal e, em alguns casos, do número de presos ainda não condenados (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 118-122).

Todas as sub-regiões do hemisfério experimentaram um crescimento significativo da população carcerária nos últimos anos, tanto em termos absolutos como em relação à sua população total. Em 2009, a população carcerária no hemisfério chegou a quase 3.500.000, dos quais 66,7% encontravam-se na América do Norte, sem contar o México, 32,8% estavam na América Latina e 0,6% no Caribe.² Os países com maior taxa de população prisional por 100 mil habitantes estão localizados na América do Norte e no Caribe (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2011, p. 123-138). No entanto, a sub-região com a maior superlotação é a América Latina (56%) (DAMMERT; ZUÑIGA, 2008, p. 49-50).

Com frequência, as políticas populistas em matéria penal são acompanhadas pelo recurso a empregar as Forças Armadas em tarefas de segurança pública. Esse é um fenômeno muito amplo na região e, de alguma maneira, constitui um legado dos regimes militares e dos conflitos armados internos, quando desapareceram as fronteiras entre a defesa nacional e a segurança pública, e entre os papéis de militares e policiais. Hoje, o emprego das Forças Armadas segue presente no contexto de conflitos armados internos, mas se estendeu à luta contra o narcotráfico e, eventualmente, a situações de crise da ordem pública.

A doutrina constitucional democrática distingue os papéis militares na defesa nacional dos da polícia na segurança pública, e estabelece de modo expresso que somente em circunstâncias excepcionais as Forças Armadas podem ser utilizadas – temporariamente e sob rigoroso controle parlamentar e judicial – nas tarefas de segurança pública. O uso excepcional das Forças Armadas deriva do fato da missão, da formação, da doutrina, da organização e do equipamento militar serem muito diferentes daqueles da polícia. Enquanto os primeiros são destinados à guerra, os segundos têm a tarefa de proteger e garantir os direitos e as liberdades civis através da prevenção e da investigação dos atos criminosos.

Recorrer aos militares para tarefas policiais envolve um risco muito alto, porque suas intervenções podem ser acompanhadas por sérias violações aos direitos humanos.³ Como contam com foro privilegiado, com frequência isso serve não para investigá-las e puni-las, mas para encobri-las (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009). São prejudicadas, assim, as bases do Estado democrático. No entanto, há cenários nos quais rebeldes armados ou grupos criminosos adquirem um poder de fogo e um controle territorial cujo combate é impossível apenas por meio das capacidades policiais, seja por sua fragilidade ou sua penetração criminal. Essas intervenções devem ser excepcionais, delimitadas e temporárias, sob o mais amplo controle civil, judicial e parlamentar, e acompanhadas por uma estratégia de saída imediata que garanta a substituição progressiva das Forças Armadas pelo serviço policial e pelo restante do aparato público, inclusive os serviços judiciários, educativos e de saúde.



Outra tendência negativa é a persistência da fragilidade das instituições do sistema de Justiça penal, apesar dos esforços de reforma policial e judicial já indicados. No entanto, essa fragilidade não é exclusividade delas. Condições econômicas e sociais adversas que afetam crianças e jovens encontram-se na base de muitos dos problemas relativos à violência. A falta de presença do Estado em todas as suas dimensões, especialmente na social, impede o atendimento a esses problemas e suas causas. A incapacidade de produzir políticas sociais eficazes – tanto universais, que promovam a coesão social e assegurem o acesso de todos à saúde, à educação e ao trabalho, como focadas em atender às populações particularmente vulneráveis e em situação de risco – é outra expressão do mesmo problema, assim como também o é a negligência orçamentária para financiar adequadamente os serviços de prevenção, sobretudo os sociais.

Da mesma maneira que o aumento da população carcerária não reduziu significativamente a violência e a criminalidade, os aumentos orçamentários das instituições de segurança e de Justiça também não foram bem-sucedidos (CARRIÓN, 2009, p. 21-22). Esse aumento, por si só, não melhora o desempenho institucional, a menos que faça parte de uma estratégia que inclua novos modelos de organização; o aprimoramento da gestão dos recursos; mais transparência, prestação de contas e participação pública; e o combate declarado à corrupção e ao abuso. Na ausência dessa estratégia, os aumentos orçamentários podem alimentar a corrupção administrativa associada à má gestão dos recursos públicos, um dos três tipos de corrupção que, combinado à corrupção operacional e política, afeta as instituições. A corrupção, em qualquer de seus tipos, afeta negativamente os

indicadores de segurança pública, porque – ao debilitar, socavar, neutralizar ou penetrar nas instituições de segurança – contribui para o aumento da atividade criminosa e da percepção de insegurança.

De acordo com o Barômetro Global da Corrupção 2010 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010, p. 7), a porcentagem de latino-americanos que reconheceram ter pago suborno à Justiça e à polícia no ano anterior foi de 23% e 19%, respectivamente, ao passo que a porcentagem de norte-americanos que fez o mesmo foi de 6% e 4%.



Nos últimos anos, foi observado um crescimento rápido das empresas de segurança privada no hemisfério, que acompanharam a deterioração da segurança pública em um contexto de persistente fragilidade institucional. É verdade que esse crescimento não é uma exclusividade do hemisfério, mas, sim, um fenômeno global. Em muitos países, o número de vigilantes privados supera o de policiais; na América Central, por exemplo, a proporção é de quase três para um. Sua existência não é má por si só e não deveria representar um desafio ao monopólio estatal da força, à medida que desempenham funções no âmbito privado. Necessitam, de fato, ser regulamentados e fiscalizados, o que não vem ocorrendo por conta de seu rápido crescimento. A isso se soma a vinculação de policiais militares jubilados que, às vezes, utilizam sua influência para evitar os poucos controles existentes; isso é mais preocupante em países nos quais há não muito tempo ocorreram maciças e sistemáticas violações aos direitos humanos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2009-2010, p. 240).

Enquanto a segurança privada não tem por que competir com a pública ou substituí-la, muitas vezes se recorre a ela para preencher as lacunas e as deficiências do serviço público. Quando isso ocorre, os setores sociais mais pobres saem perdendo, porque contam com menos recursos para prover as condições mínimas de segurança que o Estado não pode proporcionar a eles. Portanto, é importante que os governos assegurem adequados e equitativos serviços de segurança pública, de caráter universal.

Quatro problemas associados ao funcionamento da segurança privada demandam atenção especial. Primeiro, torna-se muito sensível o trabalho das indústrias extrativas em áreas com frágil presença do Estado, nas quais podem acabar cumprindo funções policiais e abusando de seu poder.⁴ Segundo, o desvio das armas de fogo dos vigilantes privados para as mãos de criminosos. Terceiro, a possível realização de atividades de espionagem – através da interceptação das comunicações – por empresas de análise de informação estratégica ou de segurança eletrônica. Quarto, o emprego de policiais na ativa por parte dessas empresas.



A quarta tendência negativa é a subsistência das violações aos direitos humanos por agentes do Estado no contexto das políticas de segurança pública. São uma herança do passado autoritário e consequência do populismo penal e da fragilidade institucional. Enquanto muitas são suas manifestações, são três as mais importantes, e, portanto, as que requerem uma especial atenção por parte dos governos: as execuções extrajudiciais, os abusos policiais e as condições carcerárias desumanas.

As execuções extrajudiciais não só são ilegais e eticamente repugnantes, como carecem de utilidade prática, porque não têm sido uma ferramenta eficaz para reduzir a violência e a criminalidade; pelo contrário, contribuem para aumentar a violência e minar a legitimidade das instituições públicas.

Um estudo realizado por José Miguel Cruz (2009) na base de dados do Barómetro de las Américas 2008 mostra que as mulheres têm menor probabilidade de sofrer agressão física ou verbal por parte dos policiais (2,9%) que os homens (7,2%), enquanto os jovens estão mais expostos ao abuso que os adultos, principalmente porque a maior parte do esforço contra o crime se concentra neles. Na verdade, os indivíduos com menos de 25 anos são quatro vezes mais agredidos que os acima de 65 anos. A má conduta policial também é maior nas grandes cidades (6,4%) que nas áreas rurais (3,5%) e afeta quatro vezes mais aqueles que foram vítimas da corrupção e da criminalidade que aqueles que não foram, e o dobro das pessoas com engajamento político, especialmente de esquerda.

A terceira manifestação da persistência de graves violações aos direitos humanos são as deploráveis condições de detenção dos presidiários. Suas principais causas são múltiplas. A primeira é a existência de infraestruturas inadequadas e insalubres, o que também torna muito difícil a separação dos detentos – presos processados e condenados, primários e reincidentes etc. – e impossível o exercício da autoridade. A segunda é o alto consumo de drogas ilícitas e a existência de redes de tráfico de drogas e extorsão, com participação de agentes penitenciários. A terceira é a violência, a desordem e a operação de organizações que controlam o crime a partir da prisão. A quarta são as inadequadas condições trabalhistas e salariais dos agentes penitenciários. A quinta é a insuficiência dos recursos orçamentários e a corrupção administrativa, que geram condições de saúde, alimentação e nutrição deploráveis. A sexta é a ausência generalizada de programas de estudo e de trabalho, essenciais aos trabalhos de reabilitação e reinserção social. Com regularidade alarmante, essas condições geram motins e contendas que terminam com a perda de inúmeras vidas humanas.

5 As iniciativas interamericanas

Até relativamente pouco tempo atrás, as ameaças, as preocupações e os desafios de segurança no âmbito interamericano foram de caráter tradicional e referiam-se à segurança coletiva, à defesa dos Estados da agressão por parte de outros Estados e aos conflitos armados internos. Nos últimos 25 anos, a atenção nos temas de segurança diversificou-se para incluir novas ameaças relativas aos, entre outros, fenômenos criminais de caráter transnacional que põem em perigo a segurança dos Estados e de seus habitantes, assim como a governabilidade democrática e o desenvolvimento econômico e social. Entre elas se destacam o tráfico ilícito de drogas, de armas de fogo e de pessoas; o terrorismo; a lavagem de ativos; a corrupção; as quadrilhas criminosas; e o crime cibernético.

A primeira dessas novas ameaças a ser abordada no contexto do sistema interamericano foi o tráfico ilícito de drogas, com a criação, em 1986, da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). A Comissão, que se

reúne duas vezes por ano, tem por objetivo fortalecer as capacidades institucionais e canalizar os esforços coletivos dos Estados-Membros para reduzir a produção, o tráfico e o uso e abuso de drogas no hemisfério, em conformidade com as convenções internacionais.⁵ Serve, também, como o mais importante foro político sobre o tema; promove a pesquisa, a troca de informações, a capacitação especializada e a assistência técnica para a formulação e gestão das políticas de drogas; desenvolve padrões legislativos mínimos; e realiza avaliações multilaterais periódicas. Talvez esta última constitua-se como a ferramenta mais sofisticada à disposição da Comissão para promover a cooperação interamericana nessa matéria, cuja criação foi aprovada na 2ª Cúpula das Américas, em Santiago, Chile, em 1998. Atualmente, realiza-se a 6ª rodada de avaliações, já tendo sido concluídas cinco, a última relativa ao período 2007-2009. As avaliações referem-se ao quadro institucional, à redução da oferta e demanda e às medidas de controle adotadas pelos Estados.

A corrupção foi a segunda nova ameaça abordada, por meio de uma convenção interamericana adotada em 1996 e que constituiu o primeiro instrumento jurídico internacional nesse campo.⁶ A Convenção estabelece um conjunto de medidas preventivas; tipifica os crimes de corrupção, inclusive o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito; e contém uma série de disposições para fortalecer a cooperação internacional em assistência jurídica, extradição e identificação, rastreamento, imobilização, confisco e apreensão de bens obtidos ou derivados de atos de corrupção, entre outras coisas. Conta com um programa interamericano de cooperação e com um mecanismo criado em 2001 para dar seguimento à implementação da Convenção, que se encontra em sua quarta rodada de avaliações. A Secretaria Técnica desse mecanismo oferece cooperação jurídica em âmbitos distintos, a saber: normas de conduta, leis-modelo, planos nacionais de ação, capacitação e recuperação de ativos, entre outros.

Em 1997, foi adotada, além de outra convenção interamericana para o controle da fabricação e do tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, a cooperação internacional nesse âmbito.⁷ A Convenção conta com um comitê consultivo cujo objetivo é garantir sua implementação e promover a troca de informações, a cooperação e a capacitação entre os países. O Comitê Consultivo realizou sua primeira reunião em 2000 e até esta data realizou doze reuniões anuais. Atualmente, a OEA possui um equipamento de marcação e oferece assessoria aos países para garantir que as armas de fogo – importadas, exportadas ou confiscadas – contenham o número de série, o nome, o local de fabricação ou importação, o modelo e o calibre. Isso ajudará a tornar mais fácil seu rastreamento, sua possível ligação com atividades criminosas e a identificação das rotas do tráfico e dos traficantes de armas. Ele também conta com um programa para a gestão e destruição de arsenais, sobretudo na América Central.

Depois que a 1ª Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994, comprometeu-se a prevenir, combater e eliminar o terrorismo, foram realizadas duas conferências especializadas em 1996 e 1998. Na 2ª Cúpula das Américas, em 1998, foi adotado um plano de ação e, um ano mais tarde, foi constituído o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE). Menos de um ano após os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, foi adotada a Convenção

Interamericana Contra o Terrorismo.⁸ Desde então, o Comitê desenvolveu uma ampla gama de atividades de assistência técnica e fortalecimento institucional. Hoje, o Comitê conta com 10 programas em 6 áreas, a saber: desenvolvimento de políticas e coordenação internacional, controles fronteiriços e financeiros, proteção de infraestrutura crítica, assistência legislativa e gestão de crises. O Comitê reuniu-se anualmente entre 2003 e 2010.

Em 1999, por acordo na 2ª Reunião de Ministros da Justiça ou outros Ministros, Procuradores ou Fiscais Gerais das Américas (REMJA), foi constituído o Grupo de Peritos Governamentais em Matéria de Delito Cibernético, que se reuniu em seis oportunidades desde então. Em 2004, foi adotada a Estratégia Interamericana Integral de Segurança Cibernética, preparada pelo Grupo de Peritos, pelo CICTE e pela Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL).

A fim de facilitar a implementação no âmbito interamericano da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada em 2000, e de seus três protocolos complementares, o Plano de Ação da 3ª Cúpula das Américas, no Quebec, em 2001, estabeleceu o compromisso de implementar estratégias coletivas para combater as novas formas de crime transnacional, inclusive o crime cibernético. Em 2006, foi aprovado o Plano de Ação Hemisférico Contra o Crime Organizado Transnacional, que criou o Grupo Técnico responsável por garantir sua implementação. Em outubro de 2011, o Grupo realizou sua terceira reunião. Paralelamente, as autoridades nacionais responsáveis pelo combate ao tráfico de pessoas se reuniram em duas oportunidades, entre 2006 e 2009, e adotaram um plano de trabalho hemisférico para o período 2010-2012.

Outra das ameaças é a proveniente da ação das quadrilhas criminosas. Em 2010, foi adotada uma estratégia regional para enfrentar esse desafio, produto da atuação de um grupo de trabalho formado um ano antes.

■ ■ ■

O desenvolvimento normativo e institucional vivenciado pelo sistema interamericano nos últimos 25 anos para enfrentar uma a uma as novas ameaças à segurança provenientes do crime organizado transnacional tem sido acompanhado pela adoção de um novo enfoque conceitual, pelo envolvimento de novos atores e pelas mudanças na estrutura orgânica da Secretaria Geral da OEA. Foram decisivas nessas transformações as Cúpulas das Américas de Santiago, Chile, e do Quebec, Canadá, que promoveram uma reformulação dos conceitos tradicionais de segurança internacional e da identificação de formas para revitalizar e fortalecer suas instituições, com vistas à realização da Conferência Especial sobre Segurança, que ocorreu em outubro de 2003.

A Declaração sobre Segurança nas Américas, adotada na Conferência Especial, reafirmou que o fundamento e a razão de ser da segurança são a proteção da pessoa humana e que o conceito e os enfoques tradicionais devem ser ampliados para abranger novas ameaças, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. As novas ameaças são problemas de caráter intersetorial que requerem respostas múltiplas de distintas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil. Muitos deles são de natureza transnacional e podem exigir cooperação hemisférica. A Declaração

recomendou que a Comissão de Segurança Hemisférica coordene a cooperação dos distintos órgãos da Secretaria Geral da OEA com competência nessa matéria e elabore – com base nas recomendações da CICAD, do CICTE e do Comitê Consultivo da Convenção Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (CIFTA) – estratégias coordenadas e planos de ação integrados relacionados às novas ameaças.

A Declaração de San Salvador sobre Segurança Pública nas Américas, de 2011, dá vários passos à frente na reformulação conceitual da segurança iniciada em 2003. Na verdade, reconhece que o crime, a violência e a insegurança afetam negativamente o desenvolvimento social, econômico e político de nossas sociedades e violam os direitos humanos do indivíduo, centro da segurança pública. Assim, os Estados devem implementar políticas de longo prazo em matéria de prevenção, aplicação da lei e reabilitação e reinserção social, a fim de assegurar um enfoque integral, com especial ênfase no enfrentamento das causas do crime e na satisfação das necessidades dos grupos vulneráveis, em um quadro de proteção e promoção dos direitos humanos. Dado o caráter multicausal da violência, tais políticas devem envolver múltiplos atores, tais como o indivíduo, os governos em todos os níveis, a sociedade civil, as comunidades, os meios de comunicação e o setor privado e acadêmico. Por fim, encarrega-se o Conselho Permanente da OEA em elaborar – na coordenação com as autoridades nacionais e a Secretaria Geral – um projeto de plano de ação hemisférica para o acompanhamento das disposições da Declaração.

Outro marco muito importante no desenvolvimento conceitual é constituído pelo Relatório sobre Segurança Pública e Direitos Humanos, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), de 2009. Além de recordar as obrigações dos Estados em suas políticas de segurança, a Comissão reconhece sua obrigação de contar com políticas integrais e de longo prazo que – tendo o indivíduo como centro – sejam eficazes na proteção e promoção dos direitos humanos diante da violência e do crime. Para isso, é necessário que essas políticas confirmem especial importância à prevenção desses fenômenos, atuando sobre suas causas.

O desenvolvimento normativo no âmbito interamericano para enfrentar o crime organizado transnacional contribuiu para as REMJAs, que se iniciaram em 1997 e que em 2010 chegaram ao número de oito. Nessa valiosa tarefa foram auxiliadas pela Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA. A REMJA constitui o foro político e técnico de maior importância no nível hemisférico em temas relacionados à cooperação jurídica internacional para a assistência mútua em matéria penal, de extradição, de políticas penitenciárias, de crime cibernético e de ciências forenses.

O aprimoramento das políticas de segurança pública e de combate ao crime organizado transnacional tornou-se uma prioridade nas agendas nacionais e hemisféricas. Para tornar isso possível é necessário fortalecer as capacidades institucionais. Com esse objetivo, o sistema interamericano está constituindo uma arquitetura institucional cujo órgão político principal é a Reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública das Américas (MISPA). Na primeira reunião, realizada em 2008, foi adotado o Compromisso pela Segurança Pública nas Américas; um ano depois foi adotado o Consenso de São Domingo. A terceira reunião foi celebrada em novembro de 2011, em Trinidad e Tobago. A MISPA tem

por objetivo fortalecer o diálogo com vistas à cooperação e assistência técnica eficaz, e facilitar a transferência de conhecimentos e o intercâmbio de práticas promissoras.

A assistência à MISPA é fornecida pela Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA, por meio de seu Departamento de Segurança Pública. A Secretaria foi criada em 2005 para atender aos distintos órgãos interamericanos vinculados aos temas de segurança. Além do Departamento de Segurança Pública, ela é composta pelas secretarias da CICAD e do CICTE e pelo Departamento de Defesa e Segurança Hemisférica. Embora as três primeiras se ocupem das novas ameaças, a última concentra-se nas tradicionais. A Secretaria também conta com o Observatório Hemisférico de Segurança (Alertamerica), integrado à sua Secretaria Executiva.



Em 2007 foi criada a Comunidade de Polícias da América (AMERIPOL), para promover a cooperação policial contra o crime organizado transnacional nos âmbitos técnico-científico, da informação com fins de inteligência, da investigação criminal e da assistência judicial, além da capacitação. É composto por 21 corpos de polícia de 20 países do hemisfério e conta com 15 órgãos observadores.

6 Conclusões

- Mesmo com grandes diferenças entre sub-regiões e países, o hemisfério conta com elevadas taxas de homicídio, de vitimização e de percepção de insegurança, além de baixos níveis de confiança nas instituições de segurança e de Justiça. Reverter esses indicadores demandará melhores políticas públicas e uma melhor compreensão das causas e da dinâmica da insegurança pública e do crime organizado transnacional, bem como instituições mais profissionais, modernas e democráticas.
- A partir das evidências disponíveis, o tráfico de drogas aparece como o principal fator causal associado às altas taxas de violência homicida. Outro fator é o amplo uso de armas de fogo. Ambos exigem especial atenção das políticas públicas.
- A insegurança pública e o crime organizado transnacional constituem um problema com múltiplas dimensões e com implicações negativas nos âmbitos da economia, da política, da saúde pública e dos direitos humanos.
- A insegurança pública e o crime organizado transnacional afetam os países do hemisfério de maneira muito diferente. Por sua vez, as políticas públicas implementadas diferem em sua eficácia. Entre os desenvolvimentos positivos encontram-se a reforma e a modernização policial, a implementação de políticas públicas integrais, o crescente envolvimento dos municípios e a reforma da Justiça penal. Entre os negativos, destacam-se o amplo recurso ao populismo penal, a crise dos sistemas penitenciários e o uso das Forças Armadas para tarefas de segurança pública; a fragilidade e a corrupção institucionais; a privatização da segurança; e a subsistência das violações aos direitos humanos.
- Nos últimos 25 anos, foi observado um fortalecimento do sistema interamericano para promover a cooperação no combate ao crime organizado

transnacional. Esse importante avanço, que deve ser consolidado, não impediu a deterioração da segurança na maioria dos países do hemisfério. O desafio atual é, simultaneamente, fortalecer através da cooperação interamericana as capacidades nacionais para desenvolver políticas públicas integrais e de longo prazo que permitam reverter essa deterioração. Para isso, é fundamental, entre outras coisas, contar com um plano de ação hemisférico em segurança pública, que conte com um mecanismo adequado de acompanhamento; fortalecer e consolidar o Observatório Hemisférico de Segurança; criar um curso anual de Alta Administração em Gestão da Segurança; e estabelecer uma relatoria permanente de segurança pública na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

7 Recomendações

- **Recomendações à OEA**

- **Plano de Ação Hemisférica em Segurança Pública.** Aprovar um Plano de Ação Hemisférica que dê seguimento à Declaração de San Salvador sobre Segurança Pública nas Américas, de 2011, e constitua um guia de referência para o desenvolvimento de políticas nacionais em segurança pública, que sejam integrais e de longo prazo. Contará com objetivos e atividades a serem implementados nos próximos cinco anos nos âmbitos do fortalecimento institucional; da prevenção da insegurança, da violência e do crime; da aplicação da lei; da reabilitação e reinserção social; da assistência às vítimas; e da cooperação internacional. O Plano, que será elaborado em consulta e coordenação com as autoridades nacionais da MISPA e da REMJA, terá um mecanismo de acompanhamento que facilite sua implementação.
- **Observatório Hemisférico de Segurança.** Ampliar e aprofundar a informação fornecida pelo Observatório Hemisférico de Segurança, para contar com uma melhor compreensão da dimensão dos problemas e com políticas públicas que sejam mais eficientes para enfrentá-los. O Observatório incentivará novas pesquisas e o intercâmbio de experiências na prevenção e no combate à insegurança, à violência e ao crime em suas distintas manifestações, e oferecerá assistência técnica aos Estados para a criação e o desenvolvimento de órgãos responsáveis pela coleta, sistematização e análise de informação nacional sobre segurança pública e crime organizado transnacional.
- **Curso de Alta Administração em Gestão da Segurança.** Projetar e implementar um curso anual de Alta Administração em Gestão da Segurança, destinado a funcionários públicos de alto nível com responsabilidades nessa matéria, a fim de compartilhar as melhores experiências e pesquisas acadêmicas nos âmbitos do fortalecimento institucional; a prevenção contra a insegurança, a violência e o crime em todas as suas manifestações; a aplicação da lei; a reabilitação e reinserção social; a assistência às vítimas; e a cooperação internacional.

- **Relatoria Permanente da CIDH em Segurança Pública.** Criar uma relatoria permanente na Comissão Interamericana de Direitos Humanos para realizar o monitoramento e o acompanhamento das recomendações do Relatório sobre Segurança Pública e Direitos Humanos, de 2009, e a implementação das decisões e recomendações da Corte Interamericana nessa matéria.
- **Recomendações aos Estados**
 - **Políticas Integrals de Segurança Pública.** Projetar, implementar e avaliar políticas, estratégias e planos integrals de longo prazo na prevenção da insegurança, da violência e do crime em todas as suas manifestações; a aplicação da lei; a reabilitação e reinserção social; a assistência às vítimas; e o fortalecimento institucional. Essas políticas devem dar especial ênfase ao enfrentamento das causas da insegurança pública e do crime organizado, em um contexto de proteção e promoção dos direitos humanos, e devem envolver a mais ampla gama de atores públicos, privados e não governamentais em todos os níveis de governo, inclusive a cidadania.
 - **Observatórios de Segurança.** Criar e desenvolver, ou fortalecer, órgãos encarregados da coleta, sistematização e análise de informações nacionais sobre segurança pública e criminalidade organizada, tendo por referência o Manual dos Observatórios da OEA, a fim de contar com uma melhor compreensão da dimensão dos problemas e com políticas públicas que sejam mais eficientes para enfrentá-los. Esses órgãos realizarão pesquisas e sistematizarão e divulgarão as melhores práticas. Eles também serão a contrapartida nacional do Observatório Hemisférico de Segurança e fornecerão regularmente informações precisas e oportunas.
 - **Cooperação Internacional.** Fortalecer a cooperação bilateral, sub-regional, hemisférica e internacional para melhorar as políticas públicas de segurança e para prevenir e combater o crime organizado transnacional, com pleno respeito aos direitos humanos e às regras do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e Outras Fontes

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2009. **Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana.** Anexo II: Panorama estadístico de la seguridad y convivencia ciudadana en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL. 2011. **Crimen y violencia en Centroamérica.** Un desafío para el desarrollo. Washington, D.C.
- CARRIÓN, F. 2009. Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. En: CARRIÓN, F.; DAMMERT, M. (Comp.). 2009.

- Economía política de la seguridad ciudadana.** Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). p. 9-38.
- COALICIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. 2011. **Declaración de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Seguridad Pública en las Américas.** Quito.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2009. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.** Washington, D.C.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. 2010. **Informe 2010.** Santiago de Chile.
- COSTA, G. 2011. La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos? **Revista Brasileña de Seguridad Pública**, Sao Paulo, Foro Brasileño de Seguridad Pública, Año 5, n. 8, p. 6-36, feb.-mar.
- CRUZ, J.M. 2009. Maltrato policial en América Latina. **Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009**, n. 11. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University. Barómetro de las Américas por Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- DAMMERT, L.; ALDA, E.; RUZ, F. 2008. **Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica.** Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- DAMMERT, L.; SALAZAR, F. 2009. **¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina.** Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- DAMMERT, L.; ZUÑIGA, L. 2008. **La cárcel: problemas y desafíos para las Américas.** Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) Chile. 2007. **Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2009. **Impunidad uniformada.** Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública. New York.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2011. **Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011.** Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Washington D.C.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2006. Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humanos en Costa Rica. **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.** San José de Costa Rica.
- _____. 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.** Colombia.
- RICO, J.M.; CHINCHILLA, L. 2006. **Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas.** Lima: Instituto de Defensa Legal.

- SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. 2011. **Estudio comparativo de la incidencia de homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones sub-nacionales de los países del mundo** (2010). México D.F.
- SELIGSON, M.; Y SMITH, A.E. (Ed.). 2010. **Cultura política de la democracia 2010**. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University. Barómetro de las Américas por Latin American Public Opinion Project (LAPOP).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2010. **Barómetro global de la corrupción**.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). 2011. **2011 Global Study on Homicide**. Trends, Contexts, Data. Vienna.
- WORLD BANK. 2011. **Violence in the city**. Understanding and supporting community responses to urban violence. Washington, D.C.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). 2011. **The Global Competitiveness Report 2011-2012**. Geneve.

NOTAS

1. O Observatório foi criado pelo Departamento de Segurança Pública da Secretaria Multidimensional da OEA com o objeto de reunir, sistematizar e analisar a informação criminal relevante de nível hemisférico produzida pelos países. Mais recentemente, o Observatório foi adscrito ao Escritório Executivo da Secretaria, com a finalidade de que seja articulado com os observatórios sobre drogas e terrorismo. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp>. Último acesso em: Jan. 2012.
2. Os valores da Argentina, do Canadá, do Chile, da Nicarágua, de Santa Lúcia e da Venezuela correspondem a 2008, os do Equador, a 2007, e, os do Suriname, a 2005. No total, consideram-se os valores de 34 países do hemisfério, dois da América do Norte, 14 do Caribe e 18 da América Latina. Cuba, Haiti e Honduras não apresentaram informação sobre a população carcerária de nenhum ano da última década.
3. Esse risco foi observado pelo Tribunal Interamericano de Direitos Humanos no caso *Montero Aranguren e outros* (Centro de Detenção de Catia) vs. Venezuela (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 43).
4. Os padrões básicos para regulamentar o funcionamento das empresas privadas de segurança das indústrias de extração podem ser encontrados nos Princípios Voluntários de Segurança e Direitos Humanos, assinados em dezembro de 2000.
5. Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes (1961), alterada pelo Protocolo de 1972; Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); e Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988).
6. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi aprovada em dezembro de 2003.
7. O Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada em maio de 2001.
8. Entre 1963 e 2010, as Nações Unidas aprovaram 14 instrumentos internacionais contra o terrorismo. Atualmente se negocia uma convenção geral sobre o terrorismo internacional, que complementaria o quadro jurídico nessa matéria.

ABSTRACT

The Western Hemisphere, particularly the countries in Latin America and the Caribbean, are faced with a serious security problem, which is the primary concern of citizens in the region. There are a range of important factors that contribute to this problem, such as those caused by drug trafficking, drug consumption and debilitated security and judicial institutions. However, within limited times and spaces, there have been positive institutional developments at the national and inter-American (international) levels that are not insignificant. It will be critical to build on these advances in order to overcome these challenges.

KEYWORDS

Citizen Security – Transnational organized crime – Homicides – Victimization – The Perception of Insecurity – Confidence in the police – Penitentiary system – Organization of American States

RESUMEN

El Hemisferio Occidental, en especial los países de América Latina y el Caribe, enfrentan muy serios problemas de seguridad, que constituyen, hoy, primera preocupación ciudadana en toda la región. Contribuyen a ello un conjunto de factores, entre los que destacan, por su importancia, el pernicioso efecto del tráfico y del consumo de drogas, y la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. No obstante, también se han experimentado, aunque limitados en el tiempo y en el espacio, desarrollos institucionales positivos, tanto nacionales como interamericanos, que no son desdeñables. Es preciso construir sobre ellos para superar los desafíos.

PALABRAS CLAVE

Seguridad ciudadana – Delincuencia organizada transnacional – Homicidios – Victimización – Percepción de inseguridad – Confianza en las Policías – Sistema penitenciario – Organización de los Estados Americanos



MANUEL TUFRÓ

Manuel Tufro é doutorando em Ciências Sociais na Universidade de Buenos Aires (Argentina). Bolsista do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET). Licenciado em Ciências da Comunicação pela Universidade de Buenos Aires.

E-mail: manultufro@yahoo.com

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar uma experiência concreta de política pública de segurança que está sendo implementada na Cidade Autônoma de Buenos Aires (Argentina): o Plano Nacional de Participação Comunitária em Segurança (PNPCS), lançado em abril de 2011 pelo Ministério da Segurança do país. O plano tem como um de seus objetivos principais a difusão de um novo paradigma de “segurança democrática”. Proponho-me a analisar alguns dos conflitos que surgiram na implementação desse plano, focalizando duas questões: a) as resistências à mudança na relação entre a polícia e a comunidade; e b) as resistências derivadas do confronto entre a agenda do Ministério e as agendas de organizações da sociedade civil. Argumento que ambas as questões remetem ao encontro conflitante entre o novo paradigma de “segurança democrática” e o que denominarei de “cultura política vicinal” de participação em segurança.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia.

Recebido em novembro de 2011. Aprovado em abril de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Participação cidadã – Políticas públicas de segurança – Mesas de bairro – Segurança democrática – Cultura política vicinal



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, SEGURANÇA DEMOCRÁTICA E CONFLITO ENTRE CULTURAS POLÍTICAS. PRIMEIRAS OBSERVAÇÕES SOBRE UMA EXPERIÊNCIA NA CIDADE AUTÔNOMA DE BUENOS AIRES

Manuel Tufró

1 Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar uma experiência concreta de política pública de segurança que está sendo implementada na Cidade Autônoma de Buenos Aires (Argentina). Essa experiência permite refletir sobre o papel da participação cidadã e do Estado na difusão de uma nova concepção de “segurança democrática”. Em dezembro de 2010, em um contexto deteriorado por um processo de ocupação de terras na cidade de Buenos Aires que havia sido violentamente reprimido,¹ criou-se o Ministério de Segurança da Nação. Desde os primeiros anúncios e atividades (realizadas para destravar e resolver pacificamente as ocupações de terras mencionadas), a nova gestão manifestou a vontade de propor objetivos e instrumentos baseados em critérios estabelecidos por uma noção de “segurança democrática”. Um dos elementos de mudança é a implementação sistematizada da participação cidadã² por meio do Plano Nacional de Participação Comunitária em Segurança (PNPCS), lançado oficialmente em abril de 2011. Este plano foi projetado para funcionar como uma instância de gestão de informação e de aplicação de práticas de prevenção, mas também como um veículo de difusão do novo paradigma de “segurança democrática” que deveria substituir, com o tempo, outras noções de cunho repressivo, centradas nas soluções penais e na criminalização da pobreza. A implementação do PNPCS resultou em alguns êxitos interessantes, bem como no surgimento de conflitos, obstáculos e desafios próprios do início de um processo que é pensado como parte de uma mudança cultural.

O método escolhido para a análise e exposição dessa experiência supõe que o objetivo do trabalho sobre políticas públicas não seja somente a sua enunciação, mas também a descrição do contexto e a análise da implementação. Os dados para trabalhar este último aspecto provêm do trabalho de campo e da aproximação dos atores que venho realizando dentro de minha pesquisa de doutorado.³ A estrutura

Ver as notas deste texto a partir da página 178.

do artigo é a seguinte: em primeiro lugar, tentarei expor alguns dados necessários para compreender a complexidade do contexto no qual é implementada a política pública analisada. Em seguida, trabalharei sobre a definição da noção de “segurança democrática” adotada pelo Ministério de Segurança da Nação na descrição dos dispositivos de participação projetados para difundi-la e também sobre algumas das mudanças e os resultados que já podem ser observados depois dos primeiros seis meses de funcionamento do PNPCS. Por fim, proponho-me a analisar alguns dos conflitos que surgiram durante a implementação, enfatizando duas questões: a) as resistências à mudança na relação entre a polícia e os cidadãos; e b) as resistências decorrentes do confronto entre a agenda do Ministério e as agendas de organizações da sociedade civil. Argumento que ambas as questões remetem ao encontro conflitante entre o novo paradigma de “segurança democrática” e o que chamarei de “cultura política vicinal” de participação em segurança.

2 Aspectos do contexto da implementação

O contexto no qual essa nova gestão propõe uma estratégia territorial de participação e mudança cultural é complexo. Na Argentina, durante os últimos quinze anos, os discursos de “demagogia punitiva” estiveram na ordem do dia na comunicação política, nos meios de comunicação de massas e nas receitas de alguns “especialistas” (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2004; KESSLER, 2009; SOZZO, 2005). Por outro lado, o carácter errático e pendular das políticas postas em prática por diferentes instâncias do Estado (nacional, provinciais, municipais) no que diz respeito à participação cidadã provocou fenômenos de frustração e, no melhor dos casos, de auto-organização ou de autonomização das experiências participativas. Esses dois fatores (ampla circulação de discursos de demagogia punitiva, presença escassa e frustrante do Estado) contribuíram para o surgimento do que chamarei de uma “cultura política vicinal” em relação à segurança que será caracterizada mais adiante, mas da qual é pertinente já mencionar que é marcada por interpretações fortemente influenciadas por representações de senso comum de cunho repressivo no que diz respeito à definição das agendas da segurança cidadã. Simultaneamente, as atividades do Acordo de Segurança Democrática, estabelecido em 2009 e ao qual me referirei mais adiante, constituíram um contrapeso aos discursos repressivos na esfera pública e ofereceram o fundamento do novo paradigma de “segurança democrática” assumido pelo ministério. Desse modo, a entrada em ação desse novo paradigma produz inevitavelmente um conflito entre culturas políticas que apresenta dinâmicas muito interessantes para serem analisadas do ponto de vista dos desafios concretos que a difusão de uma concepção de “segurança democrática” deve enfrentar.

O outro dado contextual fundamental tem a ver com o estatuto legal e político da Cidade Autônoma de Buenos Aires. Esta cidade é, desde 1880, a capital da República Argentina. Durante quase todo o século XX esteve sujeita a um regime de “federalização” que implicava que suas autoridades executivas não fossem eleitas pelos habitantes, mas designadas pelo Presidente da República. Entre as várias consequências dessa ausência de autonomia, interessa aqui destacar uma em especial: a impossibilidade de contar com uma força policial própria e específica. Esse lugar era ocupado pela Polícia Federal

Argentina. Em 1996, a cidade torna-se finalmente autônoma e suas autoridades são, pela primeira vez, eleitas pelos cidadãos. A Constituição da cidade sancionada naquele mesmo ano afirmava, em seu artigo 34, que “A segurança pública é um dever próprio e irrenunciável do Estado e é oferecida com equidade a todos os habitantes”, e fixava a centralidade da participação cidadã nas estratégias de prevenção do delito, sustentando que “O Governo da Cidade colabora com a segurança cidadã desenvolvendo estratégias e políticas multidisciplinares de prevenção do delito e da violência, projetando e facilitando os canais de participação comunitária”. Apesar dessas declarações de boas intenções, as políticas de segurança na cidade foram marcadas pela impossibilidade de chegar a um acordo com o governo nacional para transferir a Polícia Federal ao âmbito do governo da cidade. O fato de não contar com uma polícia própria, junto com a falta de decisão política de todas as instâncias estatais para sustentar as experiências de participação, provocou fenômenos cíclicos nos quais conviviam, às vezes em um mesmo território, de maneira justaposta e desarticulada, diversas iniciativas de participação cidadã em segurança: “Conselhos de Segurança de Bairro” organizados pelo Governo da Cidade em 1998; “Conselhos de Participação Comunitária” organizados pela própria Polícia Federal e pelo Governo Nacional em 1998; “Plano Piloto” organizado pela Direção Nacional de Política Criminal, dependente do Ministério de Justiça da Nação, no bairro de Saavedra, entre 1997 e 2000. Esses momentos se alternavam com outros períodos de ausência total de iniciativas de participação em segurança. Entre 2003 e 2006, chegou-se a um acordo entre os governos local e nacional, e durante esse período funcionaram com certa regularidade as assembleias vicinais do Plano Nacional de Prevenção do Delito (PNPD) (CIAFARDINI, 2006; LANDAU, 2008). Foi nesse contexto que o Legislativo da cidade sancionou em 2005 a Lei 1.689, que organiza e regula o funcionamento do Conselho de Segurança e Prevenção do Delito e que, em seu Artigo 11, consagra a participação comunitária em segurança como um direito dos habitantes da cidade e um dever do Estado. Apesar de ter conseguido esse reconhecimento legal enquanto direito, com o abandono do Plano Nacional de Prevenção do Delito, a participação comunitária entrou em um novo limbo depois de 2006. Em 2008, a posse de uma gestão de caráter conservador levou à criação de uma nova força policial (a Polícia Metropolitana), mas não à transferência das forças federais. Desse modo, desde 2009 convivem na cidade duas forças policiais: uma que responde ao Governo Nacional e uma força nova que responde ao Governo da Cidade.

No momento em que o Ministério de Segurança da Nação projeta e executa o novo Plano Nacional de Participação Comunitária em Segurança, o território escolhido para começar sua implementação (ou seja, a Cidade Autônoma de Buenos Aires) se encontra governado, como já dissemos, por uma gestão de posição ideológica oposta à do Governo Nacional. O Governo da Cidade mostra uma concepção de segurança desagregada e contraditória em seus discursos, mais orientada para o aumento da vigilância e da repressão em suas práticas concretas. Assim, foram vetadas iniciativas de organização da participação cidadã,⁴ ao mesmo tempo em que se defendeu publicamente o endurecimento das leis e do Código de Contravenções como modos de “reduzir a insegurança” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2010). Os maiores esforços da gestão do Governo da Cidade se centraram na multiplicação das câmaras de segurança em espaços públicos e na

organização de uma força policial (a Polícia Metropolitana), supostamente pensada como uma “polícia de proximidade”, mas que já protagonizou vários escândalos em relação a casos de espionagem, e para a qual não se criou nenhuma instância de controle civil ou de auditoria externa (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2008). Dessa forma, o contexto dá conta da chegada de uma política pública de participação cidadã que busca promover uma concepção de segurança democrática em um território no qual a segurança deve ser cogerida com outra instância estatal que defende uma concepção vinculada à demagogia punitiva e que fez todo o possível até agora para obstaculizar a implementação de dispositivos de participação.

3 A noção de “segurança democrática” e o projeto dos dispositivos de participação cidadã

Em 2009, um número considerável de especialistas, pesquisadores, ativistas e políticos da Argentina assinou o Acordo de Segurança Democrática (ASD). Seu documento fundamental sistematiza o que se entende por “segurança democrática” como novo paradigma. Trata-se de conseguir que o Estado assuma a criação de instituições de segurança “comprometidas com valores democráticos e com a rejeição de políticas demagógicas e improvisadas”, da *mano dura* e da delegação da segurança nas polícias. Entre os delineamentos que uma política de segurança democrática deve seguir se encontram:

A criação de uma polícia eficaz na prevenção, de alto profissionalismo e devidamente remunerada; uma justiça penal que investigue e julgue em tempo oportuno aqueles que infringem a lei, garanta a plena observância das regras do devido processo e da defesa em juízo, e um sistema penitenciário que assegure condições dignas de encarceramento e de execução da pena com sentido de ressocialização.

(ACUERDO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, 2009, p. 2).

Também se prescreve a decisão política de promover uma gestão democrática das instituições de segurança, a desativação das redes de delitos, a gestão policial não violenta nos espaços públicos e a manutenção de condições dignas para o cumprimento de penas orientadas à ressocialização. É relevante para o tema aqui tratado a relação sugerida entre a “segurança democrática”, entendida como uma concepção ampla e integral da segurança que busca reduzir “a violência em todas suas formas”, e a participação cidadã. A questão da participação cidadã não aparece tematizada explicitamente, embora se aluda a ela quando se afirma, por um lado, que “o projeto e a implementação de políticas democráticas devem surgir de diagnósticos baseados em informação veraz e acessível ao público” e que as forças policiais, por outro lado, devem estar integradas com a “comunidade e os governos locais na prevenção social da violência e do delito” e controladas por instâncias de caráter externo e civil.

Em junho de 2010, os integrantes do ASD apresentaram sua proposta à presidente argentina. Seis meses depois, quando a crise do Parque Indo-americano deixou novamente claro o esgotamento do modelo de segurança baseado no autogoverno das forças policiais, ocorreu a criação de um novo Ministério de Segurança da Nação cuja concepção de segurança está baseada nas recomendações

do ASD. Vários especialistas convocados a integrar essa nova gestão provêm de organizações que assinaram o ASD ou que defendem concepções muito similares. No que diz respeito à participação cidadã, criou-se dentro da Secretaria de Políticas de Prevenção e Relações com a Comunidade uma Direção Nacional de Participação Comunitária, sob a chefia de Martha Arriola, uma especialista de ampla trajetória em questões de participação cidadã em segurança⁵ e uma das impulsionadoras do ASD. Assim, o PNPCS, oficialmente lançado em 4 de abril de 2011, se propõe a ter como missão “contribuir para promover o desenvolvimento do novo paradigma de segurança pública na comunidade”, um paradigma que é descrito como “de gestão de conflitos”, em oposição a um “paradigma de ordem” já esgotado que “reduz o conflito sempre a expressões negativas e se traduz em respostas meramente repressivas”, tendo em vista “sua manifesta incompatibilidade com a ordem constitucional e democrática”. (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011a).

Na resolução 296/11 do Ministério, que cria as mesas de bairro como esfera de participação, está dito que

O Ministério de Segurança da Nação promove o desenvolvimento de um modelo de segurança democrática que implica realizar ações que incidam na dimensão cultural da sociedade para as quais a participação popular constitui uma das estratégias centrais.

(MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011e).

Na mesma resolução, a participação também é recuperada de uma perspectiva de direitos humanos, fazendo-se referência a várias regulamentações e declarações internacionais na matéria.⁶ Desse modo, a participação cidadã e o novo paradigma de “segurança democrática” ficam indissolivelmente associados. Contudo, se em uma de suas dimensões a participação cidadã pode ser concebida como um direito, por outro lado é inegável que ela também pode ser abordada como uma técnica de governo passível de ser articulada em dispositivos orientados conforme diferentes objetivos. Nesse caso, é preciso aprofundar-se no projeto dos dispositivos para verificar que a participação é efetivamente concebida, em um horizonte de médio a longo prazo, como uma experiência de mudança cultural fundamental para difundir e tornar sustentável no tempo uma nova concepção de “segurança democrática”; mas também surge, ao ser projetada de um modo específico, como um instrumento de governo orientado para cumprir o objetivo de recuperar o controle civil da segurança. Nesse último sentido, o dado essencial é, obviamente, a vontade expressa dessa nova gestão de terminar com anos de um autogoverno policial que é produto não somente das resistências corporativas ao controle externo, mas do desentendimento do Estado, e da sociedade em geral, em relação ao tema (SAÍN, 2008). Essa recuperação do governo civil da segurança é um dos lineamentos centrais da concepção de “segurança democrática”.

O novo paradigma aparece traduzido em uma série de dimensões concretas no PNPCS. Em primeiro lugar, amplia-se o alcance da concepção de “segurança” e já não se fala simplesmente de prevenção do delito, mas de “prevenção comunitária da violência”. Isso implica a inclusão de outras formas de conflito além do delito, a ênfase nas estratégias multiagenciais e a integração por meio de recursos econômicos,

mas também simbólicos e identitários, como a cultura, a arte e o esporte. Em segundo lugar, modificam-se as práticas de prevenção e a relação com as forças policiais. A prevenção situacional, que havia sido um dos eixos fundamentais das experiências de participação cidadã até o momento na cidade de Buenos Aires, é incluída como um componente a mais do programa de prevenção comunitária, e embora se contemple a possibilidade de pôr em prática ações de diminuição de oportunidades e aumento do risco para potenciais ofensores, o que se enfatiza é antes a apropriação e uso de espaços públicos por parte da comunidade. Daí que o título do programa de prevenção e controle comunitário seja “Ganhar a rua”. A polícia, por outro lado, deve passar a ser objeto de controle e avaliação constante por parte dos organismos de participação. Em terceiro lugar, a aposta na mudança cultural supõe a formação dos participantes, não somente em questões de segurança e prevenção, mas em participação, em análise sociopolítica etc. Essas dimensões estão presentes nos dois dispositivos de participação projetados para implementar o plano: as mesas de bairro e as escolas de participação. Ambas as instâncias encontram seus antecedentes imediatos nos Foros Vicinais de Segurança e nas escolas de participação implementadas nas já mencionadas gestões de León Carlos Arslanian à frente do Ministério de Segurança da Província de Buenos Aires.

As mesas de bairro constituem o primeiro dispositivo projetado para a abordagem territorial da participação comunitária. São espaços constituídos principalmente por organizações ou entidades não governamentais que desenvolvem suas tarefas em um bairro determinado, reunidas e coordenadas por funcionários do Ministério para efetuar diagnósticos, participar na criação de planos locais de segurança, promover ações de prevenção e de integração comunitária. O trabalho das mesas implica a adoção de algumas das ferramentas metodológicas já aprovadas na experiência dos Foros Vicinais de Segurança da Província de Buenos Aires (como a elaboração do “mapa vicinal de prevenção da violência”) que buscam gerar uma massa de informações de origem não policial disponível para a condução política da segurança e tornar presente de forma permanente no território representantes dessa condução, interrompendo ou mediando o circuito de informação estabelecido entre a polícia e certos setores da comunidade afins com as práticas de autogoverno policial. Mas em relação aos Foros Vicinais, há algumas mudanças dignas de nota no projeto desse novo dispositivo das mesas de bairro, modificações que parecem ter origem em uma avaliação crítica de alguns aspectos da experiência anterior em nível provincial. As principais diferenças estão nos seguintes pontos:

- a) Maior abertura da participação. Nos Foros Vicinais, só podiam participar organizações com estrutura formal e personalidade jurídica, o que deixou sem possibilidade de participação toda uma gama de organizações surgidas a partir da crise de 2001-2002. As mesas de bairro flexibilizam essa condição ao exigir que sejam somente organizações de “reconhecida trajetória” no âmbito do bairro. Por outro lado, abre-se pela primeira vez a possibilidade de participação dos partidos políticos, que estavam explicitamente excluídos dos Foros. Na prática, a flexibilização é ainda maior, já que são aceitos nas mesas “vizinhos soltos” que não estão enquadrados em organizações, embora em todos os casos se tenda a recomendar que os “vizinhos soltos” se organizem.⁷

- b) O âmbito de ação dos Foros Vicinais coincidia com o de cada delegacia da Polícia da Província. Nessa nova experiência, o âmbito de ação, em princípio, não é a delegacia, mas o “bairro”, noção que leva em conta “as características sociais e culturais que fazem com que as pessoas se sintam parte de um espaço comum, com identidades, horizontes e problemas compartilhados” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011c). Depois, as diferentes mesas de bairro deverão articular-se em mesas zonais, as quais coincidem, estas sim, com a jurisdição de cada uma das delegacias da Cidade de Buenos Aires. Essa modificação adapta o dispositivo à geografia institucional da Cidade, diferente da Província.

O segundo dispositivo criado para a implementação do PNPCS são as escolas de participação comunitária em segurança. Elas foram propostas como elementos de uma abordagem antes “transversal” do que territorial, e pensadas como espaços nos quais se pode debater em torno do modelo geral de segurança que se quer construir, mais do que sobre problemáticas especificamente locais. O conteúdo dos programas de estudo configura um percurso pela concepção de “segurança democrática” que o Ministério se propõe a difundir. Seus módulos abordam a descrição e explicação dos fundamentos do PNPCS; a “análise sociopolítica da realidade atual”; os diferentes modelos de segurança pública; a integração e a prevenção comunitária da violência; as vinculações entre segurança, hábitat, questões de gênero, prevenção de vícios etc.

A implementação concreta desses dispositivos começou, de maneira experimental, no início de 2011 nos bairros de Fátima e Ramón Carrillo, de Villa Soldati, no sudoeste da cidade. O critério a partir do qual se selecionou essa zona para realizar a experiência-piloto foi o da presença de comunidades vulneráveis, mas é preciso levar em conta também que essa foi a zona na qual ocorreram os conflitos pela ocupação do Parque Indo-americano e sua posterior repressão. A realidade extremadamente conflituosa da relação entre os moradores e a Polícia Federal destacada nessa mesa piloto foi um dos dados fundamentais para a confecção do Plano Unidade Cinturão Sul, lançado no final de junho de 2011, que mobilizou 2.500 agentes de Gendarmaria e Prefeitura Naval no sul da cidade. Segundo uma pesquisa realizada pelo próprio Ministério no bairro de Ramón Carrillo, 89% dos pesquisados afirmaram que melhorou a quantidade de efetivos policiais e a qualidade da resposta diante de emergências (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011b). Depois dessa primeira experiência, em abril de 2011 foi lançado oficialmente o Plano. Nos primeiros seis meses de implementação, formaram-se aproximadamente trinta mesas de bairro das quais participam cerca de 450 organizações. Essas mesas se encontram em fases diferentes de progresso. Os próprios coordenadores das mesas costumam reconhecer dois momentos: um de “formação” e outro de “abertura” da mesa. Esta diferenciação não é pequena porque, como se verá mais adiante, tem relação com o carácter homogêneo ou heterogêneo que cada uma das mesas apresenta. Desses espaços de participação surgiu uma massa de informações que funcionou como insumo específico para o projeto de mobilização das forças de segurança em grande escala, alimentando a implementação não somente do já mencionado Plano Unidade Cinturão Sul, como também de outros planos, como o Plano de Segurança Urbana e o Plano de Controle de Acessos da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Outro avanço importante, em relação aos objetivos do Plano, tem a ver com a abertura a atores que não haviam sido anteriormente envolvidos em experiências participativas de segurança: agremiações políticas, organizações de base, organismos de direitos humanos etc. Essa decisão tem evidentemente uma leitura dupla. Por um lado, trata-se de uma decisão pragmática que possibilitou constituir uma série de mesas de bairro a partir da presença de uma maioria de organizações políticas e sociais afins com a gestão do Ministério, o que implica a vantagem de contar com atores comprometidos com a sustentação do espaço (questão central para o início de qualquer processo participativo), mas também a desvantagem, que se verá mais adiante, de poder ser percebido por certos setores como um espaço sectário ou “politizado”. Por outro lado, a presença desses novos atores permitiu introduzir questões novas associadas aos direitos humanos, iniciativas culturais de integração comunitária e prevenção social da violência, temas tradicionalmente ausentes da agenda da segurança cidadã. Essas modificações incluem questões simbólicas, mas que possuem valor na medida em que favorecem uma articulação entre as agendas de segurança cidadã e de direitos humanos (historicamente separadas na Argentina), como, por exemplo, o fato de que a mesa que articula organizações dos bairros de Floresta Sur e Parque Avellaneda tenha sua sede no edifício no qual funcionou, durante a última ditadura militar (1976-1983) um centro clandestino de detenção e extermínio de pessoas denominado “El Olimpo”. A constatação de que algumas das mesas têm suas sedes em locais vinculados a agremiações políticas também indica que a projetada abertura para novos atores está acontecendo. Outras iniciativas adotadas têm um impacto direto sobre o espaço urbano e a qualidade de vida. Os participantes da mesa dos bairros de Flores e Parque Chacabuco, por exemplo, identificaram um espaço abandonado e pouco confiável na entrada de uma estação do metrô, entrevistaram nele e o transformaram em um anfiteatro (batizado de “La Negra Sosa”, em homenagem à cantora Mercedes Sosa, falecida em outubro de 2009), inaugurado em 17 de outubro de 2011. Essa ampliação da agenda da segurança cidadã foi notória em muitas mesas e, sobretudo, nas cinco escolas de participação realizadas desde junho de 2011, nas quais aconteceu um fenômeno interessante de intercâmbio entre organizações sociais, especialistas e pesquisadores do âmbito acadêmico. Em setembro, foram entregues diplomas aos primeiros 83 egressos dessas escolas de participação.

Por outro lado, como se verá na próxima seção, a difusão do novo paradigma de “segurança democrática” encontrou também, nos primeiros seis meses de implementação do Plano, uma série de resistências, obstáculos e desafios que derivam, em grande medida, da presença de uma multiplicidade de atores no campo da participação em segurança, muitos dos quais podem ser vinculados a uma “cultura política vicinal” da participação em segurança fortemente ancorada em noções caudatárias de um senso comum autoritário.

4 O conflito com a “cultura política vicinal” da participação em segurança

Falar de um “campo da participação em segurança” implica reconhecer que a política pública que promove a participação cidadã não foi implementada em um vácuo ou em um terreno virgem. Pelo contrário, quinze anos de problematização da segurança cidadã como um dos temas centrais das agendas públicas, políticas e midiáticas deixaram um

sedimento de experiências, de modos de mobilização, organização e reclamação e de marcos interpretativos para dar sentido às crises cíclicas de governo na área da segurança. Um papel central nesse fenômeno é cumprido pelas diferentes instâncias do Estado que de 1997 até agora ativaram e abandonaram sucessivos processos participativos de diferentes índoles. Quando o Estado abandona esses processos, muitos dos cidadãos que deles participavam dão por terminada a experiência e, com grande frustração, voltam-se novamente para a esfera privada. Mas outros persistem, e ocorrem formas autônomas de organização e reclamação, muitas das quais, por não contar com canais de interlocução com as autoridades, assumem agendas e objetivos próprios. E nesse campo, dizer “próprios” não significa dizer “espontâneos” ou “autênticos”, mas, quase sempre, objetivos fortemente marcados pelo senso comum e pelos discursos que circulam pelos meios de comunicação de massa, insuflados por lobistas e empreendedores morais de todo tipo. O “campo da participação em segurança” é composto então por atores, associações e organizações de diversas índoles, estatais e não estatais, muitas das quais podem ser consideradas “resíduos” de experiências participativas outrora patrocinadas pelo Estado e hoje abandonadas. Essas organizações competem pela apropriação de uma variedade de recursos materiais e simbólicos.

É nesse “campo” que emerge o que chamo de “cultura política vicinal” da participação em segurança. Trata-se de uma série de tramas de significação, marcos interpretativos, recursos discursivos, saberes práticos etc. adotados e assumidos com certa regularidade por uma série de atores sociais que se denominam “vizinhos”. O termo aqui não denota somente a condição de “habitantes” de uma zona determinada, mas além disso, ativa uma significação política historicamente consolidada posta em jogo para marcar um limite com um “outro”: “os políticos”, “os militantes”, “os funcionários” etc.⁸ É possível enumerar uma série de traços bastante estáveis dessa “cultura vicinal”. Em primeiro lugar, como já mencionamos, a exibição constante do repúdio “aos políticos” e funcionários, e a reiterada invocação do caráter supostamente apolítico das reclamações e das organizações construídas, questões que se cristalizam no lugar comum que sustenta que “a insegurança não é de esquerda nem de direita, não tem ideologia”. Em segundo lugar, o caráter espasmódico das reivindicações, cujas mobilizações numerosas, instigadas por casos pontuais altamente noticiáveis, alternam-se com níveis baixíssimos de participação, quando esta requer um compromisso constante, e com o caráter efêmero de muitas das organizações. Em terceiro lugar, a circulação e adoção de alguns diagnósticos sobre a “insegurança” (baseados na criminalização da pobreza, dos imigrantes, dos viciados em drogas, dos jovens) que deslizam quase naturalmente para as opções repressivas como únicas soluções imagináveis. Em quarto lugar, a exigência de soluções imediatas para as reclamações apresentadas cuja virulência aumenta em forma inversamente proporcional aos resultados concretos (nulos ou exíguos) obtidos pelas políticas públicas de segurança até agora. Essa exigência é acompanhada pela insistência na “maior presença policial” como principal solução para a “insegurança”. Em algumas experiências um pouco mais formalizadas, chegou-se a constituir redes vicinais que adotam práticas de prevenção situacional, sempre com o risco latente de produzir, a partir delas, fenômenos de segregação socioespacial. Em quinto lugar, circula nessa “cultura” uma concepção da participação segundo a qual ela não está vinculada a

um direito ou a um dever dos cidadãos, mas inscrita numa tradição que identifica a participação com a denúncia ou a reclamação, e a percebe como uma solução transitória para uma situação específica na qual, diante da incapacidade ou ineficácia estatais, os cidadãos devem se encarregar do que o Estado não faz, em concordância com alguns postulados do neoliberalismo. As organizações de vizinhos costumam afirmar coisas como “nós não deveríamos existir”, o que se combina, paradoxalmente ou nem tanto, com um peticionismo que entrega nas mãos do Estado a solução de todos os problemas (SOZZO, 2000; PEGORARO, 2001; CROCCIA, 2003; TUFRÓ, 2007). Em suma, o repúdio à política, a exigência de soluções que devem ser imediatas, o caráter efêmero de todo compromisso e a suposição de que o Estado é o único responsável pela questão da segurança são fatores que alimentam uma resistência à construção de espaços mais ou menos formais de participação orientados pelo Estado que se sustentem ao longo do tempo. Para muitos, “institucionalização” equivale a “politização”. A chegada do PNPCS ao território da Cidade de Buenos Aires supõe o encontro conflituoso entre a noção de “segurança democrática” e a “cultura política vicinal” da participação que se manipula segundo os critérios acima expostos.

Diante do que foi dito, não é estranho que a abertura aos atores políticos defendida pela gestão do Ministério tenha sido percebida por outros setores como um pecado original de “politização” das mesas de bairro. Por outro lado, como já dissemos, embora várias mesas de bairro tenham formado espaços heterogêneos, muitas outras - em especial, as escolas de participação - se constituíram basicamente a partir de organizações politicamente afins à gestão do Governo Nacional, favorecendo uma percepção de certo sectarismo que é caracterizada simplesmente como “politização” pela “cultura política vicinal” de muitos setores da comunidade. Esse encontro conflituoso é o que pode servir, então, como ponto de partida para analisar os desafios da difusão pelo Estado da concepção de “segurança democrática”. Apresentaremos a seguir essa análise, abordando duas das questões que põem em cena as resistências ao novo paradigma: por um lado, os modos de conceber a relação cidadãos-polícia; de outro, os conflitos para definir as prioridades, os objetivos e os métodos das agendas locais de segurança.

4.1 O conflito pelo novo lugar da polícia

Mencionamos anteriormente que algumas experiências participativas já abandonadas haviam deixado “sedimentos” mais ou menos ativos. Entre elas, estão os chamados Conselhos de Prevenção Comunitária (CPC), que funcionam desde o final dos anos 1990 em algumas das delegacias da Cidade de Buenos Aires. Desde o início, esses Conselhos canalizaram, sob um novo marco de “participação cidadã”, laços tradicionais que a força policial estabelece com setores delimitados e específicos da comunidade, selecionados segundo “os princípios de notoriedade e reconhecimento social a partir dos quais o saber policial classifica a ‘gente decente’”, os quais, em geral, supõem “uma relação prévia e pessoal com o delegado” (EILBAUM, 2004, p. 190). Parece que a lógica de funcionamento dos CPC se resumia ao seguinte: em torno do delegado forma-se um grupo de “gente decente” do bairro que funciona basicamente como amplificador do discurso policial, reproduzindo desde as questões menores (a difusão de conselhos práticos para prevenir delitos, dos telefones da delegacia e dos patrulheiros etc.) até

as mais importantes, isto é, a reivindicação de mais recursos econômicos, logísticos e humanos, a difusão de posturas ideológicas repressivas em relação às políticas de segurança etc. O modo concreto de relação entre os funcionários policiais e os integrantes dos CPC se resume na metáfora do “cobertor curto”, procedimento argumentativo que pessoalmente pude observar em quase todas as reuniões de CPC em que estive presente. A metáfora faz referência a uma suposta escassez de recursos que impede dar resposta a todas as reivindicações, porque “se cobrimos um lado, descobre-se o outro”. O “cobertor curto” é complementado por queixas sobre a suposta benignidade das leis para com os delinquentes, e desta combinação surge o diagnóstico mais escutado nesses espaços: “a polícia tem as mãos atadas”. Os integrantes do CPC são depois encarregados de difundir para a comunidade esses discursos policiais. A metáfora do “cobertor curto” produz três efeitos principais: a) constrói a força policial como um “bem escasso” pelo qual é preciso estabelecer uma disputa, reproduzindo assim “vizinhos peticionantes” cuja ideia de participação consiste em fazer ouvir sua voz mais forte que a dos outros grupos, para assim garantir sua cota de proteção policial, sem importar uma visão de conjunto; b) concentrar no governo da vez, e sobretudo “nos políticos”, toda a responsabilidade pelo mau funcionamento policial e pela “insegurança”; c) confirmar que uma “maior presença policial” é a solução para a “insegurança”, *slogan* adotado como reivindicação em quase todas as mobilizações vicinais realizadas em torno dessa questão. Por todos esses motivos é que os CPC foram considerados pelos especialistas como exemplos de “má práxis em participação” (CIAFARDINI, 2006), já que estão organizados e coordenados por aqueles que deveriam ser controlados, isto é, as forças policiais.

No território da Cidade de Buenos Aires, os CPC convivem com as novas mesas de bairro. Até o momento, o Ministério de Segurança da Nação não exigiu que deixem de funcionar. Procurou-se negociar com eles e, em alguns casos, adicioná-los às mesas de bairro. Mas acontece que a filosofia que sustenta esse novo programa participativo é incompatível com os modos de funcionamento dos CPC. A nova ideia do Ministério consiste em romper o circuito que comunica diretamente e sem mediações a condução policial com determinados representantes da comunidade local, para estabelecer um novo circuito: comunidade organizada-condução política da polícia (ou seja, o Ministério). Esse circuito permite convocar a polícia sempre que seja necessário, mas sempre através da mediação política dos funcionários ministeriais. “Romper” esse circuito preexistente significa não somente abrir novos espaços de intercâmbio, como, às vezes, interromper literalmente certos padrões de interação e conversação para evitar que esses novos espaços restabeleçam e reproduzam os velhos padrões de intercâmbio entre representantes “notáveis” da comunidade e uma polícia autogovernada. Fui testemunha de uma dessas interrupções em uma mesa de bairro: uma pessoa fez uma denúncia pública e pontual, e o delegado, enquanto anotava em sua caderneta, lhe disse “venha ver-me amanhã na delegacia e falamos disso com mais detalhes”. Uma alta funcionária do Ministério que estava presente nesse dia interrompeu de imediato a conversação para solicitar que tanto a denúncia do vizinho como a resposta e o compromisso do delegado se fizessem publicamente, na mesa de bairro, e que ficassem anotadas nas atas públicas da mesa.

Essa nova lógica de funcionamento da relação entre vizinhos e policiais, com a mediação agora da condução política, desperta resistências dos integrantes dos CPC

por diversas razões. Em primeiro lugar, como amplificadores do discurso policial, esses setores são aqueles que afirmam que a polícia não pode ser controlada ou avaliada pelos cidadãos (um dos eixos centrais da proposta das mesas de bairro). Desse modo, parecem constituir-se, no âmbito da participação cidadã, em porta-vozes de certos descontentamentos das forças policiais diante do que consideram intromissões nos saberes (a mobilização das forças) ou nos direitos adquiridos (a avaliação do serviço e as decisões sobre promoções e ascensões) da Polícia Federal. Além disso, se a informação já não é manipulada pessoalmente entre o delegado e o referente vicinal, mas deve tornar-se pública no marco da mesa, muitas dessas organizações perdem seus capitais simbólicos, já que a posição privilegiada em relação à informação policial é o que as legitima frente a outros setores da comunidade, e a informação sobre segurança é uma mercadoria muito valorizada nos âmbitos locais.

No discurso de lançamento do Plano Nacional de Participação Comunitária em Segurança, a ministra Nilda Garré defendeu, entre outros, o objetivo de batalhar “contra o fundamentalismo de manter viva uma cultura institucional cultivadora do segredo” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011d). Tornar a informação pública tem como objetivo principal garantir o controle do desempenho policial por parte da comunidade, mas tem como efeito secundário diluir o capital desses atores a que faço alusão. Daí a resistência e o obstáculo à geração de novos espaços e à implementação de novas metodologias de organização que postulem uma ideia de participação muito diferente da defendida pelos CPC ou outras organizações afins, como as “Associações de Amigos das Delegacias”, encarregadas de arrecadar fundos para a polícia entre os comerciantes de cada zona. Essas organizações, de um lado, resistem a se integrar às mesas de bairro, esgrimindo o argumento da “politização” das mesas. Por outro lado, persistem em suas atividades em forma paralela às mesas. O seguinte diálogo, presenciado em uma das escolas de participação comunitária, põe em destaque a reclamação de um integrante da mesa de bairro de Parque Patrícios em relação a essa questão:

Vizinho - Algumas organizações querem saber quais são os detalhes, os recursos de cada delegacia, e quando não se chega a essa informação, a participação se desalenta. Te digo o que dizem os vizinhos: está ótimo [*o projeto das mesas de bairro*], mas os do Ministério vêm buscar a informação que não têm da delegacia, mas o que nós pedimos, aí encontramos um limite. Em Parque Patrícios funciona o CPC. Hoje há mais informação extraoficial do CPC que do delegado.

Funcionário do Ministério – O delegado deve ir à mesa a informar. É a única forma de que isso funcione. Os recursos são públicos. É importante na hora de fazer um plano local saber com quais recursos se conta.

Vizinho - Porque esses grupos que são os CPC, os Amigos da Delegacia, tipo cooperadora, se juntam de maneira extraoficial, e isso substitui a oficial.

Nessa reclamação podem-se ler vários sintomas do conflito que delineio. Em primeiro lugar, o participante da mesa percebe uma certa impotência do Ministério, expressa na ideia de que este busca nas mesas de bairro a informação que não pode obter das

delegacias. Isso não está muito distante da realidade: embora eu desconheça o grau em que a instituição policial sonega (ou não) informação ao Ministério, está claro que nas mesas de bairro se busca informação que complemente, contrabalance e funcione como instância de controle da informação “oficial” produzida nas delegacias. Mas por outro lado, as delegacias sonegam informações às mesas de bairro. E em troca, continuam funcionando as organizações “amigas” da polícia, agora com caráter extraoficial (posto que, se supõe, a mesa de bairro é a instância oficial). Mas tendo em vista que as instâncias “extraoficiais” continuam recebendo uma informação que as instâncias oficiais não recebem, o extraoficial “substitui o oficial”, e, aos olhos dos participantes, as mesas de bairro se esvaziam de boa parte de seu conteúdo. Então, se o Ministério não consegue fazer circular de forma pública essa informação, aqueles que a possuem têm a possibilidade de reproduzir, mesmo com a existência desses novos espaços participativos, as assimetrias em relação à circulação de informação que são constitutivas da produção de uma casta de representantes “vicinais” que costumam entrar em disputa com os funcionários estatais (LANDAU, 2008). Nesse caso, o que está em disputa não é somente a legitimidade das organizações frente à comunidade local, mas dois modelos de relação entre comunidade e polícia, um dos quais reproduz as práticas de autogoverno policial, enquanto que o outro aposta no controle civil como parte do governo político da segurança. O lugar do “vizinho peticionante” que se limita a reclamar maior presença policial em sua quadra, que aceita as explicações policiais baseadas na falta de recursos e que conclui que a culpa é “dos políticos” (posição típica da “cultura política vicinal”) deve ser substituído por um cidadão ativo no controle do serviço policial e conectado com a condução política da força, posição coerente com um paradigma de “segurança democrática”. Nesse ponto, surgem as resistências.

4.2 O conflito pela agenda da “segurança”

Os conflitos para definir o que é a “segurança” não são meramente conceituais ou semânticos, pois põem em jogo esquemas interpretativos e recursos argumentativos que orientam a ação, a seleção de prioridades, a escolha de alvos de intervenção etc. Nesse sentido, outra resistência importante que a concepção de “segurança democrática” defendida pelo Ministério encontrou foi a acusação de “politização” articulada por diversos setores. Em primeiro lugar, é preciso destacar quais foram os pontos do processo participativo contra os quais foi possível montar este tipo de acusação. O Ministério de Segurança da Nação defende que a “heterogeneidade” (supõe-se que se referem à heterogeneidade dos participantes) é, ao mesmo tempo, um valor, uma conquista e uma característica das mesas de bairro (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2011b). Não obstante, é preciso reconhecer certas complexidades nessa “heterogeneidade”. Em primeiro lugar, o processo de implementação em muitas das mesas de bairro parece configurar-se a partir de duas etapas, que os coordenadores das mesas definem como “momento de formação” e “momento de abertura” das mesas. No primeiro momento, por questões pragmáticas, se privilegia a convocação de organizações sociais e políticas afins ao projeto do Ministério. A maior parte das mesas ainda se encontraria nesse primeiro momento, para depois passar a uma fase de “abertura” para organizações de outro tipo.

A decisão de começar dessa maneira respondeu a questões pragmáticas: é preciso que os níveis de conflituosidade sejam mínimos para poder iniciar e consolidar um espaço participativo. No entanto, o custo da decisão é que outros setores (especialmente aqueles envolvidos na “cultura política vicinal” da participação em segurança) percebem as mesas nascentes como espaços “politizados”, “oficialistas” etc. Essa avaliação, em geral, leva à decisão de não participar das mesas. Com base nesses mesmos argumentos montam-se estratégias ainda mais reacionárias, como a de um funcionário do Governo da Cidade de Buenos Aires que interrompeu uma mesa no bairro de Versailles e acusou o Governo Nacional de querer criar, a partir das mesas, “comitês de defesa da revolução” para controlar a polícia e de querer que “isso seja como Cuba em 61”. Essas posições extremas são felizmente marginais, mas fazem parte dos discursos que circulam em torno das mesas de bairro com o fim de desacreditá-las.

As mesas constituídas segundo a lógica desses dois momentos (“formação” e “abertura”) são as que apresentam um panorama ideologicamente mais homogêneo entre seus participantes. São também as mais eficazes na hora de traduzir os postulados do novo paradigma de “segurança democrática” em iniciativas concretas. A versão oficial do Ministério diz que, em outras zonas da cidade de Buenos Aires, as mesas se formaram por uma “demanda espontânea” relacionada com o fato de que se registraram graves problemas de segurança nessas zonas que motivaram a demanda. Nos casos desse tipo que pude conhecer, mais que a uma “demanda espontânea” dos atores locais, a criação da mesa de bairro respondeu a um oferecimento do Ministério para tentar organizar e canalizar situações de protesto e agitação. Por fim, há outros casos “mistos”, como o de Liniers, que analisarei a seguir, nos quais conviveram a convocação das organizações politicamente afins com a presença de “vizinhos” previamente mobilizados para reivindicar “mais segurança”. Esses dois últimos tipos de casos são aqueles nos quais as mesas apresentaram uma maior heterogeneidade ideológica entre os participantes e uma maior distância entre as concepções de segurança defendidas pelos participantes (ou alguns deles) e a proposta de “segurança democrática” do Ministério, o que deu lugar a conflitos pela definição dos objetivos e das metodologias que se deviam adotar, aparecendo resistências ou contestações aos instrumentos e às lógicas de funcionamento propostas pelo Ministério. Estas situações conflitantes não são negativas em si mesmas, muito pelo contrário. O problema está em que, embora o conflito seja efetivamente um fenômeno desejável em todo processo democrático e participativo, para que ele seja produtivo e enriquecedor é preciso, por assim dizer, dar-lhe um marco, poder encaminhá-lo, e isso constitui um desafio tanto para o Estado como para as organizações sociais. Quando o conflito não encontra uma via no âmbito participativo, ocorrem secessões, separações que dão conta da impossibilidade da coexistência de visões diferentes em um mesmo espaço. Dessa forma, o processo participativo se empobrece.

Pude presenciar um exemplo dessa lógica na mesa de bairro de Liniers, situado no oeste da cidade de Buenos Aires. Nessa zona existia, no momento em que foi lançado o PNPCS, uma situação de conflito relacionada com episódios delituosos que mantinha mobilizados alguns grupos de habitantes. No início de 2011, o assassinato de um taxista no bairro acendeu a faísca necessária para a realização de uma série de manifestações de rua que reclamavam “mais segurança”. Essas mobilizações provocaram uma articulação entre organizações preexistentes e outras que se constituíram no calor do protesto,

criando-se uma comissão de “Vizinhos Autoconvocados de Liniers”. Esse espaço se dedicou a coletar testemunhos de imprensa e denúncias de vítimas de diversos delitos acontecidos na zona nos últimos dois anos. Chamaram esse informe de “Mapa do Delito” e o apresentaram aos Ministérios de Segurança da Nação e da Cidade. Esperavam de parte dos funcionários uma resposta oficial, e também que o informe desse lugar a ações concretas no território. Não receberam resposta, e as ações realizadas foram consideradas lentas e insuficientes. De todo modo, o contato serviu para visibilizar o grupo e dessa maneira foram convidados a participar do lançamento da mesa de bairro de Liniers, em 2 de junho de 2011. Essa mesa era integrada por organizações heterogêneas, e com o transcorrer da primeira reunião percebi claramente uma linha divisória entre os participantes, divisão que eles mesmos também perceberam. Um integrante do grupo de “vizinhos autoconvocados” descreve o fato da seguinte maneira:

O que se notava é que havia muitos militantes kirchneristas,¹⁰ de diferentes agremiações, mas ideologicamente dentro desse marco, e depois os vizinhos que vinham participando. A coisa estava assim claramente dividida, até na forma de sentar-se... (L, integrante dos Vizinhos Autoconvocados de Liniers).

Essa linha divisória entre “vizinhos” e “militantes”, que retoma esquemas de classificação próprios da “cultura política vicinal”, causou algumas tensões menores na primeira reunião, como quando um dos “vizinhos autoconvocados” sugeriu que havia uma relação entre o grau de periculosidade de certa rua do bairro e a presença da comunidade boliviana nessa zona. Nesse momento, outros participantes da mesa (“militantes” segundo a classificação dos “vizinhos”) intervieram de imediato, repudiando as alusões discriminatórias do “vizinho”. Mas naquela primeira reunião, o principal conflito surgiu em relação à outra questão. Enquanto o grupo de “vizinhos autoconvocados” queria respostas imediatas para as denúncias apresentadas no informe por eles escrito dois meses antes, os funcionários do Ministério propunham seguir uma metodologia de trabalho específica, que incluía a execução coletiva de um “mapa de prevenção da violência”. As agrupações vicinais mencionadas interpretavam que não havia um reconhecimento do trabalho por elas realizado, e que “o mapa do delito já tinha sido feito por eles”. Os representantes do Ministério insistiam que a informação coletada era “valiosa”, mas que tecnicamente não constituía um “mapa do delito”. No entanto, não conseguiam comunicar claramente por que o informe vicinal não podia ser a base para o programa de diagnóstico e controle de gestão que propõem as mesas de bairro,¹¹ nem o porquê da necessidade de adotar uma metodologia unificada com a das outras mesas. Em meio a essas discussões quase técnicas entre os representantes do Ministério e os “vizinhos autoconvocados”, e sem poder participar delas, havia um grupo de integrantes de organizações políticas e de direitos humanos, afins ao projeto do Governo Nacional, mas que nunca haviam trabalhado sobre questões de segurança cidadã.

Na segunda reunião da mesa de bairro, duas semanas depois, a tensão entre os dois grupos claramente diferenciados explodiu por uma questão aparentemente menor e anedótica. Alguns participantes pertencentes a esse grupo que já mencionei de militantes políticos e sociais sem experiência em questões de segurança expuseram a necessidade de que os “vizinhos autoconvocados”, com maior experiência e antecedentes

na questão, se colocassem de alguma maneira no mesmo nível de conhecimentos da temática que tinha o resto dos participantes para poder iniciar o processo em igualdade de condições. “Assim como eu sou militante política, vocês são militantes da segurança”, afirmou uma mulher. Os “vizinhos autoconvocados” interpretaram que era um absurdo ter de “baixar o nível”; tratava-se antes que o resto subisse o nível e se pusesse à altura deles. Mas, sobretudo, a classificação “militantes da segurança” foi percebida como um insulto por parte daqueles que constantemente fazem alarde do caráter “não político” de sua atividade. Ademais, asseguravam que foram acusados de “desestabilizadores” pelos militantes oficialistas presentes na mesa.¹² Ofendidos, os “vizinhos autoconvocados” deixaram de concorrer à mesa de bairro. Somente uma de suas integrantes continuou participando. Dessa forma, curtos-circuitos na comunicação e dificuldades para compatibilizar agendas contribuíram para criar um conflito cujo resultado foi a deserção de um dos setores interessados na segurança do bairro. Como relata outro integrante da organização de “vizinhos autoconvocados”:

Os vizinhos receberam ataques dos mesmos militantes kirchneristas, de insultos, insultos de “você é militante da segurança, quer desestabilizar o governo”, que é preciso suportar e superar isso. Mas, além disso, o que os vizinhos viam é que não viam avanços. Os vizinhos-vizinhos, ou seja, que um vizinho que esteve quatro meses, vizinhos que vêm trabalhando há muitos meses, lhes faziam marcar em um círculo em vermelho, quando lhes havíamos entregado um mapa em 6 de abril, ou seja, dois meses antes de que chegassem, os vizinhos disseram “eu quero respostas ao que entreguei”. (M, integrante de Vizinhos Autoconvocados de Liniers).

O conflito, então, atravessa dois níveis que se confundem permanentemente. Por um lado, a ferida na sensibilidade “apolítica” dos “vizinhos autoconvocados” é uma consequência da linha de tensão que se manifestou nas reuniões entre aqueles que, sem ter antecedentes em questões vinculadas à segurança cidadã, tinham experiência de militância política e apoiavam o projeto de “segurança cidadã” proposto pelo Ministério de Segurança da Nação, e aqueles que, pelo contrário, vangloriando-se de prescindir da política e da ideologia, tinham um caminho percorrido nas reivindicações vicinais por “mais segurança”. No entanto, esta linha de tensão pôde surgir porque outra disputa se instalou na mesa. Essa outra disputa não tinha a ver com questões de classificação e sensibilidades políticas (ou “apolíticas”), mas com a disputa entre os funcionários do Ministério e os “vizinhos autoconvocados” para definir a estruturação do espaço participativo, as metodologias a aplicar e a agenda mesma da mesa de bairro. O que é um “mapa do delito” e o que não é? Por que é preciso adotar uma metodologia proposta pelo Ministério, quando o grupo de “vizinhos autoconvocados” já fez o trabalho de assinalar os problemas do bairro? Por que, em lugar de começar outro diagnóstico, não se avança com soluções imediatas para os problemas já apresentados? Estas são as questões que estavam em jogo do ponto de vista dos “vizinhos autoconvocados”. A ideia proposta pelo Ministério de adotar uma metodologia de participação que permita tornar sustentável o espaço participativo no tempo não era congruente com os objetivos, os modos de funcionamento e, em última instância, me permito afirmar, com a “cultura política” na qual se inscrevem

os “vizinhos autoconvocados”. Na prática, então, a mesa de bairro de Liniers não conseguiu até agora se converter em um espaço que possa alojar e conectar as três experiências: a dos “vizinhos autoconvocados”, a dos militantes políticos e sociais e a dos funcionários do Ministério com sua proposta metodológica.

5 Considerações finais

A experiência iniciada em abril de 2011 pelo Ministério de Segurança da Nação supõe em muitos aspectos uma aposta esperada por todos aqueles setores comprometidos com a difusão de uma concepção democrática da segurança cidadã. A recuperação da participação cidadã aparece neste contexto não somente como uma técnica de governo que aponta para a retomada do controle civil sobre as forças de segurança, mas como o início de um processo de mudança cultural a médio e longo prazo, o qual exigirá obviamente a renovação permanente do apoio político para sustentar os processos participativos até poder instituí-los como política de Estado.

Tratei de mostrar que a decisão de implementar uma estratégia territorial para difundir o novo paradigma de “segurança democrática” implicou intervir em um contexto complexo, no qual, além das resistências previsíveis de parte de forças policiais acostumadas ao autogoverno, aparecem outros atores políticos importantes que são hostis ou indiferentes ao novo paradigma (o Governo da Cidade de Buenos Aires), e também setores da comunidade organizados que têm suas próprias concepções da segurança cidadã, muitas vezes marcadas por axiomas repressivos e incompatíveis com a plena vigência dos direitos humanos. Nesse ponto acontecem os atritos e conflitos descritos na segunda metade deste artigo. Fica claro que a participação não remete somente a uma técnica de governo ou a um recurso retórico, mas também a um espaço de conflito e negociação entre determinadas instâncias de governo (agências do Estado nacional, provincial, municipal; agências policiais etc.) e um setor interpelado (“a comunidade”, “os vizinhos”) que não existe como unidade, mas como um conjunto aberto de grupos e interesses em conflito, atravessados por culturas políticas e problemáticas locais muito diferentes. As organizações de “autoconvocados”, os sedimentos residuais de outras experiências participativas e as polícias (Federal e Metropolitana) se constituem em atores do que poderíamos descrever como um “campo” da participação em segurança, no qual sem dúvida há capitais diversos em jogo (BOURDIEU, 1995). Nesse campo entram agora novos atores: o Ministério de Segurança da Nação e as agremiações políticas e sociais que, até agora, estavam à margem dessas discussões. Essa entrada provoca uma dinâmica conflituosa que continua aberta. Os conflitos descritos neste artigo supõem um recorte temporal, uma “fotografia” de um processo que, na verdade, é dinâmico, no qual os modos de vinculação entre os atores se modificam, em parte também como consequência do próprio processo participativo. O PNPCS foi lançado recentemente e, portanto, estas observações são provisórias, mas acredito que servem para refletir sobre alguns dos problemas práticos que os processos de mudança cultural promovidos pelo Estado devem enfrentar.

A nova experiência participativa promovida pelo Ministério de Segurança da Nação começa com alguns axiomas muito promissores, mas também com a necessidade de articular com atores preexistentes nos complexos campos locais da participação. Duas tensões parecem se desenhar nesse cenário. Do ponto de vista do Estado, aparece o

desafio de ser, ao mesmo tempo, esfera articuladora e ator. Trata-se de ser aquele que garante o espaço onde possam surgir e se sustentar conflitos enriquecedores e, ao mesmo tempo, constituir-se em um difusor de ideias, de um projeto próprio de participação e de sociedade. Isso implica trabalhar em um delicado equilíbrio que elabore modos de interelação que levem em conta as percepções e sensibilidades daqueles que vêm cultivando há alguns anos uma sistemática desconfiança em relação ao Estado em geral e como garantidor da segurança cidadã em particular, ao mesmo tempo em que o concebem como a única instância capaz de solucionar todos os problemas.

Por outro lado, para todos aqueles atores interessados em um compromisso com a participação entendida como uma mudança cultural democratizadora, tanto do Estado como das organizações, coloca-se a tensão entre a participação como dinâmica de governo que requer tempo e perseverança; a urgência para exibir resultados (“eficiência”); e os conflitos que emergem cada vez que se constroem espaços que, em maior ou menor medida, supõem uma cessão de cotas de poder por parte de instâncias de governo que depois não possam controlar (CIAFARDINI, 2006). Não é casual que as mesas mais “eficientes” na hora de adotar e difundir o novo paradigma pareçam ser, até aqui, as que apresentam um panorama mais homogêneo entre seus participantes. Neste sentido, a consecução da participação como parte de uma mudança na cultura política e como condição da difusão do novo paradigma de “segurança democrática” pode se chocar, como já aconteceu em experiências anteriores, com a necessidade prática de desativar uma determinada situação potencialmente explosiva. O desafio de sustentar os espaços, apesar dessas urgências, constitui o conteúdo concreto do que se denomina “decisão política”.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ACUERDO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (ASD). 2009. Acuerdo para la seguridad democrática. Disponível em: <www.asd.org.ar>. Último acesso em: 1º. out. 2011.
- BOURDIEU, P. 1995. La lógica de los campos. In: BOURDIEU, P. ; WACQUANT, L. **Respuestas** : por una antropología reflexiva. México: Grijalbo.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). 2004. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática. Más derechos, más seguridad. **Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____. 2008. Consideraciones del CELS al proyecto de ley sobre seguridad pública de la Ciudad de Buenos Aires. Disponível em: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/policia_caba.pdf>. Último acesso em: 2 out. 2011.
- _____. 2011. **Derechos humanos en Argentina**. Informe 2011. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CIAFARDINI, M. 2006. **Delito urbano en la Argentina**. Las verdaderas causas y las acciones posibles. Buenos Aires: Ariel.
- CRAWFORD, A. 2002. Las políticas de seguridad y de prevención de la delincuencia en Inglaterra y en el País de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos. **Revista Catalana de Seguretat Pública**, Barcelona, n. 11, p. 83-124. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/RCSP/issue/view/10954>>. Último acesso em: 12 jun. 2011.

- CROCCIA, M. 2003. **Vecinos de Saavedra. Imágenes y discursos de (des)orden e (in) seguridad urbana**. Tesis de licenciatura en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- DE PRIVITELLIO, L. 2003. **Vecinos y ciudadanos**. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras. Buenos Aires: Siglo XXI.
- EILBAUM, L. 2004. La policía 'al servicio de la comunidad': tradición policial y vientos de cambio. In: TISCORNIA, S. (Comp.). **Burocracias y violencia**. Estudios de antropología jurídica. Buenos Aires: Antropofagia.
- KESSLER, G. 2009. **El sentimiento de inseguridad**. Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LANDAU, M. 2008. **Política y participación ciudadana**. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN. 2011a. **Plan Nacional de Participación Comunitaria – El Derecho a la seguridad: Deber del Estado – Obra de Todos**. Documento de trabajo de la Secretaría de Políticas Preventivas y Relaciones con la Comunidad – Dirección Nacional de Participación Comunitaria.
- _____. 2011b. **La participación comunitaria en la gestión de la seguridad pública**. Cuadernillos de difusión: Seguridad Democrática. Dirección de Comunicación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible em: <http://issuu.com/minseg/docs/cuadernillo_participacion_ciudadana_web>. Último acceso em: 1º. out. 2011.
- _____. 2011c. **Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad**. Balance. Disponible em: <<http://www.minseg.gob.ar/secretar%C3%AD-de-pol%C3%ADticas-de-prevenci%C3%B3n-y-relaciones-con-la-comunidad-0>>. Último acceso em: 20 out. 2011.
- _____. 2011d. **Discurso de la Ministra de Seguridad Nilda Garré en el Acto inaugural de la primera convocatoria del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad**. Disponible em: <<http://www.minseg.gob.ar/discurso-de-la-ministra-de-seguridad-nilda-garre%C3%A9-en-el-acto-inaugural-de-la-primer-convocatoria-d-0>>. Último acceso em: 20 out. 2011.
- _____. 2011e. **Resolución 296/11**, 24 de maio de 2011.
- MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. 2010. **Plan Integral de Seguridad**. Disponible em: <<http://seguridad.buenosaires.gov.ar/ejes/espacio-publico/>>. Último acceso em: 2 out. 2011.
- PEGORARO, J. 2001. Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. In: BRICEÑO-LEÓN, R. (Comp.). **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Buenos Aires: Clacso.
- ROSE, N. 2001. Community, Citizenship and the Third Way. In: MEREDYTH, D.; MINSON, J. (Ed.). **Citizenship & Cultural Policy**. Londres: Sage.
- SAÍN, M. 2008. **El leviatán azul. Policía y política en la Argentina**. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SOZZO, M. 2000. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. **Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal**, Buenos Aires, n. 10. Disponible em: <http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=28&dir=DESC&order=date&limit=10&limitstart=10>. Último acceso em: 18 ago. 2011.
- _____. 2005. **Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina**. In: DAMMERT, L.; BAILEY, J. (Coord.). **Seguridad y reforma policial en las Américas**. Experiencias y desafíos. México: Siglo XXI.
- TUFRÓ, M. 2007. Apolticismo y antipolítica en el reclamo por seguridad. Un acercamiento discursivo-comunicacional. **Argumentos**, Buenos Aires, n. 8, oct. Disponible em: <<http://revistasiiig.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/83/78>>. Último acceso em: 18 ago. 2011.

NOTAS

1. O Parque Indo-americano, situado no extremo sudoeste da Cidade de Buenos Aires, foi tomado no início de dezembro de 2010. Uma primeira e violenta expulsão (por parte da Polícia Federal e da Polícia Metropolitana) e posteriores confrontos armados deixaram um saldo de três mortos e vários feridos. A complexa trama de interesses econômicos, políticos e criminosos por trás desses episódios ainda precisa ser estudada exaustivamente. Para uma primeira abordagem, ver Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2011).

2. A categoria utilizada pelo Ministério de Segurança da Nação é “participação comunitária”. A apelação à “comunidade” em assuntos de segurança foi criticada como vaga, polissêmica e inclusive arriscada quando se desliza para um autoritarismo moral (CRAWFORD, 2002) ou quando faz referência a um espaço supostamente “natural” em oposição ao caráter construído e artificial dos espaços políticos (ROSE, 2001). Neste caso, a noção de “comunidade” faz referência à concepção de “comunidade organizada”, própria do ideário político do peronismo: não se trata de laços “naturais”, mas de organizações sociais politicamente construídas.

3. Pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET) e realizada para obtenção do Doutorado em Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires. O título provisório da tese é “Inseguridad, cultura política y producción de subjetividad. La construcción del vecino en la comunicación pública de la seguridad ciudadana. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1997-2011”.

4. Em novembro de 2008 foi sancionada uma nova lei de segurança pública da cidade. Essa lei cria a Polícia Metropolitana e estabelece, em sintonia com a lei anterior de 2005, que a “participação comunitária” é um direito dos cidadãos e um dever do Estado. Mas indica também quais serão as instâncias concretas para canalizar essa participação: os Foros de Segurança Pública. Esses Foros foram criados pela Lei 3.267 sancionada em novembro de 2009. Dois artigos desta lei (o 3º e o 7º) incluíam entre as atribuições dos Foros a de participar no “projeto e elaboração do Plano de Segurança Pública”. O Chefe de Governo da Cidade, engenheiro Mauricio Macri, vetou essa lei em janeiro de 2010 por considerar que o projeto e a elaboração do Plano são prerrogativas exclusivas do Poder Executivo. Desse modo, os Foros foram esvaziados de grande parte de seu conteúdo. Além disso, quase dois anos depois, ainda não foram constituídos.

5. A licenciada Martha Arriola participou das duas gestões de León Carlos Arslanian à frente do Ministério de Segurança da Província de Buenos Aires (1998-1999 e 2004-2007) e foi a criadora e principal propulsora dos Foros de Segurança, até o momento uma das poucas experiências sérias e sistemáticas de participação cidadã em segurança na Argentina. Em 1999 e em 2008, depois de cada uma das gestões de Arslanian, os Foros deixaram de receber ajuda estatal e apoio político, viram-se deixados à própria sorte e hoje funcionam uns poucos de maneira insular e autônoma. Muitos dos instrumentos desenvolvidos para os Foros foram retomados para a experiência atual das mesas de

bairro na Cidade de Buenos Aires descritas neste artigo.

6. Em relação à participação cidadã como direito que deve ser garantido pelo Estado, a resolução 296 faz referência ao Artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, ao Artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, ao Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao Artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, à Declaração Universal sobre Direitos da Criança e ao Artigo 4 da Convenção de Belém do Pará.

7. Nessa ênfase nas organizações preexistentes e na recomendação para que se organizem aqueles que não o estão fica clara a questão da “comunidade organizada” mencionada anteriormente. Por outro lado, essa opção ideológica tem uma dimensão pragmática muito clara: é muito difícil sustentar no tempo os processos participativos se neles não estão envolvidos núcleos organizados que garantam uma estabilidade de participantes. A esse respeito, ver Landau (2008).

8. A tradição política que faz do “vizinho” uma figura supostamente apolítica e sem qualquer interesse faccioso remonta, no mínimo, às Sociedades de Fomento surgidas durante a desordenada expansão do tecido urbano da Cidade de Buenos Aires, nas décadas de 1920 e 1930 (DE PRIVITELLI, 2003). O “vizinho” se exibia publicamente como um sujeito interessado unicamente na obtenção de melhorias materiais para seu próprio bairro, sem interessar-se, supostamente, por questões de política partidária ou de índole ideológica.

9. Em referência, obviamente, aos Comitês de Defesa da Revolução criados na década de 1960 pelo regime de Fidel Castro, estrutura capilar que combina funções de difusão doutrinária com práticas de ação social, de vigilância civil e de controle político.

10. Ou seja, afins ao Governo Nacional encabeçado pela Dra. Cristina Fernández de Kirchner.

11. Entre outras questões, o informe de quase 160 páginas confeccionado pelos “vizinhos autoconvocados” não oferecia uma referência territorial precisa em um período de tempo delimitado dos episódios delituosos registrados, nem elaborava padrões de tempo e espaço de perpetração de delitos, padrões de condutas de prevenção etc., traços constitutivos da técnica do “mapa de prevenção”. Tampouco incluía outras questões que entram na definição de “prevenção da violência”, própria do paradigma de “segurança democrática” utilizado pelo Ministério de Segurança da Nação, como os problemas de espaço público, os conflitos sociais etc. Suas fontes eram principalmente artigos da imprensa. Apesar disso, oferecia informações precisas sobre a localização e funcionamento de diversos prostíbulos, dados que foram utilizados para efetuar algumas ações policiais, mas não todas que os “vizinhos” autores do informe exigiam.

12. Estive presente nesse dia (16 de junho de 2011) à reunião da mesa de bairro, e embora tenha escutado perfeitamente o apelativo “militantes da segurança” proferido por uma senhora que participava da mesa, em nenhum momento cheguei a perceber que se acusasse os “vizinhos autoconvocados” de desestabilizadores. Eles afirmam que foram alvos dessa acusação.

ABSTRACT

This article presents a specific experiment in public safety policy being carried out in the city of Buenos Aires (Argentina): the National Plan for Community Participation in Safety (PNPCS), which was launched in April 2011 by the brand-new federal Ministry of Public Security. One of the plan's main goals is the dissemination of a new paradigm of "democratic security." My aim is to analyze some of the conflicts that arose during its implementation, focusing on two questions: a) the resistance to change in the relationship between the police and the community; and b) the resistance resulting from the confrontation between the Ministry's agenda and those of civil society organizations. My argument is that both questions go back to the conflictive intersection of the new paradigm of "democratic security" and what I call the "community-based political culture" of participation in safety.

KEYWORDS

Citizen participation – Public safety policies – Community assemblies – Democratic security – Community political culture

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar una experiencia concreta de política pública de seguridad que se está llevando adelante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina): el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad (PNPCS), lanzado en abril de 2011 desde el flamante Ministerio de Seguridad de la Nación. El plan tiene como uno de sus objetivos principales la difusión de un nuevo paradigma de "seguridad democrática". Me propongo analizar algunos de los conflictos que emergieron en la implementación del mismo, focalizando dos cuestiones: a) las resistencias al cambio en la relación entre la policía y la comunidad; y b) las resistencias derivadas de la confrontación entre la agenda del Ministerio y las agendas de organizaciones de la sociedad civil. Argumento que ambas cuestiones remiten al encuentro conflictivo entre el nuevo paradigma de "seguridad democrática" y lo que denominaré una "cultura política vecinal" de participación en seguridad.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana – Políticas públicas de seguridad – Mesas barriales – Seguridad democrática – Cultura política vecinal

CELS

O *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS)* é uma organização que trabalha para a proteção e promoção dos direitos humanos. Desde a sua criação em 1979, em plena ditadura militar, o CELS tem lutado contra violações sistemáticas de direitos humanos na Argentina, por meio da pesquisa, documentação, denúncia e litígio em prol dos direitos fundamentais. Com a redemocratização em 1983, o CELS deu início ao seu trabalho com a consolidação do papel do Estado na proteção dos direitos humanos, influenciando a formulação e execução de políticas públicas. O CELS combate a impunidade em casos de graves violações de direitos humanos no período da ditadura, bem como em instâncias de violações estruturais de direitos humanos, cometidas na fase democrática, com vistas a fortalecer a vigência do Estado de Direito. Atualmente, o CELS trabalha com temas fundamentais sobre segurança cidadã, violência policial, condições de detenção, incluindo tortura; direitos econômicos, sociais e culturais; fortalecimento dos órgãos judiciais; expansão do acesso à Justiça a grupos vulneráveis; e democratização das Forças Armadas. Entre as estratégias de intervenção do CELS, estão pesquisa, ações de incidência e litígio estratégico com o objetivo de denunciar os padrões estruturais de violações de direitos humanos, questionar o conteúdo, orientação e execução de políticas públicas e demandar a proteção jurídica a pessoas e grupos vulneráveis.

RESUMO

O artigo propõe um balanço da agenda de segurança pública na Argentina no contexto regional. Neste sentido, a análise do primeiro ano da gestão do Ministério de Segurança (criado em dezembro de 2010) e a reflexão sobre algumas experiências específicas dialogam com a definição de um panorama regional em matéria de segurança e direitos humanos, com aspectos contrastantes. Embora as mudanças atuais no âmbito da política de segurança na Argentina possuam suas próprias características e ajustes, elas são marcadas por e estão ligadas a algumas tendências regionais. Esta avaliação leva em consideração tanto os avanços positivos referentes ao exercício do controle político em questões de segurança, quanto o impacto da agenda internacional de “novas ameaças” à segurança. Algumas dessas medidas aprovadas alertam para a maneira pela qual tendências menos democráticas em matéria de segurança aceitas internacionalmente permeiam decisões políticas locais.

Original em espanhol. Traduzido por Thiago Amparo.

Recebido em maio de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança – Direitos humanos – Polícia - Controle civil – Novas ameaças – Antiterrorismo – Argentina

*Para mais informações acesse <http://www.cels.org.ar>. Último acesso em: Mai. 2012



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

A AGENDA ATUAL DE SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS NA ARGENTINA UMA ANÁLISE ELABORADA PELO CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS)*

Recentemente, os temas relativos à agenda de segurança cidadã e direitos humanos têm adquirido uma nova centralidade na Argentina. Duas experiências locais recentes podem ser destacadas como marcos que influenciaram fortemente o estado do debate no país.

Por um lado, organizações de direitos humanos como o *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS) têm se envolvido cada vez mais no debate sobre políticas de segurança, contribuindo para a expansão e o enriquecimento da agenda tradicional de violência policial. Uma das estratégias tem sido promover, a partir de uma perspectiva de direitos e liberdades dos cidadãos, o Acordo de Segurança Democrática (ASD),¹ criado em dezembro de 2009, que reúne diversos atores sociais e políticos que promovem soluções políticas eficientes para os problemas criminais.

Por outro lado, a criação do Ministério de Segurança da Nação (*Ministerio de Seguridad de la Nación*), em dezembro de 2010,² deu início a uma nova etapa do governo civil, que gerou mudanças na histórica opção dos governos argentinos de delegar a questão da segurança aos próprios órgãos policiais.³

Neste artigo,⁴ analisamos algumas condutas adotadas pelo Ministério em seu primeiro ano de gestão, as quais supõem uma estratégia particularmente formulada com o objetivo de recuperar o controle político das forças de segurança e intervir em centros de poder autônomos, em especial a Polícia Federal Argentina (PFA). Situamos esta análise no marco de certas tendências regionais sobre segurança cidadã e descrevemos algumas das tensões que surgem entre segurança e direitos humanos a partir das discussões regionais e sua manifestação no âmbito interno. Por fim, descrevemos o ASD como um espaço de incidência e interlocução em políticas públicas de segurança que respeitam os direitos humanos.

A título introdutório, consideramos importante distinguir, na análise a seguir, o controle da segurança do controle das instituições de segurança. Trata-se de uma distinção analítica que enriquece a avaliação da agenda governamental - esta política, ao reforçar o controle institucional sobre forças de segurança, implica devolver a tomada de decisões operacionais sobre segurança para a esfera política.

* Por Paula Litvachky, Marcela Perelman e Victoria Wigodsky.

1 Controle da segurança e controle das instituições de segurança

A renúncia das autoridades políticas em exercer, na prática, o controle da segurança na Argentina se prolongou por muito tempo e atingiu diversas jurisdições, embora do ponto de vista normativo e hierárquico as forças policiais estivessem subordinadas às autoridades democraticamente eleitas desde a redemocratização em 1983. Isto significa que, em geral, o termo “autogoverno” advém da renúncia das autoridades políticas em se envolver na administração da segurança, seja porque acreditam que os próprios policiais possuem o conhecimento apropriado, ou porque creem que esta renúncia é uma condição para a governabilidade, dado o poder desestabilizador que as forças policiais têm exercido e a elas é atribuído.

Este “modelo delegatório” pressupõe uma renúncia dupla: tanto abdicação de exercer o controle sobre a segurança, quanto sobre as instituições policiais. Embora na prática ambas as questões estejam intimamente ligadas, vale a pena, na presente análise, distinguir o caráter duplo desta delegação. Por um lado, todo governo possui a responsabilidade de exercer a gestão civil e estratégica das polícias, o que pressupõe o controle pleno desta instituição. Por outro lado, a prevenção e sanção do crime e da violência, de modo eficiente e dentro dos limites legais, devem ser exercidas por meio de prioridades e estratégias de política criminal – entre outras questões – estabelecidas e conduzidas por autoridades governamentais, levando em consideração as problemáticas e os conflitos da sociedade.

A relação entre estas duas esferas se dá, em primeiro lugar, pelo fato de que a renúncia em controlar as forças policiais implica abdicar de estabelecer critérios de recrutamento, formação, controle, alocação de recursos, entre muitas outras questões sem as quais é impossível defender uma agenda de segurança que não seja aquela que emerge, de maneira automática, da própria organização policial. Em segundo lugar, porque a delegação favorece a cumplicidade e a participação policial em redes de crime organizado, responsáveis pelos problemas criminais de maior gravidade.

Embora o governo civil e político da segurança seja uma exigência fundamental dos organismos de direitos humanos e daqueles que defendem a democratização da segurança na Argentina, o fato das autoridades políticas assumirem o papel que lhes cabe na gestão da segurança é somente o primeiro passo para a promoção de políticas democráticas de segurança. Faz-se necessário analisar as políticas concretamente implementadas, as práticas policiais e seus efeitos para fazer uma avaliação substantiva da administração policial, com base em como as relações entre segurança e direitos humanos estão articuladas na prática, e não somente no plano discursivo.

2 Primeiro ano do Ministério de Segurança da Nação: o exercício do controle da segurança

O Ministério de Segurança da Nação completou seu primeiro ano de gestão, cujo aspecto mais marcante tem sido a decisão de resgatar o controle da segurança para as autoridades políticas, antes de reformar o marco legal aplicável às polícias. Vale destacar que o novo Ministério tem adotado diversas ações que confirmam sua decisão de exercer o controle civil da segurança e das forças policiais federais, por meio da

qual pôs fim à opção historicamente consolidada de delegar o controle da segurança e das instituições policiais às próprias polícias, especialmente a PFA. O conjunto de operações e de planos levado a cabo pelo Ministério compõe um novo padrão de políticas de segurança que promovem maior controle do território, da população e das forças de segurança.

No que diz respeito ao controle das forças de segurança, destaca-se, em primeiro lugar, a alteração das competências da PFA. Isto foi obtido, principalmente, por meio de quatro medidas de forte impacto simbólico e operacional. Em primeiro lugar, a transferência da administração dos passaportes da PFA, órgão que esteve historicamente a cargo da gestão deste documento crucial, para o âmbito do Ministério de Interior. Em segundo lugar, o deslocamento da PFA dos bairros do sul de Buenos Aires, nos quais seu envolvimento com redes locais de crime organizado constituía uma das principais características da criminalidade na região – onde a PFA foi substituída pela *Gendarmería*⁵ e a *Prefectura*,⁶ outras duas forças de segurança federais. Em terceiro e quarto lugares, a intervenção em duas questões outrora definidas de maneira autônoma pela PFA como parte da distribuição dos serviços de segurança, com frequência por meio de acordos legais ou não entre a polícia e particulares ou comerciantes da região, a saber: a gestão discricionária dos “serviços adicionais”⁷ e a centralização política da decisão sobre de que forma são distribuídos os serviços policiais nas ruas. Estas medidas, por sua vez, permitem realocar recursos da área de segurança para melhorar o serviço na Cidade Autônoma de Buenos Aires e, quando analisadas como um todo, mostram a intervenção em espaços-chave em que a PFA tradicionalmente havia exercido sua influência de maneira arbitrária, ilegal e altamente lucrativa.

Em segundo lugar, o conjunto de ações e diretrizes voltadas a moldar o perfil das instituições policiais e de seus agentes levou à intervenção em instâncias críticas da carreira policial e ao controle da atuação policial, incluindo medidas de reconhecimento de direitos dos policiais. Esta junção do controle com o “bem-estar policial”, nas áreas de atuação do Ministério, representa uma peculiaridade da atual administração – e vai ao encontro do reconhecimento regional de sua importância – que poderia fundamentar novos acordos entre as forças que apoiam um modelo oposto ao delegatório.⁸

No âmbito das medidas tomadas nas áreas críticas para a agenda de direitos humanos, destacam-se os projetos de regulamentação da atuação policial, um reconhecimento inédito do papel das forças federais de segurança durante o terrorismo de Estado praticado na Argentina durante a última ditadura militar, entre 1976 e 1983, bem como a inclusão de uma perspectiva de gênero em diferentes aspectos da administração.

Não obstante, as mudanças impulsionadas pelo Ministério têm alcançado um grau de institucionalidade ímpar e ainda são muito recentes para permitir uma avaliação de seu verdadeiro impacto em segurança e direitos humanos. Por exemplo, o marco legal aplicável às forças de segurança não foi reformado, situação que coexiste com a reforma incipiente das normas internas por meio de resoluções ministeriais. Durante seu primeiro ano e no contexto da campanha eleitoral que ocupou o ano de 2011, o Ministério não buscou reformar as leis orgânicas e estatutos das instituições federais de segurança, mudanças consideradas necessárias para elevar o sistema federal de segurança a um novo patamar. A estratégia de intervenção tem concentrado esforços

mais em retomar as decisões operacionais e de gestão institucional das polícias do que em reformar as leis anacrônicas que estruturam sua atuação. No entanto, em relação às normas internas, uma série de resoluções ministeriais foi editada para reformar e dar mais transparência aos diversos regulamentos que as instituições haviam aprovado com significativo grau de discricionariedade e obscuridade.

3 Tensões locais em segurança democrática e direitos humanos

O Ministério tem realizado um inédito envio em massa de *gendarmes* e membros da *Prefectura* para as ruas da capital e da província de Buenos Aires. Especificamente, poucos dias após a sua criação, o Ministério deu início à Operação Sentinela, que ordenou o envio de 6 mil *gendarmes* a 24 distritos da Grande Buenos Aires. Por sua vez, a Operação Cinturão Sul intensificou a segurança e a vigilância nos bairros do sul de Buenos Aires, por meio do envio da *Gendarmería* Nacional e *Prefectura*, o que, como mencionado anteriormente, gerou a transferência imediata do poder territorial da PFA das regiões onde ela historicamente mantinha laços de cumplicidade com o crime e a violência.

Ambas as operações, ao lado do anúncio recente de criação da Polícia Preventiva de Bairro [*Policia de Prevención Vecinal*], constituem intervenções territorialmente circunscritas nas áreas pobres, onde privações de direitos ocorrem com mais frequência. Entre os aspectos positivos destas medidas destaca-se, em primeiro lugar, a decisão das autoridades de segurança de priorizar a inclusão dessas áreas. Em segundo lugar, o envolvimento dos vizinhos dessas comunidades e assentamentos como interlocutores das autoridades políticas e beneficiários das políticas de segurança e não apenas – como historicamente tem-se construído – como ameaças a serem controladas.⁹ Em terceiro lugar, diferentes indicadores concordam que essas operações foram bem recebidas pela população beneficiada.¹⁰

No entanto, os efeitos dessas intervenções territoriais, diferentes em cada parte da cidade, levantam questões particularmente sensíveis em matéria de direitos humanos, por pressupor uma análise das relações entre pobreza e crime, problemática ainda não pacificada no debate local, mesmo entre aqueles que defendem políticas democráticas de segurança.¹¹ A relação entre crime e pobreza tem sido um espaço complicado para o discurso de direitos humanos, entre outras razões, porque os pobres são as principais vítimas dos aparatos repressivos do sistema penal, e o simples fato de expô-los a essas instituições tem causado sérios riscos para seus direitos fundamentais.

Durante a campanha eleitoral de 2011, a necessidade de implementar “políticas preventivas integrais” que tratassem das causas da insegurança se tornou praticamente um lugar comum, ao longo de todo o espectro político. Os candidatos com diferentes visões sobre segurança, inclusive aqueles que defendem os programas mais autoritários, concordaram neste ponto. Assim, o argumento da relação entre desigualdade e insegurança – sem análises mais profundas – fundamenta, por um lado, programas protetores dos direitos de setores empobrecidos e, por outro, intervenções que criminalizam e geram ainda mais violência para os mesmos setores que se queria proteger. Com frequência, no entanto, a retórica politicamente correta sobre “o social” gera novas formas de criminalização da pobreza.

Em face das políticas atuais e da homogeneidade da retórica dominante em debates sobre segurança – seja ela investida de feições democráticas ou autoritárias

-, faz-se necessário contribuir com elementos analíticos e empíricos para identificar critérios de avaliação de políticas que intervenham nestas questões; em caso contrário, o diagnóstico permanece, em geral, implícito. Estes critérios permitem que se avalie como essas políticas de envio de forças de segurança para certos territórios afetam os direitos de pessoas, em sua maioria pobres, que habitam esses locais.

Buscamos aqui chamar atenção para a necessidade de fortalecer os controles de todo tipo – políticos, judiciais e parlamentares, por parte de órgãos externos de controle e organismos de proteção de direitos – sobre as operações de segurança com uma abordagem territorial. As diferentes intervenções territoriais exigem controles específicos sobre elementos críticos da relação entre as forças de segurança e habitantes de regiões afetadas. Por exemplo, algumas práticas abusivas, como detenções informais e não registradas em vias públicas, escapam com frequência aos olhares dos controles tradicionais e, portanto, requerem a formulação de mecanismos especiais de controle.

4 O caso argentino dentro do contexto regional

As reformas que têm ocorrido na Argentina nos últimos anos – e que se intensificaram a partir do início de 2011 – integram uma tendência regional que valoriza e prioriza, ao menos no plano discursivo, o foco na prevenção e responsabilização.¹² Sem dúvida, a implementação, no âmbito local, destes conceitos é realizada de forma díspare e esporádica nos diversos países da região. Em geral, a retórica política e os avanços acadêmicos não têm sido suficientemente acompanhados por estratégias de segurança que priorizem, apliquem e defendam esses valores a médio e longo prazo.

Contudo, como descrito por diversos autores (UNGAR, 2011, p. 4-6; DAMMERT; BAILEY, 2005), na última década vários países da região incorporaram em suas políticas o modelo de “polícia orientada à solução de problemas” (ou *problem-oriented policing*); esta perspectiva concentra esforços na solução de conflitos frente a um contexto específico, priorizando a prevenção da criminalidade e a investigação de suas causas. Trata-se de uma política de segurança na qual, ao invés de agir de maneira somente reativa e em geral por meios repressivos, a polícia desempenha um papel proativo. No entanto, seu impacto em direitos humanos não tem sido suficientemente debatido e avaliado.

Embora as atuais mudanças na política de segurança na Argentina revelem suas próprias características e ajustes, eles se inserem no marco de algumas tendências regionais neste sentido com as quais dialogam. No entanto, tal como descrevemos na seção anterior, estas mudanças geram certas tensões em matéria de direitos humanos com as quais o poder político deveria lidar e que a sociedade civil deveria fiscalizar.¹³

5 Tensões regionais sobre segurança democrática e direitos humanos

Os debates sobre segurança realizados no âmbito regional em diferentes fóruns multilaterais também têm permeado, de outra forma, o discurso e as políticas na esfera nacional. Nas últimas décadas, tem havido uma tensão crescente entre diferentes paradigmas de segurança na América Latina. Por um lado, alguns defendem que, para enfrentar problemas relativos à criminalidade e à violência, é necessário articular políticas que

tenham como forte componente a capacidade de administração civil e política das instituições de segurança, sem sua militarização. O Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2009)¹⁴ apresenta essa visão. Por outro lado, argumenta-se que a insegurança e a violência decorrem de “novas ameaças”,¹⁵ a partir das quais se define que certos atores ou grupos sociais devem ser controlados por meios políticos, pelo uso da força ou por meio de uma combinação de ambos. Esta visão opera essencialmente dentro de uma lógica amigo-inimigo, que permite duras intervenções com base na ideia de que os problemas ligados à segurança interna constituem uma ameaça à institucionalidade e até mesmo à estabilidade regional. A partir dessa perspectiva, afirma-se também a necessidade de profissionalizar as forças policiais, mas, na prática, isto é feito, com frequência, como a principal forma de “combater a insegurança”, dentro de uma lógica fundada na militarização.

Nos últimos anos, esses referenciais analíticos têm transparecido nos processos de negociação e discussão regionais.¹⁶ Em geral, as “novas ameaças” ainda ocupam papel central na definição de políticas de segurança e nas explicações para a criminalidade e violência na região. Em muitos casos, apela-se à articulação político-militar como resposta a problemáticas ou preocupações de caráter político, econômico ou social, referente à saúde pública ou ambiental (CHILLIER; FREEMAN, 2005). A referência a “novas ameaças”, tais como terrorismo, narcotráfico, tráfico de pessoas ou de bens, pretende expandir a definição tradicional de defesa nacional ao ponto de sobrepor este conceito a questões pertinentes à segurança interna, consideradas ameaçadas por aqueles conflitos supostamente novos e não convencionais. Tal perspectiva tem direcionado o debate na região nos últimos anos e tem feito com que o tema de segurança se torne uma questão crucial nas agendas políticas e sociais dos Estados.

Na Argentina, a separação entre segurança e defesa nacional tem sido uma questão institucional central no período de redemocratização.¹⁷ Com exceção de algumas conjunturas políticas e declarações isoladas feitas em contextos eleitorais, em geral, há um sólido consenso político sobre a necessidade de que esta separação seja mantida (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2011, cap. II).¹⁸ No entanto, o debate na região sobre as novas ameaças questiona esta diferenciação, cujo histórico remete aos fortes processos de militarização da segurança interna em diversos países (particularmente no México e na América Central, mas também, de diferentes formas, no Brasil, Venezuela e Colômbia) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 42-44).¹⁹

Neste campo, a posição do governo argentino é contraditória. Por um lado, o governo deixou claro em diferentes encontros regionais em 2011 que não apoia a tendência de militarização e de imposição de parâmetros regressivos em matéria de direitos humanos para políticas de segurança. Por outro lado, neste ano o governo argentino promoveu duas iniciativas preocupantes que, em certa medida, contradizem os discursos e posturas anteriormente adotados pelo governo.

A medida que mais contradiz os princípios do programa governamental tem sido a aprovação da chamada “lei antiterrorismo”.²⁰ A lei reforma o código penal e dobra as penas aplicáveis a todos os delitos se for considerado que esteve presente “o objetivo de aterrorizar a população ou obrigar as autoridades públicas nacionais, governos estrangeiros ou agentes de uma organização internacional a agir ou deixar de fazê-lo” (ARGENTINA, 2011b).²¹

Há diversas críticas a essa iniciativa. Por meio de uma péssima técnica legislativa, essa reforma introduz um agravante em todos os crimes do código penal, com uma linguagem muito vaga que deixa a critério dos juízes a interpretação dos possíveis “objetivos terroristas” ou de extorsão de autoridades.²² Além disso, a reforma gera inconsistências internas no código penal. Por exemplo, altera-se a gradação das penas para permitir que crimes de menor gravidade, se cometidos “com objetivo terrorista”, sejam punidos com penas maiores em relação àquelas aplicáveis a tipos penais mais graves. Embora possam parecer detalhes técnicos, estas questões levam a refletir com serenidade os efeitos de reformas punitivas impensadas, que alimentam a “voracidade” dos sistemas penais.

Mais importante ainda, esta lei alinhou a Argentina com o processo regional de endurecimento da legislação penal em resposta ao terrorismo. Do ponto de vista da política internacional, a Argentina parecer ter atendido a uma demanda da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF, sigla original)²³ – um organismo internacional, criado por ordem do G7, que reúne as principais economias do mundo –, sob ameaça de ser excluída do G20. No entanto, perdeu-se uma oportunidade de discutir a melhor forma de cumprir com as obrigações internacionais, sem enfraquecer as garantias constitucionais.

O segundo tema preocupante é a utilização de recursos militares para melhorar a vigilância e o controle das zonas fronteiriças do país. Em meados de 2011, o Executivo nacional lançou a Operação Escudo Norte (ARGENTINA, 2011a)²⁴ para reagir, por meio do uso de radares e recursos militares, de maneira articulada com as forças policiais e de segurança, aos problemas transnacionais de segurança relacionados com narcotráfico, tráfico de pessoas e contrabando de bens. Em algumas províncias, essa medida foi divulgada como uma iniciativa para aumentar a capacidade de controle dos espaços aéreos, fluviais e terrestres.²⁵

A operação prevê a atuação conjunta e coordenada entre o Ministério de Segurança da Nação e o de Defesa, muito embora o Executivo nacional tenha decidido, de maneira explícita no marco regulatório destas operações, manter a política de não intervenção das Forças Armadas em assuntos de segurança interna. Ela também esclarece que as operações decorrentes da identificação de ações ilícitas serão conduzidas pelas forças de segurança interna. Não obstante, esse tipo de intervenção contradiz esses princípios e deixa muitas perguntas. Em primeiro lugar, nota-se a assimilação dos problemas de segurança regional como “novas ameaças” e, portanto, a tendência de envolver (embora de maneira instrumental, para apoio tecnológico) as Forças Armadas em operações de segurança relativas a estes temas. Essa fragilidade da distinção entre defesa nacional e segurança interior preocupa, especialmente em um contexto regional de maior intervenção das Forças Armadas em conflitos internos, como mencionamos anteriormente.

Uma segunda questão relevante é a necessidade de estabelecer de que forma o controle político e civil da Operação Escudo Norte será garantido, uma vez que esta iniciativa inclui várias tarefas nas quais militares e policiais atuam em parceria. Neste sentido, pergunta-se como ocorre o controle do fluxo de informação de inteligência produzida neste tipo de operação de controle e vigilância, que, além da coleta de informação, envolve em muitos casos a criação de dinâmicas próprias de trabalho, o que viola a Lei de Inteligência Nacional 25.520.²⁶ Desde 2008, informação obtida pelas Forças Armadas como parte dos “Trânsitos Aéreos Irregulares” (sigla original,

TAIs)²⁷ deve ser transmitida às autoridades civis do sistema de segurança interna. Em outras palavras, os operadores militares dos radares não podem desenvolver atividades de inteligência a partir dos dados obtidos, uma vez que não possuem o mandato para sistematizar ou analisar a informação. Embora uma resolução aprovada posteriormente em conjunto pelos Ministérios de Segurança e de Defesa estabeleça limites normativos compatíveis com a lei de inteligência nacional, isso ainda é preocupante, porque ali não está previsto expressamente que a condução e o controle sobre a transferência desta informação às forças de segurança serão tarefas realizadas exclusivamente na esfera civil.

Procuramos refletir aqui de maneira crítica sobre a influência na política local das agendas regionais e internacionais de segurança. A questão das “novas ameaças” tem influenciado as políticas governamentais na área de segurança – com a complexidade adicional de terem sido propostas por países com governos progressistas. A adoção da Lei Antiterrorismo, uma das principais medidas promovidas pela FATF, serve de alerta sobre a aceitação pela classe política local das tendências menos democráticas sobre segurança derivadas do âmbito internacional.

6 A experiência do Acordo de Segurança Democrática

Como mencionamos anteriormente, a agenda de segurança e direitos humanos na Argentina foi renovada com a criação do Acordo de Segurança Democrática (ASD), no final de 2009. Diferentes atores sociais e políticos da Argentina uniram-se para identificar e promover acordos mínimos sobre estas questões. Neste sentido, o ASD surgiu como uma aliança entre diversos setores com o objetivo de formular e executar medidas de promoção de políticas eficientes que respeitem os direitos humanos, considerando a demanda pública por mais segurança. Assinado por mais de 200 políticos, personalidades do meio cultural, acadêmicos, representantes de organizações sociais e não governamentais e especialistas de diferentes áreas e alinhamentos políticos, o Acordo tem como fundamento um documento de dez princípios divididos em três eixos principais: as forças de segurança, o poder judicial e o sistema penitenciário.

6.1 *A resposta do Estado ao problema do crime*

Na Argentina, a ação do Estado frente ao aumento da violência e do crime, em sua maioria, tem sido limitada a respostas simplistas e autoritárias que consolidam ainda mais a ineficácia policial, judicial e penitenciária. Nos últimos anos, alguns processos de reforma das instituições de segurança tiveram resultados positivos, porém foram interrompidos com o retrocesso a políticas que haviam outrora fracassado.

6.2 *O erro de políticas linhas-duras*

As políticas linhas-duras não reduziram o crime; ao contrário, aumentaram a violência e, em alguns casos, ameaçaram a governabilidade democrática. Os aspectos recorrentes destas políticas linhas-duras incluem delegação do controle sobre a segurança à polícia, aumento das penas, enfraquecimento das garantias legais e políticas de encarceramento em massa com base no amplo uso da prisão preventiva. Os reiterados fracassos dessas

políticas têm sido utilizados como justificativa para insistir nas mesmas receitas, em um ciclo irresponsável pelos resultados que geram. Essa sucessão de intervenções equivocadas dificulta a profissionalização das políticas de segurança e promove a ação de redes de crime organizado com a participação de agentes públicos.

6.3 A responsabilidade do Estado

O Estado possui a responsabilidade de assegurar à população o livre exercício e gozo de seus direitos. A construção de uma cidadania com respeito à lei é o ideal, mas, no caso de violação da lei, o Estado deve prover os meios necessários para identificar os responsáveis e puni-los.

Uma política criminal e de segurança adequada requer: uma polícia preventiva eficaz; alto grau de profissionalismo e remuneração adequada; justiça criminal que investigue e julgue em tempo oportuno aqueles que infringem a lei; garantia do pleno respeito às regras do devido processo e de defesa em juízo; e um sistema penitenciário que garanta condições dignas de encarceramento e execução da pena com vistas à ressocialização.

6.4 Uma concepção integral de segurança

Enfrentar de maneira eficaz o problema requer tratar das causas do crime e das redes de crime organizado com o objetivo de reduzir a violência em todas as suas formas. Uma concepção integral de segurança envolve tanto a prevenção da violência física, quanto a garantia das condições dignas de vida para toda a população, o que requer estratégias que tratem do problema como um todo, ligando as políticas de segurança a outras políticas públicas, e que complementem as ações do sistema penal com intervenções de todas as áreas do Estado. Estes recursos públicos devem ser distribuídos de forma igualitária e propiciar uma maior proteção para todos os setores excluídos, de modo a não agravar ainda mais os níveis de desigualdade.

Para avançar em uma abordagem integral e efetiva do problema de segurança, a formulação e execução de políticas democráticas deve surgir de diagnósticos baseados na informação precisa e acessível ao público em geral. Produzir esta informação é também de responsabilidade intransferível do Estado.

6.5 A gestão democrática dos órgãos de segurança

Todo governo possui a responsabilidade de exercer a gestão civil e estratégica das polícias, o que pressupõe o controle total da instituição. A prevenção e punição do crime, de modo eficiente e dentro dos limites da lei, requer um sistema policial estritamente subordinado às diretrizes de segurança pública, formuladas por autoridades governamentais. A experiência recente revela que a delegação desta responsabilidade permitiu a formação de “unidades policiais” autônomas, responsáveis por amplas redes de corrupção, a ponto de ameaçar, inclusive, a governabilidade democrática.

As diretrizes básicas para a modernização e gestão democrática dos órgãos de segurança são: a junção dos esforços policiais de segurança preventiva e investigação

criminal; a descentralização institucional da organização policial ao nível distrital e comunitário; a integração da polícia com a comunidade e administração locais no que diz respeito à prevenção social da violência e do crime; o controle interno civil e o controle externo do desempenho e da legalidade; o sistema de formação e capacitação policial não militarizado e ancorado em valores democráticos; e o regime profissional baseado em um escalonamento único e levando em consideração especialidades policiais.

6.6 O desmantelamento das redes criminosas para reduzir a violência

As medidas estritamente repressivas adotadas a cada nova crise de insegurança concentram esforços em processar crimes de menor gravidade e acusados mais jovens, com base na falsa crença de que, desta forma, pode-se diminuir os níveis de criminalidade. No entanto, a realidade sugere que uma grande porcentagem dos crimes comuns está associada à ação de influentes redes criminosas e a um mercado ilegal de armas que põe em risco a vida e a integridade das pessoas.

Portanto, reduzir a violência que deixa a nossa sociedade em estado de choque requer direcionar os recursos de prevenção e investigação penal para desmantelar redes criminosas e mercados ilegais. O Ministério Público Fiscal, juntamente com autoridades do governo, desempenha um papel fundamental neste sentido. Uma polícia judiciária, sob o Ministério Público Fiscal, propiciará mais transparência para a investigação criminal preparatória.

6.7 A gestão policial não violenta no espaço público

A gestão democrática da segurança deve assegurar o controle sobre as ações policiais em operações realizadas em espaços públicos, como em eventos esportivos, concertos musicais, protestos e operações de desalojamento de pessoas. Isto requer que sejam estabelecidos parâmetros normativos aplicáveis à atuação policial em espaços públicos, de modo a assegurar o uso proporcional, racional e subsidiário da força, bem como pôr fim a práticas policiais contrárias a estes critérios.

6.8 O papel do sistema judiciário

O Poder Público e o Ministério Público são ambos responsáveis principais por promover políticas de segurança democráticas, para investigar de maneira rápida e eficaz os delitos e controlar o uso da prisão preventiva, as condições de detenção e a violência institucional.

6.9 O cumprimento das penas em um Estado de Direito

Na Argentina, há cerca de sessenta mil pessoas privadas de liberdade. Os centros de detenção apresentam condições desumanas; índices elevados de superpopulação em prisões, delegacias policiais e unidades de detenção juvenil; baixa reinserção social; prática sistemática de tortura e violência; e grande maioria de presos provisórios. Uma política de segurança democrática deve assegurar que o cumprimento da prisão preventiva e da pena ocorra em condições dignas que possibilitem a readaptação do

condenado, e não contribuam ainda mais para a perpetuação e agravamento dos graves problemas de violência, injustiça e crime que essas penas se propõem a solucionar.

6.10 A necessidade de um novo acordo para promover segurança em um contexto democrático

Para cumprir com a obrigação do Estado de propiciar segurança aos cidadãos no contexto desses princípios democráticos, é imprescindível construir um consenso político e social amplo que permita avançar na formulação e execução de políticas de curto, médio e longo prazos, voltadas a encontrar soluções imediatas e duradouras para as demandas sociais em matéria de segurança.

Em suma, consideramos que o ASD é uma iniciativa que abre oportunidades e espaços de diálogo que há poucos anos não existiam. Ele visa estabelecer um alicerce sobre o qual é possível construir propostas concretas de política pública em matéria de segurança que sejam eficientes e condizentes com os direitos humanos, com os princípios democráticos e com o Estado de Direito.²⁸ O ASD ajuda a coordenar o trabalho e as visões de diferentes setores políticos, especialistas na área e organizações da sociedade civil, além de contribuir com um discurso alternativo à demagogia punitiva presente tanto no âmbito dos princípios normativos, quanto da formulação de políticas públicas.

Sem dúvida, o ASD enfrenta uma série de desafios futuros. Um deles diz respeito à necessidade de descer do plano macro, discursivo, para a esfera de propostas concretas de segurança, e eventualmente a uma reforma estrutural do sistema de segurança.²⁹ Este esforço traz outro desafio: a necessidade de ampliar os acordos obtidos, “baixá-los” às diferentes esferas no país (províncias, governos locais/municipais, etc.), e compartilhar tais acordos com as diferentes instituições estatais relevantes. Desta forma, com base na avaliação realizada ao longo deste artigo, deve-se continuar a fortalecer e cooperar com o Ministério de Segurança, por meio do reconhecimento e apoio a medidas promissoras, promoção de uma estratégia de política pública, bem como monitoramento e questionamento em relação a aspectos preocupantes do ponto de vista da agenda de direitos humanos.

Em todas estas áreas, trata-se de fortalecer o conteúdo dessas políticas e manter um discurso que respeite os direitos humanos, sem deixar de ser propositivo e prático em assuntos relacionados à segurança cidadã. Considerando as complexidades políticas deste tema, é fundamental que atores políticos e sociais cheguem a um consenso mínimo, a partir do qual seja possível desenvolver propostas concretas que sirvam de alternativa para discursos retrógrados e linhas-duras que podem levar a retrocessos no campo dos direitos fundamentais.

7 Notas sobre o novo período político e as prioridades para uma segurança democrática

Na Argentina, o ano de 2012 teve início com medidas para renovar e fortalecer a legitimidade de todas as esferas do governo e um horizonte livre, no médio prazo, de eleições. O caso do Ministério de Segurança demonstra que é possível intervir em esferas autônomas de poder policial – até mesmo na PFA – sem gerar grandes

reações corporativas que ameacem a célebre governabilidade. A degradação da Polícia Federal havia chegado a tal ponto que não somente esta instituição estava envolvida em atividades ilegais, como também havia abandonado quaisquer parâmetros de formação, avaliação ou profissionalismo. Este dado não é menos importante, uma vez que desafia o suposto realismo político local, segundo o qual fazer acordos com as polícias seria um prerequisite para governar.

Neste sentido, analisar e avaliar as políticas de segurança sob a perspectiva do exercício do governo político pressupõe ser capaz de estabelecer o elo entre os aspectos normativos (os desenhos institucionais, mecanismos, leis e regulações), a cultura institucional com base na qual as autoridades políticas influenciam o exercício diário das forças policiais e, por fim, o possível impacto real nas práticas policiais. Do ponto de vista analítico, é comum ouvir que um processo de reforma, em geral, tem início no âmbito normativo, por ser mais difícil modificar a prática policial – a conhecida separação entre normas e práticas. No entanto, este raciocínio linear decrescente, que parte da reforma normativa para a prática, não necessariamente se aplica ao caso argentino atual.

O primeiro ano do Ministério de Segurança Nacional suscita dúvidas no que diz respeito ao arranjo normativo, à cultura institucional e às práticas policiais. A estratégia adotada pelo Ministério buscou recuperar o controle político da segurança e das forças dentro do marco legislativo já existente. Uma quantidade importante de resoluções ministeriais tem formado um novo marco regulatório para questões críticas. A partir desta análise, verifica-se que a reforma tem ocorrido principalmente no nível intermediário, gerando condições para mudanças de cultura institucional. O conjunto de decisões e medidas tomadas deixa claro para as forças policiais e para a comunidade em geral que o modelo histórico de autogoverno das forças de segurança na esfera federal está com os dias contados. No entanto, para que seja possível uma reforma profunda no sistema federal de segurança, a convivência deste novo estilo de gestão com as normas anacrônicas que regem as forças policiais deve dar vazão a um ordenamento normativo democrático. Isso requer uma estratégia de afirmação da autoridade política de segurança construída a partir da cultura e práticas policiais, para a realização da reforma necessária dos marcos legais.

Assim, para avançar nessa direção, é importante que o novo contexto inclua o compromisso de legisladores de diferentes inclinações políticas para com o programa proposto pelo ASD. No entanto, alguns acordos políticos multipartidários, obtidos no âmbito nacional no contexto do ASD, não correspondem ainda ao clima interno dos partidos, e são ainda mais fracos ou até mesmo inexistentes nas esferas provinciais e locais. Portanto, há a necessidade de medidas que fortaleçam o fundamento de acordos mínimos em torno da segurança em uma democracia, em especial para evitar que o tema seja manipulado e banalizado pelos meios de comunicação por representantes dos mesmos partidos políticos que, no âmbito nacional, apoiaram o ASD. Como um todo, o novo contexto apresenta condições favoráveis para avançar na reforma das leis que, desde a ditadura, regem as forças de segurança e na adoção de normas que estabeleçam um novo marco para o funcionamento institucional e a atuação das forças federais de segurança.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ARGENTINA. 2001. Ley nº 25.520, de 27 de noviembre de 2001. Ley de Inteligencia Nacional. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 3 dic.
- _____. 2011a. Decreto PEN nº 1091/11, de 20 julio de 2011. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 21 jul.
- _____. 2011b. Código Penal. Ley nº 26.734, 27 de diciembre de 2011. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 28 dic.
- _____. 2011c. Decreto nº 296/2011, de 30 de diciembre de 2011. El Poder Ejecutivo prorrogó por un año el Operativo Escudo Norte. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, de 30 dic.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). 2011. **Derechos Humanos en Argentina: Informe 2011**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- _____. 2012. **Derechos humanos en Argentina: informe 2012**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. 488 p. Disponível em: <<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe2012.pdf>>. Último acesso em: 1 Mai. 2012.
- CHILLIER, G.; FREEMAN, L. 2005. Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security. **WOLA Special Report**. Washington, DC: Washington Office on Latin America, Julio. p. 1-12.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2009. **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos**. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 dic. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.
- COSTA, G.; ROMERO, C. 2008. Medidas para enfrentar la corrupción en la Policía Nacional del Perú: logros, dificultades y lecciones. En: VARGAS, E.L.P.; FRUHLING, H. (Ed.). **Responsabilidad Policial en Democracia: una propuesta para América Latina**. Santiago de Chile: Instituto para la Seguridad y la Democracia y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- CUMBRE IBEROAMERICANA. 2011. 21., 2011, Paraguay. **Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana/ Seguridad Pública**. Paraguay: Secretaría General Iberoamericana. Disponível em: <<http://segib.org/cumbres/files/2011/03/CE-XXI-CUMBRE-Seguridad-Ciudadana.pdf>>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.
- DAMMERT, L.; BAILEY, J. (Coord.). 2005. **Seguridad y Reforma Policial en las Américas: experiencias y desafíos**. México, D.F: Siglo XXI editores.
- FRÜHLING, H. 2006. El desafío de la reforma policial en América Latina. **Agenda Pública**, Año V, n. 8, Enero. Disponível em: <<http://www.agendapublica.uchile.cl/n8/1.pdf>>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.
- _____. 2007. Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso. En: ALDA, E.; BELIZ, G. (Ed.). **Cuál es la salida? La agenda**

inconclusa de la seguridad ciudadana. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo – BID. p. 281-310. Disponível em: <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_10_salida.pdf>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.

_____. 2011. Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina. En: FUENTES S., C. et al. **Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales**. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Mayo. p. 39-46. Disponível em: <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf>. Último acesso em: 1 Jun. 2012.

SAÍÑ, M. F. 2001. **Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las <<nuevas amenazas>>**: el caso argentino (1983-2000), mar. Disponível em: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20seguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf>>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.

UNGAR, M. 2011. **Policing Democracy: overcoming obstacles to citizen security in Latin America**. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

NOTAS

1. Para mais informações, ver: <www.asd.org.ar>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.

2. A criação do Ministério foi uma das principais recomendações do ASD, embora uma série de fatores tenha contribuído para tanto.

3. Na Argentina, os ciclos reformistas do sistema de segurança da Província de Buenos Aires (1998-2001 e 2004-2007) constituem a principal exceção ao modelo de delegação do controle das forças de segurança, acompanhada pela experiência de transferência do controle da Polícia Aeronáutica Nacional [*Polícia Aeronáutica Nacional – PAN*] da esfera militar para a civil, o que resultou na criação da Polícia de Segurança Aeroportuária [*Polícia de Seguridad Aeroportuaria – PSAJ*] em 2005. Em ambos os casos, o contexto de reforma institucional, que implicava a reformulação das normas e desenhos estruturais das respectivas forças de segurança, foi o impulsor do controle político.

4. A análise deste artigo se baseia no capítulo sobre segurança publicado em maio de 2012 (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2012).

5. NT: Força de segurança, de natureza militar.

6. NT: A *Prefectura* argentina cumpre o papel da Guarda Costeira brasileira, mas se diferencia desta por ser uma força civil e não militar.

7. Os “serviços adicionais” são conhecidos localmente como a contratação da polícia para serviços de segurança em um local determinado, o qual constitui uma enorme fonte de renda administrada de maneira autônoma pela própria PFA.

8. Estas políticas coincidem com uma tendência na região em matéria de *accountability* policial, profissionalização e direitos dos policiais. Ver, por exemplo, a discussão sobre a Ouvidoria da Polícia no Peru [*Defensoría de la Policía*] no capítulo “Medidas para Enfrentar la Corrupción en la Policía Nacional del Perú: Logros, Dificultades y Lecciones” (COSTA; ROMERO, 2008).

9. Na Capital Federal, estes envios de forças de segurança têm sido acompanhados de debates sobre segurança com as comunidades locais. Nota-se que os resultados destes debates têm influenciado decisões operacionais, o que indica que o envio de forças de segurança para esses locais não visa somente conter o crime em áreas mais privilegiadas da cidade, mas busca especialmente reforçar a própria segurança nos bairros afetados por tais operações.

10. Esta conclusão é resultado dos debates participativos, de reclamações de moradores de bairros próximos para que estes sejam beneficiados pelo plano de segurança, de informações fornecidas por oficiais que trabalham no terreno, além de decorrer dos resultados obtidos em municípios afetados pela Operação Cinturão Sul, fato que é interpretado por especialistas como decorrência direta de operações de segurança nestas localidades.

11. Nos âmbitos regional e global, há vários estudos estatísticos que avaliam e analisam a relação entre fatores socioeconômicos e criminalidade. No entanto, em geral, estes estudos não consideram os impactos e as tensões em matéria de direitos humanos. Ver, por exemplo, Mark Ungar (2011, p. 95-99).

12. Estas tendências têm sido amplamente estudadas. Ver, por exemplo, Hugo Frühling (2006, 2007, 2011).

13. “Deve ser aceso um sinal de alerta quanto às leituras simplistas das experiências das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas do Rio de Janeiro e à forma com que este modelo tem sido exportado para outros Estados do Brasil e também para a Argentina. A intervenção das UPPs – uma força de segurança especificamente criada para as favelas do Rio, no contexto da próxima Copa do Mundo de futebol e dos Jogos Olímpicos – é complexa, formulada especificamente para situações de crime e violência de maior magnitude do que aquelas encontradas na Argentina, tanto em termos quantitativos (em número de mortos, feridos e armas), quanto qualitativos. Defensores de direitos humanos têm criticado fortemente os impactos do controle social exercido pelas polícias pacificadoras nas favelas afetadas. No entanto, esta experiência está permeando o discurso político local, com poucas nuances.” (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, 2012, p. 127-128).

14. O relatório reúne declarações e jurisprudência anteriores do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e propõe parâmetros para os Estados em relação à formulação de políticas públicas de segurança. Um dos aspectos mais importantes é que tais documentos não se limitam apenas a ressaltar as obrigações negativas dos Estados, mas também tratam de obrigações positivas sobre a atenção a ser dada às vítimas de violência e crime, a prevenção, a investigação judicial (direito a garantias processuais e à proteção judicial), a governabilidade democrática da segurança, a profissionalização e modernização das forças policiais, os princípios de ação e protocolos sobre uso da força, o desenvolvimento de controles internos e externos e a divisão entre defesa nacional e segurança interna, entre outras obrigações.

15. Como explica Marcelo Saín (2001), “O termo ‘novas ameaças’ refere-se ao conjunto de riscos e situações conflitivas não tradicionais, isto é, não decorrentes de conflitos interestatais sobre fronteiras territoriais ou de concorrência por seu domínio estratégico, sujeitos em particular à solução por via militar com o emprego ou ameaça de emprego das Forças Armadas dos países beligerantes. Estas ‘novas ameaças’ têm gerado uma série de questões e assuntos que compõem a chamada ‘nova agenda de segurança’, a qual ressalta o narcotráfico, as guerrilhas, o terrorismo, os conflitos étnicos, raciais, nacionalistas, religiosos, etc., ou seja, questões que, de acordo com o marco institucional argentino, constituem problemáticas claramente sob o âmbito da segurança interna.”

16. Na região latino-americana, o ano de 2011 foi marcado por importantes discussões sobre segurança regional, com destaque para dois eventos hemisféricos em particular. Em junho de 2011, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) comemorou seu

quadragésimo primeiro período de sessões em El Salvador, com o tema central “Segurança Cidadã nas Américas”. Em novembro de 2011, a OEA realizou a Terceira Reunião de Ministros de Segurança Pública das Américas [MISPA III, *na sigla original*], em Trinidad e Tobago, com foco em assuntos relacionados à gestão policial. Entre outros espaços onde temas de segurança regional são discutidos, pode-se mencionar a XIX Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados associados (RAADDHH), realizada em Assunção, Paraguai, entre os dias 15 e 17 de abril de 2011, onde foi realizado um seminário sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos. Nesta ocasião, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) sugeriram que, na próxima reunião da RAADDHH, fossem discutido temas referentes à agenda de segurança cidadã e direitos humanos que poderiam ser levados adiante em um diálogo com os Ministros do Interior em conjunto com os Ministros de Justiça de diferentes Estados-Membros, com vistas a avançar na formulação de políticas para a região. Por outro lado, também foi realizada a XXI Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e Governos, ocorrida em Assunção, Paraguai, de 28 a 29 de outubro de 2011, cujo tema central foi a “Transformação do Estado e desenvolvimento”. Os Chefes de Estado e de Governo emitiram um comunicado conjunto, público e especial sobre segurança pública cidadã, ressaltando, entre outras coisas, a importância da aplicação de políticas sobre Segurança Cidadã em seus respectivos territórios para avançar no processo de integração e segurança regionais. Além disso, eles enfatizaram que “o fortalecimento da capacidade dos Estados de prevenir e lidar com a delinquência e a violência deve ser necessariamente acompanhado do respeito irrestrito de suas instituições aos direitos humanos, dentro dos marcos legais nacionais e internacionais” (CUMBRE IBEROAMERICANA, 2011).

17. Muitas vezes, no debate local, algum candidato busca adotar essa visão e apresenta como solução aos problemas do crime o envolvimento das Forças Armadas na segurança interna. Em sua forma mais pura, estas propostas envolvem a ideia de pôr o Exército nas ruas, mas também poderiam ser mencionadas aqui abordagens militarizadas ao trabalho das polícias.

18. Ver também Marcelo Saín (2001), que expõe o consenso político existente para manter esta separação e as tentativas durante os anos 90 de intervenções pelas Forças Armadas em questões envolvendo narcotráfico.

19. Em seus artigos 100-105, o Relatório da CIDH refere-se especificamente a esta questão. Segundo este dispositivo: “Uma das principais preocupações da Comissão em relação às medidas adotadas pelos Estados-Membros no âmbito de política de segurança cidadã é a seguinte: o

envolvimento das Forças Armadas em tarefas profissionais que, por natureza, deveriam ser de competência exclusiva das forças policiais. A Comissão tem enfatizado, em várias ocasiões, que cabe à força policial civil, eficiente e respeitosa de direitos humanos, combater a insegurança, delinquência e a violência no âmbito interno, dada a falta de treinamento adequado das Forças Armadas no que diz respeito à segurança cidadã.” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, art. 100, p. 42). “Na região, muitas vezes se sugere, ou até é mesmo colocado em prática, a transferência da responsabilidade pela segurança interna a oficiais militares, diante da escalada da violência ou da criminalidade. A Comissão tem também tratado desta questão, afirmando que argumentos deste tipo confundem ‘os conceitos de segurança pública e segurança nacional, embora não reste dúvida de que a criminalidade comum – por mais aguda que seja – não constitui uma ameaça militar à soberania do Estado.’” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, art. 103, p. 43). Em suas recomendações, a CIDH sugere: “prever nas normas jurídicas internas uma clara distinção entre as competências de defesa nacional, a cargo das Forças Armadas, e as funções referentes à segurança cidadã, sob a responsabilidade da polícia. Neste contexto, deve-se deixar claro que, em razão da natureza das situações que a polícia deve enfrentar, a instrução e treinamento especializados que as forças policiais recebem, e o histórico negativo na região de intervenção militar em questões de segurança interna; cabe exclusivamente às forças policiais a responsabilidade pelas funções vinculadas à prevenção, dissuasão e repressão legítima da violência e do crime, sob direção superior das autoridades legítimas do governo democrático.” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 106).

20. O projeto de lei foi enviado pelo Poder Executivo à Câmara de Deputados em outubro de 2011, e incluído na pauta de sessões extraordinárias, e, portanto, foi objeto de apenas um breve debate parlamentar.

21. A Lei 26.734, sancionada em 22 de dezembro de 2011, promulgada em 27 de dezembro de 2011 e publicada no diário oficial no dia 28 de dezembro de 2011: 3º Artigo: “Quando algum dos crimes previstos neste Código tiver sido cometido com o objetivo de aterrorizar a população ou obrigar as autoridades públicas nacionais, governos estrangeiros ou agentes de uma organização internacional a agir ou deixar de fazê-lo, considerar-se-ão as penas mínima e máxima em dobro.” (ARGENTINA, 2011b).

22. Este tipo de redação viola o princípio constitucional de legalidade que exige que os tipos penais sejam os mais precisos possíveis, para reduzir a margem de discricionariedade e arbitrariedade na aplicação da lei penal.

23. Veja as 40 recomendações da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/53/34030987.pdf>>. Último acesso em: 15 Jan. 2012.

24. Decreto PEN 1091/11 (ARGENTINA, 2011a), prorrogado por um ano, segundo o Decreto 296/2011, de 30 de dezembro de 2011 (ARGENTINA, 2011c).

25. De acordo com o decreto PEN 1091/11, “as fronteiras nordeste e noroeste da REPÚBLICA ARGENTINA apresentam características montanhosas que facilitam a incursão no território nacional de organizações criminosas dedicadas ao tráfico ilegal de drogas, tráfico de pessoas, e contrabando de bens (ARGENTINA, 2011a, cons. 4). A operação foi estabelecida com o objetivo de “aumentar a vigilância e o controle do espaço terrestre, fluvial e aéreo dentro da jurisdição nacional nas fronteiras nordeste e noroeste da REPÚBLICA ARGENTINA, bem como a captura e entrega às autoridades judiciais dos invasores ilegais” (ARGENTINA, 2011a).

26. A Lei 25.520 estabelece em seu artigo 2º, inciso 4º, o escopo do trabalho de produção de inteligência pelas Forças Armadas: “Inteligência Estratégica Militar – entende-se por inteligência o conhecimento das capacidades militares e deficiências do potencial militar dos países relevantes do ponto de vista da segurança nacional, bem como da geografia das áreas operacionais estratégicas determinadas no planejamento estratégico militar.” (ARGENTINA, 2001).

27. Resolução conjunta MD 1517 e ex MJSy DH 3806, de 16 de dezembro de 2008.

28. Aliás, muitos deles reconhecem os parâmetros e o espírito do Relatório da CIDH mencionado anteriormente.

29. Um exemplo é a necessidade urgente de modificar as leis orgânicas e estatutos dos órgãos federais de segurança, bem como suas normas referentes a estas instituições, para estabelecer e acompanhar os processos de reforma e modernização da segurança pública, de acordo com princípios constitucionais e de proteção de direitos humanos. Por sua vez, isso pressupõe construir uma liderança política eficiente sobre o sistema policial que pode levar a uma mudança profunda de suas estruturas organizacionais e formas tradicionais de funcionamento. Ver CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2011, p. 84 e seguintes).

ABSTRACT

This article takes stock of the public security agenda in Argentina within the regional context. In this sense, it analyzes the Ministry of Security's first year of operations (it was created in December 2010) and provides some specific experiences with an overview of variety of regional security and human rights approaches. While the current changes in the security policy in Argentina have their own characteristics and adaptations, they are framed by and interact with some regional trends. This paper explores progress towards gaining political control over security matters, as well as the effects of the international "new threat" agenda. Some of the enacted measures should serve as warning signs, showing how less democratic trends in security can permeate local political decisions if internationally accepted.

KEYWORDS

Security – Human rights – Police – Civilian government – New threats – Anti-terrorism – Argentina

RESUMEN

El artículo propone un balance de la agenda de seguridad pública en Argentina en el contexto regional. En este sentido, el análisis del primer año de gestión del Ministerio de Seguridad (creado en diciembre de 2010) y de algunas experiencias específicas, entra en diálogo con la caracterización de un panorama regional en materia de seguridad y derechos humanos con claroscuros. Si bien los cambios actuales en materia de política de seguridad en Argentina tienen sus propias características y adaptaciones, se enmarcan y dialogan con algunas tendencias regionales. El balance da cuenta tanto de avances positivos hacia el ejercicio del gobierno político de la seguridad, como de la incidencia de la agenda internacional de "las nuevas amenazas". Algunas de las medidas sancionadas constituyen señales de alerta acerca de cómo las corrientes menos democráticas de la seguridad aceptadas internacionalmente permean las decisiones políticas locales.

PALABRAS CLAVE

Seguridad – Derechos humanos – Policía – Gobierno civil – Nuevas amenazas – Antiterrorismo – Argentina



PEDRO ABRAMOVAY

Pedro Vieira Abramovay possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (2002) e mestrado em Direito pela Universidade de Brasília (2010). É doutorando em ciência política no IESP-UERJ. Foi assessor do Gabinete da Prefeitura de São Paulo (2001), assessor jurídico da liderança do governo no Senado (2003), assessor especial do Ministro da Justiça (2004-2006), Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (2007-2009)

e Secretário Nacional de Justiça (2010). É também professor das disciplinas Processo Legislativo e Violência e Crimes Urbanos na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio de Janeiro.

Email: Pedro.abramovay@fgv.br

RESUMO

O artigo parte do conceito de insensatez, usado por Barbara Tuchman para promover um debate sobre a política global de drogas que vem sendo implementada desde 1912. A partir deste conceito se avalia como essa insensatez produz efeitos negativos sobre a eficiência da política pública, sobre a democracia e sobre os direitos fundamentais. Ao final são apresentadas algumas alternativas para o rompimento dessa política.

Original em português.

Recebido em março de 2012. Aprovado em maio de 2012.

PALAVRAS-CHAVE

Drogas – Guerra às drogas – Democracia – Direitos fundamentais – Políticas públicas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

A POLÍTICA DE DROGAS E A MARCHA DA INSENSATEZ

Pedro Abramovay

A Marcha da Insensatez é o nome do clássico livro de Barbara Tuchman no qual a autora traça uma verdadeira história da insensatez humana, “de Troia ao Vietnam” - como diz o subtítulo da obra. Tuchman tenta explicar por que “os homens com poder de decisão política tão frequentemente agem de forma contrária àquela apontada pela razão e que os próprios interesses em jogo sugerem” (TUCHMAN, 1996, p. 4). Ou seja, situações nas quais, olhando retrospectivamente, a solução escolhida parece não ter relação concreta com os interesses daqueles que escolheram aquela política. A política sobre drogas desenvolvida globalmente desde 1912 com a Convenção de Haia sobre o Ópio, passando pela Convenção Única sobre Entorpecentes das Nações Unidas de 1961, pela Guerra às Drogas declarada pelo então presidente norte-americano Richard Nixon em 1971, pela Convenção de 1988 contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, até a crescente militarização deste conflito vista atualmente em países da América Latina, parece ser uma forte candidata a integrar um volume atualizado do livro de Tuchman.

Este artigo procura demonstrar que a insensatez na atual política global sobre drogas tem efeitos perversos sobre três áreas: (i) a possibilidade de construção de uma política pública eficiente; (ii) o desenvolvimento da democracia; e (iii) a garantia de direitos fundamentais.

1 A insensatez e as políticas públicas

A literatura sobre políticas públicas se desenvolveu muito, sobretudo na segunda metade do século passado. Uma das grandes contribuições que esta literatura forneceu aos gestores públicos é a ideia bastante clara de que “o processo de resolução

Ver as notas deste texto a partir da página 206.

de um problema político consiste de uma sequência de passos” (FREY, 1999, p. 14). A este processo é dado o nome de *policy cycle* – ou ciclo de políticas públicas.

Há diversas definições das várias fases que compõem este ciclo. Como nos explica Klaus Frey (1999, p. 13), todas as definições concordam com a existência de três fases básicas: formulação, implementação e controle dos resultados.

Na formulação inclui-se o diagnóstico do problema, o apontamento dos objetivos a serem alcançados e a escolha dos meios para que se possa atingir esses objetivos.

A implementação é a fase de execução dos caminhos traçados na formulação e deve ser acompanhada de indicadores de processo e finalísticos para monitorar se os caminhos traçados estão, de fato, sendo seguidos e se os objetivos estão sendo alcançados.

O controle dos resultados, feito a partir dos indicadores sobre a execução, permite que se avalie se as metas foram atingidas e se os custos da implementação (custos diretos e externalidades negativas) não superaram seus benefícios, produzindo uma política ineficiente.

Tais elementos têm duas funções básicas. Em primeiro lugar, busca-se a construção de um método para a produção de políticas públicas eficientes. Adicionalmente, a utilização do ciclo de políticas públicas é um importante instrumento de *accountability* dos gestores públicos. Como debater publicamente uma política pública se não se tem clareza do diagnóstico do problema, dos objetivos apontados, dos métodos utilizados na implementação e dos resultados produzidos?

No caso da política global sobre drogas, este ciclo está completamente corrompido por visões ideológicas que, como discutido acima, impermeabilizam o debate público sobre este tema. Qual é o objetivo da atual política sobre drogas? A Convenção de 1961 apontou que o objetivo da criação de um sistema internacional de controle de substâncias proibidas internacionalmente era o incremento na “saúde e bem-estar de todos”. Se esse é o objetivo da política, deveria haver diagnóstico mostrando o que de fato produz danos à saúde e, a partir destas constatações, deveriam ser escolhidos caminhos para reduzir esses danos, e por fim deveriam ser construídos indicadores que permitissem à comunidade global avaliar se as políticas estão de fato sendo aplicadas e se, uma vez aplicadas, produzem os efeitos desejados.

Cinquenta anos após a Convenção de 1961, o panorama é muito distinto. O relatório da Comissão Global de Políticas sobre Drogas¹ afirma que:

Na prática, o resultado alcançado foi o oposto do desejado: o crescimento global do mercado de drogas ilícitas, amplamente controlado pelo crime organizado em escala transnacional. Embora não se disponha de estimativas precisas quanto ao consumo global de drogas ao longo dos últimos 50 anos, uma análise focada nos últimos 10 anos mostra um mercado ilegal cada vez mais extenso e crescente.

(GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2011, p. 4).

Segundo o relatório, houve, entre 1998 e 2008, um aumento de 34,5% no consumo de opiáceos, de 27% no consumo de cocaína e de 8,5% no de maconha.

No caso brasileiro, os diagnósticos de consumo são escassos e não nos permitem nem mesmo avaliar adequadamente as políticas desenvolvidas. A ausência

de diagnósticos em um tema que desperta interesse tão grande no debate político nacional é também um indicador da falta de disposição para se construir políticas públicas eficientes.

No braço repressivo das políticas sobre drogas é natural que o objetivo da política seja, além da melhora na saúde pública, a diminuição da violência envolvida no uso e no tráfico de drogas. Apesar disso, há também poucos diagnósticos sobre a maneira pela qual a relação entre droga e violência opera.² Ademais, os indicadores produzidos não se relacionam diretamente com esses objetivos. O relatório da Comissão Global explica que:

Até hoje continuamos avaliando o sucesso na guerra às drogas com base em parâmetros [...] que informam sobre processos, como o número de prisões, as quantidades apreendidas ou a severidade das penas. Estes indicadores são capazes de comprovar o rigor com que determinada política está sendo executada, mas não são capazes de medir em que medida esta política está sendo bem-sucedida em seu objetivo principal.

(GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2011, p. 5).

O que se percebe é que a insensatez que impede o debate, como será discutido no próximo item, é transplantada para o planejamento e execução de políticas públicas, fazendo com que a noção de política pública seja desvirtuada. Não se trata mais de uma “*sequência de passos*” para se atingir um determinado objetivo, mas sim de uma necessidade política de prover respostas a um medo difuso da população. Respostas que fogem da lógica das políticas públicas, pois assumem a lógica da guerra.

É importante notar que este tratamento do tema por fora da lógica das políticas públicas não tem um resultado neutro sobre a população. Há setores populacionais que sofrem seus efeitos de maneira muito mais severa do que outros. Qualquer política que tenha o direito penal como seu principal instrumento, como afirmam Zaffaroni, Batista, Alagia e Slokar (2003), provocará efeitos mais severos sobre as populações mais vulneráveis.

No caso das drogas, isso acontece das mais diversas maneiras. Internamente, as populações mais vulneráveis sofrem de maneira muito mais acentuada os efeitos do encarceramento. No caso americano isto é evidente. Recente pesquisa feita na Califórnia, por exemplo, aponta que a taxa de encarceramento por posse de maconha entre negros é 300% maior do que entre brancos (MALES, 2011).

No Brasil, não há dados consistentes sobre o tema, mas pesquisa feita na cidade de São Paulo demonstrou que 80,28% dos presos por tráfico de drogas têm apenas até o primeiro grau completo (JESUS, 2011, p. 68).

Do ponto de vista internacional, os efeitos também não são sentidos igualmente. Apesar de o consumo estar altamente concentrado em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e os países europeus, as mortes produzidas pela guerra às drogas ocorrem sobretudo na América Latina e, mais recentemente, na África Ocidental. Tais desigualdades estão sendo cada vez mais documentadas: em 2011, um grupo bipartidário de senadores americanos produziu um relatório que relaciona explicitamente o aumento da violência no México e na América Central ao consumo de drogas nos EUA (UNITED STATES, 2011).

2 A insensatez e a democracia

Não seria cabível neste artigo esquadriñar definições de democracia, mas a noção da liberdade de expressão, da abertura de espaço para o debate público e da criação da possibilidade para que uma ideia minoritária possa se tornar majoritária são comuns a todas as definições.

A insensatez, portanto, tem dificuldade de conviver com a democracia. O desenvolvimento e a implementação das atuais políticas de drogas produzem sérios danos à democracia, não apenas pelo que já se relatou no item anterior, ou seja, pela falta de *accountability* possível em uma política pública que se constrói na lógica da guerra e não na busca dos objetivos realizados, mas, como se verá, pela supressão que se faz da possibilidade de debate público no tema.

Como afirmou Moises Naim (2009), “la prohibición de todo lo relacionado con las drogas a creado un clima donde también está vedado pensar libremente sobre alternativas a la prohibición”.³

Alguns exemplos corroboram esta ideia. Dentre eles, o caso boliviano é bastante impressionante.

A Convenção Única das Nações Unidas sobre o tema, de 1961, previu em seu Artigo 49.2 que “a mastigação da folha de coca deverá ser abolida dentro de 25 anos”. Em 2009, o Estado boliviano, que tem um ex-cocalero como atual presidente e que em sua Constituição protegeu a folha de coca como parte de seu patrimônio cultural, protocolou junto às Nações Unidas um pedido para que se revogasse o referido artigo.

A proposta foi um ato de respeito à Convenção. Um país que trata da folha de coca em sua Constituição não poderia continuar signatário da Convenção. Para não fazer como outros países da região, como Peru e Argentina, que admitem a mastigação da folha e simplesmente ignoram a Convenção, a Bolívia resolveu enfrentar a questão e tentou se utilizar dos trâmites regulares para modificar a Convenção. Feita a proposta de que, se em 18 meses nenhum país se opusesse à reforma da Convenção, essa seria aceita.

Dezoito países, liderados pelos EUA, se opuseram ao pleito boliviano. A oposição foi embasada em um texto de meia página com redação praticamente idêntica entre os países que se opuseram, sem que nenhuma justificativa consistente fosse apresentada.⁴

O exemplo boliviano mostra a resistência que a comunidade internacional tem em aceitar qualquer debate sobre uma modificação do marco legal da política proibicionista, mesmo que se trate de um fato consumado e da valorização de uma prática cultural protegida por outras convenções das Nações Unidas, como, por exemplo, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005.

Outro exemplo da impermeabilidade do debate público à discussão sobre drogas que não atenda aos interesses do proibicionismo foi a demissão do renomado cientista David Nutt. O professor Nutt, do King's College of London, ocupava a presidência do Conselho Consultivo sobre o Abuso de Drogas do governo britânico. Dentro de suas atividades científicas Nutt publicou um estudo na revista Lancet,

uma das mais prestigiosas revistas médicas do mundo, afirmando que o LSD e a maconha eram menos perigosos que o álcool. O governo britânico afirmou que, com a pesquisa, Nutt prejudicava os esforços para se passar uma mensagem clara sobre os danos causados pelas drogas (TRAN, 2009). Como é possível que dados científicos atrapalhem a construção de uma mensagem clara? Apenas na lógica do Ministério da Verdade da famosa obra de Orwell pode-se aceitar tal raciocínio.

O último exemplo é o caso brasileiro da *Marcha da Maconha*.⁵ Em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que era inconstitucional a proibição da Marcha da Maconha no país. Uma decisão louvável, sem dúvidas. Entretanto, não podemos nos esquecer que, se o tema chegou até o STF, foi porque por vários anos juízes e o Tribunal de Justiça de São Paulo proibiram a Marcha. Não poderia haver exemplo mais claro de como o tema das drogas suprime liberdades democráticas do que essa suspensão do direito de manifestação pública que vigorou por tanto tempo no estado de São Paulo.

3 A insensatez e os direitos fundamentais

O último item deste artigo pretende mostrar como a insensatez da política de drogas atinge diretamente a garantia a direitos fundamentais.

Os exemplos internacionais são vastos. Entre os países que determinam pena de morte para o tráfico de drogas e o próprio resultado seletivo das políticas de drogas já mencionado, poderia se fazer uma enorme lista de denúncias.

Não é o caso. Optei por tratar de um importante aspecto da política brasileira de drogas como exemplo de violação de direitos fundamentais. No Brasil, a aplicação da Lei de Drogas, como se verá, é feita com claro desrespeito às normas constitucionais.

O Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2010, declarou a inconstitucionalidade de um dispositivo da lei brasileira sobre drogas que proibia a substituição da pena de prisão por uma pena restritiva de direitos no caso em que o juiz aplicasse a redução de pena pelo fato do réu não ter participação em organização criminosa nem antecedentes penais. Nesses casos, a pena mínima é de 1 ano e 8 meses. Segundo a legislação penal brasileira, alguém que tenha sido condenado a uma pena de até quatro anos de prisão pode ter a pena substituída por uma pena restritiva de direitos. Todavia, a Lei de Drogas expressamente proíbe este direito. O STF não admitiu esse dispositivo e declarou sua inconstitucionalidade (BRASIL, 2010).

Apesar do Tribunal reconhecer esta inconstitucionalidade, os juízes de primeira e segunda instâncias continuam aplicando a lei. Em pesquisa feita na cidade de São Paulo, demonstrou-se que em 58% dos casos as penas aplicadas para tráfico de drogas são inferiores a quatro anos (JESUS, 2011, p. 82), portanto fariam jus à substituição da pena de prisão por pena alternativa. Entretanto, em 95% dos casos os juízes não substituíram a pena (JESUS, 2011, p. 85).

Também tem sido alvo de declarações incidentais de inconstitucionalidade o dispositivo da Lei de Drogas que proíbe a liberdade provisória para acusados de tráfico de drogas. Ora, o direito à presunção de inocência tem *status* constitucional

no Brasil. Porém, segundo a mesma pesquisa, 93% dos acusados não puderam responder ao processo em liberdade (JESUS, 2011, p. 89).

Por fim, os dados da mesma pesquisa mostram outra prática que dimensiona o desrespeito à Constituição quando se trata de política de drogas. Em 17,5% dos casos de prisão ocorridos na cidade de São Paulo no período pesquisado, houve apreensão de drogas com entrada da polícia na casa das pessoas sem mandado judicial (JESUS, 2011, p. 41). Tal prática viola expressamente a Constituição, e a droga apreendida nessas circunstâncias deveria ser considerada prova ilícita, anulando o processo. Entretanto, mais uma vez, a Constituição não é respeitada.

Esses exemplos nos dão a medida de que a aplicação da Lei de Drogas no Brasil também acontece sob a lógica da guerra, atropelando direitos e garantias constitucionais.

O caso brasileiro é apenas uma amostra de uma prática que se replica em vários países.

4 Novas possibilidades

Apesar deste cenário traçado, há vislumbres de novas possibilidades no debate global. Desde que os três ex-presidentes do Brasil, da Colômbia e do México, respectivamente, Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria e Ernesto Zedillo, reuniram-se na Comissão Latino-Americana de Drogas e Democracia denunciando o fracasso da guerra às drogas e cobrando políticas mais inteligentes,⁶ a América Latina tem produzido discussões muito interessantes e distantes da insensatez.

O presidente colombiano Juan Manuel Santos declarou, em entrevista ao jornal britânico *The Observer*, que era preciso uma nova abordagem para: “take away the violent profit that comes with drug trafficking [...] If that means legalizing, and the world thinks that’s the solution, I will welcome it. I’m not against it.”⁷ (DOWARD, 2011).

A esta manifestação seguiu-se a Declaração Conjunta sobre Crime Organizado e Narcotráfico assinada pelos presidentes do Chile e dos países membros do Mecanismo de Diálogo e Concertação de Tuxtla (integrado por México, Colômbia e diversos países da América Central e Caribe). No item 7 da referida declaração, os chefes de Estado:

*Señalaron que lo deseable sería una sensible reducción en la demanda de drogas ilegales. Sin embargo si ello no es posible, como lo demuestra la experiencia reciente, las autoridades de los países consumidores deben entonces, explorar todas las alternativas posibles para eliminar las ganancias exorbitantes de los criminales, incluyendo opciones regulatorias o de mercado, orientadas a ese propósito. Con ello se evitaría que el trasiego de esas sustancias siga provocando altos niveles de crimen y violencia en las naciones latinoamericanas y caribeñas.*⁸

(MÉXICO, 2011).

Pela primeira vez um grupo de governantes começa a reconhecer o fracasso das políticas atuais. Barbara Tuchman aponta que, para que não se julgue os antigos pelas ideias do presente, apenas pode ser considerada insensata a ideia que foi assim

percebida em seu próprio tempo (TUCHMAN, 1996, p. 5). A dúvida é saber se os presidentes latino-americanos que começam a denunciar a insensatez da política de drogas serão a vanguarda de uma nova abordagem ou se apenas servirão para referendar, por avisar em seu próprio tempo, a inclusão da política de drogas no volume atualizado da *A Marcha da Insensatez*.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BRASIL. 2010. Supremo Tribunal Federal. **STF declara inconstitucionais dispositivos da lei de drogas que impedem pena alternativa**. Brasília, 01 set. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=160358>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- DOWARD, J. 2011. Colombian president calls for global rethink on drugs. **The Guardian/The Observer**, 12 Nov. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-call-to-legalise-drugs>>. Acesso em: 19 Mar. 2012.
- FREY, K. 1999. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, n. 18, p. 1-36, set.
- GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. 2011. **War on drugs**. Report of the Global Commission on Drug Policy. June. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
- JESUS, M.G.M. de. et al. 2011. **Prisão Provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. E-book, 154 p. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>>. Acesso em: 19 Mar. 2012.
- MALES, M. 2011. **Misdemeanor marijuana arrests are skyrocketing** – and other California marijuana enforcement disparities. San Francisco, CA: Center on Juvenile and Criminal Justice (CJCJ), Nov. Disponível em: <http://cjcj.org/files/Misdemeanor_marijuana_arrests.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2012.
- MELLO, J.M.P. de. 2010. **Assessing the crack hypothesis using data from a crime wave**: the case of São Paulo. Rio de Janeiro, Departamento de Economia, PUC-RJ. (Textos para discussão, 586). Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/rio/texdis/586.html>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- MÉXICO. 2011. Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 13., 2011, México. **Declaración Conjunta Sobre Crimen Organizado y Narcotráfico**. Yucatán, 5 dic. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/declaracion-conjunta-sobre-crimen-organizado-y-narcotrafico/>>. Acesso em: 19 marzo 2012.

- NAIM, M. 2009. Del 'proibido fumar' al 'prohibido pensar'. *El País*, Madri, 22 feb.
- TRAN, M. 2009. Government drug adviser David Nutt sacked. *The Guardian*, 30 Oct. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-call-to-legalise-drugs>>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
- TUCHMAN, B.W. 1996. *A Marcha da Insensatez – de Troia ao Vietnam*. Tradução de Carlos de Oliveira Gomes. Rio de Janeiro: José Olympio.
- UNITED STATES. 2011. Senate. **Responding to Violence in Central America – a Report by the United States Senate Caucus on International Narcotics Control**, Sept. Disponível em: <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=aebb1f78-6139-459a-baa9-9a9427f22442&SK=2E29BAC27AE9742DE6CFA550BF226584>. Acesso em: 19 Mar. 2012.
- ZAFFARONI, E. et al. 2003. *Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan.

NOTAS

1. A Comissão Global de Políticas sobre Drogas, composta por grandes personalidades internacionais, foi criada com o intuito de produzir um debate sólido sobre o tema, chamando atenção para o fracasso das políticas atuais.
2. E os existentes demonstram, muitas vezes, que a relação não se dá em função do uso, mas do tráfico ilícito, como aponta João Manoel Pinho de Mello em *Assessing the crack hypothesis using data from a crime wave: the case of São Paulo* (MELLO, 2010).
3. NT: "A proibição de tudo o relacionado com as drogas tem criado um clima onde também é vedado pensar livremente sobre alternativas à proibição".
4. Os textos das objeções estão disponíveis em: <<http://www.druglawreform.info/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/1184-objections-and-support-for-bolivia-coca-amendment>>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
5. A Marcha da Maconha, manifestação pública pela legalização da maconha realizada em diversas cidades do mundo, foi proibida por decisões de primeira e segunda instâncias no Estado de São Paulo sob alegação de que o evento constituiria apologia às drogas. Entretanto, em 2011 as decisões foram revertidas pelo Supremo Tribunal Federal.
6. Disponível em: <www.drogasydemocracia.org>. Acesso em: 18 Mar. 2012.
7. NT: "Tirar o lucro violento que vem com o tráfico de drogas [...] Se isso significa legalizar, e que o mundo pensa que é a solução, vou aceita-la. Eu não sou contra isso".
8. NT: "Assinalaram que o desejado seria uma sensível redução na demanda por drogas ilegais. Porém de não ser possível, como demonstrado pela experiência recente, as autoridades dos países consumidores devem então, explorar todas as alternativas possíveis para eliminar os lucros exorbitantes ganhos pelos criminosos, como opções regulatórias ou de mercado, orientadas com este propósito. Desta forma seria evitado que o tráfico destas substâncias continue a provocar altos níveis de crime e violência nas nações latino-americanas e do caribe".

ABSTRACT

The article takes into account the concept of folly used by Barbara Tuchman to debate the global policy against drugs that has been implemented since 1912. The author argues that this folly has had negative effects on the efficiency of public policy in respect to democracy and fundamental rights. Finally, some alternatives to break this policy are presented.

KEYWORDS

Drugs – War on drugs – Democracy – Fundamental rights – Public policies

RESUMEN

El artículo parte del concepto de insensatez utilizado por Barbara Tuchman para realizar un debate sobre la política global de drogas que viene siendo implementada desde implementada desde 1912. A partir de este concepto es evaluado como esta insensatez produce efectos negativos sobre la eficiencia de la política pública, sobre la democracia y sobre los derechos fundamentales. Al final se presentan algunas alternativas para romper con esta política.

PALABRAS CLAVE

Drogas – Guerra a las drogas – Democracia – Derechos fundamentales – Políticas públicas



RAFAEL DIAS

Rafael Dias possui graduação em Psicologia na Universidade Federal da Bahia (2006) e mestrado em Psicologia Social pela Universidade Federal Fluminense (2008). Atualmente é doutorando em Psicologia Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É pesquisador da organização não-governamental de Direitos Humanos Justiça Global. Desenvolve estratégias psico-jurídicas em casos encaminhados para a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH). Trabalha os temas: defensores de direitos humanos, movimentos sociais e segurança pública.

Email: rafael@global.org.br



JOSÉ MARCELO ZACCHI

José Marcelo Zacchi é Pesquisador-associado do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS, fundador e membro do conselho do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Foi diretor de projetos especiais do Instituto Pereira Passos, na Prefeitura do Rio de Janeiro, onde esteve responsável pelo desenvolvimento e implantação do programa UPP Social, voltado à expansão de serviços sociais e urbanos nas áreas beneficiadas pelas UPPs.

Email: jmzacchi@iets.org.br



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

ENTREVISTA

VISÕES SOBRE AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPs) NO RIO DE JANEIRO, BRASIL

Por Conectas Direitos Humanos.
Entrevista realizada em março de 2012.
Original em português.

Em 2008, a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG-RJ) instalou sua primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na comunidade Dona Marta, cidade do Rio de Janeiro. Até o momento (março de 2012), aproximadamente 20 unidades estão em funcionamento e até 2014 espera-se que até 40 unidades estejam em operação. Estes números evidenciam a amplitude e a importância desta política ser, portanto, estudada e debatida por ativistas, gestores públicos e especialistas do Brasil e de outros países do Sul Global.

Segundo a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, as UPPs representam um novo modelo de política pública na área de segurança. Seu objetivo declarado é: “retomar territórios antes dominados por grupos criminosos e estabelecer o Estado Democrático de Direito”,* por meio de uma política de policiamento comunitário que prevê também projetos sociais e urbanísticos.

Considerando a dimensão das questões sociais que procura enfrentar, esta política recebeu ampla atenção da mídia nacional e internacional e de especialistas de diversas áreas, inclusive sendo alvo de críticas. Por exemplo, após visita ao Brasil, o relator especial da ONU sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Philip Alston, saudou a iniciativa das UPPs, embora tenha ressaltado que há cada vez mais relatos de abusos cometidos por policiais destas unidades contra moradores das comunidades atendidas, assim como falta de prestação de serviços sociais previstos.**

Considerando este debate, a *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ao lançar um número sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, entrevistou dois especialistas em UPPs, buscando contribuir para o debate público sobre políticas efetivas para garantir o direito à segurança.

*Governo do Estado do Rio de Janeiro, mais informações disponíveis em: <http://www.rj.gov.br/web/mapa/exibeconteudo?article-id=566038>. Último acesso em: 29 Mar. 2012.

**ACNUDH, *UN Special Rapporteur finds that killings by Brazilian police continue at alarming rates, Government has failed to take all necessary action*, disponível em: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10089&LangID=E>. Último acesso em: 29 Mar. 2012.

ENTREVISTA 1

Rafael Dias – Pesquisador, Justiça Global

Como você avalia a política pública das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro? Em que medida as UPPs constituem avanços ou retrocessos em relação a outras políticas já existentes no Rio de Janeiro?

Do ponto de vista conceitual, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) não podem ser consideradas como política pública, pois entendemos que a dimensão pública da política depende da participação social em todas as fases da sua realização (produção, efetivação e execução). A política pública efetiva-se com a participação substantiva da sociedade civil. Isso não se configura no projeto das UPPs, que foram pensadas e executadas pelo Estado sem qualquer participação social, criação de espaços de controle externo e interlocução real com as comunidades onde foram implantadas. Além disso, não existe lei ou normativa que regulamente as UPPs e o seu modelo de ação, seus limites operacionais e objetivos institucionais. Desse modo, pode-se considerar que as UPPs são, no máximo, uma política de governo, pois expressam um determinado projeto do governo do Estado do Rio de Janeiro. Assim, estão propensas às estratégias de governo e aos seus interesses específicos, que não podem ser confundidos com os interesses do conjunto da sociedade e dos direitos humanos como um todo. De modo geral, as UPPs contribuem nas áreas em que são implantadas para interromper, momentaneamente, a dinâmica de confronto entre a polícia e grupos armados. Isso produz um efeito imediato de alívio no cotidiano dos moradores que estavam no meio do fogo cruzado. O caráter criminalizador, aleatório e violento das ações policiais causava graves violações de direitos humanos e forçava uma postura de alerta permanente por parte dos moradores das favelas, ao mesmo tempo em que eles encontravam uma barreira permanente construída pelo poder público e pelos meios de comunicação para organizar suas denúncias e demandas políticas contra esse tipo de ação.

Antes da UPP, a propalada “política de confronto” foi responsável pelo crescimento exponencial dos “autos de resistência” – um modo de mascarar as execuções sumárias realizadas pela polícia –, que, no ano de 2007, primeiro ano do governo Sérgio Cabral Filho, chegaram ao ápice de 1.330 casos (uma média de três ocorrências por dia). A crítica a esse tipo de política fez com que o governo do Estado reorientasse o seu discurso e apresentasse a UPP, no final de 2008, como “novidade” na política de segurança pública, com sua implantação no morro Santa Marta. No entanto, esse modelo de policiamento não pode ser considerado algo totalmente novo. O desenvolvimento do GPAE (Grupo de Policiamento em Áreas Especiais), com as premissas da polícia comunitária, início dos anos 2000, no morro do Cavalão, em Niterói, e no Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, em Copacabana, demonstra a existência de outro projeto na segurança pública similar às UPPs que foi posteriormente enfraquecido e desmontado. A diferença entre os dois projetos é o investimento maciço na legitimação das UPPs, muitas vezes de modo acrítico. A UPP é alçada a um patamar de solução mágica para a segurança pública, sem atentar para alguns elementos que seguem inalterados nessa mesma política de segurança. Os princípios da polícia comunitária não vêm sendo aplicados nas áreas de UPP, que mantém uma postura de policiamento ostensivo

dentro da favela e impondo a sua cultura organizacional de modo coercitivo em vez de mediar conflitos.

Um avanço seria tratar as questões do tráfico de drogas sem recorrer à lógica da guerra, que estimula a produção de uma sociabilidade violenta.

As UPPs têm por consequência a militarização das comunidades onde são implantadas?

A presença ostensiva e permanente da polícia armada implica uma militarização do cotidiano das comunidades. Se não se pode admitir o poder exercido por grupos armados nas favelas, seja por parte do tráfico de drogas, seja pelas milícias, espera-se que o Estado não utilize a mesma lógica de ocupação armada do espaço urbano.

A figura do comandante da UPP ganha contornos discricionários e, assim, atua como uma espécie de “síndico geral” da comunidade que adota e induz a cultura da caserna para os moradores das áreas que contam com as UPPs. Assim sendo, o comandante pode decidir unilateralmente sobre a realização de bailes funk e outros eventos nas favelas onde existem UPPs. Outro indício de militarização é que a mediação política da comunidade, que poderia ser articulada a partir da associação de moradores ou por iniciativa de grupos, coletivos e organizações locais, passa a ser exercida pela força policial que administra o lugar. A mediação política da Polícia Militar sequestra a potencialidade dos moradores se organizarem no seu território. A criminalização dos moradores também segue inalterada com aumento de detenção por desacato em áreas de UPP. Além disso, o projeto da UPP é conceitualmente atrelado à lógica militar de ocupar o território e pretensamente reconquistar a soberania do Estado por meio da “pacificação” desses territórios. No Complexo do Alemão e Penha, é o próprio Exército que cumpre esse papel para a futura implementação de UPPs. A verdade é que o Estado sempre esteve presente nas favelas, seja com seu braço armado, seja na prestação precária de alguns serviços essenciais.

Em que medida as UPPs contribuem para a implementação do direito dos cidadãos à segurança?

O direito à segurança tem que ser entendido de modo amplo, como resultado da efetivação de um conjunto de políticas sociais para o qual a segurança pública é um dos meios - e não o único - para garantir a sua efetivação. Também não podemos confundir segurança pública com intervenção policial, pois entender segurança pública como papel exclusivo da polícia é um modo muito simplório de tratar a questão. Com a UPP, o Estado não pode escapar das suas obrigações públicas e terá que enfrentar a cobrança da sociedade civil, pois agora ele [o Estado] propaga o regate da soberania sobre o território que pretensamente teria sido perdida para o tráfico de drogas. O que estamos vendo é que a situação de desigualdade e má qualidade dos serviços públicos prestados segue inalterada após as UPPs. Se a culpa para isso não é mais do tráfico de drogas, agora só pode ser responsabilidade do Estado que as políticas públicas sigam precárias nesse espaço, mesmo depois da intervenção policial que teria como efeito garanti-las para o conjunto da população. Qual a explicação atual para que os serviços públicos não cheguem com a mesma qualidade e quantidade ao morro Santa Marta, que fica no bairro de Botafogo, e cheguem para os outros moradores do mesmo bairro?

O modo como as UPPs são executadas e sua intervenção no território parecem dizer que a favela é em si um lugar de criminalidade, mas sabemos que a criminalidade

violenta apresenta uma dinâmica muito mais complexa que não pode ser associada diretamente ao espaço da favela. Por isso, essa ação governamental reforça essa concepção ao invés de promover a segurança social dos moradores e ao vigiar e controlar os moradores que são vistos como potencialmente perigosos.

Além do aspecto de segurança, as UPPs contribuem para a promoção de outros direitos dos moradores das comunidades atendidas?

A UPP também não pode ser analisada separada do atual modelo de “gestão empresarial da cidade” que vem sendo constituído no Rio de Janeiro. A realização dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos 2016) acelerou o processo de gestão autoritária e militarizada do espaço urbano. As UPPs estão concentradas na Zona Sul carioca, onde se concentram os hotéis e o corredor onde irão acontecer os jogos (Zona Norte, região da Tijuca, Zona Oeste, Cidade de Deus) – a única exceção é o Batan, única área de milícia que foi “pacificada” e na qual os jornalistas do O Dia foram torturados em 2007. Outras áreas do Estado não foram contempladas por esse investimento público. A região da Baixada Fluminense, que tem os maiores índices de criminalidade do Rio de Janeiro, foi solenemente esquecida pelos gestores da área de segurança.

Essa gestão empresarial do espaço urbano favorece a “remoção branca” dos moradores em áreas de UPPs, que viram o custo de vida aumentar muito sem que houvesse uma contrapartida do Estado na efetivação de políticas públicas consistentes para esses espaços. O que vemos é a proibição e criminalização de elementos culturais das favelas que estão expressos nos bailes funk. Até o momento não se concretizou a tese de que a “pacificação” promovida pela polícia seria a porta de entrada para o desenvolvimento de políticas sociais. A desigualdade patente entre os moradores das favelas e os que vivem no resto da cidade continua inalterada. Além disso, soa um pouco estranho condicionar a efetivação de direitos como sendo resultado de ações policiais.

O modelo das UPPs é e/ou deve ser aplicável fora do Rio Janeiro?

A UPP é um modelo que veio de Medellín, na Colômbia, e que mesmo lá já vem demonstrando uma reversão na queda inicial dos índices de criminalidade. O secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro e os gestores da área viajaram inúmeras vezes para Medellín e trouxeram o pacote de segurança debaixo do braço. Se entendermos que o contexto de Medellín é diferente do contexto carioca e que modelos não podem ser transportados de uma cidade para outra, também consideramos que o modelo implantado no Rio, de inspiração colombiana, não serve necessariamente para outras cidades brasileiras como paradigma. A experiência da UPP é muito recente e precisa ser avaliada e mesmo criticada - o consenso conservador em torno dela não ajuda em nada no debate sobre segurança pública. A segurança pública precisa ser desmilitarizada, a concepção de ocupação militar de determinados espaços urbanos não colabora para a construção de uma sociedade democrática, mas sim para o incentivo a estratégias de governo e ao controle de determinado estrato da população, ou seja, dos pobres. Essa é uma estratégia política que busca manter as desigualdades sociais por meio de controle permanente e vigilância acintosa dos moradores das favelas e das periferias urbanas.

ENTREVISTA 2

José Marcelo Zacchi – Pesquisador-associado do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS

Como você avalia a política pública das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro? Em que medida as UPPs constituem avanços ou retrocessos em relação a outras políticas já existentes na cidade de Rio de Janeiro?

Observadas por seus resultados, as UPPs significam a extensão de serviços regulares de segurança pública a áreas historicamente excluídas deles e a recuperação da capacidade de ação pública nessas áreas, com efeitos positivos imediatos no exercício de direitos civis básicos - ir e vir, associação, manifestação, integridade física e moral, além de segurança - por parte de suas populações.

Colocados na perspectiva da relação histórica do Rio de Janeiro com a segurança pública e com suas favelas, esses conteúdos representam a expressão prática de algumas inflexões fundamentais nas visões e hábitos da cidade.

A primeira delas encontra-se na adoção da premissa de que a tarefa primordial da polícia nas favelas e áreas pobres não é proteger a cidade da suposta ameaça representada por elas, mas sim prover segurança para seus cidadãos e cidadãs; a segunda, na definição da proteção da vida, da integridade física e das liberdades básicas como prioridade para este provimento, no lugar do combate bélico ao tráfico de drogas ilícitas acima de tudo e a qualquer preço; e a terceira, no reconhecimento de que esta missão se cumpre melhor com presença regular e eficiência preventiva, articuladas com a sociedade e outros serviços públicos, e não com incursões militares voluntaristas.

São mudanças notáveis que se alimentam do acúmulo gradual da ação de setores diversos da sociedade civil e de experiências governamentais prévias, circunscritas nessas últimas duas décadas de vida democrática na cidade, mas que encontram hoje um respaldo impensável há pouco tempo. As UPPs constituem assim o desdobramento institucional e programático dessa renovação de postulados, com a boa notícia adicional do comando da segurança pública no Rio de Janeiro vir demonstrando, desde a implantação da primeira unidade, em 2008, o compromisso e a competência necessários para a conversão de boas premissas em novas práticas institucionais.

Não é o caso de ignorar os limites da política: as UPPs não são a solução para todos os problemas dos territórios em que estão presentes, nem da segurança pública no Rio de Janeiro. Tampouco é o caso de negligenciar os desafios ainda por ser enfrentados. Mas não há como deixar de saudar a novidade representada por elas na experiência da cidade e os resultados expressivos já alcançados até aqui.

As UPPs têm por consequência a militarização das comunidades onde são implantadas?

Não vejo isso acontecendo na experiência prática das comunidades. Em boa medida me parece ser o contrário. A particularidade do fenômeno da violência urbana no Rio de Janeiro foi dada a partir dos anos 1980 pela incidência não apenas de índices elevados de crime e insegurança, mas do controle ostensivo de parcelas da cidade por grupos criminosos armados, assim como da recorrência cotidiana de conflitos bélicos entre eles, seus adversários e policiais.

Isto significou ao longo desses anos a presença contínua de “soldados” desses grupos portando fuzis e outras armas impactantes nos acessos e no interior dessas comunidades, a construção de casamatas e barreiras físicas à circulação de veículos e pessoas, a imposição de restrições à entrada de moradores de outras áreas da cidade e a vigência de “leis marciais”, incluindo do veto ao uso de roupas com cores-símbolo de facções rivais ou de câmeras fotográficas a julgamentos e execuções sumárias, além, é claro, da exposição reiterada das populações a tiroteios e situações de combate explícito.

Só a naturalização profunda dessa realidade ou a desconfiança insuperável da atividade policial podem nos levar a identificar menos militarização neste contexto do que outro no qual a violência armada aproxima-se de zero, as liberdades públicas se exercem, a lei democrática e seu devido processo são a baliza para as relações e eventuais desvios em sua aplicação estão sujeitos à crítica pública e às sanções também legalmente previstas. Se acreditamos no Estado Democrático de Direito como marco desejável para a organização coletiva, é preciso saber reconhecer avanços claros nessa direção.

Agora, é evidente que essa transição no rumo da norma democrática exige muito mais do que o passo inicial da instalação das UPPs. A centralidade da presença policial, inerente ao primeiro momento, precisa diluir-se rapidamente na combinação com novos meios de resolução de conflitos e participação social. O policiamento cotidiano precisa encontrar limites adequados em termos, por exemplo, das práticas rotineiras de abordagem e patrulhamento, do porte de armamentos e da proporção de policiais por habitantes - e será fundamental evitar que eventuais medidas corretas neste sentido sejam confundidas publicamente com algum recuo na política. A regulação de dimensões diversas do cotidiano nas quais o poder público esteve até então ausente - dos conflitos de vizinhança às regras urbanísticas, do uso de espaços públicos à provisão legal de serviços urbanos - precisa lançar mão de canais de diálogo e regras de transição equilibradas, envolvendo para isso muito mais agentes públicos do que a polícia.

O dado positivo é que tudo isso faz parte da agenda explicitada atualmente pelos governos estadual e municipal do Rio e tem se traduzido no desdobramento de ações e estratégias na sequência da pacificação. Mas não há dúvidas de que há muito ainda por fazer em todas essas dimensões.

Em que medida as UPPs contribuem para a implementação do direito dos cidadãos à segurança?

O primeiro aspecto é o da vigência de liberdades. Este é, de fato, o objetivo central das UPPs. É a possibilidade de circular livremente ou de receber visitas independentemente do local da cidade de onde elas venham. De associar-se e manifestar-se publicamente sem a intimidação de “donos” locais. De vivenciar o espaço público sem a exposição a confrontos armados. Tudo aquilo que o exercício da soberania pelo Estado democrático sustenta e que justifica sua presença e a do policiamento nas demais áreas da cidade e do país.

A evolução dos indicadores de crimes e de violência nas comunidades beneficiadas, por sua vez, fala por si. Ao lado da conversão de disparos de armas de fogo em episódios extraordinários, as 22 áreas e os 400.000 moradores alcançados

a partir de 2008 pelo programa experimentaram reduções de até 80% na incidência de homicídios e de 30 a 70% nas ocorrências de outros crimes violentos, enquanto seus índices de letalidade policial aproximaram-se de zero. Esta evolução contribuiu para um recuo da violência na cidade como um todo no mesmo período, expresso na redução de 26% no caso dos homicídios e de 60% no caso das mortes em confronto com policiais.

Por fim, a conquista desses avanços permite fazer aflorar outras agendas até então ocultas pela centralidade dos conflitos armados. Temas como o da violência intrafamiliar e contra a mulher, a reinserção de jovens egressos dos grupos criminosos ou das prisões, a oferta de políticas de saúde para dependentes químicos, a resolução de conflitos cotidianos e a regulação adequada da atuação policial no dia a dia, entre outros, ganham visibilidade e relevo nas aspirações locais e da cidade. Deles, em boa parte dos casos ainda mais presentes no debate público do que em políticas efetivas, pode-se sem dúvida extrair uma boa pauta para novos passos à frente na trajetória da segurança nessas comunidades.

Além do aspecto de segurança, as UPPs contribuem para a promoção de outros direitos dos moradores das comunidades atendidas?

Um dado interessante da experiência recente do Rio é a demonstração da interdependência entre a segurança e outros direitos sociais, econômicos e urbanos. Em contextos de estabelecimento de fronteiras urbanas armadas como o alcançado pela cidade, já não se trata apenas da desigualdade e restrição de oportunidades alimentando conflitos, mas da centralidade da violência minando a possibilidade de outros processos inclusivos.

Intervenções urbanas voltadas a ampliar a acessibilidade esbarram na instalação de patrulhas armadas ou barreiras físicas nas vias abertas. Escolas e unidades de saúde encontram dificuldades para atrair profissionais e para desempenhar seus papéis sob riscos e confrontos constantes. Empresas furtam-se de investir nessas áreas ou de contratar profissionais residentes nelas. O associativismo local é constrangido ou diretamente cooptado. A provisão de serviços tão elementares como a coleta de lixo e a iluminação pública é dificultada ou inviabilizada.

O advento da segurança – ou da paz, se quisermos – implica, assim, na retirada dessas barreiras. Traz em si tanto a oportunidade como o desafio de avançar da chamada pacificação para a integração plena das áreas beneficiadas ao tecido da cidade.

Felizmente, a compreensão da necessidade deste movimento é hoje nítida na agenda pública carioca. No âmbito municipal, o programa UPP Social, cuja criação e implantação teve a satisfação de participar, coordena a expansão dos serviços sociais e urbanos nas áreas pacificadas e promove o envolvimento de seus moradores neste processo. Outros programas estaduais e federais desempenham o mesmo papel nas suas respectivas esferas. O setor privado amplia sua presença nessas áreas e multiplicam-se iniciativas de suporte ao empreendedorismo local, em um momento econômico felizmente favorável para tanto.

O caminho para superar o passivo acumulado no histórico de abandono dessas áreas é inequivocamente longo. E a amplitude dos avanços já alcançados varia muito

segundo dimensões e territórios. Mas é evidente o papel da segurança no contexto para deflagrar o movimento de integração.

O modelo das UPPs é elou deve ser aplicável fora do Rio Janeiro?

Se entendermos as UPPs como uma referência de ação policial baseada no planejamento informado, na minimização do uso da força e na atuação cotidiana de caráter comunitário, com compromissos explícitos com a garantia de direitos e o controle de desvios de conduta, sim. Mas neste caso não se trata propriamente de um “modelo das UPPs”, mas de um modelo de boa ação policial em qualquer lugar do mundo, cujos antecedentes beneficiaram de resto a própria concepção das UPPs.

Caso, por outro lado, entendamos as UPPs como a sigla para o processo de retomada da soberania democrática sobre áreas urbanas dominadas por grupos criminosos, então o modelo poderá fazer sentido para outras grandes cidades expostas a fenômenos similares, que não são muitas no mundo: como já foi dito aqui, o cerne no caso do Rio não está na incidência de crime e violência genericamente, mas na superação dessas fronteiras e conflitos armados urbanos, que são algo muito particular da cidade e de poucos outros locais.

O certo é que o Rio caminha neste momento para potencialmente inscrever-se entre os casos recentes de sucesso nos planos da segurança pública e da integração social e urbana, com uma combinação possível e estimulante entre as duas vertentes. Nos cabe torcer e trabalhar para que isso aconteça.

SUR 1, v. 1, n. 1, Jun. 2004

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ

Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Reflexões para uma nova agenda

FLAVIA PIOVESAN

Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA E

A. SCOTT DUPREE

Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos

JEREMY SARKIN

O advento das ações movidas no Sul para reparação por abusos dos direitos humanos

VINODH JAICHAND

Estratégias de litígio de interesse público para o avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos de direito

PAUL CHEVIGNY

A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro

SERGIO VIEIRA DE MELLO

Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar Cinco questões no campo dos direitos humanos

SUR 2, v. 2, n. 2, Jun. 2005

SALIL SHETTY

Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Oportunidades para os direitos humanos

FATEH AZZAM

Os direitos humanos na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

RICHARD PIERRE CLAUDE

Direito à educação e educação para os direitos humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES

O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas

E.S. NWAUCHE E J.C. NWOBIKE

Implementação do direito ao desenvolvimento

STEVEN FREELAND

Direitos humanos, meio ambiente e conflitos: Enfrentando os crimes ambientais

FIONA MACAULAY

Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil

EDWIN REKOSH

Quem define o interesse público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH

Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: Instrumentos e aliados

SUR 3, v. 2, n. 3, Dez. 2005

CAROLINE DOMMEN

Comércio e direitos humanos: rumo à coerência

CARLOS M. CORREA

O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento

BERNARDO SORJ

Segurança, segurança humana e América Latina

ALBERTO BOVINO

A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos

NICO HORN

Eddie Mabo e a Namíbia: Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra

NLERUM S. OKOGBULE

O acesso à justiça e a proteção aos direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

MARÍA JOSÉ GUEMBE

Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA

Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR

Plano de ação apresentado pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

SUR 4, v. 3, n. 4, Jun. 2006

FERNANDE RAINE

O desafio da mensuração nos direitos humanos

MARIO MELO

Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

ISABELA FIGUEROA

Povos indígenas versus petrolíferas: Controle constitucional na resistência

ROBERT ARCHER

Os pontos positivos de diferentes tradições: O que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento?

J. PAUL MARTIN

Releitura do desenvolvimento e dos direitos: Lições da África

MICHELLE RATTON SANCHEZ

Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC

JUSTICE C. NWOBIKE

Empresas farmacêuticas e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento: O caminho a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN

Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA

E LEO ZWAAK
Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: Uma atualização

RESENHA

SUR 5, v. 3, n. 5, Dez. 2006

CARLOS VILLAN DURAN

Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ

O papel das vítimas nos procedimentos perante o Tribunal Penal Internacional: seus direitos e as primeiras decisões do Tribunal

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA

O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE

Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana

DEVIKA PRASAD

Fortalecendo o policiamento democrático e a responsabilização na *Commonwealth* do Pacífico

IGNACIO CANO

Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime

TOM FARER

Rumo a uma ordem legal internacional efetiva: da coexistência ao consenso?

RESENHA

SUR 6, v. 4, n. 6, Jun. 2007

UPENDRA BAXI

O Estado de Direito na Índia

OSCAR VILHENA VIEIRA

A desigualdade e a subversão do Estado de Direito

RODRIGO UPRIMNY YEPES

A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos

LAURA C. PAUTASSI

Há igualdade na desigualdade? Abrangência e limites das ações afirmativas

GERT JONKER E RIKA SWANZEN

Serviços de intermediação para crianças-testemunhas que depõem em tribunais criminais da África do Sul

SERGIO BRANCO

A lei autoral brasileira como elemento de restrição à eficácia do direito humano à educação

THOMAS W. POGGE

Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais

SUR 7, v. 4, n. 7, Dez. 2007

LUCIA NADER

O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos

apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

JUSTIÇA TRANSICIONAL

TARA URS

Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas

CECILY ROSE E FRANCIS M. SSEKANDI

A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Verdade e reconciliação para as “gerações roubadas”: revisitando a história da Austrália

ELIZABETH SALMÓN G.

O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alento encontro com os direitos humanos

ENTREVISTA COM JUAN MÉNDEZ
Por Glenda Mezarobba

SUR 8, v. 5, n. 8, Jun. 2008

MARTÍN ABREGÚ

Direitos humanos para todos: da luta contra o autoritarismo à construção de uma democracia inclusiva - um olhar a partir da Região Andina e do Cone Sul

AMITA DHANDA

Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências

LAURA DAVIS MATTAR

Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais – uma análise comparativa com os direitos reprodutivos

JAMES L. CAVALLARO E

STEPHANIE ERIN BREWER
O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano

DIREITO À SAÚDE E ACESSO A MEDICAMENTOS

PAUL HUNT E RAJAT KHOSLA

Acesso a medicamentos como um direito humano

THOMAS POGGE

Medicamentos para o mundo: incentivando a inovação sem obstruir o acesso livre

JORGE CONTESSE E DOMINGO LOVERA PARMO

Acesso a tratamento médico para pessoas vivendo com HIV/AIDS: êxitos sem vitória no Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOÇA VIEIRA E RENATA REIS

Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias da sociedade civil

SUR 9, v. 5, n. 9, Dez. 2008

BARBORA BUK OVSKÁ

Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos

JEREMY SARKIN

Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos

REBECCA SAUNDERS

Sobre o intraduzível: sofrimento humano, a linguagem de direitos humanos e a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul

SESSENTA ANOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS

PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições

FERNANDA DOZ COSTA

Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais

EITAN FELNER

Novos limites para a luta pelos direitos econômicos e sociais? Dados quantitativos como instrumento para a responsabilização por violações de direitos humanos

KATHERINE SHORT

Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?

ANTHONY ROMERO

Entrevista com Anthony Romero, Diretor Executivo da *American Civil Liberties Union* (ACLU)

SUR 10, v. 6, n. 10, Jun. 2009

ANUJ BHUWANIA

“Crianças muito más”: “Tortura indiana” e o Relatório da Comissão sobre Tortura em Madras de 1855

DANIELA DE VITO, AISHA GILL E DAMIEN SHORT

A tipificação do estupro como genocídio

CHRISTIAN COURTIS

Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina

BENYAM D. MEZMUR

Adoção internacional como medida de último recurso na África: promover os direitos de uma criança ao invés do direito a uma criança

DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS EM MOVIMENTO: MIGRANTES E REFUGIADOS

KATHARINE DERDERIAN E

LIESBETH SCHOCKAERT
Respostas aos fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária

JUAN CARLOS MURILLO

Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados

MANUELA TRINDADE VIANA

Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: Desafios à maior crise humanitária da América do Sul

JOSEPH AMON E KATHERINE TODRYS

Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global

PABLO CERIANI CERNADAS

Controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos

SUR 11, v. 6, n. 11, Dez. 2009

VÍCTOR ABRAMOVICH

Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE E JAVIER AGUIRRE ROMÁN

As Tensões da Dignidade Humana: Conceituação e Aplicação no Direito Internacional dos Direitos Humanos

DEBORA DINIZ, LÍVIA BARBOSA E WEDERSON RUFINO DOS SANTOS

Deficiência, Direitos Humanos e Justiça

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

O Amor em Tempos de Cólera: Direitos LGBT na Colômbia

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

MALCOLM LANGFORD

Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Âmbito Nacional: Uma Análise Socio-Jurídica

ANN BLYBERG

O Caso da Alocação Indevida: Direitos Econômicos e Sociais e Orçamento Público

ALDO CALIARI

Comércio, Investimento, Financiamento e Direitos Humanos: Avaliação e Estratégia

PATRICIA FEENEY

A Luta por Responsabilidade das Empresas no Âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy

COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Entrevista com Rindai Chipfunde-Vava, Diretora da Zimbabwe Election Support Network (ZESN)

Relatório sobre o IX Colóquio Internacional de Direitos Humanos

SUR 12, v. 7, n. 12, Jun. 2010

SALIL SHETTY
Prefácio

FERNANDO BASCH ET AL.
A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: Uma Abordagem Quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões

RICHARD BOURNE
Commonwealth of Nations: Estratégias Intergovernamentais e Não-governamentais para a Proteção dos Direitos Humanos em uma Instituição Pós-colonial

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

ANISTIA INTERNACIONAL
Combatendo a Exclusão: Por que os Direitos Humanos São Essenciais para os ODMs

VICTORIA TAULI-CORPUZ
Reflexões sobre o Papel do Forum Permanente sobre Questões Indígenas das Nações Unidas em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ALICIA ELY YAMIN
Rumo a uma Prestação de Contas Transformadora: Uma Proposta de Enfoque com base nos Direitos Humanos para Dar Cumprimento às Obrigações Relacionadas à Saúde Materna

SARAH ZAIDI
Objetivo 6 do Desenvolvimento do Milênio e o Direito à Saúde: Contraditórios ou Complementares?

MARCOS A. ORELLANA
Mudança Climática e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: O Direito ao Desenvolvimento, Cooperação Internacional e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS

LINDIWE KNUTSON
O Direito das Vítimas do *apartheid* a Requerer Indenizações de Corporações Multinacionais é Finalmente Reconhecido por Tribunais dos EUA?

DAVID BILCHITZ
O Marco Ruggie: Uma Proposta Adequada para as Obrigações de Direitos Humanos das Empresas?

SUR 13, v. 7, n. 13, Dez. 2010

GLENDA MEZAROBBA
Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: O Dificil Rompimento com o Legado da Ditadura no Brasil

GERARDO ARCE ARCE
Forças Armadas, Comissão da Verdade e Justiça Transicional no Peru

MECANISMOS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

FELIPE GONZÁLEZ
As Medidas de Urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ E SILVANO CANTÚ
A Restrição à Jurisdição Militar nos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos

DEBRA LONG E LUKAS MUNTINGH
O Relator Especial Sobre Prisões e Condições de Detenção na África e o Comitê para Prevenção da Tortura na África: Potencial para Sinergia ou Inércia?

LUCYLINE NKATHA MURUNGI E JACQUI GALLINETTI
O Papel das Cortes Sub-Regionais no Sistema Africano de Direitos Humanos

MAGNUS KILLANDER
Interpretação dos Tratados Regionais de Direitos Humanos

ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR
Cooperação entre Sistemas Global e Interamericano de Direitos Humanos no Âmbito do Mecanismo de Revisão Periódica Universal

IN MEMORIAM

Kevin Boyle – Um Elo Forte na Corrente
Por Borislav Petranov

SUR 14, v. 7, n. 14, Jun. 2011

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO
Corte Constitucional e Movimentos Sociais: O Reconhecimento Judicial dos Direitos de Casais do Mesmo Sexo na Colômbia

DANIEL VÁZQUEZ E DOMITILLE DELAPLACE
Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção

J. PAUL MARTIN
Educação em Direitos Humanos em Comunidades em Recuperação Após Grandes Crises Sociais: Lições para o Haiti

DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS
Análise do Artigo 33 da Convenção da ONU: O Papel Crucial da Implementação e do Monitoramento Nacionais

LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL
Adaptação Razoável: O Novo Conceito sob as Lentes de Uma Gramática Constitucional Inclusiva

MARTA SCHAAP
Negociando Sexualidade na Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência

TOBIAS PIETER VAN REENEN E HELÉNE COMBRINCK
A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência na África: Avanços 5 Anos Depois

STELLA C. REICHER
Diversidade Humana e Assimetrias: Uma Releitura do Contrato Social sob a Ótica das Capacidades

PETER LUCAS
A Porta Aberta: Cinco Filmes que Marcaram e Fundaram as Representações dos Direitos Humanos para Pessoas com Deficiência

LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA
Entrevista com Luis Gallegos Chiriboga, Presidente (2002-2005) do Comitê *Ad Hoc* que Elaborou a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

SUR 15, v. 7, n. 15, Dez. 2011

ZIBA MIR-HOSSEINI
Criminalização da Sexualidade: Leis de *Zina* como Violência Contra as Mulheres em Contextos Muçulmanos

LEANDRO MARTINS ZANITELLI
Corporações e Direitos Humanos: O Debate Entre Voluntaristas e Obrigacionistas e o Efeito Solapador das Sanções

ENTREVISTA COM DENISE DORA
Responsável pelo Programa de Direitos Humanos da Fundação Ford no Brasil entre 2000 e 2011

IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO NACIONAL DAS DECISÕES DOS SISTEMAS REGIONAIS E INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

MARIA ISSAEVA, IRINA SERGEEVA E MARIA SUCHKOVA
Execução das Decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos na Rússia: Avanços Recentes e Desafios Atuais

CÁSSIA MARIA ROSATO E LUDMILA CERQUEIRA CORREIA
Caso *Damião Ximenes Lopes*: Mudanças e Desafios Após a Primeira Condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

DAMIÁN A. GONZÁLEZ-SALZBERG
A Implementação das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Argentina: Uma Análise do Vácuo Jurisprudencial da Corte Suprema de Justiça da Nação

MARCIA NINA BERNARDES
Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos e Políticos da Implementação de Decisões Internacionais

CADERNO ESPECIAL: CONECTAS DIREITOS HUMANOS - 10 ANOS
A Construção de uma Organização Internacional do/no Sul

A Fundação Carlos Chagas tem como premissa essencial a questão da cidadania. Em suas especialidades e linhas de pesquisa, atua com vistas ao desenvolvimento humano-social.

A produção em pesquisa na FCC, articulada entre os pólos de avaliação de políticas, gênero e raça, abrange aprofundados estudos sobre os vários níveis de ensino.

Nas três publicações da Fundação – Cadernos de Pesquisa, Estudos em Avaliação Educacional e Textos FCC –, essa produção acadêmica divide espaço com o trabalho de pesquisadores de outras instituições e possibilita uma visão diversificada sobre as questões da área.



Fundação Carlos Chagas

REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO WWW.FCC.ORG.BR