

ISSN 1806-6445

v. 12 n. 22 São Paulo Dez. 2015

sur

revista internacional
de direitos humanos

edição

22



CONECTAS
DIREITOS HUMANOS

v. 12 n. 22 São Paulo Dez. 2015



revista internacional
de direitos humanos

edição **22**

EQUIPE EDITORIAL

CONSELHO EDITORIAL

Christof Heyns. Universidade de Pretória | África do Sul

Emilio 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

EDITOR

Oscar Vilhena Vieira

EDITORESEXECUTIVOS

Thiago Amparo. Editor Executivo

Daniel Mack. Editor Convidado

Oliver Hudson. Editor Assistente

CONSELHO EXECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa

Ana Cernov

Camila Asano

Conrado Hübner Mendes

Glenda Mezarobba

Jessica Carvalho Morris

Juana Kweitel

João Paulo Charleaux

Laura Waisbich

Muriel Asseraf

Marcos Tourinho

Rafael Custódio

REFERÊNCIAS

Tânia Rodrigues

REVISÃO DE TRADUÇÕES

· **ESPAANHOL**

Carolina Fairstein

Celina Lagrutta

Josefina Cicconetti

· **PORTUGUÊS**

Marcela Vieira

Renato Barreto

· **INGLÊS**

MurphyMcMahon

Conselho Editorial – The Bernard and Audre Rapoport

Center for Human Rights and Justice, University of Texas, Austin

CONSELHO CONSULTIVO

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. Fundo Árabe para os Direitos Humanos | 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 de Amsterdam | Países Baixos / Universidade para a Paz | Costa Rica

Lucia Dammert. Consórcio Global para a Transformação da Segurança | Chile

Lucia Nader. Open Society Foundations Fellow | Brasil

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 Tavares de Almeida. Universidade de São Paulo | Brasil

Miguel Cillero. Universidade Diego Portales | Chile

Mudar Kassir. Universidade Birzeit | Palestina

Paul Chevigny. Universidade de Nova York | Estados Unidos

Pedro Paulo Poppovic. Brasil

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

Víctor Abramovich. Universidade de Buenos Aires | Argentina

Victor Topanou. Universidade Nacional do Benin | Benin

Vinodh Jaichand. Universidade de Witwatersrand | África do Sul

PROJETO GRÁFICO

Letícia Coelho

FOTOGRAFIA DA CAPA

Renato Stockler das Neves Filho

CIRCULAÇÃO

Revista Sur

IMPRESSÃO

AlphaGraphics

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo Universitária de Direitos Humanos, [2004-2015]

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Associação Direitos Humanos em Rede, 2015-

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, ProQuest e Scopus. SUR foi qualificada como A2 na Colômbia e no Brasil (Qualis).

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

Semestral

ISSN 1806-6445 (Impresso)

ISSN 1983-3342 (Online)

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

1. Direitos Humanos 2. ONU I. Associação Direitos Humanos em Rede

SUMÁRIO

O DOSSIÊ SUR SOBRE ARMAS E DIREITOS HUMANOS

QUEM SENTA-SE À MESA DE NEGOCIAÇÃO?

BRIAN WOOD
& RASHA ABDUL-RAHIM 15 *Nascimento e Coração do Tratado
sobre o Comércio de Armas*

JODY WILLIAMS 31 *Mulheres, Armas, Paz e Segurança*

CAMILA ASANO
& JEFFERSON NASCIMENTO 41 *Armas como política externa:
O caso brasileiro*

DANOS COTIDIANOS

DANIEL MACK 55 *Armas Pequenas, Grandes Violações*

MAYA BREHM 71 *O Custo Humano
do Bombardeio às Cidades*

POLICIAMENTO

GUY LAMB 89 *Combatendo o incêndio com fogo*

ANNA FEIGENBAUM 109 *Agentes Antimotim:
O Caso Pró-Regulamentação*

PROJETANDO O FUTURO

THOMAS NASH 123 *Tecnologias da violência
e desigualdade global*

MIRZA SHAHZAD AKBAR
& UMER GILANI 131 *Fogo do céu azul*

HÉCTOR GUERRA
& MARÍA PÍA DEVOTO 141 *Regulamentação do Comércio de
Armas e Desenvolvimento Sustentável:
Os próximos 15 anos*

INFOGRÁFICOS

INFOGRÁFICOS 153 *Armas & Direitos Humanos*

IMAGENS

FUNDAÇÃO MAGNUM

163

O impacto das armas sobre a população civil

DIÁLOGOS

MARYAM AL-KHAWAJA

187

“Qualquer arma pode ser letal”

ENSAIOS

BONITA MEYERSFELD
& DAVID KINLEY

195

Bancos e direitos humanos: uma experiência sul-africana

KATHRYN SIKKINK

215

Protagonismo da América Latina em Direitos Humanos

ANA GABRIELA MENDES BRAGA
& BRUNA ANGOTTI

229

Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro

PANORAMA INSTITUCIONAL

KARENINA SCHRÖDER

243

“As ONGs com certeza consideram que é útil fazer parte da nossa aliança global em prol da prestação de contas”

EXPERIÊNCIAS

MAINA KIAI

253

Retomando espaço cívico por meio do litígio com apoio da ONU

VOZES

KAVITA KRISHNAN

263

Cultura do estupro e machismo na Índia em globalização

SHAMI CHAKRABARTI

269

Com o dedo no gatilho

CARTA AOS LEITORES

THIAGO AMPARO

Editor-Executivo

DANIEL MACK

Editor Convidado do Dossiê SUR

ODOSSIÊ SUR SOBRE ARMAS E DIREITOS HUMANOS

É difícil imaginar algo mais tangível, mais corpóreo que o custo humano das armas. Armas de fogo usadas por policiais em homicídios, bombas lançadas em áreas povoadas, drones assassinos que atingem aldeias ou gás lacrimogêneo lançado dentro das casas. Essa violência exige nossa coragem coletiva para enfrentar seu poder. Assim, nas próximas páginas, apresentamos a edição n. 22 da Revista Sur, que inclui um Dossiê sobre como a linguagem, as instituições e os profissionais de direitos humanos podem desafiar o poder das armas. Uma perspectiva de direitos humanos – em particular uma perspectiva imbuída na realidade do Sul Global – pode ser utilizada de forma produtiva para combater a proliferação, utilização indevida e conseqüente violência de muitas armas. Além disso, maior atenção às dinâmicas políticas e jurídicas relacionadas às armas pode ajudar a reduzir os casos de violações de direitos humanos.

Com esse Dossiê Sur, a Revista ajuda a preencher uma lacuna no debate global de direitos humanos. Embora a questão das armas seja de fato proeminente em muitas estruturas conceituais, jurídicas e diplomáticas – como violência armada, segurança (nacional, internacional e humana), desarmamento e Direito Internacional Humanitário – no contexto dos direitos humanos, as armas são frequentemente uma reflexão tardia ou um asterisco. Na verdade, lidar com o controle de armas e desarmamento está longe de ser o trabalho cotidiano da maioria das organizações de direitos humanos.

O Dossiê Sur aborda algumas dessas questões urgentes em relação a armas e direitos humanos, e inicia com a pergunta: “quem senta-se à mesa de negociação” em fóruns nacionais e internacionais em que são tomadas as decisões relacionadas

às armas? Nessa seção, composta por três artigos, os autores exploram a política que molda as negociações e decisões relativas ao controle internacional de armas. Brian Wood (Reino Unido) e Rasha Abdul-Rahim (Palestina) mostram como o sonho improvável de atores da sociedade civil e de alguns Estados por um tratado internacional juridicamente vinculante sobre transferências de armas levou ao surgimento do Tratado sobre o Comércio de Armas. O lançamento da 22ª edição da Revista Sur marca o primeiro aniversário da entrada em vigor desse tratado, o que constitui uma ótima oportunidade para uma análise detalhada dos aspectos centrais do tratado por aqueles que estavam diretamente envolvidos em sua elaboração.

Essa primeira seção também apresenta a ganhadora do Prêmio Nobel da Paz Jody Williams (EUA). Com a incomparável experiência de ser uma das fundadoras da Campanha Internacional para a Proibição das Minas Terrestres, Williams mostra como a comunidade internacional até agora não conseguiu incluir plenamente as mulheres como iguais nas negociações sobre paz e segurança. Camila Asano e Jefferson Nascimento (Brasil) questionam a falta de transparência na política externa relacionada ao armamento, e exigem que as autoridades brasileiras reconheçam o espaço próprio da sociedade civil na mesa de negociação sempre que armas sejam usadas como instrumentos de política externa.

O segundo conjunto de artigos, “Danos Cotidianos”, examina tipos específicos de armamentos muitas vezes esquecidos nesse campo. Daniel Mack (Brasil) e Maya Brehm (Suíça) analisam as duas armas mais comuns e impactantes no mundo (armas pequenas e explosivos, respectivamente). Cada um argumenta que, para ambos os armamentos, é preciso atenção e limites internacionais urgentes, já que são os

principais responsáveis por mortes e destruições em todo o mundo, tanto em situações de conflito como em “paz”.

Reconhecendo o papel de destaque que agentes da polícia e forças de segurança desempenham em relação a violações de direitos humanos, a terceira seção, “Policimento”, centra-se nas tecnologias e instituições que se destinam a diminuir e prevenir danos, mas que, na realidade, muitas vezes provocam o efeito oposto. Além do texto de Guy Lamb (África do Sul) sobre a polícia altamente militarizada de seu país (que combate o fogo com um inferno, em suas palavras), Anna Feigenbaum (Reino Unido) apresenta argumentos para a regulação de “armas menos letais” a partir de um estudo de caso sobre a empresa brasileira Condor, uma gigante nessa indústria.

Por fim, autores enfrentam as batalhas políticas, tecnológicas e morais que estão sendo travadas atualmente e como elas vão definir o impacto e a dinâmica da violência armada nas próximas décadas. Iniciando a seção “Projetando o Futuro”, Thomas Nash (Nova Zelândia) discute a relativa inaptidão da comunidade internacional em rever (e prevenir) novas tecnologias de violência, assim como as assimetrias de poder incorporadas nos processos de controle de armas, e suas consequências negativas.

Ao contar as histórias de três vítimas de ataque de drones, Mirza Shahzad Akbar e Umer Gilani (Paquistão) demonstram o impacto humano da guerra de drones no Paquistão, lembrando-nos das consequências horríveis para os direitos humanos quando o armamento é usado de forma secreta e sem consideração. Finalmente, Héctor Guerra (México) e Maria Pia Devoto (Argentina) sugerem e anseiam pela sinergia entre dois recentes eventos diplomáticos: a entrada em vigor do Tratado sobre Comércio de Armas e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Complementando o Dossiê Sur sobre Armas e Direitos Humanos, temos o orgulho de apresentar uma entrevista com a ativista Maryam al-Khawaja (Bahrein), sobre como o governo do Bahrein utiliza de forma mortífera armas menos letais para controlar protestos. Ela recorda o êxito da campanha #stoptheshipment – uma parceria entre ativistas do Bahrein e da Coreia do Sul – que suspendeu com sucesso um carregamento em grande escala de gás lacrimogêneo destinado ao Bahrein. Esperamos que sua entrevista seja uma inspiração para ativistas de outros países projetarem iniciativas semelhantes em suas próprias regiões.

DIÁLOGOS

Palavras não são suficientes para captar a realidade do impacto das armas sobre populações civis. Para isso, a Revista Sur tem a honra de contar com a parceria com a *Magnum Foundation*, organização sem fins lucrativos fundada por membros da Magnum Photos, a casa de alguns dos melhores fotógrafos do mundo. Essa seção apresenta um inspirador ensaio fotográfico realizado por cinco de seus fellows de direitos humanos. Como observado na introdução da Magnum, as 10 fotos apresentadas aqui – junto com frases dos próprios fotógrafos – demonstram “os efeitos devastadores de armamentos e da guerra em populações civis através dos olhos de fotógrafos documentaristas para quem ‘no terreno’ significa estar em casa”. O ensaio fotográfico inclui fotografias tiradas entre 2008 e 2015 em situações de conflito em locais tão diversos como Sri Lanka, Síria, Quênia, Ucrânia e Egito. Além disso, nesta edição, nós apresentamos pela primeira vez um conjunto de infográficos que oferecem uma visão geral do impacto das armas em populações civis para ajudar nossos leitores a navegar por esse complexo problema.

IMAGENS

ENSAIOS

Nessa seção, reservada para análises em profundidade sobre questões contemporâneas de direitos humanos, a Revista Sur apresenta três contribuições, todas considerando questões tradicionais no debate de direitos humanos a partir de um ângulo muitas vezes esquecido. Ao abordar a questão da responsabilidade das empresas multinacionais em promover ou impedir a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, Bonita Meyersfeld (África do Sul) e David Kinley (Austrália) redirecionam nosso foco para o papel dos bancos que fi as operações dessas corporações. Os autores tomam como ponto de partida o inovador Projeto de Princípios de Johannesburgo, adotado em 2011 como um novo marco para compreender a relação entre instituições fi e direitos humanos. Kathryn Sikkink (EUA), uma das principais vozes na academia de direitos humanos, revisita a história da origem das normas de direitos humanos no âmbito internacional. Ela examina o protagonismo da América Latina na defi das normas que fundaram nosso movimento, mesmo antes da adoção da Declaração Universal. Por fi essa seção conclui com uma descrição com base em depoimentos sobre a maternidade em prisões femininas no Brasil, por Bruna Angotti e Ana Gabriela Mendes Braga (Brasil). Depois de passar meses entrevistando pessoas detidas, diretores prisionais e funcionários, as pesquisadoras refl sobre o excesso de disciplina no que diz respeito à maternidade e aos danos da dicotomia entre o “excesso de maternidade” logo após o nascimento em prisões e a subsequente separação abrupta entre a mãe e a criança.

PANORAMA INSTITUCIONAL

A *INGO Accountability Charter* é resultado de um grupo cada vez maior de ONGs internacionais que visam inculir uma maior “responsabilidade, transparência e efi para o

funcionamento do setor sem fins lucrativos. Karenina Schröder (Alemanha), Diretora Executiva do Secretariado da Carta, falou com exclusividade à Revista Sur sobre a crescente importância da prestação de contas das organizações de direitos humanos. Ela também explica o papel inestimável dessas ONGs do Sul Global que são signatárias da Carta, em especial para ajudar a estabelecer padrões internacionais de prestação de contas.

Nessa seção, a Revista Sur traz um estudo de caso do Relator Especial da ONU sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, Maina Kiai (Quênia), discutindo seu trabalho inovador na Relatoria de apoio ao litígio em direitos humanos no plano nacional. A partir da crença de que os processos atuais de redução e até mesmo encerramento do espaço cívico exigem mais criatividade e multiplicidade de abordagens, por meio desse projeto o Relator Especial já participou de litígios no México e Bolívia, e agora convida defensores de direitos humanos a sugerirem outras potenciais batalhas jurídicas que necessitem de apoio.

Concluímos a Revista com duas opiniões provocantes. Kavita Krishnan (Índia), ativista feminista e uma das principais vozes no Partido Comunista em seu país, detalha como a política, a economia e a ideologia de casta determinam os direitos das mulheres na Índia. Tomando como ponto de partida o documentário da BBC de 2014 sobre o estupro coletivo de uma mulher em Délhi, a autora descreve as complexas forças contemporâneas em jogo que mantêm o papel subordinado da mulher na sociedade. Além disso, a Revista apresenta uma contribuição de uma das mais francas ativistas das liberdades civis no Reino Unido, Shami Chakrabarti (Reino Unido), sobre os planos do governo britânico para abolir a Lei de Direitos

EXPERIÊNCIAS

VOZES

Humanos e se retirar da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Ela aponta como os argumentos do governo são um precedente perigoso, não só no Reino Unido, mas também para o mundo.

• • •

Finalmente, gostaríamos de enfatizar que esta edição da Revista Sur foi possível graças ao apoio da Fundação Ford, Open Society Foundations, Fundação Oak, Sigrid Rausing Trust, International Development Research Centre (IDRC) e Agência Sueca de Cooperação Internacional (ASDI), bem como de alguns doadores anônimos.

Somos também extremamente gratos às seguintes pessoas que nos ajudaram nesta edição: Adele Kirsten, Adriana Guimarães, Akemi Kamimura, Alankaar Sharma, Allison Pytlak, An Vranckx, Barbara Frey, Barney Whiteoak, Ben Leather, Carolina Fairstein, Cate Buchanan, Celina Lagrutta, David Atwood; Denise Garcia, Evandro Lisboa Freire, Fernando Campos Leza, Fernando Scire, Jeff Nascimento, Josefi Cicconetti, Karen Lang, Kenneth Epps, Maité Llanos, Marcello Baird, Matthew Bolton, Matthias Nowak, Marcela Vieira, Murphy McMahon, Oliver Lewis, Oliver Sprague, Renato Barreto, Sarah Han, Sebastián Porrua Schiess e Tamaryn Nelson. Além disso, somos especialmente gratos pela colaboração dos autores e pelo trabalho árduo da equipe editorial e do Conselho Executivo da Revista, em particular nosso editor-assistente, Oliver Hudson. Um agradecimento especial para o Centro de Direitos Humanos e Justiça, da Universidade do Texas, Austin, pela nossa parceria constante.

Esta edição é a primeira sem o valioso trabalho de Luz González como nossa editora-assistente. Em nome de toda a equipe, nós lhe agradecemos pelos muitos anos de dedicação para tornar essa Revista possível.

O DOSSIÊ SUR SOBRE ARMAS E DIREITOS HUMANOS



QUEM SENTA-SE À MESA DE NEGOCIAÇÃO?

NASCIMENTO E CORAÇÃO DO TRATADO SOBRE O COMÉRCIO DE ARMAS

Brian Wood & Rasha Abdul-Rahim

MULHERES, ARMAS, PAZ E SEGURANÇA

Jody Williams

ARMAS COMO POLÍTICA EXTERNA: O CASO BRASILEIRO

Camila Asano & Jefferson Nascimento

DANOS COTIDIANOS

ARMAS PEQUENAS, GRANDES VIOLAÇÕES

Daniel Mack

O CUSTO HUMANO DO BOMBARDEIO ÀS CIDADES

Maya Brehm

POLICIAMENTO

COMBATENDO O INCÊNDIO COM FOGO

Guy Lamb

AGENTES ANTIMOTIM: O CASO PRÓ-REGULAMENTAÇÃO

Anna Feigenbaum

PROJETANDO O FUTURO

TECNOLOGIAS DA VIOLÊNCIA E DESIGUALDADE GLOBAL

Thomas Nash

FOGO DO CÉU AZUL

Mirza Shahzad Akbar & Umer Gilani

REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO DE ARMAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS PRÓXIMOS 15 ANOS

Héctor Guerra, María Pía Devoto

NASCIMENTO E CORAÇÃO DO TRATADO SOBRE O COMÉRCIO DE ARMAS

Brian Wood & Rasha Abdul-Rahim

- *O ATT pode promover a proteção dos direitos humanos, caso os Estados controlem suas exportações de armas de modo efetivo* •

RESUMO

O Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT, na sigla original em inglês) representa uma mudança de paradigma em relação às transferências de armas no direito internacional. Pela primeira vez na história, normas internacionais de direitos humanos foram codifi junto a outras diretrizes internacionais para monitorar e restringir a autorização das exportações e outras transferências de armas convencionais. O Tratado congrega normas provenientes de diferentes órgãos de direito internacional e outros instrumentos aplicáveis à transferência e ao uso de armas convencionais. Neste artigo, os autores descrevem como os principais dispositivos presentes no ATT podem promover a proteção dos direitos humanos, caso eles sejam implementados de forma efetiva pelos Estados.

PALAVRAS-CHAVE

ATT | Tratado sobre o Comércio de Armas das Nações Unidas | Direito Internacional | Comércio | Exportação

1 • Como o Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT) foi conquistado

O impulso inicial para o conceito moderno do Tratado sobre o Comércio de Armas foi resultado de esforços da sociedade civil.¹ No final de 1993, nos escritórios da Anistia Internacional em Londres, quatro ONGs que advogavam pelo controle de armas conceberam a ideia original que levou ao ATT.² Elas elaboraram um projeto de Código de Conduta juridicamente vinculante, com normas legais para restringir as transferências internacionais de armas – por razões estratégicas estas normas destinavam-se inicialmente aos Estados-Membros da União Europeia (UE).

Diversas crises chocantes que ocorreram no final dos anos 1980 e 90 – a primeira Guerra do Golfo, os conflitos nos Balcãs, o genocídio em Ruanda em 1994 e conflitos na região dos Grandes Lagos na África, na África Ocidental, no Afeganistão e na América Central, entre outros – deram validade à urgência de progredir com as tentativas de controlar o comércio mundial de armas. ONGs e advogados tornaram-se crescentemente preocupados com os graves impactos humanitários e de direitos humanos das transferências irresponsáveis de armas.³ A UE, chocada com as revelações pós-Guerra do Golfo sobre as transferências de armas e munições, tinha acabado de chegar a um consenso, propondo uma lista de oito diretrizes à exportação de armas. Isto foi seguido por um conjunto de princípios sobre as transferências de armas consentidos no âmbito da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, na sigla original em inglês), em novembro de 1993. As ONGs consideraram as diretrizes da UE e os princípios da OSCE mal redigidos, embora estes mecanismos fossem completamente voluntários. O que as ONGs propunham era um conjunto de critérios juridicamente vinculantes que aperfeiçoassem o direito internacional em vigor para controlar rigorosamente todas as transferências de armas convencionais.

As ONGs tentaram angariar apoio político para este código juridicamente vinculante com grandes exportadores de armas na UE e América do Norte, alterando o mesmo para superar os pontos de divergência.⁴ Em 1995, Oscar Arias, ex-presidente da Costa Rica e Prêmio Nobel da Paz, reuniu um grupo de outros ganhadores do mesmo prêmio, incluindo figuras como Desmond Tutu e Dalai Lama, e organizações como Anistia Internacional, *American Friends Service Committee* e *International Physicians for Prevention of Nuclear War*. Eles trabalharam com um pequeno grupo de ONGs com vistas a promover, com a ajuda do governo da Costa Rica, uma proposta de um Código Internacional de Conduta sobre as Transferências de Armas juridicamente vinculante entre os ministros de Relações Exteriores, parlamentares e autoridades. Em maio de 1998, o Conselho Europeu adotou o Código de Conduta da UE sobre a Exportação de Armas, o qual estabelece critérios de direitos humanos e outros às exportações de armas. No entanto, este Código não era juridicamente vinculante. Em 1997 e 1998, nos EUA, o então senador John Kerry trabalhou com outros senadores no Congresso para criar uma lei que obrigasse o presidente dos Estados Unidos a negociar um Código Internacional para regular as transferências de armas, respeitando os princípios de direitos humanos, porém o governo do presidente Clinton fez esforços mínimos para começar tais negociações.

As ONGs decidiram intensificar seus esforços de campanha. A Anistia Internacional, a Oxfamea *International Action Network on Small Arms* (IANSA, na denominação original em inglês - uma rede de centenas de ONGs) lançaram a *Control Arms Campaign* em outubro de 2003, gerando visibilidade por meio de eventos, publicações e mobilização popular.⁵ Centenas de milhares de pessoas no mundo inteiro solicitaram a todos os governos que eles entrassem em acordo em relação a um ATT com normas robustas, e, em 2005, o apoio governamental tinha crescido, de um grupo inicial reduzido a mais de cinquenta governos. Em 6 de dezembro de 2006, na Assembleia Geral das Nações Unidas, 153 Estados, instigados pela incidência pública da sociedade civil e de alguns governos que defendiam o ATT, votaram a favor de uma resolução (contra a qual somente os EUA votaram) que dava início a um processo de consulta para um ATT. Um número recorde de Estados-Membros enviou seus pontos de vista ao Secretário-Geral da ONU. Os parâmetros de transferência de armas que receberam o maior apoio dos Estados consolidaram os critérios para prevenir violações de direitos humanos, do direito humanitário e dos tratados relacionados ao terrorismo. Em dezembro de 2009, após outras reuniões de especialistas na ONU e consultas de grupos de trabalho, a Assembleia Geral aprovou um processo formal de negociação do Tratado.

Quatro reuniões do Comitê Preparatório da ONU esboçaram uma estrutura para o Tratado e propostas substantivas deram fundamentos às negociações na Conferência da ONU sobre o ATT realizada em julho de 2012. Em 2011, as propostas do embaixador Moritán, da Argentina, presidente do processo, refletiram muitos pontos de vista defendidos pela *Control Arms Coalition*, mas elas foram diluídas antes e durante a conferência de julho de 2012 para acomodar as demandas dos Estados céticos. Frustrada pela oposição de Argélia, Egito, Irã, Coreia do Norte e Síria, e enfrentando questões irresolutas dos EUA, da Rússia e da China, a conferência não conseguiu chegar a um acordo para adotar um texto por consenso.

No entanto, após uma nova rodada de negociações no final da Conferência da ONU sobre o ATT, que ocorreu de 18 a 28 de março de 2013 e contou com a presidência do embaixador Woolcott, da Austrália, o texto final do Tratado com alterações foi apoiado pelos EUA e não foi objetado pela Rússia e China. Para superar as objeções remanescentes em relação ao texto por parte do Irã, da Coreia do Norte e da Síria, o embaixador Woolcott simplesmente transferiu o processo para a Assembleia Geral da ONU, na qual o ATT foi adotado em 02 de abril de 2013 com 154 Estados a favor, 3 contra (Irã, Coreia do Norte e Síria) e 23 abstenções (incluindo China, Rússia, Índia e países do Golfo).⁶

O ATT estabelece que os sistemas nacionais de controle de armas e decisões relativas à transferência de armas devem respeitar os mais altos padrões comuns possíveis internacionalmente aceitos e contribuir para a paz e segurança internacional; o principal objetivo das proibições de transferências de armas e avaliações de risco das exportações é reduzir o sofrimento humano; e os Estados devem tomar medidas responsáveis na transferência e no controle das armas convencionais. Portanto, o Tratado alia a segurança internacional e a segurança humana nas decisões relacionadas à transferência de armas.

O Tratado utiliza o termo “transferência” para abarcar exportação, importação, trânsito, transbordo e intermediação (Artigo 2.2). As armas e outros itens contemplados pelo Tratado são as sete principais armas convencionais definidas como base pelo Registro de Armas Convencionais da ONU de 1991, além de armas pequenas e leves definidas pelos instrumentos pertinentes das Nações Unidas (Artigo 2.1). As principais armas incluem: tanques de guerra; veículos de combate blindados; sistemas de artilharia de grande calibre; aeronaves de combate; helicópteros de ataque; navios de guerra; mísseis e lançadores de mísseis.⁷ As disposições do Tratado também abarcam, porém em menor grau, munições “disparadas, lançadas ou propelidas” por estes tipos de armas (Artigo 3) e partes e componentes “quando for possível a fabricação dessas armas” (Artigo 4). Apesar da oposição dos EUA e de alguns Estados em relação à inclusão destes itens relacionados, por fim, foi acordado que os mesmos devem ser contemplados tanto nas disposições de controle de exportação quanto nas proibições de transferência previstas no Tratado.

No entanto, se esses itens relacionados não são proibidos ou sujeitos à regulação de exportação, eles não precisam ser contemplados por medidas para evitar desvios ou para regular importação, trânsito, transbordo e intermediação, nem ser incluídos nos registros nacionais ou relatórios anuais.⁸

No entanto, o Artigo 5 sobre a implementação geral encoraja os Estados-Partes a abranger a mais ampla variedade possível de armas convencionais e requer que os Estados-Partes mantenham um sistema nacional de controle efetivo e transparente para regular a transferência. Como parte disso, os Estados-Partes devem estabelecer uma lista nacional de controle, um sistema detalhado de autorizações antes da exportação, e designar autoridades nacionais competentes para regulamentar a transferência das armas e dos itens relacionados.

2 • O coração do ATT: Proibições de transferências e regulação das exportações

O ATT representa uma mudança de paradigma significativa no campo do controle de armas, particularmente por meio de suas proibições de certas transferências de armas e a criação de um mecanismo detalhado de avaliação de exportação (Artigo 7). Pela primeira vez na história, o direito internacional dos direitos humanos consuetudinário e dos tratados, bem como o direito internacional humanitário (DIH) consuetudinário e dos tratados, devem servir de referência para avaliar a autorização da exportação de uma ampla variedade de armas convencionais e munições relacionadas, partes e componentes.

Artigo 6 sobre as Proibições

O Artigo 6 é um dos principais artigos do ATT e é o principal ponto de partida para avaliar a legalidade de uma transferência em potencial de armas convencionais, munições ou de partes e componentes, conforme definido pelo Tratado.⁹ O Artigo 6 obriga os

Estados-Partes a proibirem qualquer transferência de armas convencionais ou itens relacionados em determinadas circunstâncias.¹⁰ As proibições aplicam-se a todas as formas de transferência de armas definidas no Artigo 2(2), incluindo não apenas a exportação de armas e outros itens, mas também importação, trânsito, transbordo e intermediação. Os Estados-Partes são proibidos de autorizar qualquer transferência que viole as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas nos termos do Capítulo VII (incluindo embargos de armas), ou suas obrigações internacionais relevantes no âmbito dos acordos internacionais dos quais fazem parte. Isto inclui, particularmente, as obrigações relativas à transferência ou ao tráfico ilícito de armas convencionais (como a proibição de transferência de minas terrestres ou bombas de fragmentação, caso o Estado faça parte da Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoal ou da Convenção de Munições Cluster, ou a transferência sem autorização ou sem identificação de armas de fogo, caso o Estado faça parte do Protocolo de Armas de Fogo das Nações Unidas). Uma série de tratados regionais proíbe expressamente as transferências sem autorização, incluindo a intermediação sem autorização de armas convencionais, especificamente armas pequenas e leves. Dessa forma, o ATT reforça estes tratados para os Estados que os integram.¹¹

Além disso, as transferências são proibidas quando um Estado possui conhecimento no momento da autorização de que as armas em questão seriam utilizadas na prática de genocídio, crimes contra a humanidade, violações graves das Convenções de Genebra de 1949, ataques dirigidos contra alvos civis ou civis protegidos, ou outros crimes de guerra tipificados pelas convenções internacionais em que o Estado é parte. Os crimes contra a humanidade se diferenciam do genocídio no sentido de que eles não requerem a intenção específica de destruir um grupo específico da população.¹²

A redação deste artigo é extremamente importante. Tem sido sugerido que a palavra “conhecimento” invoca a responsabilidade criminal individual por um crime internacional,¹³ mas o direito internacional sobre a responsabilidade estatal ainda não apresenta uma distinção entre ilícitos penais e civis por parte dos Estados. O termo “seria” expressa um nível de probabilidade das violações descritas no Artigo 6 ocorrerem de modo análogo a um fundamento razoável ou razões substantivas para crer que as armas seriam utilizadas para este fim ilegal. O ATT está baseado na devida diligência e em medidas destinadas a determinar “padrões internacionais mais altos do direito consuetudinário à regulamentação ou melhora da regulamentação do comércio internacional de armas convencionais.” Neste sentido, uma violação do Artigo 6 incluiria casos nos quais um Estado-Parte deveria ter conhecimento sobre o uso ilegal de armas, mas não houve um monitoramento adequado sobre as suspeitas relevantes, já que o este Estado não buscou mais informações a respeito. Os procedimentos de autorização exigidos pelo ATT obrigam os Estados que querem comprar armas divulguem todas as informações relevantes, desta forma é praticamente inconcebível que um Estado que está implementando o ATT, conforme exigido, não considere informações relevantes existentes, nem possua conhecimento sobre as circunstâncias que são amplamente conhecidas ou possuem suspeitas significativas.

O Artigo 6 sobre as transferências proibidas foi uma grande conquista e pode fazer uma diferença considerável para interromper as transferências de armas para os países

nos quais a Anistia Internacional e outras organizações documentaram os efeitos devastadores das transferências irresponsáveis e ilegais de armas.

Artigo 7 sobre Exportação e avaliações de exportações

Caso uma exportação em consideração não for proibida nos termos do Artigo 6, os Estados-Partes são obrigados a realizar uma avaliação objetiva e não discriminatória, tendo em conta os fatores relevantes para determinar se as armas ou os itens relacionados “podem” atentar ou contribuir para a paz e segurança (Artigo 7.1 (a)).¹⁴ O conceito de paz e segurança é elaborado mais adiante neste artigo. Cada Estado também é obrigado a avaliar o potencial de que essas armas ou itens relacionados “possam” ser utilizados para cometer ou facilitar uma violação grave do direito internacional dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário, ou um ato que constitua uma violação nos termos de convenções internacionais e protocolos relacionados ao terrorismo ou ao crime transnacional organizado em que o Estado exportador seja parte (Artigo 7.1 (b)). Medidas para mitigar o risco de quaisquer consequências negativas identificadas acima devem ser consideradas pelo Estado exportador. Caso seja determinado que existe um risco manifesto de qualquer uma das consequências negativas descritas anteriormente, então uma autorização de exportação não deve ser concedida por um Estado-Parte do ATT.

Os Estados-Partes também devem garantir que suas avaliações tenham em conta o risco de que as armas ou itens relacionados possam ser utilizados para cometer ou facilitar atos graves de violência baseada no gênero ou graves atos de violência contra mulheres e crianças (Artigo 7.4). Esta é a primeira vez que uma avaliação da violência de gênero em potencial aparece em um tratado internacional que aborda o controle de armas. A inclusão de um critério sobre a violência de gênero é compatível com a prática mais ampla da ONU de integrar questões de gênero, dando atenção aos diferentes impactos nas mulheres e nos homens em todos os programas, as esferas e políticas, e, de fato, com tratados internacionais de direitos humanos que incluem um artigo enfatizando a exigência de que homens e mulheres tenham igual usufruto dos direitos humanos. O Artigo 7(4) do ATT é um exemplo dessa abordagem de incorporação ao exigir que os Estados-Partes garantam que eles tenham conduzido uma análise de gênero em suas avaliações de riscos de violações do direito internacional dos direitos humanos no Artigo 7(1).¹⁵

Além disso, nos termos do Artigo 11, um Estado-Parte exportador também deve avaliar objetivamente o risco de desvio das armas convencionais abrangidas pelo alcance do Tratado. No entanto, o Estado-Parte não é obrigado a avaliar o risco de desvio de munições ou peças e componentes, uma omissão que foi criada por insistência dos EUA e alguns outros negociadores (Artigo 11.2).

A importância do Artigo 7 não pode ser superestimada. Esforços frequentes pelos Estados para lidar com o fornecimento internacional de armas convencionais usadas em graves violações do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário estiveram focados na imposição tardia de embargos de armas. Neste

sentido, o Artigo 7 do ATT pretende adotar uma abordagem proativa e preventiva ao definir uma avaliação obrigatória em termos de um parâmetro de risco, em vez de simplesmente permitir que os Estados reajam às violações depois que elas ocorreram.

3 • Como o Artigo 7 deve ser aplicado para proteger os direitos humanos

Em seu guia prático, *“Applying the Arms Trade Treaty to Ensure the Protection of Human Rights”*,¹⁶ a Anistia Internacional propõe uma metodologia para avaliar o risco das armas exportadas serem usadas para cometer ou facilitar violações graves do direito internacional dos direitos humanos e estabelece uma série de elementos a serem levados em consideração para elaborar uma decisão baseada em uma metodologia de três etapas:

Etapa 1 – Avaliação de Riscos

“Objetiva e não discriminatória”

A fim de fazer avaliações de riscos objetivas e não discriminatórias, cada Estado-Parte deve analisar todas as exportações de armas e/ou itens relacionados em potencial de forma consistente, conforme previsto no Artigo 7. A avaliação de riscos deve ser aplicada a uma possível exportação para qualquer país, sem distinção, usando informações verificáveis e detalhadas de fontes críveis e confiáveis sobre as armas e/ou itens relacionados, destinatários, usos prováveis, a rota e todos atores envolvidos na exportação (por exemplo, autoridades alfandegárias, funcionários públicos responsáveis pelo transporte, intermediários, etc.). Informações atualizadas sobre as normas internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário e sobre a incidência e natureza das violações relevantes devem ser utilizadas para garantir que avaliações apropriadas sejam realizadas. Uma documentação completa e precisa deve ser um componente comum a todos os processos de avaliação.

Potencial para contribuir ou atentar contra a paz e segurança internacional

O Artigo 7 reconhece que as exportações de armas têm o potencial de contribuir ou atentar contra a paz e segurança internacional. Caso as armas convencionais e os itens relacionados sejam usados para violar obrigações do direito internacional relevante mencionadas nos princípios enunciados no preâmbulo do Tratado e obrigações internacionais legais consagradas pelo Artigo 6, então, de modo óbvio, as armas convencionais e os itens relacionados não podem ser considerados como uma contribuição à paz e segurança.

No entanto, determinados tipos de armas convencionais e itens relacionados podem ser adquiridos legitimamente pelos Estados para exercer o uso legal da força consistente com padrões internacionais aplicáveis a agentes da lei,¹⁷ a fim de proteger e salvaguardar todas as pessoas e instituições sob sua jurisdição. Os Estados-Membros da ONU, em suas relações internacionais, também têm o direito inerente à legítima autodefesa individual ou coletiva no âmbito da Carta das Nações Unidas.¹⁸ Portanto, a possibilidade de

adquirir legitimamente certas armas convencionais e itens relacionados é fundamental para o exercício deste direito, desde que as armas não sejam utilizadas para cometer atos que, de outra forma, violem a Carta das Nações Unidas no que diz respeito ao uso da força e proibição de atos de agressão.¹⁹ Também deve-se notar que considerações sobre a segurança nacional não são mencionadas no Tratado, desta forma, apenas questões sobre a paz e segurança internacionais constituem a base para as avaliações.

Para fazer essas avaliações os Estados devem considerar vários fatores, incluindo se o Estado destinatário está envolvido em um conflito internacional ou não internacional, se ele está sob exame preliminar da promotoria do Tribunal Penal Internacional ou se a exportação proposta é compatível com a capacidade técnica e econômica do país destinatário e com suas forças militares, policiais e de segurança.

Uma “violação grave” do direito internacional dos direitos humanos ou do direito humanitário

De acordo com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), “as graves violações do direito internacional humanitário” são “crimes de guerra” e ambos os termos são intercambiáveis. Os crimes de guerra são perpetrados em situações de conflito armado e podem incluir uma conduta que coloca em risco pessoas protegidas (por exemplo, civis, prisioneiros de guerra, feridos e doentes) ou objetos (por exemplo, edifícios civis, tais como hospitais ou infraestrutura). A maioria dos crimes de guerra envolve mortes, ferimentos, destruição ou apropriação ilícita de bens.²⁰

Embora não haja uma definição formal do que constitui uma grave violação do direito internacional dos direitos humanos, para o ATT, tais violações devem ser avaliadas em função da natureza do direito violado, do dano sofrido e da escala ou magnitude da violação.

Isto significa que os Estados-Partes são obrigados a considerar a possibilidade de violações graves de qualquer direito humano (seja dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos ou sociais), bem como a gravidade do impacto da(s) violação(ões) no(s) indivíduo(s) afetado(s). Além disso, os Estados-Partes devem considerar tanto a magnitude e gravidade de uma violação isolada de direitos humanos, que faça uso de armas convencionais e munições, bem como os padrões recorrentes e previsíveis de violações, ou violações de natureza institucional que são aceitas pelas autoridades. Neste caso, os Estados-Partes devem examinar se as violações em questão ocorrem em um padrão generalizado ou sistemático.²¹

Avaliando o risco de uma violação grave do direito internacional dos direitos humanos ou do direito humanitário

O ponto de partida para avaliar se uma violação grave desses direitos poderia ocorrer é examinar o respeito do Estado destinatário ao direito internacional dos direitos humanos. A avaliação do Estado exportador deve incluir se o Estado destinatário é um Estado-Parte dos principais instrumentos de direitos humanos (por exemplo, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos – PIDCP, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou

Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes - UNCAT, na sigla em inglês, etc.) e tratados internacionais do direito humanitário (por exemplo, não apenas das Convenções de Genebra, mas também de seus Protocolos Adicionais, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e outros instrumentos); se no Estado destinatário há um sistema judicial autônomo, independente, imparcial e em funcionamento capaz de investigar e apurar graves violações de direitos humanos; e se o Estado destinatário educa e treina setores importantes, como forças de segurança e forças policiais, sobre o conteúdo e a aplicação do direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário.

Também deve ser levado em consideração que “atos graves de violência de gênero” e “atos graves de violência contra mulheres e crianças” são graves violações do direito internacional dos direitos humanos quando cometidos por agentes do Estado ou por pessoas que atuam com autorização, apoio ou consentimento do Estado ou quando o Estado não age com a devida diligência para prevenir a violência por parte de atores não estatais e/ou não investiga e apura casos de violações de forma eficaz e não proporciona reparações às vítimas.

Em seguida, os Estados devem determinar se anteriormente ocorreram violações graves ou abusos de direitos humanos ou do direito internacional humanitário usando armas ou itens relacionados e o risco de que tais violações possam ser facilitadas ou cometidas com base na exportação específica das armas convencionais ou itens relacionados sob avaliação. Isso requer uma avaliação dos usuários finais, em particular, sobre sua propensão de cometer abusos e violações do direito internacional dos direitos humanos ou do direito humanitário e/ou sua capacidade de usar armas legalmente, bem como até que medida os usuários finais controlam efetivamente suas armas e munições (por exemplo, a sua capacidade de gestão de estoques e procedimentos de segurança). Uma questão fundamental é saber se existe uma situação de impunidade no caso das pessoas suspeitas de responsabilidade criminal por violações de direitos humanos ou do direito internacional humanitário. Por exemplo, as seguintes perguntas podem ser feitas: será que o Estado destinatário possui um mecanismo instituído para o monitoramento e para conduzir investigações independentes sobre possíveis violações graves do direito internacional humanitário e graves abusos do direito internacional dos direitos humanos?; os crimes de direito internacional estão devidamente tipificados na legislação nacional?; existe um mecanismo de denúncia eficaz, independente e imparcial, capaz de investigar e apurar casos de denúncias contra as autoridades responsáveis pela aplicação da lei?

Etapas 2 – Medidas de Mitigação

Nos termos do Artigo 7(2), os Estados-Partes devem considerar se existem medidas que possam ser tomadas para mitigar os riscos de eventuais violações graves do direito internacional dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário (bem como violações nos termos de tratados relacionados ao terrorismo e crime organizado transnacional). Medidas de fomento da confiança ou programas elaborados e acordados conjuntamente pelos Estados exportadores e importadores são sugeridos como possíveis medidas.

Algumas medidas de mitigação poderiam incluir a exigência de garantias específicas relativas à utilização e devolução das armas e outros itens; a exigência de uma licença de importação válida como parte do pedido de licença de exportação de armas; a aplicação do princípio de “novo pelo velho”, segundo o qual - como condição de venda - fosse exigido que o usuário final destruísse armas de pequeno porte que serão substituídas pela nova aquisição; e a exigência de um certificado de verificação de entrega para confirmar o recebimento das armas na aduana do Estado destinatário ou em um local específico neste Estado.

Para auxiliar a prestação de contas do uso de armas convencionais e itens relacionados, os Estados exportadores poderiam aumentar a eficácia dos sistemas em vigor para utilização, armazenamento e registro de armas e munições por parte das forças policiais, forças de segurança e outras forças de segurança pessoal, e garantir que todas as armas pequenas e leves são identificadas em total conformidade com o Protocolo sobre as Armas de Fogo da ONU (2001) e com o Instrumento Internacional de Rastreamento (2005).

Uma avaliação de até que ponto as normas de direitos humanos internacionais e as normas do direito internacional humanitário relevantes foram efetivamente integradas em doutrinas, políticas, manuais, instruções e treinamentos também é crucial para aumentar os níveis de observância do direito internacional dos direitos humanos e do DIH.

Etapa 3 – Tomando uma decisão sobre o Risco Manifesto

No final da Conferência das Nações Unidas de julho de 2012, o projeto do texto do Tratado introduziu o conceito de “risco manifesto” para determinar um parâmetro de risco no qual um Estado-Parte será obrigado a negar o fornecimento de uma autorização de exportação de armas e itens relacionados. Esta iniciativa parecia ser uma tentativa de chegar a um acordo entre aqueles Estados, como EUA, Rússia, China, Índia e outros, que se opuseram ao conceito de “risco substantivo”, e outros Estados que se opuseram ao conceito de “presunção contra a autorização” ou de “presunção manifesta contra a autorização” proposto anteriormente pelo Presidente da Conferência. O conceito de “risco manifesto” não é bem definido pelo direito internacional. Dessa forma, no ATT, os benefícios próprios e tangíveis da paz e segurança devem ser mensurados em relação aos riscos em potencial de uma exportação de armas que tenha uma das cinco consequências negativas previstas no Artigo 7.

A introdução de um parâmetro de “risco manifesto” para reger as decisões de exportação foi vista pelos Estados como um esforço para dar conta da complexidade das tomadas de decisão no mundo real, ao passo que a sociedade civil considerou este parâmetro como uma maneira pela qual os Estados poderiam continuar a exportar armas, apesar dos riscos significativos de que elas seriam usadas para cometer violações ou crimes graves. A Anistia Internacional e a *Control Arms Coalition* vinham propondo o termo “risco substancial” para determinar o parâmetro aplicável à exportação de armas, que significava um parâmetro de risco mais expressivo, no entanto, uma iniciativa foi empreendida para diluir o texto.

Até o final da Conferência de 2013 das Nações Unidas, nenhuma mudança significativa tinha sido feita no texto do Tratado em relação ao “risco manifesto”, e, em 27 de março, o Presidente da Conferência introduziu o adjetivo “negativa” à parte operacional do dispositivo sobre o “risco manifesto”, então a passagem ficou redigida assim: “Se, uma vez realizada esta avaliação e examinadas as medidas de mitigação disponíveis, o Estado-Parte exportador determinar que há um risco manifesto de *qualquer uma das consequências negativas* contempladas no parágrafo 1, o Estado-Parte exportador não autorizará a exportação” (Artigo 7 (3)). A referência a “qualquer uma das consequências negativas” foi considerada como uma maneira de fortalecer este dispositivo.

Os Estados-Partes têm a obrigação de implementar o Tratado de boa-fé, de acordo com seu objeto e propósito. De acordo com o Artigo 7, a análise do “risco manifesto” deve ser levada a cabo por autoridades nacionais competentes e baseada em uma consideração objetiva e não discriminatória de todas as evidências disponíveis sobre as circunstâncias passadas e presentes do país destinatário sobre os possíveis usos e usuários finais. Esta análise deve incluir uma avaliação dos níveis de paz e segurança existentes em diversos contextos, por exemplo, situações pós-conflito ou aqueles contextos em que as forças militares, de segurança e policiais operam sob um Estado de Direito.

Foi sugerido, por exemplo, que “se uma exportação em potencial ‘atentasse’ contra a paz e segurança, então isso seria um risco manifesto. Se, numa determinada circunstância, há um risco de que uma ou mais das cinco consequências negativas do Artigo 7 (1) ‘possa’ ocorrer, apesar da consideração das medidas de mitigação disponíveis, então este perigo evidente deve prevalecer diante de qualquer possível contribuição em potencial para a paz e segurança que a transferência pudesse gerar. Se a avaliação concluir que há um risco razoável e crível de que a exportação dos itens em consideração poderia ser usada para contribuir ou facilitar qualquer uma das consequências negativas previstas no Artigo 7(1), portanto, atentando também contra a paz e a segurança, então a autorização deve ser negada. Em algumas circunstâncias, também é possível que o Estado exportador saiba no momento da transferência que as exportações consideradas irão ser utilizadas especificamente para contribuir para uma ou mais consequências negativas, neste caso a autorização de exportação também deve ser negada. Utilizando a mesma lógica, se a contribuição à paz e segurança for claramente superior ao risco das consequências negativas, e nenhum dos riscos for razoável e crível, então, a exportação deve ser autorizada.”²²

A probabilidade de um risco manifesto torna-se maior quando há evidência de um padrão de violações graves, ou caso o destinatário não tenha tomado as medidas necessárias para descontinuar as violações sistemáticas, garantir a responsabilização por estas violações e prevenir sua repetição.

4 • Perspectivas para a observância futura do Tratado

Contando com 78 Estados-Partes e 130 signatários até o momento em um curto período de tempo desde que foi adotado pela Assembleia Geral em abril de 2013, fica claro que o ATT é um regime de controle de armas emergente que tem o potencial para salvar inúmeras vidas e prevenir graves violações de direitos humanos. Se ele vai conseguir ter um impacto

significativo e duradouro, isso depende do compromisso político de conduzir de fato o comércio internacional de armas sob a égide do Estado de Direito. Cinco dos dez maiores exportadores de armas – França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido – já ratificaram o ATT. Os principais produtores de armas restantes devem ser pressionados a aderir ao tratado. Embora os EUA tenham assinado o Tratado, parece ser improvável que o Senado americano aprove a ratificação do Tratado em um futuro próximo. Houve resistência à assinatura do Tratado por parte de outros grandes produtores de armas, como a Rússia, enquanto a China recentemente deu indicações, por meio de um discurso realizado durante as sessões da Primeira Comissão da ONU em 2015, de que está pensando em aderir ao Tratado. Grandes importadores como a Índia e a Arábia Saudita também têm sido relutantes em aderir ao Tratado.

Conforme os Estados-Partes caminham em direção à implementação do ATT, não devemos perder de vista o objeto e propósito do Tratado, isto é, promover controle, limites e transparência no comércio internacional de armas e reduzir o sofrimento humano e contribuir para a paz, segurança e estabilidade. De acordo com o Artigo 13 do ATT, os Estados-Partes deveriam apresentar um relatório inicial ao recém-criado Secretariado do ATT até 23 de dezembro de 2015 sobre as medidas que vêm tomando para implementar o Tratado. Até 31 de maio de 2016, os Estados-Partes devem apresentar o seu primeiro relatório anual sobre o ano civil anterior sobre as suas exportações e importações autorizadas ou realizadas de armas convencionais.

Ainda veremos se – e em quanto tempo – todos os Estados-Partes tornarão públicos seus relatórios, mas a sociedade civil internacional acredita que a apresentação pública de relatórios é um dos principais meios pelos quais o ATT será implementado efetivamente. A apresentação inteiramente transparente de relatórios pode gerar confiança entre os Estados, permitindo que eles demonstrem que estão implementando o Tratado de fato, e proporcionaria uma base para que os Estados e a sociedade civil avaliassem como o ATT está sendo aplicado na prática.

Conforme o Artigo 20 do ATT estabelece, “Qualquer Estado-Parte poderá propor uma emenda ao presente Tratado, seis anos após sua entrada em vigor. Posteriormente, as propostas de emendas poderão ser examinadas pela Conferência dos Estados-Partes somente a cada três anos.” Isto significa que em 2020 e de três em três anos, os Estados-Partes podem considerar alterar as disposições do Tratado por consenso; mas se o consenso não for alcançado, então alterações podem ser aprovadas por uma maioria de três quartos dos Estados-Partes presentes e votantes na reunião. Isto será muito importante para a futura revisão e fortalecimento do Tratado. Potenciais áreas de melhoria poderiam incluir a expansão do escopo dos equipamentos que devem ser abarcados pelo Tratado para incluir uma ampla variedade de munições, bem como armas utilizadas para a aplicação da lei; a exigência de que Estados-Partes adotem meios específicos de regulamentação de importações, trânsito, transbordo e intermediação; a introdução de sanções penais por violações às disposições do Tratado; e tornar obrigatório que os Estados-Partes publiquem relatórios anuais sobre as exportações e importações.

A prestação de contas das decisões de transferência de armas será crucial para a efetiva implementação do Tratado e irá funcionar como um importante meio de controle para aqueles que continuam sofrendo devido às transferências irresponsáveis e ao comércio ilícito de armas. O sofrimento dessas pessoas deve permanecer no primeiro plano dos processos de tomada de decisões sobre as transferências de armas. Uma lição aprendida durante o “nascimento” do ATT é que somente uma pressão firme e contínua da sociedade civil internacional proporcionará a possibilidade de melhorar o Tratado, e que um ponto central para a melhoria substancial do Tratado será reforçar os dispositivos e aplicação dos Artigos 6 e 7 – o “coração” do Tratado.

NOTAS

- 1 • Tentativas nas décadas de 1920 e 30 por parte das potências imperiais no âmbito da Liga das Nações para desenvolver uma convenção para limitar as transferências de armas, inicialmente para a África, Turquia e Médio Oriente, fracassaram. Isto ocorreu por causa do fracasso em conceber regras universais para limitar a produção excessiva de armas ou encontrar um acordo sobre critérios legais objetivos e não discriminatórios para parar a provável utilização indevida e danos causados pelas transferências de armas. Após a Segunda Guerra Mundial, entre 1945 e 1990, quase nada foi feito nas Nações Unidas para estabelecer sistemas ou normas de controle do comércio internacional das armas convencionais, já que o mundo estava imerso nas políticas da Guerra Fria e nas guerras por procuração durante as décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980. As “regras de restrição” voluntárias acordadas em 1991 pelos membros permanentes do Conselho de Segurança, que havia fornecido a maioria das armas usadas na Guerra do Golfo, eram vagas, assim como as “Diretrizes para as Transferências Internacionais de Armas” aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 1996.
- 2 • As quatro ONGs em questão eram a Anistia Internacional, *Campaign Against the Arms Trade (CAAT)*, *Saferworld* e *World Development Movement*. Em 1994, a CAAT deixou a iniciativa e foi substituída pela *British American Security Information Council*.
- 3 • Para uma descrição mais detalhada de como o ATT foi conquistado, veja “The long journey towards an Arms Trade Treaty,” *Amnesty International*, March 27, 2013, acesso em 3 out. 2015, <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/the-long-journey-towards-an-arms-trade-treaty>.
- 4 • Parâmetros Comuns da União Europeia para a exportação de armas acordados nos Conselhos Europeus de Luxemburgo e de Lisboa de 1991 e 1992; Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Criteria for Conventional Arms Transfers*, November 1993.
- 5 • Para um resumo da campanha *Control Arms* veja Brian Wood and Daniel Mack, *Civil society and the drive towards an Arms Trade Treaty* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, February 2009 to August 2010).
- 6 • <http://www.un.org/disarmament/update/20130402/ATTVotingChart.pdf>, acesso em 3 out. 2015.
- 7 • United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, “President’s Non-Paper,” New York, March 27, 2013, 4 (Article 2: Scope), acesso em 3 out. 2015, [http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Presidents_Non_Paper_of_27_March_2013_\(ATT_Final_Conference\).pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Presidents_Non_Paper_of_27_March_2013_(ATT_Final_Conference).pdf).
- 8 • Brian Wood, “IPIS Insights: The Arms Trade Treaty - Prospects and Challenges as It ‘Enters Into Force’”, *International Peace Information Service – IPIS*, December 23, 2014, acesso em 3 out. 2015, <http://ipisresearch.be/publication/ipis-insights-arms-trade-treaty-prospects-challenges-enters-force/>.

9 • Para uma análise detalhada do Artigo 6 do ATT, veja Clare da Silva and Penelope Nevill, “Article 6 Prohibitions,” in *Weapons and International Law The Arms Trade Treaty*, ed. Clare da Silva and Brian Wood, Ghent: Larcier Group, August 2015), 88–115.

10 • O Artigo 6 - “Proibições” está redigido da seguinte forma (Conferência da ONU):

1 – Um Estado-Parte não autorizará qualquer transferência de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados no Artigo 3º ou 4º, se a transferência implicar a violação de suas obrigações decorrentes de medidas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, particularmente embargos de armas.

2 – Um Estado-Parte não autorizará qualquer transferência de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados no Artigo 3º ou 4º, se a transferência implicar a violação de suas obrigações internacionais relevantes no âmbito dos acordos internacionais em que é parte, em particular aqueles relativos à transferência ou ao tráfico ilícito de armas convencionais.

3 – Um Estado-Parte não autorizará qualquer transferência de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados no Artigo 3º ou 4º, se tiver conhecimento, no momento da autorização, de que as armas ou itens poderiam ser utilizados para a prática de genocídio, crimes contra a humanidade, violações graves das Convenções de Genebra de 1949, ataques dirigidos contra alvos civis ou civis protegidos, ou outros crimes de guerra tipificados pelas convenções internacionais em que seja parte.

11 • Estes tratados incluem, por exemplo, o 2004 Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa, the 2006 ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa and the EU 2008 Common Position on arms exports and 2003 EU Common Position on arms brokering.

12 • Veja, por exemplo, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “The Arms Trade Treaty,” *Academic Briefing* 3, June 2013, acesso em 3 out. 2015, http://www.snis.ch/system/files/academy_briefing_3_2013_arms_trade_treaty.pdf, which cites Article 7 of the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court (ICC Statute).

13 • Conforme o Artigo 30 (3) do Estatuto do TPI e as observações gerais incluídas nos Elementos Constitutivos dos Crimes adotados pelos Estados-Partes no Estatuto do TPI.

14 • Artigo 7 – “Exportação e avaliação de exportações” (Conferência da ONU):

1 – Se a exportação não for proibida pelo artigo 6º, cada Estado-Parte exportador, antes de autorizar a exportação de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens elencados nos Artigos 3º ou 4º sob sua jurisdição, de acordo com seu sistema nacional de controle, avaliará, de forma objetiva e não discriminatória, tendo em conta os fatores relevantes, incluindo informações fornecidas pelo Estado importador em conformidade com o Artigo 8º, parágrafo 1º, se as armas convencionais ou itens podem:

(a) Contribuir para a paz e a segurança ou atentar contra elas;

(b) Ser utilizados para:

(i) Cometer ou facilitar uma violação grave do direito internacional humanitário;

(ii) Cometer ou facilitar uma violação grave do direito internacional dos direitos humanos;

(iii) Cometer ou facilitar um ato que constitua uma violação nos termos de convenções internacionais e protocolos relacionados ao terrorismo em que o Estado exportador seja parte; ou

(iv) Cometer ou facilitar um ato que constitua uma violação nos termos de convenções internacionais ou protocolos relativos ao crime transnacional organizado em que o Estado exportador seja parte.

2 – O Estado-Parte exportador também considerará a possibilidade de adoção de medidas para mitigar os riscos identificados em (a) ou (b) do parágrafo 1º, tais como medidas de fomento da confiança ou

programas elaborados e acordados conjuntamente pelos Estados exportador e importador.

3 – Se, uma vez realizada essa avaliação e examinadas as medidas de mitigação disponíveis, o Estado-Parte exportador determinar que há um risco manifesto de qualquer uma das consequências negativas contempladas no parágrafo 1º, o Estado-Parte exportador não autorizará a exportação.

4 – O Estado-Parte exportador, ao fazer essa avaliação, deve ter em conta o risco de as armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou os itens referidos nos Artigos 3º ou 4º serem utilizados para cometer ou facilitar atos graves de violência de gênero ou atos graves de violência contra mulheres e crianças.

5 – Cada Estado-Parte exportador tomará medidas para assegurar que todas as autorizações para a exportação de armas convencionais elencadas no Artigo 2º, parágrafo 1º, ou de itens referidos no Artigo 3º ou 4º sejam detalhadas e emitidas antes da realização da exportação.

6 – Cada Estado-Parte exportador disponibilizará ao Estado-Parte importador e aos Estados-Partes de trânsito ou transbordo informações adequadas sobre a autorização em questão, quando solicitadas e em conformidade com suas leis, práticas ou políticas nacionais.

7 – Se, depois da concessão de uma autorização, um Estado-Parte exportador tiver conhecimento de novas informações pertinentes, incentiva-se que reavalie a autorização após consultas, se apropriadas, com o Estado importador.

15 • *Amnesty International*, “The long journey”, 13–14.

16 • Veja: “Applying the Arms Trade Treaty to Ensure the Protection of Human Rights,” *Amnesty International*, February 01, 2015, acesso em 3 out. 2015, <https://www.amnesty.org/en/>

[documents/act30/0003/2015/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/act30/0003/2015/en/).

17 • Veja: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (Havana, Cuba: OHCHR, 27 August to 7 September 1990), acesso 3 out. 2015, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>; United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (Geneva: OHCHR, December 17, 1979), acesso em 3 out. 2015, <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/codeofconduct.pdf>;

and the United Nations, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Geneva: UN, 1955), acesso 3 outubro 2015, https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf.

18 • United Nations, *Charter of the United Nations* (New York, 1945), Article 51.

19 • United Nations, *Charter of the United Nations* (New York, 1945), Article 2.

20 • International Committee of the Red Cross (ICRC), *What are ‘serious violations of international humanitarian law’? Explanatory Note*, acesso em 3 out. 2015, <https://www.icrc.org/eng/assets/files/2012/att-what-are-serious-violations-of-ihl-icrc.pdf>.

21 • Se essas violações envolvem ataques generalizados e sistemáticos que têm como alvo uma população determinada, elas constituem crimes contra a humanidade e, desta forma, são abrangidas pela proibição descrita anteriormente no Artigo 6.

22 • Clare da Silva and Brian Wood, ‘Article 7: Export and Export Assessment’, in *Weapons and International Law The Arms Trade Treaty*, ed. Clare da Silva and Brian Wood (Ghent: Larcier Group, August 2015), 131.



BRIAN WOOD – Reino Unido

Brian Wood coordena a campanha da Anistia Internacional por um Tratado internacional sobre o Comércio de Armas robusto. Brian é especialista em comércio mundial de armas e trabalhou como consultor das Nações Unidas sobre a prevenção da intermediação ilegal de armas pequenas e leves e regimes de controle do uso fi de armas. Há mais de duas décadas, Brian conduz pesquisas e fornece análises políticas sobre este tema, inclusive para organizações intergovernamentais, governos nacionais e ONGs.



RASHA ABDUL-RAHIM – Palestina

Rasha Abdul-Rahim é advogada/assessora da Equipe de Controle de Armas, Comércio de itens de segurança e Direitos Humanos do Secretariado Internacional da Anistia Internacional em Londres. Rasha trabalha com diversos tópicos sobre o controle de armas, incluindo o Tratado sobre o Comércio de Armas. Ela é bacharel em Línguas Modernas e Medievais pela Universidade de Cambridge e mestre em Relações Internacionais e Diplomacia pela SOAS de Londres.

Recebido em dezembro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Este artigo baseia-se em grande parte na publicação da Anistia Internacional “Applying the Arms Trade Treaty to Ensure the Protection of Human Rights”, de Clare da Silva, e nos capítulos 6 e 7 do livro “Weapons and International Law The Arms Trade Treaty, Larcier Group, Ghent, August 2015”, que contou com a edição de Clare da Silva e Brian Wood.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

MULHERES, ARMAS, PAZ E SEGURANÇA

Jody Williams

• *Prêmio Nobel da Paz debate por que já passou da hora das mulheres serem plenamente incluídas nos debates sobre paz e segurança* •

RESUMO

Por muito tempo, as mulheres foram excluídas dos debates sobre desarmamento e controle de armas, apesar de serem afetadas desproporcionalmente por estas. Para que as mulheres possam participar em situação de igualdade neste debate, a autora enfatiza como é crucial que elas sejam retratadas como agentes positivos de mudança, em vez de vítimas frágeis e impotentes. Jody Williams expõe como a sociedade civil está respondendo a esse desequilíbrio, ao mesmo tempo em que ressalta que ainda há um longo caminho a ser percorrido até que a plena igualdade de gênero seja alcançada nesse debate nos âmbitos nacionais e internacionais.

PALAVRAS-CHAVE

Controle de armas | Desarmamento | Gênero | Mulheres | Segurança | Paz

1 • Introdução

“Nas guerras modernas, é mais perigoso ser mulher do que ser soldado.” Quando o major-general Patrick Cammaert disse estas palavras em 2008,¹ ele era o Vice-Comandante a cargo da Missão das Nações Unidas² na República Democrática do Congo (RDC). Durante décadas, a RDC vem sendo apontada como um epicentro de violações de direitos humanos das mulheres ocorridas durante conflitos. O estupro como tática de guerra aumentou significativamente na RDC ao longo dos últimos vinte anos, o que levou o país a ser conhecido como a “capital mundial do estupro”.³ No entanto, as violações dos direitos das mulheres não ocorrem somente na RDC, nem somente durante as guerras; elas são um problema mundial que o ex-presidente dos EUA, Jimmy Carter, chamou de “a principal violação de direitos humanos”.⁴

Não importa se as armas são de pequeno porte ou explosivos utilizados em áreas povoadas; em qualquer lugar onde há conflito, mulheres e crianças são especialmente vulneráveis. Apesar do estupro sempre ter sido reconhecido como parte do horror da guerra, apenas recentemente ele passou a ser considerado crime de guerra e crime contra a humanidade. Estas classificações foram avanços legais monumentais, mas a impunidade dos perpetradores continua a ser a regra, enquanto as vítimas carregam o fardo da vergonha e exclusão nas suas comunidades.

Mesmo que as mulheres consigam escapar do impacto direto das armas utilizadas na guerra, elas continuam a ser afligidas pelas violações de seus direitos. Seja nos campos de refugiados ou em busca de refúgio, as mulheres são vulneráveis a estupros e outras formas de violência de gênero, bem como tornam-se vítimas do tráfico de pessoas.

Os próprios membros das missões de manutenção da paz da ONU, em vez de proteger as pessoas, são, muitas vezes, os perpetradores da violência contra mulheres e crianças. No entanto, apesar das contínuas revelações de violações por parte das forças de manutenção da paz, a impunidade continua a ser a regra, de modo mais frequente do que o contrário.

Em reconhecimento ao impacto da guerra nas mulheres, 15 anos atrás, em outubro de 2000, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1325,⁵ que, junto com várias resoluções que seguiram o mesmo caminho, compõe o arcabouço da “agenda de mulheres, paz e segurança” na ONU. O site da organização *Women’s International League for Peace & Freedom* (WILPF, na sigla original em inglês, e Liga Internacional das Mulheres pela Paz e Liberdade, na tradução ao português) resume a importância, ao menos retórica, desta resolução:

*A Resolução 1325 do Conselho de Segurança representou a primeira ocasião na qual o Conselho de Segurança abordou o impacto desproporcional e diversificado dos conflitos armados nas mulheres; reconheceu as contribuições subvalorizadas e subutilizadas feitas pelas mulheres à prevenção de conflitos, manutenção da paz, resolução de conflitos e construção da paz. A resolução também destacou a importância da participação plena e equitativa das mulheres como agentes ativos para a paz e segurança.*⁶

Apesar dos desafios enfrentados pelas mulheres e relacionados à defesa de seus direitos, diversas mulheres se recusam a ser identificadas como vítimas, mas optam por ver a si mesmas como sobreviventes que estão dispostas a lutar e tomar medidas para defender e promover seus direitos, inclusive durante os conflitos e mesmo com as consequências causadas por eles. As mulheres também se recusam a continuar sendo ignoradas em questões relacionadas ao desarmamento, controle de armas e segurança e, frequentemente, desempenham um papel de liderança nas iniciativas internacionais realizadas pela sociedade civil relacionadas com o desarmamento e controle de armas.

2 • Mulheres e Armas

Embora seja mais perigoso ser mulher do que soldado durante os conflitos atuais, como Cammaert afirmou, não são as mulheres as pessoas que estão geralmente envolvidas na concepção, produção, venda e uso das armas que as afetam de forma desproporcional. E, até recentemente, as vozes das mulheres não eram ouvidas em relação ao desarmamento e controle de armas. As mulheres sempre foram vistas como defensoras da “paz” no sentido amplo da palavra, mas quando se trata das “complexidades” de lidar com armas, nós éramos, em grande medida, ignoradas. Isto está mudando, mas ainda é um desafio que foi melhor abordado pelas iniciativas da sociedade civil que trabalha pelo desarmamento e controle de armas, conforme os seguintes exemplos demonstram.

Em 1981, mulheres de uma organização do País de Gales chamada *Women for Life on Earth* (Mulheres a Favor da Vida na Terra, na tradução ao português) construíram fora da base da força aérea britânica, em Greenham Common, a Base Feminina da Paz de Greenham Common para protestar contra a instalação de mísseis nucleares norte-americanos ali. Conforme o jornal *The Guardian* relatou em 2013, treze anos após a base da paz ter sido fechada, “Greenham foi um dos palcos mais subversivos de protesto político do Ocidente na década de 1980” .⁷ Margaret Thatcher era ferrenhamente contrária à base das mulheres e a chamou de “excentricidade” em seus esforços para silenciar as vozes das mulheres que protestavam contra as armas. No entanto, como o *The Guardian* indicou, o legado das mulheres de Greenham Common continua a inspirar as mulheres a se envolverem nas iniciativas para se livrar das armas, apesar dos esforços de Thatcher para deslegitimá-las.

Todas as quatro pessoas que coordenaram a *International Campaign to Ban Landmines* (Campanha Internacional pela Proibição de Minas Terrestres, na tradução ao português) eram mulheres. As mulheres desta campanha da sociedade civil, bem como as diplomatas mulheres envolvidas no movimento de proibição, desempenharam papéis significativos na criação da Convenção sobre a Proibição de Minas Terrestres de 1997, a qual proíbe o uso, a produção, comercialização e o armazenamento de minas terrestres antipessoais. A pessoa a cargo da vibrante organização *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons* (Campanha Internacional pela Abolição das Armas Nucleares, na tradução ao português) também é uma mulher. Além disso, um precedente foi

criado no âmbito das negociações do Tratado sobre o Comércio de Armas, adotado em 2013 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no sentido de que pela primeira vez um tratado internacional de controle de armas incluiu aspectos que contemplam o impacto das armas sobre as mulheres e exigiu que os Estados-Partes levassem em conta este impacto nas suas decisões sobre com quais regiões eles comercializarão armas.

Um exemplo mais recente é a *Campaign to Stop Killer Robots* (Campanha pelo Fim dos Robôs Assassinos, na tradução ao português), que foi criada no início de 2013 e é coordenada por uma mulher. Apesar do papel das mulheres em todas as dimensões desta campanha, o sexismo continua a ser um problema. Apenas um ano após o lançamento da campanha, em maio de 2014, quando a primeira reunião multilateral sobre o desenvolvimento de Sistemas de Armas Letais Autônomas (LAWS, na sigla original em inglês, conforme os governos gostam de denominá-las) foi realizada na ONU em Genebra, nenhuma mulher foi convidada para falar no painel de especialistas que embasaram as discussões.

Parece que os governos não conseguiram encontrar nenhuma mulher “qualificada” para as dezoito apresentações dos supostos especialistas que o presidente francês da sessão sobre robôs assassinos convidou para que expressassem suas opiniões sobre as consequências que estas armas possuem em relação à ética, leis de guerra, e questões técnicas e operacionais. Nos bastidores, diversos homens da campanha foram informados reservadamente que a razão pela qual todos “expositores especialistas” eram homens era porque “não havia mulheres adequadas para ocupar estas posições”. Qual é a definição de mulher adequada?

Diante da exclusão de especialistas mulheres, a *Campaign to Stop Killer Robots* se recusou a ficar calada e instou os governos a incluírem mulheres em todas as iniciativas futuras de painéis de especialistas. Os esforços deram resultados e mulheres foram incluídas nos painéis das discussões diplomáticas sobre robôs assassinos em 2015. Em contraste, em ambas as sessões de 2014 e 2015 em Genebra, todos os eventos paralelos organizados pela sociedade civil tiveram uma representação de gênero equilibrada.

Por último, outro exemplo da liderança das mulheres na luta contra o impacto da guerra nas mulheres e meninas é a *International Campaign to Stop Rape & Gender Violence in Conflict* (Campanha Internacional pelo Fim dos Estupros e da Violência de Gênero nos Conflitos, na tradução ao português), lançada no início de 2012 sob a liderança da Nobel Women’s Initiative. Se as mulheres em situações de conflito são vistas e retratadas continuamente como vítimas, a resposta evocada conscientemente, ou nem tanto, é que elas – e, não é necessário mencionar, seus filhos – precisam de proteção e que se espera que ficará a cargo dos “seus” homens protegê-las.

Enquanto as mulheres continuarem sendo retratadas como fracas e impotentes, como elas poderão ser levadas a sério como indivíduos capazes de contribuir à resolução de conflitos, negociações de paz e reconstrução de sociedades pós-conflito? Enquanto as atenções continuarem focadas nas vítimas da violência dos conflitos e não nas depravações cometidas

pelos perpetradores da violência, as mulheres serão vistas como alvos fáceis nas guerras e a impunidade pelos crimes cometidos contra as mulheres irá reinar.

A *Campaign to Stop Rape and Gender Violence in Conflict* trabalha para enfrentar todas essas questões. Seguindo o modelo organizacional da *International Campaign to Ban Landmines*, a *Campaign to Stop Rape* reúne organizações de mulheres ao redor do mundo que trabalham para pôr fim ao estupro como arma de guerra. Esta campanha também trabalha com governos que ativamente compartilham o mesmo objetivo.

3 • Mulheres, Paz e Segurança: Retórica versus Realidade

Conforme mencionado anteriormente, a Resolução 1325 da ONU é vista como uma importante resolução que constata o impacto diferenciado da guerra nas mulheres, o baixo reconhecimento de suas contribuições à paz e a necessidade de plena inclusão das mulheres em ações relativas à paz e segurança. Em outubro de 2015, o 15^o aniversário da resolução foi saudado com muita comemoração. Mas a questão que fica é de quanto trabalho sério precisa ser feito para que finalmente se veja a implementação plena e significativa desta resolução, com vistas a fortalecer as mulheres e reconhecer como regra o papel delas na construção e na manutenção da paz e na segurança.

As lacunas entre a retórica e a realidade são abundantes e continuam a ofuscar o progresso e desafiar a ONU e governos a cumprirem as promessas das palavras que eles redigiram no papel. A própria ONU, que deveria liderar o processo sendo um exemplo, tem um histórico bastante sombrio em relação à inclusão de mulheres em posições de poder em toda sua estrutura burocrática e em suas diversas agências.

Há pouco tempo, o próprio Secretário-Geral da ONU deu um exemplo flagrante - e, essencialmente, vergonhoso - da considerável falta de conexão entre palavras e ações. Em outubro de 2014, o Secretário-Geral Ban Ki-moon fez elogios à Resolução 1325 e o impacto que ela estava tendo na vida das mulheres, no seu empoderamento político e inclusão em todos aspectos relacionados à paz e segurança. No entanto, cerca de uma semana depois, em 31 de outubro, quando ele anunciou oficialmente os membros de um novo painel de especialistas em operações de manutenção da paz, 12 das 14 pessoas nomeadas por ele para compor o painel eram homens. Isso é muito pouco em termos de empoderamento e inclusão.

As pessoas ficaram chocadas e solicitaram a dissolução desse painel e sua reconstituição com base na representação equitativa de gênero. Depois de bater o pé contra as queixas de sexismo descarado, por fim, Ban Ki-moon atendeu as demandas de maneira parcial. Ban Ki-moon não nomeou um painel novo, simplesmente acrescentou mais duas mulheres ao grupo dominado pelos homens, e nomeou uma das mulheres à posição de vice-presidente do painel. Quando o próprio comando da ONU não implementa a resolução 1325 por meio do empoderamento e da inclusão das mulheres, a mensagem que ele continua mandando para o mundo é muito clara.

Enquanto os governos e organismos internacionais continuam resistindo a promover a igualdade de gênero, organizações não governamentais e ativistas continuam pressionando por mudanças. De fato, como resultado do sexismo descarado na primeira rodada de discussões em Genebra sobre robôs assassinos, membros da *Campaign to Stop Killer Robots* tomaram uma postura ainda mais ativa para pôr fim à discriminação de gênero na formulação de políticas internacionais.

Um dos membros fundadores dessa campanha, uma organização britânica conhecida como *Article 36* (Artigo 36, na tradução ao português) – nome que faz alusão a um protocolo da Convenção de Genebra sobre novas armas e métodos de guerra – começou a elaborar uma lista de nomes de homens que trabalham na área da paz e segurança e que assumiram o compromisso de não participar em painéis relacionados às questões de paz, desarmamento e segurança que incluíssem apenas homens.

Poucos dias depois de abrir a lista para adesões, mais de três dúzias de homens já tinham assinado e ela foi compartilhada para além dos membros da *Campaign to Stop Killer Robots*. Outros membros da campanha começaram a compilar listas de mulheres que trabalham nessas áreas para contribuir com a capacidade dos governos de encontrar especialistas mulheres “apropriadas” .

Outras pessoas também vêm se recusando a apenas continuar pedindo educadamente que as mulheres sejam reconhecidas como iguais e estão tomando medidas para pressionar os governos e organismos internacionais a fazerem o que eles deveriam estar fazendo de qualquer modo – proteger e promover os direitos humanos das mulheres por meio de ações e não simplesmente palavras. Em setembro de 2015, uma nova campanha, liderada pelo *Center for Justice and International Law* (Centro pela Justiça e Direito Internacional, na tradução ao português) foi lançada: a *Campaign for gender parity in international representation* (GQUAL, na sigla original em inglês, e Campanha pela Equidade Gênero na Representação Internacional, na tradução ao português). Nas palavras da Campanha:

A sub-representação das mulheres afeta quase todos os tribunais internacionais e organismos de monitoramento e tomada de decisões que desempenham um papel-chave no desenvolvimento do direito internacional, direitos humanos, relações internacionais e cooperação [...] Os organismos internacionais tomam decisões importantes para as sociedades, inclusive sobre questões relacionadas à segurança e paz, fronteiras internacionais, proteção do meio ambiente e alcance dos direitos humanos [...] A sub-representação das mulheres, que constituem mais de metade da humanidade, e a falta de diversidade diminui a legitimidade dos tribunais internacionais de direitos humanos e organismos de monitoramento, e limita o potencial e impacto deles. Também consideramos que um número significativo de mulheres pode acrescentar diferentes perspectivas e experiências com vistas a tornar questões mais visíveis e contribuir para a abordagem

destas questões que, de outra maneira, podem não ser contempladas ou ser negligenciadas. Acima de tudo, a GQUAL promove a representação equitativa nestes espaços como medida de igualdade.⁹

Os governos e organismos da ONU precisam reconhecer o papel fundamental que as mulheres desempenham ao ajudar a dar forma às discussões relacionadas ao desarmamento, paz e segurança, e reconhecer, solicitar e promover a expertise das mulheres na contribuição para a nossa própria segurança em um mundo inseguro. Já passou da hora disso acontecer – e a reação ao fracasso da ONU para aplicar seus próprios padrões retóricos demonstra que as mulheres – e os homens – não estão dispostos a esperar mais.

As mulheres não precisam ser protegidas/resguardadas. As mulheres precisam ser empoderadas e escutadas sobre o que elas consideram que as torna seguras e ter o lugar que compete a elas em todos os aspectos na criação de uma paz sustentável com justiça e igualdade.

4 • Conclusão

Embora as palavras de Cammaert sobre ser mais perigoso ser mulher do que ser soldado nas guerras modernas continuem a ser verdadeiras, as mulheres – e homens que de fato compartilham seus objetivos – estão cada vez mais se recusando a ficar sentadas esperando e receber ordens, em vez de serem incluídas em todos os aspectos na construção da paz sustentável, segurança internacional, e nas deliberações sobre desarmamento e controle de armas.

Ficar sentado e esperar pelas mudanças não é uma estratégia eficaz para fazê-las acontecer. Enquanto governos e organismos internacionais continuam resistindo a reconhecer plenamente os direitos humanos das mulheres, organizações não governamentais e ativistas têm aumentado seus esforços para garantir que tal mudança ocorra em anos, e não em décadas.

“Nada sobre nós sem nós” soa como uma afirmação verdadeira para a realização do pleno reconhecimento dos direitos humanos das mulheres, do mesmo modo que também soava como verdade durante os esforços globais para a aprovação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. As mulheres constituem mais da metade da população mundial. Já passou da hora de que “mulheres” e “questões femininas” deixem de ser tratadas apenas como mais um aspecto de discussões mais amplas – conduzidas pelos homens – sobre paz sustentável e segurança internacional.

NOTAS

1 • Soraya Chemaly, "Worldwide, It's 'More Dangerous to Be a Woman Than a Soldier in Modern Wars,'" *The World Post*, 5 out. 2012, acesso em 10 nov. 2015, http://www.huffingtonpost.com/soraya-chemaly/rape-in-conflict_b_1501458.html.

2 • United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo. ("Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo", na tradução ao português). Michele Lent Hirsch and Lauren Wolfe, "Country Profile: Democratic Republic of Congo," *Women Under Siege*, 8 fev. 2012, acesso em 10 nov. 2015, <http://www.womenundersiegeproject.org/conflicts/profile/democratic-republic-of-congo>.

3 • "President Carter Champions Women's Human Rights at TEDWomen 2015," *The Carter Center*, 8 July 2015, acesso em 10 nov. 2015, <http://blog.cartercenter.org/2015/07/08/president-carter-champions-womens-human-rights-at-tedwomen-2015/>.

5 • Acesso em 10 nov. 2015, <http://www.un.org/en/>

[ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000)).

6 • "Security Council Resolution 1325," *Peace Women, Women's International League for Peace and Freedom*, acesso em 10 nov. 2015, <http://www.peacewomen.org/security-council/WPS-in-SC-Council>.

7 • Beatrix Campbell, "The legacy of Greenham Common has outlived Margaret Thatcher." *The Guardian*, 17 abr. 2013, acesso em 10 nov. 2015, <http://www.theguardian.com/politics/shortcuts/2013/apr/17/greenham-common-outlived-margaret-thatcher>.

8 • Estas iniciativas incluíram protestos contra a falta de equidade de gênero na audiência durante as sessões; diálogos diretos com a delegação francesa que presidia a sessão; discussões diretas com a delegação que presidirá a próxima sessão; e reuniões com o Diretor do Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento.

9 • "Campaign for gender parity in international representation," *GQUAL*, acesso em 10 nov. 2015, <http://www.gqualcampaign.org/about-gqual/>.

**JODY WILLIAMS –EUA**

Jody Williams recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1997 por seu trabalho pela proibição das minas terrestres por meio da organização International Campaign to Ban Landmines (Campanha Internacional para a Proibição de Minas Terrestres, na tradução ao português). Jody é uma das fundadoras e diretora executiva da organização Nobel Women's Initiative (Iniciativa das Mulheres Ganadoras do Prêmio Nobel, na tradução ao português), que busca fortalecer o poder e a visibilidade de organizações que trabalham pelos direitos das mulheres em escala internacional a favor da paz, justiça e igualdade.

contato: jwilliams@nobelwomensinitiative.org

Recebido em outubro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

ARMAS COMO POLÍTICA EXTERNA: OCASO BRASILEIRO

Camila Asano & Jefferson Nascimento

• *Como a sociedade civil no Brasil pode infl* •
o controle de exportação de armas?

RESUMO

Como organizações da sociedade civil podem infl o controle de exportação de armas exercido pelos Estados por meio da democratização da política externa? Neste artigo, os autores exploram formas de impulsionar o estabelecimento de mecanismos efetivos e transparentes nesta seara, que levem direitos humanos a sério. Analisam-se aqui dois estudos de caso: primeiro, a participação tímida do Brasil no processo de estabelecimento de normas multilaterais de controle de transferências de armas; e, segundo, o uso da doação de material bélico como ferramenta das relações bilaterais entre Brasil e Moçambique e suas implicações para o controle de armamento.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa | Controle de armas | Brasil | Tratado sobre Comércio de Armas | Sociedade Civil

Em 2012, o Brasil exportou uma média diária de US\$ 1,024 milhão em armas pequenas.¹ No mesmo período, cerca de 116 pessoas morreram por dia no país vítimas de armas de fogo.² Como organizações da sociedade civil podem pressionar Estados a estabelecer mecanismos efetivos e transparentes de controle de exportação de armas que levem direitos humanos a sério?

Neste artigo, partimos da ideia de que o trabalho com política externa e direitos humanos pode ser uma ferramenta eficaz de implementação e aprimoramento do controle de armas. Isso pode ser verificado tanto no plano global – por meio do estabelecimento de normas de regulação –, quanto no âmbito nacional – por intermédio do fortalecimento de mecanismos domésticos muitas vezes pautados por visões excessivamente ligadas à ideia de segurança nacional. Para ilustrar os desafios nos planos multilateral e bilateral, utilizaremos aqui dois estudos de caso: primeiro, a participação tímida do Brasil no processo de estabelecimento de normas multilaterais de controle de armas convencionais; e, segundo, a transparência das relações bilaterais entre Brasil e Moçambique e suas implicações para o controle de armas. Ao final, apresentamos algumas propostas de estratégias e atuação direcionadas principalmente ao trabalho de organizações da sociedade civil. Essas propostas terão como base as estratégias de ação já desenvolvidas pela Conectas Direitos Humanos em outras oportunidades.³

1 • Brasil: Grande produtor e vítima de armas pequenas e munições

O Brasil é um país peculiar⁴ que possui simultaneamente altos índices de violência armada e um considerável complexo industrial de armas pequenas – especialmente revólveres e pistolas. Segundo dados da Unesco,⁵ o Brasil registrou mais de 42 mil mortes cometidas por armas de fogo em 2012. O mesmo estudo indica um crescimento de 387% no número de vítimas fatais decorrente de armas de fogo entre 1980 e 2012, número que sobe para 463% se considerado o grupo de jovens entre 15 e 29 anos.

Ao mesmo tempo, o Brasil é o quarto maior exportador mundial de armas pequenas,⁶ decorrência direta da existência de uma indústria de armas de pequeno porte próspera e influente, resultado de políticas de fomento nos anos 70,⁷ durante o período de ditadura militar no país (1964-1985). Atualmente, a crise econômica na qual o Brasil se encontra tem propiciado, por parte do governo brasileiro, novos incentivos à indústria nacional de defesa, calcada no discurso de desenvolvimento tecnológico e suposto alto valor agregado das exportações de armamentos.⁸ A influência e importância desta indústria no Brasil ficam claras em iniciativas como o desenvolvimento de blindado sobre rodas,⁹ sistemas de artilharia de mísseis e foguetes de médio alcance (300 quilômetros)¹⁰ e, principalmente, o projeto de uma aeronave de grande porte multimissão (Embraer KC-390)¹¹ e a compra, com transferência de tecnologia, de aeronaves supersônicas.¹²

Essa dupla condição – de ator no mercado global de armas convencionais e altos índices de violência armada – posiciona o Brasil como local privilegiado para pensar o papel da política externa como ferramenta para aprimoramento do respeito a direitos humanos em matéria de controle de armas, seja no plano nacional ou internacional.

Este artigo identifica política externa como política pública, em linha com a produção acadêmica nos últimos 10 anos na área de Análise de Política Externa (APE).¹³ Em termos práticos, falar em política externa como política pública envolve lidar com um processo multietapas – pautado por formulação, decisão, implementação e avaliação –, baseado em controle democrático, participação social, transparência e prestação de contas.¹⁴

Partindo de nosso trabalho no Brasil, onde há a previsão constitucional que preceitua que as relações internacionais do Brasil deverão ser regidas pela “prevalência dos direitos humanos”,¹⁵ aceitamos como pressuposto que cabe à sociedade civil demandar transparência do governo na formulação e implementação de políticas nesse setor. Ou seja, cobrar o respeito aos direitos humanos em todas as decisões de política externa não se restringe, no contexto brasileiro, a uma questão abstrata, mas constitui um compromisso constitucional. A falta de transparência no controle de exportações de armas efetuado pelo Brasil é outro elemento que torna relevante a análise do contexto local, conforme se verá a seguir.

Abaixo, analisaremos os desafios da atuação em política externa, direitos humanos e controle de armas no Brasil a partir de duas situações concretas: a primeira, envolvendo o estabelecimento de normas multilaterais de controle de armas convencionais (e a tímida participação do Brasil neste processo); a segunda, referente diretamente a relações bilaterais e suas implicações para o controle de armas entre Brasil e Moçambique, no marco da cooperação sul-sul.

2 • Tratado sobre Comércio de Armas: Impacto dos padrões internacionais no aprimoramento dos processos nacionais

O Tratado sobre Comércio de Armas (TCA, ou ATT por sua sigla em inglês) é o primeiro acordo de âmbito global a estabelecer normas para transferências internacionais de armas convencionais, um mercado de cerca de US\$ 80 bilhões¹⁶ que, hoje, possui baixa regulamentação. Resultado de mais de duas décadas de mobilização de governos e mais de uma centena de organizações da sociedade civil, o TCA abrange as sete categorias de armamentos previstas pelo Registro da ONU de Armas Convencionais (UNROCA) – tanques de guerra; veículos de combate blindados; sistemas de artilharia de grande calibre; aeronaves de combate; helicópteros de ataque; navios de guerra; e mísseis e lançadores de mísseis – além de armas pequenas e leves, os principais instrumentos utilizados em homicídios no mundo. O TCA foi aprovado na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas no dia 2 de abril de 2013, com o voto favorável de 154 países,¹⁷ e aberto a assinaturas em junho do mesmo ano.

O Brasil apoiou timidamente o Tratado sobre Comércio de Armas durante o processo de negociação do acordo.¹⁸ Em uma região marcada por elevados índices de violência armada, decorrente do expressivo número de armas em circulação, e parco controle no meio urbano, o Brasil não figurou entre as lideranças na América Latina durante as discussões preparatórias para o Tratado sobre Comércio de Armas. Por outro lado, entre os países da região, Argentina, Costa Rica e México exerceram o papel de protagonistas durante as negociações.¹⁹ Não obstante, o Brasil assinou o TCA já em junho de 2013, pouco mais de dois meses depois de sua adoção pela ONU, indicando sua disposição em colaborar com a regulação responsável do comércio internacional de armas.

Em dezembro de 2015, mais de dois anos depois de assinar o TCA, o Brasil ainda não é membro pleno do acordo em decorrência da demora no processo de ratificação. O texto do Tratado sobre Comércio de Armas ainda se encontra em processo de ratificação, uma etapa que envolve análises dos Poderes Executivo e Legislativo. O tratado demorou dezessete meses para ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional brasileiro²⁰, onde ainda tramita a passos lentos.

A não ratificação do TCA colocou o Brasil em posição de coadjuvante na construção do regime global de controle de transferências de armas inaugurado pelo acordo: como Estado meramente signatário, o Brasil perdeu a chance de participar de decisões importantes sobre o acordo, principalmente as regras de funcionamento do novo instrumento. Na Primeira Conferência de Estados Partes, ocorrida em agosto de 2015 em Cancun, México, o Brasil não pode participar na escolha da sede do secretariado do acordo, regras de financiamento e modelos de relatórios previstos pelo Tratado.²¹

Por ora, a ausência de ratificação do Tratado pelo Brasil deixa o país fora do grupo dos Estados com o “certificado TCA” de exportadores responsáveis. Tais países, ao concordarem em fazer parte do regime internacional criado pelo acordo, se comprometem a não transferir armas para Estados sobre qual haja suspeita de uso para a prática de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e ataques contra alvos civis ou civis protegidos, entre outros.²² Implementar o TCA também implica que as transferências de armamentos passarão por análise individualizada de risco, considerando critérios como respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário do país comprador, possibilidade de uso em terrorismo ou crime organizado, e probabilidade de desvio, dentre outros.²³

Organizações da sociedade civil no Brasil têm alertado para essa situação, destacando o impacto da falta de regulação do comércio internacional de armas na violência armada, uma das principais preocupações em matéria de segurança pública em nosso país.

Outro aspecto importante da incorporação do TCA no contexto brasileiro é sua capacidade de impulsionar o avanço na transparência na legislação nacional em matéria de exportação de armas convencionais. No âmbito nacional, as diretrizes do controle de transferências internacionais de armas convencionais encontram-se, hoje, reguladas por uma política conhecida como PNEMEM - Política Nacional de Exportação de Material de Emprego

Militar, estabelecida durante a ditadura militar. Contrariando as premissas de uma democracia, a PNEMEM é um documento classificado e cujas atualizações desde sua adoção em 1974 aconteceram longe do escrutínio público.²⁴

Tal política sigilosa é incompatível com o período democrático iniciado após o fim do regime autoritário no Brasil. Por isso, tal política deverá ser reformulada com o intuito de incorporar mecanismos mais transparentes, quando o país ingressar por completo no regime do Tratado sobre Comércio de Armas, já que este prevê obrigações claras de transparência, principalmente o dever de apresentação de relatórios periódicos ao Secretariado do acordo (conforme Art. 13 do TCA). Mais preocupante ainda, a falta de transparência também perpassa as relações bilaterais de transferência de armas, como o caso abaixo descrito evidencia.

3 • Relação Brasil-Moçambique:

Doações de armas como ferramenta de política externa

Estima-se que cerca de 1 milhão de pessoas teriam morrido nos 16 anos de guerra civil em Moçambique (1975-1992) e entre 4 e 5 milhões teriam se refugiado em países vizinhos. O conflito também destruiu grande parte das infraestruturas econômicas e sociais do país. O Acordo Geral de Paz de 1992 pôs fim às hostilidades e as primeiras eleições multipartidárias do país foram realizadas em 1994.

Em 2013, o acirramento das tensões entre o governo moçambicano, cujo partido no poder é a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), e da oposicionista RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana) reavivaram o temor de que o país africano mergulhasse novamente numa guerra civil.²⁵

O conflito em Moçambique foi objeto de nota do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em 22 de outubro de 2013,²⁶ na qual o país afirma estar acompanhando “com preocupação os incidentes ocorridos nos últimos dias na região de Gorongosa, Província de Sofala, entre as forças de defesa de Moçambique e a Renamo” . Menciona, ainda, a importância da busca de soluções das divergências entre as partes, pautada pelo diálogo e negociação, em quadro de fortalecimento do Estado de Direito, das instituições democráticas e da estabilidade.

Apenas três dias depois da nota, o Poder Executivo do Brasil solicita ao Congresso Nacional autorização para doar três aeronaves militares de fabricação brasileira, tipo T-27 TUCANO,²⁷ fabricado pela Embraer, à Força Aérea de Moçambique. Na exposição de motivos que instrui a autorização, datada de 05 de maio de 2013 – ou seja, cinco meses antes do seu envio e que claramente não levava em consideração a nova conjuntura de tensões militares em Moçambique,²⁸ -o Ministério da Defesa justifica

a doação no fato de a Força Aérea do Brasil passar a dispor de aviões mais avançados – notadamente as aeronaves AT-29 SUPER TUCANO²⁹, também de fabricação da Embraer – e no custo de manutenção dos Tucanos e o potencial investimento para colocá-los novamente em condições operacionais. Por fim, a exposição de motivos traz, ainda, um argumento de ordem eminentemente política:

“[A] doação, se viabilizada, reforçará o bom relacionamento bilateral entre o Brasil e Moçambique no contexto internacional, estreitando ainda mais os laços de cooperação mútua, tão necessários na atual conjuntura mundial.”

A iniciativa brasileira de doar aeronaves para Moçambique se insere em política de doação de material militar como ferramenta de cooperação bilateral, para aproximar e fortalecer vínculos com parceiros do Sul Global. Nos últimos 10 anos, além da iniciativa ora em análise, foram realizadas doações de equipamento militar pelo Brasil, principalmente aeronaves, em ao menos seis oportunidades:

- Bolívia: 6 aeronaves T-25, em 2005.³⁰
- Paraguai: 6 aeronaves T-25, em 2005.³¹
- Equador: 5 aeronaves C-91A, em 2006.³²
- Paraguai: 3 aeronaves T-27 TUCANO, em 2010.³³
- Equador: 1 aeronave C-115 Buffalo, em 2011.³⁴
- Bolívia: 4 aeronaves H-1H, em 2012.³⁵

Na exposição de motivos que instruiu as solicitações para doação dos equipamentos militares, três argumentos são recorrentes:

- O fato de a Força Aérea Brasileira contar, atualmente, com aeronaves mais modernas e econômicas.
- O alto custo de manutenção das aeronaves, sendo mais econômico seu repasse do que sua recuperação.
- Doação como forma de incrementar bom relacionamento bilateral e estreitamento de laços de cooperação.

A iniciativa de doar três aeronaves T-27 TUCANO para Moçambique foi a primeira a não envolver países sul-americanos, em linha com a aproximação bilateral verificada na última década. Moçambique é o segundo maior destinatário de investimentos do Brasil na África, logo após Angola.³⁶ Além das razões para doação já expostas – também verificáveis no caso da doação para Moçambique – uma motivação adicional seria a utilização do equipamento militar mais antigo como estímulo para a venda futura de versão mais moderna. Em audiência em comissão do Senado brasileiro em 2014,³⁷ questionado sobre a doação para Moçambique o então ministro de Defesa do Brasil, Celso Amorim, afirmou:

Conseguimos uma aprovação, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara, que terá, mais tarde, que passar pelo plenário e, depois, chegar aqui ao Senado, de uma autorização para doarmos três Tucanos – antigos Tucanos, não Super Tucanos – para Moçambique. É do nosso interesse, não só porque é cooperar com um país com o qual temos muitas relações, mas também porque é o que os outros países fazem: doa-se o Tucano e, depois, quem sabe, vende-se o Super Tucano. E não estou falando de algo abstrato, porque já vendemos um número considerável de Super Tucanos para países africanos. Acho que a Angola já tem mais de seis ou oito; países pequenos, como Burkina Faso, compraram três; enfim, não estou falando de algo abstrato. Estou falando de algo que pode ocorrer.

Organizações da sociedade civil do Brasil e Moçambique questionaram a doação das aeronaves ao governo moçambicano em momento de acirramento de crise, em clara contradição com a preocupação expressa em nota pelo Ministério de Relações Exteriores e a justificativa contida no pedido de autorização da doação feita ao parlamento brasileiro.³⁸ Um dos aspectos questionados pelas organizações foi a falta de previsão sobre o emprego dos aviões pelas Forças Armadas moçambicanas, ao contrário da prática adotada pelo Brasil em outras doações de material bélico.

A incidência junto a parlamentares encarregados de analisar a transferência das aeronaves levou à inclusão de uma emenda na autorização de doação,³⁹ sob a seguinte justificativa:

“Resta observar que a Liga Moçambicana de Direitos Humanos e a Conectas Direitos Humanos manifestaram-se no sentido de que, à falta de indicação do uso que poderia ser dado aos aviões doados pelo Brasil, a eventual utilização bélica dos mesmos poderia acirrar a crescente tensão político-militar que assola Moçambique. Quanto a esse aspecto, entendemos que, sempre que possível, a doação de bens públicos deve ser vinculada a fins previamente estabelecidos”

A emenda sugerida pelo então deputado Davi Alcolumbre, parlamentar encarregado de analisar a autorização de doação, tem o seguinte teor:

*Acrescente-se ao art. 1º do projeto o seguinte § 2º:
“Art.1º.....
§ 2º As aeronaves doadas deverão ser utilizadas exclusivamente em atividades de formação e treinamento de pilotos.”*

Em dezembro de 2015, a autorização de doação das aeronaves para Moçambique ainda se encontrava sob análise do Poder Legislativo brasileiro.

4 • Notas para estratégias de ação

À luz dos desafios decorrentes do trabalho em política externa, direitos humanos e controle de armas, tendo por base a atuação da Conectas Direitos Humanos, podem ser extraídos algumas estratégias de ação.

A – Papel dos freios e contrapesos em uma sociedade democrática

A função de controle que o Parlamento exerce sobre as atividades do Poder Executivo tem mostrado resultados interessantes no trabalho com política externa. No Brasil, o Poder Legislativo cumpre importantes funções em matéria de política externa, incluindo a análise de tratados internacionais antes de sua implementação nacional, etapa prévia à ratificação do acordo, e autorização de doações de material bélico para terceiros países, dado que, neste caso, haveria cessão de patrimônio público nacional. Essa segunda função foi fundamental no caso da doação das aeronaves para Moçambique, permitindo que a deterioração do quadro político daquele país fosse levada em conta na autorização da cessão, considerando que a autorização requerida pelo Poder Executivo era silente sobre o tema.

Por outro lado, por se tratar de uma dentre diversas funções dos parlamentos – e, por vezes, por ausência de interesse ou falta de percepção do tema como prioridade política –, estes por vezes não dedicam atenção a temas de política externa em velocidade condizente com as dinâmicas da agenda internacional. Nesse sentido, o Poder Executivo deve atuar como agente catalizador da ação do Legislativo, seja pela incidência de suas assessorias parlamentares, seja pelos aportes com dados técnicos e informações do contexto político aos membros dos parlamentos. No processo de implementação do Tratado sobre Comércio de Armas no Brasil, o apoio de três diferentes ministérios (das Relações Exteriores, da Justiça e da Defesa) consignado em exposição de motivos ao texto do acordo perante o Congresso brasileiro e a atuação da assessoria parlamentar do Ministério das Relações Exteriores têm auxiliado a manter o tema na pauta dos parlamentares.

Finalmente, a necessidade de exploração de espaços de participação social nos Poderes Executivo e Legislativo merece estar sempre em mente. Audiências públicas, reuniões de trabalho, sabatinas de ministros ou autoridades envolvidas em temas de política externa são alguns exemplos de espaços nos quais a incidência da sociedade civil pode cumprir papel essencial de diversificação de vozes e fornecimento de informações técnicas, possibilitando que a decisão do agente público seja a mais informada possível.

Um desafio imposto à sociedade civil ao trabalhar com o Legislativo como ferramenta de controle de política externa é saber como lidar com as dinâmicas de partidarização que podem ocorrer.

B – Importância de atuação em redes

A divisão de trabalho sobre temática de política externa, direitos humanos e controle de armas entre um grupo de organizações da sociedade civil possibilita ações em diferentes níveis –

nacional, regional e internacional – sem sobrecarregar as instituições, muitas vezes envolvidas em diversas outras pautas. A multiplicidade de vozes advindas da atuação das organizações também cumpre papel de potencialização da demanda, servindo como instrumento adicional de pressão em temas que, por vezes, não recebem a atenção devida pelos Poderes Executivo e Legislativo.

No caso da implementação do TCA no Brasil, a ação de organizações de diferentes perfis e expertises – como Conectas Direitos Humanos, Instituto Sou da Paz⁴⁰, Anistia Internacional⁴¹ e Dhesarme⁴² – tem permitido uma diversificação de estratégias de ação, reforçando o pleito por uma rápida conclusão do processo rumo à ratificação do acordo.

C – Necessidade de ouvir parceiros locais

O estabelecimento e manutenção de vínculos de parceria com organizações da sociedade civil do Sul Global é importante fator para uma atuação geográfica ampliada, elemento de grande importância no trabalho com política externa e direitos humanos. O diálogo constante com organizações e movimentos com presença no terreno, além de assegurar maior legitimidade no questionamento de ações de Estados com impacto em direitos humanos, permite ter conhecimento de situações de violações com celeridade, abrindo margem para um rápido desenho de estratégias de resposta, inclusive antecipando efeitos deletérios mais profundos.

No caso da doação brasileira das aeronaves T-27 TUCANO para Moçambique, o diálogo com parceiros locais foi fundamental para que fossem tomadas medidas junto aos Poderes Executivo e Legislativo no Brasil logo na sequência do início do processo de cessação do material bélico. A ação rápida fortaleceu a estratégia de seguimento da situação tanto junto aos tomadores de decisão no Ministério das Relações Exteriores quanto aos parlamentares que analisaram a doação.

5 • Conclusão

A análise dos desafios da implementação de regime de controle internacional de armas e da transparência no processo de transferência de material bélico no plano das relações bilaterais possibilita vislumbrar oportunidades de ação de organizações da sociedade civil, incidindo para o estabelecimento de instrumentos de controle de exportações de armas que respeitem padrões de direitos humanos. A exploração da dinâmica democrática de freios e contrapesos, a relevância de ação por meio de redes e parcerias e a importância de diálogo responsivo com atores com presença no terreno são alguns exemplos de estratégias que, a partir de uma abordagem de política externa e direitos humanos, podem contribuir de forma efetiva para o aprimoramento e melhoria do controle de exportações de armas.

NOTAS

- 1 • Keith Krause, "Small Arms Survey 2015: Weapons and the World," Small Arms Survey, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1l70seN>.
- 2 • Julio Jacobo Waiselfisz, "Mapa da Violência 2015: Mortes Matadas por Armas de Fogo," Mapa da Violência, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1eTBSu8>.
- 3 • Camila Lissa Asano, "Política Externa e Direitos Humanos em Países Emergentes: Reflexões a Partir do Trabalho de Uma Organização do Sul Global," SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos 10, no. 19 (dezembro de 2013): 119.
- 4 • Pablo Dreyfus, Benjamin Lessing e Julio Cesar Purcena, "A Indústria Brasileira de Armas Leves e de Pequeno Porte: Produção Legal e Comércio," Brasil: As Armas e As Vítimas 7 (2005): 64-125.
- 5 • Waiselfisz, "Mapa da Violência 2015".
- 6 • Krause, "Small Arms Survey 2015".
- 7 • Dreyfus, Lessing e Purcena, "A Indústria Brasileira de Armas Leves e de Pequeno Porte," 65.
- 8 • Um exemplo desse discurso pôde ser vislumbrado em audiência pública sobre situação atual da indústria de defesa brasileira e os projetos estratégicos do setor de defesa brasileiro, realizada no Senado Federal do Brasil em 17 de setembro de 2015. Na ocasião, Sami Hassuani, presidente da Avibras Indústria Aeroespacial e Presidente da Associação Brasileiras das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança – ABIMDE, destacou sobre a importância da indústria de defesa no atual contexto de crise econômica no Brasil, indicando que a indústria de defesa geraria 10 reais para cada um real investido. Mais informações: <http://bit.ly/1WKlaRy>.
- 9 • Cristiano Mauri da Silva, "O Desenvolvimento da Base Industrial de Defesa no Brasil: Atuação das Forças Armadas," Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1QrM4JO>.
- 10 • José Carlos Albano Amarante, "Processos de Obtenção de Tecnologia Militar," Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1QrMwrN>.
- 11 • Richard A. Bitzinger, "Brazil's Re-emerging Arms Industry: The Challenges Ahead," RSIS, acesso em 1 dez. 2015, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co14195-brazils-re-emerging-arms-industry-the-challenges-ahead/#.VnIK2DbG5EI>.
- 12 • Para mais informações sobre o apoio institucional ao fortalecimento da indústria de defesa no Brasil, ver "Livro Branco da Defesa Nacional", Ministério da Defesa, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1QrLvjd>.
- 13 • Michelle Rattton Sanchez et al. "Política Externa Como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)," Revista de Sociologia Política (novembro de 2006): 125-143; Carlos Milani e Letícia Pinheiro, "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública," Contexto Internacional (janeiro/junho 2013): 11-41.
- 14 • "Política Externa e Direitos Humanos: Estratégias de Ação Para a Sociedade Civil", Conectas Direitos Humanos, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1QrNrse>.
- 15 • Conforme Art. 4º, II, da Constituição Federal do Brasil.
- 16 • A partir das informações disponibilizadas pelos Estados sobre os valores monetários de suas exportações de armas, o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) estima que o mercado global de armamentos movimentava US\$ 76 bilhões em 2013, ainda que esse número provavelmente fosse maior por conta da fragmentação dos dados e falta de transparência dos governos. Para mais informações, ver "The Financial Value of the Global Arms Trade," SIPRI, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/17ZQ5Do>.
- 17 • "Brasil é um dos Primeiros a Assinar o Tratado sobre Comércio de Armas na ONU," Conectas

Direitos Humanos, acesso em 1 dez. 2015, <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/brasil-e-um-dos-primeiros-a-assinar-o-tratado-sobre-comercio-de-armas-na-onu>.

18 • “Brasil e o Arms Trade Treaty: Impacto e Importância de um Tratado Humanitário,” Instituto Sou da Paz, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1Llfq7f>.

19 • “Four Reasons Why Latin American Countries Should Sign and Ratify the ATT,” Parliamentarians for Global Action, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1LPf9in>.

20 • “Passos lentos - Itamaraty Leva 8 Meses para Traduzir Tratado de Armas,” Conectas Direitos Humanos, acesso em 1 dez. 2015, <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/14986-passos-lentos>.

21 • “Tratado de Armas: 3 Razões para o Brasil Ratificar,” Conectas Direitos Humanos, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1SfNaXJ>.

22 • Art. 6º do TCA.

23 • Art. 7º do TCA.

24 • Carlos Federico Domínguez Avila, “Armas Brasileiras na América Central: Um Estudo sob a Perspectiva da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar-PNEMEM (1974-1991),” *Varia Historia* 25, no. 41 (2009): 293-314.

25 • “Momentos de Instabilidade Política em Moçambique - Uma Cronologia,” Deutsche Welle, acesso em 1 dez. 2015, <http://dw.com/p/18xjM>.

26 • “Moçambique Teme Volta da Guerra Civil - Ativistas Lançam Apelo por Paz e Criticam a Intenção do Governo Brasileiro de Doar Aviões Militares Neste Momento,” Conectas Direitos Humanos, acesso em 1 dez. 2015, <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/6477-mocambique-teme-volta-da-guerra-civil>.

27 • O T-27 Tucano é aeronave desenhada no final dos anos 1970 pela Embraer. Pensado como aeronave de uso duplo – treinamento de alto rendimento e avião de combate – o T-27 é um monomotor turbo elétrico, com alcance máximo de 2 mil quilômetros, velocidade de cruzeiro de 438 km/h e a capacidade

de ser equipado com até 1000 quilos de armamento tático. Entrou no mercado brasileiro e internacional em 1983 e, desde então, constitui um êxito comercial para a Embraer. Produzido em larga escala, foi exportado para Argentina, Egito, Honduras, Líbia, Nigéria, Reino Unido e Venezuela. Ver mais: Carlos Federico Domínguez Avila, “O Brasil, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – PNEMEM – e o Comércio Internacional de Armas: Um Estudo de Caso,” *Tempo* 15, no. 30 (2011): 221-241.

28 • “Projeto de Lei nº. 6.466, de 25 de outubro de 2013,” Câmara dos Deputados, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1iFgU42>.

29 • O AT-29 Super Tucano é uma aeronave turboélice de ataque leve e treinamento avançado. É equipado com sistemas projetados não apenas para atender aos requisitos básicos de treinamento, mas também cinco pontos sob a asa e fuselagem que permitem carregar até 1.500 kg de armamentos (convencionais e inteligentes) para acompanhar as contínuas mudanças que ocorrem nos potenciais ambientes de operação da aeronave. Introduzido pela Embraer no mercado em 2004, hoje opera em pelo menos em 16 países. Mais informações: “Super Tucano,” EMBRAER, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1iFFLtn>.

30 • “Lei nº. 11.181, de 26 de setembro de 2005,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1RzvRQS>.

31 • Ibid.

32 • “Lei nº. 11.283, de 26 de fevereiro de 2006,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1WfZz47>.

33 • “Lei nº. 12.271, de 24 de junho de 2010,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1WfZH3R>.

34 • “Lei nº. 12.442, de 11 de julho de 2011,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1WfZQ76>.

35 • “Lei nº. 12.679, de 25 de junho de 2012,” Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1WfZTzW>.

36 • Amanda Rossi, Moçambique, o Brasil é Aqui (Rio de Janeiro, Editora Record, 2015).

37 • “Notas Taquigráficas 27/03/2014 - 9ª - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional,” Senado Federal, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1Wg34rx>.

38 • “Moçambique Teme Volta da Guerra Civil,” Conectas.

39 • Davi Alcolumbre, “Projeto de Lei Nº. 6.646, de 2013,” Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, acesso em 1 dez. 2015, <http://bit.ly/1OCITxH>.

40 • Instituto Sou da Paz, acesso em 1 dez. 2015, <http://www.soudapaz.org/>.

41 • Anistia Internacional Brasil, acesso em 1 dez. 2015, <https://anistia.org.br/>.

42 • Campanha Brasileira Contra Minas Terrestres e Munições Cluster (CBCMT), acesso em 1 dez. 2015, <http://www.dhesarme.org/>.

**CAMILA ASANO** – *Brasil*

Camila Asano é coordenadora do Projeto de Política Externa e Direitos Humanos da Conectas Direitos Humanos. Asano concluiu seu mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) em 2009, e é professora de Relações Internacionais na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) desde 2010. Ela tem focado sua atuação profissional e pesquisa em temas relacionados a direitos humanos, organizações internacionais e política externa, com especial atenção aos países do chamado Sul Global.

email: camila.asano@conectas.org

**JEFFERSON NASCIMENTO** – *Brasil*

Jefferson Nascimento é advogado e assessor do Programa de Política Externa e Direitos Humanos da Conectas Direitos Humanos. É bacharel em Direito e doutorando em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Além disso, Nascimento trabalha como Coordenador do Observatório da Política Externa do Brasil do Núcleo de Estudos Internacionais da Faculdade de Direito da mesma universidade.

email: jefferson.nascimento@conectas.org

Recebido em dezembro de 2015.
Original em português.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

ARMAS PEQUENAS, GRANDES VIOLAÇÕES

Daniel Mack

- *Por que as armas de fogo não estão entre as maiores prioridades da comunidade de direitos humanos?*

RESUMO

Neste artigo, o autor pondera sobre por que as armas pequenas estão sub-representadas nos debates de direitos humanos. Primeiro, ele desafia a distinção entre guerra e paz, afirmando que a grande maioria das pessoas que hoje morrem são feridas ou têm seus direitos violados devido à violência estão localizadas em países que se encontram “em paz”. À luz deste fato, o autor revisita criticamente a predominância de armas de fogo como causa de danos em todo o mundo e os mais recentes esforços internacionais neste campo. Finalmente, o autor lança um olhar sobre como a sociedade civil brasileira pode incorporar ainda mais a discussão sobre a violência armada, argumentando que uma abordagem baseada nos direitos humanos para a segurança pública pode realmente promover um maior apoio aos conceitos básicos de direitos humanos por parte da maioria da população.

PALAVRAS-CHAVE

Armas pequenas | Brasil | Violência armada | Paz | Segurança | Armas de fogo

Armas de fogo são o principal vetor de morte violenta e lesões em todo o mundo. A preponderância de armas pequenas na “epidemia” de violência armada – mais de meio milhão de mortos por ano – é considerável, mas não uniforme entre as regiões.¹ A Organização Mundial de Saúde considera mais de 10 homicídios por 100.000 habitantes um nível epidêmico de violência – a taxa média global manteve-se abaixo deste limiar, 6,2, em um período recente; em mais de 30 países (quase todos na Europa e Ásia), a taxa é inferior a 1.² No entanto, em regiões como as Américas (16,3) e África (12,5), as taxas estão bem acima dos níveis epidêmicos, constituindo um desastre em curso na área de saúde pública e direitos humanos.

Sob uma lente mais próxima, a imagem torna-se absolutamente aterrorizante. A América Central e a África Austral lideram o ranking com mais de 25 homicídios por 100.000 habitantes, com América do Sul, África Central e Caribe logo atrás.³ Nos últimos anos, Honduras e El Salvador têm recebido alternadamente o título mórbido de país mais violento do mundo. Dentro das nações, grandes aglomerações urbanas (como San Pedro Sula, Acapulco, Maceió, San Salvador, Tegucigalpa ou Caracas) muitas vezes têm taxas de homicídio mais de dez vezes maiores que o limiar de epidemia.⁴

Nas Américas, dois terços de todos os homicídios ocorrem com armas de fogo, e a disponibilidade de armas ilegais pode estar conduzindo ao aumento das taxas de homicídio na América Central e no Caribe – as únicas sub-regiões mundiais que experimentaram aumentos.⁵ Globalmente, as armas de fogo foram usadas em pouco menos da metade de todas as mortes violentas no período entre 2007 e 2012 em uma média anual de quase 200.000.⁶

Embora a violência armada seja altamente concentrada geograficamente – os 18 países com as maiores taxas representam 4% da população do mundo e 24% de todas as mortes violentas⁷ – armas de fogo (a maioria pistolas e revólveres) constituem uma importante parte da história em toda parte. Mesmo em regiões onde a violência armada não representa um grande problema (como em grande parte da Europa Ocidental), as armas constituem um vetor significativo de dano. Onde quer que a violência armada arrebate comunidades e mate milhares de pessoas, em conflitos ou em países “em paz”, as armas de fogo são frequentemente protagonistas. “Assassinatos por intervenção legal” (ou “mortes praticadas pela polícia”), que em muitas sociedades constituem uma das principais formas de violação dos direitos humanos, muitas vezes são cometidos com armas de fogo.

Na verdade, as armas de fogo estão esmagadoramente envolvidas com a violência em geral – e não apenas com homicídios. As armas de fogo são mais abundantes e impactantes do que todos os outros tipos de armas convencionais (bombas, minas), dentro do conceito de “violência armada”.⁸ Incluir suicídios e acidentes por arma de fogo sob a rubrica de “violência armada” seria consolidar ainda mais o desproporcional papel desempenhado particularmente por armas de fogo na “epidemia” mais ampla. Os dados sobre a violência não incluem os números maciços de suicídios por armas – por razões conceituais e metodológicas –, mas a partir da perspectiva de uma ameaça ao direito à vida, estes não podem ser ignorados; nos EUA, por exemplo, mais pessoas se matam com armas do que são mortas por outras pessoas.⁹

No caso de incidentes não letais e efeitos psicológicos (medo, ameaças), armas de fogo também são os principais instrumentos de lesão e intimidação. Embora números precisos sejam difíceis de definir e os efeitos psicológicos sejam muitas vezes ignorados, danos não letais e não físicos são um importante componente da epidemia. Cerca de 7 milhões de pessoas ao redor do mundo, na última década, podem estar vivendo com ferimentos de arma de fogo em ambientes fora de conflitos armados.¹⁰ Nos EUA, estimativas apontam três a seis vítimas não letais por fatalidade.¹¹ Além disso, as lesões muitas vezes escondem os chamados “homicídios lentos”, registrados como infecções ou outros como *causa mortis*, mas causadas por violência armada ocorrida meses ou anos antes.¹²

Os efeitos psicológicos são, da mesma forma, severos, subnotificados e generalizados. No caso de São Paulo, embora os homicídios tenham diminuído em mais de 70% na última década – uma queda vertiginosa por vezes referida como o “milagre de São Paulo”¹³ – as pesquisas sugerem que a grande maioria das pessoas acha que a “violência” tem aumentado – o roubo armado pode ser o grande culpado. De acordo com uma pesquisa de vitimização recente, mais da metade de todos os brasileiros tem “muito medo” de ser assassinada, e quase um terço acredita que isso pode acontecer dentro dos próximos 12 meses.¹⁴

Estes efeitos não podem ser ignorados, uma vez que as “armas não precisam ser acionadas para serem eficazes. O porte de uma arma muitas vezes simboliza a sua utilização, ou substitui seu uso de maneira muito mais eficaz do que o uso real, se a disposição do usuário para realmente disparar a arma for estabelecida”.¹⁵ Na psique dos brasileiros, e por todas as Américas, esta disposição está firmemente estabelecida por meio de experiência pessoal ou da cobertura onipresente de crimes violentos pela mídia.

Entre as tecnologias mais simples desenvolvidas por seres humanos para ferir outros seres humanos, as armas matam, mutilam e violam diariamente mais direitos em todo o mundo do que muitas armas mais sofisticadas, caras e monitoradas: “Cerca de 60% das violações dos direitos humanos documentadas pela Anistia Internacional envolveram o uso de armas pequenas e leves.”¹⁶ E ainda que uma epidemia de clichês envolva as armas pequenas – a mais famosa (“as verdadeiras armas de destruição em massa”) foi escrita por Kofi Annan¹⁷ – para o desgosto daqueles que defendem a segurança humana, a comunidade internacional ainda não implementou uma resposta proporcional ao dano por elas causado.¹⁸

1 • “Guerra em paz”¹⁹

Por que as armas de fogo não estão entre as mais altas prioridades da comunidade internacional? Por que o controle de armas pequenas não emergiu como um dos principais temas de direitos humanos? O preconceito contra os aspectos “meramente operacionais” (armas são apenas ferramentas) pode ser parcialmente responsável. Mas há mais em jogo. Financiadores muitas vezes relutam quando se trata de financiar organizações e projetos que visam diminuir a violência com armas de fogo, algo visto como excessivamente político.

Financiadores baseados nos Estados Unidos, em particular, parecem resistentes a se envolver com a questão, temerosos da controvérsia em torno do tenso debate nacional sobre armas de fogo. Vários governos europeus que têm despejado recursos em outras iniciativas de controle de armas operam com excessiva cautela no tocante à noção de “não intervenção” em uma área que envolve ‘advocacy’ direto e muitas vezes inflama tempestades políticas. Alguns deles talvez estejam atentos ao fato de que eles próprios são os principais produtores e exportadores de armas pequenas e certas escolhas são ruins para os negócios.

Outro motivo para a falta de atenção em relação a armas pequenas pode ter origem na distinção entre guerra e paz. De maneira franca, o sangue derramado em batalhas geralmente recebe mais atenção – por parte da mídia, da opinião pública, dos tomadores de decisões políticas, doadores e celebridades – do que o sangue derramado nas ruas de favelas e periferias. Obviamente, o conflito armado não pode ser minimizado, uma vez que nos mostra o pior lado da humanidade – atrocidades em massa e a destruição de comunidades ou mesmo países inteiros. Hoje, as armas explosivas e outras armas convencionais causam estragos terríveis em conflitos internos e ataques terroristas em locais distantes como Síria, Líbia, Ucrânia, Iraque, Afeganistão, Sudão do Sul e Paquistão.

Precisamente por causa do horror esmagador da guerra, a atenção, os instrumentos e os conceitos desenvolvidos para intervir neste tipo de violência armada são relativamente robustos e maduros – embora claramente insuficientes. No envolvimento da ONU (institucional, militar e conceitual) em questões de segurança internacional (tenhamos em mente o mandato do Conselho de Segurança, os capacetes azuis e a “responsabilidade de proteger”), há muitos exemplos da primazia da atenção à violência em conflitos em detrimento da violência criminal e interpessoal.

Talvez a distinção mais importante, o desenvolvimento e a operacionalização do Direito Internacional Humanitário (DIH), forneceu o arcabouço conceitual e legal para a maioria dos esforços para reduzir a violência em conflito. Em termos de limitação dos efeitos dos armamentos, a lente de “guerra” – e o uso inteligente da mesma pela sociedade civil – influenciou os grandes esforços empreendidos no controle de armas nas duas últimas décadas. A noção de “efeitos indiscriminados” e de “sofrimento desnecessário” apoiou os esforços para banir as minas terrestres antipessoais (1997) e as bombas “cluster” (2008). A proibição de armas que causam “danos inaceitáveis” importa não apenas para a proteção de civis em conflitos, mas para impedir a sua utilização acidental ou seu desvio para terroristas.

No entanto, apesar do aumento (passageiro, esperamos) decorrente do horrível conflito na Síria, menos de 14% das mortes por violência armada no mundo inteiro entre 2007 e 2012 foram mortes em guerra, face aos 10% em conflitos armados ou ataques terroristas entre 2004 e 2009.²⁰ O número de homicídios no Brasil em 2013 (mais de 56.000) foi maior do que o número de mortes em conflito em todo o mundo para cada ano entre 2004 e 2009!²¹ A realidade é que hoje a grande maioria das pessoas que morrem são feridas ou têm seus direitos violados como consequência da violência ocorrida o fazem em países “em paz”. Este

fato gritante, por alguma razão, continua a ser de difícil entendimento para muitos, que ainda funcionam no âmbito da conceitualmente pura, porém artificial, dicotomia da guerra **ou** paz.

As armas pequenas ocupam um importante espaço na guerra e são fortemente responsáveis pela letalidade nos conflitos anteriormente mencionados, bem como em muitos outros na África, onde o AK-47 é provavelmente responsável por mais mortes que qualquer outro tipo de arma na história. Enquanto a exata proporção de mortes *vis-à-vis* outras armas é incerta, casos avaliados em um estudo mostraram que as armas de fogo causam “entre 20 e 55 por cento de vítimas (mortos e feridos) na maioria dos casos examinados” – com uma vasta gama de percentuais atingindo seu ápice na República do Congo, onde as armas de fogo foram responsáveis por 93 por cento das vítimas. Outra fonte estima que cerca de um terço das mortes em conflito direto, de maneira global, entre 2007 e 2012 foi causado por armas de fogo.²³

Além disso, há razões para crer que, dadas as tendências recentes e previsões para as próximas décadas, mortes violentas em países não envolvidos em conflito se tornarão uma parcela ainda maior da violência armada. Tanto o número de guerras, quanto o de mortes em conflitos diminuirão; a “guerra” é cada vez menos uma competição militar entre os Estados-nações, e sim um conflito interno.²⁴ Na verdade, a guerra civil “tem sido a forma mais prevalente de guerra desde o fim da década de 1950” e foi “responsável pela esmagadora maioria das vítimas diretas da guerra desde os anos 1980: entre 1990 e 2002, conflitos civis foram responsáveis por mais de 90 por cento das mortes em batalha” .²⁵

Mas espera-se que a prevalência da guerra civil diminua, e a diminuição poderá se intensificar. Um estudo prevê “um contínuo declínio na proporção de países com conflito armado interno, de aproximadamente 15% em 2009 para 7% em 2050” .²⁶ Em outras palavras, é provável que as ruas das cidades – e não os campos de batalha – tornem-se um local com proporção ainda maior de mortes intencionais nas próximas décadas.

2 • Armas e a “indústria de direitos humanos”

Além do descrito anteriormente, o “conglomerado de direitos humanos” , tanto no âmbito das Nações Unidas quanto da sociedade civil transnacional, é também responsável pela relativa invisibilidade das armas pequenas – e deveria reavaliar o seu insuficiente engajamento. Sem dúvida, muitas agências multilaterais e organizações da sociedade civil têm dedicado significativos esforços e recursos à arena do “controle de armas” de maneira global – como nos papéis seminais e de liderança da Anistia Internacional durante o processo que culminou no Tratado sobre o Comércio de Armas, ou da Human Rights Watch (e nesse caso, do PNUD) na direção da Convenção sobre Munições Cluster.²⁷

No entanto, a maioria das organizações “tradicionais” de direitos humanos – incluindo aquelas com um alcance mais regional ou nacional – tem dedicado menos atenção às questões ligadas à violência armada e, em particular, às armas pequenas como “ferramentas

de violações dos direitos humanos” *par excellence*.²⁸ A exceção de destaque foi a negociação bem-sucedida do ATT, um importante passo no sentido de ligar as transferências internacionais de armas pequenas (incluídas no escopo do Tratado) ao DIDH.

As violações de direitos humanos perpetradas ou facilitadas por armas não se tornam mais importantes pelo fato das armas terem sido transferidas internacionalmente ou banidas por um instrumento da ONU. Uma grande quantidade de violações de direitos humanos é causada pelo uso indevido de armas de fogo em tempos de paz, independentemente da sua origem – no Brasil, por exemplo, mais de 80% das armas apreendidas em crimes foram produzidas internamente, e a maioria nunca atravessou uma fronteira internacional.²⁹

Se o prisma tradicional do DIH é mal ajustado para a violência armada em suas manifestações mais comuns (a violência armada urbana em países em paz), quais são as perspectivas futuras de uma aplicação mais aprofundada do DIDH quanto ao uso de armas pequenas por agentes do Estado, ou para reduzir a violência por arma de fogo entre civis? Muitos caminhos estão disponíveis para reacender a conexão entre os direitos humanos e a violência armada. Há relatos de que alguns destes foram recentemente considerados por algumas importantes ONGs de direitos humanos, mas de fato ainda não adentraram as estratégias plurianuais e as prioridades de *advocacy*.

Dentro da ONU, opções não faltam. Por exemplo, a integração da violência armada em outros comitês da ONU além do Primeiro (“Desarmamento e Segurança Internacional”), e em particular no Terceiro (“Sociais, Humanitários e Culturais”), que cobre “itens da agenda relativos a uma gama de questões referentes às relações humanitárias, sociais e questões de direitos humanos que afetam pessoas de todo o mundo” .³⁰ Tais ações poderiam ajudar a quebrar alguns dos distintos compartimentos em que as questões de grande preocupação internacional são muitas vezes (desconfortavelmente) colocadas.

Uma nova fronteira particularmente relevante seria a deliberação adequada sobre armas pequenas e violência armada dentro da competência do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, bem como as suas Revisões Periódicas Universais (“UPR” , na sigla em inglês). Surpreendentemente, os UPRs do Brasil em 2012, apenas para ilustrar, exibem quase nenhuma menção à violência armada, mesmo nas seções referentes aos compromissos com o “direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa” ou sugestões referentes à “promoção da segurança pública e de combate à violência” .³¹

Ao contrário, os relatórios cobrem os sucessos e desafios em matéria de homicídios cometidos pela polícia, nas prisões, ou especificamente contra as mulheres e as minorias, mas não o suficiente em termos de violações mais amplas e talvez mais sistemáticas de direitos humanos sofridas pela maioria da população – considerando as 40.000 mortes por armas por ano e os níveis desconhecidos de lesões e assaltos violentos que minam qualquer tentativa de se alcançar “a liberdade face ao medo” .³² Mesmo a pequena parcela da sociedade civil que forma as “partes interessadas” presta quase nenhuma atenção a essa faceta dos

direitos humanos. As UPRs não poderiam ser obrigadas a apresentar e desagregar a incidência e a dinâmica da violência armada em cada país analisado? Se o próprio governo do país nem sempre é capaz de fazê-lo, sem dúvida as partes interessadas da sociedade civil e as “troikas” da ONU poderiam incluir essas informações de maneira mais sistemática.

Neste sentido, um passo bastante promissor está em andamento, posto em prática pela resolução HRC 29/10 (de julho de 2015) sobre os direitos humanos e armas de fogo.³³ A resolução culminará em um relatório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos sobre

*as diferentes formas pelas quais a aquisição, a posse e o uso de armas de fogo por civis foram efetivamente regulamentados, com vista a avaliar a contribuição de tal regulamentação para a proteção dos direitos humanos, em particular o direito à vida e à segurança pessoal, e identificar melhores práticas que possam orientar os Estados a desenvolverem regulamentação nacional mais relevante, se julgarem necessário.*³⁴

Como passo seguinte, cerca de uma década mais tarde, quem sabe o Conselho de Direitos Humanos da ONU possa indicar outro “Relator Especial das Nações Unidas sobre a Prevenção das Violações de Direitos Humanos Cometidas com Armas Pequenas Porte e Leves” ?

Esta perspectiva essencial foi usada pela ONU durante o mandato da relatora especial das Nações Unidas Barbara Frey (2002-2006), resultando em um relatório inovador.³⁵ Este documento de 2006 destacou que as armas pequenas são “ferramentas utilizadas para violar os direitos humanos” em uma variedade de níveis: o direito à vida; à segurança da pessoa; à liberdade de reunião, de associação, de movimento; de expressão; o direito à educação; o direito aos cuidados de saúde, entre outros.³⁶ Na verdade, “por serem portáteis e altamente letais, as armas pequenas têm o poder de transformar uma violação básica em uma violação profunda de direitos humanos” .³⁷ Assim, Frey observa que sob o DIDH “o Estado pode ser considerado responsável por violações cometidas com armas pequenas de particulares em duas situações: quando os indivíduos armados estiverem operando sob a autoridade do Estado; e quando o Estado não agir com a devida diligência para proteger os direitos humanos” .³⁸ Em outras palavras, os governos nacionais podem ser considerados legalmente responsáveis por violações de direitos humanos com armas pequenas, não apenas quando cometem o ato, mas também por omissão.

Certamente, o primeiro caso é uma área muito necessitada de melhorias, especialmente em países como o Brasil, dado o mau uso das armas de fogo pelas forças policiais. Apesar das normas internacionais e protocolos operacionais para o uso da força,³⁹ a letalidade policial em muitas sociedades é muito mais alta que o aceitável. Por exemplo, no Brasil, estima-se que a polícia (militar) mate uma média de cinco pessoas por dia (um total de 1.890 pessoas em 2012, 351 dessas em São Paulo – cerca de 20% de todos os homicídios na cidade).⁴⁰ Como em muitos países, o aspecto mais central dos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Agentes da Lei não foi completamente transposto para a legislação nacional.⁴¹

Poderia a sociedade civil aumentar esforços para restringir o uso indevido de armas de fogo por forças do Estado por meio da implantação estratégica do DIDH? E para além disso, poderiam os cidadãos que sofrem com altos níveis de violência armada contar com recursos legais para pressionar seus países a abordarem a questão, mesmo que os caminhos internos para melhorar a legislação e as políticas públicas pareçam bloqueados? Estas são perguntas sinceras e abertas que especialistas em direito internacional e direitos humanos como a Anistia Internacional, a Conectas e a Human Rights Watch poderiam responder.

Para atender a um “padrão de diligência razoável no tocante à regulamentação da posse e do uso de armas de fogo”, segundo o relatório de Frey,

orientações adequadas devem incluir as seguintes ações do Estado em relação às armas pequenas: licenciamento para impedir a posse de armas por pessoas que possam fazer mau uso das mesmas, exigir o armazenamento seguro de armas de fogo, requerer o rastreamento de informações por parte dos fabricantes, investigar e reprimir aqueles que fazem uso indevido de armas pequenas, e oferecer anistias periódicas para remover de circulação as armas pequenas indesejadas.⁴²

Quantos países no mundo fracassam atualmente em relação a esses padrões – e não poderiam os defensores de direitos humanos pressioná-los a lidar com esse fracasso usando esta perspectiva? Além disso, estaria a sociedade civil fazendo todo o possível a respeito da recomendação principal do relatório sobre o “mau uso” de armas pequenas em “tempos de paz”? Especificamente, “a comunidade de direitos humanos poderia contribuir para o debate internacional sobre armas pequenas através da elaboração de um modelo de princípios de direitos humanos sobre a responsabilidade do Estado pela prevenção e investigação de violações dos direitos humanos causados por indivíduos e grupos armados” – isso foi alcançado?

Defensores e organizações de direitos humanos podem fazer mais, integrando melhor a violência armada às estruturas e fóruns de direitos humanos, conceitualmente “estendendo” o DIDH ao combate à violência urbana, apoiando os esforços em matéria de políticas públicas e leis nacionais de controle de armas, tentando reduzir os níveis de produção de armas de fogo e estoques, abordando questões culturais de demanda por armas de fogo entre os jovens. Todas devem fazer parte de um conjunto de ferramentas para a sociedade civil que se preocupa com a proteção dos direitos humanos.

3 • Um maior enfoque na violência armada poderia reforçar a gramática dos direitos humanos no Brasil?

Nem todas as ações precisam ocorrer internacionalmente, nem serem conduzidas por agências e organizações das Nações Unidas baseadas no Norte Global; pelo contrário, venho

argumentando que a maioria dos esforços e recursos para combater as violações dos direitos ligadas às armas deve ser gasta em nível nacional por aqueles mais próximos e conscientes das comunidades sob ameaça.⁴⁴ E a ameaça é real e constante: estima-se que 70% dos homicídios anuais no Brasil são cometidos com armas de fogo.⁴⁵ Estes números não englobam os feridos, nem aqueles que não foram diretamente atingidos, mas ainda assim vivem em um constante estado de medo, com todas as limitações que isso implica para o cumprimento de seus direitos básicos, como educação, opinião/expressão, cultura, circulação e reunião/afiliação.

Defensores de direitos humanos devem ganhar fluência nas características das armas utilizadas na violência. Em São Paulo, 61% de todos os homicídios cometidos na cidade em 2012 e no primeiro semestre de 2013 foram cometidos com uma arma.⁴⁶ Uma investigação englobando todas as armas apreendidas pela polícia em 2011 e 2012 (mais de 14.000 armas de fogo) mostrou que a grande maioria das armas usadas em crimes violentos eram armas curtas, de relativa baixa tecnologia, feitas no Brasil, e muitas vezes bastante antigas. Quase 60% de todas as armas eram revólveres, 32% eram pistolas; 78% haviam sido produzidas no Brasil (quase inteiramente pela empresa Taurus) e 14% antes de 1980, incluindo 2% produzidas na década de 1950 – apenas 10% eram “novas” (produzidas desde 2010). Dentro do universo de armas ligadas a homicídios, quase 97% eram armas curtas (revólveres e pistolas).⁴⁷ Outro estudo determinou que a prevalência de armas de fogo em circulação é fortemente e sem dúvida correlacionada com maiores taxas de homicídio, estimando que para cada 18 armas retiradas das ruas de São Paulo, uma vida foi salva.⁴⁸

Estes detalhes são essenciais porque, de maneira simplista, a segurança é um direito humano fundamental não cumprido para os brasileiros – e muitas outras nações em todo o Sul Global – e na maioria das vezes este direito é violado com uma arma. Desta forma, ONGs de direitos humanos “tradicionais” trabalhando tanto em nível nacional quanto local devem aumentar os seus esforços para a redução da violência armada. Claro que, dada a especialização, o financiamento limitado, os diferentes interesses e as prioridades políticas, nenhuma organização pode trabalhar com todos os direitos humanos de todos os brasileiros. Temas, populações ou regiões são devidamente focados a fim de tentar influenciar a política e a prática pública em uma dada seção transversal de um país enorme – maior do que os EUA continental e com uma população semelhante à da França, da Alemanha e do Reino Unido combinadas.

A situação dos direitos humanos de muitos grupos historicamente desfavorecidos continua dramática no Brasil, sejam eles as populações indígenas, as pessoas com deficiência, os indigentes urbanos, ou a comunidade LGBTI. A escravidão ainda não foi totalmente erradicada e o acesso à educação, água/saneamento e aos direitos culturais é desigual, na melhor das hipóteses. Até mesmo grupos que não são minoria, como as mulheres e os negros, têm seus direitos sistematicamente ameaçados ou violados. Há uma grande quantidade de trabalho a ser feito e grandes esforços precisam ser empreendidos em qualquer subtema do trabalho por direitos humanos no Brasil. Estes compartimentos inevitáveis, por sua vez, levam muitos brasileiros a questionar quem se beneficia dos esforços para defender e promover os ditos direitos humanos – como se estivéssemos em um jogo de soma zero, em vez de um em que toda melhoria beneficia o país como um todo.

No Brasil, um país ainda socialmente conservador em essência, essa mentalidade arcana tem sido particularmente prevalente em questões ligadas ao direito e à ordem ou à “segurança pública”, a rubrica sob a qual todas as questões de criminalidade e violência são colocadas. No Brasil, uma sociedade que privilegia a repressão sobre a prevenção e a mediação para reduzir a violência, a agenda de direitos humanos tem sido ridicularizada, percebida como uma sociedade que se preocupa com os criminosos em detrimento dos “cidadãos de bem” (como se a vida pudesse comportar essas dicotomias simplistas). Este ponto de vista é talvez melhor encapsulado em dois provérbios infames, mas prevalentes: “direitos humanos para humanos direitos” e “bandido bom é bandido morto”. Tal mentalidade, assustadoramente generalizada – uma pesquisa recente descobriu que 50% dos entrevistados concordaram com o último⁴⁹ –, continua a ser um obstáculo importante para aqueles que trabalham na intersecção dos direitos humanos e da segurança no Brasil.

Claro que proteger as minorias, os oprimidos, os vulneráveis e os menos privilegiados é a razão de ser do trabalho por direitos humanos, e esses esforços devem ser priorizados, apoiados e financiados no Brasil, uma vez que estão longe de estarem consolidados. No entanto, existem grandes áreas dos direitos dos brasileiros que tendem a ser sistematicamente violadas, diariamente, sem muitos defensores.⁵⁰ Em vez de propostas antagônicas, essas facetas são complementares e parte integrante da própria dinâmica que causa grande parte da violência no Brasil – seja por criminosos, cidadãos comuns, ou pelo Estado.

Com o devido cuidado para não destituir os demais esforços essenciais, nem replicar infelizes mantras sobre “cidadãos de bem”, no Brasil o direito à segurança e à liberdade face ao medo às vezes é relegado a um segundo plano dentro da visão tradicional de defesa dos direitos humanos. Isso, por sua vez, muitas vezes reforça o insustentável *status quo*, prendendo os conceitos básicos dos direitos humanos em uma visão por vezes impopular, enquanto, na realidade, deveria ser alçado a uma percepção de um bem universal, positivo. Sem brincadeira: no Brasil muitos são contra os direitos humanos em razão do quão contaminado o conceito se tornou.

Não surpreende o fato de que a chamada “segurança pública” seja a área com menor evolução normativa desde a ditadura militar. Nos atuais esforços para combater a violência sob uma democracia, o Estado e a sociedade civil no Brasil ficaram com o fardo das ferramentas ineficazes e desumanas de uma ditadura. Indiscutivelmente uma concessão para se manter algum poder na esfera militar, o legado nefasto foi mantido e consolidado pela Constituição de 1988.⁵¹ O artigo 144 da Constituição mantém duas forças policiais: Civil, para investigar crimes, e Militar, para o policiamento de rua e a “preservação da ordem pública”. A ênfase não está nos direitos fundamentais; se percebida em contradição, a proteção da ordem pública ou do Estado tem precedência sobre a segurança do cidadão. Assim, quando a polícia uniformizada nas ruas – sob estrita hierarquia, treinamento, métodos e, cada vez mais, equipamentos militares – percebe uma ameaça à essas instâncias, ela se sente justificada no uso de meios violentos contra os direitos básicos dos seus concidadãos.

Com esses parâmetros obsoletos, e as práticas que eles perpetuam, direitos básicos são abusados diariamente no Brasil. As pessoas nas favelas temem a morte por brutalidade policial ou por traficantes de drogas (e pelas onipresentes *balas perdidas*), enquanto as classes superiores temem perder seus bens materiais para os criminosos. Mas a maioria dos brasileiros teme o fim da sua vida a qualquer minuto. Como indicado no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, “todos têm o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” .

Em termos sem dúvida excessivamente simplistas, enquanto aqueles oprimidos pelo Estado (prisioneiros, vítimas da violência policial, moradores de favelas desprovidos de serviços básicos) são (mal e nominalmente) protegidos pelo conceito de direitos humanos e por seus heroicos defensores no Brasil, outros, oprimidos pela violência armada sistêmica – seja por ação do Estado, omissão, ineficiência ou total abandono – acreditam que a eles não é provido tal escudo. Portanto, pode-se argumentar que, no contexto brasileiro, esforços para reduzir os níveis de violência armada (em especial os homicídios e as ameaças para a saúde psicológica imposta por roubos) são essenciais para cumprir os direitos humanos básicos de milhões – e poderiam, por sua vez, oferecer a esperança de fazer com que esses milhões familiarizem-se e aceitem gramática e os conceitos básicos de direitos humanos.⁵²

As prioridades para os esforços de direitos humanos no Brasil, por definição, não serão as mesmas que daqueles países que se encontram em pontos diferentes de sua evolução política e socioeconômica. Não se pode esperar, portanto, que os moldes em torno dos esforços de proteção dos direitos humanos – sejam eles conceituais, retóricos, políticos ou operacionais – emulem sempre perfeitamente as prioridades internacionais; uma interpretação “tamanho único” dos direitos humanos “clássicos” pode resultar em encaixe desconfortável. Os direitos humanos são universais, mas a maneira como eles são ameaçados, o caminho para alcançá-los, e a semântica mobilizada para fazê-lo diferem drasticamente.

Portanto, no caso do Brasil, talvez seja a hora de repensar algumas suposições e conceitos, tornando-os – ou oferecendo alternativas – mais adequados às realidades dos locais onde a maioria das pessoas estão sendo mortas, feridas e aterrorizadas.

Um amplo espectro de esforços para garantir a segurança – incluindo a diminuição dos fatores de risco (álcool e abuso de drogas, pobreza/desigualdade econômica, falta de habilidade de conciliação); os esforços de prevenção junto à juventude; e mudanças institucionais (reforma da polícia e do sistema de justiça criminal que aborde o encarceramento em massa e a fracassada “guerra às drogas”) são componentes essenciais do trabalho de direitos humanos no Brasil. Da mesma forma, ações de *advocacy* para um melhor controle das “ferramentas de violações dos direitos humanos” deve tornar-se uma prioridade. Neste sentido, focar a violência armada pode auxiliar no resgate dos conceitos básicos de direitos humanos do lugar distorcido e impopular em que atualmente se encontra no Brasil, proporcionando uma ponte semântica e política entre aqueles que atualmente defendem e os que depreciam os direitos humanos.

NOTAS

1 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every body counts* (Cambridge: Cambridge University Press, May 2015), acesso em 7 out. 2015, <http://www.genevadeclaration.org/en/measurability/global-burden-of-armed-violence/gbav-2015/executive-summary.html>.

Armas pequenas são individuais e portáteis, tais como revólveres, pistolas, rifles, espingardas de assalto e metralhadoras leves. Embora muitas vezes agrupadas juntamente com armas leves (metralhadoras pesadas, lança-granadas, antiaéreos portáteis, armas antitanque, como MANPADS) sob a rubrica de "armas pequenas e leves", as categorias são bastante distintas no que tange à produção, regulação, utilização e proliferação.

2 • United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data* (Vienna: UNODC, 2014), acesso em 7 out. 2015, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

"Quase três bilhões de pessoas vivem em um grupo em expansão de países com taxas relativamente baixas de homicídio, muitos dos quais, particularmente na Europa e na Oceania, continuaram a experimentar uma diminuição em suas taxas de homicídios desde 1990. No extremo oposto da escala, quase 750 milhões de pessoas vivem em países com níveis elevados de homicídios, o que significa que quase metade de todos os homicídios ocorre em países que compõem apenas 11 por cento da população mundial e cuja segurança pessoal ainda é uma grande preocupação para mais de 1 em cada 10 pessoas no planeta."

3 • UNODC, *Global Study*.

4 • José Antonio Ortega Sánchez, "For the fourth consecutive year, San Pedro Sula is the most violent city in the world," *Seguridad, Justicia y Paz*, January 19, 2015, acesso em 7 out. 2015, [http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-](http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-estadistico/send/5-analisis-estadistico/199-the-50-most-violent-cities-in-the-world-2014)

[estadistico/send/5-analisis-estadistico/199-the-50-most-violent-cities-in-the-world-2014](http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-estadistico/send/5-analisis-estadistico/199-the-50-most-violent-cities-in-the-world-2014).

5 • UNODC, *Global Study*; Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.

6 • De acordo com o relatório *Global Burden of Armed Violence 2015* (Secretaria da Declaração de Genebra), armas de fogo foram usadas em 44,1 por cento de todas as mortes violentas, em uma média anual de 197.000 mortes, no período entre 2007-12.

7 • *Ibid*.

8 • A atenção à rubrica precisa ou a semântica de uma determinada estatística é essencial, pois muitas vezes termos são erroneamente utilizados como intercambiáveis (violência, violência armada, violência por arma de fogo, , violência criminal, mortes violentas, homicídios, etc.) para mascarar diferenças importantes nas metodologias e definições.

9 • Veja Matthew Miller and David Hemenway, "Guns and Suicide in the United States," *New England Journal of Medicine* 359 (September 4, 2008): 989–91, acesso em 7 de out. 2015, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp0805923>; Madeline Drexler, "Guns & Suicide: The Hidden Toll," *Harvard School of Public Health*, 2014, acesso em 7 de out. 2015, <http://www.hsph.harvard.edu/news/magazine/guns-suicide-the-hidden-toll/>.

10 • Graduate Institute of International and Development Studies, *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers* (Geneva: 2013), acesso em 7 out. 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2013.html>.

11 • Anna Alvazzi del Frate, "A Matter of Survival: Non-lethal Firearm Violence," *Small Arms Survey 2012*, Graduate Institute of International and Development Studies (Geneva: 2012), 78–105, acesso em 7 out. 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-03-EN.pdf>.

12 • Cate Buchanan, ed., *Gun Violence, Disability and*

- Recovery* (Sydney: Surviving Gun Violence Project, 2014).
- 13 • Melina Risso, "Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective," *Stability: Jornal Internacional de Segurança e Desenvolvimento* 3, no.1 (13 de Maio, 2014), acesso em 7 out. 2015, <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.do/21>.
- 14 • Ministério da Justiça, Senasp, PNUD, *Pesquisa Nacional de Vitimização* (Brasília: Datafolha/Senasp/Crisp, 2013).
- 15 • Michael Ashkenazi, "What Do the Natives Know: Societal Mechanisms for Controlling *Small Arms*" in *Small Arms, Crime and Conflict: Global Governance and the Threat of Armed Violence*, ed. Owen Greene and Nicholas Marsh (London: Routledge, 2011), 242.
- 16 • Amnesty International, *Killer Facts: the impact of the irresponsible arms trade on lives, rights and livelihoods* (London: May 2010), acesso em 7 out. 2015, https://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/killer_facts_-_the_impact_of_the_irresponsible_arms_trade_on_lives_rights_and_livelihoods_0.pdf.
- 17 • Kofi Annan, *We the Peoples* (New York: UN Secretary-General, 2000), 52, acesso em 7 out. 2015, http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf.
- 18 • Esforços internacionais como o UN Programme of Action on Small Arms and Light Weapons (United Nations, *Programme of Action Implementation Support System: POA-ISS, Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. 2001, acesso em 7 out. 2015, <http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>), e o UNODC Firearms Protocol ((United Nations, General Assembly, *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, A/RES/55/255, 8 June 2001, acesso em 7 out. 2015, http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf) são dignos de atenção, ainda que decepcionantes em seus resultados verificados. Para obter uma perspectiva, Daniel Mack and Guy Lamb, "Firing Blanks: The Growing Irrelevance of the UN Small Arms Process", *IPI International Peace Institute*, August 21, 2014, acesso em 7 out. 2015, <http://theglobalobservatory.org/2014/08/firing-blanks-growing-irrelevance-un-small-arms-process>. Outro esforço liderado pela ONU, as Normas Internacionais de Controle de Armas Pequenas (ISACS, <http://www.smallarmsstandards.org>) provavelmente será mais impactante, embora por concepção quaisquer reformas se darão em nível nacional.
- 19 • Esta seção e a próxima foram adaptadas a partir de uma publicação anterior, "Instituto Sou da Paz, *What Next? Thoughts for Global Civil Society Working on Arms Control and Armed Violence Reduction* (São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2014), acesso em 7 out. 2015, http://www.soudapaz.org/uplcd/pdf/whatnext_2014.pdf.
- 20 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.
- 21 • Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência: Mortes Matadas por Arma de Fogo* (Brasília: Unesco, 2015, acesso em 3 nov. 2015, <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>, Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.
- 22 • Owen Greene and Nicholas Marsh, eds., *Small Arms, Crime and Conflict: Global Governance and the Threat of Armed Violence* (London: Routledge, 2011), 51, acesso em 7 out. 2015, <https://www.routledge.com/products/9780415567008>.
- 23 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.
- 24 • Nicholas Marsh, "Ambition and activism on the arms trade", *World Peace Foundation*, July 1, 2013, acesso em 7 out. 2015, <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/07/01/ambition-and-activism-on-the-arms-trade>.
- 25 • Greene and Marsh, *Small Arms*.
- 26 • Havard Hegre et al., "Predicting Armed Conflict, 2010- 2050". *International Studies Quarterly* 55, no. 2 (2011): 1-21, acesso em 7 out. 2015, http://folk.uio.no/hahegre/Papers/PredictionISQ_Final.pdf.
- 27 • Poderíamos sugerir que as organizações de direitos humanos deram maior atenção ao DIH do que ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) ou à legislação nacional que protege os direitos humanos nesta área, ainda que na realidade eles sejam complementares,

sobrepondo-se e reforçando-se mutuamente.

28 • Conforme definição da Anistia Internacional.

29 • Brasil, Câmara de Deputados, “CPI do Tráfico de Armas aprova relatório final” *Câmara Notícias*, Brasília, 2006, acesso em 7 out. 2015, <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/95789.html>. Para o caso de São Paulo, veja Instituto Sou da Paz, *De onde vêm as armas do crime? Análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo* (São Paulo: dez. 2013), acesso em 7 out. 2015, http://www.soudapaz.org/upload/pdf/relatorio_20_01_2014_alterado_isbn.pdf.

30 • <http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>.

31 • UN Human Rights Council, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*, 7 March 2012, A/HRC/WG.6/13/BRA/1, acesso em 7 out. 2015, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/116/18/PDF/G1211618.pdf?OpenElement>; *Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council Resolution 16/21*, 22 March 2012, A/HRC/WG.6/13/BRA/2, acesso em 7 out. 2015, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/124/65/PDF/G1212465.pdf?OpenElement>.

32 • Declaração Universal dos Direitos do Homem, preâmbulo: “O advento de um mundo em que os seres humanos devem gozar [...] a liberdade em relação ao medo e à necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum”.

33 • UN Human Rights Council, *Human rights and the regulation of civilian acquisition, possession and use of firearms*, 29 July 2015, A/HRC/29/L.18, acesso em 7 out. 2015, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages/ResDecStat.aspx>.

34 • UN, *Human rights and the regulation*. Apenas seis países se abstiveram durante a votação da resolução: França, Japão, Coreia do Sul, Macedônia, Reino Unido e os EUA; 41 Estados votaram a favor.

35 • UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Final Report Submitted*

by Barbara Frey, Special Rapporteur: Prevention of Human Rights Violations Committed with Small Arms and Light Weapons, 27 July 2006, A/HRC/Sub.1/58/27, acesso em 7 out. 2015, <http://www.refworld.org/docid/45c30b560.html>.

36 • UN, *Final Report Submitted*.

37 • *Ibid.*

38 • Barbara A. Frey, “Small arms and light weapons: the tools used to violate human rights,” *Disarmament Forum*, UN Institute for Disarmament Research (2004): 37–46, acesso em 7 out. 2015, http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art2140.pdf.

39 • United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (Havana, Cuba: OHCHR, 27 August to 7 September 1990), acesso em 3 out. 2015, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.

40 • Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 7*. (São Paulo: 2013), acesso em 7 out. 2015, http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf.

41 • “Governos e organismos de aplicação da lei devem adotar e implementar regras e regulamentos sobre o uso da força e armas de fogo contra pessoas por agentes da lei” (OHCHR, Princípios Básicos).

42 • Barbara Frey, *Preliminary report on the prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons*, University of Minnesota, Humans Rights Library, E/CN.4/Sub.2/2003/29, 25 June 2003, acesso em 7 out. 2015, <http://www1.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2003.html>.

43 • Frey, *Preliminary*.

44 • Veja “The Return of the Nation-State?” em Instituto Sou da Paz, *What Next?*

45 • Waiselfisz, *Mapa da Violência*.

46 • Instituto Sou da Paz, *Homicídios na Cidade de São Paulo: Diagnóstico das Ocorrências Registradas entre janeiro de 2012 e julho de 2013* (São Paulo, 2013), acesso em 7 out. 2015, <http://www.soudapaz.org>.

org/upload/pdf/conhecimento_homicidios_sp_em_2012_web_isbn.pdf.

47 • Instituto Sou da Paz, *De onde vêm*.

48 • Daniel R.C. Cerqueira, “Causas e consequências do crime no Brasil” (Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010), acesso em 7 out. 2015, http://www.comunidadessegura.org/files/TESE_DOUTORADO_CERTIFICADA_DANIEL_CERQUEIRA.pdf. Para adaptação em inglês, veja Peter Batchelor and Kai Kenkel, ed. *Controlling Small Arms: Consolidation, innovation and relevance in research and policy* (London: Rutledge, 2013).

49 • Rogério Pagnan, “Metade do país acha que ‘bandido bom é bandido morto’, aponta pesquisa,” *Folha de S.Paulo*, out. 5, 2015, acesso em 7 out. 2015, <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1690176-metade-do-pais-acha-que-bandido-bom-e-bandido-morto-aponta-pesquisa.shtml>.

50 • Talvez haja um paralelo entre esta citação e uma feita pelo ex-prefeito de Nova York, Michael

Bloomberg: “Cada americano tem o direito de andar na rua sem ser alvejado pela polícia por causa de sua raça ou etnia. Ao mesmo tempo, cada americano tem o direito de andar na rua sem ser assaltado ou morto. Ambas são liberdades civis”.

51 • De maneira significativa, em vez de se encontrar sob o capítulo sobre “direitos e garantias fundamentais”, o artigo sobre “segurança pública” aparece sob a rubrica de “Defesa do Estado e das instituições democráticas”.

52 • Conforme dito, este reconhecimento não deve nos distrair de outras questões de direitos humanos na tentativa de criar ou influenciar intervenções de políticas públicas. Permanece essencial continuar a enfatizar o compromisso e as tentativas de influenciar os atores do governo que têm historicamente perpetrado violações sistemáticas dos direitos humanos de populações específicas, tais como esforços para conter a violência desproporcional/ilegal de forças policiais e tratamento degradante de prisioneiros.



DANIEL MACK – *Brasil*

Daniel Mack é um consultor independente que trabalha com redução da violência armada e questões de segurança internacional. Ele possui mestrado em Relações Internacionais (MSFS) pela Universidade de Georgetown (EUA). Ele trabalhou por nove anos na ONG Instituto Sou da Paz, no campo do controle de armas, tanto no Brasil como também em esferas regionais e globais. Além disso, ele foi copresidente da coalizão *Control Arms* e membro do Conselho Consultivo Internacional da Rede Internacional de Ação sobre Armas Pequenas (IANSA), entre outros. Atualmente, ele é membro da equipe editorial da publicação ATT Monitor.

contato: https://medium.com/@daniel_mack

Recebido em outubro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

O CUSTO HUMANO DO BOMBARDEIO ÀS CIDADES

Maya Brehm

• *Como o debate internacional sobre armas explosivas* •
negligencia os direitos humanos

RESUMO

O uso de armas explosivas (bombas aéreas, foguetes, granadas de artilharia, etc.) nas cidades, vilas e aldeias causa imenso sofrimento aos civis. Há cada vez mais apoio em nível internacional para o desenvolvimento de um compromisso político que aborde este problema humanitário e defina um padrão sólido contra o uso de armas explosivas de longo alcance em áreas povoadas. Considerações de direitos humanos têm estado, em grande parte, ausentes deste debate. Este artigo ilustra o impacto negativo da violência explosiva no gozo dos direitos humanos por meio de uma análise jurisprudencial. Ele argumenta que uma perspectiva de direitos humanos pode ajudar as vítimas de violência explosiva a realizar plenamente os seus direitos e apoiar os esforços com vistas a provocar mudanças nas políticas e práticas militares reduzindo assim os danos causados aos civis.

PALAVRAS-CHAVE

Bombardeio | Deslocamento | Armas explosivas | Direito internacional dos direitos humanos |
Direito internacional humanitário | Proteção de civis

“É por causa dessas bombas, das explosões intermináveis, que eu deixei minha casa. Eu fui embora poucos meses depois de ter dado à luz... Durante a viagem, carreguei meu bebê. Eu tenho outros filhos e gostaria de ter podido carregá-los, mas eu não podia – então eles tiveram que andar por si próprios. As pessoas estavam morrendo ao nosso redor, as casas se tornaram escombros.”¹ Neste depoimento, uma mulher síria descreve as consequências do bombardeio ao seu bairro, no decurso do conflito que tomou conta da Síria desde 2011. Em face da imensa devastação causada pelo bombardeio, muitas pessoas da Síria, Iraque, Ucrânia, Iêmen e outros lugares muitas vezes não têm escolha a não ser fugir de suas casas e buscar refúgio em outro lugar.² O uso de armas explosivas em áreas povoadas é uma das principais causas de deslocamento da população e um dos motores da estarrecedora crise de refugiados que o mundo enfrenta hoje.³

De acordo com um importante estudo, armas explosivas como bombas aéreas, projéteis de artilharia, morteiros, foguetes ou dispositivos explosivos improvisados matam e ferem dezenas de milhares de civis todos os anos.⁴ Armas explosivas causam danos principalmente pela projeção de explosão e por conta dos estilhaços que se espalham a partir do ponto de detonação.⁵ Quando essas armas são usadas em uma área povoada, como uma cidade, vila ou aldeia, os civis representam cerca de 90% das vítimas diretas.⁶

Armas explosivas também danificam casas e empresas, bem como escolas, hospitais, água, saneamento, eletricidade e outras infraestruturas públicas vitais para a população civil. Recusa de acesso a cuidados de saúde e educação, perda de meios de subsistência e deslocamento forçado estão entre as consequências indiretas desta forma de violência armada.

A violência explosiva é um fenômeno geograficamente diverso que afeta alguns países mais que outros. De acordo com uma pesquisa, entre 2011 e 2014, a violência explosiva foi particularmente prevalente no Iraque, Síria, Paquistão e Afeganistão.⁷ Em 2014, um número muito elevado de vítimas civis foi registrado em Gaza e na Nigéria, e durante os primeiros sete meses de 2015 mais civis morreram e foram feridos por armas explosivas no Iêmen que em qualquer outro país do mundo.⁸

Os agentes humanitários e tomadores de decisões políticas reconhecem cada vez mais o uso de armas explosivas em áreas povoadas como um desafio crucial à proteção de civis em conflitos armados.⁹ O problema humanitário é particularmente grave com o uso de bombas enormes, foguetes não guiados, bombas de fragmentação, lançadores de foguetes de tambor múltiplo ou outras armas explosivas que afetam uma ampla área com explosão e fragmentação.¹⁰ Organizações da sociedade civil pertencentes à Rede Internacional sobre Armas Explosivas (INEW, na sigla em inglês) clamam, portanto, por um compromisso internacional capaz de ajudar a proteger os civis acabando com o uso de armas explosivas com efeitos de amplo alcance em áreas povoadas¹¹ – clamor este refletido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV),¹² pelo Secretário-Geral das Nações Unidas e outros representantes de alto nível das Nações Unidas.¹³ Em setembro de 2015, funcionários de governo e representantes de organizações internacionais e da sociedade civil reuniram-se em Viena (Áustria) para iniciar discussões sobre tal compromisso político.¹⁴

A dimensão dos direitos humanos sobre a violência explosiva não recebeu atenção exclusiva nessas discussões. O debate centrou-se em questões sobre a conformidade com o Direito Internacional Humanitário (DIH), o corpo do direito internacional que rege o uso de armas para a condução das hostilidades (combate) durante um conflito armado.¹⁵ O foco sobre o DIH não é surpreendente, considerando que os Estados tendem a reservar as armas explosivas para o combate militar e geralmente não os usar em operações de aplicação da lei, que são regidas pelas normas de direito internacional dos direitos humanos (DIDH) sobre o uso da força.

O DIDH é, contudo, um quadro jurídico pertinente para tratar danos causados por armas explosivas. Em primeiro lugar, a proteção aos direitos humanos não cessa em tempos de conflito armado.¹⁶ Em segundo lugar, a linha entre combate e policiamento é muitas vezes contestada e aparentemente cada vez mais tênue.¹⁷ O DIDH foi projetado para proteger e promover os direitos e liberdades que todos os seres humanos têm de desfrutar em virtude de sua humanidade. Ele estabelece o dever dos Estados de proteger estes direitos e fornece procedimentos para evitar e corrigir os abusos de direitos. O papel do DIDH em servir de remédio para vítimas e sobreviventes de violência explosiva pode ajudá-los a efetivar plenamente os seus direitos. Sua ênfase na prevenção é capaz de apoiar os esforços em curso que visam reduzir os malefícios do uso de armas explosivas em áreas povoadas.¹⁸ O restante deste artigo ilustra o impacto negativo da violência explosiva no gozo dos direitos humanos e explora brevemente potenciais benefícios e alguns obstáculos para uma abordagem orientada para os direitos humanos.¹⁹ Estas perguntas são exploradas sob o prisma de casos selecionados de direitos humanos.

1 • Armas explosivas e o gozo dos direitos humanos

A – A perda da vida e os ferimentos que ameaçam a vida

Qualquer uso de arma explosiva impõe riscos que impactam negativamente o gozo de uma vasta gama de direitos humanos, e mais diretamente, o direito à vida. Os efeitos das armas explosivas colocam vidas em risco e, portanto, levantam questões potenciais no âmbito do direito à vida, independentemente de a vítima de fato morrer.²⁰ No entanto, nem toda utilização de força que ameaça a vida equivale a uma violação do direito à vida. O DIDH proíbe a privação *arbitrária* da vida. Para evitar execuções arbitrárias, o DIDH coloca limitações estritas sobre o uso de força potencialmente letal. Embora as normas de DIDH sobre o uso da força não excluam explicitamente o recurso a armas explosivas, a força letal só possa ser utilizada como último recurso, quando absolutamente necessária e de forma estritamente proporcional à realização de um objetivo legítimo de aplicação da lei.²¹ Devido aos seus efeitos de explosão e fragmentação, o uso de armas explosivas é difícil de conciliar com a exigência de planejamento das operações de aplicação da lei que envolvam o uso da força, com a intenção de *minimizar* o risco de perda de vidas tanto em relação às pessoas contra as quais a força é dirigida, quanto a de transeuntes.²²

Mesmo em uma situação em que os policiais estejam enfrentando supostos “terroristas perigosos” o uso de uma arma explosiva pode não ser justificável. Em um caso que lidava com uma “operação antiterrorista” em uma região da Turquia sujeita a estado de emergência, a Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH) considerou impossível compreender como a polícia poderia ter acreditado ser absolutamente necessário responder com tal força – armas de fogo e explosivos (provavelmente granadas de mão) – a ponto de causar várias lesões extremamente graves. A Corte constatou que, embora o recurso à força letal poderia ter sido justificado, o direito à vida de um dos supostos terroristas foi violado, uma vez que o Estado não conseguiu demonstrar que a força usada não foi além do que era absolutamente necessário e estritamente proporcional.²³

Como os efeitos de explosão e fragmentação de uma arma explosiva não podem ser direcionados a um suspeito da mesma maneira que as balas das armas de fogo podem, o uso de armas explosivas também ameaça as vidas dos transeuntes. No início de fevereiro de 2000, forças russas bombardearam a aldeia chechena de Katyr-Yurt com “pesadas bombas de aviação FAB-250 e FAB-500 de alta explosão em queda livre com um alcance de danos superior a 1.000 metros” ,²⁴ supostamente a fim de proteger a vida dos moradores de violência ilegítima. Quarenta e seis civis foram mortos e cinquenta e três ficaram feridos. No caso do bombardeio, a Corte EDH considerou que “usando este tipo de arma em uma área povoada, fora de um período de guerra e sem evacuação prévia dos civis, é impossível atender o grau de cuidado esperado de um organismo de aplicação da lei em uma sociedade democrática” . Na opinião da Corte, o “uso maciço de armas indiscriminadas” esteve “em flagrante contraste” com o objetivo principal da operação (proteger vidas) e “não poderia ser considerado compatível com o padrão pré-requerido de cuidados necessários a uma operação deste tipo envolvendo o uso de força letal por agentes do Estado” . Mesmo que a operação tivesse um objetivo legítimo, a Corte considerou que ela não foi “planejada e executada com a cautela necessária para a proteção da vida da população civil” .²⁵

Na maioria dos casos, portanto, o uso de uma arma explosiva contra ou entre pessoas provavelmente será mais perigoso para a vida humana do que o absolutamente necessário para se atingir um objetivo legítimo de aplicação da lei. Há, no entanto, circunstâncias em que um Estado pode ter justificativas para tomar “medidas excepcionais” , o que “presumivelmente poderia compor o destacamento de forças armadas equipadas com armas de combate, incluindo aviões militares” , nomeadamente, a fim de recuperar o controle sobre o território ou suprimir uma insurgência armada ilegal.²⁶

No entanto, mesmo em operações que efetivamente sejam realizadas para conduzir hostilidades durante um conflito armado (governadas pelo DIH), organismos de direitos humanos têm encontrado dificuldades para conciliar o uso, em uma área povoada, de armas explosivas com efeitos de longa distância considerando o dever dos Estados de respeitar e proteger o direito à vida.²⁷ Em um caso que tratava de munição de fragmentação lançada a partir de um helicóptero da Força Aérea Colombiana em direção à aldeia de Santo Domingo (Arauca, Colômbia) em 13 de dezembro de 1998, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) considerou que “o uso de armas explosivas lançadas a partir de

uma aeronave constitui uma atividade que é necessariamente classificada como perigosa e, portanto, deve ser executada sob condições rígidas de segurança que garantam que apenas o objetivo selecionado será danificado” .²⁸ A Corte concluiu que, dada “a capacidade letal e a precisão limitada” da arma utilizada, “o seu lançamento no centro urbano da vila de Santo Domingo ou nas proximidades” violou as obrigações de precaução do atacante sob o DIH e equivaler a uma violação do direito à vida e do direito à integridade física, psíquica e moral.²⁹

B – Danos mentais, destruição material e deslocamento forçado

O bombardeio não apenas põe em risco a vida, mas também pode causar trauma psicológico grave.³⁰ Muitos peticionários, em casos ligados às armas explosivas, alegam ser vítimas de tratamento desumano ou degradante, por conta de terem testemunhado a morte violenta de um parente próximo, devido à destruição de suas casas e posses, ao seu deslocamento forçado ou ao comportamento das autoridades depois do evento.

Em um caso no qual aldeões curdos da Turquia reclamaram do terror, medo e pânico criado por aviões soltando grandes bombas em suas aldeias, a Corte EDH reconheceu que “testemunhar a morte de parentes próximos ou as consequências imediatas disso” , juntamente com “as respostas totalmente inadequadas e ineficientes das autoridades” , certamente causaram aos reclamantes “sofrimentos que atingem o limiar do tratamento desumano e degradante” .³¹ A Corte descreveu o calvário dos moradores que tiveram que pessoalmente “recolher o que restava dos corpos” , colocar os restos “em sacos plásticos e enterrá-los em uma vala comum” . Considerou ainda que a angústia e o sofrimento causados pela “destruição arbitrária de casas e pertences dos reclamantes” também resultaram em tratamento desumano.³² Este achado se afasta da posição da Corte Europeia em processos anteriores.³³ Se isso sinaliza uma mudança no sentido do reconhecimento como tratamento desumano dos impactos psicológicos potencialmente graves da utilização de uma poderosa arma explosiva em uma área povoada, isso ainda está por ser visto.

Além dos impactos graves para a saúde física e mental, as armas explosivas com efeitos de amplo alcance podem reduzir o ambiente construído a escombros. Mesmo uma única rodada de explosões pode causar danos significativos à propriedade privada.³⁴ Danos materiais podem ter repercussões graves e duradouras sobre a vida de um indivíduo e de toda uma comunidade. A destruição de casas e o deslocamento induzido por explosões podem equivaler a violações do direito ao respeito à vida privada e familiar e ao lar de uma família.³⁵ No caso da Corte anteriormente mencionado, os moradores de Santo Domingo (Colômbia) que sobreviveram a um ataque de munições cluster foram forçados a deixar sua aldeia. A Corte considerou “que a situação de deslocamento interno forçado enfrentada pelas vítimas” aliada a outros fatores efetivaram uma violação do direito à liberdade de circulação e residência.³⁶

Finalmente, o uso de armas explosivas em uma área povoada – especialmente em se tratando do uso extensivo ou repetido – impõe desafios significativos para o cumprimento de uma série de direitos econômicos, sociais e culturais. O relatório da Comissão de Inquérito da ONU

sobre o conflito de 2014 em Gaza ilustra esses desafios em termos austeros.³⁷ A Comissão observou que as operações terrestres israelitas, entre junho e agosto de 2014, envolveram o disparo de “grandes quantidades de armas explosivas, incluindo artilharia, morteiros e foguetes” em áreas densamente povoadas, o que teve “um impacto devastador sobre a população de Gaza, tanto em termos de sofrimento humano, bem como em termos de danos à infraestrutura” .³⁸ A Comissão sublinhou que os danos à infraestrutura pública vital teve um impacto desastroso no gozo da população dos direitos humanos no curto, médio e longo prazo, incluindo os direitos à saúde, a um padrão de vida adequado e à educação.³⁹

2 • Benefícios em termos de reparação e prevenção de uma abordagem de direitos humanos

Uma perspectiva de direitos humanos aplicada à violência explosiva poderia beneficiar vítimas deste tipo de violência e apoiar os esforços destinados a reduzir danos a civis. Mecanismos nacionais, regionais e internacionais de direitos humanos oferecem vias judiciais e quase-judiciais para ajudar as vítimas na efetivação dos seus direitos. A disponibilidade dessas vias de recurso é particularmente importante considerando que o uso de armas explosivas pelo Estado tende a ser governado pelo DIH e tratados de armas, que não concedem às vítimas individuais a capacidade legal para fazer valer seus direitos.⁴⁰

Enquadrar preocupações humanitárias em relação à violência explosiva em termos de direitos humanos faz com que seja mais fácil nos envolvermos com as facetas do padrão do dano para além da morte direta e ferimentos, tendo em conta preocupações mais amplas, como “danos psicológicos, privação e impacto sobre o bem-estar social” .⁴¹ Sob uma perspectiva de DIH, esses aspectos não podem ser facilmente articulados devido ao foco em análises jurídicas a respeito de ataques individuais.⁴² Como os casos discutidos acima ilustram, articular o padrão mais amplo de danos em termos da proibição de tratamentos desumanos, direitos à vida privada e familiar, a liberdade de circulação e residência e direitos econômicos, sociais e culturais abre possibilidades para que as vítimas de consequências indiretas do uso de armas explosivas sejam remediadas. Além disso, as diferentes facetas do padrão de dano, seja ele direta ou indiretamente resultante de violência explosiva, são entendidas como interdependentes. O direito à água potável e ao saneamento, por exemplo, é intrinsecamente relacionado ao direito à saúde, bem como o direito à vida e à dignidade humana.⁴³ O reconhecimento das conexões entre os impactos diretos e indiretos pode promover mudanças nas políticas e práticas militares que não estão limitadas à redução das baixas civis diretas, mas procuram abordar o padrão mais amplo de danos também.⁴⁴

Abordar os danos de violência explosiva dentro sob os parâmetros de direitos humanos também pode estimular a produção de informação. O escrutínio público de incidentes envolvendo armas explosivas normalmente é limitado devido às considerações de segurança nacional e à escassez de informação disponível ao público sobre os processos de tomada de

decisão dos Estados-membros e sobre as regulações a respeito do uso da força explosiva é um desafio importante para efetivamente resolver o problema humanitário. Sob o DIDH, porém, os Estados são obrigados a investigar as alegações de violação do DIDH e do DIH.⁴⁵ Em conformidade com o dever de garantir o respeito ao direito à vida, uma investigação eficaz deve ser realizada sobre as circunstâncias do uso de armas explosivas. Tal investigação deve, entre outras coisas, ser capaz de estabelecer um registro completo e exato da lesão e a causa da morte, e identificar vítimas e agressores.⁴⁶ Em tais investigações, “um nível mínimo de transparência” é necessário do ponto de vista de “ajudar na busca das vítimas pela verdade e o seu direito a um recurso efetivo”,⁴⁷ e a sociedade em geral tem o direito de ter acesso às informações relativas às alegações de violação dos direitos humanos e sua investigação.⁴⁸ O dever de investigar, e os direitos à verdade e à tutela jurisdicional efetiva não têm apenas uma importante função corretiva. Eles também podem promover a transparência sobre as políticas e práticas dos Estados quanto ao uso de armas explosivas e promover o reconhecimento da necessidade de se registrar as baixas de maneira sistemática e precisa como um meio de informar políticas e práticas e evitar danos civis.

Outro benefício potencial de se lidar com a violência explosiva dentro de uma perspectiva de direitos humanos reside na atenção dada pelo DIDH às causas estruturais das violações dos direitos, incluindo o seu contexto regulamentar e institucional. Os Estados têm a obrigação de tomar medidas legislativas, administrativas e outras necessárias para prevenir violações de direitos.⁴⁹ Por esta razão, os organismos de direitos humanos rotineiramente examinam as políticas e práticas aplicadas no uso da força e os vários estágios de tomada de decisão envolvidos na concepção, planejamento, ordenação e supervisão de uma operação.⁵⁰ Conclusões quanto à inadequação do quadro regulamentar podem conduzir a revisão das políticas e práticas com vista à prevenção de futuros danos e violações de direitos. A “jurisprudência vigorosa” desenvolvida por alguns órgãos de direitos humanos pode ser utilizada para orientação detalhada sobre o que é necessário no planejamento e na execução de operações que envolvem a força explosiva.⁵¹ À luz das suas conclusões sobre o impacto devastador sobre os direitos humanos das armas explosivas, a Comissão de Inquérito sobre o conflito de 2014 em Gaza recomendou que Israel reveja suas políticas que regem as operações militares, incluindo, especificamente o “uso de armas explosivas com efeitos de amplo alcance em áreas densamente povoadas”. A Comissão também convidou a comunidade internacional “para acelerar e intensificar os esforços no desenvolvimento de normas legais e políticas que limitem o uso de armas explosivas com efeitos de amplo alcance em áreas povoadas, com vistas a reforçar a proteção dos civis durante as hostilidades”.⁵²

3 • Superando os obstáculos impostos por uma abordagem de direitos humanos

Há, no entanto, uma série de desafios e limitações inerentes a um enquadramento de direitos humanos.⁵³ As vítimas enfrentam obstáculos práticos significativos para fazer

valer seus direitos e receber reparação. Um deles é a dificuldade de provar suas alegações em situações em que mais de um ator pode ter sido responsável pela violência explosiva. Pode ser difícil identificar o ator responsável, especialmente quando o dano resulta de uma arma explosiva de ação retardada (por exemplo, uma mina terrestre) ou uma arma explosiva lançada à distância (por exemplo, artilharia de longo alcance ou ataques aéreos).⁵⁴ Não raro, os Estados negam seu envolvimento em tais casos.

Um caso emblemático ilustra esse ponto. Em outubro de 2000, Ali Udayev e Ramzan Yusupov estavam andando para casa vindos da escola na periferia de Urus-Martan, uma cidade na Chechênia, quando foram mortos por uma explosão. Parentes dos rapazes alegaram que eles morreram em função de “um projétil do tipo Shmel” disparado por tropas russas localizadas nas imediações, enquanto o governo russo argumentou que as mortes poderiam ter resultado do bombardeio de um grupo armado ilegal. Na opinião da Corte EDH, os peticionários não conseguiram apresentar provas suficientemente convincentes para apoiar suas alegações e, portanto, não poderia ser estabelecida sem dúvida razoável que as tropas russas estavam envolvidas nas mortes.⁵⁵ Isto levanta questões importantes sobre o que pode ser esperado de civis, que normalmente não têm conhecimento especializado das tecnologias de armas, no que tange à identificação da fonte de uma explosão.⁵⁶ Especialmente porque, no âmbito de um processo de direitos humanos em que os peticionários individuais acusam agentes estatais de violar seus direitos com armas explosivas, muitas vezes, apenas o Estado tem acesso a informações capazes de corroborar ou refutar essas alegações.⁵⁷

Para superar esse obstáculo e garantir a proteção efetiva dos direitos humanos, é colocada no Estado a responsabilidade de fornecer “uma explicação plausível” quando indivíduos são encontrados feridos ou mortos em zonas sob o controle exclusivo das autoridades do Estado e onde há evidências *prima facie* de que agentes do Estado poderiam estar envolvidos.⁵⁸ A identificação da arma é particularmente importante porque algumas armas explosivas implicam atores estatais diretamente. Se puder ser provado que a arma explosiva foi lançada do ar, por exemplo, seria (pelo menos por hora) razoável supor que um Estado fosse o responsável, “uma vez que aviões presumivelmente militares são de posse exclusiva do Estado”.⁵⁹ Em muitos contextos, o mesmo argumento pode ser usado para “peças de artilharia pesada”.⁶⁰

Além disso, no âmbito de processos de direitos humanos recai sobre o Estado a responsabilidade de fornecer detalhes suficientes sobre os seus processos de tomada de decisão para permitir uma avaliação independente da legalidade dos ataques e da assistência às vítimas na busca pela verdade. Isto se refere, nomeadamente, a informações sobre decisões a respeito da escolha de alvos, incluindo os critérios para a seleção de alvos e precauções incorporadas em tais critérios.⁶¹ Nos casos em que uma corte de direitos humanos é impedida de chegar a conclusões factuais por conta da incapacidade de um governo de enviar informações sem fornecer uma explicação satisfatória para essa incapacidade, a corte pode então fazer inferências a favor do requerente.⁶² A inversão do ônus da prova para o governo não é apenas de valor prático imenso para as vítimas, mas também pode funcionar como um incentivo para que os Estados controlem rigorosamente e documentem corretamente o seu uso da força explosiva.

Em geral, organismos de direitos humanos parecem exigir cada vez mais dos Estados que os mesmos expliquem o uso da força em situações nas quais indivíduos morreram ou foram feridos em área de operações militares onde os petionários podem alegar *prima facie* que as operações militares ocorreram.⁶³ Este “dever emergente de explicar o uso da força”⁶⁴ efetivamente transfere o ônus da prova para o Estado. Isto, esperamos, tornará mais fácil para as pessoas que são prejudicadas pela violência explosiva hoje no Iraque, Síria, Turquia, Ucrânia, Iêmen e em outros lugares fazer valer os seus direitos em processos futuros.

A perspectiva dos direitos humanos poderia também enriquecer o debate político em curso sobre os impactos humanitários das armas explosivas. Por meio de sua ênfase na prevenção e atenção para o contexto regulamentar e institucional referente ao uso da força por parte dos Estados, normas de direitos humanos têm claro potencial para levar à revisão das políticas e práticas militares. Aqueles que trabalham em direção a um compromisso político para acabar com o uso, em áreas povoadas, de armas explosivas com efeitos de amplo alcance podem aproveitar a rica jurisprudência dos mecanismos de direitos humanos sobre o planejamento e a execução de operações de força explosiva. Cercear a violência explosiva pode muito bem ser “o único passo crucial que os Estados podem dar para proteger os civis dos horrores da guerra”.⁶⁵ Isto também ajudaria a abordar algumas das crises subjacentes que forçaram as pessoas a situações de deslocamento e são uma das principais causas da atual crise global de refugiados.

NOTAS

1 • Nick Martlew, *Childhood under Fire: The Impact of Two Years of Conflict in Syria* (London: Save the Children, 2013), 7 – acesso em 13 nov. 2015, http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/Childhood_Under_Fire.pdf.

2 • International Committee of the Red Cross (ICRC), *Explosive weapons in populated areas*, [undated], acesso em 13 nov. 2015, <https://www.icrc.org/en/explosive-weapons-populated-areas>.

3 • United Nations Security Council (SC), “Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict”, UN doc. S/2015/453, 18 June 2015, §31; Simon Bagshaw, “Driving displacement: explosive weapons in populated areas,” *Forced Migration Review*, 41 (2012) acesso em 13 novembro 2015, <http://www.fmreview.org/preventing/bagshaw#sthash.rzXh6EaZ>.

dpuf. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, quase 60 milhões de pessoas são deslocadas à força na atualidade (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Trends 2014: World at War*, 2015, acesso em 13 nov. 2015, <https://www.unhcr.org/556725e69.html>).

4 • Action on Armed Violence (AOAV), “2011-2014: The Impact of Explosive Weapons,” Infographic, acesso em 13 nov. 2015, <https://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/AOAV-Four-years-of-explosive-violence-2011-14-FINAL1.pdf>.

5 • Não há nenhuma definição oficial de arma explosiva e elas não são explicitamente reconhecidas como uma categoria coerente sob a lei internacional, mas o termo é comumente utilizado na literatura médica, militar e científica. Ver, por exemplo, Jonas

A. Zukas and William P. Walters, *Explosive effects and applications* (New York: Springer-Verlag, 1998), 9. Ver também doc ONU. S / 2015/453, §32.

6 • AOA, “Impact of Explosive Weapons”; AOA’s methodology is explained in Jane Hunter and Robert Perkins, *Explosive States: Monitoring Explosive Violence in 2014*, (London: Action on Armed Violence – AOA, 2015), 36-37, acesso em 13 nov. 2015, <https://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/AOAV-Explosive-States-monitoring-explosive-violence-in-2014.pdf>.

7 • AOA, “Impact of Explosive Weapons”.

8 • Hunter and Perkins, *Explosive*; Robert Perkins, *State of crisis: explosive weapons in Yemen*, (London: Action on Armed Violence – AOA and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA, 2015), acesso em 13 nov. 2015, <http://reliefweb.int/report/yemen/state-crisis-explosive-weapons-yemen>.

Devido à metodologia do AOA, a violência explosiva é sub-relatada em ofensivas em grande escala, em que se torna difícil identificar os casos individuais de utilização de arma explosiva. A dependência de relatos da mídia de língua inglesa também pode levar a parcialidades.

9 • O Secretário-Geral das Nações Unidas repetidamente levantou essa preocupação em seus relatórios sobre a proteção de civis em conflitos armados desde 2009. Ver, nomeadamente, UM doc. S/2009/277, 29 May 2009 e UN doc. S/2015/453, 18 June 2015.

10 • Efeitos de amplo alcance podem resultar do fato de que a munição explosiva individual apresenta um grande raio de explosão ou fragmentação, da imprecisão dos resultados de munições individuais, do uso de múltiplas munições explosivas em uma área ou de uma combinação destes fatores.

Uma munição cluster pode conter dezenas ou centenas de submunições explosivas. Após o lançamento, uma munição cluster abre no ar para liberar as submunições, que são dispersas em uma área tão grande quanto o tamanho de vários campos de futebol.

11 • Para mais informações, ver <https://www.inew.org>.

12 • O CICV pede às “partes envolvidas em conflitos para que não usem armas explosivas de amplo impacto em áreas de grande povoamento - por causa de suas consequências devastadoras para a população civil.” “O CICV alertou quanto ao uso inaceitável de armas explosivas em áreas urbanas”, *International Committee of the Red Cross*, News release, October 13, 2014, acesso em 13 de nov. 2015, <https://www.icrc.org/en/document/weapons>.

13 • Para uma compilação das declarações, consulte <http://www.inew.org/acknowledgements>.

14 • A reunião foi convocada pela Áustria juntamente com o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA). A síntese dos debates do presidente será lançada em breve.

15 • Nenhum tratado sobre armas regulamenta ou proíbe o uso de armas explosivas como categoria, apesar de algumas armas explosivas, por exemplo, as munições de fragmentação, terem sido banidas por um tratado. A legalidade da utilização de armas explosivas como um meio de guerra é, portanto, julgada principalmente sob a regra de distinção da DIH, as proibições de ataques indiscriminados e desproporcionais e a obrigação de tomar todas as precauções possíveis para evitar danos civis. Embora o uso de armas explosivas com efeitos de longa distância em locais próximos a concentrações de civis tenha uma alta probabilidade de causar efeitos indiscriminados, o DIH não exclui categoricamente tal uso.

16 • A aplicação do DIDH durante conflitos armados é amplamente aceita hoje em dia, embora as modalidades de interação entre o DIH e DIDH não estejam definitivamente estabelecidas. Alguns direitos humanos podem ser derogados ou restritos em situações de emergência pública que ameacem a vida da nação, que podem incluir situações de conflito armado. Veja United Nations, Human Rights Committee (HRC), CCPR *General Comment no. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11, 31 August 2001.

17 • Em alguns países, a militarização da aplicação da

lei levou as armas explosivas a serem introduzidas no policiamento, tendência que é particularmente pronunciada na luta contra o crime organizado e o terrorismo. Algumas forças policiais estaduais mexicanas foram equipadas com granadas de mão de fragmentação, estilo militar, por exemplo. Veja Hector Guerra, *The use of hand grenades in Mexico: A problem of explosive violence in populated areas? A media review, 2011-2012*, Seguridad Humana en Latinoamérica y el Caribe (SEHLAC), 2013, acesso em 13 nov. 2015, <http://www.inew.org/site/wp-content/uploads/2013/06/Explosive-violence-in-Mexico-Hector-Guerra.pdf>.

18 • Desde o fim da Guerra Fria, os agentes humanitários têm desempenhado um papel cada vez maior na resolução de problemas de armas. Este compromisso tem oferecido abordagens alternativas para o controle de armas e o desarmamento tradicionais e tem dado origem a “regimes de segurança humanitária”, tais como o utilizado para o controle de armas de pequeno porte ou abolição das minas terrestres antipessoais (Denise Garcia, “Humanitarian security regimes” *International Affairs*, 91, no. 1 (2015): 55-75. See also John Borrie and Vanessa Martin Randin, eds., *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action* (Geneva: UNIDIR, 2005); Amanda Moodie and Michel Moodie, “Alternative narratives for arms control: Bringing together old and new,” *Nonproliferation Review* 17, no. 2 (2010): 301-321. Práticas humanitárias de controle de armas e desarmamento se beneficiaram com o surgimento do conceito de segurança humana, que forneceu aos atores humanitários vocabulário com o qual podem enfrentar problemas de tecnologias da violência. (Ritu Mathur, “Humanitarian practices of arms control and disarmament”, *Contemporary Security Policy* 32, no. 1 (2011): 3-19). O conceito de segurança humana também tornou mais aceitável a ligação entre os direitos humanos e o desarmamento e controle de armas. No entanto, apesar de fortes elos conceituais entre

a segurança e os direitos humanos, os dois são ideias separadas e têm funções distintas. A segurança humana e os direitos humanos, sem dúvida, não foram de fato reunidos para efeitos práticos, e os atores envolvidos nos esforços de desarmamento “humanitário” não utilizaram a linguagem dos direitos humanos de maneira sistemática no passado (Kevin Boyle and Sigmund Simonsen, “Human security, human rights and disarmament” *Disarmament Forum* 3 (2004):: 5-14). Mais recentemente, as sólidas articulações sobre questões de direitos humanos nos debates sobre o comércio de armas, o uso de drones armados e o desenvolvimento de armas autônomas podem estar sinalizando que essa situação está mudando. 19 • O foco está no uso de armas explosivas pelos Estados. No entanto, é cada vez mais reconhecido que os atores não estatais que exercem funções de governo e controle sobre território ou populações, particularmente os grupos armados não estatais, também são obrigados a respeitar e proteger os direitos humanos. Além disso, os Estados podem ser responsabilizados, sob certas circunstâncias, por não terem tomado medidas para proteger as pessoas contra violências causadas por atores não estatais. Ver, por exemplo, Andrew Clapham, “obrigações de direitos humanos de atores não estatais em situações de conflito”, *IRRC* 88, no. 863 (de 2006): 491-523.

20 • Ibragim Nakayev, por exemplo, foi ferido no outono de 1999 em um ataque contra a aldeia de Martan-Chu (Chechênia), provavelmente realizado com lançadores de foguetes múltiplos “Grad” ou “Uragan”. No caso que ele levou à Corte EDH a Corte constatou que seus ferimentos, que “incluíam uma ferida feita por fragmentos na cabeça que danificou tecido cerebral e resultou em uma grave deficiência permanente” era “suficiente para levar a reclamação no âmbito do [...] direito à vida [...], não obstante o fato de que, como resultado de intervenções médicas subsequentes, a vida do requerente tenha sido salva”. European Court of Human Rights (ECTHR), *Nakayev v. Russia*, Judgment

(App. no. 29846/05), 21 June 2011, §58.) Veja também referências ao “escopo dos ferimentos do peticionário” em European Court of Human Rights (ECtHR), *Umayeva v. Russia*, Judgment (App. no. 1200/03), 4 December 2008, §74.

21 • United Nations Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (BPUFF), 7 September 1990, Principles 4, 5, 9 and 11; United Nations Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, 17 December 1979, Art. 3.

22 • UN OHCHR, *Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, Principles 3 and 5(b). Veja também European Court of Human Rights (ECtHR), *McCann et al. v. The United Kingdom*, Judgment (Grand Chamber) (App. no. 18984/91), 27 September 1995, §192; European Court of Human Rights (ECtHR), *Esmukhambetov et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 23445/03), 29 March 2011, §146.

23 • Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH), *Mansuroğlu c. Turquie*, Sentença (App. no. 43443/98), 26 de fevereiro de 2008, §§98, 100. B-O original, em francês, retrata as partes relevantes: “il n'est pas possible de comprendre comment [les policiers] ont pu se retrouver dans la nécessité absolue de riposter par une force de frappe – balles et explosifs – ayant causé tant de blessures extrêmement graves [...] la responsabilité de l'Etat se trouve assurément engagée faute pour lui d'avoir pu établir que la force meurtrière utilisée contre Mazlum Mansuroğlu n'était pas allée au-delà de ce qui avait été « absolument nécessaire » et était « strictement proportionnée » à l'un ou l'autre des buts autorisés par l'article 2.”

24 • European Court of Human Rights (ECtHR), *Isayeva v. Russia*, Judgment (App. no. 57950/00), 24 February 2005, §190.

25 • ECtHR, *Isayeva v. Russia*, §§191, 200. Veja, European Court of Human Rights (ECtHR), *Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia*, Judgment (App.

nos. 57947/00, 57948/00 and 57949/00), 24 February 2005, §199 em que a Corte considerou que o lançamento de “12 mísseis S-24 ar-terra não guiados” próximo à aldeia de Shaami-Yurt não foi planejado e executado com a cautela necessária para a vida da população civil e referiu-se à “desproporcionalidade aparente das armas usadas”.

26 • European Court of Human Rights (ECtHR), *Kerimova et al. v. Russia*, Judgment (App. nos. 17170/04, 20792/04, 22448/04, 23360/04, 5681/05 and 5684/05), 3 May 2011, §§246, 248; European Court of Human Rights (ECtHR), *Khamzayev et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 1503/02), 3 May 2011, §§178, 180.

27 • Em uma situação de conflito armado, a proibição do DIDH de assassinato arbitrário continua a aplicar-se, mas o teste para saber se a privação da vida é arbitrária deve ser determinado pelas regras aplicáveis do direito internacional humanitário. Ver, por exemplo, UN doc. A/68/389, 18 September 2013, §61.

28 • Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *Case of the Santo Domingo Massacre v. Columbia*, Judgment, 30 November 2012, Series no. 259, §221.

29 • IACtHR, *Santo Domingo Massacre v. Columbia*, §§229, 242. –B Veja também European Court of Human Rights (ECtHR), *Benzer et al. v. Turkey*, Judgment (App. no. 23502/06), 12 November 2013, §§184-185: “um bombardeio aéreo indiscriminado de civis e suas aldeias pode não ser considerado aceitável em uma sociedade democrática [...] e não é conciliável com qualquer dos fundamentos que regulam o uso de força definidos no artigo 2º § 2º da Convenção ou, ainda, com as regras habituais do direito internacional humanitário ou qualquer um dos tratados internacionais que regulamentam o uso da força em conflitos armados”.

30 • “The Impact of Explosive Violence on Mental Health and Psycho-social Well-being,” *Article 36*, Briefing Paper, September 2013, acesso em 13 novembro 2015, <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2013/09/MENTALHEALTH.pdf>.

31 • ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §182. As bombas foram descritas como sendo MK82s de 227 quilos

e MK83s de 454 quilos.

32 • *Ibid.*, §§209-212. A Corte observou também a “aparente falta de preocupação com a vida humana por parte dos pilotos que bombardearam as aldeias e os seus superiores que ordenaram os bombardeios” e pronunciou-se “impressionado com o fracasso das autoridades nacionais em oferecer a assistência humanitária mínima” no rescaldo do bombardeio.

33 • Em *Esmukhambetov et al. v. Russia*, um caso que tratava do bombardeio aéreo feito à Kogi, um vilarejo checheno próximo ao Daguestão, em 12 de setembro de 1999, o Corte EDH (ECtHR) rejeitou as denúncias de tratamento desumano de todos os petionários menos de um homem, que “testemunhara o assassinato de toda sua família”, seus dois filhos pequenos e sua esposa. Geralmente, a Corte está disposta a aceitar que os membros da família de uma “pessoa desaparecida” e pessoas que tenham assistido à queima premeditada de suas casas possam pleitear serem vítimas de maus-tratos, mas a Corte Europeia até agora distinguiu estes casos dos que envolvem bombardeios e os efeitos de seus destroços. (ECtHR, *Esmukhambetov et al. v. Russia*, §186-190). Veja também, European Court of Human Rights (ECtHR), *Kosumova v. Russia*, Judgment (App. no. 252709), 16 October 2014, §§99-101 (Não violação em relação ao sofrimento mental resultante da perda da filha do petionário por ter sido atingida por fragmentos de bombardeios e a omissão do Estado em investigar a morte corretamente); European Court of Human Rights (ECtHR), *Taysumov et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 21810/03), 14 de maio de 2009, §§112-116 (Não violação em relação à angústia e aflição sofridas como resultado de bombardeios de artilharia à casa do petionário, da morte de seus parentes e da reação das autoridades).

34 • European Court of Human Rights (ECtHR), *Miltayev and Meltayeva v. Russia*, Judgment (App no. 8455/06), 15 January 2013 (violação do direito ao gozo pacífico dos bens de uma pessoa, em relação à destruição de um laboratório fotográfico devido a

um incêndio causado por tiros de tanque).

35 • ECtHR, *Esmukhambetov et al. v. Russia*, §27, 179 (Os moradores da vila de Kogi tiveram que passar o período desde o inverno de 1999 até 2000 em um campo de refugiados na República do Daguestão. A Corte constatou a violação do direito ao respeito à vida privada e familiar e ao lar).

36 • IACTHR, *Case of the Santo Domingo Massacre v. Colombia*, §§266-268.

37 • United Nations, Human Rights Council, “Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict,” UN doc. A/HRC/29/CRP.4, 22 June 2015. Resumo em United Nations, Human Rights Council, “Report of the independent commission of inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1,” UN doc. A/HRC/29/52, 24 June 2015.

38 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §§250, 260. Segundo a Comissão, um hospital e cinco clínicas de cuidados primários de saúde foram destruídos e outros 66 prédios sofreram danos, dizimando ainda mais o já precário acesso aos cuidados de saúde. A destruição ou os danos a 209 escolas, 11 universidades e 285 creches exacerbaram déficits existentes e reduziram ainda mais a disponibilidade e a qualidade da educação. Danos à infraestrutura essencial e danos diretos aos ativos produtivos (agravados pelo bloqueio de Gaza) aumentaram a pobreza e a insegurança alimentar, impactando o gozo de uma vasta gama de outros direitos humanos. A Comissão enfatizou igualmente que certos grupos correm riscos específicos. As pessoas com deficiência sofrem em maior medida por conta de restrições ao acesso e aos cuidados de saúde, e as crianças são particularmente vulneráveis aos obstáculos ligados ao acesso à educação, por exemplo (*Ibid.*, §596).

39 • *Ibid.*, §598.

40 • Mecanismos de justiça penal internacional, tais como o Tribunal Penal Internacional, proporcionam reparação na forma da acusação do autor de uma violação e, em alguns casos, podem determinar reparação às vítimas de

violações do Direito Internacional Humanitário. Para discussão, veja Megan Burke and Loren Persi-Vicentic, "Remedies and reparations," in *Weapons under International Human Rights Law*, ed. Stuart Casey-Maslen (Cambridge: University Press, 2014), 542-89; Liesbeth Zegveld, "Remedies for victims of violations of international humanitarian law," IRRIC 85, no. 851 (de 2003): 497-526.

41 • International Committee of the Red Cross (ICRC), *Explosive Weapons in Populated Areas: Humanitarian, Legal, Technical and Military Aspects, Expert Meeting, Chavannes-de-Bogis, 24-25 February 2015* (Geneva: ICRC, 2015), 14.

42 • Em relação ao DIH, as discussões a respeito dos impactos negativos sobre civis resultantes de danos de infraestrutura giram principalmente em torno de até que ponto os "efeitos reverberantes" podem, devem ou precisam ser levados em conta na avaliação da proporcionalidade e da precaução de um ataque individual. Do lado positivo, parece ser crescente o apoio à visão de que os comandantes devem ter em conta os efeitos previsíveis reverberantes de um ataque em suas determinações legais (ICRC, *Explosive*, 5, 23).

43 • Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment no. 15 (2002)*, UN doc. E/C.12/2002/11, 20 January 2003. A saúde, por sua vez, é um direito humano fundamental indispensável para o exercício de outros direitos, tais como o direito a alimentação, água, moradia, trabalho, educação, dignidade humana e da vida. (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment no. 14 (2000)*, doc ONU. E/C.12/2000/4, 11 August 2000). Para uma breve discussão, veja, por exemplo, Pierre Perrin, "The right to health in armed conflict," in *Realizing the Right to Health*, Swiss Human Rights Book, eds. Andrew Clapham et al., Vol. 3 (Zürich: Rüffer & Rub, 2009), 157-72.

44 • Reconhecer o acesso aos serviços públicos essenciais como um direito legal também fornece normas e orientações para a política de esforços de reconstrução e reconciliação. See, Mara Tignino, "The right to water and sanitation in post

conflict legal mechanisms: An emerging regime?," in *Water and Post-Conflict Peacebuilding*, eds. Erika Weinthal, Jessica Troell and Mikiyasu Nakayama (UK: Routledge, 2014), 383-402.

45 • United Nations Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 16 December 2005, Principle II(3)(b). No que diz respeito ao dever de proteger os civis em conflitos armados, o Estado responsável por um ataque é "obrigado a conduzir um inquérito de averiguação rápida, independente e imparcial, e fornecer uma explicação pública pomenorizada" sempre que houver uma indicação plausível de que possa ter havido vítimas civis. (UN doc. A/68/389, 18 September 2013, §78.)

46 • ECtHR, *Isayeva v. Russia*, §212.

47 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §217. "O grau de escrutínio público exigido pode muito bem variar de caso para caso. Em todos os casos, no entanto, o parente mais próximo da vítima deve ser envolvido no processo, na medida necessária, para salvaguardar os seus interesses legítimos." (European Court of Human Rights – ECtHR, *Özkan et al. v. Turkey*, Judgment (App no. 21689/93), 6 April 2004, §314.) Não proceder dessa maneira pode constituir uma violação do direito à vida, por razões processuais, e do direito a um recurso efetivo. Veja, por exemplo European Court of Human Rights (ECtHR), *Udayeva and Yusupova v. Russia*, Judgment (App. no. 36542/05), 21 December 2010, em que, após a morte de dois meninos em outubro de 2000, atingidos por destroços de bombas, "nenhuma informação foi fornecida aos petionários entre o final de 2000 e o início de 2005". (ECtHR, *Udayeva and Yusupova v. Russia*, §66).

48 • United Nations, General Assembly, *Extrajudicial, summary or arbitrary executions*, UN doc. A/68/382, 13 September 2013, §§96, 100. Os Estados-Partes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos

têm a obrigação de “fornecer todas as facilidades necessárias” à Corte Europeia que tornem possível uma análise adequada e eficaz dos pedidos. Estados-membros podem solicitar que o acesso do público a certos documentos seja restringido por razões de segurança nacional, mas precisam fornecer razões específicas. (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1950, Art. 38 and Rules of Court, 1 June 2015, Art. 33). Veja, por exemplo European Court of Human Rights (ECtHR), *Albekov et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 68216/01), 9 de outubro de 2008, §115 (violação do art. 38 em um caso envolvendo minas terrestres).

49 • UN, OHCHR, *Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law*, Principle II(3)(a).-Os Estados encontram-se sob a obrigação positiva de tomar medidas adequadas para assegurar uma proteção eficaz contra a interferência nos direitos por parte de agentes do Estado e atores não estatais (Sandra Krähenmann, “Obrigações positivas em matéria de direitos humanos durante os conflitos armados”, em *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, eds. Robert Kolb and Gloria Gaggioli (London: Edward Elgar, 2013), 170-87).

50 • A obrigação de respeitar, garantir o respeito e implementar o DIDH e o DIH inclui o dever de “tomar as medidas legislativas e administrativas apropriadas e outras necessárias para evitar as violações”. (UN, OHCHR, *Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law*, Principle II (3) (a)). Com relação ao bombardeio de Katyr-Yurt discutido anteriormente, um relatório feito por peritos da Academia Militar de Serviços Armados Combinados em Moscou tinha concluído que o ataque se deu “em conformidade com o Manual de Campo do Exército e o Manual de Campo das Tropas Internas”. O petionário do caso *Isayeva v. Rússia* argumentou que esta descoberta inferia que o quadro jurídico nacional existente havia falhado ao não conseguir garantir proteção adequada das vidas de civis, o que levou a Corte

EDH a indicar que o Manual de Campo do Exército por si só não era base jurídica interna suficiente para uma operação desse tipo. (ECtHR, *Isayeva v. Russia*, 166, 199).

51 • William Abresch, “A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya” *European Journal of International Law (EJIL)* 16, no. 4 (2005): 741-67. O caso de *Khatsiyeva e outros v. Rússia* lida com a morte de dois agricultores do sexo masculino pelo lançamento de mísseis de um helicóptero militar russo no decurso de uma operação destinada a evacuar a tripulação de um outro helicóptero que tinha caído próximo a uma aldeia na Inguchétia. A Corte EDH criticou o fato de que o centro de comando não tenha procurado obter informações detalhadas dos pilotos, as quais teriam lhes permitido avaliar adequadamente a situação e tomar uma decisão apropriada. Isto incluía informações como a visibilidade na área, a distância entre o local do acidente e os homens, “se a área era povoada”, se os pilotos vinham ou poderiam ter vindo de um ataque armado, e se a situação exigia medidas urgentes de forma geral (European Court of Human Rights – ECtHR, *Khatsiyeva et al. v. Russia*, Judgment (App. no. 5108/02), 17 January 2008, §§136-137). Em *Isayeva v. Rússia*, a Corte EDH argumentou que o planejamento da operação deveria ter incluído uma “avaliação abrangente dos limites de qualquer restrição em relação ao uso indiscriminado de armas dentro de uma área povoada”, bem como “cálculos sensatos [...] sobre a evacuação de civis”. Aparentemente, a Corte Europeia teria esperado que aqueles que solicitavam aviões de combate especificassem a carga que estes deveriam carregar (ECtHR, *Isayeva v. Russia*, §§189-190).

52 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §§ 679, 684.

53 • Muitas (embora não todas) situações em que os Estados recorrem ao uso de armas explosivas levantam questões complexas sobre a interpretação harmoniosa do DIDH e do DIH de maneira a fazer avançar a proteção da pessoa

O CUSTO HUMANO DO BOMBARDEIO ÀS CIDADES

humana, não impondo uma carga impossível ou desproporcional sobre os Estados. Além disso, os organismos de direitos humanos não estão acostumados a olhar para o uso da força sob a lente de determinadas tecnologias de armas (com exceção de “armas de fogo” e “armas incapacitantes não letais” explicitamente mencionadas nos Princípios Básicos de 1990 das Nações Unidas sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo pelos Agentes da Lei) e podem, desta forma, não estar cientes das regras específicas das armas, ou dos riscos e padrões de danos associados com a tecnologia de armas específicas.

54 • Armas explosivas lançadas à distância também podem levantar questões relacionadas à jurisdição e ao controle, bem como a aplicação extraterritorial dos tratados de direitos humanos. Ver, por exemplo, European Court of Human Rights – ECtHR, *Bankovic et al. v. Belgium et al.*, Decision (Grand Chamber) (App. no. 52207/99), 12 December 2001.

55 • ECtHR, *Udayeva and Yusupova v. Russia*, §79 (A Corte constatou uma violação do direito à vida em seu aspecto processual, devido ao fracasso de reunir destroços de armas e questionar unidades militares estacionadas próximo à cidade). Veja também ECtHR, *Nakayev v. Russia*, §80; ECtHR, *Kosumov v. Russia*, §86.

56 • Em um caso relativo à indenização por danos materiais a partir do que a petionária alegou ter sido um ataque de mísseis, o tribunal nacional exigiu da petionária que apresentasse provas quanto “ao tipo e à posse da arma”. A petionária declarou que isso era injusto, uma vez que ela não tinha “conhecimento específico sobre o equipamento militar ou acesso a qualquer informação sobre os detalhes da operação militar na Chechênia, para além da que foi tornada pública pelos meios de comunicação de massa” e que, portanto, “não estava em posição de obter qualquer prova quanto ao tipo de arma que destruiu sua propriedade ou a qual unidade das forças federais ela pertenceria”. A Corte EDH rejeitou a alegação da petionária, mas “não excluiu a possibilidade de que, em determinadas

circunstâncias [o direito a um julgamento justo] possa exigir dos tribunais internos que apoiem as partes mais vulneráveis nos processos de recolhimento de provas, a fim de permitir que a parte apresente argumentos adequados e satisfatórios para que o princípio da equidade seja respeitado”. European Court of Human Rights – ECtHR, *Trapeznikova v. Russia*, Judgment (App. no. 21539/02), 11 December 2008, §§88, 100.

57 • ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §157.

58 • ECtHR, *Nakayev v. Russia*, §78.

59 • ECtHR, *Kerimova et al. v. Russia*, §241. Veja também ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §174. Nesse caso, as autoridades negaram ter bombardeado a aldeia dos petionários e rejeitaram suas alegações com base na referência à incapacidade dos petionários de identificar o tipo e a função dos aviões que bombardearam as suas aldeias. A Corte considerou, no entanto, que “claramente não há lógica alguma [presumir] que qualquer aeronave militar estrangeira teria entrado no espaço aéreo turco, bombardeado as duas vilas, e depois partido sem ser detectada, ou que existisse um avião civil capaz de lançar grandes bombas, causando tamanha destruição em larga escala e voando, sem que se pudesse detectá-lo”. Na opinião da Corte, deveria ter ocorrido ao promotor militar encarregado do caso “que os aldeões sem conhecimento especializado da aviação militar seriam naturalmente incapazes de identificar o tipo ou a função dos caças que voavam sobre suas aldeias em velocidades de centenas de milhas por hora”.

60 • European Court of Human Rights – ECtHR, *Mezhidov v. Russia*, Judgment (App. no. 67326/01), 25 September 2008, §60. Neste caso, a Corte aceitou o argumento da petionária de que as “bombas de grande calibre” em questão (122 mm ou 152 mm) só poderiam ser lançadas de peças de artilharia pesada, e que essas armas eram presumivelmente de posse exclusiva das forças armadas russas.

61 • UN doc. A/HRC/29/CRP.4, §§216-218; UN doc. A/68/382, §98.

62 • Veja a discussão na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), *Case of Velásquez*

Rodríguez v. Honduras, Judgment, 29 July 1988, Series C no. 4, §127-146. –B Veja também, A -Organization of American States (OAS), Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), *Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights* (as of 1 August 2013), Art. 38; ECtHR, *Benzer et al. v. Turkey*, §157 (incapacidade de enviar o registro de vôo dos caças turcos à Corte).

63 • Em um caso em que o governo afirmou que as explosões foram causadas por bombas caseiras enterradas por rebeldes no pátio do peticionário, ao passo que os peticionários alegaram que o dano foi causado por fogo de artilharia, a

Corte considerou que estes “apresentaram um quadro coerente e convincente dos eventos”, especialmente porque o governo foi incapaz de apresentar informações contrárias relevantes e “de maneira bastante duvidosa presumiu”, na opinião da Corte, “que dispositivos explosivos enterrados nas camadas superiores do solo poderiam ter caído de cima e perfurado um buraco no telhado da casa [dos vizinhos dos requerentes]”. (ECtHR, *Taysumov et al. v Russia*, §§85-87).

64 • Krähenmann, “Positive obligations,” 174.

65 • Steve Goose and Ole Solvang, “Deadly cargo: explosive weapons in populated areas,” *Open Democracy*, December 30, 2014.



MAYA BREHM – Suíça

Maya Brehm (MA, LL.M) pesquisa lei na Academia de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos de Genebra. Ela leciona no *Centre for Education and Research in Humanitarian Action* (Centro de Educação e Pesquisa em Ação Humanitária) em Genebra e trabalha como consultora no campo do desarmamento humanitário.

contato: maya.brehm@geneva-academy.ch

Recebido em setembro de 2015.

Original em Inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

COMBATENDO O INCÊNDIO COM FOGO

Guy Lamb

• O Serviço de Polícia Sul-Africano •
e a “guerra” contra crimes violentos

RESUMO

Tendo como pano de fundo os elevados níveis de violência armada na África do Sul, este artigo avalia as tentativas da polícia de promover um controle eficaz sobre a proliferação e o uso indevido de armas de fogo. Uma estratégia central utilizada tem sido a realização de operações policiais militarizadas de grande proporção na conjuntura de uma ideologia de “guerra contra o crime”. Por meio do bloqueio de ruas e operações de isolamento e busca, a polícia apreendeu grandes quantidades de armas de fogo e munições em áreas com alta criminalidade e prendeu milhares de indivíduos por uma série de crimes, incluindo a posse de armas de fogo sem licença. A crescente diminuição das taxas de homicídios causados por armas de fogo, entre 1998 e 2011, provavelmente sugere que estes esforços operacionais do Serviço de Polícia Sul-Africano (SAPS, na sigla original em inglês) podem ter contribuído para redução dos homicídios causados por armas de fogo. No entanto, essas operações levaram a polícia a ser extremamente invasiva e a empregar métodos opressivos. Como consequência dessas operações policiais, algumas pessoas também foram feridas ou perderam suas vidas.

PALAVRAS-CHAVE

Armas de fogo | Militarização da polícia | África do Sul | Homicídio | Políticas públicas

A África do Sul é um dos países mais violentos do mundo. Em 2012, o país possuía a nona maior taxa registrada de homicídios, com 31 homicídios por 100 mil pessoas, o que representava cinco vezes a média internacional.¹ Entre 1º de janeiro de 1994 e 31 de março de 2014, estima-se que 143 mil pessoas tenham sido assassinadas com armas de fogo no país, o que equivale a 35% de todos os assassinatos ocorridos durante este período.² Além disso, estima-se que anualmente 1,25 milhões de pessoas busquem assistência médica devido a ferimentos relacionados à violência não letal na África do Sul, com um número significativo dos ferimentos apresentados estando relacionados às armas de fogo.³

A África do Sul possui uma força policial relativamente grande e bem armada, com cerca de duzentos mil oficiais empregados pelo Serviço de Polícia Sul-Africano (*South African Police Service* – SAPS, na denominação original em inglês), o que equivale a uma proporção de 1 policial para 358 cidadãos. A maioria dos oficiais de operação da polícia recebe armas de pequeno porte, sendo que a polícia sul-africana divulgou que tem a posse de 259.494 armas de fogo.⁴ Além disso, o SAPS possui órgãos quase militares de resposta operacional especializados, equipados com armas de grosso calibre que podem ser rapidamente acionados em casos de desordem pública, crimes violentos e terrorismo.

Nos últimos vinte anos, uma das principais respostas utilizadas pelo SAPS contra esses altos índices de violência, especialmente contra crimes cometidos com armas de fogo, tem sido a realização de operações em larga escala, militarizadas, repressivas (ou de grande proporção) em áreas onde existem registros de níveis excessivamente elevados de crimes violentos. A principal lógica por trás da adoção dessa abordagem era que, ao concentrar os recursos policiais nas áreas onde mais ocorrem crimes, o governo “esperava que as taxas nacionais de crimes graves diminuíssem”.⁵ Os princípios e a abordagem dessas operações foram elaborados a partir de legados do policiamento colonial e do *apartheid* na África do Sul e foram influenciados por uma filosofia beligerante de “guerra contra o crime”.

Este artigo apresenta uma análise da abordagem das políticas de policiamento de guerra contra o crime no pós-*apartheid* na África do Sul, com um foco específico nas operações policiais de grande proporção. Além disso, este artigo irá fazer uma reflexão sobre o impacto de tais operações à sociedade sul-africana, em especial, sobre a relação destas operações com os homicídios cometidos com armas de fogo.

1 • Concentrações geográficas dos crimes violentos na África do Sul

Nas últimas duas décadas, as estatísticas do SAPS sobre a criminalidade têm revelado, de modo constante, uma distribuição extremamente desigual dos crimes violentos na África do Sul. Os crimes em geral se manifestaram na maioria dos distritos policiais, mas o crime violento tem estado fortemente concentrado em aproximadamente 15% deles.

A maioria dos locais com altos índices de crimes é densamente povoada e marginalizada em termos de infraestrutura e possui altos níveis de pobreza, como as grandes favelas urbanas e assentamentos informais. Em diversos destes locais, a autoridade do governo é enfraquecida pela reduzida confiança da comunidade na polícia.

Neste contexto, o Plano Anual do SAPS de 1996-1997 definiu que as ações futuras de policiamento seriam dirigidas às regiões com as maiores taxas de crimes violentos, e que “desta forma, todas as regiões se beneficiariam” com esta abordagem.⁶ Em 2001, o SAPS definiu que 145 distritos policiais com “altas taxas de graves crimes contra a pessoa” teriam prioridade em termos do recebimento de recursos adicionais de policiamento e seriam alvo de operações de grande proporção.⁷ O número de delegacias especializadas em crimes graves contra a pessoa cresceu, posteriormente, para 169, o que foi enfatizado no Plano Estratégico do SAPS de 2005-2010.

2 • A guerra contra o crime na África do Sul

Em 1996, foi lançada a Estratégia Nacional de Prevenção da Criminalidade (NCPS, na sigla original em inglês), resultado de aportes e debates de acadêmicos e autoridades governamentais que foi influenciado por ações levadas a cabo em outros países com vistas à redução da criminalidade.⁸ A Estratégia foi uma tentativa auspiciosa realizada pelo governo nacional para alterar de modo crucial as respostas tradicionais da polícia contra o crime, de uma perspectiva repressiva e reativa para uma perspectiva preventiva e proativa. Esperava-se que a implementação da NCPS fosse uma iniciativa ampla, integrada, interdepartamental, que atingisse diversas camadas e estivesse baseada em uma parceria público-privada.⁹ A resposta do SAPS para esta mudança política radical no policiamento naquele momento foi superficial e passageira.

Em 1999, o grupo dos ministros do gabinete do governo que lidavam com temas relacionados à segurança, liderados por Steve Tshwete (Ministro da Segurança), que, inicialmente, havia apoiado uma linha de prevenção social da criminalidade, começou a apoiar a abordagem de “ser duro com o crime” frente à crescente criminalidade violenta.¹⁰ Isto foi acompanhado pela percepção generalizada de que a polícia estava em desvantagem na contenção do crime. Ademais, diversas estruturas governamentais estavam lutando para estabelecer prioridades e adaptar-se às múltiplas demandas de uma estratégia preventiva.¹¹ Em um curto período de tempo, a NCPS foi marginalizada, e a Secretaria da Segurança, que impulsionava a NCPS, foi relegada a uma posição de relativa insignificância.¹² Posteriormente, a NCPS foi substituída pela própria Estratégia Nacional de Combate ao Crime (NCCS, na sigla original em inglês) do SAPS, que foi lançada em 2000, com o apoio tácito do gabinete de ministros.¹³

A NCCS dava prioridade a um policiamento baseado na inteligência, operações de “grande proporção” nas áreas de maior incidência criminal ou “ações pontuais”, que seriam agrupadas em “zonas de combate ao crime”.¹⁴ A NCCS concebeu, de fato, a linha

de orientação estratégica do SAPS totalmente dentro de um paradigma militarizado de combate ao crime, no qual o crime violento deveria ser eliminado por meio do policiamento ofensivo, da captura e prisão de criminosos. “Zonas de guerra” foram estabelecidas com vistas a dar uma resposta de combate ao crime mais efetiva, integrada e coordenada.¹⁵

A NCCS também se tornou a base sobre a qual a liderança política da polícia tem perpetuado um discurso de “guerra contra o crime” referindo-se, frequentemente, aos criminosos como “inimigos”,¹⁶ reiterando que “devemos derrotar este flagelo coletivamente”.¹⁷ Por exemplo, no Plano de Execução Anual do SAPS de 2011/12, o então ministro da Segurança, Nathi Mthethwa, afirmou que “a expertise militar” dos criminosos “alterou drasticamente a natureza do crime”.¹⁸ Como consequência, os policiais foram incentivados a: “atirar para matar”; “combater fogo com fogo”; “não ter piedade” diante de infratores perigosos; e “extinguir o crime a zero”.¹⁹ Por exemplo, em abril de 2008, Susan Shabangu, a então vice-ministra da Segurança, afirmou em uma reunião comunitária em Pretoria West:

*Os criminosos estão determinados a enfraquecer as leis e devem ser combatidos imediatamente. Caso os criminosos se atrevam a ameaçar a polícia, a subsistência ou as vidas de homens, mulheres e crianças inocentes, eles devem ser mortos. Ponto final. Não deve haver negociações com criminosos.*²⁰

Em 16 de agosto de 2012, foi publicado o Plano Nacional de Desenvolvimento 2030 (NDP, na sigla original em inglês), que foi apontado pelo presidente Zuma como a diretriz política primordial da África do Sul. O Plano requer a desmilitarização do SAPS e que todas as forças policiais recebam treinamento em “ética e prática policial profissional”.²¹ No entanto, no dia seguinte à publicação do Plano, vários integrantes do SAPS realizaram uma operação altamente militarizada em resposta a uma greve de mineiros em Marikana. Esta operação resultou no massacre de 34 pessoas e em 78 feridos.

Nos últimos três anos, o ministro da Segurança e autoridades de altos escalões do SAPS comprometeram-se publicamente com a desmilitarização e maior profissionalização do SAPS, com a inclusão do NDP no Plano Estratégico do SAPS de 2014/2019, bem como com a sinalização de que o SAPS adotaria uma nova política de policiamento da ordem pública que “fornece orientações para uma abordagem baseada nos direitos humanos para lidar com a desordem pública”.²² Além disso, a Secretaria Civil de Polícia concluiu recentemente as primeiras versões de relatórios oficiais sobre a polícia e sobre a segurança que incentivam o SAPS a desmilitarizar-se e assumir compromissos com princípios de direitos humanos. No entanto, assim como ocorreu com a NCPS, estes documentos foram, em grande parte, redigidos por especialistas civis em policiamento e, portanto, há o risco de que eles possam não obter apoio significativo dentro do SAPS.

Operações de policiamento de grande escala recentes sugerem que o SAPS pode não estar preparado para reformas. Em abril de 2015, o SAPS, em colaboração com as Forças

Armadas, lançou uma operação nacional altamente militarizada intitulada “Recuperando a Fiel” após um surto de violência xenófoba (veja a seguir mais detalhes sobre essa operação). Em novembro de 2015, o SAPS utilizou medidas opressivas para pôr fim a protestos de estudantes universitários que ocorreram por todo país, principalmente contra os aumentos das mensalidades. Ademais, a “guerra contra o crime” está sendo levada a cabo pela liderança política da polícia. Por exemplo, em agosto de 2015, no memorial de oficiais assassinados do SAPS em Gauteng, a vice-ministra de Segurança, Maggie Sotyu, declarou que:

*Nosso plano estratégico de execução [do SAPS] deve sempre ter a intenção de tratar criminosos hediondos como marginais, que não devem ter lugar na sociedade nem tranquilidade em suas celas! Eles devem ser tratados como baratas!*²³

3 • O foco do SAPS nas armas de fogo

Desde meados da década de 1990, as armas de fogo têm sido constantemente uma prioridade para o SAPS e, atualmente, o controle das armas de fogo é enfatizado no Plano Estratégico do SAPS de 2014/2019. Uma estratégia em relação às armas de fogo foi concebida no final da década de 1990 e, entre outros objetivos, ela buscava: reduzir o número de armas de fogo na África do Sul; “proteger os cidadãos sul-africanos de crimes relacionados tanto com armas de fogo ilegais quanto legais” ; e dar ao SAPS poderes apropriados para investigar, confiscar e realizar detenções relacionadas a crimes cometidos com armas de fogo.²⁴ Dessa forma, o controle das armas de fogo tornou-se uma questão prioritária das operações de grande proporção do SAPS.

A Lei de Controle de Armas de Fogo (FCA, na sigla em inglês) (Nº 60 de 2000) foi formulada em seguida e entrou em vigor de modo integral em 2004, com a promulgação de seus regulamentos exigidos. A FCA incluiu a introdução de requerimentos de licença de armas de fogo mais rigorosos, tais como: verificações extensivas dos antecedentes das pessoas que solicitavam licenças; aumento da idade mínima legal para a posse de armas de fogo para 21 anos; redução do número de armas de fogo e de cartuchos de munição autorizados para a posse individual; e a exigência de que as armas de fogo sejam guardadas em cofres. As penas para as infrações relacionadas ao licenciamento e uso indevido de armas de fogo também se tornaram mais rigorosas. Além disso, todas as pessoas que solicitavam licenças tinham que ser aprovadas em um exame escrito sobre a legislação relacionada às armas de fogo, bem como fazer um treinamento obrigatório e ser aprovadas em um teste prático sobre o manuseio seguro de armas de fogo em um centro de operações credenciado.²⁵

Além disso, o capítulo 14 da FCA autoriza o SAPS a entrar em qualquer propriedade baseado “em evidências razoáveis” e fazer buscas e apreensões de armas de fogo e munições de pessoas que sejam consideradas “incapazes de ter controle adequado” das armas de fogo ou munições, ou que “apresentem riscos de causar ferimentos a si mesmas ou a qualquer outra pessoa.” Durante as operações policiais o SAPS também

está autorizado a fazer buscas em propriedades, veículos, embarcações e aeronaves, e a apreender armas de fogo, quando há “suspeitas razoáveis” de que as armas de fogo e munições estão sendo armazenadas em contravenção à FCA; ou para verificar se a posse de armas de fogo e munição está em conformidade com a Lei.

4 • Doutrina e método das operações de grande proporção do SAPS

As operações de repressão de grande proporção, ou “varreduras” criminais, tipicamente envolvem um aumento súbito e considerável do número de policiais e ações policiais concentradas em áreas-alvo.²⁶ Elas estão baseadas na presunção de que os crimes provavelmente irão diminuir em circunstâncias nas quais há significativamente maior probabilidade de que a prisão seja aplicada e/ou quando infratores reincidentes são alvo de operações e presos.²⁷ A aplicação de medidas duras também é considerada um mecanismo efetivo para aliviar a crítica pública e pedidos de punições sanguinárias frente aos níveis de criminalidade, uma vez que elas “oferecem a promessa de ações firmes e imediatas, e resultados rápidos e decisivos” .²⁸

Pesquisas acadêmicas disponíveis, realizadas nos Estados Unidos e no Reino Unido, sugerem que essas abordagens de policiamento podem ter um impacto na redução de crimes nas áreas-alvo e, provavelmente, até mesmo nas áreas ao redor a curto e médio prazos.²⁹ Ademais, as evidências sugerem que operações com medidas duras devem ser anunciadas com antecedência e ser “suficientemente longas e robustas” , a fim de terem um impacto mais significativo nos níveis de criminalidade.³¹ No entanto, as pesquisas também indicam que, se a polícia for excessivamente agressiva e não comunicar de modo ativo suas intenções durante as operações de repressão, sua credibilidade e relação com as comunidades-alvo e com o público em geral podem ser severamente prejudicadas.³²

O SAPS define o policiamento de grande proporção como a “saturação das áreas com alta criminalidade com efetivos de patrulha da polícia, realizando um policiamento proativo [...] [o que representa] uma tentativa de aplicar a lei” .³³ O policiamento de grande proporção foi incorporado à NCCS³⁴ e, posteriormente, tornou-se rapidamente a mais importante abordagem de policiamento nas áreas onde mais ocorrem crimes, ofuscando modelos alternativos de prevenção do crime, tais como o policiamento comunitário. Essencialmente, essas varreduras do SAPS foram grandes fusões dos conceitos binários policiamento de alta e de baixa patente, conforme defendido por Brodeur.³⁵ Isto é, policiais de baixa patente, que são normalmente responsáveis pela manutenção diária da ordem, e detetives são deslocados em conjunto com unidades policiais auxiliares especializadas, como as Unidades de Policiamento de Ordem Pública, unidades do canil da polícia e a Força-Tarefa Especial.

O SAPS tem constantemente adotado princípios militarizados na concepção e execução de tais operações. Os membros do SAPS estão, amiúde, fortemente armados e destacados em

formações prontas para o combate, além de ser frequentemente apoiados pela polícia e por veículos blindados de destacamentos militares. A polícia, frequentemente, entra e ocupa as áreas-alvo das operações como um exército invasor, geralmente em conjunto com contingentes da Força de Defesa Nacional Sul-Africana (SANDF, na sigla original em inglês). Diversas destas operações foram nomeadas com títulos bélicos, como Operação Espada e Escudo, Operação Repressão, Operação Punho de Aço e, mais recentemente, Operação Recuperando a *Fiel*.³⁶

Na ocasião dessas operações, um grande número de membros das forças de segurança patrulhou as ruas de modo ostensivo. Barreiras foram erguidas. Moradores, veículos e propriedades foram revistados e, em algumas ocasiões, portas de casas foram arrombadas. Armas de fogo e munições ilegais, drogas e mercadorias roubadas, incluindo veículos, foram apreendidas. As pessoas que tinham a posse de tais bens foram presas e levadas para as delegacias, e entre estes indivíduos havia pessoas “procuradas” pelo SAPS por crimes graves, assim como prostitutas, indivíduos que exploravam a prostituição e imigrantes sem documentação. Resistência ou antagonismo em relação às forças de segurança foram geralmente respondidos com uma reação excessivamente militarizada.³⁷ As operações de grande proporção do SAPS também vêm baseando-se consistentemente na doutrinas, táticas e terminologias de contrainsurgência em ao menos cinco aspectos.

Em primeiro lugar, as operações nacionais foram fundamentalmente planejadas e ordenadas principalmente pela Estrutura Nacional Operacional e de Inteligência Conjunta do SAPS (NATJOINTS, na sigla original em inglês), que é responsável pela coordenação de todas as operações de segurança e aplicação da lei em toda a África do Sul. O Centro Nacional Operacional Conjunto (NATJOC, na sigla em inglês) tem sido responsável por comandar a implementação das estratégias operacionais e instruções que foram determinadas pela NATJOINTS. Estruturas regionais, PROVJOINTs e PROVJOCs também foram estabelecidas para conduzir e coordenar operações regionalmente.

Em segundo lugar, “isolamento e busca” tem sido o principal método utilizado nas operações de grande proporção do SAPS, e implica o isolamento de áreas-alvo nas quais casas e estabelecimentos comerciais são revistados com o objetivo de capturar pessoas procuradas e apreender armas ilegais e outros materiais contrabandeados. Este método foi originalmente implementado por forças armadas coloniais, a fim de pacificar comunidades rebeldes e capturar supostos insurgentes na África, no Sudeste Asiático e na Irlanda do Norte.³⁸ A polícia sul-africana também empregou, repetidamente, essa tática no *apartheid*.³⁹

Em terceiro lugar, apoio aéreo (particularmente de helicópteros) foi incorporado às operações do SAPS. O apoio aéreo tem sido utilizado regularmente em campanhas de contrainsurgência para proteger as forças terrestres e proporcionar informações de inteligência.⁴⁰ Em casos extremos, bombardeamentos aéreos são levados a cabo, uma tática que o SAPS não utilizou até o momento presente

Em quarto lugar, o conceito de contrainsurgência de “ocupar e limpar”⁴¹ também encontrou ressonância entre planejadores do policiamento repressivo na África do Sul. Ou seja, áreas

específicas foram ocupadas com uma vasta presença das forças de segurança, a fim de “limpá-las” dos autores de vários crimes⁴² e “restaurar a lei e a ordem” .⁴³

Em quinto lugar, o SAPS vem se referindo à sua abordagem operacional de grande proporção como uma “estratégia de difusão da mancha de óleo” .⁴⁴ Originalmente, esta foi uma estratégia francesa de pacificação e de contrainsurgência, desenvolvida inicialmente no Vietnã no século XIX, que estipula que, para que um governo supere um inimigo, as iniciativas de contrainsurgência devem estar concentradas no domínio e desenvolvimento de áreas estratégicas e, posteriormente, o *locus* de controle deve ser expandido para o exterior como uma mancha de óleo num tecido.⁴⁵

A abordagem de policiamento operacional de grande proporção também foi impulsionada, provavelmente, por dinâmicas organizacionais, cultura e limitações internas do SAPS. Leggett⁴⁶ sugeriu que, como a maioria dos membros do SAPS “possui pouca capacidade para um trabalho policial mais analítico, o destacamento de efetivos em operações em massa pode ser a melhor forma de utilização dos recursos disponíveis.” Da mesma forma, Steinberg⁴⁷ destacou que a preferência da polícia pelas operações de repressão de grande proporção foi influenciada pelo policiamento “forte, operativo e centralizado nacionalmente, e desigual [fraco] no terreno” do SAPS, já que esta é uma das poucas abordagens de policiamento que esta instituição policial “pode executar com êxito” .

5 • Uma abordagem “equilibrada” de luta contra o crime em uma democracia constitucional

O governo da África do Sul enfatizou repetidamente que as operações do SAPS seriam orientadas por considerações de direitos humanos dos cidadãos que cumprem a lei. Por exemplo, em 1996, o presidente Nelson Mandela declarou em seu discurso sobre o estado da nação:

*Chegou a hora de a nossa nação escolher se queremos nos tornar uma sociedade regida por leis e pacífica ou infelizes reféns de falta de leis [...] O governo vai usar todos os meios legais para garantir que eles [criminosos] não sejam bem-sucedidos em debilitar a nossa estrutura social. Os cidadãos que cumprem a lei podem ter a certeza de que há mecanismos eficazes para prevenir e punir qualquer invasão descomedida em suas vidas.*⁴⁸

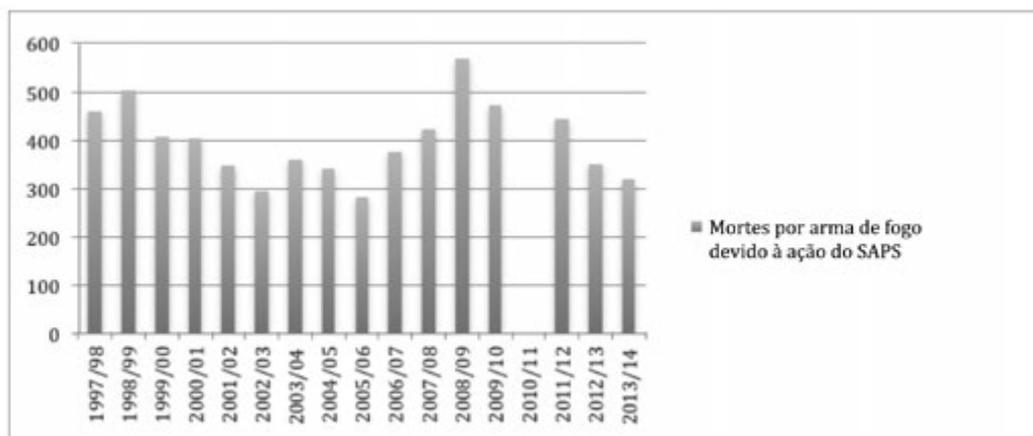
Esta narrativa de discernir o criminoso como o outro tem sido mantida e promovida ao longo dos últimos vinte anos, com a liderança política do SAPS constantemente alegando que a polícia precisa tomar uma “posição dura contra os criminosos”⁴⁹ e “erradicar o câncer do crime de nossas comunidades” ,⁵⁰ mas que isso deve ser “feito de um modo balanceado [...] junto com a necessidade de garantir que nossa polícia adote a nossa cultura de direitos humanos” .⁵¹

Em outra tentativa de promover a legitimidade das operações de grande proporção, a liderança política da polícia, em especial durante o mandato de Nathi Mthethwa, apresentou essas operações como uma forma de “cruzada” justa⁵² na qual a polícia se esforçaria para “fazer recuar as fronteiras do mal” .⁵³ Posturas semelhantes também foram adotadas em algumas unidades do SAPS.

No entanto, o deslocamento de um grande número de efetivos da polícia, com diferentes graus de experiência em lugares perigosos no contexto das operações de repressão que foram concebidas de forma brutal e estimuladas por políticos que odeiam criminosos, não é o mesmo que um “ataque cirúrgico, um ataque desprovido de danos colaterais” . Diversos relatos da mídia têm sugerido que, como resultado dessas operações, a polícia tem, em diversas ocasiões, submetido civis, incluindo alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, a graves violações de direitos humanos.

Oficiais do SAPS também têm sido responsáveis por níveis relativamente altos de mortes causadas por arma de fogo que vêm ocorrendo, principalmente, durante as tentativas de apreender e/ou deter suspeitos, ou devido à negligência. Algumas dessas mortes ocorreram durante as operações de grande proporção. Por exemplo, durante a Operação Espada e Escudo (em 1o de abril de 1996 e 31 de março de 1997), estima-se que mais de 100 civis morreram devido à ação policial.⁵⁴ O gráfico a seguir indica que as mortes por armas de fogo cometidas pela polícia diminuíram 42%, entre 1998/1999 e 2002/2003, mas aumentaram drasticamente 88% entre 2005/2006 e 2008/2009 e, em seguida, diminuíram 44% durante o período subsequente de cinco anos.

Gráfico 1: Mortes por arma de fogo devido à ação do SAPS: 1997/1998 - 2013/2014



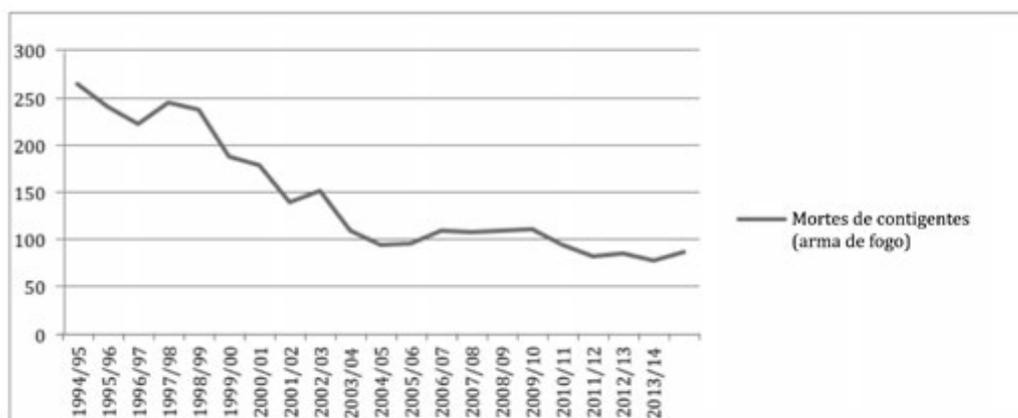
FONTE: Independent Police Investigative Directive; David Bruce, “Interpreting the Body Count: South African Statistics on Lethal Police Violence,” *South African Review of Sociology* 36, No. 2 (2005): 141-159; David Bruce, *An Acceptable Price to Pay? The Use of Lethal Force by Police in South Africa*. Cape Town: Open Society Foundation, 2010.

Um estudo de 2009 com abrangência nacional sobre dados de mortes aferiu que 5.513 homicídios cometidos com armas de fogo ocorreram na África do Sul naquele ano.⁵⁵

Dessa forma, os membros do SAPS foram responsáveis por entre 8% e 9% de todos os homicídios cometidos com armas de fogo registrados em 2009.

A polícia na África do Sul também esteve exposta a um alto nível de violência armada. Entre 1994 e 1998, 82,3% de todas as mortes no SAPS foram ocasionadas por tiros.⁵⁶ Após o fim de grande parte da violência política durante a metade e o final da década de 1990, a quantidade de mortes nas forças policiais diminuiu consideravelmente: de 263, em 1994, para 77, em 2013, o que representa uma redução de mais de 300% durante este período de duas décadas. No entanto, o assassinato de contingentes policiais manteve-se como uma questão de grande interesse para a polícia e sua liderança política. Por exemplo, em junho de 2013, em um discurso no funeral de um alto funcionário da polícia, o então ministro das Forças Policiais, Nathi Mthethwa, exaltou o fato de que o SAPS “estava no meio de uma guerra; uma guerra que foi declarada por criminosos sem escrúpulos contra nossos homens e mulheres com fardas azuis... [e que] nós devemos assegurar que aqueles que matem policiais paguem devidamente o preço” .⁵⁷

Gráfico 2: Mortes de contingentes do SAPS 1994/1995 - 2014/2015

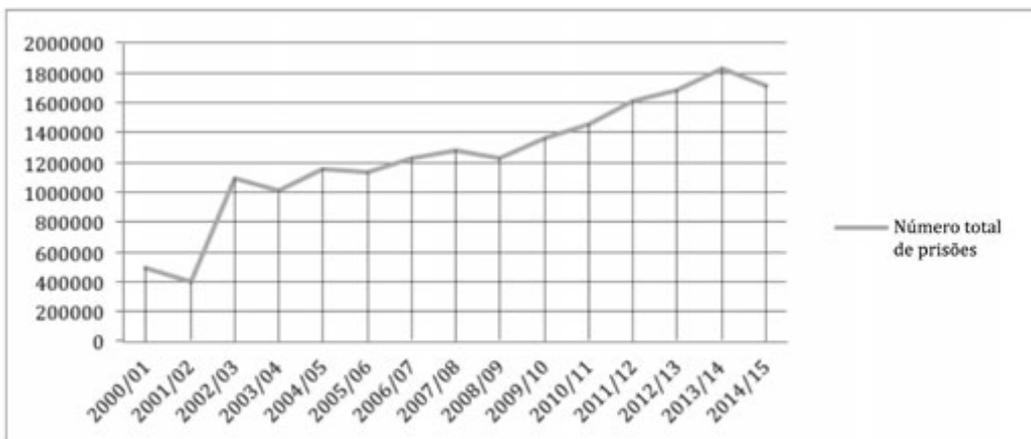


FONTE: SAPS

6 • Prisões e apreensões de armas de fogo

As operações policiais de grande proporção, especialmente a partir de 2001, contribuíram significativamente para um aumento expressivo do número de prisões realizadas pelo SAPS (veja o gráfico 3 a seguir). Em média, 45% de todas as prisões foram feitas nas 169 delegacias nas áreas onde mais ocorrem crimes e que foram alvo de operações de grande proporção entre os anos de 2005/2006 e 2009/2010.⁵⁸ A escalada do número de prisões também teve implicações para a população carcerária. Por exemplo, em um relatório entregue ao Parlamento sul-africano em outubro de 2004, o Departamento de Serviços Socioeducativos informou que as operações de repressão, que foram as maiores operações de grande proporção desde 1994, contribuíram para a superlotação das prisões.⁵⁹

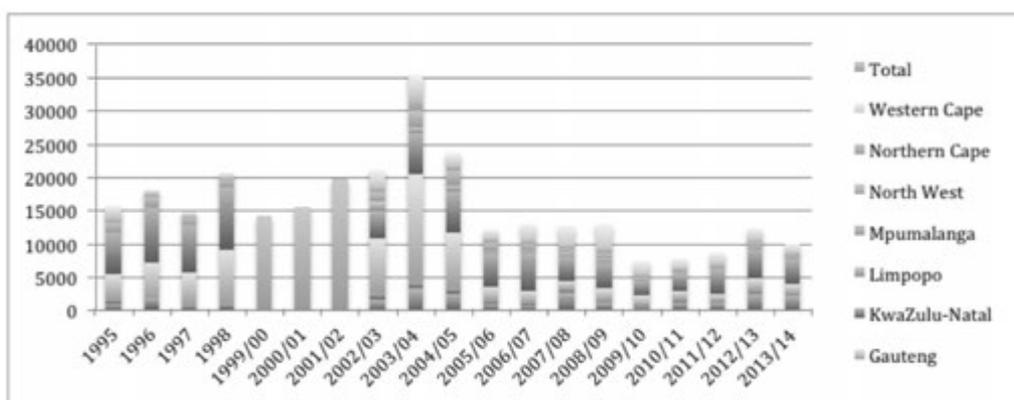
Gráfico 3: Número total de prisões realizadas pelo SAPS: 2000/2001 – 2014/2015



FONTE: SAPS

Considerando o período entre 1995 e 2013/2014, é possível notar que a grande maioria das armas de fogo foi apreendida durante os dez primeiros anos das operações de grande proporção. Isto é, período no qual houve uma concentração de operações de grande proporção, sendo que as maiores apreensões anuais foram registradas durante 2003 e 2004, período que corresponde à implementação de uma operação específica, especializada e intensiva contra as armas de fogo, intitulada Sethunya. Posteriormente, houve um declínio notável na apreensão de armas de fogo, que passou a ter uma média de aproximadamente 10.000 armas de fogo por ano. Em relação à desagregação de dados por região, a maioria das armas de fogo apreendidas pelo SAPS eram das regiões de Gauteng, KwaZulu-Natal, Eastern Cape e Western Cape.

Gráfico 4: Apreensões de armas de fogo por região



NOTA: no período de 1995 a 1998, o SAPS utilizou o intervalo temporal anual para o registro de apreensões de armas de fogo e, posteriormente, utilizou o intervalo temporal compreendido entre 1º de abril e 31 de março de cada ano para este registro. Além disso, no período entre 1999/2000 e 2001/2002, o SAPS não divulgou publicamente dados regionais sobre apreensões de armas de fogo.

Estudo de caso: Operação Recuperando a *Fiel* (2015)

A Operação Recuperando a *Fiel* é, sem dúvida, uma das operações mais controversas na atualidade. Ela foi lançada em abril de 2015, imediatamente após os surtos de violência xenófoba em larga escala nas províncias de KwaZulu-Natal e Gauteng, e está prevista para continuar em atividade até março de 2017. No entanto, os criadores desta operação nacional têm planos mais abrangentes. De acordo com o Gabinete Interministerial do Comitê sobre Migração, a intenção desta operação tem sido focar áreas restritas “que são conhecidas por serem frequentadas por criminosos” .⁶⁰

Dessa forma, essa operação foi levada a cabo “para livrar o nosso país de armas ilegais, locais repletos de drogas, redes de prostituição e outras atividades ilegais” ⁶¹ e, assim, “recuperar nossas comunidades para que a nossa população possa viver em paz e harmonia” ⁶² e “ajudar a criar um nível de normalidade sistêmica” .⁶³ O ministro de Segurança do Estado, David Mahlobo, sugeriu que os sul-africanos foram, em grande medida, favoráveis ao intuito do governo de “acabar com essas atividades criminosas” em todo o país.⁶⁴

O plano operacional da Operação Recuperando a *Fiel*, rotulado “Plano de Ação Nacional Multidisciplinar Integrado para Reafirmar a Autoridade do Estado”, elaborado pela Estrutura Nacional Operacional e de Inteligência Conjunta (NATJOINTS), revelou um profundo sentimento de inquietação dentro do setor de segurança do governo, isto é, a autoridade estatal havia sido corroída consideravelmente nas comunidades com altas taxas de criminalidade. De acordo com este Plano, as forças de segurança iriam “dominar e estabilizar” áreas prioritárias por meio da realização de ações de policiamento de alta visibilidade; prisão de pessoas procuradas; investigações criminais diligentes; e adoção de uma abordagem de tolerância zero a atos de criminalidade menos graves, tais como infrações de trânsito, realização de negócios ilegais, venda de produtos falsificados, mineração ilegal, consumo de álcool em público e imigração sem documentação.⁶⁵

Conforme tinha ocorrido nas operações de grande proporção anteriores, a SANDF participou ativamente das etapas de conformação da Operação Recuperando a *Fiel*, especificamente, entre abril e junho de 2015.⁶⁶ No entanto, os militares foram removidos no final de junho de 2015 após questionamentos serem feitos sobre as repercussões adversas que o seu destacamento interno em longo prazo teriam no estado da governabilidade democrática na África do Sul.⁶⁷ Além disso, houve uma campanha massiva por parte da sociedade civil sobre a detenção e os ataques aparentemente desproporcionais aos imigrantes sem documentos por parte das forças de segurança que atuavam sob a égide desta operação.⁶⁸

Operações similares de “pacificação” têm sido realizadas nas favelas do Rio de Janeiro pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e suas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Este tipo de ação policial, que tem ocorrido em colaboração com as forças militares, foi iniciado em 2008, a fim de impor o controle estatal nessas comunidades marginalizadas que tradicionalmente eram vistas como “território inimigo” pelo Estado, já que eram governadas,

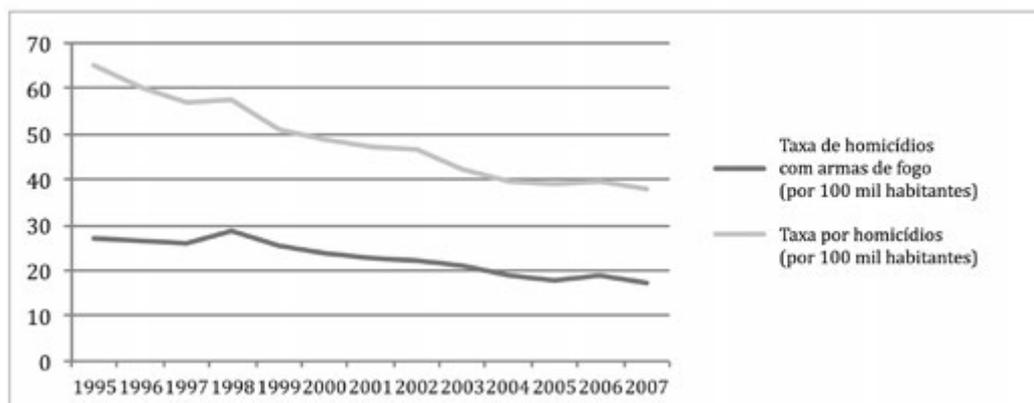
em sua maioria, por grupos criminosos.⁶⁹ O *modus operandi* dessas ações policiais envolveu incursões militarizadas, que foram anunciadas previamente e realizadas em grande escala (muitas vezes, com apoio aéreo) em favelas, em um esforço para expulsar com o uso da força grupos criminosos ou prender seus membros. Em seguida, unidades policiais permanentes foram estabelecidas e policiamento armado altamente ostensivo foi conduzido em uma tentativa de impedir que os grupos criminosos recuperassem o controle dessas áreas.⁷⁰

7 • Diminuição dos homicídios causados por armas de fogo na África do Sul

Entre 1994 e 1998, a taxa de homicídios causados por armas de fogo na África do Sul permaneceu relativamente estável, com uma média de cerca de 28 homicídios por 100 mil pessoas, com a proporção de homicídios com o uso de armas de fogo passando de 41,5% para 49,4%.⁷¹ Em 1998, segundo os dados coletados, armas de fogo foram utilizadas em 49% de todos os assassinatos e em 75% de todas as tentativas de assassinato. Cerca de metade de todos os homicídios cometidos por armas de fogo em 1998 ocorreu em duas regiões, quais sejam, KwaZulu-Natal e Gauteng.⁷²

A partir de 1998, a taxa de homicídios cometidos com armas de fogo na África do Sul diminuiu para 17 por 100 mil habitantes em 2007 (uma redução de 40%), com o número total diminuindo de 12.413 para 8.319 no mesmo período (uma redução de 33%).⁷³ Em 2008, ferimentos causados por armas cortantes tinham se tornado a principal causa de mortes não naturais (o homicídio também está incluído nessa categoria) na África do Sul (13,6% do total das mortes não naturais), seguidos pelas mortes por armas de fogo (10,8% do total de mortes não naturais). Essa tendência se manteve em 2009, com os ferimentos causados por armas cortantes (41,8% dos homicídios) continuando a ser a principal causa de homicídio,⁷⁴ seguidos por mortes por armas de fogo (29% dos homicídios).⁷⁵

Gráfico 5: Taxa de homicídios na África do Sul (por 100 mil habitantes): 1994 – 2007



FONTE: SAPS

O declínio nos homicídios foi atribuído, principalmente, à FCA por diversos pesquisadores de saúde pública.⁷⁶ No entanto, a taxa de homicídios cometidos com armas de fogo começou a diminuir significativamente a partir de 1998/1999, cinco anos antes da promulgação da FCA. Conforme mencionado anteriormente, as principais operações policiais de grande proporção foram iniciadas e levadas a cabo de modo regular de 1996/1997 em diante. Além disso, estas operações resultaram em detenções em larga escala, particularmente, de indivíduos que tinham alto risco de cometer atos violentos, bem como na apreensão em massa de armas de fogo ilegais nas áreas de maior incidência criminal. É possível que este efeito combinado possa ter sido um dos principais contribuidores para o declínio inicial e continuado (juntamente com a implementação da FCA) do número de homicídios cometidos com armas de fogo na África do Sul.

8 • Conclusão

Possuindo como pano de fundo elevados níveis de violência armada na África do Sul, este artigo explorou as tentativas do SAPS de promover o controle efetivo da proliferação e utilização indevida de armas de fogo. Uma estratégia central utilizada tem sido a realização de operações policiais militarizadas de grande proporção na conjuntura de uma “guerra contra a ideologia do crime”. Por meio do bloqueio de ruas e operações de isolamento e busca, a polícia apreendeu grandes quantidades de armas de fogo e munições em áreas com alta criminalidade (onde assassinatos cometidos com arma de fogo tendiam a estar concentrados), e prendeu milhares de pessoas (principalmente, homens jovens) devido a uma série de crimes, incluindo a posse de armas de fogo sem licença. Dessa forma, um número significativo de potenciais perpetradores de violência armada de alto risco, bem como os instrumentos para a consecução desta violência, foram removidos destas áreas de alta criminalidade. Tendências decrescentes da criminalidade violenta entre 1998/1999 e 2010/2011 sugerem que os esforços operacionais do SAPS podem ter contribuído para redução dos homicídios cometidos com armas de fogo. No entanto, em tais operações tem sido possível presenciar o exercício de poderes irrestritos e invasivos por parte da polícia, o que levou à erosão dos direitos constitucionais de muitos moradores em áreas de alta criminalidade que foram, muitas vezes, sujeitos a ações invasivas por parte da polícia e, em algumas ocasiões, tratados de maneira indigna. Algumas pessoas também foram feridas ou perderam suas vidas como resultado dessas operações policiais.

NOTAS

1 • United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data* (Vienna: UNODC, 2014).

2 • Western Cape Government, Department of Community Safety, *The Effect of Firearm Legislation on Crime: Western Cape* (Cape Town: Western Cape

- Provincial Government, 2015); Robert Chetty, "The role of firearms in crime in South Africa," in *Firearm use and distribution in South Africa*, ed. Robert Chetty (Pretoria: National Crime Prevention Centre, 2000), 16-29.
- 3 • Mohamed Seedat et al., "Violence and Injuries in South Africa: Prioritising an Agenda for Prevention," *The Lancet* 374, no. 9694, (2009): 1011–1022.
- 4 • South African Police Service, *South African Police Service Annual Report 2014/15* (Pretoria: South African Police Service, 2015).
- 5 • Steve Tshwete, "South Africa: Crime and Policing in Transition," in *Crime and Policing in Transitional Societies*, ed. Mark Shaw (Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2000), 28.
- 6 • South African Police Service, *Annual Plan of the South African Police Service 1996/1997* (Pretoria: South African Police Service, 1996), 10.
- 7 • South African Police Service, *Annual Report of the National Commissioner of the South African Police Service 1 April 2002 to 31 March 2003* (Pretoria: South African Police Service, 2003).
- 8 • Gareth Newham, *A Decade of Crime Prevention in South Africa: From a National Strategy to a Local Challenge* (Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005).
- 9 • Janine Rauch, *Thinking Big: The National Urban Renewal Programme and Crime Prevention in South Africa's Metropolitan Cities* (Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2002).
- 10 • Elna Van der Spuy, "Crime and its Discontent: Recent South African Responses and Policies," in *Crime and Policing in Transitional Societies*, ed. Mark Shaw (Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2000), 167–76.
- 11 • Rauch, *Thinking Big*; Cheryl Frank, "Social crime prevention in SA: a critical overview: what have we learned?" *SA Crime Quarterly* no. 6 (2003): 21–26; Johan Burger, *Strategic perspectives on crime and policing in South Africa* (Pretoria: Van Schaik, 2007).
- 12 • Paul Thulare, "Diminution of civilian oversight raises troubling issues," *Centre for policy studies, Synopsis*, 2002.
- 13 • Entrevista realizada com Johan Burger, ex-comissário nacional adjunto do SAPS (responsável pela política e estratégia nacional) no Instituto de Estudos de Segurança, Pretória, 18 de novembro de 2015.
- 14 • Rauch, *Thinking Big*; Bilkis Omar, "Enforcement or development? Positioning government's National Crime Prevention Strategy," *Centre for Justice and Crime Prevention*, Issue Paper 9, July 2010.
- 15 • Discurso do ministro das Forças Policiais e membro do Parlamento E.N. Mthethwa, proferido no jantar na Câmara Americana de Comércio da África do Sul sobre "Uma análise sobre os planos futuros do Serviço de Polícia Sul-Africano, no curto prazo e médio prazo", The Castle Kyalami, Gauteng, 24 de novembro de 2010.
- 16 • Discurso do ministro das Forças Policiais na abertura nacional das celebrações da Campanha de Combate ao Crime "O Dever Chama", estádio de Jane Furse, província de Sekhukhune, Limpopo, 12 de setembro de 2012.
- 17 • Murugan, S. and SAnews, "South Africa turning the tide against crime," *Vukuzenzele*, October, 2012.
- 18 • South African Police Service, *Annual Performance Plan 2011/2012* (Pretoria: South African Police Service, 2011).
- 19 • Andrew Faull and Brian Rose, "Professionalism and the South African Police Service. What is it and how can it help build safer communities?" *Institute for Security Studies Papers* no. 240 (2012): 24; Tony R. Samara, "Policing Development: Urban Renewal as Neo-liberal Security Strategy," *Urban Studies* 47, no. 1, (2010): 197–214.
- 20 • Graeme Hosken, "Kill the bastards, minister tells police," IOL News, April 10, 2008.
- 21 • National Planning Commission, *National Development Plan 2030. Our Future – Make it Work* (Pretoria: The Presidency, 2012).
- 22 • South African Police Service, *Strategic Plan 2014-2019* (Pretoria: South African Police Service, 2015).
- 23 • M.M. Soty, Discurso da vice-ministra das Forças Policiais no Memorial *Late Constables Buthelezi, Seolwane e Hlabisa*, 4 de agosto de 2015.
- 24 • South African Police Services, *Policy for the*

Control of Firearms in South Africa (Pretoria: South African Police Service, 2000).

25 • Republic of South Africa, *Firearms Control Act, 2000 (Act 60 of 2000)* (Cape Town: Government Printer, 2001).

26 • Michael S. Scott, *The benefits and consequences of police crackdowns*. Response Guide no. 1 (Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2004).

27 • Jacqueline Cohen and Jens Ludwig, Policing Crime Guns, in *Evaluating Gun Policy: Effects on Crime and Gun Violence*, ed. Jens Ludwig and Philip J. Cook (Washington D.C.: Brookings Institution, 2003), 217–239; Steven Chermak, Edmund F. McGarrell and Alexander Weiss, “Citizens’ perceptions of aggressive traffic enforcement strategies,” *Justice Quarterly*, 18 (2001): 365–391; Anthony A. Braga et al., Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. *Criminology* 37, no. 3 (1999): 541–580.

28 • Scott, *The benefits*.

29 • Anthony A. Braga, “The Effects of Hot Spots Policing on Crime,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 578, no. 1 (2001): 104–125; Gary W. Cordner, “Evaluating Tactical Patrol,” in *Quantifying Quality in Policing*, ed. Larry T. Hoover (Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1996), 185–206; T.J. Caeti, *Houston’s Targeted Beat Program: A Quasi-experimental Test of Police Patrol Strategies* (Ann Arbor: University Microfilms International, 1999); Anthony A. Braga and David L. Weisburd, *Policing Problem Places. Crime Hot Spots and Effective Prevention*. New York: Oxford University Press, 2010; Lawrence W. Sherman et al., “An Integrated Theory of Hot Spots Patrol Strategy: Implementing Prevention by Scaling Up and Feeding Back,” *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30, no. 2 (2014): 95–122.

30 • Lawrence W. Sherman, “Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence,” in *Crime and Justice: A Review of Research*, ed. Michael Tonry and Norval Morris, vol. 12 (Chicago: University of Chicago Press, 1990), 1–48.

31 • Scott, *The benefits*.

32 • Lisa Maher and David Dixon, “Policing and Public Health: Law Enforcement and Harm Minimization in a Street-level Drug Market,” *British Journal of Criminology* 39, no. 4(1999): 488–512; John E. Eck and Edward Maguire, Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence, in *The Crime Drop in America*, ed. Alfred Blumstein and Joel Wallman (New York: Cambridge University Press, 2000), 207–65; Lawrence W. Sherman, “Policing for Crime Prevention,” in *Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising: Report to the United States Congress*, ed. Lawrence W. Sherman et al. (Washington, DC: US Department of Justice, 1997); David Weisburd and Cody W. Telep, “Hot Spots Policing: What We Know and What We Need to Know,” *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30, no. 2 (2014): 200–20.

33 • South African Police Service, *Policing Priorities and Objectives for 1998/99* (Pretoria: South African Police Service, 1998), 41.

34 • South African Police Service, *Annual Report of the National Commissioner of the South African Police 1 April 2001 to 31 March 2002* (Pretoria: South African Police Service, 2002), 6.

35 • ean Paul Brodeur, “High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities,” *Social Problems* 30, no. 5(1983): 507–20.

36 • *Fielá* é um termo em Sesotho que significa “varrer, limpar, remover a sujeira”.

37 • Jonny Steinberg, “Policing, State Power, and the Transition from Apartheid to Democracy: A New Perspective,” *African Affairs*, 113, no. 451 (2014): 173–91; Richard Poplak, “The Army vs. Thembelihle: Where the Truth Lies,” *Daily Maverick*, May 5, 2015; Tony Roshan Samara, “State security in transition: The war on crime in post apartheid South Africa,” *Social Identities* 9, no. 2 (2003): 277–312.

38 • David Kilcullen, Globalisation and the Development of Indonesian Counterinsurgency Tactics,” *Small Wars and Insurgencies*, 17, no. 1 (2006): 44–64; Monica Toft and Yuri M. Zhukov,

- Denial and punishment in the North Caucasus: Evaluating the effectiveness of coercive counter-insurgency,” *Journal of Peace Research* 49, no. 6 (2012): 785–800; David French, “Nasty not nice: British counter-insurgency doctrine and practice, 1945-1967” *Small Wars & Insurgencies* 23, nos. 4-5 (2012): 744–761.
- 39 • Gavin Cawthra, *Policing in South Africa. The SAP and the Transformation from Apartheid*. London: Zed Books, 1993.
- 40 • Ivan Arreguin-Toft, “How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict,” *International Security* 26, no. 1 (2001): 93–128; Nathaniel Fick and John A. Nagl, “Counterinsurgency Field Manual: Afghanistan Edition,” *Foreign Policy*, 170 (2009): 42–7.
- 41 • Daniel L. Byman, “Friends like these: Counterinsurgency and the war on terrorism,” *International Security* 31, no. 2 (2006): 79–115; John Mackinlay, and Alison Al-Baddawy, *Rethinking Counterinsurgency* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008).
- 42 • South African Police Service, *Annual Report of the South African Police Service 1 April 1996 - 31 March 1997* (Pretoria: South African Police Service, 1997); Burger, *Strategic*.
- 43 • Phumla Williams, “Right of Response: In Defence of Operation Fiela,” *Daily Maverick*, May 22, 2015.
- 44 • South African Police Service, *Policing*.
- 45 • Douglas Porch, “Bugeaud, Galliéni, Lyautey: The Development of French Colonial Warfare,” in *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, ed. Peter Paret, Gordon A. Craig and Felix Gilbert (Oxford: Oxford University Press, 1986), 376–407; Laurence E. Grinter, “How they lost: Doctrines, strategies and outcomes of the Vietnam War,” *Asian Survey* 15, no. 12, (1975): 1114–32.
- 46 • Ted Leggett, The state of crime and policing, in *State of the Nation South Africa 2004-2005*, ed. John Daviel, Roger Southall and Jessica Lutchman (Cape Town: Human Sciences Research Council, 2005), 165.
- 47 • Jonny Steinberg, *Sector Policing on the West Rand. Three Case Studies* Pretoria: ISS, 2004). (Institute for Security Studies Monograph, no. 110), 2.
- 48 • Discurso de Abertura da Terceira Sessão do Parlamento proferido pelo presidente Nelson Mandela, Cidade do Cabo, 9 de fevereiro de 1996.
- 49 • Declaração do vice-ministro das Forças Policiais, Fikile Mbalula, na votação orçamentária no Parlamento, Cidade do Cabo, 1º de julho de 2009.
- 50 • Discurso do ministro das Forças Policiais e membro do Parlamento E.N. Mthethwa, na ocasião da conferência “Policamento na África do Sul: 2010 e Mais Adiante” no Institute for Security Studies, Kloofzicht Lodge, Muldersdrift, Gauteng, 30 de setembro de 2010.
- 51 • Discurso do ministro das Forças Policiais e membro do Parlamento E.N. Mthethwa, na ocasião da conferência “Policamento na África do Sul: 2010 e Mais Adiante” no Institute for Security Studies, Kloofzicht Lodge, Muldersdrift, Gauteng, 30 de setembro de 2010.
- 52 • Discurso do ministro das Forças Policiais, EN Mthethwa, no lançamento das celebrações da Campanha de Combate ao Crime “O Dever Chama” em KwaZulu-Natal, prefeitura de Durban, KwaZulu-Natal, 8 de dezembro de 2009. Discurso do ministro das Forças Policiais, E.N. Mthethwa, no lançamento das celebrações da Campanha de Combate ao Crime “O Dever Chama” de 2010/2011 em Mpumalanga Launch, 30 de novembro de 2010.
- 53 • Discurso do ministro das Forças Policiais na ocasião do lançamento das estatísticas nacionais de criminalidade, 9 de setembro de 2010.
- 54 • South African Police Service, *Annual Report 1996-1997*.
- 55 • Richard Matzopoulos, et al. *The Injury Mortality Survey: A national study of injury mortality levels and causes in South Africa in 2009* (Cape Town: South African Medical Research Council, 2013).
- 56 • Commission of Inquiry Regarding the Prevention of Public Violence and Intimidation Final Report on Attacks on Members of the South African Police. 1994.
- 57 • South African Police Service, *South African Police Service Annual Report 2012/13* (Pretoria: South African Police Service, 2013); Address by

the Minister of Police, at the Funeral Service of the Late Major General Tirhani Maswanganyi, SAPS Detective Academy Hall, Hammanskraal, Gauteng, June 27, 2013).

58 • South African Police Service, *SAPS Annual Report 2005/06* (Pretoria: South African Police Service, 2006); South African Police Service, *SAPS Annual Report 2006/07* (Pretoria: South African Police Service, 2007); South African Police Service, *South African Police Service Annual Report 2007/08* (Pretoria: South African Police Service, 2008); South African Police Service, *Annual Report of the National Commissioner of the South African Police Service for 2009/10* (Pretoria: South African Police Service, 2010).

59 • Department of Correctional Services, et al., *Overcrowding - A Solution-oriented Approach. Presentation to the Select Committee on Security and Constitutional Affairs* (Cape Town: National Council of Provinces, October 20, 2004, acesso 16 outubro 2015, <https://goo.gl/b84gkg>).

60 • Discurso proferido por Jeff Radebe no Comitê Interministerial sobre Migração, 17 de maio de 2015.

61 • Jenni Evans, “21 arrested in operation Fiela crime sweep in Kagiso,” *News24*, July 31, 2015.

62 • “Operation Fiela not meant to target foreigners: State,” *SABC News*, June 26, 2015.

63 • Richard Poplak, “Breakfast at Fiela’s: Jeff Radebe & Co. clear up ‘The Clean-Up,’” *Daily Maverick*, June 29, 2015.

64 • Yolisa Njamela, “Operation Fiela to root out criminal elements,” *SABC News*, April 28, 2015.

65 • NATJOINTS Multi-Disciplinary Integrated National Action Plan to Reassert the Authority of the State, August 19, 2015.

66 • Peter Wilhelm, “Operation Fiela: Defence Force quits government’s crime-fighting blitz,” *BizNews.com* September 7, 2015.

67 • African News Agency, “SANDF no longer part of Operation Fiela – Mapisa-Nqakula,” *The Citizen* September 7, 2015; RDM News Wire, “Extension of SANDF’s participation in Operation Fiela unconstitutional: DA,” *Times Live* July 8, 2015.

68 • Phillip De Wet, “Operation Fiela’s warrantless

Searches challenged,” *Mail & Guardian Online* June 23, 2015; Nomahlubi Jordaan, “Operation Fiela ‘demoralises and dehumanises’ migrants,” *Times Live* July 22, 2015.

69 • Stephaine G. Stahlberg, *The Pacification of Favelas in Rio de Janeiro*, 2011; Leticia Veloso, “Governing heterogeneity in the context of ‘compulsory closeness’: The ‘Pacification’ of Favelas,” in *Suburbanization in Global Society*, ed. Mark Clapson and Ray Hutchison (Bingley: Emerald Group Publishing Ltd., 2010), 253–72; Ben Penglase, “States of Insecurity: Everyday Emergencies, Public Secrets, and Drug Trafficker Power in a Brazilian Favela,” *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 32, no. 1 (2009): 47–63.

70 • James Freeman, “Neoliberal Accumulation Strategies and the Visible Hand of Police Pacification in Rio de Janeiro,” *Revista de Estudos Universitários* 38, no. 1, (2012): 95–126; Alexandre F. Mendes, “Between Shocks and Finance: Pacification and the Integration of the Favela into the City in Rio de Janeiro,” *South Atlantic Quarterly* 113, no. 4 (2014): 866–73.

71 • United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011 *Global Study on Homicide: Trends, Context, Data* (Vienna: UNODC, 2011).

72 • Chetty, “The role”.

73 • UNODC, 2011 *Global*.

74 • Homicides accounted for 36.2% of all non-natural deaths in 2009 according to mortuary data.

75 • Matzopoulos, et al. *The Injury*.

76 • Richard Matzopoulos, Mary L. Thompson and Jonathan E. Myers, “Firearm and Nonfirearm Homicide in 5 South African Cities: A Retrospective Population-Based Study,” *American Journal of Public Health*, Online January 16 (2014): e1–e6; N.M. Campbell, et al., “Firearm injuries to children in Cape Town, South Africa: Impact of the 2004 firearms control act,” *South African Journal of Surgery* (SAJS) 51, no. 3 (August 2013): 92–6; Naeemah Abrahams et al., “Every Eight Hours: Intimate Femicide in South Africa 10 Years Later!” *South African Medical Research Council Research Brief* (Cape Town: Medical Research Council, 2012).

**GUY LAMB** – *África do Sul*

Guy Lamb é diretor da *Safety and Violence Initiative* na Universidade de Cape Town, África do Sul. Há mais de 15 anos Guy vem conduzindo pesquisas sobre controle de armas, redução da violência, gestão de conflitos e questões relacionadas à construção da paz na África. Ele é membro do grupo de referência de especialistas que elaborou os padrões de controle de armas pequenas da ONU. Nos últimos anos, Guy vem fornecendo apoio técnico sobre o controle de armas a diversos governos africanos, inclusive durante as negociações de 2012 do Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT, na sigla em inglês) das Nações Unidas.

contato: guy.lamb@uct.ac.za

Recebido em novembro de 2015.

Original em Inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

AGENTES ANTIMOTIM: O CASO PRÓ-REGULAMENTAÇÃO

Anna Feigenbaum

• *Os produtores de gás lacrimogêneo e outras chamadas armas “menos letais” aproveitam-se de um mercado desregulado, em detrimento de direitos humanos* •

RESUMO

O gás lacrimogêneo, usado pela primeira vez na Primeira Guerra Mundial, é cada vez mais a arma de escolha das forças de segurança em todo o mundo. Anna Feigenbaum oferece um quadro desolador de como as empresas – com um foco particular na Condor, do Brasil – estão capitalizando sobre esta tendência e colhendo benefícios financeiros ao comercializá-lo como uma arma “não letal”. Ela demonstra como, na realidade, categorizar o gás lacrimogêneo como “não letal” é, na melhor das hipóteses, equivocado e, na pior, desonesto. Feigenbaum expõe as razões históricas para esta categorização “não letal” do gás lacrimogêneo – razões essas que os governos e as grandes empresas utilizam com satisfação hoje em dia, apesar das crescentes evidências mostrando as extremas violações de direitos humanos que a utilização dessas armas inflige em populações civis em todo o mundo.

PALAVRAS-CHAVE

Condor | Armas menos letais | Brutalidade policial | Protestos

1 • Introdução

Enquanto o Brasil se prepara para os Jogos Olímpicos de 2016, empresas abocanham rentáveis contratos de segurança. Hospedar megaeventos como os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo permite que um país atraia a atenção não só para seus pontos turísticos mais famosos, hotéis cinco estrelas e cozinha requintada, mas também para o seu setor de segurança. Como analista de segurança David Evans escreve: “Grandes eventos, e especialmente os Jogos Olímpicos, podem mudar as formas de se trabalhar para sempre e podem apresentar novas oportunidades. São as empresas com olhar progressista aquelas que reconhecem isso, e estas procuram usar os jogos para impulsionar seus negócios adiante.”¹

A Condor Tecnologias Não Letais do Brasil (“Condor”) se beneficiou grandemente dessa oportunidade de negócio. A Condor é uma das principais fornecedoras mundiais de equipamentos policiais e a maior empresa de seu tipo na América Latina.² A empresa, atualmente, trabalha dia e noite para atender a demanda de produtos. Com mais de 30.000 policiais designados para realizarem patrulhas durante os Jogos Olímpicos, uma estratégia de “policimento discreto” será utilizada, segundo o relato de jornalistas brasileiros, envolvendo policiais à paisana, sistemas de raios-x e as chamadas tecnologias “não letais” .³ O termo mais preciso é armas “menos letais” , porque elas podem causar, e de fato causam, lesões graves e morte. A Condor é parte de uma indústria internacional de tecnologia militar e policial em crescimento.

Conforme será discutido neste artigo, ao longo dos últimos 100 anos, conceitos ambíguos, a frouxa regulamentação de exportação e o fracasso dos governos em responsabilizar a polícia e as corporações fabricantes por violações dos direitos humanos vêm dando origem a um perigoso negócio que lucra com a exploração de protestos e agitações sociais. Utilizando a Condor como estudo de caso para examinar como as empresas se beneficiam de sistemas de desregulamentação e da impunidade, o artigo traça elos entre o contexto de segurança atual no Brasil e a história recente de controle antimotim. Este artigo argumenta que a exploração econômica de protestos é um fenômeno global, tornado possível por meio do intercâmbio transnacional de armamentos e de táticas para manter o controle social e político. Governos e empresas fecham acordos de milhões de dólares – muitas vezes sem que a população tenha conhecimento – que buscam a segurança por meio do armamento e militarização do policiamento. O Brasil, e a Condor, sua emblemática empresa de segurança, ocupam posição central nessa matriz de compra e venda de controle de tumultos sob o pretexto de respeitar os direitos humanos e a manutenção da democracia.

2 • Condor como Exploradora Econômica de Protestos

Desde 1985 a empresa Condor, baseada no Rio de Janeiro, desenvolveu mais de cem produtos distintos para o exército, forças de manutenção de paz da ONU, forças de operações especiais e forças policiais comuns.⁴ Hoje, a Condor produz uma vasta gama dessas munições de policiamento e controle de multidões. Os produtos Condor incluem a *Oleoresina Capsicum*

(“OC”), agentes químicos apresentados em uma variedade de formas, incluindo espuma, gel e spray. A Condor também produz o composto químico mais comumente referido como “gás lacrimogêneo” , o 2-Chlorobenzalmalonitrile (“CS”), em calibre 12, 37/38mm e 37/40 milímetros.⁵ Diferentes tipos de projéteis de gás lacrimogêneo incluem carregamento triplos e múltiplos,⁶ cartuchos que se dividem em partes para permitir uma maior cobertura e para tornar mais difícil que sejam “arremessados de volta” (quando um civil atira um projétil de volta para o corredor policial, ou para longe de uma multidão). A Condor afirma promover o conceito menos letal de acordo com os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo,⁷ por “Agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei” , que foi aprovada por consenso nos anos 1990.⁸

A Condor também fornece munições de impacto, incluindo balas revestidas de borracha e pastilhas de borracha, granadas que emitem fumaça colorida, granadas de efeito moral, que emitem flashes de luz ofuscantes, e granadas de luz e som, que emitem luz e um barulho intensamente alto.⁹ A maioria das empresas fabricantes de produtos “menos letais” tem em sua linha produtos que combinam estes efeitos, como a linha Multi-impacto da Condor. A Condor também traz uma linha específica para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com esses tipos de munições e se orgulha de ter sido a única empresa da América Latina a ser convidada para a Feira de Exposições Norte-Americana de Tecnologia de 2011.¹⁰ Em 2015, na grande Feira de Exposições IDEX de equipamentos de defesa, a Condor mostrou sua mais nova linha de produtos, as “munições de alta precisão” de 40 milímetros x 46 milímetros, as quais, segundo a empresa, permitirão às “Forças Armadas e às Forças Policiais enfrentarem diversas situações do dia a dia com eficiência, segurança e respeito aos direitos humanos” .¹¹ Como discutido de maneira detalhada a seguir, este apelo aos direitos humanos perpassa a identidade corporativa da Condor.

Durante o severo policiamento do Brasil na Copa do Mundo de 2014, os produtos Condor foram amplamente expostos. A empresa ganhou um contrato de US\$ 22 milhões, fornecendo gás lacrimogêneo, balas de borracha, armas de dardos elétricos, granadas de luz e som para a polícia e forças de segurança privadas durante o evento.¹² Na Feira Internacional de Defesa e Segurança LAAD em 2014, a Condor exibiu seus equipamentos em preparação para a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Antônio Carlos Magalhães, Diretor de Relações Institucionais da Condor, disse: “A fábrica hoje funciona 24 horas por dia para atender os pedidos brasileiros feitos em meio às expectativas (de protestos) durante a Copa do Mundo e, depois, nos Jogos Olímpicos, mas também pedidos internacionais. A empresa opera hoje em 45 países” .¹³ Tais demonstrações públicas de produtos da Condor têm ajudado a cimentar o lugar da empresa como líder mundial no fornecimento de policiamento militarizado.

Com o crescimento do uso internacional de gás lacrimogêneo desde a Primavera Árabe em 2011, as vendas da Condor dispararam. Em 2011 e 2012, os produtos da empresa apareceram nas ruas do Egito e Bahrein,¹⁴ o que resultou em pressão internacional para que o governo brasileiro interviesse. Em resposta a essas críticas humanitárias, em 2011, o governo brasileiro afirmou que não havia produtos Condor sendo enviados diretamente

para a região. Isto sugeria que as vendas deveriam estar passando por um país intermediário ou próximo. Em 2013, relatos de uso na Turquia também vieram à tona.¹⁵ Quatro anos mais tarde, os produtos da Condor ainda surgem no Bahrein, onde o gás lacrimogêneo é constantemente utilizado fora do protocolo, disparado diretamente nas pessoas e em espaços fechados, causando ferimentos graves e morte. Registros do governo mostram que vendas entre US\$ 10 e US\$ 50 milhões foram realizadas pela Condor para o Bahrein em 2014.¹⁶

“Nós sempre aconselhamos uma correta escalada da força”, afirma Beni Iachan, Analista de Negócios Sênior da Condor.¹⁷ Mas, na realidade, há relatos confiáveis de que as tecnologias da Condor continuam a ser usadas intencionalmente por forças estatais para causar danos, incluindo alegações de tortura sistemática de pessoas em Bahrein e no Egito.¹⁸ Um trabalho investigativo realizado pela ONG Bahrain Watch relacionou o gás lacrimogêneo da Condor à morte de um homem idoso em janeiro de 2015.¹⁹ Abdulaziz Al-Saeed morreu em sua casa em Bilad Al-Qadeem devido à inalação de gás lacrimogêneo. Fotos de bombas de gás lacrimogêneo tiradas do lado de fora da sua casa pelo “proeminente defensor dos direitos humanos Nabeel Rajab” mostraram o projétil interno de uma bomba de carga múltipla lacrimogênea listada no catálogo de Munições CS da Condor.²⁰

Agentes químicos da marca Condor fora da validade também estão sendo usados contra civis, o que foi recentemente documentado nas ruas da Venezuela.²¹ Bombas de gás lacrimogêneo normalmente têm um prazo de validade. O prazo de validade permite aos usuários saber quando o uso de uma munição não é mais seguro ou eficaz. Gás lacrimogêneo com prazo vencido é perigoso por uma série de razões. Em primeiro lugar, o mecanismo que dispara a bomba e a granada pode tornar-se defeituoso. Isto pode causar lesões nas pessoas que estão utilizando o dispositivo. Além disso, a perda de validade pode aumentar a chance de que dispositivos inflamáveis causem incêndios. Em segundo lugar, o composto químico contido na granada já não é passível de aprovação pelos mais recentes testes e certificados de segurança. Em terceiro lugar, pode ser ainda mais difícil rastrear as bombas de gás com prazo vencido até seu ponto de venda. Isso ocorre porque as munições menos letais não têm o mesmo tipo de procedimentos de rastreamento das armas de fogo; elas podem ser transferidas entre instalações de armazenamento com pouca ou nenhuma documentação acessível ao público. Assim como não é claro se a Condor está fornecendo estes dispositivos diretamente para certos países, também é problemático que o gás com prazo vencido ainda esteja em circulação nas ruas. Equipamentos antigos devem ser retirados de circulação e destruídos de acordo com protocolos ambientais cuidadosos para a correta eliminação de resíduos.

Tal utilização abusiva desses produtos colocou sob escrutínio a promessa feita pela Condor em 2010 de ser uma “pioneira na divulgação do conceito ‘Não Letal’ no Brasil... por meio do uso controlado da escalada de força, sem qualquer prejuízo para os direitos humanos”.²² Os interesses lucrativos da Condor agora ofuscam até mesmo compromissos retóricos para a segurança civil. Embora a Condor não divulgue publicamente detalhes a respeito de seus lucros, de acordo com o CV do seu diretor de marketing, em 2014 a empresa teve vendas internacionais da ordem de US\$ 50 milhões com armas/munições não letais.²³ Nos últimos anos, a Condor teve um

aumento de receita de 33% com o uso de uma nova estratégia de marketing e a contratação de uma campanha publicitária em torno da representação do uso gradual da força, além de aumentar a participação em feiras de negócios e exposições.²⁴ Com estas iniciativas, o diretor de marketing já teria promovido um crescimento médio de vendas da ordem de 90%²⁵ e aumentado as vendas de 12 para mais de 40 países, com novos mercados na Ásia e África.²⁶

3 • O Problema da Regulamentação

Tal como acontece com muitos outros países, a regulamentação das armas menos letais no Brasil deixa um espaço aberto para a corrupção, o erro e a irresponsabilidade. De acordo com um relatório do grupo de jornalismo investigativo Publica, todas as vendas internacionais de gás lacrimogêneo do país passam pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil e pelo Ministério da Defesa.²⁷ No entanto, eles não mantêm um registro de como estes produtos são usados posteriormente e os números de vendas não são tornados públicos. Como o Publica diz, “[n]esta indústria, a norma é a falta de transparência”.²⁸

Apesar de sua crescente utilização como força mortal, “agentes antimotim” permanecem isentos da Convenção sobre Armas Químicas, que permite que gases tóxicos sejam usados por forças policiais contra civis. Embora haja regulamentações em torno do comércio de gás lacrimogêneo, tanto nacional quanto internacionalmente, a maneira com que estas são aplicadas varia de país para país. A França, por exemplo, conta com alta produção e uso de gás lacrimogêneo por forças policiais, mas aplica rígido controle sobre suas exportações para a região do Oriente Médio e Norte da África, e demais países africanos.²⁹ Em outros países, as leis de comércio são mais flexíveis, facilitando as vendas comerciais diretas com pouca ou nenhuma supervisão do governo.³⁰ Da mesma forma que outras tecnologias são classificadas como equipamentos de policiamento, esses agentes, muitas vezes, são excluídos das restrições às vendas de armas. Isso deixa sua venda ainda menos regulamentada que os produtos da indústria farmacêutica.³¹

O uso do gás lacrimogêneo se encaixa em algumas orientações de órgãos responsáveis pela aplicação da lei, bem como nos Princípios Básicos das Nações Unidas de 1990 sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo por Agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF), que oferecem diretrizes para policiamento com controle antimotim. A Enciclopédia sobre a Lei de Armas resume da seguinte forma:

A PBUFAF prevê que “o desenvolvimento e o uso de armas paralizadoras não letais devem ser avaliados cuidadosamente, a fim de minimizar o risco de se pôr em perigo pessoas não envolvidas” e que “o uso de tais armas deve ser cuidadosamente controlado” (Princípio 3). O PBUFAF também exige que, “sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os agentes responsáveis pela aplicação da lei devem:

- *Usar moderação em seu uso e agir em proporção à seriedade da ofensa...;*
- *Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana;*
- *Certificar-se de que serão prestadas assistência e ajuda médica às pessoas feridas ou afetadas o mais cedo possível”.*³²

Embora muitos fabricantes adotem essas diretrizes em seus treinamentos e materiais de marketing, estas, com frequência, não se traduzem na realidade, quando se trata da sua aplicação por agentes da lei. Uma vez que estes princípios básicos não são juridicamente vinculantes, sua capacidade de efetivamente regular a fabricação e o uso de agentes antimotim é limitada.

Assim, enquanto o governo brasileiro evita a responsabilidade de monitorar o uso dos bens que exporta, os fabricantes corporativos, como a Condor, permanecem protegidos atrás de rótulos de advertência, apesar do uso cada vez mais abusivo de seus produtos. Desde a sua adoção no início do período pós-Primeira Guerra, a frouxa regulamentação referente ao gás lacrimogêneo – e posteriormente aos projéteis de luz e som e outros dispositivos antimotim – tem sido repetidamente questionada por funcionários do governo, delegados das Nações Unidas, ONGs e associações médicas.³³ Embora haja uma infinidade de forças em jogo para manter mal regulamentado o comércio de armas menos letais, uma das principais forças moldando a legislação e a política em torno deste equipamento remonta à Irlanda do Norte no final de 1960.

4 • “Considere-os como droga, não como arma”

Em 12 de agosto de 1969, a área de Bogside, em Derry, Irlanda do Norte, tornou-se o primeiro local do Reino Unido a ter civis atacados por gás lacrimogêneo. Em um impasse de 36 horas com a polícia, os moradores de Bogside enfrentaram um bloqueio com 14 granadas e 1.091 cartuchos contendo 12,5g de gás CS. O gás entrou em casas de maneira indiscriminada e prejudicou crianças e idosos. Relatos da mídia causaram ondas de indignação pública, levando à primeira investigação médica em larga escala sobre os efeitos do gás lacrimogêneo CS.³⁴

Um inquérito foi realizado entre 1969-1971 por um grupo de médicos especialistas liderados pelo médico altamente qualificado Sir Harold Himsworth. Embora o Comitê Himsworth tenha sido considerado independente, todos os seus membros tinham laços militares. Um deles inclusive trabalhou como pesquisador para o Ministério da Defesa.³⁵ Nos estágios iniciais da revisão, Himsworth explicou à sua equipe que os efeitos do gás lacrimogêneo CS deveriam ser analisados “de maneira mais semelhante à que utilizamos em relação a uma droga do que a que usamos para analisar uma arma” .³⁶

Esta abordagem foi obtida nos Estados Unidos, onde testes e avanços em Edgewood Arsenal seguiram tal protocolo clínico. Esta distinção foi tanto científica – representando as medições toxicológicas que determinam a segurança do gás lacrimogêneo – quanto um estratagema de

relações públicas. As pessoas interessadas em promover e lucrar com a proliferação de gases menos letais para a aplicação da lei estavam dispostas a manter esta classe de agentes químicos separada da regulamentação que cerca as armas de pequeno porte e a guerra química.

Apesar do testemunho de clínicos gerais da Irlanda do Norte, relatando várias lesões e efeitos adversos à saúde, o Comitê Himsworth não encontrou motivos para condenar o uso de gás lacrimogêneo CS. Em vez disso, o relatório declarou o gás lacrimogêneo CS como seguro para as multidões e sem “evidência de qualquer sensibilidade especial por parte de idosos, crianças ou mulheres grávidas” .³⁷ Embora cautela tenha sido recomendada quanto ao uso do gás lacrimogêneo CS em locais fechados, as conclusões do comitê foram interpretadas como sendo equivalentes a um certificado de segurança ou uma etiqueta de aprovação do Food and Drug Administration.

As conclusões divulgadas causaram indignação entre muitos dos clínicos gerais consultados sobre o relatório da Comissão. Dr. Raymond McClean, um médico muito respeitado em Derry, que veio a se tornar o prefeito da cidade, contestou a classificação do gás lacrimogêneo CS como uma droga por parte do relatório, questionando como a situação política na Irlanda do Norte poderia ser reduzida a um conjunto de efeitos colaterais e fatores sociológicos infundados. Baseando-se em suas próprias experiências de repressão cada vez mais violenta e de internação na Irlanda do Norte, McClean espalhou aos quatro ventos que “o verdadeiro propósito deste relatório precisa ser seriamente questionado” .³⁸

O Dr. McClean não estava sozinho em suas objeções à comissão Himsworth. Na verdade, dois anos antes do relatório final ser lançado, a Sociedade Britânica para a Responsabilidade Social da Ciência criticou preventivamente o inquérito. A Sociedade sentia que, embora a comissão Himsworth já estivesse funcionando como uma equipe oficial de investigação, seria importante olhar para além da perspectiva clínica e incluir cientistas sociais “para fazer os devidos questionamentos sobre os efeitos do uso do gás CS – e não apenas examinar os olhos e pulmões de quem consultou médicos, e sim de todo o grupo de pessoas afetadas” .³⁹ Mas Himsworth não tinha interesse na experiência humana. Indicações de que as condições psicológicas de situações de tumulto poderiam ter impactos fisiológicos foram incluídas em seu relatório final apenas para serem distinguidas dos “efeitos reais” do gás lacrimogêneo CS. O relatório final tratou as reações corporais como efeitos colaterais, como se fossem o resultado de disfunções pessoais ou de alergias raras a um produto usado no dia a dia, em vez de corpos humanos respondendo ao ar envenenado por armas químicas.

Apesar das objeções de dentro da comunidade médica, nas duas décadas seguintes o relatório do Comitê Himsworth serviu de justificativa fundamental para que a comunidade internacional continuasse a usar cada vez mais agentes antimotim. Interesses comerciais, ao lado de interesses militares e do governo em manter o controle social, mostraram-se muito mais poderosos do que os registros médicos e depoimentos de vítimas de direitos humanos. A maioria dos ensaios clínicos sobre o gás lacrimogêneo – e posteriormente sobre armas menos letais – foi conduzida em instituições de pesquisa sobre defesa altamente secretas,

como Edgewood Arsenal (EUA) e Porton Down (Reino Unido). Isso equivalia a dizer que as motivações que moldaram o estudo dos impactos humanos dessas armas foram determinadas por prioridades militares – concebidas para a defesa contra o combatente inimigo, e não para proteger os civis. Além disso, esses estudos eram muitas vezes altamente confidenciais e não estavam disponíveis ao público, sem que fossem apresentadas autorizações de segurança de alto nível. Isso quer dizer que aqueles na comunidade médica são incapazes de examinar os estudos sobre os quais estão baseadas as alegações de segurança sobre as armas menos letais.

Embora incidentes envolvendo abusos de direitos humanos com o uso de armas menos letais tenham por vezes adentrado debates públicos e políticos, o mantra do Comitê Himsworth manteve a posição dominante. Em um relatório de junho de 1988, a Anistia Internacional registrou cerca de 40 mortes resultantes do uso de gás lacrimogêneo, bem como milhares de casos de enfermidades. De acordo com o relatório, como parte de suas operações, as forças israelenses haviam atirado bombas de gás lacrimogêneo em casas, clínicas, escolas, hospitais e mesquitas, muitas vezes utilizando-o em áreas residenciais com crianças e idosos.⁴⁰ Após análise dessas violações de direitos humanos ligadas à exportação pelos EUA de US\$ 6,5 milhões em gás lacrimogêneo para Israel entre janeiro de 1987 e dezembro de 1988, o Departamento de Estado citou as conclusões do Relatório Himsworth de que “a margem de segurança no uso de gás CS é grande”.⁴¹ Eles concluíram que suspender o embarque de gás lacrimogêneo “seria inconsistente com os esforços dos EUA para incentivar Israel a fazer uso da contenção e poderia funcionar em prejuízo da população palestina nos territórios ocupados”.⁴²

Na década de 1990, o uso dos sprays de gás lacrimogêneo e pimenta CS proliferou. A produção em massa de vasilhames de aerossóis fez com que esses agentes de controle se tornassem móveis, em forma portátil, podendo ser amarrados aos cintos de equipamentos de agentes de segurança e aplicação da lei. Naquela década, os sprays de pimenta começaram a ser usados pela polícia em todos os EUA.⁴³ Logo depois, sprays portáteis semelhantes ao gás lacrimogêneo CS foram enviados para polícias em todo o mundo.

Em um catálogo de 1993 para a Feira de Exposições de Artigos para Segurança Milipol, o fabricante israelense ISPRA explicou esta linha tênue entre drogas e armas, introduzindo sua nova linha de spray de pimenta:

*Levando em consideração as sensibilidades do público europeu e tendo em conta o novo objetivo de preservação do meio ambiente, o ISPRA desenvolveu o Modelo Protectojet 5 OC ... OC significa Oleorresina Capsicum, que é um extrato da planta da pimenta natural. Embora o OC seja usado na indústria de alimentos e medicamentos, foi convertido com sucesso por pessoal qualificado do ISPRA, para ser utilizado no Protectojet Modelo 5, aproveitando-se de seu enorme poder de lacrimejamento e irritação. Uma vez liberado por nosso Protectojet ele se torna um eficaz dispositivo de dissuasão.*⁴⁴

A abordagem do ISPR para comercializar este spray de pimenta simboliza bem os esforços de relações públicas da indústria de equipamentos menos letais para que seus produtos soem “orgânicos” e seguros e, ao mesmo tempo, capazes de causar intensa dor.

5 • 100 Anos de Impunidade

A dupla promessa de segurança e ameaça do ISPR se tornou parte da publicidade dos agentes antimotim, uma vez que estes foram introduzidos no mercado inicialmente na década de 1920. Um exemplo é um folheto antigo sobre a empresa química Lake Erie que promete que seu gás lacrimogêneo resultaria em “Uma Explosão Incontrolável de Dor que Cega e Engasga”, da qual “nenhuma lesão permanente resultaria”.⁴⁵ Seu catálogo de vendas também destacava a falta de regulamentação do comércio de gás lacrimogêneo, prometendo aos clientes que seu produto “não se enquadra na lei que proíbe a posse de armas perigosas e mortais”.⁴⁶ Em outras palavras, a Lake Erie usou o *status* desregulamentado do gás lacrimogêneo para ajudar a comercializar o produto como ferramenta para a aplicação da lei.

Dessa forma, as primeiras propagandas anunciavam o gás lacrimogêneo com foco em sua eficácia, e ao mesmo tempo elevavam o *status* moral de “subprodutos” químicos da Primeira Guerra Mundial. “Há muitos casos registrados em que o gás lacrimogêneo poderia ter sido utilizado para salvar vidas humanas”, reivindicou-se.⁴⁷ Em outro, o gás lacrimogêneo foi anunciado como “inócua e eficaz como os chinelos da família”.⁴⁸ Essa aparente inocuidade significava que a polícia não precisava esperar por ordens ou para que a violência saísse do controle para utilizar esta arma. Em vez disso, o gás lacrimogêneo poderia ser usado sem escrúpulos “no momento que a multidão começasse a se formar”.⁴⁹

No período pós-Primeira Guerra Mundial, textos sobre o gás lacrimogêneo afetaram o cuidadoso equilíbrio entre vender a dor e a promessa de inocuidade. Os impactos psicológicos separaram o gás lacrimogêneo das balas, com a função de desmoralizar e dispersar uma multidão, sem disparar balas reais. Por meio de tortura sensorial, o gás lacrimogêneo força as pessoas a recuarem. Esses recursos anunciaram o aspecto de novidade trazido pelo gás lacrimogêneo a um mercado no qual antes só o cassetete e as balas estavam disponíveis para os policiais. A invisibilidade e a efemeridade do gás lacrimogêneo também preveem melhores relações entre a polícia e o público. Livres da reação negativa causada por se atirar em alguém, os policiais poderiam dispersar uma multidão com “uma quantidade mínima de publicidade indesejável”.⁵⁰ Em vez de vestígios de sangue e hematomas, o gás lacrimogêneo evapora da cena, com danos muito menos pronunciados na superfície da pele, ou na lente da câmara.

6 • Conclusão

Cem anos mais tarde, essas armas, agora chamadas de “menos letais” ou “agentes antimotim”, vêm tendo um rápido crescimento. A pressão nacional e internacional por uma imagem

democrática e humana coexiste com a agitação civil em torno dos impactos das mudanças climáticas, a austeridade, a guerra e as crescentes disparidades de riqueza. Uma empresa de informações de negócios, a Visiongain, publicou o seu relatório de mercado para os anos de 2015-2025 referente aos seus equipamentos de polícia. O relatório observa uma “utilização crescente de sistemas de armas não letais, mesmo em países que normalmente utilizam sistemas de força letal” .⁵¹ Conforme os fabricantes menores juntam-se aos maiores, tanto a integração horizontal quanto a vertical ocorrem na indústria. Parcerias de produtos como a existente entre a Ripple Effect e a Condor permitem a venda de sistemas de tecnologia integrados (munições + lançador), beneficiando ambos os fabricantes.

Enquanto isso, redes como a Rede de Competência da NewCo Segurança reúnem empresas do Oriente Médio, Índia, América do Norte, América do Sul e Europa, permitindo-lhes compartilhar propostas e negociar estratégias de cadeia de suprimentos rentáveis. Em outubro de 2014, a Condor nomeou o veterano militar canadense e engenheiro Tawfiq Ghadban como gerente regional baseado em Abu Dhabi, responsável por 30 países em todo o Oriente Médio, África do Norte, Ásia Central e Turquia.⁵²

Atualmente, muitos países africanos e do Oriente Médio estão abraçando o uso de armas menos letais. Visto que agentes antimotim são tolerados e regularmente utilizados pelas principais potências ocidentais e muitas vezes incentivados por democracias ocidentais, os países geralmente podem usá-los para reprimir protestos sem passar por muito escrutínio internacional. Mesmo em países como Bahrein, Turquia e Brasil, onde grupos de direitos humanos condenam o uso abusivo e excessivo de agentes antimotim, pouco tem sido feito para responsabilizar os governos, departamentos de polícia e corporações fabricantes.

Pelo fato de as armas menos letais não serem bem regulamentadas por lei ou pelas políticas comerciais internacionais, continua a ser relativamente fácil para as forças de segurança adquirir grandes quantidades de não letais sem escrutínio público ou supervisão com base em direitos humanos. Para os fabricantes antimotim como a Condor, um bom mercado é aquele em que você pode facilmente vender o seu produto. Em termos empresariais, as armas menos letais criam e, em seguida, preenchem um nicho em crescimento – a demanda por controle político sem muito sangue. A aparência de força razoável é mantida, em parte, por meio da ficção continuamente propagandeada de que agentes antimotim são seguros – que estes são equipamentos para a aplicação da lei, e não armas químicas.

NOTAS

- 1 • David Evans “The Role of the Private Security Industry” in *Terrorism and the Olympics: major event security and lessons for the future*, ed. Anthony Richards, Pete Fussey and Andrew Silke (London; New York: Routledge, 2010), 179.
- 2 • <http://www.condornaoletal.com.br/eng/institucional.php>.
- 3 • Marco Antônio Martins, “Rio-2016 Security Operation Will Be Smaller than in London Olympics,” *Folha de S. Paulo*, June 24, 2015, acesso em 16 out. 2015, <http://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/sports/olympicgames/2015/06/1647023-rio-2016-security-operation-will-be-smaller-than-in-london-olympics.shtml>.
- 4 • Condor Nonlethal Technologies, “The History of Condor Nonlethal Technologies,” acesso em 16 out. 2015, <http://www.condornaoletal.com.br/eng/institucional.php>.
- 5 • Para a listagem dos produtos, consulte <http://www.condornaoletal.com.br/eng/produtos.php>.
- 6 • Para a listagem dos produtos, consulte <http://www.condornaoletal.com.br/eng/produtos.php>.
- 7 • United Nations, Human rights, Office of the High Commissioner (OHCHR), *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 1990, acesso em 16 out. 2015, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.
- 8 • Condor, “The History”.
- 9 • Para a listagem dos produtos, consulte <http://www.condornaoletal.com.br/eng/produtos.php>.
- 10 • Condor, “The History”.
- 11 • IDEX, “Condor presents its products at IDEX 2015”, acesso em 16 out. 2015, <http://www.idexuae.ae/page.cfm/action=Press/libID=1/libEntryID=81>.
- 12 • Anna Feigenbaum, “Repressing World Cup protests — a booming business for Brazil”, *Waging Nonviolence*, June 18, 2014, acesso em 16 out. 2015, <http://wagingnonviolence.org/feature/repressing-world-cup-protests-booming-business-brazil/>.
- 13 • AP ARCHIVE, acesso em 16 out. 2015, <http://goo.gl/3boFZY>.
- 14 • Para discussões sobre o envolvimento da Condor com o Egito e Bahrein veja Gabriel Elizondo “Bahrain hitting close to home in Brazil,” *Al Jazeera*, December 18, 2011, acesso em 16 out. 2015, <http://blogs.aljazeera.com/blog/americas/bahrain-hitting-close-home-brazil>; Daniel Santini and Natalia Viana “Brazil arms exports: country preaches peace, sells tons of arms,” *Publica*, March 5, 2012, acesso em 16 out. 2015, <http://apublica.org/2012/03/brazil-arms-exports-country-preaches-peace-sells-tons-arms/>; Holly Atkinson and Richard Sollom, *Weaponizing Tear Gas: Bahrain’s Unprecedented Use of Toxic Chemical Agents Against Civilians* (Cambridge: Physicians for Human Rights, August 2012), acesso em 16 out. 2015, https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/Bahrain-TearGas-Aug2012-small.pdf.
- 15 • Bruno Fonseca and Natalia Viana, “Bomba brasileira na pele turca,” *Publica*, June 5, 2013, acesso em 16 out. 2015, <http://apublica.org/2013/06/gas-lacrimogeneo-brasileiro-utilizado-pela-policia-naturquia/>.
- 16 • <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1444&refr=603> e seleccione “Bahrain”.
- 17 • Correspondência do autor, Milipol 2013.
- 18 • Elizondo, “Bahrain”; Santini and Viana, “Brazil arms”; Atkinson and Sollom, *Weaponizing*.
- 19 • “Brazilian tear gas linked to recent death of Abdulaziz Al-Saeed,” *Bahrain Watch*, January 26, 2015, acesso em 16 out. 2015, <https://bahrainwatch.org/blog/2015/01/26/brazilian-tear-gas-linked-to-the-recent-death-of-abdulaziz-al-saeed/>.
- 20 • *Bahrain Watch*, “Brazilian tear”.

21 • Daniel Lansberg-Rodríguez, “Venezuela’s Protesters Are Learning to Live with Tear Gas,” *Foreign Policy*, May 9, 2014, acesso em 16 out. 2015, 2015, <http://foreignpolicy.com/2014/05/09/venezuelas-protesters-are-learning-to-live-with-tear-gas/>.

22 • http://www.epicos.com/Portal/Main/IndustryNews/NewsAndEvents/Pages/article_2010_02_17_02.aspx.

23 • CV do Diretor de Marketing, agora off-line (link anterior: http://www.catho.com.br/buscar/curriculos/curriculo/6832632/?q=Marketing+Director&logTipold=13&perfil_id=8&estado_id=&x=0&y=0#xzz2Wpla6i so). On file with the author.

24 • CV do Diretor de Marketing, atualmente off-line; correspondência pessoal Milipol 2013; Condor Nonlethal Technologies, “Gradual use of force explained,” acesso em 16 out. 2015, <http://www.condoraoletal.com.br/eng/condor-uso-gradual-proporcional-da-forca.php>.

25 • CV do Diretor de Marketing, atualmente off-line; correspondência pessoal Milipol 2013; Condor Nonlethal Technologies, “Gradual”.

26 • CV do Diretor de Marketing, atualmente off-line; correspondência pessoal Milipol 2013; Condor Nonlethal Technologies, “Gradual”.

27 • Santini and Viana, “Brazil arms”.

28 • Ibid.

29 • Correspondência pessoal Milipol 2015.

30 • Para uma visão geral, consulte Weapons Law Encyclopedia, “Riot control agents”, acesso em 16 out. 2015, <http://www.weaponslaw.org/weapons/riot-control-agents> e para relatos detalhados sobre regulamentação em controle de motins veja Omega Research Foundation, “Publications”, acesso em 16 out. 2015, <http://www.omegaresearchfoundation.org/publications/>.

31 • De forma significativa, a Enciclopédia sobre a Lei de Armas sugere que poderia ser dada mais atenção à forma como as leis de direitos humanos são aplicadas aos agentes antimotim, observando que “os tratados internacionais e regionais que cobrem esses direitos, incluindo o Pacto

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e Tratamento Desumano ou Degradante ou Punição, e a Convenção Interamericana de Prevenção e Punição à Tortura” (Weapons Law Encyclopedia, “Riot”). Para uma discussão mais aprofundada veja Michael Crowley, “The Use of Riot Control Agents in Law Enforcement,” Chapter 11 in *Weapons Under International Human Rights Law*, ed. Stuart Casey-Maslen (Cambridge: Cambridge University Press, January 2014).

32 • Weapons Law Encyclopedia, “Riot”.

33 • Por exemplo, já em 1930, um relatório do Comitê de Wickersham descobriu que o gás lacrimogêneo estava sendo usado como uma forma de tortura em interrogatórios policiais em que uma caixa de madeira era colocada sobre a cabeça de uma pessoa e gás lacrimogêneo era inserido nela (see Richard A. Leo, *Police interrogation and American justice*. Harvard University Press, 2008.). Mais tarde, na década de 1960, após o uso de bombas de gás lacrimogêneo altamente explosivas de fabricação chinesa por forças dos EUA no Vietnã, na 21ª Sessão das Nações Unidas, a delegação húngara apresentou uma proposta para ter o uso de gás lacrimogêneo listado como arma química, e, assim, o seu uso se tornaria crime internacional (veja D. Hank. Ellison, *Chemical warfare during the Vietnam War: riot control agents in combat* (New York: Routledge, 2011). Os EUA rejeitaram a proposta como sendo propaganda comunista, e insistiram sobre o uso aceitável de gás lacrimogêneo ao redor do mundo para a aplicação da lei. Na década de 1980 a organização *Physicians for Human Rights* relatou o uso abusivo de gás lacrimogêneo na Coreia do Sul e na Palestina (veja Jonathan Fine et al., “The Use of Tear Gas in the Republic of Korea: A report by health professionals” *Physicians for Human Rights* (PHR), July 1987, acesso em 16 outubro 2015,

<http://physiciansforhumanrights.org/library/reports/the-use-of-tear-gas-in-korea.html>).

34 • Informações gerais sobre o ataque por gás lacrimogêneo de Bogside podem ser encontradas em: "1969: Police use tear gas in Bogside" *BBC*, August 12, 1969, acesso em 16 out. 2015, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/august/12/newsid_3829000/3829219.stm. Todos os detalhes relacionados à investigação são provenientes das Atas de Reuniões do Comitê Himsworth, Coleção Himsworth, Wellcome Trust.

35 • BBC, "1969". Todos os detalhes relacionados à investigação são provenientes das Atas de Reuniões do Comitê Himsworth, Coleção Himsworth, Wellcome Trust.

36 • Ibid. Todos os detalhes relacionados à investigação são provenientes das Atas de Reuniões do Comitê Himsworth, Coleção Himsworth, Wellcome Trust.

37 • Veja a discussão do relatório Himsworth no Estados Unidos. Congresso. Comissão sobre a Reforma do Governo e Supervisão, *Investigation into the activities of federal law enforcement agencies toward the Branch Davidians: thirteenth report* (Washington: U.S. G.P.O., 1996), acesso em 16 out. 2015, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-104hrpt749/html/CRPT-104hrpt749.htm>.

38 • Raymond McClean, *The Road to Bloody Sunday* (Dublin: Poolbeg Press, 1983).

39 • Hilary Rose and Russel Stetler, "What Gas Did in Derry," *New Society*, September 25, 1969.

40 • Amnesty International Report, *Israel and the Occupied Territories: The Misuse of Tear Gas by Israeli Army Personnel in the Israeli Occupied Territories*, (London: June 1, 1988).

41 • United States, General Accounting Office,

Use of U.S.- Manufactured Tear Gas in the Occupied Territories (Washington, DC: GAO, April 1989), acesso em 16 out. 2015, <http://www.gao.gov/assets/220/211128.pdf>.

42 • United States, *Use of U.S.*

43 • Ver, por exemplo Charles M. Greinsky, Sheri Holland, and Jules Martin, *Report of the Pepper Spray Committee of the Civilian Complaint Review Board* (New York: New York Civilian, October 2000), acesso em 16 out. 2015, <http://www.nyc.gov/html/ccrb/downloads/pdf/pepper2000.pdf>.

44 • Omega Research Foundation Archives.

45 • National Archives, "175.2 Records of the Office of the Chief Army Chemical Officer 1918-60," CWS Correspondence (arquivado com o autor).

46 • National Archives, "175.2 Records".

47 • Amos Fries, "By-Products of Chemical Warfare," *Industrial and Engineering Chemistry* 20, no. 10, (October 1928): 1083.

48 • Theo M. Knappen, "War gases for Dispersing Mobs," *Gas Age Record*, November 26, 1921, 702-703..

49 • Knappen, "War gases".

50 • Seth Wiard, "Chemical Warfare Munitions for Law Enforcement Agencies," *Journal of Criminal Law and Criminology* 26, no. 3 (Fall 1935): 439.

51 • "Police & Law Enforcement Equipment Market 2015-2025: Militarisation of the Police & Modernisation of Essential Technologies," PR Newswire's, London, April 20, 2015, acesso em 16 out. 2015, <http://www.prnewswire.com/news-releases/police--law-enforcement-equipment-market-2015-2025--militarisation-of-the-police--modernisation-of-essential-technologies-300068822.html>.

52 • <http://everitas.rmclub.ca/?p=135639>.



ANNA FEIGENBAUM – Reino Unido

Anna Feigenbaum é professora titular da Universidade de Bournemouth. Seu livro *Tear Gas: From the Battlefields of WWI to the Streets of Today* (em tradução livre, *Gás Lacrimogêneo: Dos campos de batalha da 1ª Guerra Mundial para as ruas de hoje*) será publicado pela Editora Verso em 2016. Seus textos podem ser encontrados em uma variedade de veículos acadêmicos e de comunicação, incluindo The Guardian, The Atlantic, Al Jazeera América e Open Democracy.

contato: afeigenbaum@bournemouth.ac.uk

Recebido em outubro de 2015.

Original em Inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.

Partes deste artigo apareceram em versões anteriores da Waging Non-Violence e da Open Democracy. A pesquisa de campo para este artigo foi realizada na Fundação de Pesquisa Omega, na Biblioteca Wellcome Trust e no Arquivo Nacional dos Estados Unidos.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

TECNOLOGIAS DA VIOLÊNCIA E DESIGUALDADE GLOBAL

Thomas Nash

• *O perigoso surgimento de armas autônomas está profundamente enraizado nas disparidades de poder entre Estados* •

RESUMO

O desenvolvimento, o uso e o controle da tecnologia militar são caracterizados pela enorme desigualdade entre Estados. Thomas Nash discute como o desenvolvimento de novas armas permanece, em grande medida, sem controle, apesar das obrigações internacionais existentes, e examina como – no contexto da criação de sistemas de armas letais autônomas – essa tendência pode ter consequências particularmente graves. O autor examina a desigualdade na produção, transferência e no impacto das armas convencionais e como essas questões se manifestam na representação limitada de países com pouco poder econômico nos fóruns multilaterais. Nash conclui este artigo solicitando uma participação igualitária dos Estados, o envolvimento da sociedade civil e o desenvolvimento de mecanismos para garantir uma participação significativa dos Estados que vêm sendo mais afetados pelas armas.

PALAVRAS-CHAVE

Tecnologia armamentista | Armas letais autônomas | Desigualdade internacional | Comércio de Armas

O desenvolvimento, o uso e o controle da tecnologia militar são caracterizados pela séria desigualdade entre Estados, com os países com grande poder econômico dominando não apenas o fornecimento das tecnologias de violência, bem como os fóruns internacionais de desarmamento e controle de armas. Os produtores de armas tendem a ser Estados com maior poder econômico. Normalmente, os Estados com menor poder econômico são mais propensos a serem importadores de armas, além de serem mais afetados pela violência armada do que Estados com maior poder econômico. Estados com menor poder econômico também são muito mais propensos a estar em regiões sem armas nucleares, enquanto os países com maior poder econômico são muito mais propensos a fazer parte de alianças com armas nucleares e/ou possuir armas nucleares. O uso de drones armados, principalmente pelos países com grande poder econômico no território de países com pouco poder econômico, ilustra outro aspecto desses padrões de desigualdade e dominação, que serão ainda mais exacerbados pelos desenvolvimentos tecnológicos atuais que se destinam à criação de sistemas de armas com softwares e sensores sofisticados que permitem maior autonomia em seu funcionamento.

As discussões nas Nações Unidas sobre os sistemas de armas letais autônomas, que seriam capazes de identificar, selecionar e atacar alvos sem um controle humano significativo, puseram em evidência várias questões éticas e legais em relação a esses desenvolvimentos.¹ No entanto, de modo problemático, a participação nas discussões sobre desarmamento, restrição e proibição de armas é geralmente apropriada pelos países com maior poder econômico. Alguns países com menor poder econômico, contudo, têm feito esforços conjuntos para participar ativamente e/ou utilizar regras procedimentais, tais como exigência de consenso, para poder vetar certas decisões e melhorar relativamente seu grau de influência sobre processos ou fóruns específicos.²

Essas são questões internacionais que podem afetar os Estados de diferentes formas. Todos os Estados, independentemente de suas condições econômicas e interesses em relação às tecnologias armamentistas, possuem influência no escrutínio sobre o desenvolvimento, a transferência e o uso de armas. Todos os Estados deveriam ter interesse em promover revisões rigorosas e transparentes de armas, tomar medidas sobre o comércio de armas e descontinuar o uso de armas explosivas em áreas povoadas. Todos os Estados deveriam estar trabalhando para deter a expansão ilimitada do campo de batalha que os drones armados promovem e evitar o surgimento de sistemas de armas letais autônomas. Este artigo analisa brevemente alguns dos diversos aspectos das desigualdades internacionais entre Estados em questões relacionadas ao desarmamento e às armas, e discute a urgência de um novo instrumento jurídico com vistas a proibir preventivamente os sistemas de armas letais autônomas neste contexto.

2. Desenvolvimento sem controle de armas

Os padrões de desigualdade na produção, na transferência, no uso e controle de armas representam uma área de estudo relativamente pouco desenvolvida nas discussões sobre desarmamento, controle de armas e proteção de civis. Da mesma forma, a nítida falta

de escrutínio sobre o surgimento de novas armas é uma área que merece ser muito mais debatida internacionalmente. Uma discussão internacional transparente sobre os processos envolvidos no desenvolvimento de novas armas daria espaço para uma análise não apenas da permissibilidade de novos sistemas, mas também dos impactos mais amplos que podem ser esperados que estes sistemas tenham nas sociedades.

Apesar da existência da obrigação legal prevista no artigo 36 do Protocolo Adicional I, de 1977, às Convenções de Genebra, segundo a qual os Estados devem verificar o emprego de todas as armas novas que desenvolvam ou adquiram, o desenvolvimento das tecnologias armamentistas não passa por escrutínio adequado. Poucos Estados levam a cabo tais revisões e aqueles que o fazem fornecem poucos detalhes sobre as avaliações que eles vêm realizando.³

Alguém poderia perguntar se a bomba cluster, uma arma que, desde 2008, foi proibida pela maioria das nações do mundo, teria sido desenvolvida se um nível adequado de escrutínio tivesse sido utilizado pelos Estados que estavam desenvolvendo ou adquirindo estas bombas. É claro que tais decisões são tanto políticas, quanto técnicas ou jurídicas e o nível de consideração dado ao impacto humanitário de uma arma não é necessariamente o mesmo que o nível de consideração dado a sua suposta “eficácia” na luta contra a suposta ameaça à “segurança”.

A atual experiência em relação ao desenvolvimento e uso de drones armados proporciona um bom exemplo dos resultados negativos desse escrutínio inadequado. Não está claro se revisões legais sobre os drones armados – como um sistema de armas integral – foram realizadas por algum Estado e, em caso afirmativo, quais foram os pontos avaliados e se foram feitas considerações em relação às diversas objeções éticas e humanitárias que foram levantadas em relação a eles. Poderia se esperar que essas revisões legais levassem em conta a forma como os drones armados promovem a expansão potencialmente ilimitada do campo de batalha, permitindo essencialmente que líderes políticos matem qualquer pessoa, em qualquer lugar, a qualquer momento? Poderia se esperar que esses escrutínios levassem em conta o impacto psicológico que os drones armados têm tido sobre as comunidades no Paquistão, onde as crianças têm medo do céu azul e os pais são relutantes em mandá-las para a escola em dias sem nuvens, já que estes são os dias nos quais ataques aéreos são mais prováveis?⁴

Quer se tenha ou não qualquer tipo de confiança nos processos existentes de revisão das armas antes que elas sejam desenvolvidas, estas devem ser questões primordiais nas discussões internacionais sobre os sistemas de armas letais autônomas (também conhecidas como “robôs assassinos”). Longe de ser uma alternativa à nova normativa internacional que proíbe o desenvolvimento de armas autônomas – conforme alguns Estados, como os EUA e o Reino Unido, têm argumentado – os processos corretamente conduzidos de revisão das armas devem fornecer uma base clara para a proibição dos sistemas de armas letais autônomas.

A próxima geração de sistemas de armas que são capazes de selecionar seus próprios alvos e atacá-los, sem que nenhum ser humano esteja diretamente envolvido na seleção do alvo naquele momento, nem no disparo da arma, não é uma realidade distante. Estes sistemas

são uma possibilidade muito real. O desenvolvimento deles constituiria um ataque à ética, aos direitos humanos e ao direito internacional.⁵ Provavelmente, o seu uso iria alimentar a injustiça e desigualdade. Os Estados devem proibir imediatamente o desenvolvimento e uso desses sistemas, aproveitando as discussões internacionais que começaram nas Nações Unidas. A janela de oportunidade está aberta, e os Estados devem agir sem demora antes que ela se feche. Caso contrário, a história sugere que o desenvolvimento de sistemas de armas letais autônomas apenas irá aumentar ainda mais a diferença entre Estados ricos e poderosos e aqueles que possuem menos poder militar e financeiro.

3. Desigualdade na produção, na transferência e no impacto de armas convencionais

Tomando como base os dados de 2014 do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, na sigla em inglês) sobre os vinte maiores exportadores de armas, que não incluem dados sobre as transferências de armas pequenas e leves, é possível notar que a lista dos maiores exportadores de armas é dominada pelos EUA, Rússia e China, membros da Organização do Tratado do Atlântico (OTAN) e outros países altamente militarizados. Em contraste, a lista dos vinte países que mais importam armas inclui países de baixa renda ou países em desenvolvimento, tais como Afeganistão, Argélia, Egito, Indonésia, Iraque e Venezuela.⁶ Ao analisar estes dados sobre os vinte maiores exportadores frente aos vinte maiores importadores (excluindo os importadores que também estão na lista dos vinte maiores exportadores), é possível observar que o PIB consolidado dos maiores exportadores é de 51.749.949 milhões de dólares, frente a 6.677.207 milhões de dólares dos maiores importadores. Já a média *per capita* do PIB destes dois grupos é, respectivamente, de 38.700 dólares, frente a 12.954 dólares.

Tendências semelhantes também se aplicam aos exportadores de armas pequenas e leves. De acordo com a *Small Arms Survey*, Áustria, Bélgica, Brasil, Alemanha, Itália, Suíça e Estados Unidos apresentam com frequência dados sobre as exportações anuais de armas de pequeno porte, armas leves, peças, acessórios e munição que totalizam 100 milhões de dólares por ano ou mais. Provavelmente, os dados da China e Rússia são semelhantes, não obstante, estes países não apresentem dados completos sobre suas exportações.⁷ No entanto, quando se trata de importadores de armas pequenas e leves, alguns países com alto poder econômico dominam a lista. Austrália, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Arábia Saudita, Espanha, Reino Unido e EUA, frequentemente, importam armas de pequeno porte, armas leves, peças, acessórios e munição no valor de 100 milhões de dólares ou mais por ano, juntamente com o Egito, Paquistão, Tailândia e Turquia.⁸

A transferência de armas convencionais reflete e promove desigualdades internacionais entre Estados e padrões de dominação e militarização nas relações internacionais. As empresas produtoras de armas são frequentemente financiadas por meio de subsídios

estatais e, em alguns casos, são de propriedade estatal. Frequentemente, os governos promovem ativamente suas indústrias armamentistas ao incluir seus representantes nas delegações governamentais de visitas ao exterior, bem como ao apoiar grandes feiras de armas, como a *Defence and Security Equipment International exhibition* (DSEI, na sigla original em inglês) no Reino Unido. Alguns países até mesmo incluem a compra de armas em seus programas de assistência ao desenvolvimento. Por sua vez, as indústrias armamentistas nos países ricos impulsionam o desenvolvimento e produção de tecnologia armamentista avançada, com a justificativa pública de produzir vantagens militares para si próprios e com a venda de tecnologia a parceiros e aliados em outros Estados.

Não somente as transferências de armas vão, frequentemente, para países com baixo poder econômico, como também para países envolvidos em conflitos armados ou em regiões em risco ou que estão sofrendo, no momento em questão, com a violência armada. O Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT, na sigla original em inglês), recentemente adotado, contém obrigações para prevenir as transferências de armas que contribuam para violações de direitos humanos ou violações do direito internacional humanitário. No entanto, decisões, tais como a do Reino Unido e de outros países, de continuar a enviar armas e equipamento militar à Arábia Saudita e outros países envolvidos nas campanhas de bombardeamento no Iêmen, sugerem que alguns países podem dar prioridade aos interesses de suas indústrias armamentistas frente às suas obrigações no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário.⁹

Os diferentes interesses que países com maior e menor poder econômico possuem também diz respeito às armas de destruição em massa: países ricos têm maior probabilidade de fazer parte de alianças que envolvem armas nucleares, enquanto países pobres têm maior probabilidade de estar em regiões sem armas nucleares. Desta forma, não deve causar nenhuma surpresa que o debate internacional sobre desarmamento nuclear dominado por Estados ricos não conseguiu, até o momento, produzir resultados a favor do desarmamento, conforme discutido a seguir.

Como os conflitos e a violência armada afetam principalmente os países de menor poder econômico, as armas convencionais tendem a ter um impacto desproporcional nas populações destes países. Os impactos das armas explosivas em áreas povoadas e os impactos das armas de pequeno porte são dois exemplos. Tendo como base uma abrangente análise de relatos da mídia de língua inglesa, é possível afirmar que, em 2014, o uso de armas explosivas afetou 58 países e territórios. Iraque, Síria, Gaza, Nigéria e Paquistão, todos estes em desenvolvimento, estiveram no topo desta lista. Países com menor poder econômico também dominam o resto dessa lista: Afeganistão, Ucrânia, Líbano, Iêmen, Índia, Líbia, Somália, Tailândia, Quênia e Filipinas.¹⁰ Da mesma forma, o impacto das armas de pequeno porte é geralmente sentido mais intensamente nos países com menor poder econômico.¹¹ Por exemplo, os conflitos na África são em grande parte levados a cabo com armas de pequeno porte, enquanto os maiores índices de violência nos países “em paz” (especialmente, no continente americano), ocorrem, em

grande medida, com armas de fogo.¹² Em relação às armas de pequeno porte, estudos têm descrito uma relação de mão dupla entre a violência armada e desenvolvimento, na qual a pobreza é tanto uma causa, quanto um sintoma da violência armada.¹³

4. Desigualdade na participação em fóruns multilaterais

Atualmente, a Artigo 36 está conduzindo uma pesquisa para mapear a participação nos fóruns multilaterais de desarmamento, examinando padrões internacionais na participação e realização de declarações de acordo com categorias de poder econômico dos países, região e gênero dos participantes.¹⁴ Os dados coletados, entre 2010 e 2014, de treze processos diferentes e fóruns que abrangem armas convencionais (incluindo armas pequenas e armas explosivas) e armas de destruição em massa revelam que, em geral, quanto menor a categoria de poder econômico de um país, menor a probabilidade de que ele participe de determinada reunião, ocupe uma posição nela ou profira uma declaração individual, em comparação a um país mais rico com os mesmos direitos de participação. Os países com menor poder econômico também enviam, em média, delegações menores, o que pode agravar ainda mais as baixas taxas de participação.

Há algumas variações nesses padrões nos fóruns, o que pode ser explicado por fatores como prioridade ou interesse nacional, eficácia ou nível de inclusão do fórum. No entanto, os padrões gerais são notáveis. Em relação aos fóruns de desarmamento nuclear, os dados também mostram que a desigualdade na representação aumenta nas sessões de reuniões que abordaram temas mais específicos, em comparação a debates gerais. Por exemplo, de acordo com os dados disponíveis, a porcentagem dos Estados-parte com menor poder econômico do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) que fizeram declarações nas principais comissões, grupos e sessões sobre temas específicos foi de apenas 1%, em média, em todas as reuniões do TNP entre 2010 e 2014. Em várias dessas sessões individuais, países com pouco poder econômico não contribuíram de forma alguma.¹⁵ Uma análise sobre a participação nos fóruns focada nas armas de pequeno porte ou no comércio de armas pode gerar resultados diferentes, com a participação mais ativa de Estados com pouco poder econômico da África e América Latina, por exemplo. No entanto, a sub-representação refletida nos fóruns que tratam das armas nucleares sugere uma desigualdade particularmente notória, na qual os Estados que possuem ou que incorporaram as armas nucleares em suas doutrinas de segurança dominam o debate, apesar da capacidade que estas armas possuem de destruir toda a vida na Terra.

Em teoria, uma maior igualdade entre os países nas discussões multilaterais é importante. No entanto, ela é particularmente crucial para a promoção do potencial de alterar as dinâmicas desafiando o domínio de determinados interesses associados aos países com maior poder econômico. Segundo os dados coletados, as reuniões sobre armas nucleares que atingiram o nível mais próximo de participação igualitária entre as categorias de poder econômico dos países foram as recentes conferências sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares

(*conferences on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons*, na denominação original em inglês). Estas conferências eram um pouco diferentes das outras reuniões contabilizadas nos dados coletados por não serem parte de um processo formal – elas também buscavam trazer especificamente uma maior diversidade de perspectivas sobre as armas nucleares e abordar os interesses de uma gama maior de países. Como resultado, a iniciativa humanitária sobre as armas nucleares tem sido reconhecida pelos Estados e pela sociedade civil como uma forma de trazer mais democracia às discussões internacionais sobre o desarmamento nuclear – o que, por sua vez, impulsionou medidas novas e eficazes.¹⁶

Quando uma representação mais igualitária entre os países é atingida nos foros multilaterais de desarmamento, tanto em termos de quantidade e qualidade de participação, as discussões possuem uma chance maior de gerar um debate mais equilibrado e maior diversidade de propostas para abordar questões sobre o desarmamento internacional.¹⁷ Dado que questões relacionadas às armas e ao desarmamento são temas internacionais, os interesses de todos países devem ser representados por qualquer iniciativa para alcançar resultados mais equitativos para as populações ao redor do mundo. Processos representativos, inclusivos e participativos são necessários com vistas a alcançar resultados progressivos. Os países mais afetados pela violência armada são, normalmente, aqueles que se encontram mais preparados para apoiar as medidas mais firmes e mais progressivas com vistas a prevenir e solucionar essa violência por meio de mecanismos nacionais e internacionais. Tais processos exigem uma participação mais igualitária dos Estados, o envolvimento da sociedade civil e mecanismos que assegurem a participação significativa daqueles que foram mais afetados pelas armas em discussão.

NOTAS

1 • Estados, organizações não governamentais nacionais e internacionais e acadêmicos se reuniram em Genebra em duas reuniões de especialistas realizadas sob os auspícios da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC). Em abril de 2016, será realizada mais uma reunião da CCAC. Para mais informações, veja <http://www.article36.org/issue/autonomous-weapons/>.

2 • Veja, por exemplo, “The underrepresentation of low-income countries in nuclear disarmament forums,” *Article 36*, May 2015, acesso em 7 out. 2015, <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2015/05/Underrepresentation-nuclear-forums.pdf>.

3 • Brian Rappert et al., “The role of civil society in the

development of standards around new weapons and other technologies of warfare”, *International Review of the Red Cross*, 886 (June 2012).

4 • James Cavallaro, Stephan Sonnenberg, and Sarah Knuckey, *Living Under Drones: Death, Injury and Trauma to Civilians from US Drone Practices in Pakistan* (Stanford, Calif.: International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, Stanford Law School; New York: NYU School of Law, Global Justice Clinic, 2012).

5 • Veja, por exemplo, Christof Heyns, “Report of the special rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions”, UN Doc. A/HRC/26/36, UN Human Rights Council, 1 April 2014.

- 6 • Veja, Siemon T. Wezeman and Pieter D. Wezeman, "Trends in International Arms Transfers 2014," *SIPRI Fact Sheet*, March 2015.
- 7 • Veja, "Small Arms Survey – Exporters", acesso em 7 out. 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/exporters.html>.
- 8 • Veja, "Small Arms Survey – Importers", acesso em 7 out. 2015, <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/importers.html>.
- 9 • Amnesty International, "*Bombs fall from the sky day and night*": civilians under fire in northern Yemen (United Kingdom: Amnesty International, October 2015); Ray Acheson, Trading arms, bombing towns (Geneva, New York: Reaching Critical Will of the Women's International League for Peace and Freedom, 2015).
- 10 • Action on Armed Violence, *Explosive states: monitoring explosive violence in 2014* (London: AOA, May 2015).
- 11 • Daniel Mack, "War in peace: the big toll of small arms," *openSecurity*, October 21, 2014.
- 12 • Mack, "War in peace".
- 13 • Veja, Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts* (Cambridge: Cambridge University Press, May 2015).
- 14 • Dois artigos de discussão foram publicados e, no final de 2015, um relatório completo seria lançado. Veja "Issues: Disarmament and Development," *Article 36*, 2015, acesso em 7 out. 2015, <http://www.article36.org/issue/processes-and-policy/dd/>.
- 15 • Veja, "The underrepresentation".
- 16 • Veja, Daniela Varano and Rebecca Johnson, "NPT: nuclear colonialism versus democratic disarmament," *OpenDemocracy*, May 21, 2015, acesso em 7 out. 2015, <https://www.opendemocracy.net/5050/rebecca-johnson-daniela-varano/npt-nuclear-colonialism-versus-democratic-disarmament>.
- 17 • Veja, por exemplo, John Borrie and Ashley Thornton, *The Value of Diversity in Multilateral Disarmament Work* (Geneva: UNIDIR, 2009).



THOMAS NASH – Nova Zelândia

Thomas Nash é diretor da *Article 36* (Artigo 36), uma organização sem fins lucrativos sediada no Reino Unido que trabalha na prevenção de danos não intencionais, desnecessários e inaceitáveis causados por determinadas armas. Nash também é coordenador adjunto da *International Network on Explosive Weapons* (Rede Internacional de Armas Explosivas, em tradução ao português). Como coordenador da *Cluster Munition Coalition* (Coalizão de Munição Cluster) de 2004 a 2011, Nash liderou a campanha internacional que resultou na Convenção sobre Munições Cluster. Anteriormente, Nash trabalhou nos Ministérios de Relações Exteriores da Nova Zelândia e do Canadá em Genebra e Ottawa.

contato: thomas@article36.org

Recebido em novembro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



"Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License"

FOGO DO CÉU AZUL

Mirza Shahzad Akbar & Umer Gilani

• *Vítimas de ataques de drones no Paquistão,* •
suas vozes e suas lutas

RESUMO

A utilização contínua pelos Estados Unidos de veículos aéreos não tripulados, ou drones, em todo o Paquistão, e em particular no Território Federal das Áreas Tribais (FATA, na sigla em inglês), tem graves implicações aos direitos humanos de cidadãos paquistaneses. Em números crescentes, os cidadãos estão se tornando danos colaterais na guerra contra o terror. Neste artigo, os autores descrevem a dificuldade de contagem do número de vítimas, devido à recusa por parte dos EUA em liberar quaisquer dados oficiais. Depois de examinar os melhores dados disponíveis, coletados pelo The Bureau of Investigative Journalism, os autores oferecem três histórias de vítimas de ataques de drones. As vozes das vítimas são muitas vezes esquecidas no discurso geral em torno da legalidade do programa de utilização de drones. Os casos que eles propuseram perante cortes no Paquistão oferecem uma sensação de esperança para os cidadãos paquistaneses, muitos dos quais continuam a viver sob a constante ameaça do “fogo do céu azul”.

PALAVRAS-CHAVE

Drones | Paquistão | Guerra contra o Terror | Vítimas

Desde 2004, os EUA e alguns de seus aliados têm contado com uma forma de aeronave que desencadeia violência indiscriminada e letal principalmente contra civis: os Veículos Aéreos Não Tripulados, popularmente conhecidos como drones. Antecessores de um futuro sombrio em que armas autônomas letais, como robôs assassinos,¹ podem travar guerras por todo o globo, os drones continuam a aterrorizar as comunidades que vivem sob eles por meio de sua presença visível e constante.

Uma das regiões-alvo fundamentais de ataques aéreos dos EUA é o Território Federal das Áreas Tribais (FATA, na sigla em inglês), na fronteira noroeste do Paquistão com o Afeganistão. No período de 2004 a 2015, entre 423 e 965² civis foram mortos nessa parte empobrecida do mundo. Como os drones continuam a sobrevoar o FATA, milhões de outros cidadãos na região vivem sob constante temor, com suas almas angustiadas por saberem que há um fogo que cai do céu azul, podendo acometer qualquer um deles, a qualquer hora, em qualquer dia - ainda que em razão de uma confusão de identidade.

No entanto, as verdadeiras implicações aos direitos humanos de ataques com drones são ignoradas tanto em círculos políticos quanto jurídicos.³ Como vários comentaristas perspicazes têm apontado,⁴ o discurso público até agora em grande parte negligencia o lado humano da história. Poucos parecem estar seriamente interessados em ouvir a voz daqueles indivíduos sujeitos de direitos, os seres humanos reais, que estão por trás dos números agregados, mas cujo sofrimento nunca pode ser totalmente representado por estatísticas. Por essa razão, trazemos à tona as histórias de vida das vítimas desses ataques. Ao contar essas histórias, pretendemos contribuir para a promoção de um discurso público sobre os ataques de drones, em que as vítimas são vistas não apenas por uma perspectiva estratégica ou jurídica, mas através de uma lente mais humana que capta tanto a profundidade de seu sofrimento, quanto a magnitude de sua luta em busca de justiça.

1 • As Estatísticas: A Magnitude da Guerra com Drones no FATA no Paquistão

Uma vez que o programa de drones dos EUA é sigiloso, o governo dos EUA nunca publicou números exatos sobre quando começou. Mas é possível que o primeiro ataque com drones na região do FATA tenha ocorrido em 2004.⁵ Desde então, tem havido uma média de 38 ataques por ano, com um pico em 2010, quando ocorreram 128 ataques.⁶

O número de fatalidades resultantes de ataques de drones no Paquistão também nunca foi oficialmente divulgado pelos EUA. A única ocasião em que se relata uma fatalidade é quando um terrorista influente supostamente foi morto. No entanto, usando relatórios de mídia e documentos vazados do governo, os especialistas do *The Bureau of Investigative Journalism* (TBIJ) estimaram que um mínimo de 3.989 pessoas foram mortas,⁷ das quais 965 foram confirmadas como sendo civis.⁸ Entre 172 e 207 dessas mortes por ataques de drones no Paquistão eram crianças,⁹ e milhares ficaram feridas ou perderam seus bens ou meios de vida.

Outro estudo estima que, para cada militar morto, pelo menos dez a quinze civis são mortos.¹⁰ Uma investigação exaustiva feita pelo TBIJ, nos registros disponíveis, constatou que apenas 4% das vítimas de drones foram nomeadas e supostamente identificadas como membros da Al Qaeda – embora o grupo fosse o alvo original do programa de drones.¹¹ De acordo com um estudo, os EUA parecem ter matado pelo menos 1.147 civis não identificados para alcançar o assassinato de 41 alvos militares identificados em ataques com drones no Paquistão.¹²

As estimativas do TBIJ de vítimas são mais confiáveis do que as de jornais diários e canais de notícias, porque a equipe do TBIJ identifica todos os mortos por meio de relatórios de acesso livre e relatórios que vazaram do governo paquistanês, antes de contabilizar um total. Assim, por exemplo, em relatórios de notícias, muitas vezes o mesmo combatente é supostamente morto em três ataques aéreos diferentes. O número real de mortes de civis causadas por ataques de drones, no entanto, deve ser ainda maior do que as estimativas do TBIJ, uma vez que os jornalistas têm pouco ou nenhum acesso às zonas de guerra, onde os ataques aéreos são levados a cabo, e, como já observado, os EUA não divulgam os nomes de nenhum dos falecidos. A única exceção a essa regra foi no início de 2015, quando o presidente Obama admitiu e pediu desculpas por ter matado Warren Weinstein e Giovanni Lo Porto, dois reféns ocidentais, em um ataque com drones.¹³

Todas as evidências apontam para o fato de que os civis não são apenas danos colaterais, mas representam uma porcentagem esmagadora de vítimas de ataques com drones. É fundamental que suas histórias sejam ouvidas.

2 • As Vítimas: Suas histórias e Lutas¹⁴

Para mostrar os efeitos humanos de ataques com drones, estão detalhadas a seguir a voz de três seres humanos que estão no meio do conflito. Essas vítimas de drones narraram suas histórias para nós, na qualidade de seus advogados em exercício pela ONG *Foundation for Fundamental Rights*,¹⁵ com sede em Islamabad. Ao contar suas histórias e narrar as batalhas jurídicas que eles estão travando, esperamos combater a narrativa geral que retrata vítimas de drones como meros objetos passivos.

A – A história de Karim Khan

Antes de ser expulso pelos drones, Karim Khan era um residente permanente do FATA. Ele é originário da tribo Wazir e sua família tem vivido na vila de Machi Khel, Mir Ali, no Waziristão do Norte durante séculos.¹⁶ Karim agora vive com sua família em Mardan, depois de ter sido forçado a deixar sua casa.

Karim diz que via drones no céu diariamente desde 2004, e que a maioria dos drones era branca, “*tinha uma lâmina na frente*” e fazia um som assustador “*znnnnng znnng*”. Quando os mísseis atacam, há “fogo por toda parte” e “tudo queima”. Sua experiência mais trágica com drones foi em 31 de dezembro de 2009. Nesse dia, em torno de 21h, mísseis, disparados de um drone, caíram na hujra (casa de família) de Karim; três pessoas estavam dentro da casa e morreram

imediatamente. O ataque também deixou a casa muito danificada. Os três mortos incluíram o filho de Karim, Zahirullah Khan, um estudante do ensino médio, inteligente, que tinha memorizado o Alcorão e estava entre os melhores 10% de sua classe na escola e na recitação do Alcorão. O irmão de Karim, Asif Iqbal, um respeitado professor do ensino médio em uma escola do governo local, também foi morto no ataque. A terceira vítima foi Khaliq Dad, um pedreiro, que era conhecido em toda a região por sua habilidade na construção de cúpulas e minaretes. Khaliq tinha chegado à aldeia de Karim, a fim de auxiliar na construção da mesquita da aldeia. Todos os mortos eram pacíficos e pessoas obedientes à lei, as quais não podem sequer remotamente ser ligadas ao terrorismo; suas mortes em um ataque de drones chocaram a todos na região.

Karim observa a ironia em que aqueles mortos por drones são muitas vezes relatados pela mídia como terroristas, mesmo quando incluem crianças de três anos de idade. “Como crianças com três anos poderiam ser consideradas terroristas?” , ele questiona.

Embora devastado pela perda de seu filho e de seu irmão, e forçado a sair de sua terra natal por causa do medo de drones, Karim não temia assumir o risco de acusar o país mais poderoso do mundo, tampouco demonstrava pouca esperança. Em novembro de 2010, ele apresentou um pedido de registo de um primeiro relatório de informação contra Jonathan Banks, o chefe da base da CIA em Islamabad na ocasião em que foi dada a ordem para o ataque de drones. Inicialmente, e nada surpreendentemente, a polícia local estava relutante em registrar seu caso; então Karim solicitou uma liminar no Judiciário. Os tribunais inferiores também estavam inicialmente relutantes em conceder-lhe a liminar. No entanto, em 7 de abril de 2015, o Tribunal Superior de Islamabad concluiu finalmente a questão por meio da emissão de uma ordem no caso Karim Khan v. The Inspector General of ICT Police, determinando a abertura de processo penal contra funcionários acusados da CIA.¹⁷ Sem outra alternativa, em 29 de abril de 2015, a Polícia de Islamabad registrou um Primeiro Relatório de Informações nº 91/2015, na Secretaria da Delegacia de Polícia, indiciando Jonathan Banks por assassinato e outros crimes. Alimentado por um desejo de buscar a justiça para os sobreviventes de drones, Karim está pressionando o sistema judicial nacional do Paquistão para que encontre o agente superior da CIA no país responsável pelo assassinato de civis por meio de drones.



Karim Khan segurando fotos de Asif e Zahirullah (falecidos)

B – A história de Nabila ur-Rehman

Nabila, 6 anos, estava brincando nos campos, enquanto sua avó de 67 anos, Maimana Bibi, trabalhava na horta da família. Foi em 24 de outubro de 2012, uma tarde ensolarada na aldeia de Tappi, perto de Miranshah, no Waziristão. Outros netos de Maimana Bibi também estavam ao redor – Naima, Asma, Safdar, Kaleem, Zubair, Samad, Rehman Saeed e Shahid. Todos tinham entre 3 e 17 anos de idade. As crianças mais jovens estavam brincando, enquanto os mais velhos ajudavam a avó na preparação da próxima festa para *Eid-ul-Azha*.

Por volta das 14h30, um míssil Hellfire foi lançado de um drone, atingindo Mamana Bibi. Ela caiu no chão na frente de seus netos. Posteriormente, um segundo míssil foi disparado pelo drone que atingiu o mesmo local; o corpo de Mamana Bibi foi explodido em pedaços. Seu filho Rafiq teve que reunir os pedaços do corpo de sua mãe de todo o campo antes que ela pudesse ser enterrada. Muitas das crianças também ficaram gravemente feridas. Os animais da família, uma importante fonte de seus recursos, também foram destruídos no ataque. Nabila, Zubair, Shahid e Kaleem foram levados para o hospital Mirali após o ataque. Os ferimentos de Kaleem foram mais severos e por isso ele foi levado para um hospital em Peshawar. Poucos dias depois, Zubair foi levado a um hospital (*Ali Medical Hospital*) em Islamabad, onde seus ferimentos foram examinados. Zubair precisou de um caro tratamento a laser para o pé. As despesas médicas efetuadas no tratamento de Nabila, seus irmãos e primos deixaram a família extremamente endividada.

Nabila, agora com 11 anos de idade, e seu pai Rafiq não desistiram da ideia de justiça. Eles se tornaram um dos principais defensores na luta das vítimas de drones. Eles bateram em todas as portas possíveis, buscando justiça. Em 29 de outubro de 2013, Nabila se apresentou perante uma reunião do Congresso em Washington DC e testemunhou juntamente com seu pai e irmão. A visita recebeu ampla cobertura da mídia e foi significativa na criação de um novo discurso sobre drones,¹⁸ mais informado e consciente dos direitos. Em novembro de 2015, Nabila visitou o Japão, onde ela narrou sua história, entre outros fóruns, no horário nobre da televisão, e prometeu continuar sua luta para proteger os direitos humanos.

Naima, irmã de Nabila, que foi ferida em outubro de 2012 em um ataque de drones, em que ela perdeu a avó. Aqui ela está no escritório da Foundation for Fundamental Rights (FFR) segurando “peace cranes” [grous da paz em origami] enviados a ela por crianças estudantes nos EUA para mostrar solidariedade e esperança para a paz. A família de Nabila já foi obrigada a migrar em razão de operação Zarb-e-AZB e eles estão vivendo como pessoas deslocadas internamente.



C – História de Noor Khan

Malik Daud Khan, pai de Noor Khan, era um membro muito respeitado de sua comunidade e tinha sido reconhecido pelo Governo do Paquistão por sua assistência às forças armadas paquistanesas. Ele trabalhou para capacitar mulheres, como evidenciado por seus esforços para estabelecer o *Women Skills Development Center* em sua aldeia, e conduziu uma *Jirga* tribal, um encontro de anciãos que tinham se reunido no Waziristão do Norte.

Em 17 de março de 2011, Daud Khan estava dirigindo uma *Jirga* em que estava tentando resolver uma disputa sobre a posse de uma mina de cromita por meio de um acordo mutuamente aceitável. Por volta das 11h, a reunião foi atingida por mísseis disparados por um drone operado pela CIA. Mais de 40 pessoas foram mortas, incluindo Daud Khan.

Desde então, Noor Khan tem lutado por justiça no Paquistão e no Reino Unido. Ele se tornou um dos copeticionários em um caso histórico perante o Tribunal Superior de Peshawar, conhecido como *Foundation for Fundamental Rights (FFR) v. The Federation*.¹⁹ Neste caso, os peticionários afirmaram que os ataques aéreos contínuos representaram uma violação aos direitos fundamentais dos cidadãos, incluindo o direito à vida, buscando no Tribunal uma declaração no que se refere à ilegalidade desses ataques e uma ordem judicial contra ataques aéreos de drones. Depois de um litígio que durou mais de um ano e meio, o Tribunal analisou a petição em 11 de maio de 2013 e decidiu em favor das vítimas de drones.

O Tribunal Superior de Peshawar considerou que os ataques de drones são ilegais sob o direito internacional, uma vez que “nem o Conselho de Segurança, nem a ONU, em geral, em nenhum momento [...] permitiu que as autoridades norte-americanas, em particular a CIA, realizassem ataques com drones no território do Paquistão, um Estado soberano...” (par. 7). O Tribunal declarou que esses ataques eram “um crime de guerra, analisável pela Corte Internacional de Justiça ou Tribunal Especial para Crimes de Guerra, constituídos ou a serem constituídos pela ONU para esse fim”, para o qual “o Governo dos Estados Unidos é obrigado a compensar todas as famílias das vítimas...”. A Corte determinou que o Governo do Paquistão deve levar o assunto ao Conselho de Segurança e, se necessário, convocar uma sessão da Assembleia Geral para adotar uma resolução condenando ataques aéreos com drones. Se, após a aprovação dessa resolução prevista, os EUA ainda não pararem com esses ataques, o Tribunal opinou que o Governo do Paquistão deve “romper todos os laços com os EUA e, como um sinal de protesto, deve negar todas as instalações de logística e outras instalações para os EUA” .

O julgamento do caso *FFR v. The Federation* representa uma grande vitória para as vítimas civis de ataques aéreos com drones pelos EUA no Waziristão e um marco importante para a proteção dos direitos humanos judicialmente. Nenhum tribunal em qualquer lugar do mundo emitiu uma crítica como essa, com palavras duras sobre esses ataques, e apresentou uma estratégia mais ativista de defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, o julgamento representa a melhor forma de proteção de direitos da jurisprudência de direito público desenvolvida pelos juízes do Paquistão.

Embora, até o momento, o julgamento FFR permaneça em grande parte não implementado pelo poder executivo do governo, ele representa o valor do litígio em direitos humanos. Ao menos, o litígio conseguiu trazer vozes humanas até então ignoradas no campo jurisprudencial – o que não teria sido possível sem a coragem dos peticionários, como a Noor Khan.

3 • Conclusão

Neste artigo, apresentamos histórias humanas de indivíduos que se tornaram vítimas da ação de drones pelos EUA no Paquistão. Nós destacamos a luta que os sobreviventes de drones estão travando pela justiça, na esperança de perfurar a fina blindagem jurídica da campanha de uso de drones. Há um consenso emergente em círculos de direitos humanos de que ataques de drones pelos EUA no Paquistão são ilegais e indefensáveis. No mínimo, o direito internacional exige que os Estados – tanto os que conduzem, como os que são afetados por drones – coloquem em prática sistemas de transparência e prestação de contas, inclusive levando a sério as alegações de crimes internacionais.²⁰

Em nossa opinião, ataques com drones pelos EUA são contrários não apenas ao direito internacional humanitário e ao direito internacional dos direitos humanos, mas também ao direito interno do Paquistão. Os funcionários da CIA que estão perpetrando esses ataques fazem isso correndo o risco de se expor à responsabilidade penal nos termos desses diversos regimes jurídicos. Da mesma forma, os Estados que conduzem ou facilitam esses ataques – ou deixam de proteger seus cidadãos contra tais ataques – se expõem a diversas formas de responsabilidade jurídica. Estamos confiantes de que, quanto mais vítimas falarem contra as atrocidades infligidas a elas, o programa de drones já não mais será justificável – nem de uma perspectiva ética, nem jurídica. Para isso, as vozes das vítimas devem ser escutadas.

NOTAS

1 • Denise Garcia, “The case against killer robots: Why the United States should ban them,” *Foreign Affairs*, May 10, 2014.

2 • <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NAfjFonM-Tn7fziqiv33HIGt09wgLZDSCP-BQauBQaux51w/edit#gid=1000652376>.

3 • Sobre a questão de um ponto de vista jurídico e político, ver relatório da ONU lançado em outubro de 2015: United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA), *Study on Armed Unmanned Aerial*

Vehicles: Prepared on the Recommendation of the Advisory Board on Disarmament Matters (New York: United Nations, 2015), acesso em 28 out. 2015, <http://www.un.org/disarmament/publications/more/drones-study/drones-study.pdf>.

4 • Ver: Madiha Tahir, “The Business of Haunting,” *Wounds of Waziristan*, September 2, 2013, acesso em 26 out. 2015, <http://woundsofwaziristan.com/business-of-haunting/>; Thomas Gregory, “Drones, Targeted Killings, and the Limitations of

International Law,” *International Political Sociology* 9, no. 3 (2015): 197–212.

5 • Steve Coll, “The Unblinking Stare,” *The New Yorker*, November 24, 2014, acesso em 26 out. 2015, <http://www.newyorker.com/magazine/2014/11/24/unblinking-stare>.

6 • Covert War on Terror,” *The Bureau of Investigative Journalism*, acesso em 13 out. 2015, <http://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/> para ver dados como infográficos: <http://drones.pitchinteractive.com>; Naureen Shan, “Drone Strike Casualty Estimates likely understated,” New York, Columbia Law School Human Rights Clinic, acesso em 13 out. 2015, <http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/CountingDroneDeaths/PresserFINAL.pdf>; Jo Becker and Scott Shane, “Secret ‘Kill List’ Proves a Test of Obama’s Principles and Will,” *New York Times*, May 29, 2012, acesso em 13 out. 2015, http://www.nytimes.com/2012/05/29/world/obamas-leadership-in-war-on-al-qaeda.html?pagewanted=all&_r=0.

7 • The Bureau, “Covert”; Shan, “Drone Strike”; Becker and Shane, “Secret”.

8 • Ibid.

9 • Ibid.

10 • Daniel Byman “Do targeted killings work?” Brookings, July 14, 2009, acesso em 28 out. 2015, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2009/07/14-targeted-killings-byman>; Saeed Shah and Peter Beaumont, “US Drone strikes in Pakistan claiming many civilian victims says campaigner,” *The Guardian*, July 17, 2011, acesso em 28 out. 2015, <http://www.theguardian.com/world/2011/jul/17/us-drone-strikes-pakistan-waziristan>.

11 • Jack Serle, “Drone strikes in Pakistan,” *The Bureau of Investigative Journalism*, October 16, 2014, acesso em 28 out. 2015, <https://www.thebureauinvestigates.com/2014/10/16/only-4-of-drone-victims-in-pakistan-named-as-al-qaeda-members/>.

12 • Spencer Ackerman, “41 men targeted but 1,147 people killed: US drone strikes – the facts on the ground,” *The Guardian*, November 24, 2014, acesso em 28 out. 2015, <http://www.theguardian.com/us-news/2014/nov/24/sp-us-drone-strikes-kill-1147>.

13 • Peter Baker, “Obama Apologizes after Drone Kills American and Italian Held by Al Qaeda,” *New York Times*, April 23, 2015, acesso em 28 out. 2015, http://www.nytimes.com/2015/04/24/world/asia/2-qaeda-hostages-were-accidentally-killed-in-us-raid-white-house-says.html?_r=0.

14 • O recurso <http://drones.pitchinteractive.com> lista todos os ataques com drones que são discutidos a seguir, juntamente com muitos outros.

15 • As histórias e fotos compartilhadas neste artigo foram utilizadas com o consentimento das vítimas. Mais informações sobre o trabalho de *The Foundation for Fundamental Freedoms* podem ser encontradas em: <http://rightsadvocacy.org>.

16 • Entrevista com Karim Khan em 29 de fevereiro de 2012.

17 • Sabrina Toppa, “Pakistan Could End up Charging CIA Officials with Murder over Drone Strikes,” *Times*, April 16, 2015, acesso em 28 out. 2015, <http://time.com/3824666/pakistan-drone-strikes-cia-jonathan-bank-john-a-rizzo/>.

18 • Emily Greenhouse, “The Drone-Strike Victims Coming to Congress,” *The New Yorker*, October 22, 2013, acesso em 26 out. 2015, <http://www.newyorker.com/news/news-desk/the-drone-strike-victims-coming-to-congress>.

19 • Ver decisão completa em: <http://www.peshawarhighcourt.gov.pk/images/wp%201551-p%2020212.pdf>.

20 • UNODA, *Study on Armed*.

**MIRZA SHAHZAD AKBAR** – *Paquistão*

Mirza Shahzad Akbar é o cofundador, diretor jurídico e curador da *Foundation for Fundamental Rights*, uma organização que presta apoio jurídico para efetivar os direitos fundamentais garantidos nos termos da Constituição do Paquistão. Ele é advogado, tendo concluído seu LLM pela Universidade de Newcastle (Reino Unido) e LLB pela Universidade de Londres (Reino Unido/Paquistão). Atuou como consultor jurídico e procurador especial para o *National Accountability Bureau* (Islamabad/Lahore, Paquistão).

**UMER GILANI** – *Paquistão*

Umer Gilani é advogado da equipe da *Foundation for Fundamental Rights* e também um Bertha Fellow. Ele tem LLB pela *Lahore University of Management Sciences* e LLM pela Universidade de Washington, Seattle (Estados Unidos), como bolsista Fulbright. Ele já trabalhou para a Suprema Corte do Paquistão.

Recebido em novembro de 2015.

Original em Inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO DE ARMAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS PRÓXIMOS 15 ANOS

María Pía Devoto & Héctor Guerra

• *Considerações sobre as possíveis implicações do Tratado sobre Comércio de Armas e a Agenda 2030 para a segurança humana* •

RESUMO

Este artigo apresenta uma revisão da confluência dos processos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Tratado sobre Comércio de Armas (TCA) na ação pela segurança humana, identificando as possibilidades de feedback mútuo no momento de sua implementação nessa fase inicial de sua existência. Especial atenção é dada ao Objetivo 16 da Agenda, acerca da paz e segurança, com ênfase à meta 16.4.2, sobre o controle do tráfico ilícito de armas, como núcleo de interação de ambos os processos. Do mesmo modo, são levados em conta os escopos humanitários do TCA, e, também, seus limites e as possibilidades para remediá-los no momento de sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE

Agenda 2030 | Tratado sobre o Comércio de Armas | Desenvolvimento sustentável | Transferências de armas | Objetivo 16

Ainda existem 15.700 ogivas nucleares em nove países, das quais 1.800 estão em alerta permanente¹ enquanto houver um sistema em expansão e cada vez mais complexo de conflitos armados no Norte da África, no Oriente Médio, no Leste Europeu e na Ásia Central. As relações internacionais entre o Ocidente, a China e a Rússia têm passado por um processo de realinhamento estratégico cujo prognóstico segue reservado enquanto persistirem as “guerras frias” da Península Coreana e do Sul da Ásia, e o conflito Israel-Palestina seguir inacabado, constituindo uma catástrofe humanitária para a população de Gaza. A mudança climática global tem afetado o acesso a alimentos, água, terras agrícolas, habitação e saúde, e o planeta, prejudicando de imediato as pessoas mais vulneráveis. Há 60 milhões de pessoas em movimento intra e interestados.² Mais de 800 milhões de pessoas vivem em situação de pobreza extrema.³ Atingimos níveis de desigualdade em que 1% da população mundial detém 65 vezes mais riqueza do que 50% do restante; 7 em cada 10 pessoas vivem em países onde a desigualdade vem crescendo nos últimos 30 anos; e a metade mais pobre da população tem o mesmo nível de riqueza que as 85 pessoas mais ricas do planeta.⁴

Nesse contexto será difícil alcançar a ordem de paz e segurança mundial enquanto não for enfrentado o sério problema da violência armada que atemoriza milhares de homens, mulheres e crianças que vivem sob a ameaça das armas. Entre 2007 e 2012 morreram a cada ano, em média, 508 mil pessoas dentro e fora de conflitos armados.⁵ A violência armada apresenta consequências sociais e econômicas que vão além da perda de vidas. O custo anual é estimado em centenas de bilhões de dólares.⁶ As situações de conflito têm um custo anual de 400 bilhões de dólares e o custo da violência armada fora dos conflitos armados, medido em termos de perda de produtividade, varia entre 95 e 163 bilhões de dólares.⁷

Há um círculo vicioso entre a violência armada e o subdesenvolvimento. Este não só é uma consequência daquela, mas, também, um fator estrutural dela: “Os países afetados por níveis sustentados de violência armada, inclusive os conflitos, são aqueles que se encontram mais longe de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). De fato, 22 dos 34 países que estão mais longe de alcançá-los encontram-se afetados por, ou saindo de, conflitos armados” .⁸

Entre 2014 e 2015, dois processos internacionais deram frutos como meios de resposta, potencialmente complementares, ao Tratado sobre Comércio de Armas – que entrou em vigor em dezembro de 2014,⁹ cuja primeira conferência foi realizada em agosto de 2015, na Cidade do México – e ao Objetivo 16 da Agenda 2030, adotada em setembro de 2015, na Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável, em Nova York. Este Objetivo 16 foi projetado para “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando acesso à Justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” .¹⁰ Este artigo analisa em qual medida estes dois processos podem ser vistos de modo integrado, uma vez que o desenvolvimento sustentável só é possível em um mundo livre da violência imposta diariamente pelas armas.

1 • Processos Paralelos: Desenvolvimento sustentável e regulamentação do comércio de armas

O Tratado sobre Comércio de Armas (TCA, ou ATT na sigla em inglês) tem por objetivo “a prevenção do tráfico ilícito de armas convencionais e seu envio” por meio do “estabelecimento dos mais altos padrões internacionais comuns que sejam possíveis para a regulamentação ou o aprimoramento da regulamentação do comércio internacional de armas”, com o propósito de contribuir com a paz, segurança e estabilidade internacional e regional; a redução do sofrimento humano; a promoção da cooperação, transparência e ação responsável por parte dos Estados, no comércio internacional de armas convencionais, contribuindo com a geração de confiança entre os Estados-Partes”.¹¹ O TCA é a mais recente contribuição para o controle de armas, a partir de uma perspectiva humanitária e de direitos humanos, junto com o Programa de Ação das Nações Unidas sobre Armas Pequenas e Leves (PoA)¹² e o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, ambos de 2001.¹³

A proliferação de armas, sua presença generalizada, seu fácil acesso e uso indevido, junto com a presença de grupos armados não estatais, diminui a capacidade do Estado de atender as necessidades básicas da população, desde o abastecimento de água até a vacinação; do acesso à Justiça à manutenção da infraestrutura pública. E, ainda pior, muitos Estados tornam-se perpetradores de abuso e violência contra sua população.

Nesse contexto ocorrem as transferências internacionais de armas, que, deve-se ter em vista, chegam a constituir um negócio e, ao mesmo tempo, um meio de intervenção nos assuntos internos de outros países, nem sempre prestando atenção aos riscos humanitários que podem ser gerados. Sem os controles adequados, esse mercado desvia recursos indispensáveis para atender as necessidades de desenvolvimento humano dos países.

As transferências de armas, a menos que sejam ilegais desde sua origem, tanto para abastecer grupos terroristas ou grupos criminosos como para violar embargos de armas estabelecidos pelo Conselho de Segurança, só devem chegar ao destinatário final e para o uso postado no certificado de transação. Não é necessariamente o caso em questão o fato de que as armas, suas peças e seus componentes e as munições sejam desviados durante o transporte e acabem nas mãos de destinatários não autorizados ou, ainda, os destinatários registrados sejam governos que têm cometido atos de genocídio, crimes de guerra, torturadores, violadores dos direitos humanos em grande escala, não sujeitos a embargos.

Vale a pena considerar o exemplo do Sudão do Sul, país onde as transferências de armas têm causado devastação humanitária e incapacidade de atender as necessidades de desenvolvimento sustentável de sua população, que tem baixos níveis de renda, e onde apenas 25% da população têm acesso a serviços de saúde e a expectativa de vida é de 55 anos.¹⁴ O país se encontra em conflito desde sua fundação, em 2011, e, de fato, seu território tem sofrido os estragos da guerra como parte de sua luta pela independência ao longo de

várias décadas – em diferentes formas: tribal, de fronteira, guerra civil. Isso se traduziu em mais de 50 mil mortes, 1,5 milhão de deslocados internos e 500 mil refugiados.¹⁵

Nesse conflito foram cometidas atrocidades com armas que passaram pelos territórios do Quênia, de Uganda e do Sudão, com a autorização e, às vezes, a participação direta de seus governos, apesar da situação mencionada anteriormente.¹⁶ A transferência de grande parte dessas armas era destinada originalmente ao Sudão, como o usuário final, mas suas autoridades as retransferiram para o conflito no Sudão do Sul. Os países de origem dessas armas, Rússia, Irã e China – pelo menos até o ano anterior – continuam transferindo todos os tipos de armamento, apesar de ter sido desviado. Isso ocorre apesar do embargo de armas imposto pela União Europeia contra o Sudão e da existência de um Painel de Peritos do Conselho de Segurança para monitorar e relatar as transferências de armas para o Sudão do Sul.¹⁷

O processo do TCA teve lugar em um contexto de avanços em nível internacional, proibições e restrições às armas que violam o Direito Internacional Humanitário (DIH) (por exemplo, minas antipessoais e bombas de fragmentação) e de atividade contínua contra a eliminação de armas de destruição em massa, sempre com ativa participação de Estados com visão progressista nessa matéria e das organizações da sociedade civil. No entanto, a regulamentação das armas convencionais, em especial das armas pequenas e leves, não tinha avançado além de compromissos politicamente vinculantes, como no caso do PoA.

A relação entre o desenvolvimento sustentável e o conflito armado tem sido claramente reconhecida na Agenda, por meio de seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS16) focado na promoção de sociedades pacíficas e inclusivas. A estagnação econômica, a pobreza, as crescentes desigualdades, a escassez de recursos básicos para a sobrevivência e a pressão ecológica assumem um papel central na geração de conflitos armados, talvez acima dos fatores estratégicos,¹⁸ portanto, “a inclusão do Objetivo 16 reflete o crescente reconhecimento de que os temas relacionados com a paz, a segurança e a boa governabilidade devem desempenhar um papel no marco para o desenvolvimento pós-2015” .¹⁹ Talvez este seja o Objetivo mais diverso e heterodoxo da Agenda 2030, uma vez que abrange uma ampla variedade de temas que vão desde a violência armada, inclusive a violência contra as crianças, o terrorismo, a identidade jurídica, a governabilidade, a transparência, o combate à corrupção, o acesso à informação, a tomada de decisões inclusivas, o Estado de direito e o acesso à Justiça, além de medidas contra o tráfico ilícito de armas.

O ODS16 enfatiza a prevenção e redução da violência por meio das metas 16.1,²⁰ 16.2²¹ e 16.3.²² Em sua meta 16.4²³ a Agenda busca participar do assunto do fluxo ilícito de armas, dados os seus efeitos nocivos no desenvolvimento sustentável.

Esse objetivo contará com indicadores e ocorrerão os primeiros passos para a construção institucional em torno da Agenda 2030. Teremos, assim, os primeiros indicadores de referência para a meta 16.4.2, que deverão constituir elementos centrais nas ações contra a violência armada nos planos nacionais para o desenvolvimento sustentável.

O TCA contribui com a consolidação de um regime internacional para o controle das transferências de armas, apoiando os passos tomados com antecedência tanto em nível global como regional para lidar com essa problemática. Alguns países têm contado com sistemas nacionais de controle há muitos anos, mas esse não é o caso da maioria. Em 2006, três anos após o início da campanha mundial para lançar um processo em direção a um instrumento internacional juridicamente vinculante para o controle do comércio de armas, foi apresentada na Primeira Comissão da Assembléia Geral da ONU a Resolução “Rumo a um Tratado sobre o Comércio de Armas”²⁵. Sete anos depois, o Tratado foi adotado depois que, imediatamente após o final da segunda conferência de negociação terminar sem consenso, 12 governos colocaram sobre a mesa uma resolução²⁶ que propunha que o texto do Tratado fosse aprovado pela AG na sessão de 2 de abril. Cento e cinquenta e quatro Estados votaram a favor.²⁷

2 • A Primeira Conferência de Estados-Partes (CSP) do Tratado sobre Comércio de Armas em 2015

A primeira Conferência de Estados-Partes (CSP) do TCA ocorreu em Cancun, México, em agosto de 2015, após uma série de reuniões preparatórias na Cidade do México, em Berlim, em Porto de Espanha, em Viena e em Genebra. Além disso, o México assumiu o Secretariado Provisório.

Estiveram presentes mais de 130 signatários, entre eles 69 Estados-Partes, bem como 11 observadores – como a Arábia Saudita e a China; 10 órgãos intergovernamentais; representantes da sociedade civil reunidos na Aliança “Control Arms” a indústria e inclusive as ONGs que fazem *lobby* a favor das armas de fogo, em torno da Associação Nacional do Rifle (National Rifle Association dos EUA).²⁸

Houve acordo sobre as Regras de Procedimento (ATT/CSP1/2015/WP.1/Rev.1), que acabaram por ser incluídas: a garantia da participação da sociedade civil e um processo de tomada de decisões com base no consenso com opção de voto, e reuniões de caráter público. Também foram estabelecidas as Regras Financeiras (ATT/CSP/2015/WP.3/Rev.1), o financiamento com base no sistema de cotas da ONU e contribuições voluntárias; reuniões públicas; sede do Secretariado²⁹ na Suíça, com o sul-africano Simeon Dumisali Dladla como Secretário interino – permanecendo no cargo até a 2CSP, quando se concluirá o processo de seleção do Secretário permanente. Em relação direta com o Secretariado, foi criado um Comitê Administrativo – de acordo com os Termos de Referência modelados em ATT/CSP/2015/WP.5/Rev.2 – com o propósito de supervisioná-lo nas questões financeiras. Seus membros são Costa do Marfim, República Checa, França e Jamaica. O tema dos relatórios anuais ficou inacabado, de modo que foi estabelecido um grupo de trabalho sobre relatórios.

O Embaixador Emmanuel E. Imohe, da Nigéria, foi eleito para presidir a próxima Conferência, mesmo ainda sem definir o local onde ocorrerá a segunda reunião dos Estados-Partes. Costa Rica, Finlândia, Montenegro e Nova Zelândia foram eleitos

como vice-presidentes. Nos primeiros meses de 2016 ocorrerá, em Genebra, a reunião extraordinária de um dia, anunciada em Cancun, para revisar e considerar a adoção da proposta sobre as disposições administrativas do Secretariado e, posteriormente, a revisão de seu orçamento provisório. Além disso, essa Comissão tem cumprido funções administrativas provisórias do Secretariado, a cargo do Sr. Dumisali Dladla. Não foi definido se haverá reuniões preparatórias para a 2CSP – embora informalmente tenha sido mencionada a possibilidade de pelo menos uma, sem descartar que ocorra na Nigéria. De todo modo, foi estabelecida a possibilidade de que, se nenhum outro país se oferecer para sediar a reunião, ela ocorrerá na cidade-sede do Secretariado, Genebra.

A Conferência dos Estados-Partes decidiu considerar, entre outras ações e atividades de seu Programa de Ação (ATT/CSP1/2015/WP.8.Rev.1), no período entre as duas primeiras CSP, as seguintes: identificar e avaliar os avanços no âmbito das armas convencionais; comparar as boas práticas acerca da implementação e operação do Tratado; promoção da universalização do Tratado; identificar lições aprendidas e a necessidade de ajustes na implementação; cotejar a prática entre Estados designados com base na interpretação do Tratado.

3 • A agenda 2030 e sua relação com o comércio de armas

Enquanto isso, poucos dias após a 1CSP, a Agenda 2030 foi adotada na Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável de 25 a 27 de setembro de 2015, em Nova York, e, assim, o verdadeiro desafio de proporcionar substância, marco institucional e capacidade de avaliação para o multilateralismo pelo desenvolvimento sustentável nos próximos anos estava apenas começando. O primeiro passo nesse sentido é a geração de indicadores para cada uma das 169 metas, ainda em processo de produção; e só serão definidos na reunião de março de 2016 da Comissão de Estatística das Nações Unidas.³⁰ O Grupo de Peritos das Agências sobre os ODS, em sua reunião de outubro de 2015 em Bancoque, Tailândia, teve a missão de revisar a lista de possíveis indicadores globais, discutindo seu marco, a inter-relação por meio das diferentes metas, bem como os temas críticos da desagregação dos dados, a reta final do plano de trabalho e os próximos passos. Embora o processo permaneça em aberto, já foram aceitos diversos indicadores, mesmo quando há casos com trabalho pendente para agregar precisão e esquema de desagregação. Estes são os denominados indicadores de categoria verde.³¹

Esse é o *status* em que se encontram os indicadores da Meta 16.4.2. Antes da reunião de Bancoque, a proposta de indicador “Porcentagem de armas de fogo apreendidas que foram registradas e rastreadas, de acordo com normas internacionais” já tinha sido apresentada, e durante o evento houve um acordo geral sobre ela. Também foi aceita sem objeções a proposta de indicador introduzida em Bancoque, “Porcentagem de armas pequenas marcadas e registradas no momento da importação, de acordo com normas internacionais”. Assim, essas propostas foram aceitas pelo Grupo Interagências de Especialistas sobre indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG na

sigla em inglês), embora sujeitas a acréscimo.³² Além disso, o grupo de partes interessadas propôs como indicador adicional a “Porcentagem de armas ilegalmente produzidas ou transferidas que foram apreendidas de acordo com as normas internacionais” .³³

Enquanto as propostas de indicador para a Meta 16.4.2 já na categoria verde mencionadas contam com a aprovação do Serviço de Estatística da ONU,³⁴ a Unidade sobre o Estado de Direito do Gabinete do Secretário-Geral das Nações Unidas, por sua vez, observou que, com estes indicadores, ficam fora outros tipos de armas, e portanto deve haver um arranjo para um único indicador acerca de armas de fogo.³⁵

O processo da IAEG SDG não ficou isento de críticas. De acordo com as organizações da sociedade civil participantes, o ODS16 tem tido limitado escopo em relação ao propósito da Agenda, enfatizando que o processo de elaboração de indicadores “não é simplesmente um processo tecnocrático” ,³⁶ e afirmando que este objetivo tem recebido pouca atenção, uma vez que, na reunião de Bancoque, o debate acerca dele se mesclou com o do ODS17. Por fim, solicitaram que se conte com indicadores vivos que possam ser atualizados à medida que a Agenda seja implementada.³⁷

Parece que nos aproximamos da cristalização do jogo de indicadores do 16.4.2. No entanto, infelizmente, corremos o risco de ir contra a intenção de universalidade da Agenda ao nos depararmos com uma falta de indicadores para todos, não apenas para importadores de armas ou países afetados pela violência armada. Faltam indicadores para países envolvidos nas outras fases das transferências de armas e um escopo que cubra todos os tipos de armas convencionais. É nesse sentido que o TCA, que se refere à Unidade sobre o Estado de Direito em sua nota conceitual acerca do ODS16,³⁸ é uma fonte relevante para a construção de indicadores complementares que preencham tal lacuna.

Assim, vale levar em conta os artigos do TCA: 12, sobre Registro; 13, sobre Apresentação de relatórios; e 14, sobre Execução, enquanto base de referência para propostas de indicadores sobre criação, manutenção e atualização de registros nacionais de autorizações de transferências – pelo menos de exportações – de todos os tipos de armas convencionais – ou, alternativamente, de armas pequenas e leves; apresentação de relatórios mínimos de medidas de regulamentação de transferências; relatórios anuais de transferências; medidas de apoio à implementação, como leis e regulamentos.

A Meta 16.4.2 e o TCA têm o potencial de ser ferramentas para a construção de uma paz positiva, entendida como “a presença de atitudes, instituições e estruturas que criam e mantêm sociedades pacíficas” , e representam “a capacidade que uma sociedade tem para satisfazer as necessidades de seus cidadãos, ao reduzir o número de agravos que podem resultar e resolver conflitos sem recorrer à violência” .³⁹ Ambos os processos decorrem do reconhecimento de que pobreza e desigualdade, violência armada e transferência de armas fora de controle fazem parte de um círculo vicioso, tendo, assim, o potencial de preencher as lacunas na segurança humana. “Deve-se combinar os benefícios da promoção da norma

de transferências responsáveis de armas à realização dos ODM ou dos ODS, principalmente em termos da potencial contribuição para a redução da violência armada”⁴⁰.

A cooperação para a implementação será essencial. O ODS17 sobre o fortalecimento dos meios de implementação e a revitalização da associação global para o desenvolvimento sustentável proporciona um espaço para a assistência na construção de capacidades; o financiamento para o desenvolvimento; a produção e o aperfeiçoamento de estratégias e políticas públicas consistentes em nível nacional. Esse é outro ponto de encontro importante com o TCA. Deve-se explorar a sinergia que pode ser gerada com seus artigos 15, sobre cooperação internacional, e 16, sobre assistência internacional.

As bases foram assentadas, sim, mas quando ambos os processos forem tinta sobre o papel será exigida a demonstração contínua de compromisso por parte dos Estados-Membros das Nações Unidas e das outras partes responsáveis no momento de implementá-las. Caso contrário, não serão nada mais do que um conjunto de boas intenções.

Há possibilidades para uma ação concertada decorrentes de décadas do trabalho internacional de governos, organizações e sociedade civil, da produção e geração de conhecimento para fazer frente aos graves desafios existenciais globais que enfrentamos, pondo fim às suas profundas consequências sociopolíticas, econômicas, militares e ambientais.

NOTAS

1 • “Status of World Nuclear Forces,” Federation of American Scientists, last modified September 28, 2015, acesso em 23 out. 2015, <http://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>.

2 • “Discurso de Apertura del Alto Comisionado António Guterres en la 66a Sesión del Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Ginebra, 5 de octubre de 2015,” UNHCR, acesso em 24 out. 2015, <http://www.unhcr.org/5613ac119.html>.

3 • “Mensaje del Secretario General de Naciones Unidas en el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, 17 de octubre de 2015,” United Nations Information Centre - Manila, acesso em 24 out. 2015, <http://manila.sites.unicnetwork.org/2015/10/19/secretary-generals-message->

[on-the-international-day-for-the-eradication-of-poverty-17-october/](http://manila.sites.unicnetwork.org/2015/10/19/secretary-generals-message-on-the-international-day-for-the-eradication-of-poverty-17-october/).

4 • Thomas Pogge, Everyone knows there are rich and poor, but do you realize how big the gap really is?, 3 de octubre de 2014, acesso em 24 nov. 2015, <http://thomaspogge.com/thomas-pogge/the-extent-of-economic-inequality/>.

5 • Geneva Declaration on Armed Violence and Development, “Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts,” Geneva Declaration, acesso em 24 nov. 2015, <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>.

6 • Números apresentados em dólares norte-americanos.

- 7 • “Global Burden of Armed Violence 2015”.
- 8 • UNODA, “The Impact Of Poorly Regulated Arms Transfers On The Work Of The United Nations,” UNODA *Occasional Papers* 23 (March 2013): 16, acesso em 24 nov. 2015, <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/OccasionalPapers/PDF/OP23.pdf>.
- 9 • “The Arms Trade Treaty,” United Nations A/RES/69/49, acesso em 24 nov. 2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/49.
- 10 • “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” United Nations, acesso em 24 nov. 2015, <https://docs.google.com/gview?url=http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf&embedded=true>.
- 11 • “Tratado Sobre el Comercio de Armas - Artículo 1 Objeto y fin,” Naciones Unidas, acesso em 24 nov. 2015, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Espa%C3%B1ol1.pdf>.
- 12 • “Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN Document A/CONF.192/15),” United Nations, acesso em 8 dez. 2015, <http://www.poa-iss.org/PoA/pohtml.aspx>.
- 13 • “Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Sus Protocolos,” Naciones Unidas - Oficina contra la Droga y el Delito, acesso em 24 nov. 2015, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.
- 14 • “Data South Sudan,” The World Bank, acesso em 24 nov. 2015, <http://data.worldbank.org/country/south-sudan>; “About South Sudan,” UNDP, acesso em 24 nov. 2015, http://www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/countryinfo/.
- 15 • “Informe 2015 del Monitor del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA),” ATT Monitor, acesso em 24 nov. 2015, http://armstreatymonitor.org/wp-content/uploads/captulosenpaol/ATT%20SPANISH%20Monitor%202015_Online.pdf.
- 16 • Ibid.
- 17 • Ibid.
- 18 • Christophe Wasinski and Giulia Prelz Oltramonti, “Vers un Bel Avenir des Conflits Armés?,” *Diplomatie*, no. 28 (August-September 2015): 76-79.
- 19 • “Measuring Goal 16 on Peaceful and Inclusive Societies in the SDGs Process,” Geneva Declaration on Armed Violence and Development, acesso em 23 nov. 2015, www.genevadeclaration.org.
- 20 • Para a redução significativa da violência em todas as suas formas e dos índices de mortalidade relacionados.
- 21 • Para dar fim ao abuso, à exploração, ao tráfico e a todas as formas de violência e tortura contra as crianças.
- 22 • Para o fortalecimento das instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção da capacidade em nível nacional para prevenir a violência e combater o terrorismo e a criminalidade.
- 23 • Para reduzir os fluxos ilegais de [1] finanças e [2] armas, fortalecendo a recuperação e a devolução de ativos financeiros roubados, bem como combater todas as formas de crime organizado.
- 24 • Para obter mais informações sobre a história do processo, consulte: Daniel Mack and Brian Wood, “Civil Society And The Drive Towards An Arms Trade Treaty,” UNIDIR, acesso em 24 ago. 2010, www.unidir.org/files/medias/pdfs/civil-society-and-the-drive-towards-an-arms-trade-treaty-eng-0-418.pdf; y Matthew Bolton et al., “The Arms Trade Treaty From a Global Civil Society Perspective: Introducing Global Policy’s Special Section,” *Global Policy* 5, no. 4 (November 2014), 433-438, acesso em 7 out. 2014, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12171/abstract>.
- 25 • “Resolución Aprobada por la Asamblea General el 6 de diciembre de 2006,” Naciones Unidas - A/RES/61/89, acesso em 24 nov. 2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/89&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r61_resolutions_table_eng.htm&Lang=S.

26 • “The Arms Trade Treaty B,” United Nations - A/RES/67/234 B, acesso em 24 nov. 2015, <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/A-RES-67-234-B.pdf>.

27 • 3 votos contra e 22 abstenções. “Voting Record, Final United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, 2 April 2013 (A/CONF.217/2013/L.3),” *Armstreathy*, acesso em 24 nov. 2015, <http://armstreathy.org/issue/voting-record-aconf-2172013l-3/>.

28 • “Arms Trade Treaty First Conference of States Parties Cancun, Mexico, 24-27 August, 2015,” *Arms Trade Treaty*, acesso em 24 nov. 2015, https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2013/06/ATT_CSP1_2015_6.pdf 27 August 2015 ATT/CSP1/2015/6.

29 • Tarefas do Secretariado, ATT/CSP/2015/WP.2/Rev.2; Orçamento provisional do Secretariado, ATT/CSP/2015/WP.6/Rev.1/Coor.

30 • Próximos Passos: 29 outubro - 20 novembro. 2015: Consulta para Membros do IEAG sobre indicadores verdes 30 novembro - 7 dezembro 2015: Relatório preliminar circulado para os membros do IEAG 7 dezembro - 16 dezembro 2015: Relatório para Comissão Estatística é finalizado para consideração.

31 • “Concerning The Modalities For Consultation On Indicators,” Second Meeting of the IAEG-SDGs, acesso em 23 nov. 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Outcomes/Meeting%20summary%20and%20work%20plan.pdf>.

32 • “Results Of The List Of Indicators Reviewed At The Second IAEG-SDG Meeting,” Second Meeting the IAEG-SDGs, acesso em 23 nov. 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Outcomes/Agenda%20Item%204%20-%20Review%20of%20proposed%20indicators%20-%202%20Nov%202015.pdf>.

33 • “Stakeholders Statement - 2nd Meeting of the Interagency and Expert Group on SDG Indicators - Bangkok, 26 October 2015 - Global Indicators for: Goal 16 - Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to

justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels,” United Nations Statistics Division, acesso em 23 nov. 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/Stakeholders%20Statement%20-%20Goal%2016.pdf>.

34 • “Statement by the UN Chief Statisticians,” United Nations Statistics Division, acesso em 24 nov. 2015, http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/UNSSO%20statement_Goal%2016%20-%20Oct%202015.pdf.

35 • “United Nations Development Programme Peacebuilding Support Office Executive Office of the Secretary-General / Rule of Law Unit Guidance on Goal 16 at Second Meeting of the Inter-Agency and Experts Group on SDG Indicators,” United Nations Statistics Division, acesso em 26-28 outubro 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/UNDP%20PBSO%20EXO%20RoLU%20guidance%20Goal%2016.pdf>.

36 • “Closing Civil Society Statement, 2nd Meeting off the Interagency and Expert Group on SDG Indicators, Bangkok, 28 October, 2015,” United Nations Statistics Division, acesso em 24 nov. 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/Closing%20Civil%20Society%20Statement.pdf>.

37 • Ibid.

38 • “United Nations Development Programme Peacebuilding Support Office Executive Office of the Secretary-General / Rule of Law Unit Guidance on Goal 16 at Second Meeting of the Inter-Agency and Experts Group on SDG Indicators,” United Nations Statistics Division, acesso em 26-28 outubro 2015, <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Statements/UNDP%20PBSO%20EXO%20RoLU%20guidance%20Goal%2016.pdf>.

39 • Institute for Economics and Peace, “Positive Peace Report 2015: Conceptualizing and Measuring The Attitudes, Institutions And Structures That Build A More Peaceful Society,” (Sidney: IEP, 2015), 7, acesso em 24 novembro 2015, www.visionofhumanity.org.

40 • Elli Kyotömäki, “How Joining the Arms Trade Treaty Can Help Advance Development Goals,” (London: Chatham House, 2014), 24, acesso em 24 novembro 2015, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20141215ArmsTradeTreaty_DevelopmentKytomakiUpdate.pdf.



HÉCTOR GUERRA – *México*

Héctor Guerra é analista do sistema multilateral de desarmamento, não proliferação e controle de armas. Realiza trabalhos de *lobby* no sistema de direitos humanos da ONU em conexão com o Estado de direito e o desenvolvimento sustentável. Colaborou com as redes internacionais de sociedade civil Control Arms, IANSA, ICBL, CMC, ICAN e SEHLAC.



MARÍA PÍA DEVOTO – *Argentina*

María Pía Devoto é diretora da Associação para Políticas Públicas (APP), membro-fundadora da Rede Argentina para o Desarmamento (RAD) e membro de inúmeras redes regionais (SEHLAC–CLAVE) e internacionais que trabalham com temas de segurança internacional, desarmamento, prevenção de violência armada e gênero (IANSA-Control Arms-ICBL/CMC-ICAN).

contato: piadevoto@gmail.com

Recebido em outubro de 2015.

Original em Espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Os autores são especialistas latino-americanos em temas de desarmamento e violência armada. Participaram por mais de dez anos em campanhas globais da sociedade civil nos processos sobre o Tratado que Proíbe as Minas Terrestres; o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares; e o Tratado sobre Comércio de Armas, entre outros.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

INFOGRÁFICOS



INFOGRÁFICOS:
ARMAS & DIREITOS HUMANOS
Curadoria de Daniel Mack
Ilustrações de Cassiano Pinheiro



As Armas

ARMAS CONVENCIONAIS

Armas pequenas



Armas leves



Veículo Aéreo Não Tripulado



Explosivos e munições



Mísseis



REVÓLVERES	METRALHADORAS PESADAS	VANTS - DRONES	BALAS	MÍSSEIS
PISTOLAS	LANÇADORES DE GRANADAS	LAWS	CARTUCHOS	LANÇADORES DE MÍSSEIS
RIFLES	ARMAS ANTI-ÁREAS PORTÁTEIS		GRANADAS	
CARABINAS	ARMAS ANTI-TANQUE PORTÁTEIS		BOMBAS	
SUB-METRALHADORAS	MANPADS		TORPEDOS	
FUZIS	MORTEIROS		MINAS	
METRALHADORAS LEVES			SUB-MUNIÇÕES	



Sistemas de artilharia



Tanques e veículos blindados



Aeronaves militares



Navios e Submarinos

ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA





Biológicas

Químicas

Nucleares

MENOS LETAIS



Balas de Borracha



Gás Lacrimogênio



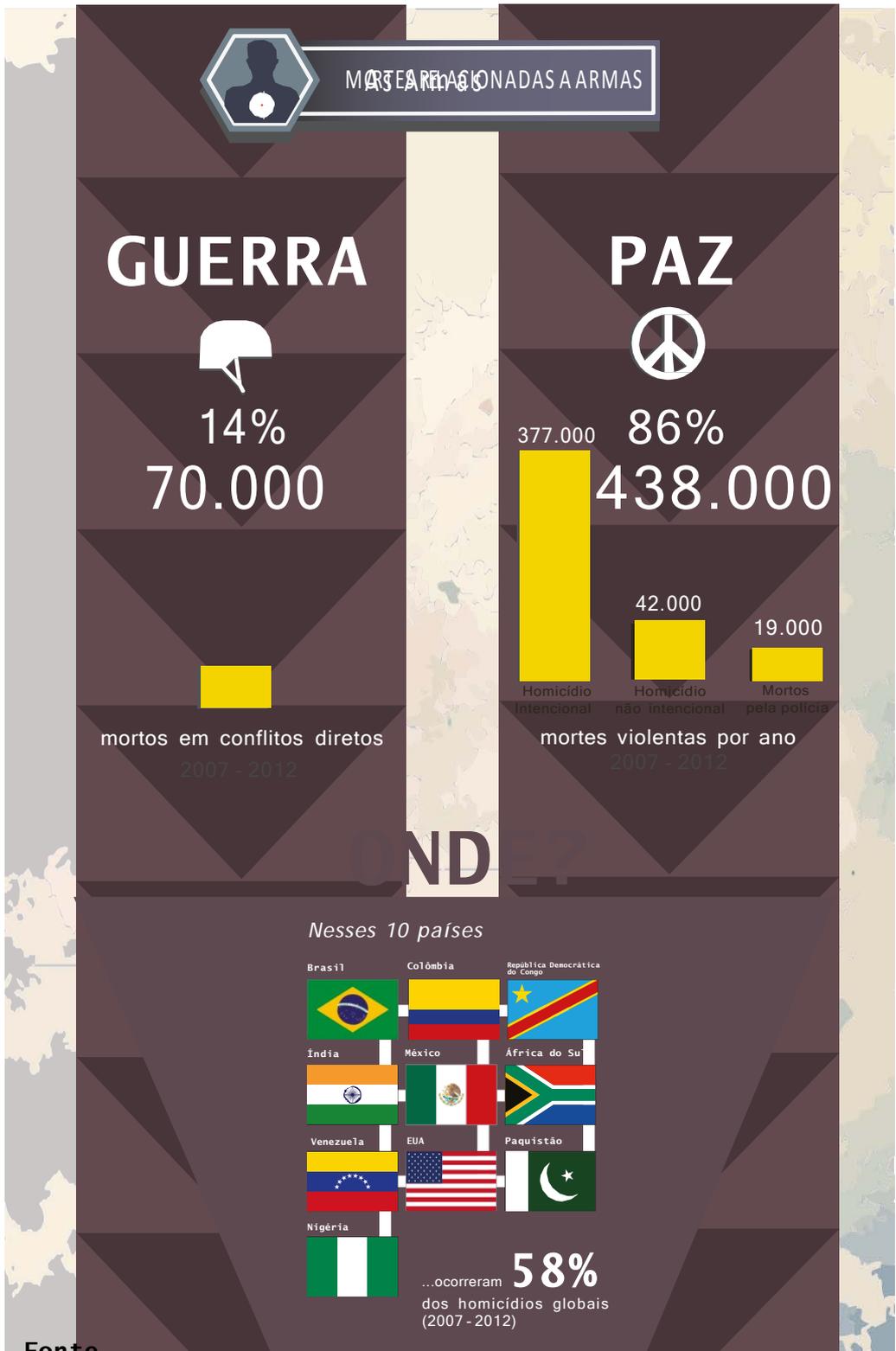
Armas de eletrochoque



Granadas: de efeito moral, luz e gás

Fonte

- Small Arms Survey (2008)
- UN Register of Conventional Arms

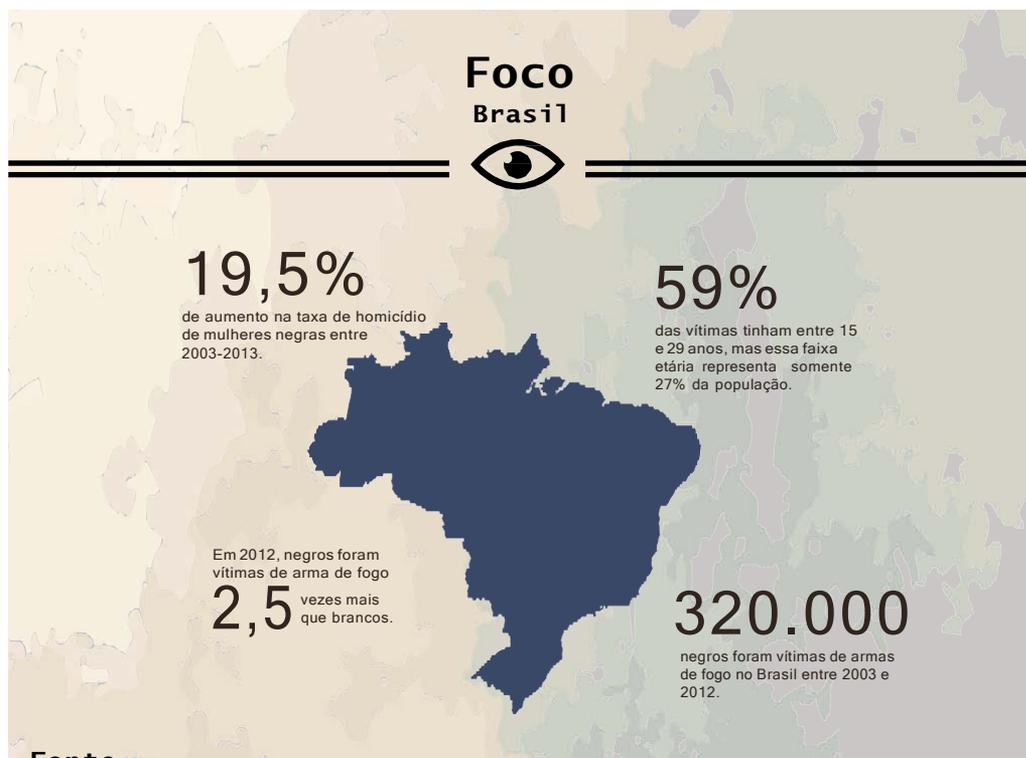


Fonte

-Global Burden of Armed Violence (2015)



-Homicide Monitor (2015)



-Mapa da Violência (2015)

-Homicide Monitor (2015)



- UNODC Global Study on Homicide (2013)
- AOA V Explosive Violence (2014)
- Landmine Monitor (2015)
- Cluster Munition Monitor (2015)
- Landmine Monitor (2013)



- Global Burden of Armed Violence (2015)
- Small Arms Survey (2015)



MERCADORES DA MORTE THE WEAPONS

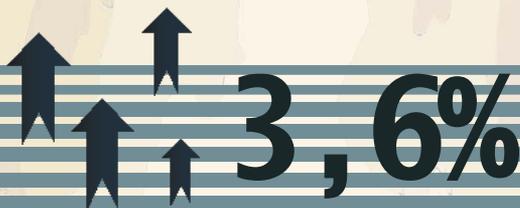
PRODUÇÃO

84,2%

da venda de armas vem de empresas da América do Norte e Europa Ocidental.



● América do Norte ● Europa Ocidental



da venda de armas vem de empresas de países emergentes no segmento armamentista (Brasil, Índia, Coréia do Sul, Singapura e Turquia).

Fontes

-SIPRI Fact Sheet (December 2014)

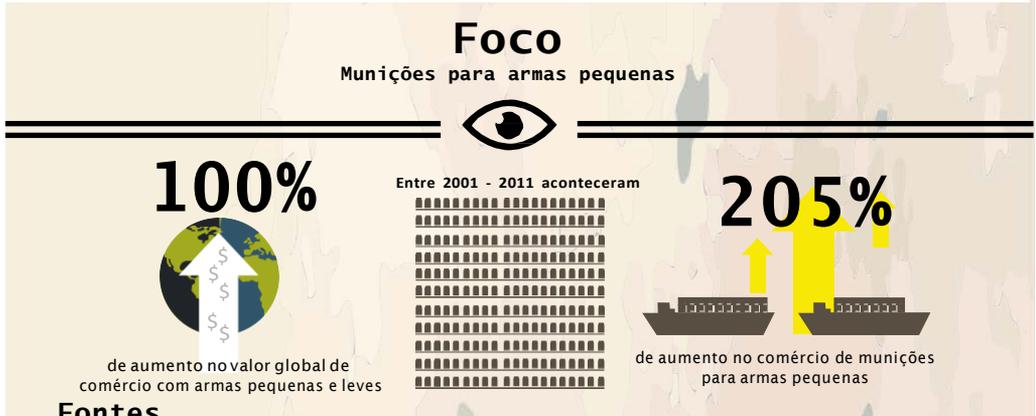
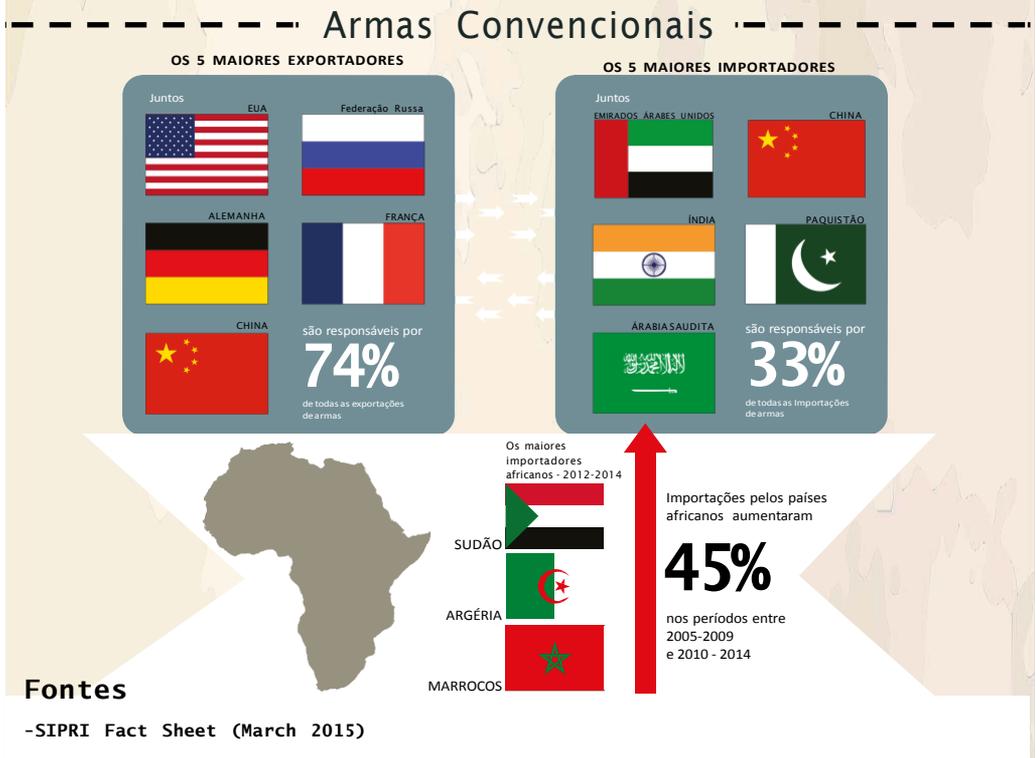
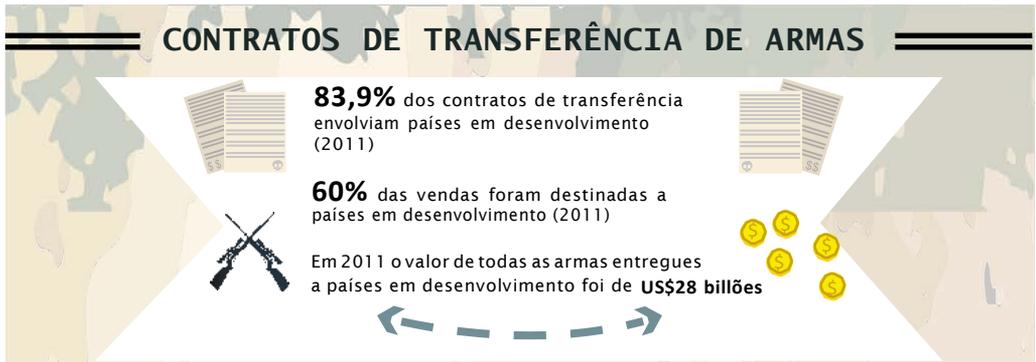
COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ARMAS

Valor Global Aproximado

US\$100 BILHÕES / ANO

Fontes

-Amnesty International - Killer Facts (2015)





PAÍSES: ARMAS E PROTEGER ?

POLÍCIA, ARMAS E VIOLÊNCIA

19.000

número médio de mortes globais por ano devido a intervenções policiais (2007-2012)



1.040

peças foram mortas pela polícia dos EUA nos primeiros onze meses de 2015

3

peças por dia



3.000

peças foram mortas pela polícia brasileira (2014)

8

peças por dia

Fontes

-Global Burden of Armed Violence (2015)

-The Guardian (2015)

-Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 9ª edição do Anuário de Segurança Pública (2015)

Armas Menos Letais

450

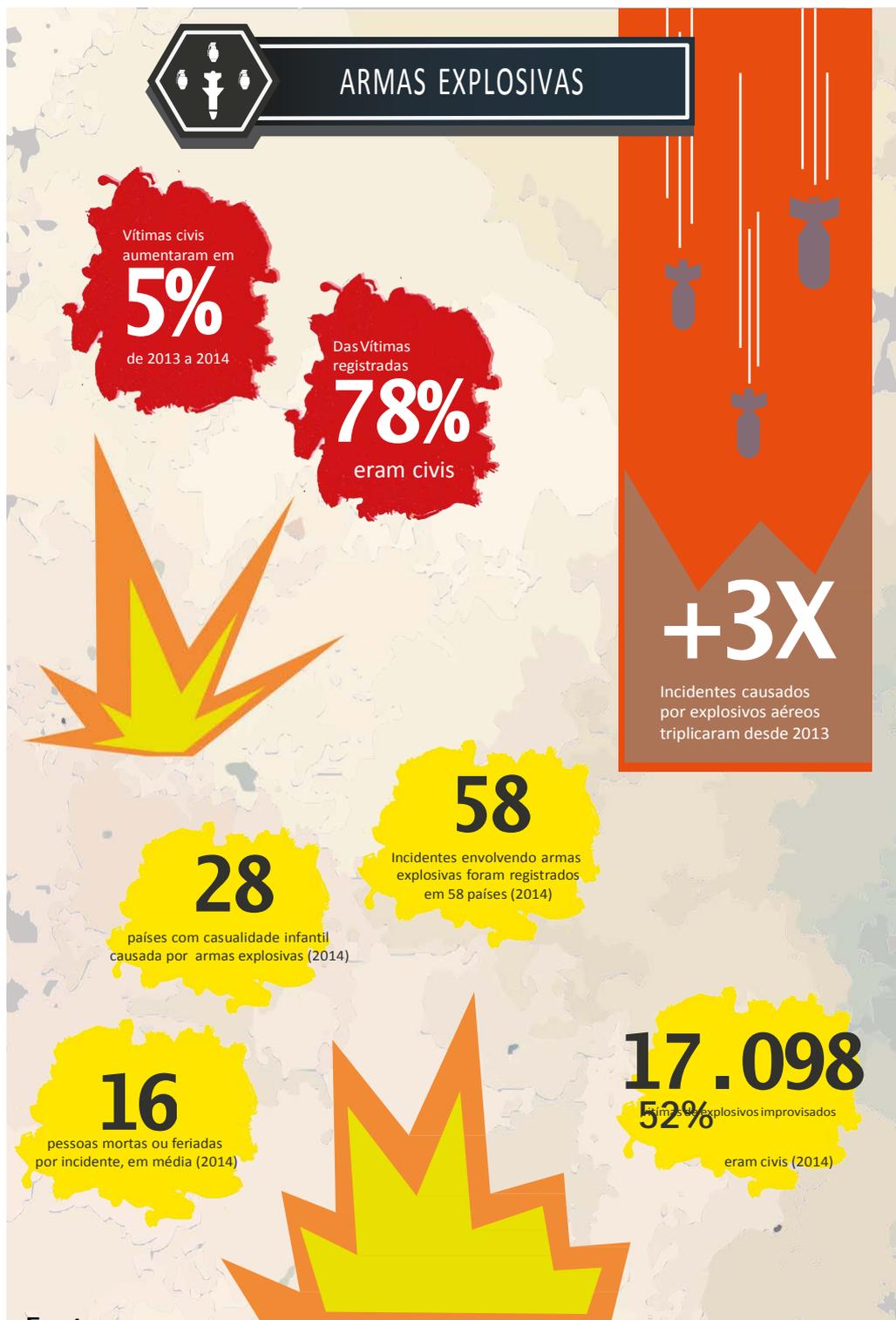
empresas em 52 países produziram armas menos letais em 2011

16.200

forças policiais em aproximadamente 100 países compraram ao menos 543.000 armas de eletrochoque (Tasers) entre 1998 e 2011

Fontes

-Small Arms Survey (2011)



Fontes

- A0AV Explosive Violence (2014)

IMAGENS



O IMPACTO DAS ARMAS SOBRE A POPULAÇÃO CIVIL

Ensaio fotográfico da Fundação Magnum

BOLSA DE ESTUDOS DE FOTOGRAFIA E DIREITOS HUMANOS DA FUNDAÇÃO MAGNUM

Das linhas de frente da Ucrânia até as ruas do Quênia, os bolsistas da Fundação Magnum de Direitos Humanos nos oferecem uma perspectiva única sobre questões que têm verdadeira relevância global. Ao folhear estas páginas, você verá os efeitos devastadores das armas e da guerra em populações civis, por meio dos olhos de fotógrafos e fotógrafas documentaristas para quem estar “em campo” significa estar em casa. A diversidade de experiências em nossa rede de bolsistas é extraordinária e, coletivamente, suas imagens nos mostram que a dor e a resiliência são comuns a toda a humanidade.

Nosso bolsista de direitos humanos de 2011, Boniface Mwangi nasceu e cresceu no Quênia. Hoje, ele usa a fotografia para combater a violência e a corrupção política no Quênia, ao mesmo tempo em que promove um movimento cidadão para reconstruir o país. Ele criou espaços criativos e seguros para que os moradores locais possam discutir e se organizar pacificamente, catalisando ações que sejam de fato voltadas para a comunidade. O compromisso com o seu país dá às suas imagens certo peso e astúcia que estão, muitas vezes, fora do alcance de um fotógrafo não nativo.

Nossa bolsista de direitos humanos de 2014, Loubna Mrie começou a fotografar no início da Revolução Síria. Ela se sentiu obrigada a mostrar as atrocidades que o regime de Assad estava infligindo sobre o povo sírio. Loubna se juntou aos rebeldes, obtendo um acesso sem precedentes. Boniface e Loubna, juntamente com Eman Helal, do Egito, Pattabi Raman, da Índia, Anastasia Vlasova, da Ucrânia, e o resto de nossos

bolsistas de direitos humanos estão motivados pelo compromisso de testemunhar o que ocorre em seus países, trazendo evidências contundentes e compartilhando perspectivas que muitas vezes passam despercebidas.

Nossos bolsistas se dedicam a encontrar estratégias visuais impactantes criando enquadramentos que expõem e atraem. Em seu trabalho, eles não se limitam a ilustrar; eles interrogam. Eles nos mostram que, com a presença de olhares independentes, inteligentes e críticos no mundo, fotografias podem perdurar como testemunhos, informando e moldando políticas públicas.

Há uma enorme demanda por plataformas que permitam aos jovens fotógrafos regionais aproveitar suas habilidades como contadores de histórias e como ativistas e contribuir com seus países de origem e com outros. O programa de Fotografia e Direitos Humanos da Fundação Magnum oferece uma oportunidade transformadora para que fotógrafos contem histórias em suas comunidades. Por meio de formação profissional e tutoria intensiva, já apoiamos 28 bolsistas de 19 países. Eles continuam a compartilhar seu aprendizado com suas comunidades e com uma ampla rede de colegas e ativistas. Desde o início do programa, há 6 anos, promovemos uma rede global de apoio e infundimos valores de conduta éticos. Estes 28 bolsistas seguem trazendo a público as violações de direitos humanos acontecidas em seus territórios, por meio de uma aprofundada fotografia documental.

Fundação Magnum





ANASTASIA VLASOVA

Debaltseve, Donetsk Oblast | Ucrânia

22 de janeiro de 2015

“A visão do quarto de um jardim de infância atingido por um lançador de foguetes Grad, na cidade de Debaltseve, Donetsk Oblast. Segundo relatos, os insurgentes apoiados pelo Kremlin atingiram o jardim de infância vazio em vez de seu suposto alvo, um centro de comando militar ucraniano nas proximidades.”

ANASTASIA VLASOVA

Debaltseve, Donetsk Oblast | Ucrânia

3 de fevereiro de 2015

“Uma residente sentada em um ônibus de evacuação, após ser retirada da cidade sitiada de Debaltseve, Donetsk Oblast, em 3 de fevereiro de 2015. A mulher descreveu como foi ferida após o telhado de sua casa desabar por conta de um bombardeio em Debaltseve.”





BONIFACE MWANGI

Mathare, Nairóbi | Quênia

17 de janeiro de 2008

“Opositores recuam ao serem cobertos por fumaça de gás lacrimogêneo em Mathare, Nairóbi, no Quênia. Relatos dão conta de que a violência matou mais de 1.000 pessoas e deixou mais de 500.000 desabrigadas.”





BONIFACE MWANGI
Mathare, Nairóbi | Quênia
07 de junho de 2007

“Mulher carrega seu bebê inconsciente após a polícia ter atacado sua casa com gás lacrimogêneo durante uma operação contra membros da seita Mungiki em Mathare, Nairóbion. Acreditava-se que a favela seria um dos principais esconderijos dos membros militantes da seita, pretensamente quase religiosa. Quando as armas se calaram, 14 pessoas estavam mortas, a maioria atingida à queima-roupa, tendo se rendido ou sido encurraladas pela polícia.”



EMAN HELAL

Cairo | Egito

Outubro de 2013

“Uma mulher egípcia pede a um soldado do exército para deixá-la atravessar a Praça Tahrir para ir para casa, mas ele recusa. A polícia egípcia, usando equipamento antimotim, removeu dois extensos acampamentos de partidários do presidente islâmico deposto do país, no Cairo, com veículos blindados e *bulldozers*. O exército fechava ruas cada vez que ouvia alguma notícia sobre marchas da Irmandade Muçulmana e não permitia que as pessoas caminhassem nas ruas fechadas.”



EMAN HELAL

Praça Tahrir, Cairo | Egito

25 de janeiro de 2011

“Manifestantes egípcios fugiram depois que o batalhão de choque disparou uma grande quantidade de gás lacrimogêneo na praça Tahrir, no primeiro dia da Revolução Egípcia, no Cairo, Egito. A polícia usou muita violência para controlar a praça e tentou forçar os manifestantes a saírem, mas eles se recusaram e permaneceram até o início da manhã do dia seguinte.”

LOUBNA MRIE

Alepo | Síria

Agosto de 2013

“Um lutador do Exército Livre Sírio em Alepo, Síria, repousa dentro de sua base militar, que anteriormente havia sido uma casa. A imagem mostra a transformação do que outrora fora um lar em uma base militar para os combatentes. Por trás de sua cama, o combatente desenhou um mapa da Síria e listou os nomes de seus companheiros combatentes mortos.”







LOUBNA MRIE

Alepo | Síria

Agosto de 2013

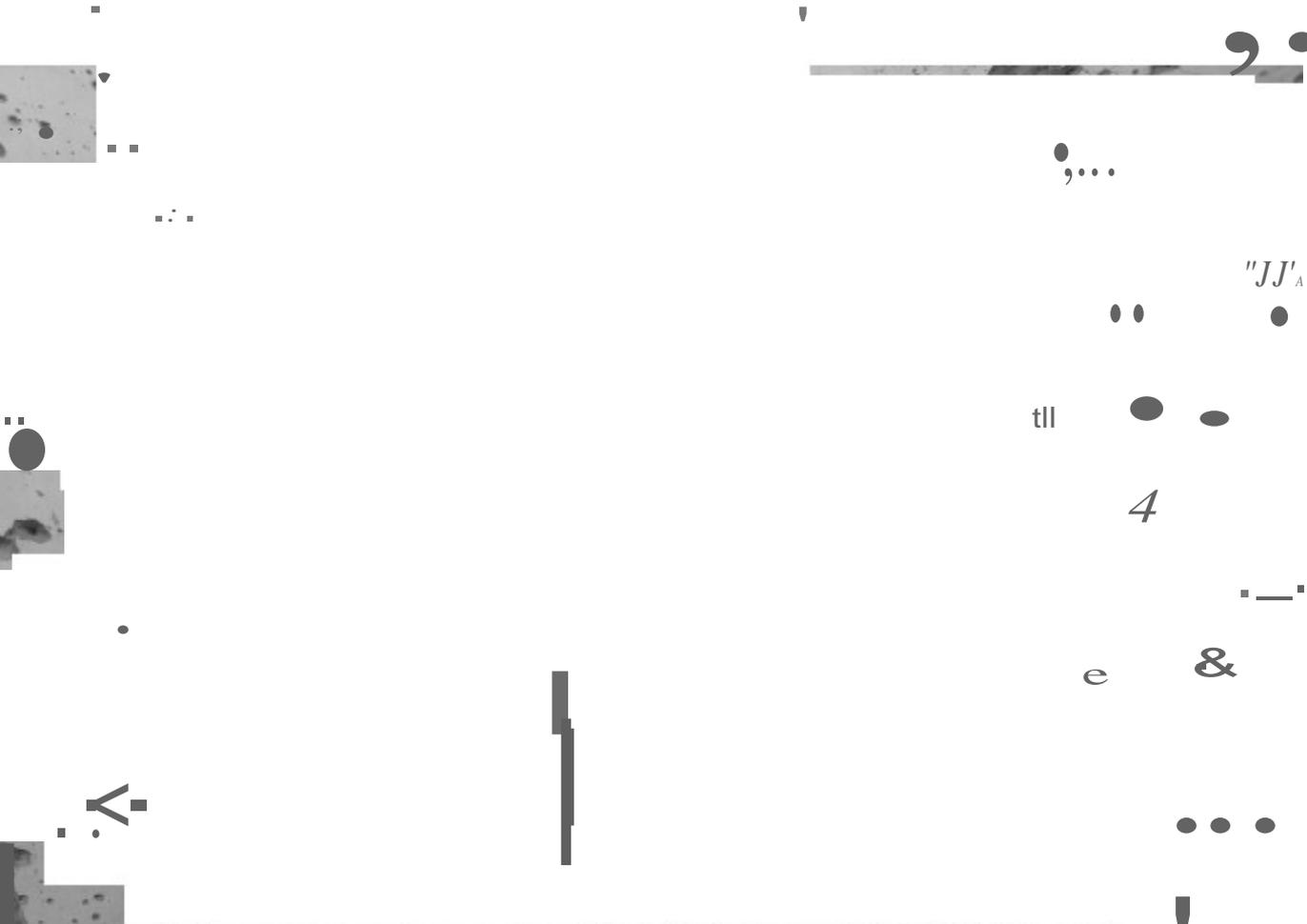
“A imagem, tirada por um franco-atirador de dentro de um buraco, mostra uma rua que separa a área onde estão os rebeldes da área do governo sírio, na cidade de Alepo, Síria. Através do buraco é possível ver ambos os lados da rua em disputa. É raro ver alguém andando por estas ruas, uma vez que essa pessoa seria imediatamente alvejada. Na linha da frente de Alepo, apenas alguns metros separam as áreas controladas pelos rebeldes das áreas controladas pelo governo. A batalha é travada janela a janela, parede a parede.”

PATTABI RAMAN

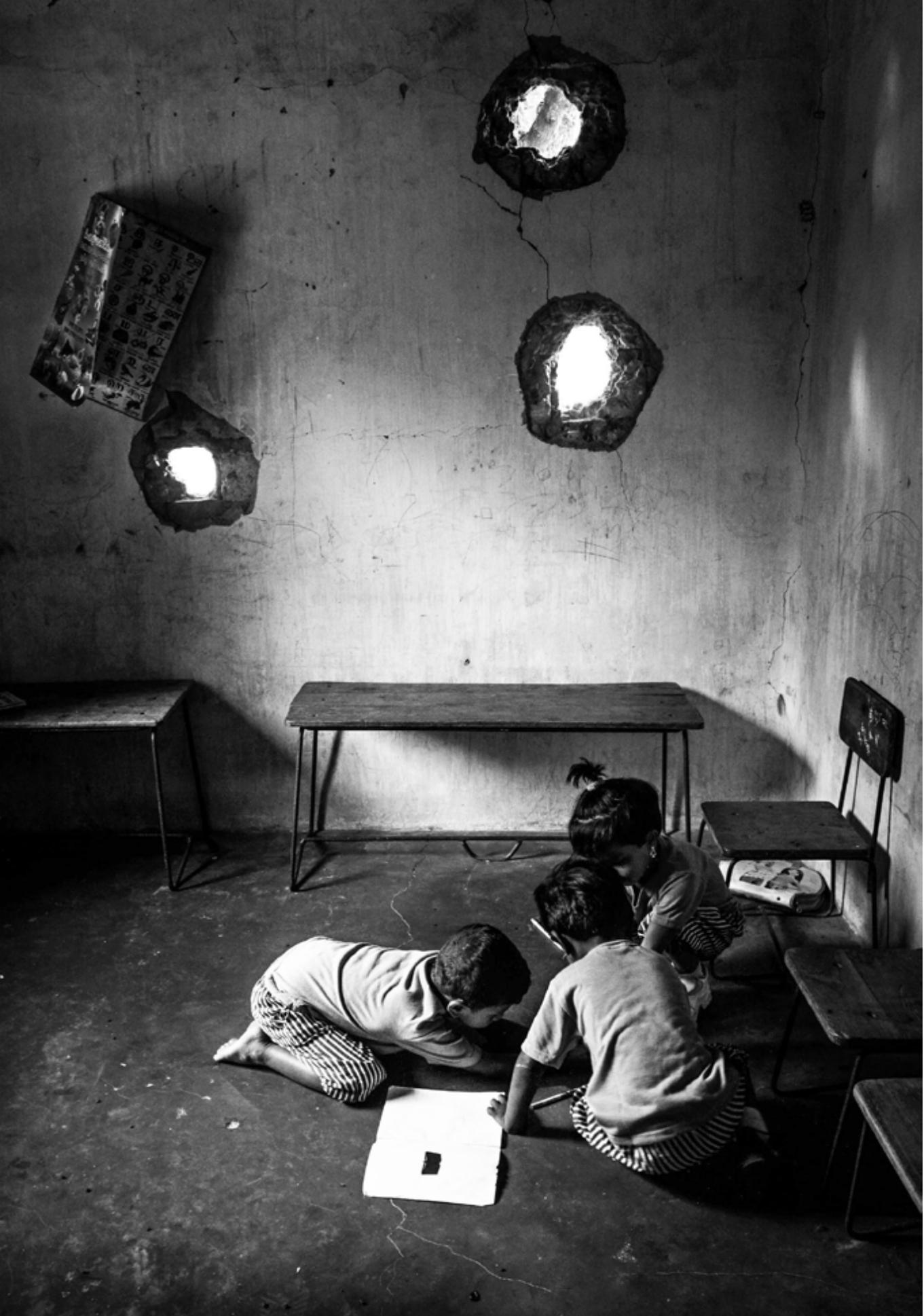
Pudukudirrupu | Sri Lanka

17 de julho de 2012

“Mulheres e crianças dentro de sua casa depois da extração de minas em Pudukudirrupu, norte do Sri Lanka, uma das áreas mais afetadas pela guerra entre as forças governamentais e os Tigres de Liberação do Tamil Eelam (também conhecidos como os Tigres Tamil).”







PATTABI RAMAN

Jaffna | Sri Lanka

23 de novembro de 2011

“Um jardim de infância em funcionamento no distrito de Jaffna, norte do Sri Lanka, uma das regiões mais afetadas durante a guerra.”

DIÁLOGOS



**“QUALQUER ARMA
PODE SER LETAL”**
Maryamal-Khawaja

“QUALQUER ARMA PODE SER LETAL”

Maryam al-Khawaja

• *A destacada ativista de direitos humanos descreve o uso mortífero de armas menos-letais para controlar os protestos no Bahrein e sua luta para proibi-las* •

A revolta popular contra o regime do Bahrein começou em 2011. Diante da extensão dos protestos, os governantes do Bahrein agiram rapidamente para pedir assistência da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos. Em repressão brutal contra os manifestantes, mais de cem pessoas morreram e milhares foram detidas – relatos de desaparecimentos forçados são vastos, e muitos detidos foram torturados sistematicamente. E muitos mais foram feridos.

O uso no Bahrein das chamadas armas “não letais”, como gás lacrimogêneo e balas de borracha, possibilita essa repressão. Isso permitiu que grande parte das atrocidades que ocorrem no Golfo fosse minimizada internacionalmente – tanto pelo Bahrein quanto por seus aliados. No entanto, ativistas locais de direitos humanos continuam a arriscar sua liberdade e segurança, insistindo que o regime tem feito pouco para mudar seus velhos hábitos.

Maryam al-Khawaja, que ajudou a impulsionar os protestos originais e agora é codiretora do Gulf Centre for Human Rights, é uma dessas ativistas. Quando foi condenada à revelia, ela foi a rigor condenada ao exílio, mas incansavelmente continua a chamar a atenção do mundo para os abusos contínuos de direitos humanos que estão ocorrendo no Bahrein. Antes, durante e imediatamente após os protestos, ela trabalhou para documentar as lesões que os manifestantes tinham sofrido após o uso de “armas não letais” em ataques por parte de forças de segurança – o que confi como se houvesse alguma dúvida, que essa denominação é um oximoro, especialmente quando nas mãos de certos regimes repressivos.

Em entrevista exclusiva para a Revista Sur, Maryam descreve o impacto real dessas armas na população civil. Ela discute o papel crucial que a sociedade civil deve

desempenhar em documentar seu uso para facilitar a responsabilização das empresas que fornecem essas armas. Em especial, ela recorda a bem-sucedida campanha #stoptheshipment [#paremoenvio, em tradução livre] que gerou enorme pressão internacional e resultou no cancelamento de um enorme carregamento de bombas de gás lacrimogêneo da Coreia do Sul, cujo destino era as ruas do Bahrein.

• • •

Conectas Direitos Humanos • Que armas são usadas, e de que maneira, pelas forças de segurança do Bahrein contra a população civil?

Maryam al-Khawaja • Uma das coisas que vimos no Bahrein é o uso de armas menos letais como armas letais. Se você olhar para as listas que foram compiladas pelo *Bahrain Center for Human Rights*, você verá que o gás lacrimogêneo tem sido uma das principais causas de morte no Bahrein nos últimos 4 a 5 anos, desde que os protestos começaram. No entanto, acreditamos que o número seja realmente maior do que está documentado, pois os médicos forenses são todos empregados pelo governo do Bahrein, de forma que eles registram como causa de morte tudo o que for assim indicado pelo governo. A lista de pessoas que morreram em razão de ferimentos provocados por gás lacrimogêneo é limitada aos casos que temos sido capazes de documentar: aqueles casos de pessoas submetidas a gás lacrimogêneo e que logo depois, em função disso, foram sufocadas, ou pessoas que foram baleadas diretamente na cabeça com a bomba de gás lacrimogêneo, ocasionando suas mortes.

O governo do Bahrein é esperto, porque eles sabem que, se usarem munição real, isso atrairia críticas da comunidade internacional, especialmente no caso de execuções extrajudiciais. E quando alguém como eu vai e se encontra com o governo alemão, por exemplo, e comunica que o Bahrein está usando gás lacrimogêneo como uma arma letal ou de modo excessivo, então a resposta é geralmente “Bem, qual é o problema disso? Aqui nós também usamos gás lacrimogêneo”. O gás lacrimogêneo se tornou uma arma tão comum para controlar multidões que não parece ser um grande problema. Mas o que a maioria das pessoas não entende é que no Bahrein o gás lacrimogêneo está sendo usado de forma sem precedentes – nós trabalhamos com a *Physicians for Human Rights* em um relatório que detalha isso. Além disso, se você olhar para os vídeos vindos de Bahrain (muitos estão disponíveis no YouTube), há dezenas, se não centenas que mostram como a polícia, em protestos no Bahrein, entra em uma área residencial e atira bombas de gás lacrimogêneo, ou vai até uma casa e atira bombas de gás lacrimogêneo pela janela. E, considerando tal uso irrestrito e muitas vezes letal, quase todas as regras ou regulamentos que envolvem o uso de gás lacrimogêneo como uma arma menos letal, na realidade, estão sendo violados.

Conectas • Como você vê a insistência de alguns pela denominação “armas não letais” ? A partir de sua experiência, deveria haver uma regulamentação específica (produção, exportação, venda, utilização), diferente de outros tipos de armas?

M. K. • Qualquer arma, ainda que denominada “não letal” ou “menos letal”, pode ser uma arma letal, então por que o regulamento é diferente?

Mas a questão não é a arma e seu regulamento; a questão é sobre o país para o qual isso está sendo vendido. Uma empresa sabe que quando se vende gás lacrimogêneo para o governo do Bahrein, quer seja identificado como uma arma menos letal ou não, é mais do que provável que será usado como uma arma letal. Também nem sequer sabemos que tipo de problemas médicos surgirão em 20-30 anos por causa da maneira pela qual o gás lacrimogêneo tem sido usado no Bahrein. Qual será o efeito em milhares de pessoas que tem sido sujeitas ao gás lacrimogêneo quase todas as noites durante vários anos? Assim, o regulamento deve se centrar em para quem a arma está sendo vendida e como está sendo usada, especialmente se houver um histórico de sua utilização como uma arma letal por um governo.

Conectas • Qual a origem da maioria das armas que são encontradas em Bahrein?

M. K. • No início, o gás lacrimogêneo foi trazido principalmente da empresa *NonLethal Technologies Inc.*, nos EUA. Desde 2012, nós começamos a ver um fluxo maciço vindo de uma empresa brasileira, Condor – na verdade, temos visto cartuchos de gás lacrimogênio que provam que eles foram vendidos recentemente, em 2014.

O governo do Bahrein também vem utilizando balas de borracha, que são normalmente utilizadas para a caça de aves. Essa é a segunda causa de morte depois das bombas de gás lacrimogêneo. Também são consideradas como uma arma menos letal, mas a curta distância a tornam muito letais. Vimos várias crianças e adultos que foram mortos pelo uso de balas de borracha. A empresa que sabemos que está vendendo ao governo do Bahrein é sediada no Chipre, *VICTORY Cartridges*.

Fomos informados de que *Rheinmetall Denel Munitions*, a empresa sul-africana/alemã de quem temos encontrado cartuchos de gás lacrimogêneo no Bahrein, não está de fato vendendo armas diretamente para o Bahrein, mas sim para os Emirados Árabes Unidos. Nós suspeitamos que, embora haja um contrato de usuário final entre África do Sul e Emirados Árabes Unidos, estes estão repassando o gás lacrimogêneo para o Bahrein. Ainda não conseguimos obter evidências sobre isso, mas é algo a ser investigado pela África do Sul, e se acharem que os Emirados Árabes Unidos têm realmente violado o acordo e fornecido gás lacrimogêneo para Bahrein, então eles precisam cancelar qualquer acordo que tenham.

O que é ainda mais preocupante é o Brasil vender gás lacrimogêneo diretamente para o Bahrein, quando há casos e relatórios muito bem documentados e um reconhecimento internacional de como essa substância tem sido utilizada no Bahrein.

Conectas • Como você avalia o papel das organizações e dos movimentos da sociedade civil local que documentam o uso de armas (de fogo e menos letais) e sensibilização sobre as violações dos direitos humanos na prática?

M. K. • No início havia uma crença genuína das pessoas no Bahrein de que a documentação [pela sociedade civil] levaria a alguma coisa. Nós não precisávamos convencer as pessoas a documentar, elas faziam isso por conta própria, e é por isso que vemos centenas de vídeos, inclusive execuções extrajudiciais, porque as pessoas estavam sacando automaticamente suas câmeras e tentando registrar o máximo que pudessem. O problema foi que as pessoas não estavam cientes de como fazer esses registros, então é possível ver nos vídeos caixas cheias de bombas de gás lacrimogêneo, mas não se consegue ler o rótulo para ver quando e onde elas foram fabricadas. Assim, uma das coisas que tivemos que trabalhar foi tornar as pessoas conscientes de como tirar fotos dos cartuchos para que pudéssemos realmente identificá-los. Quando se trata de prestação de contas e de fazer uso de meios jurídicos, então a data de validade, a data de fabricação e o nome da empresa são fundamentais, e se essa informação não existe, então não podemos fazer nada.

Infelizmente, em 2015, aquela crença genuína na ideia de documentação até certo ponto não existe mais. Muitas pessoas não sentem que o registro que fizeram ao longo dos últimos quatro anos tenha trazido qualquer tipo real de prestação de contas. Enquanto não formos capazes de realmente responsabilizar empresas e governos por vender essas armas que estão sendo usadas para matar, vamos encontrar cada vez menos pessoas que acreditam na importância da documentação. Isso não é apenas frustrante, mas é um golpe muito difícil para o nosso trabalho, porque sem documentação, é claro, não podemos realmente avançar.

Conectas • Então você chamaria as populações civis para continuar documentando, tirando fotos, gravando vídeos sobre essas armas?

M. K. • Sim, com certeza. Essa é uma das coisas que estamos tentando fazer, mas está se tornando cada vez mais difícil. Antes você podia filmar nos protestos. Agora, os protestos são muito menores, eles são atacados muito mais rápido, e não há espaço para realmente parar e tirar uma foto do cartucho de gás lacrimogêneo. E se você estiver transportando uma câmera, você é imediatamente um alvo. Nós, é claro, não podemos colocar as pessoas em risco, por isso, sempre dizemos: “Se puder, por favor, tire uma foto; mas se isso for colocar você em risco, por favor, não o faça.”

Conectas • Vamos falar sobre a campanha #stoptheshipment – um grande exemplo de campanha da sociedade civil que nossos leitores podem replicar em outros locais e por outras causas.

M. K. • A *Bahrain Watch* recebeu documentos que vazaram de um bom samaritano que mostrava que o governo sul-coreano estava prestes a vender três milhões de bombas de gás lacrimogêneo para o governo do Bahrein – o equivalente a cerca de 4 bombas de gás lacrimogêneo por cidadão do Bahrein. O documento vazado era uma proposta que ainda estava em processo de negociação entre o governo sul-coreano e o governo do Bahrein.

A *Bahrain Watch* criou toda uma campanha on-line em torno da venda. Primeiro, foi feita uma parceria com ONGs locais sul-coreanas, incluindo a Anistia Internacional na Coreia do Sul. Em seguida, eles montaram um formulário on-line, parte do website deles, no qual as pessoas podiam enviar fax ou e-mail diretamente para o Ministério das Relações Exteriores da Coreia do Sul, condenando a venda de gás lacrimogêneo para o governo do Bahrein. A campanha #stoptheshipment tornou tão fácil a participação das pessoas que atolou completamente os sistemas de e-mail e as máquinas de fax do Ministério das Relações Exteriores da Coreia do Sul. A campanha continuou por alguns meses até a Coreia do Sul recuar.

Um dos componentes mais importantes da campanha foi a colaboração com ONGs locais sul-coreanas, o que gerou uma real conscientização no país a redor do tema. Esse apoio local possibilitou uma divulgação maciça on-line e em redes sociais.

O maior desafio foi receber o apoio de ONGs internacionais e obter a atenção da mídia sobre o assunto. Grande parte da atenção e do apoio, na verdade, veio após a campanha ter sido bem-sucedida em cancelar o carregamento e a remessa.

Conectas • Finalmente, quais são os prós e contras em campanhas com foco em um ator corporativo, em vez de apenas em um governo?

M. K. • Há prós e contras. Uma das questões é: como focar em uma corporação? A sociedade civil em nossa região tem muita experiência em direcionar a crítica a governos, mas não temos tanta experiência em relação a empresas. Nós achamos que as empresas de armas são menos suscetíveis à pressão internacional do que os governos e outras empresas não produtoras de armas. Isso faz com que seja muito mais difícil pressioná-las para mudar suas políticas.

Nós vamos investigar cada vez mais como podemos focar nessas diferentes empresas, e quando elas estiverem ligadas ao governo, também atingi-lo. Porque normalmente, como vimos na Coreia do Sul, ter o governo como alvo ajuda a garantir que a campanha tenha sucesso. Se o governo sul-coreano não tivesse sido envolvido na venda de armas pela empresa sul-coreana, acho que teria sido muito mais difícil conseguir que a própria empresa recuasse dessa venda.

A sociedade civil internacional precisa se reunir e desenvolver uma estratégia mais forte de como avançar quando se trata de focar em empresas de armas e governos que estão vendendo armas, as quais estão sendo usadas para crimes de guerra e violações de direitos humanos.

*Entrevista realizada em outubro de 2015 por Oliver Hudson
e Thiago Amparo (Conectas Direitos Humanos).*



MARYAM AL-KHAWAJA – *Bahrain*

Maryam al-Khawaja é co-diretora do *Gulf Center 4 Human Rights*
e membro do *Bahrain Watch*.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial
Attribution-Share Alike 4.0 International License”

ENSAIOS



**BANCOS E DIREITOS HUMANOS:
UMA EXPERIÊNCIA SUL-AFRICANA**

Bonita Meyersfeld
& David Kinley

**PROTAGONISMO DA AMÉRICA LATINA
EM DIREITOS HUMANOS**

Kathryn Sikkink

**DA HIPERMATERNIDADE À HIPOMATERNIDADE
NO CÁRCERE FEMININO BRASILEIRO**

Ana Gabriela Mendes Braga
& Bruna Angotti

BANCOS E DIREITOS HUMANOS: UMA EXPERIÊNCIA SUL-AFRICANA

Bonita Meyersfeld & David Kinley

• *De que maneira a promoção do diálogo entre bancos e o setor de direitos humanos resulta em ganhos para todos* •

RESUMO

Os atores de direitos humanos têm cada vez mais voltado suas atenções para o papel das corporações multinacionais (multinational corporations - MNC, no nome original em inglês) e a capacidade delas de promoverem ou impedirem a efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais. Esta discussão requer a análise de todos atores relevantes, incluindo aqueles que fi as operações de empresas multinacionais. Os bancos podem ter uma infl signifi nas operações das multinacionais e o papel deles deve ser objeto de um questionamento maior, em termos teóricos, políticos e práticos. Este artigo documenta e analisa algumas das iniciativas orientadas a políticas levadas a cabo na África do Sul voltadas à criação de normas para operações bancárias na região. Especialistas e profi que trabalham no continente africano se reuniram para examinar os contextos enfrentados pelos bancos envolvidos nos maiores projetos de desenvolvimento na região. Este processo resultou no Projeto de Princípios de Joanesburgo de 2011 – que ainda não foram adotados pelo setor – que diz respeito à proteção integral dos direitos humanos por parte dos bancos.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos | Empresas multinacionais | Bancos | Princípios de Joanesburgo | Empresas e Direitos Humanos

1 • Introdução

O direito internacional e a regulação das corporações multinacionais são uma área do direito em rápido desenvolvimento e altamente contestada. Em geral, há consenso de que existe a necessidade de algum tipo de desenvolvimento de normas internacionais sobre as atividades das corporações multinacionais para prevenir as violações de direitos humanos. Isto se reflete nos parâmetros da ONU (e nos Princípios Orientadores que os integram) sobre Empresas e Direitos Humanos.¹ Os Princípios Orientadores levam em consideração três atores: comunidades afetadas (ou vítimas); empresas; e Estados. O foco deles, assim como a motivação para o debate internacional, gira em torno das corporações como entidades que realizam operações potencialmente danosas. No entanto, um interesse mais profundo sobre o tema está lentamente surgindo.

Neste artigo, propomos que os bancos são uma entidade fundamental e pouco analisada para a realização de operações empresariais centradas nos direitos humanos. Os bancos fornecem o capital com que os projetos de desenvolvimento de grande escala são financiados e estão no cerne da maioria das economias em todo o mundo. Desta forma, o papel deles requer uma análise mais específica e detalhada.

Durante 2011, a Faculdade de Direito da Universidade de Witwatersrand (*Wits*, na abreviatura em inglês) organizou duas mesas redondas de discussão sobre bancos e direitos humanos para promover uma melhor compreensão entre agentes financeiros e atores de direitos humanos. As mesas redondas deram base à formulação do denominado Projeto de Princípios de Joanesburgo - *Um novo parâmetro para a África do Sul: Instituições Financeiras, Direitos Humanos e Melhores Práticas Internacionais (Projeto de Princípios de Joanesburgo)*, em novembro de 2011.² Os seminários reuniram representantes de três setores diferentes: ativistas de direitos humanos; acadêmicos; e pessoas que trabalham no setor bancário público e privado. Cada participante trouxe uma visão única e um amplo conhecimento, assim como aceitou que o grupo desenvolvesse uma abordagem que levasse em conta as dificuldades encontradas pelo setor bancário, garantindo, ao mesmo tempo, que este setor atendesse as preocupações dos ativistas de direitos humanos. No momento de elaboração deste artigo, o Projeto de Princípios de Joanesburgo estava sendo aprimorado e negociado com o objetivo de envolver os bancos na África do Sul.

O Projeto de Princípios de Joanesburgo, e as discussões que influenciaram os Princípios, são um ponto de referência útil para considerar o papel e as responsabilidades dos bancos na área de empresas e direitos humanos que se encontra em desenvolvimento. Este artigo discute a concepção e o desenvolvimento do Projeto de Princípios de Joanesburgo, com foco nas suas implicações no papel dos bancos no debate sobre empresas e direitos humanos. Em especial, os autores abordam o impacto e papel dos bancos que são da África Subsaariana ou operam na região. O foco se dá nesta região por duas razões.

A primeira é que a maioria dos trabalhos em direito internacional sobre empresas e direitos humanos é desenvolvido por acadêmicos e formuladores de políticas no Norte Global.

Isso não quer dizer que o Sul Global esteja ausente ou calado na formulação do direito internacional. Em vez disso, nossa proposição é que o Sul Global pode e deve aumentar suas contribuições na discussão do direito internacional. Existe uma grande quantidade de literatura que discute a hegemonia mundial no direito internacional e o modo como os atores do Norte Global tendem a orientar as políticas internacionais.³ Isso é relevante para as consequências das políticas internacionais, que tendem a ser influenciadas pelos interesses dominantes e/ou práticas destes atores. Por exemplo, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional contém três crimes: genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (sendo que a definição do crime de agressão ainda não foi elaborada). Por exemplo, vale ressaltar que o crime de despejar resíduos tóxicos ilegalmente não foi incluído no Estatuto. Há muitas razões para isso e nós não procuramos abordá-las neste artigo. Em vez disso, destacamos que o *efeito* dessa omissão é que uma das formas mais significativas de danos que afeta as economias em desenvolvimento – e uma prática que protege as economias desenvolvidas de terem que viver com resíduos tóxicos – não é um crime internacional. Há uma correlação (não necessariamente de causalidade) entre a violação considerada crime pelo Estatuto de Roma, que amiúde são violações cometidas por chefes de Estado da África, e a omissão em relação à definição de violações cometidas pelo mundo desenvolvido por meio do despejo de resíduos tóxicos.

Da mesma forma, existe, ao menos, uma correlação entre os atuais princípios de direito internacional (ou a falta dos mesmos) que regulam os bancos e o poder econômico do Norte Global, que é fortalecido em parte pelo atual status quo vis-à-vis as operações dos bancos. As mesmas deficiências ocorrem em relação aos princípios existentes em matéria de financiamento de projetos na África, como os Princípios do Equador,⁴ que versam principalmente sobre as melhores práticas e o cumprimento das normas *ambientais* e se referem em menor medida aos direitos humanos – embora as normas de direitos humanos tenham sido inseridas na terceira versão dos Princípios do Equador em 2011.⁵ O mesmo ocorre com as Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que são recomendações dos governos às empresas multinacionais que operam nos países aderentes ou a partir deles (os 34 países membros da OCDE e mais oito países não membros: Argentina, Brasil, Egito, Letônia, Lituânia, Marrocos, Peru e Romênia).⁶ A maioria dos signatários é oriunda do Norte Global.

Também é significativo notar que os danos que propomos que sejam abordados estão alicerçados na estrutura da pobreza. No contexto da desigualdade econômica internacional, um fenômeno que, frequentemente, é pouco discutido no debate sobre empresas e direitos humanos é o fenômeno da pobreza, que representa uma variedade de violações de direitos humanos. Os bancos possuem um papel, embora limitado, na promoção da atividade empresarial que tem o potencial de reduzir a pobreza por meio da criação da riqueza e (fundamentalmente) da distribuição da riqueza. A recíproca também é verdadeira: os bancos possuem o papel de garantir que a atividade empresarial não professe que mitiga a pobreza quando, na verdade, ela perpetua a pobreza estrutural nas suas áreas de atuação.

A segunda razão para esta abordagem é que a África Subsaariana é a região com uma peculiar coexistência de crescente riqueza e crescente pobreza, particularmente no caso da África do Sul. A África do Sul é destinatária e perpetradora da atuação empresarial transnacional nociva. Como no caso da maioria dos países do BRICS, esta personalidade dupla se manifesta em uma economia em desenvolvimento que abriga uma parcela populacional indigente persistentemente alta.⁷ Essa anomalia não é completamente nova, mas sua coexistência com o desenvolvimento de princípios de empresas e direitos humanos no direito internacional é inédita. Essas duas razões são centrais para nosso foco no Sul Global e na África Subsaariana.

O restante deste artigo está dividido em duas partes. Na próxima parte, iremos contextualizar o papel dos bancos nos âmbitos das lacunas de governança internacional que exacerbam a pobreza no Sul Global. Na parte final deste artigo descrevemos propostas concretas para um regime regulatório que contribuiria à capacidade de resposta dos bancos em relação às violações de direitos humanos cometidas pelas empresas multinacionais nas quais eles investem.

2 • Empresas, direitos humanos e bancos: a falta de um regulador

Ao levar em consideração o significativo poder dos bancos, especialmente no mundo em desenvolvimento, é interessante notar que relativamente pouca atenção tem sido dada a esta categoria de atores nos debates de direito internacional relativos ao tema de direitos humanos e empresas. Por exemplo, o debate sobre a indústria extrativista e os direitos humanos raramente inclui uma avaliação dos bancos que fornecem os investimentos à mineração. É verdade que há uma grande quantidade de debates sobre comércio, financiamento e investimento do ponto de vista desenvolvimentista,⁸ mas a intersecção entre a análise do sistema de financiamento e do direito internacional dos direitos humanos é relativamente nova e uma questão pouco explorada.⁹

A relação entre os bancos e os direitos humanos possui uma relevância particular para as economias do grupo BRICS. Os Estados do BRICS, como a África do Sul, estão vivenciando um momento histórico único, no qual eles estão gerando o crescimento de suas próprias economias e contribuindo para o crescimento de outras economias menos desenvolvidas. Esta situação é particularmente verdadeira no caso da África do Sul, que é um Estado alvo da atividade financeira estrangeira, bem como possui seu próprio setor financeiro, que tem como alvo Estados africanos em desenvolvimento em seu entorno.¹⁰ Para uma economia emergente, essa dualidade fornece um momento crucial para a evolução do financiamento, no qual um sistema de regulação pode ser desenvolvido para proteger os padrões de direitos humanos tanto dentro da jurisdição desse Estado do BRICS, como em Estados vizinhos. Uma regulamentação apropriada poderia proteger um país, como a África do Sul, de práticas de investimento nocivas e exploratórias de investimentos estrangeiros. Ela também poderia garantir que o setor financeiro em crescimento da África do Sul aplique normas de proteção semelhantes nos investimentos realizados fora do país e, particularmente, na região em geral.

O Projeto dos Princípios de Joanesburgo foi formulado em resposta a esta oportunidade. As mesas redondas da Universidade de Wits possuíam três objetivos. O primeiro era reunir entidades que raramente interagem umas com as outras e, quando interagem, parecem “falar” idiomas diferentes. O conceito que talvez aproxime “financiamento” e “direitos humanos” é o de “risco” e de sua prevenção e gestão. Em relação a este ponto, pode haver um objetivo comum, por exemplo, que um investimento proposto não seja comprometido pela instabilidade legal ou social desencadeada por violações de direitos humanos. Normalmente, a definição desses dois campos tem criado, ao longo das décadas, posições arraigadas que são vistas como distintas e mutuamente excludentes. Já estava na hora de superar essa divisão.

O segundo objetivo dos Princípios era desenvolver parâmetros regionalmente relevantes para a integração de considerações de direitos humanos nas operações dos bancos que levasse em conta a situação única na qual a África do Sul se encontra, isto é, como um dos maiores mercados financeiros na África.

O terceiro objetivo era evitar o convencional desenvolvimento de normas Norte-Sul. Esta foi uma oportunidade de prevenir uma situação na qual as normas são desenvolvidas no Norte Global e, posteriormente, aplicadas ao Sul Global. Os bancos no contexto sul-africano enfrentam restrições similares e diferentes dos bancos na Europa e nos Estados Unidos. Desta forma, as mesas redondas procuraram permitir que a África do Sul liderasse a discussão garantindo padrões adequados para os empréstimos em seu próprio contexto.

Por que os bancos e defensores de direitos humanos se encontrariam no mesmo lado da moeda? Conforme as discussões progrediram, um foco distinto sobre o financiamento de projetos surgiu (isto é, o financiamento a longo prazo de infraestrutura em larga escala ou de projetos industriais), com questões de direitos humanos e responsabilidades em operações que se tornaram mais claras nas funções relacionadas ao financiamento de projetos. Na elaboração dos seminários, duas questões vieram à tona. A primeira foi por que os bancos eram importantes à implementação dos direitos humanos e, em particular, para os direitos econômicos, sociais e culturais (ESC). A segunda pergunta era por que considerações de direitos ESC, em especial, teriam relevância para os bancos.

A primeira pergunta – por que o financiamento de projetos é importante para o direito dos direitos humanos – revela o papel obscuro e frequentemente oculto dos bancos. Quando a ideia de associar o financiamento de projetos e direitos humanos foi debatida pela primeira vez, diversos ativistas de direitos humanos franziram as sobrancelhas em surpresa. As empresas geralmente operam na esfera pública, com considerações sobre a reputação que, muitas vezes, (embora nem sempre) afetam suas contas. Um derramamento de petróleo, um despejo em massa ou a poluição química, são mais palpáveis neste sentido: facilmente perceptíveis e com um nexos claro entre a conduta corporativa e os impactos prejudiciais. No entanto, este nexos é menos claro quando se considera as responsabilidades dos bancos que fornecem dinheiro às corporações que cometem violações de direitos humanos. A invisibilidade dos bancos tem encoberto perguntas

primordiais que devem ser feitas por ativistas de direitos humanos, especialmente após a crise financeira. Esses bancos são cúmplices nas ações nocivas cometidas pelas corporações multinacionais que eles financiam? Os bancos têm a obrigação de tomar medidas para ajudar a prevenir a violação de direitos humanos por parte das empresas nas quais eles investem? E, por último, é ilegal que os bancos lucrem com as operações das empresas multinacionais que são cúmplices ou cometem violações de direitos humanos?

Na melhor das hipóteses, as respostas jurídicas a essas questões são incertas. No entanto, as respostas estratégicas são todas afirmativas de modo categórico: o papel dos bancos importa em grande medida para a proteção dos direitos humanos. Sem investimento e financiamento, as atividades corporativas não existem. Além disso, na ausência de um arcabouço jurídico internacional abrangente que rija o papel das corporações multinacionais, os bancos se tornam uma espécie de regulador em potencial. Simplesmente ao eleger entre investir ou não nas corporações e ao impor condições de investimento, os bancos podem obrigar as empresas multinacionais a cumprirem com direitos humanos e normas ambientais internacionalmente aceitos. Desta forma, os bancos são, por si só, reguladores em potencial – *in loco custodis*, por assim dizer – na ausência de controles do Estado de origem dessas empresas e/ou dos Estados onde elas desenvolvem suas atividades.

Mas por que os bancos se importariam com as normas de direitos humanos? Os bancos amiúde descartam as considerações sobre os direitos humanos como sendo responsabilidade dos Estados, e não dos atores privados. Tais considerações são tipicamente vistas como alheias – ou, na verdade, fundamentalmente incompatíveis com o mandato voltado ao lucro que os bancos possuem. Esporadicamente, há pessoas no setor financeiro que argumentam que considerações sobre os direitos humanos são fundamentais para a boa tomada de decisões financeiras. O Documento de Reflexões do Grupo de Bancos Thun de 2013 sobre a implementação dos Princípios Orientadores das Nações Unidas para o setor bancário apresenta ambos os lados dessa discussão, quando expressa que “esta é uma questão complexa para os bancos, já que a maioria de seus impactos nos direitos humanos ocorre por meio das ações de seus clientes e são resolvidas por meio da influência, pressão e diálogo e não por meio da ação direta dos próprios bancos” .¹¹

Apesar dessa divisão entre o financiamento de projetos e os direitos humanos, há várias razões pelas quais as considerações sobre os direitos humanos devem ser vistas como parte integrante das operações dos bancos. A primeira é que estas considerações são indicadores úteis da estabilidade e do valor a longo prazo de um projeto. Uma análise que inclui direitos pode trazer à tona informações importantes sobre o retorno de investimentos e a gestão de riscos, e, por estas razões, tem sido argumentado que um empréstimo responsável significa um ganho financeiro, em vez de um custo.¹² A Comissão Europeia confirma esta posição, apontando que políticas social e ambientalmente responsáveis “proporcionam aos investidores uma boa indicação de boa gestão interna e externa. Elas contribuem para minimizar riscos ao antecipar e prevenir crises que podem afetar a reputação e provocar quedas abruptas nos preços das ações” .¹³

A segunda razão pela qual uma análise que inclui direitos se faz necessária para investimentos prudentes é o evidente valor monetário da reputação de uma corporação que, por sua vez, irá afetar o retorno que o banco receberá por seu investimento. Tem ocorrido um aumento significativo no valor financeiro reputacional das corporações, o que inevitavelmente irá afetar a rentabilidade das corporações a longo prazo. Por exemplo, o valor do capital reputacional da Coca-Cola em 2005 era estimado em 52 bilhões de dólares e o da Gillette, em 12 bilhões de dólares.¹⁴ O histórico memorando da Ford sobre o modelo de carro Pinto revelou que a Ford Motor Company sabia que este modelo tinha falhas no seu projeto que poderiam resultar em uma explosão do tanque de combustível quando o veículo fosse sujeito a uma colisão traseira. A Ford decidiu, com base numa análise de custo-benefício, que seria mais barato arcar com as demandas judiciais em relação aos casos de pessoas que morreram e ficaram deficientes em decorrência da falha de projeto, em vez de fazer um recall de todos os modelos Pinto. Levou décadas para que a Ford recuperasse as perdas em sua reputação – e perdas financeiras.¹⁵ Da mesma forma, o derramamento de petróleo no Golfo do México – e a ameaça de processo judicial – teve um impacto enorme no preço das ações da British Petroleum.¹⁶

Um exemplo oposto é o da Johnson & Johnson na crise do Tylenol em 1982, que, apesar de ter ocorrido há mais de três décadas, ainda é um dos exemplos mais relevantes em matéria de proteção reputacional. Quando sete pessoas na região de Chicago, nos Estados Unidos, morreram depois de ingerir cápsulas do medicamento Tylenol extraforte que tinham sido embaladas com o veneno cianeto de potássio, a Johnson & Johnson promoveu um recall de todas as embalagens de Tylenol no mundo inteiro. Essa demonstração de honestidade – e a invenção por parte da Johnson & Johnson da primeira cápsula inerentemente à prova de falsificação – restaurou a reputação da empresa e suas ações retornaram ao patamar de 52 semanas em alta no qual elas eram negociadas pouco antes da crise.¹⁷

Portanto, os bancos devem levar em conta o valor reputacional dos seus portfólios de empresas.¹⁸ Os direitos humanos, o impacto ambiental e as práticas das corporações em especial não são considerações irrelevantes ou fatores que não estão ligados ao dinheiro, conforme se reivindica às vezes.¹⁹ Na verdade, as violações de direitos humanos não são boas para as empresas.²⁰ As enormes greves na mina de platina da empresa Lonmin, em Marikana, África do Sul, em 16 de agosto de 2012, trouxeram à tona uma falha geológica em plena ruptura subjacente à indústria da platina.²¹ Este modelo de negócios é claramente insustentável, uma mensagem que havia emanado da comunidade de direitos humanos poucos dias antes do massacre que se seguiu.²²

A verdadeira pergunta não é se os bancos possuem um papel a desempenhar no cumprimento dos direitos humanos, mas sim *qual* papel eles deveriam estar desempenhando. As mesas redondas na Universidade de Wits foram uma oportunidade de aproveitar esta pergunta e fornecer uma análise que está baseada na realidade e formulada com base em uma expertise interdisciplinar.

3 • Suprimindo a lacuna: o Projeto de Princípios de Joanesburgo e medidas práticas para os bancos

3.1. Mesas redondas

A crise financeira expõe as relações entre práticas financeiras ambíguas e violações de direitos humanos.²³ Quando o setor bancário erra, indivíduos e comunidades sofrem. O setor financeiro, impelido pela adoção dos Princípios Orientadores das Nações Unidas, encarou o desafio de estabelecer padrões que atenuem a sua contribuição às violações de direitos humanos. Houve um progresso considerável nesse sentido. Os Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional (IFC – sigla do nome original em inglês, International Finance Corporation) e as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, por exemplo, exigem que o setor financeiro siga certas normas de direitos humanos e normas ambientais.²⁴ Tanto os padrões da IFC, quanto as Diretrizes da OCDE foram revisados em 2011 para incluir referências específicas aos Princípios Orientadores das Nações Unidas.

O problema que perdura é a questão da especificidade. Apesar de a IFC ter liderado o processo com o *Guia de Avaliação de Impactos e Gestão em Direitos Humanos* de 2010²⁵ e, mais recentemente, com o estudo sobre os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos e o Parâmetro de Sustentabilidade da IFC, essas iniciativas proporcionam pouca orientação aos bancos sul-africanos sobre empréstimos responsáveis.²⁶ Na verdade, o termômetro para medir os empréstimos responsáveis, que ainda são um conceito vago e nebuloso para muitos bancos, continua a ser o Acordo de Basileia III – arcabouço regulatório internacional para os bancos que está focado em questões de governança relativas aos requisitos mínimos de capital – em vez das preocupações mais amplas dos impactos sociais (não tanto em direitos humanos) dos bancos.²⁷ Os bancos precisam claramente de mais especificidade. Caso eles tenham que ser obrigados a desempenhar um papel na avaliação de violações de direitos humanos e gestão das mesmas, eles precisam saber o que define tais violações, quais são relevantes para eles e a natureza e o tipo de sua responsabilidade. Para qualquer advogado de direitos humanos, essas questões soam estranhas: as normas de direitos humanos pertencem ao direito internacional dos direitos humanos. No entanto, para os bancos, as normas de direitos humanos são vagas, indetermináveis e, muitas vezes, irreconhecíveis.

Neste contexto, era evidente que o setor financeiro sul-africano estava em condições de contribuir para essa situação por meio da criação interna de normas de práticas contextualmente relevantes. O objetivo das mesas redondas foi discutir o conteúdo dessas normas; como elas se aplicam no trabalho do setor financeiro sul-africano; a utilização dessas normas dentro de um contexto comercial; e o papel que idealmente o setor financeiro deve desempenhar para respeitar os direitos humanos na África do Sul, bem como na África como um todo. Essa discussão ocorreu dentro do âmbito da mitigação de riscos, utilizando uma abordagem baseada nos direitos humanos.

Bonita Meyersfeld, coautora deste artigo, coordenou duas mesas redondas em parceria com organizações locais e internacionais. Esses encontros reuniram especialistas e representantes de bancos, do setor privado, da academia, do setor público e autoridades governamentais e reguladoras. As discussões foram estruturadas em torno do que os bancos precisam fazer, em termos reais e práticos, para cumprir com as normas internacionais e nacionais de direitos humanos e, de modo mais significativo, o que eles são capazes de fazer, dadas as restrições regulatórias nas quais eles operam. Quatro temas emergiram.

3.2. Quatro temas

O primeiro tema focou nas obrigações pré-contratuais dos bancos com relação à avaliação de direitos humanos. O segundo considerou a medida na qual um banco possui responsabilidades pela promoção e proteção dos direitos humanos durante a duração de um projeto (as obrigações contratuais dos bancos). O terceiro tema se referia às responsabilidades dos bancos sul-africanos na observância aos direitos humanos nos projetos fora da África do Sul. A última área enfocou as consequências do incumprimento dos mutuários com as normas nacionais, regionais e internacionais de direitos humanos.

3.2.1. As obrigações pré-contratuais dos bancos

O processo de consulta pré-contratual – também conhecido como devida diligência – é uma fase essencial para determinar se um projeto proposto terá consequências sociais, econômicas ou ambientais nocivas. As seguintes questões práticas são obstáculos em potencial para a avaliação pré-contratual das normas de direitos humanos em um projeto: (i) falta de consulta da comunidade; (ii) falta de transparência, especialmente como resultado da mercantilização da informação corporativa; (iii) a questão de quem do banco leva a cabo a devida diligência e aos custos de quem; e (iv) a obrigação de determinar quais fatores são levados em conta na avaliação da eficácia e do impacto do projeto proposto, e quando esta avaliação deve ocorrer.

i – Devida diligência: A avaliação do projeto e o processo de consulta

A consulta é um aspecto fundamental da devida diligência no financiamento de um projeto. Os bancos podem buscar consultar as comunidades potencialmente afetadas e os responsáveis pelo projeto. De acordo com os Princípios do Equador, a maioria dos bancos signatários deve adotar uma política de “engajamento efetivo das partes interessadas” com o mutuário para apresentar soluções para qualquer potencial violação de direitos das comunidades.²⁸ Isto faz parte do processo de devida diligência do projeto, que tem uma série de objetivos, incluindo, mas não apenas, fazer uma avaliação da taxa de retorno (ou seja, o grau no qual se espera que o empréstimo de um banco seja restituído com uma determinada taxa de juros que contribui para o lucro do banco). Este processo também garante que um banco responsável trabalhe em parceria com o mutuário para prevenir convulsões sociais e violações de direitos humanos. A participação efetiva e significativa no projeto numa fase

inicial garante uma compreensão compartilhada de seus objetivos. Isso é necessário para garantir o respeito da dignidade e o direito de escolha das comunidades. Caso a consulta seja bem-sucedida, este processo também garante o apoio da comunidade, um ingrediente essencial para assegurar a implementação e o sucesso a longo prazo dos projetos.

Apesar da importância da consulta pré-contratual, este processo suscita uma das mais controversas áreas em relação às empresas e os direitos humanos, isto é, em que medida as empresas são obrigadas a consultar as comunidades que rodeiam geograficamente a região onde elas pretendem operar. A grande quantidade de pesquisa e literatura em torno do consentimento livre, prévio e informado é relevante neste contexto.²⁹ Os bancos enfrentam o mesmo paradigma de “consulta versus consentimento” das empresas em seus portfólios, mas com pouca orientação sobre como abordar o envolvimento da comunidade e até que medida este é o papel do banco. Por exemplo, não está claro qual é o objetivo do processo de consulta. O processo de consulta é para compartilhar informações ou uma negociação para alcançar consentimento? Os padrões internacionais de consentimento livre, prévio e informado se aplicam aos bancos ou apenas aos mutuários? Os bancos devem avaliar apenas o risco de investimentos ou também o risco de não financiar projetos? O que acontece caso a comunidade rejeite o projeto, mas o governo o aprove?³⁰ Levando em consideração que uma comunidade não é homogênea e, diversas vezes, inclui grupos com diferentes graus de poder e vulnerabilidade, com quem o banco deve realizar a consulta?³¹ Como é evidente a partir deste conjunto de questões, não há dúvida quanto à importância da consulta, mas continua a existir uma grande incerteza sobre o alcance e o conteúdo de uma avaliação de direitos humanos pré-contratual dos projetos financiados.

ii – Transparência

Também é desafiador pensar até que medida um processo de devida diligência pode ser completamente transparente. Quão transparente a devida diligência – e, por consequência, a consulta – deve ser? É possível que a consulta produza um material sensível ao mercado, que é confidencial e economicamente valioso. A proteção dessa informação como uma mercadoria impõe restrições de confidencialidade que atenuam a amplitude na qual os bancos podem ser transparentes em relação às suas decisões. Como os bancos devem gerenciar o imperativo da confidencialidade versus o imperativo de transparência na busca de um processo de consulta baseado em direitos?

iii – Consultores e Paridade de Armas

Uma das principais preocupações expressas pelos representantes do setor bancário é a do papel dos consultores que levam a cabo as avaliações de direitos humanos e impacto ambiental. Os consultores são custosos (em grande parte, eles são custeados pelos próprios bancos) e, muitas vezes, não produzem relatórios que sejam rigorosos e suficientemente aprofundados. Este não é um problema apenas para os bancos, mas também para a maioria das empresas privadas, que buscam terceirizar esse conhecimento especializado de

engajamento com a comunidade. O setor privado como um todo precisa melhorar o seu monitoramento e a avaliação dos consultores e garantir que eles tenham conhecimento e expertise necessários relacionados aos direitos humanos.

Este processo também é agravado pelo fato de que raramente há “paridade de armas” na consulta – isto é, a garantia de que a comunidade tenha uma representação legal, conhecimento de seus direitos e informações técnicas sobre as consequências do projeto que sejam adequados (para não dizer equânimes).³² Isto amiúde impede um processo de consulta completa e igualitária, o que é agravado por outros fatores relacionados, tais como diferenças linguísticas e culturais.

iv – Uma análise holística e a longo prazo

Frequentemente, a competição no setor de financiamento cria um contexto de visão de curto prazo, com vistas à maximização do lucro no menor período de tempo possível. Isto é frequentemente contraditório em relação ao impacto a longo prazo do financiamento do projeto com respeito a fatores sociais e ambientais. Este foi um dos primeiros e, provavelmente, mais óbvios pontos de discórdia entre a teoria de proteção de direitos e a realidade de tomada de decisões de financiamento. Uma avaliação de direitos humanos requer uma análise não apenas sobre o impacto financeiro de curto prazo do contrato, mas também sobre seu impacto ambiental, social e cultural a longo prazo. Embora isto possa ser contrário à tendência histórica de olhar para os lucros em curto prazo que serão obtidos por um projeto, esta abordagem dupla tem vantagens comerciais claras.³³

A adoção de uma abordagem holística e em longo prazo sobre o financiamento exige uma mudança em relação à natureza na tomada de decisões de investimento e um aumento das expectativas de mercado. Essas mudanças não virão naturalmente ou serão fáceis para o setor financeiro e, sem dúvida, não ocorrerão sem uma obrigação judicial que as impulsione. No entanto, os participantes das mesas redondas reconheceram a possibilidade de incluir considerações de longo prazo nos processos de consulta e avaliação que precedem a celebração do contrato de investimento.

É óbvio que os processos pré-contratuais de devida diligência são essenciais, mas a forma detalhada de como eles são implementados possui mais perguntas do que respostas. As propostas que constituem o Projeto de Princípios de Joanesburgo em matéria de avaliação de direitos humanos pré-contratuais procuram criar mais especificidades sobre uma exigência de outra maneira vaga.

3.2.2. As obrigações previstas nos contratos dos bancos

i – Normas de direitos humanos como termos e condições nos contratos de empréstimo

Normalmente os bancos impõem obrigações “dentro dos contratos” para garantir que o projeto no qual investem está operando de acordo com os requisitos legais e

regulatórios. O mesmo ocorre em relação às normas de direitos humanos. A fase de devida diligência é, claramente, a fase na qual o banco teria mais controle na avaliação do potencial de riscos. No entanto, esta obrigação não termina quando o projeto começa. É precisamente nesta etapa na qual um credor pode exercer um tipo de controle regulatório que os Estados podem ser incapazes de propiciar. Tendo isso em mente, se considera que os bancos não são órgãos reguladores do governo, nem podemos esperar que eles sejam estes órgãos. No entanto, eles podem ser monitores poderosos com o potencial de suspender o financiamento, caso a falta de conformidade com as normas de direitos humanos seja um termo do contrato de financiamento. Todas essas questões podem e devem ser esperadas dos bancos.

Cláusulas contratuais e condições claras são um método eficaz para fazer com que os mutuários cumpram obrigações de direitos humanos. Se um mutuário viola uma condição do contrato de empréstimo relacionada às normas de direitos humanos, isto se caracteriza como o incumprimento do contrato de empréstimo (em parte ou na sua totalidade). Atualmente, as condições contratuais incluem, como uma questão de praxe, as proibições de condutas ilegais. No entanto, as mesas redondas na Universidade de Wits tornaram evidente um claro consenso de que é necessário ir além de simplesmente evitar o que é ilegal segundo o direito nacional (como o trabalho infantil) para garantir que os contratos não violem normas regionais ou internacionais de direitos humanos.

ii – Grau de monitoramento e intervenção: Empréstimos em parcelas

Uma questão central para os bancos, contudo, é até que medida faz parte de sua atividade principal monitorar ativamente os projetos que eles financiam. Durante a vigência de um contrato, os bancos são relutantes em se envolverem no monitoramento dos projetos, inclusive porque este envolvimento na implementação diária do projeto do mutuário pode expor os bancos à possibilidade de responsabilização. Por outro lado, um credor ausente pode muito bem ser acusado de cumplicidade se o seu investimento está associado a violações de direitos humanos.³⁴

Um equilíbrio baseado no bom senso deve ser encontrado, por meio do qual os bancos possam insistir que normas de direitos humanos façam parte de seus instrumentos financeiros. No entanto, tais normas só podem ser executadas quando os bancos possuem poder de pressão. Normalmente, os bancos disponibilizam o valor total do empréstimo para o mutuário, com um cronograma de devolução do empréstimo durante o projeto. Isto diminui o poder de pressão e enfraquece a capacidade do banco de fazer uma empresa prestar contas. Dessa forma, fornecer o empréstimo em parcelas em vez de em um montante total antecipado é um mecanismo essencial – e inteiramente possível – pelo qual se pode fazer um mutuário prestar contas. Os bancos terão pouca ou nenhuma influência quando a totalidade do empréstimo tiver sido depositada de uma só vez. Portanto, a implementação de empréstimos em parcelas é preferível, permitindo que parcelas subsequentes dos empréstimos sejam usadas como instrumento de pressão para o cumprimento das condições contratuais.

iii – Consequências causadas por mutuários que cometem violações de direitos humanos durante a vigência do contrato: Responsabilidades associadas

Além de identificar considerações de direitos humanos pertinentes e aplicáveis, talvez uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo setor financeiro é em relação ao que ele deve fazer caso e quando uma violação de direitos humanos é identificada na fase de devida diligência pré-contratual ou durante a execução do projeto. A tendência crescente por parte dos bancos é de interceder junto ao mutuário para que a violação seja descontinuada, ao invés de rescindir o contrato financeiro.³⁵ A suspensão e rescisão de contratos financeiros são opções extremas, utilizadas apenas como medidas em último caso. Essas medidas devem ser usadas com cautela, não apenas por causa das implicações financeiras, mas também porque elas podem ter efeitos negativos na comunidade na qual o projeto está sendo implementado. As consequências não intencionais de deixar um projeto, em qualquer fase de sua execução, não devem ser subestimadas.

No entanto, como sempre, há fatores que competem entre si. Do mesmo modo que os bancos devem ter cautela na determinação de sua abordagem sobre as violações de direitos humanos cometidas por seus mutuários, eles também devem ser prudentes para se proteger contra a sua própria responsabilidade. Os bancos podem operar nos bastidores em relativa opacidade, mas cada vez mais têm responsabilidades pelas condutas associadas às violações de direitos humanos. Essa responsabilidade depende de uma série de fatores, incluindo a proximidade com a empresa, o grau no qual o banco manteve ou deveria ter mantido o controle sobre o projeto e a gravidade dos danos ocasionados. Quando os bancos estão próximos à violação ou possuem poder sobre a execução do contrato, eles podem ser uma das partes responsáveis. Quanto mais significativo o dano sofrido pelas pessoas afetadas, mais provável que a responsabilidade se materialize. Uma norma de negligência pode muito bem ser aplicada. Caso um banco seja negligente e não cumpra com a norma de razoabilidade de devida diligência e de monitoramento contratual, então a perspectiva de responsabilidade punitiva pode se configurar.

Quando um mutuário comete direta ou indiretamente violações de direitos humanos, ou é cúmplice nessa prática, os bancos devem tomar as seguintes medidas:

- *Interceder* junto ao mutuário para pôr fim às violações, garantir a não repetição das violações e se comprometer com a remediação, conforme estabelecem as normas internacionais, tais como o princípio 5 dos Princípios III do Equador e o Princípio 22 das Diretrizes da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos;
- Sempre que possível, *postergar*, *suspender* ou *cancelar* o empréstimo, quando o mutuário falhar em implementar novamente o cumprimento das normas; e
- Sempre *considerar* as consequências não intencionais de qualquer ação corretiva, como a perda de renda para a comunidade local, antes de efetuar o cancelamento de um contrato.

A realização de uma abordagem com enfoque de direitos humanos em relação ao financiamento exige a incorporação de especialistas de direitos humanos e ambientais

em todas as operações dos bancos. A equipe de gestão, os acionistas e correntistas devem ser incentivados a apoiar estas iniciativas. Isto é necessário para o bem da rentabilidade dos investimentos, assim como devido à necessidade de atenuar a responsabilidade pelas violações de direitos humanos. Dessa forma, o futuro é claro. O tipo de responsabilidade dos bancos está se transformando e o setor deve se antecipar e se envolver nessa transformação.

3.2.3. – Extraterritorialidade: Responsabilidade pela observância dos direitos humanos nos projetos fora da África do Sul

Conforme observado anteriormente, um dos maiores desafios para a implementação dos direitos ESC é definir até que medida as corporações podem ter um impacto negativo na implementação destes direitos em jurisdições fora do Estado no qual elas têm personalidade jurídica ou possuem seu principal local de atividades. Diversas pessoas argumentam que as regras que regem uma sociedade anônima em seu Estado de origem devem ser aplicadas igualmente às suas atividades fora deste Estado.³⁶ Esta é uma consideração igualmente importante para os bancos, particularmente para aqueles que operam nas jurisdições dos países do BRICS onde os projetos de desenvolvimento colocam os bancos em uma situação em que eles são, simultaneamente, entidades que demandam padrões justos e das quais padrões justos estão sendo exigidos.

Isto é particularmente verdadeiro no caso da África do Sul, que está prestes a se tornar o verdadeiro “Estados Unidos da África” na região. As oportunidades de financiamento de projetos no continente africano são vastas e a África do Sul é uma das sedes financeiras para estas atividades. Apesar disso, os bancos sul-africanos operam em uma zona nebulosa de uma economia emergente. Os bancos sul-africanos irão aplicar normas de direitos humanos para os projetos que financiam por todo o continente ou será que eles também se tornarão atores na exploração dos Estados que contam com poucas regulações?

Um fator que representa um empecilho para os bancos é que as jurisdições nacionais podem ter diferentes normas de direitos humanos do regime internacional ou regional. De acordo com as normas estatais de conduta extraterritorial, bem como as melhores práticas atuais dos bancos sul-africanos, os participantes das mesas redondas concordaram que as normas estatais teriam precedência, *desde que* essas normas satisfizessem as melhores práticas internacionais básicas. Desta forma, se as normas exigidas pelo Estado anfitrião são mais elevadas que as normas internacionais, as normas do Estado anfitrião devem ser aplicadas.

4 • Conclusão

Este artigo analisa algumas das diversas considerações de direitos humanos que têm impacto no setor de financiamento, assim como certas iniciativas orientadas por políticas, empreendidas na África do Sul, para a criação de normas para os bancos que operam na região. Ativistas, advogados, acadêmicos e bancos (tanto públicos como privados) ao redor

do mundo estão se deparando com questões de características excepcionais e circunstâncias modernas de financiamento em um contexto de empresas e direitos humanos que, por enquanto, mal reconhece, muito menos entende as demandas que devem ser feitas ao setor financeiro para torná-lo mais favorável à proteção e promoção dos direitos humanos.

O Projeto de Princípios de Joanesburgo reuniu atores importantes no contexto sul-africano em um esforço para determinar os contextos financeiros e de direitos humanos enfrentados pelos bancos que financiam grandes projetos de desenvolvimento na região. O objetivo foi relacionar as exigências das normas de direitos humanos com as vicissitudes enfrentadas pelos bancos. Os Princípios resultantes não possuem um fim em si mesmo, mas se destinam a gerar mais discussões e colaboração entre os atores de direitos humanos, banqueiros, governos e acadêmicos que possam gerar um enfoque de direitos humanos para o financiamento que tenha sentido para as empresas e para as pessoas que conduzem as mesmas.

Como resultado das mesas redondas da Wits, o Projeto de Princípios de Joanesburgo foi formulado e divulgado para maior discussão e recebimento de insumos do setor financeiro na África do Sul. A próxima etapa do projeto será organizar uma série de encontros com os bancos e seus órgãos de representação durante 2015 e 2016 destinados a chegar a um consenso entre os participantes para que eles adotem formalmente os Princípios. Não obstante, o fato é que os Princípios continuam a ser objeto de contínua discussão conjunta e análise. Eles dialogam com a proteção contra a violação corporativa de direitos humanos em geral e, em particular, com os direitos ESC, e constituem um resumo do desenvolvimento de parâmetros para a proteção viável dos direitos humanos pelos bancos. Os Princípios representam a condensação de opiniões de uma série de atores envolvidos nesse processo, e buscam também estabelecer limites e fornecer orientações aos bancos em relação ao papel que as considerações de direitos humanos devem desempenhar no pensamento estratégico, na implementação de políticas e gestão operacional.

NOTAS

1 • UN Human Rights Council, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises", John Ruggie, 21 March 2011, A/HRC/17/31.

2 • Centre for Applied Legal Studies, "A New Framework for South Africa: Financial Institutions, Human Rights

and International Best Practices Report of the Seminar and Proposed Johannesburg Principles", Johannesburg, University of the Witwatersrand, November 2011, acesso em 18 jul. 2014, http://www.wits.ac.za/files/e6mb7_488183001404139945.pdf.

3 • Sundhya Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Richard Falk, Balakrishnan Rajagopal, and Jacqueline Stevens, eds., *International law and the*

Third World: Reshaping Justice (London: Routledge, 2008); Tshepo Madlingozi, "On Transitional Justice Entrepreneurs and the Production of Victims," *Journal of Human Rights Practice* 2, no. 2 (2010): 208–28; Meetal Jain and Bonita Meyersfeld, "Lessons from *Kiobel v Royal Dutch Petroleum Company*: developing homegrown lawyering strategies around corporate accountability," *South African Journal on Human Rights* 30, no. 3 (2014): 430–57.

4 • Equator Principles Financial Institutions, *The Equator Principles III* (Equator: The Equator Principles Association, June 2013, acesso em 6 nov. 2015, http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf).

5 • David Kinley, um dos autores deste artigo, coordenou uma sessão sobre Finanças e Direitos Humanos na ONU no "Fórum de Empresas e Direitos Humanos" do Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, em 5 de dezembro de 2012, durante o qual Ola Mestad, Presidente do Conselho de Ética, do Norwegian Sovereign Wealth Fund, fez essa mesma observação.

6 • OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris: OECD, 2008), acesso em 6 nov. 2015, <http://www.oecd.org/corporate/mne/1922428.pdf>.

7 • A pesquisa mais recente realizada sobre a África do Sul para o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ocorreu em 2012. O MPI é calculado tendo referência dez indicadores de pobreza por meio de três dimensões igualmente mensuradas: educação, saúde e padrão de vida. A pobreza multidimensional é definida como o estado de privação em pelo menos um terço dos indicadores mensurados. 11,1% da população da África do Sul é classificada como estando em situação de pobreza multidimensional. Além disso, 17,9% da população é vulnerável à pobreza (isto é, está privada de 20% a 33,3% das condições previstas pelos indicadores mensurados), 1,3% se encontra em pobreza extrema (isto é, está privada de 50% ou mais das condições previstas pelos indicadores), e 1% é indigente (isto é, privada de ao menos um terço dos indicadores mais extremos). O índice

MPI difere de outros indicadores mais baixos de pobreza, tais como o percentual de pobreza de renda, isto é, pessoas que ganham 1,25 dólares por dia (13,8% da população) e 2,00 dólares por dia (31,3% da população). A Linha de Pobreza Nacional (National Poverty Line, no nome original em inglês) delimita a percentagem de pobres da África do Sul em 23%. Com vistas a contextualizar estas estatísticas, cabe destacar que a África do Sul possui um índice Gini de 0,631, o que demonstra a extrema disparidade de renda entre a população (Oxford, *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI), 2014).

8 • Veja, por exemplo, United Nations Economic and Social Council Economic Commission for Africa, "Financing for Development: A progress report on the implementation of the Monterrey Consensus", Meeting of the Committee of Experts on the 5th Joint Annual Meetings of the AU Conference of African Ministers of Finance, Planning and Economic Development, Addis Ababa, Ethiopia, 22-25 March 2012, E/ECA/COE31/10; AU/CAMEF/EXP/10(VII), que destaca a necessidade de melhorar os parâmetros que regem o financiamento para o desenvolvimento na África.

9 • Mary Dowell-Jones and David Kinley, "The Monster Under the Bed: Financial Services and the Ruggie Framework," in *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*, ed. Radu Mares (The Hague: Brill, 2012), 183.

10 • De acordo com o relatório de análise sobre Investimento Estrangeiro Direto (IED) de 2013 e da pesquisa de capacidade de atratividade da Ernst & Young, a África do Sul é o principal contribuinte ao investimento externo direto na África. Entre 2003-2012, houve um crescimento de 536% de novos projetos de IED que criaram mais de 45 mil postos de trabalho durante este período. Veja Ernst & Young, *Repositioning the South African Investment Case*, 2013, acesso em 6 nov. 2015, <http://www.zuidafrika.nl/viewer/file.aspx?fileinfolD=360>.

11 • The Thun Group of Banks, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Discussion Paper for*

- Banks on Implications of Principles 16–21*, October 2013, acesso 9 março de 2015, <https://www.credit-suisse.com/media/cc/docs/responsibility/thun-group-discussion-paper.pdf>.
- 12 • United Nations Environment Programme Finance Initiative (UNEP FI) and Mercer, *Demystifying Responsible Investment Performance: A review of key academic and broker research on ESG factors*, 2007, acesso em 18 jul. 2014, http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/Demystifying_Responsible_Investment_Performance_01.pdf; Benjamin J. Richardson, "Financing Environmental Change: A New Role for Canadian Environmental Law," *McGill Law Journal* 49, no. 1 (2004): 151.
- 13 • European Commission, *The Commission Green Paper on Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, COM(2001)366final.
- 14 • United Nations Environment Programme Finance Initiative (UNEP FI), *A Legal Framework for the Integration of Environmental, Social and Good Governance Issues into Institutional Investment*, October 2005, acesso em 18 jul. 2014, www.unepfi.org/fileadmin/documents/freshfields_legal_resp_20051123.pdf. Dados mais atualizados não estavam disponíveis no momento de elaboração deste artigo.
- 15 • Gary T. Schwartz, "The Myth of the Ford Pinto Case," *Rutgers L. Rev.* 43, no. 4 (1990-1991): 1013.
- 16 • Emily Gosden, "BP profits slip as 'Gulf spill disposals' hit production", *The Telegraph*, May 1, 2012, acesso em 20 jul. 2014, <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/9237910/BP-profits-slip-as-Gulf-spill-disposals-hit-production.html>.
- 17 • Judith Rehak, "Tylenol made a hero of Johnson & Johnson: The recall that started them all", *New York Times*, March 23, 2002, acesso em 20 jul. 2014, http://www.nytimes.com/2002/03/23/your-money/23iht-mjj_ed3_.html.
- 18 • Richardson, "Financing Environmental Change," 150; Rita Roca and Francesca Manta, *Values Added: The Challenge of Integrating Human Rights into the Financial Sector* (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2010), 21.
- 19 • UNEP FI and Mercer, *Demystifying Responsible Investment Performance*.
- 20 • Iveta Cherneva, "The business case for integrating human rights and labour standards in finance," in *The Business Case for Sustainable Finance*, ed. Iveta Cherneva (USA, Canada: Routledge, 2012), 97; UN Human Rights Council, "Business and human rights: further steps toward the operationalization of the 'protect, respect and remedy' framework: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises", John Ruggie, 9 April 2010, A/HRC/14/27.
- 21 • Justice Malala, "The Marikana action is a strike by the poor against the state and the haves", August 17, 2012, acesso em 20 jul. 2014, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/aug/17/marikana-action-strike-poor-state-haves>.
- 22 • The Bench Marks Foundation, "Policy Gap 6 – A Review of Platinum Mining in the Bojanala District of the North West Province: A Participatory Action Approach", 2012, acesso em 5 fev. 2013, http://www.bench-marks.org.za/research/rustenburg_review_policy_gap_final_aug_2012.pdf.
- 23 • Mary Dowell-Jones, "Financial Institutions and Human Rights," *Human Rights Law Review* 13, no. 3 (2013): 423–68.
- 24 • International Finance Corporation, "Performance Standards and Guideline Notes", January 1, 2012, acesso em 20 jul. 2014, http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/our+approach/risk+management/performance+standards/performance+standards+-+2012; OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris: OECD, 2011), acesso em 20 jul. 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>.
- 25 • The International Business Leaders Forum and the International Finance Corporation, *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management* (London, Washington: IBFL/IFC, 2010), acesso 20 julho 2014, <http://www1.ifc.org/wps/wcm/>

connect/8ecd35004c0cb230884bc9ec6f601fe4/IFC_HIRAM_Full_linked.pdf?MOD=AJPERES.

26 • Podemos agregar que tampouco os Princípios de Maastricht sobre as obrigações extraterritoriais dos Estados na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (adotados em setembro de 2011) apresentam orientações sobre empréstimos responsáveis. Embora estes Princípios tenham sido evocados nas discussões durante as mesas redondas, eles praticamente não abordam responsabilidades estatais específicas a respeito dos impactos extraterritoriais em direitos humanos por parte dos bancos e outras instituições financeiras.

27 • Bank for International Settlements, “International Regulatory Framework for Banks (Basel III)”, acesso em 18 jul. 2015, <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

28 • Equator Principles Financial Institutions, *Equator Principles*, 7.

29 • Cristina Hill, Serena Lillywhite and Michael Simon, *Guide to Free Prior and Informed Consent* (Melbourne: Oxfam Australia, 2010), acesso em 5 fev. 2013, https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/guidetofreepriorinformedconsent_0.pdf; Robert Goodland, “Free, Prior and Informed Consent and the World Bank Group,” *Sustainable Development Law & Policy* 4, no. 2 (2004): 66.

30 • Mark Curtis, *Precious Metal: The Impact of Anglo Platinum on Poor Communities in Limpopo, South Africa* (Johannesburg: ActionAid, 2008), acesso em 18 jul. 2014, http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/angloplats_miningreport_aa.pdf.

31 • Embora possa ser evidente que uma determinada comunidade pode ser afetada por um projeto, não está claro quem naquela comunidade deve ser consultado. As comunidades não são entidades homogêneas ou uniformes. Sendo assim, os membros da comunidade

podem ter opiniões diferentes sobre um projeto proposto. De modo ideal, o processo de consulta deve garantir que os pontos de vista dos vários subgrupos dentro das comunidades sejam ouvidos. Uma atenção especial deve ser dada aos pontos de vista das mulheres e outros subgrupos dentro das comunidades (que muitas vezes são excluídos dos órgãos oficiais de representação). Para uma discussão sobre o envolvimento das comunidades, veja Centre for Applied Legal Studies (CALs), *Community Engagement Policy* (Johannesburg: University of the Witwatersrand, 2014), acesso 6 novembro 2015, http://www.wits.ac.za/files/25gim_168271001427097717.pdf.

32 • CALs, *Community Engagement Policy*, 29-30.

33 • Veja Bonita Meyersfeld, “Institutional investment and the protection of human rights: a regional proposal,” in *Globalisation and Governance*, ed. Laurence Boulle (Cape Town: Siber Ink, 2011).

34 • Veja a denúncia feita pela organização Women of Marikana ao Ouidor/Ombudsman (Compliance Advisor / Ombudsman - CAO, na denominação em inglês) sobre as falhas da IFC em monitorar seus investimentos na mina de Lonmin em *Marikana: Denúncia dos membros da comunidade atingidos sobre os impactos sociais e ambientais das atividades da Lonmin Cia. Ltda em Marikana* disponível em http://www.wits.ac.za/files/1idfa_460089001435829170.pdf.

35 • Meyersfeld “Institutional Investment,” 174.

36 • Veja Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles and Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2011); Daniel Augenstein and David Kinley, “Beyond the 100 Acre Wood: in which international human rights law finds new ways to tame global corporate power,” *The International Journal of Human Rights*, 19, no. 6 (2015): 828–48.

**BONITA MEYERSFELD – África do Sul**

Bonita Meyersfeld é professora associada da Universidade de Wits e Diretora do Centre for Applied Legal Studies. Ela também é editora e diretora executiva do South African Journal on Human Rights e coordenadora das mesas redondas dos Princípios de Joanesburgo.

contato: bonita.meyersfeld@wits.ac.za

**DAVID KINLEY – Austrália**

David Kinley é professor titular da cátedra de Direito dos Direitos Humanos da Sydney Law School e membro do conselho acadêmico da associação de advogados Doughty Street Chambers, sediada em Londres.

contato: david.kinley@sydney.edu.au

Recebido em março de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Os autores gostariam de agradecer a Georgina Meikle, da Sydney Law School, e Raisa Cachalia, da Universidade de Witwatersrand, por sua excelente assistência nas pesquisas para a elaboração deste artigo, bem como aos editores da SUR por suas pertinentes sugestões editoriais.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

PROTAGONISMO DA AMÉRICA LATINA EM DIREITOS HUMANOS

Kathryn Sikkink

• *Como a região influiu nas normas de direitos humanos no pós-II Guerra Mundial e o que isso significa atualmente* •

RESUMO

Governos, movimentos sociais e organizações regionais da América Latina deram uma contribuição muito maior para a ideia e prática dos direitos humanos internacionais do que foi previamente reconhecido. A maioria das discussões sobre o regime global de direitos humanos localiza suas origens nos países do Norte Global. Este artigo explora o papel dos Estados da América Latina como os primeiros protagonistas da proteção internacional dos direitos humanos, com foco especial na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada 8 meses antes da adoção da Declaração Universal. À luz disso, Sikkink põe em xeque a ideia de que os direitos humanos se originaram apenas no Norte Global.

PALAVRAS-CHAVE

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem | Declaração Universal dos Direitos Humanos | Desenvolvimento normativo | Direitos humanos | Sul Global

1 • Introdução

A literatura sobre quem define a agenda global de direitos humanos argumenta muitas vezes que a atenção para questões de direitos humanos é resultado da dominação de Estados poderosos. Outros estudiosos argumentam que as ONGs sediadas no Norte continuam a ser poderosas guardiãs que muitas vezes bloqueiam ou reformulam questões de ONGs e movimentos sociais sediados no Sul Global.¹

É necessário que estudiosos de normas internacionais deem mais atenção ao potencial de atuação de Estados fora do Hemisfério Norte. Entretanto, até mesmo as polaridades Norte/Sul ou Ocidente/Não Ocidente podem obscurecer o processo que pretendemos iluminar. A América Latina, por exemplo, complica essas noções binárias que associam Norte Global com o Ocidente. Como os estudiosos e políticos latino-americanos são do Sul Global, e ainda, como Fawcett argumentou, não são nem totalmente “ocidentais” nem “não ocidentais”, a dicotomia Ocidente/Não Ocidente em alguns estudos acadêmicos de relações internacionais tem negligenciado contribuições latino-americanas.²

Em outra ocasião abordei a discussão sobre o histórico da atuação normativa da América Latina em matéria de promoção da democracia e dos direitos humanos, e mais recentemente sobre a Argentina como um “protagonista global de direitos humanos”.³ Outra maneira de falar sobre esses processos de difusão normativa é pensar em “empreendedores de normas” no e do Sul Global.⁴ Eric Helleiner, por exemplo, discute atuação do Sul para a adoção de uma norma que determine que instituições internacionais devam apoiar o desenvolvimento econômico dos países pobres.⁵ Da mesma maneira, Dominguez salientou que as organizações regionais latino-americanas têm sido mais “inovadoras em regras internacionais” do que meramente “seguidoras dos preços vigentes”.⁶

Nesse sentido, sustento que os países latino-americanos foram protagonistas da ideia de “direitos humanos internacionais”. Demonstrarei esse argumento ao observar o papel dos Estados latino-americanos na promoção dessas normas internacionais de direitos humanos no período do pós-II Guerra Mundial, em particular, na elaboração da primeira declaração intergovernamental de direitos: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (“Declaração Americana”), aprovada 8 meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) ser adotada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948. A DUDH é geralmente vista como o ponto de partida do regime global de direitos humanos, e a Declaração Americana tem sido amplamente ignorada fora do hemisfério. Embora esse argumento tenha relação com debates sobre América Latina e o “novo regionalismo”, isso vai além, sublinhando contribuições latino-americanas para a ordem normativa e jurídica global, e não apenas para âmbito regional.⁷

Países latino-americanos têm uma forte tradição de apoio às doutrinas da soberania, igualdade soberana e não intervenção como meio pelo qual países mais fracos podem encontrar abrigo contra intervenções de legalidade duvidosa dos mais poderosos,

especialmente os EUA.⁸ Países da América Latina consideram o direito internacional como uma das “armas dos fracos” para equilibrar o poder dos EUA.⁹

Ao mesmo tempo em que defendem a soberania, no entanto, juristas, formuladores de políticas públicas e ativistas latino-americanos também têm por muito tempo estado na vanguarda da luta pelos direitos humanos internacionais e pela democracia.¹⁰ Uma razão pela qual eles promoveram a proteção internacional dos direitos humanos é que ela poderia “eliminar o uso indevido da proteção diplomática dos cidadãos no exterior”, especialmente pelos EUA.¹¹ Mas esses diplomatas e juristas latino-americanos também estavam comprometidos com o ideal de direitos: eles faziam parte da tradição intelectual ocidental e iluminista ao mesmo tempo em que operavam a partir do que hoje chamaríamos periferia ou Sul Global. Carozza, por exemplo, localizou as origens da preocupação da América Latina com direitos humanos no trabalho de Bartolomeu de las Casas no período colonial e na adoção latino-americana dos ideais dos escritores iluministas durante as guerras de independência.¹² As revoluções de independência da América Latina, como nos EUA, foram motivadas por ideias iluministas de direitos, presentes no momento de criação do Estado, e não como resultado de uma posterior exportação ou difusão de ideias.¹³ No entanto, embora informado pelas ideias iluministas, os estudiosos e políticos latino-americanos, como mencionado anteriormente, não eram nem totalmente “ocidentais” nem “não ocidentais”.¹⁴ Liliana Obregon traçou as origens de uma consciência jurídica “crioula” que misturava elementos de singularidade das experiências e preocupações latino-americanas com as tradições jurídicas internacionais da época.¹⁵ Os juristas e diplomatas latino-americanos que promoveram os direitos no século XX foram juristas e diplomatas *da* periferia, mas que não eram de forma alguma periféricos aos debates globais sobre direito internacional e instituições internacionais durante o período de suas vidas.¹⁶

2 • Contexto histórico

Até o final da II Guerra Mundial, um consenso começou a surgir de que os direitos humanos e a democracia teriam de ser uma parte essencial da ordem do pós-guerra. Esse consenso foi particularmente forte na América Latina, onde uma onda sem precedentes de democratização ocorreu em meados dos anos 1940, trazendo ao poder vários governos de centro-esquerda com forte apoio de sindicatos.¹⁷ A maioria dos estudiosos estava familiarizada com as iniciativas adotadas pelos aliados durante a guerra para salientar a importância dos direitos humanos: em particular, o discurso “Quatro Liberdades”, de Roosevelt, e a inclusão de linguagem de direitos humanos na Carta do Atlântico.¹⁸ No entanto, com a importante exceção do trabalho de Glendon e Morsink, os estudiosos eram muito menos conscientes do papel relevante que delegações e ONGs da América Latina desempenharam em promover a ideia de direitos humanos internacionais, primeiro na reunião de São Francisco, em que a Carta da ONU foi redigida, e mais tarde na elaboração da DUDH.¹⁹

As versões iniciais da Carta elaboradas pelos Estados Unidos não continham nenhuma referência aos direitos humanos, ao passo que as propostas que emergiram da reunião em

Dumbarton Oaks dos quatro grandes países – composto por República da China, União Soviética, Reino Unido e EUA – para se prepararem para a conferência de São Francisco continham apenas uma referência aos direitos humanos.²⁰ O fracasso das grandes potências em incluir a linguagem de direitos humanos no projeto de Dumbarton Oaks mobilizou tanto a comunidade de organizações não governamentais e um grupo de Estados menos poderosos, especialmente na América Latina, mas também incluiu Nova Zelândia e Austrália. Países latino-americanos se sentiram traídos, porque não tinham sido envolvidos na discussão de Dumbarton Oaks sobre a organização do pós-guerra, e também porque o esboço de Dumbarton Oaks não incorporava vários ideais que eles apoiaram, incluindo os direitos humanos.²¹ A fim de promover suas preocupações e formular uma política coletiva, os países latino-americanos convocaram uma reunião extraordinária no Castelo de Chapultepec na Cidade do México em fevereiro de 1945, a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, que terminou apenas algumas semanas antes da abertura da Conferência de São Francisco. Delegados da conferência levantaram uma série de questões relevantes sobre o domínio das grandes potências, a importância do direito internacional, acordos regionais para a segurança, e os problemas econômicos e sociais. As questões de direitos humanos figuraram com destaque nos discursos e resoluções.²²

Na Conferência de 1945 na Cidade do México, muitos Estados latino-americanos argumentaram que a Segunda Guerra Mundial havia criado uma demanda mundial de que os direitos devam ser reconhecidos e protegidos em *âmbito internacional*.²³ Em reunião anterior da Federação Interamericana de Advogados na Cidade do México, em 1944, resoluções também enfatizaram a “necessidade” de uma Declaração dos Direitos do Homem, assim como a importância de estrutura e procedimentos internacionais para colocar os princípios da declaração em prática. Tendo em vista essas preocupações, os delegados na Cidade do México encarregaram a Comissão Jurídica Interamericana de preparar um projeto de declaração dos direitos e deveres do homem.²⁴

Delegações latino-americanas, especialmente Uruguai, Chile, Panamá e México, argumentaram em favor da proteção internacional dos direitos na conferência de São Francisco em 1945, sendo apoiados por uma série de ONGs (sediadas nos EUA) também presentes. Países da América Latina representavam vinte dos cinquenta Estados presentes na Conferência de São Francisco.²⁵ Como naquele momento histórico muitos países democráticos com uma visão de mundo compartilhada estavam na América Latina, eles se tornaram o bloco eleitoral mais importante em São Francisco.²⁶ O governo britânico deu crédito a esse bloco latino-americano para mudar a posição do governo dos EUA sobre direitos humanos em São Francisco.²⁷ Isso foi possível em parte porque eles apoiaram e reforçaram uma posição já defendida por uma fração minoritária do governo dos EUA que tinha perdido influência na elaboração da proposta de Dumbarton Oaks; mas sem o protagonismo latino-americano é improvável que a Carta contivesse referências aos direitos humanos.

O registro do sucesso do esforço de lobby de ONGs e a posição pró-direitos humanos adotada pelas delegações latino-americanas são observados na própria Carta. A versão final da Carta das Nações Unidas tem sete referências aos direitos humanos, incluindo alterações

fundamentais em que a promoção dos direitos humanos é listada como um dos *propósitos básicos* da organização, e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é chamado a criar uma comissão de direitos humanos, a única comissão com mandato específico na Carta. Em particular, as iniciativas dos países latino-americanos ajudaram a ampliar os objetivos econômicos, sociais e de direitos humanos na Carta, em especial os artigos 55 e 56, sobre os quais mais tarde se apoiou o trabalho de direitos humanos da organização.²⁸

Se a Carta, aprovada no ápice da colaboração pós-guerra, não contivesse referências aos direitos humanos e, especificamente, à Comissão de Direitos Humanos, é bastante provável que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não teria sido redigida em 1948. A inclusão da linguagem dos direitos humanos na Carta da ONU foi um momento crítico que conduziu a história da governança global do pós-guerra em direção ao estabelecimento de normas e direito internacionais sobre a promoção internacional dos direitos humanos. Essa linguagem não era a linguagem das grandes potências, e foi finalmente adotada pelas grandes potências somente em resposta às pressões dos Estados menores e da sociedade civil.

A relutância inicial das grandes potências em incluir referências aos direitos humanos na Carta da ONU põe em causa tanto uma explicação realista quanto da teoria crítica para as origens de normas de direitos humanos. Se os direitos humanos emergiram principalmente dos objetivos e necessidades dos Estados poderosos, como afirmam os realistas, então por que não incluíram a linguagem dos direitos humanos no projeto de Dumbarton Oaks?²⁹ Apenas a China, o mais fraco dos quatro Estados, pressionou pela inclusão de alguma linguagem de direitos humanos. Mas o esforço da China para incluir uma declaração explícita contra a discriminação racial foi rejeitado pelas outras grandes potências.

Os outros dois principais atores governamentais, a URSS e o Reino Unido, compartilharam a preocupação dos EUA em limitar uma possível redução da jurisdição nacional.³⁰ Embora as disposições de direitos humanos não tivessem garras e dentes nessa fase inicial, os Estados foram muito cuidadosos com as implicações na soberania da questão dos direitos humanos. Se a política de direitos humanos foi o resultado de Estados poderosos, como a teoria realista sugere, isso simplesmente não nos ajuda a entender por que esses Estados poderosos apoiaram as normas internacionais de direitos humanos de modo tão relutante.

Se os direitos humanos foram um discurso que os Estados poderosos usaram para reafirmar sua identidade como superior às nações mais fracas e para promover o monitoramento e a vigilância, como os teóricos críticos sugerem, por que Estados mais poderosos resistiram em adotar os discursos de direitos humanos e Estados menos poderosos promoveram isso?³¹ Acredito que as versões tanto da teoria realista quanto da teoria crítica não compreenderam e deturpam a história das ideias de direitos humanos e políticas de direitos humanos. Leituras da história das políticas de direitos humanos revelam que elas, especialmente as políticas multilaterais, têm sido muitas vezes abraçadas pelos **menos potentes** para tentar conter os **mais poderosos**. Esses grupos menos poderosos são mais propensos a ter sucesso, no entanto, quando eles também têm aliados **no interior** dos Estados poderosos.

Ambos os Estados e as ONGs exigiram uma organização internacional que teria poder mais abrangente para fazer cumprir as normas internacionais de direitos humanos. A delegação do Uruguai, por exemplo, propôs que a própria Carta devesse conter uma “Declaração de Direitos”, e “um sistema de tutela jurídica efetiva desses direitos”.³² Embora o Uruguai tenha proposto a possibilidade de suspender da organização os países que persistentemente violarem os direitos humanos,³³ a redação final apenas convocou a ONU a promover, incentivar e apoiar o respeito aos direitos humanos.

Como resultado, a Carta tem um mandato sobre direitos humanos menos firme do que o desejado por muitos Estados e ONGs, convocando as Nações Unidas a promover e estimular o respeito aos direitos humanos, em vez de realmente protegê-los.³⁴ Visões alternativas de maior alcance foram apresentadas e articuladas na Conferência de São Francisco, e consultores de ONGs e um punhado de Estados democráticos latino-americanos estavam entre os porta-vozes mais eloquentes daquelas visões alternativas, que continuaram a ser mais aprofundadas na elaboração do projeto de Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que começou assim que terminou a Conferência de São Francisco.

3 • A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a DUDH

A maioria das histórias de direitos humanos no mundo enfatiza a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, como o momento fundador dos direitos humanos internacionais.³⁵ A dramática história da elaboração da DUDH tem sido bem e longamente contada,³⁶ aqui vou enfatizar uma história muito menos conhecida – a forma pela qual a DUDH foi redigida em um processo paralelo com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (“Declaração Americana”), que em muitos aspectos precedeu a DUDH. A Declaração Americana foi aprovada pela Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Bogotá, Colômbia, em abril de 1948, oito meses antes da adoção da DUDH. A OEA ainda não existia na época da reunião de Bogotá, assim a Declaração Americana foi formalmente adotada posteriormente em uma votação unânime da recém-formada OEA, mas ainda assim cerca de três meses antes da Assembleia Geral da ONU aprovar a DUDH.³⁷

Devido aos Estados latino-americanos adotarem a Declaração Americana antes de a Assembleia Geral da ONU aprovar a DUDH, a Declaração Americana era de fato a “primeira enumeração amplamente detalhada dos direitos a serem adotados por uma organização intergovernamental”.³⁸ Entretanto, como os dois documentos foram sendo elaborados em torno do mesmo período, esses dois processos foram sobrepostos e complementares, sendo útil discuti-los em conjunto.

Mas quero salientar aqui que o processo de elaboração da Declaração Americana *estava sempre um passo à frente* da elaboração da DUDH, pois as Repúblicas Americanas tinham

solicitado um projeto de declaração de direitos para a Comissão Jurídica Interamericana na Conferência da Cidade do México em 1945, *antes* da conferência de São Francisco. Assim, o processo americano teve uma vantagem inicial sobre o processo de elaboração da DUDH, o qual teve de esperar até o final da reunião de São Francisco, e as ratificações da Carta das Nações Unidas, para começar. A Comissão Jurídica Interamericana trabalhou rapidamente para elaborar esse projeto completo de declaração, incluindo 21 artigos e outras 50 páginas repletas de comentários, até 31 de dezembro de 1945, apenas seis meses após o término da Conferência de São Francisco. O documento foi publicado em março de 1946, antes sequer de ocorrer a primeira reunião da Comissão Preparatória das Nações Unidas encarregada de redigir a DUDH.³⁹ Os Estados americanos ampliaram a versão final da Declaração Americana para além desse projeto de declaração, acrescentando oito artigos adicionais sobre direitos e dez artigos adicionais sobre os deveres dos Estados; mas todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais centrais da Declaração Americana estão presentes no projeto. As justificativas da Comissão Jurídica para os direitos nesse documento dão uma ideia de como alguns juristas latino-americanos pensavam a relação entre soberania e direitos humanos nesse período.

*Tendo em vista a negação generalizada desses direitos políticos por governos totalitários nos últimos anos, seria bom restabelecer a teoria básica que lhes são subjacentes. O Estado não é um fim em si mesmo, é apenas um meio para alcançar um fim; não é em si uma fonte de direitos, mas o meio pelo qual os direitos inerentes ao indivíduo podem se tornar praticamente efetivos... Portanto, não só são os governos obrigados a respeitar os direitos fundamentais do homem, mas o próprio Estado não tem autoridade para se sobrepor a eles.*⁴⁰

Essa é a mais clara afirmação da doutrina da soberania popular que fazia parte da tradição jurídica na América Latina. A Comissão Jurídica Interamericana, em seguida, passou a dizer que os princípios gerais de justiça distributiva fornecem uma justificativa para a inclusão dos direitos econômicos e sociais no projeto de declaração, tendo em vista que “as difíceis vidas econômicas em Estados modernos tornaram a velha doutrina do *laissez-faire* não mais adequada”⁴¹

A Declaração Americana foi concluída antes da segunda rodada de elaboração da DUDH e foi muito influente no texto desta, em particular quanto aos artigos sobre direitos sociais e econômicos. Em seu livro detalhado sobre a elaboração da DUDH, Morsink escreveu que a Declaração Americana “influenciou fortemente o processo de elaboração e produção de uma declaração universal”⁴²

A Declaração Americana apresenta 38 artigos, dos quais 28 são dedicados a uma enumeração de direitos, e 10 artigos sobre deveres. Essa atenção aos deveres torna a Declaração Americana diferente da DUDH, que não enumera deveres específicos, embora mencione-os no artigo 29. Dos 28 artigos sobre direitos, cerca de dois terços abordam os direitos civis e políticos, e aproximadamente um terço trata dos direitos econômicos, sociais e culturais,

incluindo o direito à saúde, à educação, ao trabalho e remuneração justa, à cultura, ao lazer, à segurança social e à propriedade. Todos os direitos previstos na DUDH também aparecem na Declaração Americana, embora, por vezes, a DUDH elabore esses direitos em maior detalhe. A Declaração Americana tem um único direito – o de petição – assim como os nove artigos adicionais sobre deveres os quais não estão previstos na DUDH.⁴³

Essa “grande influência” da Declaração Americana sobre a DUDH não é surpreendente, porque elas tinham fontes similares. Quando John Humphrey, o canadense que serviu como o chefe da Divisão de Direitos Humanos do Secretariado da ONU, escreveu o Esboço do Secretariado (um projeto de carta de direitos) para a Comissão de Direitos Humanos utilizar em suas deliberações na produção da eventual DUDH, ele usou como modelo o conjunto de projetos coletados pelo Secretariado junto a professores de Direito e ONGs jurídicas e sociais, bem como de outras organizações intergovernamentais, incluindo a União Pan-Americana.⁴⁴ Embora o esboço do Secretariado tenha sido modificado significativamente durante os debates, a influência dessas fontes não governamentais e intergovernamentais diversas é claramente observada na versão final da DUDH. Cuba, Panamá e Chile foram os três primeiros países a apresentar projetos completos de cartas de direitos para a Comissão. Cada um deles continha referências aos direitos à educação, à alimentação e aos cuidados de saúde, e outras disposições de segurança social.⁴⁵ Humphrey, um social-democrata, utilizou extensivamente esses documentos na preparação do projeto do Secretariado para consideração da Comissão. “Humphrey aproveitou muito da redação e quase todas as ideias para os direitos sociais, econômicos e culturais em seu primeiro esboço da tradição do socialismo latino-americano por meio dos projetos apresentados pelo Panamá e Chile.”⁴⁶ A pesquisa sobre o impacto dos países latino-americanos na inclusão dos direitos econômicos e sociais na DUDH corrigiu uma antiga crença de que os direitos econômicos e sociais na DUDH foram principalmente o resultado da pressão soviética.⁴⁷

Além de suas contribuições para os direitos econômicos e sociais na DUDH, os delegados latino-americanos deram outras contribuições importantes. Delegações latino-americanas, especialmente do México, Cuba e Chile, quase sozinhas, inseriram linguagem sobre o direito à justiça na DUDH, no que se tornaria o artigo 8. A provável fonte para as propostas latino-americanas sobre a necessidade de prestação de contas na Declaração Americana e na DUDH são as “leis de amparo” que existiam em alguns, mas não em todos os países latino-americanos.⁴⁸ Como não existe um equivalente de uma lei integral de amparo nos países de *common law*, é difícil de traduzir. Embora o *habeas corpus* seja relacionado, serve apenas para a proteção contra a detenção injusta; enquanto leis de amparo ou “tutela” oferecem proteções para toda uma gama de violações de direitos que podem ocorrer como resultado de “atos de autoridade”. Assim, o *habeas corpus* é como uma “espécie” em um “gênero” mais amplo de proteções, muitas das quais são previstas pelas leis de amparo.⁴⁹ Esse é um claro exemplo de inovação normativa, em que as delegações latino-americanas aproveitaram procedimentos jurídicos a partir de sua própria tradição constitucional, os quais não estavam presentes nas constituições dos grandes países de *common law*, e usaram isso para criar um artigo essencial das novas declarações de direitos humanos. Longe de ser um exemplo de

transposição de norma ou mesmo apropriação, este é um caso mais claro do protagonismo normativo ou inovação de países do Sul Global. Essa ideia de um direito à justiça mais tarde serviria como o eixo central dos esforços da América Latina para assegurar a prestação de contas por meio do sistema interamericano. Nesse sentido, há uma genuína continuidade das contribuições normativas e jurídicas feitas por Estados latino-americanos à DUDH e à Declaração Americana e suas contribuições posteriores nas décadas de 1970 e 1990.

4 • Conclusão

Por que o importante papel da América Latina no surgimento de sistemas e normas globais de direitos humanos não foi amplamente percebido ou compreendido por estudiosos de relações internacionais, inclusive às vezes até mesmo estudiosos da região de América Latina? Há diversas possíveis explicações. Primeiro, houve um paradoxo no ponto central da defesa latino-americana aos direitos humanos que pode ter prejudicado sua eficácia; ao mesmo tempo em que muitos países latino-americanos defendiam as normas internacionais de direitos humanos, a prática na realidade em muitos países estava muito aquém do ideal dos direitos humanos. Esse paradoxo esteve presente até mesmo na Nona Conferência Interamericana, em que a Declaração Americana foi aprovada pela primeira vez pelos Estados americanos.

No meio da conferência, um importante líder político populista na Colômbia, Jorge Eliécer Gaitán, foi assassinado nas ruas de Bogotá, levando a intensos protestos e violência que suspenderam temporariamente os trabalhos da conferência. Gaitán, um líder da ala esquerda do Partido Liberal, era um orador eloquente muito admirado pelos pobres da cidade, que responderam ao seu assassinato com tumultos, saques e assassinatos, que por sua vez levaram a uma resposta violenta por parte das forças de segurança do Estado. Essa revolta é conhecida como *Bogotazo* ou “ataque de Bogotá”, em que milhares foram mortos e uma grande parte da cidade foi completamente queimada. O *Bogotazo* é agora visto como o início do período na Colômbia conhecido como *La Violencia*, ou “o tempo de violência”, em que centenas de milhares de colombianos comuns morreriam.

Assim, temos essa justaposição de uma conferência para configurar uma nova organização regional e proclamar os direitos e deveres do homem e a importância da democracia na região, ao mesmo tempo em que o governo anfitrião da conferência e as pessoas nas ruas pisaram sobre os direitos do homem. A resposta da comunidade mundial – e, de fato, de muitos na região – pode ter sido descartar as palavras nobres no interior da conferência que pareciam ser contrariadas pelas práticas fora da conferência; ou talvez os eventos simplesmente prenunciavam os problemas prementes de segurança e violência que dominariam o período da Guerra Fria conduzindo ao desrespeito a declarações gerais.

Mas um segundo, e talvez mais importante motivo, é que muitos estudiosos de relações internacionais não têm nem a formação, conhecimento de outras linguagens, nem a inclinação para realizar pesquisa de campo no mundo em desenvolvimento. Dessa forma,

eles se voltam para fontes no Norte Global. Há ainda um novo paradoxo aqui, pois até os estudiosos que criticam a forma como o Norte Global impõe normas sobre o Sul muitas vezes o fazem com base em pesquisa realizada quase exclusivamente no Norte Global, usando fontes disponíveis lá. A forma de pesquisa desses estudiosos reproduz a própria situação que eles criticam; em seus esforços para salientar como os países do Norte Global têm silenciado vozes no mundo em desenvolvimento e imposto valores do Norte sobre eles, eles também têm silenciado o passado por não investigar muito cuidadosamente fontes do próprio mundo em desenvolvimento. Assim, este pequeno artigo é um apelo por uma espécie de *atenção para a possibilidade* de protagonismo do Sul em muitos estágios de desenvolvimento de norma global e governança global.

Fazer esse levantamento histórico traçando as origens de normas internacionais ajuda a lançar luz sobre a evolução atual. No caso da América Latina, vários desenvolvimentos sobre a supervisão internacional dos direitos humanos e da democracia em organizações regionais e internacionais podem ser vistos como manifestações das ideias apresentadas por países latino-americanos em São Francisco, e articuladas na Declaração Americana. Avanços do sistema interamericano, que agora permite à OEA suspender como membro os governos que chegaram ao poder por meio de golpes militares, são a realização concreta das propostas que países como Uruguai e Guatemala fizeram em São Francisco em 1945. O Tribunal Penal Internacional é a personificação da ideia de que o sistema internacional deve não só promover os direitos, mas também garantir a aplicação efetiva ou proteção jurídica desses direitos. O envolvimento da América Latina nessas iniciativas recentes, portanto, não é um quebra-cabeça ou um resultado da liderança de grandes potências, mas uma continuação de tradições e ativismo muito mais longos em nome da proteção internacional dos direitos humanos e da democracia.

NOTAS

1 • Clifford Bob, *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Charli Carpenter, "Governing the Global Agenda: 'Gatekeepers' and 'Issue Adoption' in Transnational Advocacy Networks," in *Who Governs the Globe?*, ed. Deborah Avant, Martha Finnemore and Susan Sell (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 202–37.

2 • Louise Fawcett, "Between West and non-West: Latin American Contributions to International

Thought," *International History Review* 34, no. 4 (2012): 679–04.

3 • Kathryn Sikkink, "Reconceptualizing Sovereignty in the Americas: Historical Precursors and Current Practices," *Houston Journal of International Law* 19, no. 3 (1997): 705–29; Kathryn Sikkink, "From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights," *Latin American Politics and Society* 50, no. 1 (2008): 1–29; Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions*

Are Changing World Politics (London: W.W. Norton and Company, 2011).

4 • Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, no. 4 (1998): 887–17.

5 • Eric Helleiner, "Southern Pioneers of International Development," *Global Governance* 20 (2014): 375–88.

6 • Jorge Dominguez, "International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion," in *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, ed. Amitav Acharya and Alastair I. Johnston (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 83–128.

7 • Ver, por exemplo, Amitav Acharya and Alastair I. Johnston, eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008); Louise Fawcett and Monica Serrano, eds., *Regionalism and governance in the Americas: continental drift* (London: Palgrave Macmillan, 2005); Pia Ruggirozzi and Diana Tussie, eds., *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, vol. 4, United Nations University Series on Regionalism (London: Springer, 2012).

8 • Ver, por exemplo, Fawcett, "Between" e Ivan I. Jaksic, *Andres Bello: Scholarship and Nation-Building in Nineteenth-Century Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001) em particular, sobre o papel de Andres Bello no direito internacional.

9 • Dominguez, "International".

10 • Sikkink, "Reconceptualizing"; G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview, 1989); Dominguez, "International".

11 • Da Resolução XL "International Protection of the Essential Rights of Man" da Ata Final da Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, como citado em Pan American Union, Inter-American Juridical Committee, *Draft Declaration of the International Rights and Duties of Man and Accompanying Report*, (Washington, D.C.:

Pan American Union, March 1946).

12 • Paolo Carozza, "From conquest to Constitutions: retrieving a Latin American tradition of the idea of Human Rights." *Human Rights Quarterly* 25, no. 2 (2003): 281–13.

13 • Christian Reus-Smit, *Individual Rights and the Making of the International System* (Cambridge University Press, 2013); Paulina Ochoa Espejo, "Paradoxes of Popular Sovereignty: A view from Spanish America," *The Journal of Politics* 74, no. 4 (2012): 1053–65.

14 • Fawcett, "Between".

15 • Liliana Obregon, "Between Civilization and Barbarism: Creole Interventions in International Law," *Third World Quarterly* 27, no. 5 (2006): 815–32.

16 • Esse é um argumento que Obregon fez com referência ao jurista chileno Alejandro Alvarez, que eu aqui adapto ao grupo mais amplo de juristas e diplomatas latino-americanos que promovem os direitos humanos. Ver, Liliana Obregon, "Noted for Dissent: The International Life of Alejandro Alvarez," *Leiden Journal of International Law* 19, no.4 (2006): 983–1016.

17 • Leslie Bethell and Ian Roxborough, "Introduction: The postwar conjuncture in Latin America: democracy, labor, and the left" in *Latin American Between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, ed. Leslie Bethell and Ian Roxborough, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 1–32; Hernan Santa Cruz, *Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad Mundial* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), 57.

18 • Assim como no caso do capítulo de Helleiner sobre a ideia de desenvolvimento internacional nesta revista, estudiosos colocam talvez demasiada atenção no único discurso de um presidente dos Estados Unidos, o discurso Quatro Liberdades de Roosevelt no caso dos direitos humanos, e o discurso de inauguração de Truman em 1949 em relação ao desenvolvimento internacional. Sobre o papel dos Roosevelt, ver: M. Glen Johnson, "The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection

for Human Rights," *Human Rights Quarterly* 9, no. 1 (1987): 21–3.

19 • See Sikkink, "Reconceptualizing"; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999); Mary Ann Glendon, "The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea." *Harvard Human Rights Journal* 16 (2003): 27–39; also see Carozza, "From Conquest".

20 • Jacob Robinson, *Human Rights and Fundamental Freedoms in the Charter of the United Nations* (New York: Institute of Jewish Affairs, 1946), 17.

21 • Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998), 174–9; Sumner Welles, *Where Are We Heading?* (New York: Harper and Brothers Publishers, 1946), 34.

22 • "Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico 1945 Final Act, 1945," in *Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American conference on Problems of War and Peace, Mexico City, Mexico, February 21-March 8, 1945*, Pan American Union (Washington D.C.: US Printing Office, 1946).

23 • Pan American Union, *Report of the Delegation* and Morsink, *The Universal Declaration*, 130–1. Emphasis added.

24 • Pan American Union, *Draft Declaration*, 57–8.

25 • Lauren, *The Evolution*, 193; also "Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning the Dumbarton Oaks Proposals for the Creation of a General International Organization," in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, United Nations Information Organizations, vol. 3, April 23 (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 71-73.

26 • Morsink, *The Universal Declaration*, 130.

27 • Lauren, *The Evolution*, 337, ft. 86.

28 • Santa Cruz, *Cooperaro Perecer*, 69.

29 • Ver, por exemplo, Stephen D. Krasner, "Sovereignty, Regimes, and Human Rights," in

Regime Theory and International Relations, ed. Volker Rittberger and Peter Mayer (Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1993), 139–67.

30 • Johnson, "The Contributions," 24.

31 • Ver, por exemplo, Roxanne Lynn Doty, "Foreign Aid, Democracy, and Human Rights," in *Imperial Encounters: The Politics of Representation in NorthSouth Relations*, Roxanne Lynn Doty (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996), 127–44.

32 • "New Uruguayan Proposals on the Dumbarton Oaks Proposals," in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, United Nations Information Organizations, vol. 3, May 5 (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 34.

33 • "Statement of Uruguayan Delegation of its Position with Reference to Chapters I and II of the Charter as Considered by Committee I/1," in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, United Nations Information Organizations, vol. 6, June 15 (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 628–33.

34 • Report of Rapporteur, Subcommittee I/1/A (Farid Zeineddine, Syria), to Committee I/1," in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, United Nations Information Organizations, vol. 6, June 1, (New York: United Nations Information Organizations, 1945), 705.

35 • Lynn Hunt, *Inventing Human Rights: A History* (New York: W.W. Norton and Company, 2007); Mary Ann Glendon, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights* (New York: Random House, 2001); Morsink, *The Universal Declaration*.

36 • Em especial, ver: Lauren, *The Evolution*, Chapters 6-7; Morsink, *The Universal Declaration*; and Glendon, *A World Made New*.

37 • Tom Farer, "The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not

- Yet an Ox,” in *The Inter-American System of Human Rights*, ed. David Harris and Stephen Livingstone (New York: Oxford University Press, 1998), 35.
- 38 • Farer, “The Rise”, 35.
- 39 • Pan American Union, *Draft Declaration*. The UN Nuclear Preparatory Committee had its first meetings in April and May 1946; Morsink, *The Universal Declaration*, 4.
- 40 • Pan American Union, *Draft Declaration*, 21.
- 41 • Ibid.
- 42 • Morsink, *The Universal Declaration*, 130.
- 43 • “Estudio Comparativo de la Declaracion Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaracion Universal de Derechos del Hombre,” documento mimeografado não numerado em pasta de “direitos humanos” nos arquivos da Columbus Library, Organization of American States, Washington D.C.
- 44 • John P. Humphrey, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure* (Dobbs Ferry, NY: Transnational, 1984), 31–2.
- 45 • O projeto panamenho foi preparado pelo American Law Institute (ALI) e o projeto chileno foi preparado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. Morsink, *The Universal Declaration*, 131.
- 46 • Ibid.
- 47 • Glendon, *A World Made New*; Morsink, *The Universal Declaration*; Humphrey, *Human Rights*.
- 48 • Pan American Union, *Human Rights in the American States* (Washington, D.C.: OAS, Department of Legal Affairs, 1960).
- 49 • Pan American Union, *Human Rights*.



KATHRYN SIKKINK – EUA

Kathryn Sikkink é Ryan Family Professor de Política de Direitos Humanos na *John F Kennedy School of Government* na Universidade de Harvard. Sikkink atua em normas e instituições internacionais, redes de advocacy transnacional, o impacto de políticas e normativas de direitos humanos e justiça transicional. Ela é membro do Conselho de Relações Exteriores, e membro do conselho editorial dos periódicos *International Studies Quarterly*, *International Organization* e *American Political Science Review*.

contato: kathryn_sikkink@hks.harvard.edu

Recebido em novembro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

O presente artigo é uma versão modificada do trabalho originalmente publicado em: Sikkink, Kathryn. “Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights.” *Global Governance* 20, no. 3 (2014): 389-404.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

DA HIPERMATERNIDADE À HIPOMATERNIDADE NO CÁRCERE FEMININO BRASILEIRO¹

Ana Gabriela Mendes Braga & Bruna Angotti

- *Pesquisa analisa os riscos da ruptura abrupta do vínculo entre mãe e bebê após permanência intensiva na prisão* •

RESUMO

Há um paradoxo que permeia ser mãe em prisões no Brasil: o excesso de maternidade nos meses nos quais a mãe permanece com o filho e a súbita ruptura dessa relação no momento da separação. A este fenômeno as autoras dão os nomes de hipermaternidade e hipomaternidade, respectivamente. Esta é a principal conclusão da pesquisa em que se baseia este artigo, realizada pelas autoras em seis estados brasileiros ao longo de nove meses de estudo. O objetivo principal foi mapear a percepção de gestantes e puérperas presas em relação ao exercício de maternidade em espaços de privação de liberdade. Foram entrevistas com detentas, diretoras, agentes penitenciárias e visitas in loco a prisões e unidades materno infantis do sistema prisional brasileiro. Neste artigo, as autoras refletem sobre o excesso de disciplinamento da maternidade no cárcere e a vulnerabilidade da maternagem em situação de prisão.

** Artigo baseado na pesquisa “Dar à Luz na Sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão” (DLNS), (Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos, Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão (Brasília: Ministério da Justiça, Ipea, 2015) (Série Pensando o Direito, 51), acesso 20 março 2015, <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2015/03/51-Dar-a-luz-na-sombra.pdf>).*

PALAVRAS-CHAVE

Prisão feminina | Maternidade | Hipermaternidade | Hipomaternidade | Gênero

eu não esqueço nunca do dia que o meu filho foi embora. Eu olhava de cima da janela, eu olhava embaixo da porta, uns 80 metros de distância só via o pezinho da minha mãe e o pé dela [filha de 15 anos, hoje]. Aí eu pensei: “minha mãe chegou e agora?”. Desci com as coisas do meu filho, pus nos braços da minha mãe e eu nem olhei pra trás, eu já voltei morta pra dentro. Eu me lembro da roupa que ele estava vestindo e isso tem 11 anos, mas eu me lembro como se fosse ontem, eu entregando o meu filho pra minha mãe. Quando a guarda falou ‘volta, Desirée’ eu não olhei para trás mais e fui, fui.¹

A fala de Desirée Pinto² – presa duas vezes por situações ligadas ao uso de drogas, e mãe de quatro filhos, dos quais dois nasceram no Sistema Penitenciário Paulista – relata o momento de separação entre ela e seu filho nascido na prisão, expirado o prazo estabelecido pela administração prisional de permanência do bebê com a genitora. Tal relato é um dos vários ouvidos sobre separação entre mães aprisionadas e seus filhos, ao longo dos nove meses (agosto de 2013 a abril de 2014) de produção da pesquisa DLNS.

Realizada para o Projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a DLNS objetivou identificar necessidades, detectar entraves e elaborar estratégias para garantia do exercício de direitos materno-reprodutivos no sistema prisional brasileiro. Por meio da utilização de métodos de pesquisa empírica – como visitas *in loco* a estabelecimentos prisionais, realização de grupo focal com detentas, entrevistas com especialistas –, pesquisa legislativa e bibliográfica, foi possível conhecer espaços para exercício da maternidade na prisão e contrastar discursos, legislação e realidade carcerária.

Percorremos seis estados brasileiros, conhecemos uma experiência internacional, realizamos cerca de 50 entrevistas, tivemos conversas informais com mais de 80 detentas, visitamos dez estabelecimentos prisionais femininos, duas unidades materno-infantis, duas creches em prisões e outras duas vinculadas à sociedade civil. Tal experiência nos permitiu identificar o que consideramos uma das principais perversões do exercício de maternidade nos presídios brasileiros: a convivência ininterrupta das mães com os bebês enquanto estes estão com elas na prisão e a súbita separação entre eles, quando findo o período permitido para a permanência.³

Neste breve artigo trabalhamos com a questão acima apontada, apresentando as categorias de *hipermaternidade* e *hipomaternidade* desenvolvidas a partir do campo da pesquisa. Para tanto, expomos falas e percepções que apontam que a maternagem na prisão é permeada por ambiguidades como excesso de convivência *versus* ausência de convivência; isolamento *versus* participação do cotidiano prisional; melhora do espaço físico quando da presença de bebê *versus* aumento do rigor disciplinar; mulher presa *versus* mulher mãe. Antes, no entanto, apresentamos um brevíssimo panorama do aprisionamento de mulheres no país, de modo a situar o leitor no universo pesquisado.

1 • Breve Panorama do Sistema Prisional Feminino Brasileiro

O aprisionamento de mulheres tem sido cada vez mais pesquisado e discutido no Brasil. Se eram raros trabalhos sobre a temática no início dos anos 2000, hoje em dia pode-se dizer que o tema está em voga. Pesquisas acadêmicas, produções jornalísticas, reportagens televisivas e pesquisas oficiais vêm apresentando dados, dilemas e cenários dos cárceres femininos do país.⁴ No tangente a dados oficiais, em novembro de 2015 foi lançado o relatório *Levantamento nacional de informações penitenciárias - Infopen mulheres*, produzido pelo Departamento Penitenciário Nacional. Trata-se da primeira publicação do Infopen a abordar exclusivamente o sistema penitenciário feminino.⁵ Ainda há lacunas importantes, em especial no que diz respeito a dados quantitativos, mas hoje sabemos mais que há quinze anos.

A razão do aumento da quantidade de pesquisas e publicações na área certamente diz respeito ao dado que mais chama atenção no relatório enunciado acima: o crescimento exponencial de 567,4% da população prisional feminina de 2000 a 2014, enquanto a população prisional masculina cresceu 220,20% no mesmo período.⁶ Tal explosão não é característica apenas nacional, mas é realidade encontrada em países que também investiram na prisão como resposta privilegiada da política de guerra às drogas, como Estados Unidos, Rússia e México. De acordo com dados do *International Centre for Prison Studies* entre 2000 e 2013, o número de mulheres presas aumentou aproximadamente 40% ao redor do mundo, totalizando aproximadamente 660 mil mulheres em situação prisional.⁷

Segundo o *Infopen Mulheres* hoje em dia há no Brasil quase 40 mil mulheres presas, ou seja, 7% do total da população prisional do país.⁸ Estas se encontram aprisionadas principalmente em um dos 103 estabelecimentos prisionais estaduais somente para mulheres, uma das 228 unidades mistas (prisões onde há alas masculinas e femininas), delegacias de polícia, e estabelecimentos de detenção provisória. Desse total de mulheres, 68% estão presas por crimes relacionados ao comércio ilegal de drogas e 16% por crimes contra o patrimônio, como roubo e furto.⁹

É importante ressaltar que há um grande contingente de mulheres encarceradas preventivamente, aproximadamente 30% do total de presas. Ainda, vale mencionar que 67% do total de presas é negra, de baixa renda e jovem (50% tem entre 18 e 29 anos),¹⁰ o que corrobora a tese de que está na mira do sistema de justiça criminal mulheres socialmente vulneráveis.

Apesar do aumento na quantidade de materiais produzidos sobre a temática, pouco se sabe sobre a quantidade de grávidas, puérperas e bebês que há no sistema, uma vez que não há pesquisa que quantifique especificamente esse universo. Recente contagem da Defensoria Pública do Estado de São Paulo¹¹ evidenciou que no estado uma a cada cinco mulheres presas tem filho (dentro ou fora do cárcere) ou está grávida. A maternagem é questão importante a ser considerada quando em pauta o aprisionamento feminino, uma vez que, como defendemos, toda gravidez e maternidade em situação prisional é vulnerável, se olharmos atentamente para esta temática fundamental. Assim, uma vez apresentado um

rápido panorama do encarceramento feminino, trabalharemos a seguir alguns elementos específicos do exercício de maternidade por mulheres em situação de prisão, em especial daquele realizado em espaços considerados específicos para tal.

2 • Unidades Materno Infantis: o excesso disciplinar cor de rosa

A escolha das unidades prisionais visitadas¹² considerou a presença de algum tipo de “cuidado especial” para com o exercício de maternidade na prisão, como a existência de unidades materno-infantil, de espaços reservados para mães e bebês e de creches voltadas às crianças das detentas.¹³ No Brasil, denomina-se unidade (ou ainda ala) materno-infantil o espaço destinado a abrigar as mães recentes juntamente com seus bebês no período de amamentação, sendo que cada unidade tem características próprias que serão destacadas a seguir.

Minas Gerais tem o Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade, (CRGPL) unidade exclusiva para grávidas e mães recentes (com bebês de até um ano). São Paulo conta com a Casa Mãe, ala especial da penitenciária do Butantã para mães e bebês de até seis meses. Enquanto o Rio de Janeiro tem uma Unidade Materno Infantil que é autônoma em relação à unidade feminina, com orçamento e direção próprias. O estado do Ceará utiliza a nomenclatura creche (Creche Irmã Marta) para denominar o que seria sua ala materno-infantil. Encontramos essa nomenclatura também no estado do Paraná (Creche Cantinho Feliz), mas neste caso para denominar o espaço que as crianças moram, porém aqui, diferentemente do modelo da creche, as crianças não vão embora ao final do dia, mas permanecem no local ininterruptamente, aproximando-se assim mais da figura do abrigo do que da creche propriamente dita. Dos lugares pesquisados, o único que se aproximaria do modelo de creche - na qual as crianças passam o dia e voltam para os cuidados familiares à noite - seria o Jardín Maternal em Ezeiza na Argentina.

Em todos os espaços visitados pudemos, de forma mais ou menos vigiada e mediada, conversar com detentas, ouvir suas percepções sobre as estruturas de encarceramento voltadas para a convivência entre mães e bebês, conversar sobre suas expectativas em relação à maternidade. Ainda, foi possível entrevistar gestoras e funcionárias e visitar espaços físicos, dentre eles lugares específicos destinados a mães e bebês. Foi a partir destes campos, em especial, que pudemos chegar aos relatos sobre isolamento, excesso de disciplina regulando a maternagem e outras reflexões aqui apresentadas.

Na maioria dos espaços voltados para abrigar mães presas e seus filhos nos deparamos com falas referentes à estagnação da vida na prisão uma vez nascido o bebê e à separação, inclusive física, do cotidiano prisional. Como reiteradamente dito pelas entrevistadas, “a cadeia para” quando têm filhos, ou seja, se a presa estava engajada em alguma atividade laboral, escolar, cultural e/ou religiosa, sua participação é interrompida para que se dedique exclusivamente aos cuidados da criança e para evitar o contato com outras presas.

No CRGPL as presas elogiaram a assistência material e a possibilidade de ficar com suas crianças por até um ano, mas criticaram a ociosidade e o isolamento em que ficam na unidade, submetidas a um rigoroso controle por parte de funcionárias e da direção. Já no “Butantã”, as entrevistadas – que também ressaltaram que as crianças recebem tratamento bom, com acesso a produtos de higiene e alimentação de qualidade – revelaram que o espaço materno-infantil é conhecido entre elas por “seguro infantil”, pois, apesar de estarem em regime semiaberto, não podem ter contato com outras áreas da penitenciária, lhes é vedado acesso aos cultos e cursos, passando o dia mais trancadas que aquelas que estão em regime fechado. Sobre o tema, Marina,¹⁴ detenta do Butantã, afirmou: “a gente fica aqui sem contato com ninguém – parece bicho!”

A crítica ao isolamento também apareceu na Bahia, onde, apesar da prisão contar com um espaço especial para abrigar as gestantes durante o dia, este não é utilizado para berçário, por recusa das detentas. Quando perguntamos às presas sobre sua preferência pelo pátio ao invés do berçário, uma delas relatou que “as mulheres se sentem muito isoladas e é ruim escolher entre um e outro... na unidade tem cursos, culto”. A reclamação de que o espaço do berçário é limitado e as isolaria do convívio prisional foi unânime na fala das entrevistadas.

Na Creche Irmã Marta, no Ceará, o convívio ocioso e prolongado das crianças e suas mães que passam, de forma geral, 24hs no espaço materno-infantil, gera diversas tensões. Segundo a psicóloga da unidade, o tempo inativo vivido na creche somado ao pequeno número de presas, resulta em conflitos entre as mães que lá estão. Não há, no local, realização de atividades, podendo, raramente, algumas saírem para evento na penitenciária, deixando seus bebês com as demais. O espaço se diferencia do interior da prisão por haver maior liberdade de circulação interna e por estar separado do convívio prisional.

A solidão e a obrigatoriedade de passar 24 horas com o bebê, sem a possibilidade de interação com outras pessoas, a não ser com outras mães, também foram elementos ressaltados nas entrevistas. Sobre o tema, Marina, presa no Butantã, disse: “nesse ambiente a gente é isolada - tô privando meu bebê de muita coisa – ainda bem que tem essa árvore bonita aqui na janela”. Já Lucinéia, também do Butantã, ressaltou o confinamento, alegando que na “Casa Mãe” ficam com seus bebês em regime de “24 por 48 [horas]”, com uma hora de banho de sol por dia. A comparação com a rua, onde há possibilidade de exercício de outras atividades, também apareceu em algumas falas, como nesta de Marina: “quando a gente tá na rua tem coisa pra fazer, roupa pra lavar, comida pra fazer. Aqui não tem nada, é 24 horas cuidando do bebê ou vendo coisa inútil na televisão”.

Ainda que o bebê dê trabalho e necessite de atenção especial, como fica claro nessa fala de Marina, – “cuido dele o tempo todo! (...) depois que a gente é mãe, não come, engole...não dorme, cochila...não toma banho, molha o corpo...” – o desejo de poder ter um tempo só para elas, conviver com outras presas, seguir as atividades que realizavam antes de darem à luz aparece na fala da maioria.

Além do isolamento, a ambiguidade que cerca os ambientes materno-infantis pode também ser percebida no tangente à disciplina. Ao mesmo tempo em que são espaços com menos grades, “menos aparência de prisão”, como ressaltado por uma entrevistada no Rio de Janeiro, são locais de grande rigor disciplinar, em especial no que diz respeito aos cuidados com a criança.

No CRGPL o exercício da maternidade é disciplinado por uma série de regulações que se não respeitadas podem ensejar um comunicado seguido de julgamento pelo Conselho Disciplinar do estabelecimento. A fala de uma entrevistada exemplifica a ambiguidade entre o desejo de ficar com o filho e o rigor disciplinar do espaço: “fico feliz por estar com o bebê, mas aqui tudo é comunicado. Presa sozinha é mais fácil”, e complementa “qualquer coisa que acontece fala que tem que entregar o filho, vive sob pressão”. Geram “comunicados” na unidade, por exemplo, trabalhar para outras presas, dormir com o bebê na mesma cama ao invés do uso do berço e dar alimentação diversa do que o estabelecimento determina.

No Ceará percebemos resistência das presas à creche, dado o rigor disciplinar presente na unidade materno-infantil. Segundo as internas há limitações ao uso de cigarro, horários e controle do convívio entre as detentas. Esse rigor é justificado pela administração penitenciária local pelo cuidado e peculiaridades inerentes às crianças e recém-nascidos. O uso de cigarros também é proibido na UMI do Rio de Janeiro, o que, de acordo com a diretora, resulta no fato de muitas ficarem “doidas para desligar o bebê e voltar pra prisão”.

A pesquisadora Raquel Santos¹⁵ chamou de “maternidade vigiada-controlada” o exercício da vivência da maternagem em contextos restritivos e permanentemente vigiados. Ainda que os espaços materno-infantis ofereçam melhores condições espaciais e físicas, possibilitando o exercício de direitos básicos dos bebês, constituem espaços de disciplina, no qual a mulher e o filho costumam passar todo o tempo.

3 • Ruptura: a transcendência da punição

Além do isolamento, da solidão e do excesso de disciplinamento dos espaços materno-infantis, outro ponto que nos chamou a atenção e nos incentivou a identificar o paradoxo presente no sistema prisional feminino – o do excesso de maternidade *versus* a completa ausência – foi o momento da entrega da criança chegado o fim do prazo legal de permanência. Essa temática permeou as conversas mais aflitivas que tivemos em campo, pois diante da perspectiva real da separação futura, as entrevistadas tinham resistências em falar a respeito.

“Todo o dia eu acordo com medo de ser o dia de levarem minha filha. Quando chega às 17hs fico aliviada, terei mais uma noite com ela.”, nos contou Lucinéia, do Butantã. A angústia da ruptura súbita da convivência com o bebê estava expressa nessa mulher, que já havia arrumado em uma mala os pertences da filha, pois a hora da despedida se aproximava.

No Rio de Janeiro, em uma conversa coletiva com 20 gestantes, na cela conjunta que dividiam então, as falas sobre separação foram permeadas por choros e angústias. Uma delas mencionou que já tinha ouvido falar de crianças e mães que tiveram “febre emocional” após a separação. Já outras foram enfáticas ao afirmar que seis meses era um tempo muito curto para a convivência entre mães presas e bebês, sendo a ruptura do convívio “muito, muito dolorosa”, como reforçou uma delas.

Hipermaternidade versus hipomaternidade

Uma das principais conclusões da pesquisa DLNS é a de que toda maternidade em situação prisional é vulnerável e de risco, seja por fatores sociais, físicos ou psíquicos. As pesquisadoras Simone Diniz e Laura Mattar assinalam a existência de maternidades mais vulneráveis que outras, havendo mulheres que a exercitam com menos direitos em comparação a outras, o que torna sua vivência e percepção distinta para mulheres em diferentes situações. Dentre as maternidades assinaladas pelas autoras como mais vulneráveis, estão as exercidas por “infratoras, sobretudo as mulheres que estão presas, já que foram contra a ‘dita natureza feminina’, ou seja, de pessoa passiva e cuidadora, jamais transgressora”¹⁶.

No que tange ao aspecto psíquico, a vivência da expectativa da ruptura desde a gestação, mesclada à presença ininterrupta durante o período de convivência entre mãe e bebê nos primeiros meses após o parto, somada à ruptura ao fim desse período, na maioria das vezes sem acompanhamento psicológico, certamente, como nos foi possível apreender é fator de vulnerabilização. A queixa comum a todas as puérperas que ficavam com suas crianças em espaços pequenos e com poucas opções de atividade, permeada pela expectativa da quebra súbita da relação, nos levou a formular o que chamamos do paradoxo da *hipermaternidade versus hipomaternidade*.

Durante o período de convivência entre mães e bebês na unidade prisional, estas exercem uma *hipermaternidade*, estando, como mencionado, impossibilitadas de frequentarem atividades e trabalharem. O afastamento do cotidiano prisional gera não só o isolamento e a sensação de solidão, mas também o fim do exercício de atividades laborais, a impossibilidade de remissão da pena e de continuidade das atividades escolares. A permanência ininterrupta com a criança é a regra no tempo de convivência permitido, sendo esse período permeado pelo rigor disciplinar e tutela do exercício da maternidade.

As reiteradas falas sobre isolamento, disciplinamento e ruptura nos leva à conclusão de que a condição materna é um incremento da punição para a mulher presa, pois ainda que ela ocupe momentaneamente espaços com melhores condições físicas e estruturais (materno-infantis), ela fica ainda mais confinada, sob regime disciplinar mais rígido que as demais mulheres.

Valemo-nos de Michel Foucault, para quem o poder disciplinar é aquele que ultrapassa o jurídico e a pena da sentença, atravessando corpos, desejos e almas, para trabalhar o excesso disciplinar em questão. Em sua análise a prisão deve ser recolocada “(...) no ponto em que se faz a torção do poder codificado de punir, em um poder disciplinar de vigiar; no ponto

que os castigos universais das leis vêm aplicar-se seletivamente a certos indivíduos (...), no ponto em que o direito se inverte e passa para fora de si mesmo, e em que o contradireito se torna o conteúdo efetivo e institucionalizado das formas jurídicas” .¹⁷

Avaliamos que o exercício da maternidade ocorre em espaços mais isolados e rigorosos nos quais há manifestação do poder disciplinar em relação à privação de liberdade e nos quais as tecnologias da disciplina são perceptíveis e operam a serviço do que chamamos de dupla punição. A pena juridicamente imposta somada ao enclausuramento ainda maior, com tutela mais rígida do cotidiano prisional, faz com que as mulheres puérperas estejam submetidas à situação de *hipermaternidade*.

Quando a convivência cessa e a criança é retirada do convívio materno (entregue para a família ou encaminhada para o abrigo), ocorre a transição da *hiper* para a *hipomaternidade*, que é o rompimento imediato do vínculo, sem transição e/ou período de adaptação. Chamamos de *hipo* (diminuição) e não de *nula maternidade* a vivência da ruptura, pois as marcas da maternagem interrompida, da ausência advinda da presença de antes, seguem no corpo e na mente da presa. Os inúmeros relatos de remédios para secar o leite, de “febre emocional” , de “desespero” ao ouvir o choro de outras crianças, evidenciam que a maternidade segue no corpo. As expectativas e o medo da separação definitiva, advindos das falas daquelas que ainda não haviam experimentado o momento, mas o temiam ainda na gestação, somadas à experiência de Desirée Mendes, narrada no início deste artigo, são exemplos marcantes da brutalidade da ruptura, que não apaga a vivência anterior, mas a torna mais uma marca na produção de vidas precárias¹⁸ na qual o sistema prisional brasileiro vem investindo com afinco.

Podemos observar uma hipótese ainda mais grave de *hipomaternidade*, esta sim se aproximando do que seria uma *nula maternidade*: nos casos em que a mãe ou família de origem tem destituído seu poder familiar e as crianças são encaminhadas para o abrigamento, e em alguns casos, adoção. Nesses casos, o encarceramento interrompe em definitivo qualquer possibilidade de exercício de maternidade por parte da mulher presa e da reconstrução do vínculo familiar. Apesar da Lei nº 12.962/14 ter assegurado a convivência de crianças e adolescentes com mães e pais privados de liberdade, prevendo explicitamente que condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar e que criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, foram diversos os relatos colhidos no campo da pesquisa, nos quais as mães relataram angustiadas não ter conhecimento do destino de sua criança abrigada, e o medo de perdê-los para uma família adotiva.

4 • Conclusão: maternidade vulnerável, disciplina e punição

A experiência no campo nos permitiu analisar e pensar políticas penitenciárias dirigidas às mulheres presas, refletindo sobre a função dessas políticas e suas armadilhas encarceradoras e de reforço de papéis de gênero. A defesa simples da adequação dos espaços prisionais e construção de estruturas para receber mulheres e crianças pode levar-nos ao reforço de

discurso e práticas disciplinares em relação a esse público. Logo, conhecer, a partir de uma abordagem empírica, como as previsões legais têm sido aplicadas se mostrou fundamental para repensarmos políticas públicas e legislativas desde os seus efeitos, partindo da perspectiva das sujeitas dessa política, para além do plano normativo.

A partir da escuta das mulheres presas e da nossa experiência no campo de pesquisa, apresentamos brevemente neste artigo as categorias de análise de *hipermaternidade* e *hipomaternidade* como ferramentas que podem ajudar na compreensão das ambiguidades que permeiam a temática da maternidade e prisão, em especial na análise do discurso de acesso aos direitos revestido por práticas de rigor disciplinar.

Foucault já apontava que o exercício mais perigoso do poder é o positivo, que não anula, mas conforma subjetividades.¹⁹ Nesse sentido, parte do sistema prisional brasileiro pode ter avançado na preservação da vida e saúde das mulheres, com investimentos e melhoras nas condições materiais do encarceramento materno, contudo segue exercendo perigosamente sua positividade, limitando ainda mais a liberdade, a autonomia e as possibilidades de convívio saudável das mulheres presas e suas crianças.

NOTAS

1 • Trecho de entrevista gravada pela equipe da pesquisa em março de 2014, em São Paulo.

2 • Apesar das mulheres em situação de prisão (ou egressas) entrevistadas para a pesquisa DLNS não serem identificadas, Desirée Mendes Pinto tem seu nome revelado por ter se tornado uma referência em entrevistas jornalísticas e debates sobre aprisionamento feminino e maternidade. Na pesquisa está referenciada como especialista, uma vez que é uma especialista da prática. Autorizou-nos expressamente a identifica-la nas produções referentes à DLNS.

3 • Segundo o artigo 83, § 2 da Lei de Execução Penal brasileira, o prazo mínimo de convivência entre mães presas e bebês é de seis meses. Contudo, constatamos uma subversão da previsão legal, pois na maioria das unidades visitadas seis meses é o prazo máximo de convivência permitido.

4 • É o caso, por exemplo, da pesquisa DLNS, ora apresentada; do livro de Debora Diniz (Debora Diniz, *Cadeia – Relatos sobre mulheres* (Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 2015)), da dissertação de mestrado de Sintia Helpes (Sintia S. Helpes, “Vidas em jogo: um estudo sobre mulheres envolvidas com o tráfico de drogas” (Dissertação de mestrado, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2014), entre outras.

5 • Tais dados não consideram a população prisional de São Paulo atualizada, pois o Governo do Estado não forneceu os dados necessários para a conclusão da pesquisa. Assim, para esse estado foram usados dados não coletados especificamente para o Infopen, podendo haver alterações nos resultados (Brasil, Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, *Levantamento nacional de informações penitenciárias – Infopen Mulheres – junho 2014* (Brasília: Ministério da Justiça, Depen, 2014), acesso em 17 nov. 2015, <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>).

6 • Brasil, *Infopen Mulheres 2014*, 5.

7 • Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/news/>

female-imprisonment, acesso em 17 nov. 2015.

8 • Brasil, *Infopen Mulheres 2014*, 9.

9 • *Ibid.*, 5.

10 • *Ibid.*, 24, 22.

11 • Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *Mães em Cárcere. Dados Estatísticos 2014* (São Paulo: 2014), acesso em 17 nov. 2015, http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/dados%20estat%C3%ADsticos%202014_geral.pdf.

12 • Visitamos: I) Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade, em Vespasiano (CRGPL), Minas Gerais; II) Penitenciária Feminina do Paraná e Creche Cantinho Feliz, localizadas no Complexo Penal de Piraquara, no Paraná; III) Penitenciária Feminina do Complexo da Mata Escura, em Salvador, Bahia. IV) Instituto Penal Feminino Desembargadora Auri Moura Costa e Creche Irmã Marta, no complexo penitenciário de Aquiraz, no Ceará; V) Penitenciária Talavera Bruce, Unidade Materno-Infantil (UMI), Presídio Nelson Hungria e Penitenciária Joaquim Ferreira de Souza, no Complexo Gericojó, no Rio de Janeiro; VI) Penitenciária Feminina “Dra. Marina Marigo Cardoso de Oliveira”, conhecida como “Butantã”, em São Paulo; e VII) Centro Federal de Detención de Mujeres Unidad nº 31 e Jardín Maternal, em Ezeiza, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Não trataremos do caso argentino neste artigo, pois a relação maternidade/prisão destoa da prática brasileira.

13 • Considerando o limite técnico e temporal da pesquisa, visitamos seis dos 26 estados brasileiros. A obra de Rosângela Peixoto Santa Rita (Rosângela

P. Santa Rita, “Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana” (Mestrado em Política Social, Universidade de Brasília, 2006)) e relatórios e documentos oficiais nos auxiliaram a fazer as escolhas das unidades visitadas. As reflexões aqui apresentadas não esgotam o tema, tampouco tratam da diversidade regional brasileira e das diferenças entre os modelos existentes pelo país, sendo ponderações oriundas das experiências que tivemos nas unidades visitadas.

14 • Os nomes das detentas entrevistadas foram alterados para a manutenção do anonimato.

15 • Raquel C.S. Santos, “Maternidade no cárcere: reflexões sobre o sistema penitenciário feminino” (Mestrado em Política Social, Universidade Federal Fluminense, 2011), 60.

16 • Laura D. Mattar e Carmen S.G. Diniz, “Hierarquias reprodutivas: maternidade e desigualdades no exercício de direitos humanos pelas mulheres,” *Revista Interface: comunicação, saúde, educação*, 16, no. 40 (2012): 113.

17 • Michel Foucault, *Vigiar e Punir – História da Violência nas Prisões* (Petrópolis: Vozes, 2004), 184.

18 • Termo cunhado pela filósofa Judith Butler, (Judith Butler, “Vida Precária,” *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar* 1, no. 1 (jan./jun. 2011): 13-33, acesso em 20 mar. 2015, <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/18/3>).

19 • Michel Foucault, *História da loucura: Na idade clássica* (São Paulo: Perspectiva, 2007), 118.



ANA GABRIELA MENDES BRAGA – *Brasil*

Ana Gabriela Mendes Braga é doutora em Criminologia pela Universidade de São Paulo (USP), tendo sido pesquisadora visitante na Universitat de Barcelona. Ela também é Professora da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade do Estado de São Paulo (UNESP).

contato: anagabrielamb@gmail.com



BRUNA ANGOTT – *Brasil*

Bruna Angotti é doutoranda e mestre em Antropologia Social pela USP e especialista em Criminologia pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

contato: angotti.bruna@gmail.com

Recebido em março de 2015.

Original em português.

As autores coordenaram a pesquisa “Dar à Luz na Sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão” (DLNS), publicada em 2015.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

PANORAMA INSTITUCIONAL



**“AS ONGS COM CERTEZA CONSIDERAM
QUE É ÚTIL FAZER PARTE
DA NOSSA ALIANÇA GLOBAL
EM PROL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS”**

Karenina Schröder

“AS ONGS COM CERTEZA CONSIDERAM QUE É ÚTIL FAZER PARTE DA NOSSA ALIANÇA GLOBAL EM PROL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS”

Karenina Schröder

- *Quais são os benefícios que uma carta internacional de princípios de prestação de contas traz às ONGs e como as organizações do Sul Global estão contribuindo para esta agenda* •

A INGO Accountability Charter (Carta de Prestação de Contas de Organizações Não-Governamentais Internacionais ou simplesmente a “Carta” ou “Charter”)¹ tem o objetivo de servir como um compromisso resolutivo de grandes organizações internacionais da sociedade civil - incluindo Anistia Internacional, Greenpeace e BRAC – para com a transparência, responsabilidade e excelência nas atividades dessas organizações. A Charter constitui o único conjunto de princípios internacionais, inteiramente abrangentes e transversais de prestação de contas dirigido às ONGs internacionais.

Ao reconhecer que o setor internacional das ONGs aumentava de tamanho trazendo uma infinidade de diretrizes e regulações que competiam entre si, os fundadores da organização responderam incorporando uma ampla gama de códigos existentes em um conjunto compartilhado de princípios. O objetivo deste conjunto de princípios é fornecer uma abordagem mais eficiente e coerente para que as ONGs internacionais sejam capazes de dar respostas com credibilidade aos doadores, governos e outros atores envolvidos sobre suas práticas de prestação de contas.

Criada originalmente em 2006 por 11 organizações da sociedade civil que subscreveram a sua carta de princípios, atualmente a Charter possui 24 membros, os quais têm que prestar contas anualmente sobre uma série de compromissos que cada organização precisa cumprir – tais como, respeito pelos direitos humanos, transparência e gestão profissional. Estes relatórios são revisados por um Painel de Revisão Independente que, caso necessário, pode solicitar informações adicionais às organizações-membros. O Painel analisa especificamente o compromisso institucional da organização que presta contas e o progresso ao longo do tempo do

“AS ONGS COM CERTEZA CONSIDERAM QUE É ÚTIL FAZER PARTE DA NOSSA ALIANÇA GLOBAL EM PROL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS”

cumprimento de seus compromissos com a transparência, independência, eficácia, participação, gestão financeira adequada etc. Os relatórios e a avaliação externa das organizações são publicados integralmente no site da Charter e estão disponíveis ao público em geral.

A condução das atividades diárias da Charter é realizada por seu Secretariado, que, desde 2010, está a cargo do International Civil Society Centre (Centro Internacional da Sociedade Civil, em português), sediado em Berlim.

Karenina Schröder, Secretária Executiva da organização, conversou com a Conectas sobre as origens da Charter, as transformações pelas quais ela passou e o papel, cada vez mais importante, que as organizações do Sul Global estão desempenhando no estabelecimento de padrões internacionais de prestação de contas.

• • •

Conectas Direitos Humanos • Como surgiu a ideia inicial sobre a Charter?

Karenina Schröder • Em 2006, algumas das maiores organizações internacionais fundaram a Charter por uma série de razões.

Em primeiro lugar, elas sentiram que precisavam aperfeiçoar seus próprios sistemas de prestação de contas. Não ter os colaboradores envolvidos no processo de análise do impacto e utilidade do que estava sendo feito pelas organizações fazia com que os financiadores quisessem ter certeza de que eles próprios possuíam sistemas mais rígidos para garantir que as organizações realmente estavam gerando o melhor resultado possível para as pessoas para as quais elas trabalhavam.

Em segundo lugar, e em particular para as organizações não-governamentais internacionais com foco em incidência pública (*advocacy*), como Greenpeace e Anistia, que apoiaram firmemente a Charter logo no seu primórdio, quanto mais estas organizações demandavam boa governança, transparência e prestação de contas de empresas e governos, mais importante era para elas ter a sua própria casa em ordem.

E, por último, quando a Charter foi fundada, havia várias centenas de regimes de prestação de contas. Embora seja positivo que esta questão esteja tão presente na agenda destas organizações, há também um problema em termos tantos regimes. Isto significa que, para muitas organizações, elas precisam prestar contas diversas vezes a diferentes doadores e de acordo com diferentes requisitos de prestação de contas na área nacional, regional, internacional ou temática. Portanto, um conjunto adicional de princípios intersetoriais internacionais, como o da Charter, também pode servir como ponto de partida para que cada organização acrescente diferentes componentes que são particularmente relevantes para suas regiões ou parceiros específicos.

Conectas • Como a Accountability Charter mudou desde que foi criada? Quais foram as maiores mudanças?

K.S. • Em resumo: a organização é mais independente, mais internacional e muito mais profissional.

Originalmente, a Charter era uma organização totalmente dirigida pelos seus membros. A autonomia da organização aumentou significativamente com a introdução do Painel de Revisão Independente. Cada vez mais, temos incorporado diretores de fora, sendo que dois são do Sul Global. Isso ajudou a organização a se tornar mais internacional.

Conforme nós nos profissionalizamos, tornou-se mais difícil para alguns de nossos membros cumprir com os requisitos necessários e perdemos alguns dos membros menores. Ao mesmo tempo, adotamos todas as medidas possíveis para garantir que os princípios da Charter continuem enxutos, concentrados apenas em questões essenciais e permitindo que nossos membros aumentem suas prestações de contas em seus próprios ritmos e capacidades. Esta é a riqueza de um Painel de Revisão Independente – avaliar cada organização individualmente e não somente em relação aos indicadores estabelecidos.

Conectas • O único requisito para se tornar membro da Charter é que a organização tenha um mecanismo de ouvidoria em funcionamento. Qual é o raciocínio por trás disso, como isso funciona e por que é importante?

K.S. • A menos que você tenha sistemas muito eficientes em funcionamento para ouvir os atores envolvidos, como você poderia jamais prestar contas? Fiquei surpresa ao descobrir que isso não era de nenhuma maneira uma realidade nas organizações. Diversas organizações – e, em particular, as organizações foco em incidência pública – não eram muito competentes inicialmente na coleta de avaliação dos atores envolvidos com os quais elas interagem. As organizações de prestação de serviços e humanitárias eram ligeiramente mais avançadas neste sentido. No entanto, todas as organizações acharam difícil se envolver a fundo com esse processo avaliativo. Hoje, a era digital (e muitas organizações começam a fazer uso disso) permite uma relação completamente nova, muito mais direta e em tempo real com os atores com os quais as organizações interagem.

Cada vez mais, as organizações compreendem que este mecanismo não é somente relacionado ao recebimento de críticas. Na verdade, trata-se de estimular processo de avaliação e possuir um diálogo constante com os atores envolvidos sobre o que pode ser feito em conjunto. Isto permite às organizações se beneficiar dos conhecimentos, redes e capacidades de outras pessoas para alcançar maior impacto para as suas causas.

O mecanismo de ouvidoria também permite que as organizações corrijam algo rapidamente, caso as coisas não corram bem. Desta forma, se um projeto que você lançou com a melhor das intenções tem algum efeito colateral que você não previu, um sistema realmente bom de

avaliação envolvendo diferentes atores lhe permitirá adaptar imediatamente o seu projeto. Na era digital, há meios de resposta rápida para permitir que as organizações se adaptem e melhorem constantemente o que estão fazendo.

Em relação a como isso funciona na prática, isso depende muito do contexto no qual a organização está trabalhando. Algumas organizações têm um ouvidor. Há organizações que possuem pequenas caixas nas quais se pode colocar mensagens por escrito. Outras recebem avaliação por mensagens de texto. Existem também casos de painéis atuando nas comunidades para receber avaliação. Também há organizações recebendo avaliação por meio do rádio. Desta forma, uma grande quantidade de ferramentas e práticas têm sido desenvolvidas ao longo do tempo e que, por sua vez, prestam muita atenção à forma como as mulheres e crianças podem ser ouvidas nas comunidades, além de levar em conta situações políticas potencialmente hostis.

Conectas • Que tipos de tendências aparecem nos relatórios anuais?

K.S. • Possuímos dez compromissos sobre os quais nossos membros devem prestar contas - que vão desde a inclusão dos atores envolvidos, até transparência e arrecadação ética de fundos. Para cada um destes compromissos, fazemos três perguntas: 1. Você possui uma política vigente em relação ao compromisso?; 2. Esta política é bem conhecida na prática pelos seus funcionários?; e 3. Você possui evidências de que ela funciona bem?

Cada vez mais, estamos melhores em relação às perguntas número 1 e 2, e ainda não estamos bem o suficiente em relação à pergunta número 3. No entanto, nós aperfeiçoamos a compreensão do que significam esses compromissos. Desta forma, enquanto as pessoas costumavam pensar que inclusão apenas se refere ao gênero - e só relatavam quantas mulheres estavam empregadas e quantas mulheres estavam sendo beneficiadas por uma organização por meio de seus diversos programas - nós temos ampliado com sucesso a discussão para que inclusão signifique olhar para quem é potencialmente *excluído* dos programas - com base, por exemplo, na etnia, idade ou deficiência. Conseguimos com êxito incentivar as organizações-membro a elaborar políticas que são positivas e de longo alcance. Nossos membros investem na implementação destas políticas e, desta maneira, nós também esperamos ver, no futuro, mais evidências destas políticas funcionando adequadamente.

Conectas • A maioria dos seus membros ainda tende a ser organizações internacionais situadas no Norte. É um desafio para vocês estabelecer relações com organizações do Sul Global? Algum de seus membros do Sul foi capaz de oferecer dicas para os membros do Norte?

K. S. • Recentemente, demos as boas-vindas a duas organizações do Sul Global - BRAC, de Bangladesh, e o Taiwan Fund for Children and Families (*Fundo de Taiwan para Crianças e Famílias*, em português). No entanto, não é tão fácil para nós receber o mesmo tipo

de visibilidade e credibilidade no Sul Global, onde nós simplesmente não estivemos tão presentes no passado. Estamos abordando isso por meio de nosso projeto chamado Padrão Global de Prestação de Contas das Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Por meio deste programa, nós estabelecemos relações com nove organizações da sociedade civil – a maioria das quais são do Sul Global com sede na Índia, Quênia, Uganda, Colômbia e Filipinas – que fazem um trabalho semelhante ao nosso. Esta é realmente a nossa resposta a este vínculo que faltava com o Sul Global, pois é realmente um exercício liderado pelo Sul analisar o que está no cerne dos padrões de prestação de contas das OSCs.

No decorrer dos próximos três anos, iremos desenvolver um padrão coletivo de princípios de prestação de contas das OSCs. A PricewaterhouseCoopers analisou gratuitamente os diversos códigos de prestação de contas que essas nove organizações estão utilizando para determinar o quanto de sobreposição existe entre eles. O que temos observado é que organizações de diferentes locais desenvolveram ideias relativamente semelhantes sobre os mecanismos de prestação de contas. Será ótimo analisar se podemos transformar isso em um padrão básico coletivo com certos subconjuntos para regiões e contextos específicos.

Conectas • Estamos presenciando o aumento às restrições dos direitos das organizações não-governamentais internacionais (ONGIs) em diversos países ao redor do mundo. A Charter espera ter impacto em relação à forma como as organizações são vistas nessas jurisdições?

K.S. • Nós definitivamente observamos a diminuição deste espaço cívico. Encaramos isso como um desafio enorme. Um desafio presente é, caso solicitemos às nossas organizações que elas sejam extremamente transparentes, que efeito isso tem para elas, na prática, por exemplo, na Rússia? É um problema. Nós temos que estar cientes do que podemos exigir de quem. Nós queremos garantir que fazer parte da Charter ajude a organização a combater alguns dos desafios que se apresentam em ambientes hostis. As organizações com as quais trabalhamos na Índia e Uganda estão nos dizendo que as OSCs nos seus países estão sendo acusadas pelos governos, com grande frequência, de não prestarem contas, serem corruptas e possuírem desempenhos ruins. Por conta disso, elas adquirem uma reputação negativa. Neste contexto, essas ONGs com certeza consideram que é útil fazer parte da nossa aliança internacional de prestação de contas. Elas podem então rebater dizendo: “Na verdade, nós satisfazemos os requisitos de um padrão de prestação de contas de uma OSC internacional que foi aceito no mundo todo como sendo um padrão de referência apropriado para a prestação de contas”. Ao mesmo tempo, se a Charter é considerada como algo que é internacional e não nacional, pode haver uma suspeita imediata de que isto representa algo como uma interferência externa. Este é um tema espinhoso e não é fácil de resolver. Nós somos muito cuidadosos com as consequências e mal podemos esperar para aprender com nossos parceiros do Sul sobre a melhor forma de proceder para que a solidariedade global possa ser favorável a eles.

Conectas • Como o futuro se vislumbra para a Charter? Para onde você vê a organização se direcionando nos próximos cinco anos?

K.S. • O desafio para nós é analisar a forma como a era digital permite uma versão completamente nova de prestação de contas. Nós costumávamos viver em uma era na qual as organizações definiam com os seus membros o que elas queriam fazer, elas apresentavam isso para o mundo externo, prestavam contas sobre progressos obtidos e, então, alguém de fora realizava a avaliação. Na nova era você amplia os atores envolvidos na formulação de suas estratégias, e olha para uma base de apoio muito mais ampla para tomar decisões estratégicas, você constantemente cria o que implementa de forma conjunta, porque sempre pergunta a todos os atores envolvidos do que eles gostam, se você deve modificar algo, se eles têm uma ideia melhor, ou se eles têm outra rede para se conectar. Então, você avalia conjuntamente se isto está realmente agregando valor ou não. Conforme a organização Keystone Accountability sempre diz: “Prestar contas não é somente a coisa certa a ser feita – é também uma coisa muito inteligente a ser feita.”

NOTAS

1 • O texto integral da carta de princípios da Charter está disponível em: http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wp-content/uploads/INGO_CHARTER_web.pdf, acessado em outubro de 2015.

• • •

*Entrevista realizada em julho de 2015 por Juana Kweitel
e Oliver Hudson (Conectas Direitos Humanos).*



KARENINA SCHRÖDER – *Alemanha*

Como Secretária Executiva da *INGO Accountability Charter* (Carta de Prestação de Contas de Organizações Não-Governamentais Internacionais ou simplesmente a “Carta”), Karenina promove a adoção e implementação dos princípios estabelecidos pela Carta no setor das organizações internacionais da sociedade civil (OISC). Previamente, Karenina trabalhou por seis anos no conselho da organização Transparência Internacional da Alemanha (*Transparency International Germany*), onde era responsável pelo desenvolvimento organizacional estratégico, além de ser coordenadora do Conselho Consultivo da organização. Karenina também fundou e dirigiu o grupo de trabalho “Transparência no Setor Não Governamental” e o “Grupo de Trabalho Acadêmico” da organização.

contato: kschroeder@icscentre.org

Entrevista original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

EXPERIÊNCIAS



RETOMANDO ESPAÇO CÍVICO
POR MEIO DO LITÍGIO
COM APOIO DA ONU

Maina Kiai

RETOMANDO ESPAÇO CÍVICO POR MEIO DO LITÍGIO COM APOIO DA ONU

Maina Kiai

• *Relator especial da ONU explica como medidas legais inovadoras podem proteger os direitos humanos fundamentais* •

RESUMO

Com a questão cada vez mais premente do encolhimento do espaço cívico, o autor discute o quão novas abordagens tornaram-se necessárias – não apenas para proteger o espaço cívico que ainda existe, mas para, cada vez mais, recuperar o que já foi perdido. Maina Kiai explica de que modo as ferramentas tradicionais – como apresentação de relatórios de direitos humanos – por si só já não são adequadas à finalidade que exercem. Consequentemente, seu mandato desenvolveu um novo projeto de litígio estratégico que visa apoiar os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação por meio do litígio em tribunais nacionais e regionais. O projeto visa apoiar ativamente os casos relacionados a estes direitos e fornece assistência técnica e serviços de consultoria para os litigantes, advogados e organizações da sociedade civil. Além disso, seu mandato apresenta relatórios amicus curiae em casos relevantes, para agregar análise crítica e uma voz internacional. O autor compartilha sua experiência na apresentação de um desses amici na Bolívia e incentiva os leitores a se envolverem com o projeto.

PALAVRAS-CHAVE

Espaço Cívico | Litigância | Liberdade de reunião pacífica | Liberdade de associação pacífica | Bolívia | ONGs

É praticamente ultrapassado, nos dias de hoje, ainda que isso possa soar deprimente, declarar que o espaço cívico está diminuindo em todo o globo. Não há dúvidas de que na última década assistimos a uma onda de leis e práticas repressivas sem precedentes varrer todo o mundo, com a intenção de impedir as pessoas de se organizarem, falarem e colocarem em prática direitos e deveres democráticos. No entanto, já é algo do passado falar desse “encolhimento” nos tempos presente ou futuro. Dados do Centro Internacional para o Direito Sem Fins Lucrativos (ICNL, na sigla em inglês) indicam que, entre 2004-2010, mais de cinquenta países consideraram ou adotaram medidas restritivas para a sociedade civil.¹ Em muitos lugares, isso é uma realidade. Já não resta mais tanto espaço cívico para ser retomado.

Na verdade, a tendência é tão comum e se espalhou para tantos países que corremos o risco desta se tornar a nova norma. Estamos à beira de uma era em que os países serão ousados em sua repressão, deixando as pessoas comuns em uma posição frágil em relação a fazer valer seus direitos.

Ainda mais deprimente, talvez, seja o fato de que muitas das nossas ferramentas tradicionais para combater essa tendência já não funcionam tão bem. Relatar, documentar, pressionar a opinião pública, fornecer orientações, recomendações – nada disso tem sido particularmente eficaz em reverter a tendência global em relação à repressão. Isso é o que eu sinto, atualmente, a respeito do meu trabalho como Relator Especial da ONU sobre os direitos à liberdade de reunião e de associação pacíficas. Meus deveres incluem tanto um componente de monitoramento e relatórios – nomear e constranger (*name and shame*), se preferirem – e um componente de assistência técnica, o que significa trabalhar nos bastidores para ajudar os Estados a melhorarem seu cumprimento das normas de direitos humanos. É evidente que alguns governos não são movidos por nenhuma dessas duas abordagens.

Uma das razões que explicam nossos fracassos coletivos é que essas abordagens são oriundas de uma outra era, uma época em que ainda se podia falar sobre a proteção do espaço cívico. Mas o que fazer quando esse espaço já não existe mais? Como retomá-lo? Acredito que parte da resposta resida na intensificação dos esforços de aplicação das leis. A essa altura, retardar este processo sem dúvida demandará mais criatividade e inovação, além de múltiplas abordagens.

1 • Um novo caminho a seguir:

O litígio perante tribunais nacionais e regionais

Foi neste contexto de intensificação de esforços de aplicação das leis existentes que meu mandato iniciou um novo projeto em 2014, destinado a promover os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação por meio de processos judiciais em tribunais nacionais e regionais. O projeto visa apoiar ativamente os casos relacionados a estes direitos e se concentra em

fornecer assistência técnica e serviços de consultoria para litigantes, advogados e organizações da sociedade civil. Uma parte importante do projeto é a apresentação de intervenções por meio de *amici curiae* em casos relevantes para adicionar análise crítica e voz internacional.

O motivo por trás deste esforço é simples: levar as leis e normas internacionais de direitos humanos aos tribunais locais, para que possam incorporá-las ao direito interno e – talvez o mais importante – levar a sua melhor aplicação. O sistema da ONU é notoriamente impotente quando se trata de fazer cumprir os direitos humanos que defende; ele simplesmente não tem as ferramentas necessárias e os seus Estados-membros não as tornarão disponíveis tão cedo. Os tribunais nacionais e regionais ou comissões de direitos humanos estão, muitas vezes, em melhor posição para fazê-lo.

Isso não quer dizer que o litígio perante tribunais nacionais e regionais seja uma panaceia. Ela tem suas deficiências inerentes: os tribunais, em muitos países, podem ser irremediavelmente corruptos ou politicamente obedientes; os litigantes podem ter medo de represálias; os processos podem apenas se concentrar em um único litigante ou em um dispositivo legal restrito; e mesmo partindo de uma posição otimista, uma mudança de fato pode ser lenta. Mas o litígio apresenta vantagens únicas entre as ferramentas de promoção de direitos. Quando utilizado no contexto certo, por exemplo, ele pode garantir soluções concretas: prestação de contas, reparação e certo desfecho. O litígio também pode jogar luz sobre a repressão, forçando o governo a enfrentar os problemas diretamente em um espaço público, seja por meio de procedimentos escritos ou audiências abertas. Tribunais independentes e decisões sólidas podem fornecer apoio para os ativistas, deter abusos e levar a uma mudança social.

Quando as oportunidades surgem no contexto certo, é crucial que advogados, litigantes e juízes disponham de instrumentos adequados para ajudá-los a terem sucesso. Descobri que advogados em todo o mundo muitas vezes enfrentam obstáculos para obter acesso e fazer uso de leis, normas e princípios internacionais. É neste ponto que meu mandato está tentando intervir, seja por meio de assistência técnica, laudos periciais ou *amici curiae*. Na verdade, por vezes, a atuação do meu mandato pode se resumir ao fornecimento de argumentos prontos para os advogados, inclusive os que já foram utilizados em casos anteriores.

Até essa data, o meu mandato entrou com três *amici curiae* perante tribunais nacionais e regionais. Além do primeiro *amicus curiae* que o mandato apresentou em um caso perante o Tribunal Constitucional da Bolívia, descrito a seguir com mais detalhes, em agosto de 2015 um *amicus curiae* foi apresentado em um caso perante a Corte Suprema do México contestando a constitucionalidade da “Lei de Mobilidade da Cidade”, a qual, sustentei, restringe indevidamente o direito à liberdade de reunião pacífica.² Em novembro de 2015, o mandato também entrou com uma intervenção de terceiros – com o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Ghent (Bélgica)- instando a Corte Europeia de Direitos Humanos a adotar normas de proteção fortes para o direito à liberdade de reunião pacífica em quatro casos contra o Azerbaijão.³

Dado que as formas de restrições impostas por autoridades se repetem em diversos países, estou convencido de que os argumentos nesses casos serão úteis para os litigantes em muitos outros litígios em todo o mundo. Para facilitar o acesso e o uso dos mesmos, disponibilizamos em nossa página na internet todos os *amici curiae* que apresentamos até o momento.⁴

2 • Bolívia: Uma primeira incursão

Meu mandato apresentou o seu primeiro *amicus curiae* em maio de 2015 perante o Tribunal Constitucional da Bolívia, em Sucre. O caso em questão desafia o artigo 7.II.1 da Lei de ONGs (Lei nº 351) e o artigo 19 (g) da sua implementação, Decreto Supremo 1597. Em setembro de 2015 esta lei foi parar nas manchetes depois que o governo a utilizou para declarar 38 ONGs como “irregulares”.⁵ As organizações acusadas enfrentam sanções, incluindo a perda de suas personalidades jurídicas, uma medida que *de facto* as fechariam. Essa situação ilustra claramente os efeitos de longo alcance da lei e seu impacto sobre a vida das associações.

Os eventos não eram tão dramáticos no momento em que apresentamos o relatório em maio de 2015, mas havia sinais claros de que o problema estava se aproximando. Em agosto, tanto o presidente quanto o vice-presidente da Bolívia tinham feito declarações ilustrando que as ONGs não eram mais consideradas relevantes e que a sociedade civil havia sido advertida para não agir de maneira contrária às políticas do governo.⁶

A lei das ONGs remonta a março de 2013, quando a Bolívia adotou a legislação apesar de muitas análises indicarem que ela estaria violando o direito internacional (ver a seguir). Ela foi implementada em junho de 2013 pelo igualmente controverso Decreto Supremo.

No final de 2014, o Defensor Público apresentou uma petição junto ao Tribunal Constitucional da Bolívia, questionando a constitucionalidade do artigo 7.II.1 da Lei ONG (Lei nº 351) e o artigo 19 (g) do Decreto Supremo 1597. O primeiro dispositivo condiciona a oferta ou confirmação de personalidade jurídica à contribuição da associação para o desenvolvimento econômico e social. A segunda prevê que a personalidade jurídica das associações possa ser revogada quando estas não estiverem em conformidade com as políticas e/ou normas do setor.

3 • Análise dos Dispositivos Contestados na Bolívia

Meu mandato apresentou um *amicus curiae* no início de 2015 alegando que os dispositivos adotados na Bolívia restringem injustificadamente o direito à liberdade de associação segundo as normas, parâmetros e princípios internacionais.⁷ A base para essa avaliação é o artigo 22 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que protege o direito à liberdade de associação. A Bolívia é membro do PIDCP desde 1982.

O *amicus curiae* observa que restrições ao direito de associação apenas são admissíveis no âmbito do PIDCP quando (1) são previstas em lei; (2) em função de um objetivo legítimo; (3) quando necessárias em uma sociedade democrática. Qualquer restrição ao direito deve ser julgada considerando estas três frentes. Ambos os artigos impugnados no caso da Bolívia não cumpriam estes requisitos.

Em primeiro lugar, eles não são “previstos em lei” – principalmente porque são demasiadamente vagos e amplos. Tanto o Comitê de Direitos Humanos da ONU quanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos afirmam que as leis devem ser claras em relação às obrigações que elas estabelecem.⁸ As noções vagas referidas nas leis bolivianas, como “contribuição para o desenvolvimento social e econômico” e “políticas setoriais e/ou normas”, são qualquer coisa, menos claras. Em teoria, pode-se argumentar que todas as causas de direitos humanos devem ser consideradas como capazes de contribuir para o desenvolvimento social e econômico, mas não há como garantir que o oficial boliviano irá interpretá-las dessa forma. O mesmo vale para as “políticas setoriais” que estão em constante mudança e são praticamente impossíveis de se documentar objetivamente. Os dispositivos deixam muito espaço para abuso de poder e interpretações arbitrárias por parte de funcionários do Estado.

Ainda que as restrições fossem devidamente previstas em lei, elas não serviriam a um objetivo legítimo. Ao contrário, elas poderiam ser interpretadas como um ataque ao próprio fundamento do direito à liberdade de associação. A lei parece ter como única intenção dificultar o trabalho das associações que não apoiam a plataforma de desenvolvimento social e econômico do governo. Mas o direito à liberdade de associação se aplica explicitamente às associações que não cumprem as regras do governo; na verdade, este é justamente o momento quando a aplicação do direito é mais crítica.⁹

Por fim, mesmo que os dispositivos adotados na Bolívia fossem previstos em lei e legítimos, não seriam necessários ou proporcionais. Seu efeito – não obtenção ou revogação de personalidade jurídica das associações que possuem ideias diferentes das expressas pelos políticos no poder – são simplesmente muito abrangentes, especialmente se considerarmos a ampla margem de apreciação concedida às autoridades responsáveis pela aplicação da lei.¹⁰

Há a expectativa de que o Tribunal Constitucional da Bolívia se pronuncie sobre o caso até início de 2016. Logicamente, é difícil prever qual será a decisão do tribunal, mas me preocupa a recente declaração do Ministro boliviano da Descentralização, citada em reportagens, afirmando que as ONGs devem observar as leis nacionais, independentemente do que a ONU pensa sobre elas – provavelmente uma referência ao *amicus curiae* feito pelo meu mandato.¹¹

4 • O caminho a seguir

O caso da Bolívia foi apenas a primeira de uma série de intervenções judiciais que espero fazer por meio do meu mandato. Uma série de casos está sob revisão. Cada caso traz desafios recorrentes

enfrentados por associações e manifestantes em todo o mundo, tais como a limitação do acesso à personalidade jurídica para as associações; procedimentos de registro onerosos; restrição de acesso ao financiamento externo; limitação das áreas de protesto; e necessidade de autorização para manifestações pacíficas, penalizando seus participantes e outros.

Cada caso é um pequeno passo para retomar o espaço cívico, mas o maior impacto virá quando alcançarmos uma massa crítica de intervenções. Encontrar casos apropriados, no entanto, depende de nossas redes e parcerias – ou seja, depende de você. Os mandatos dos Relatores Especiais são amplos, muitas vezes cobrindo todo o globo, e os recursos são limitados. Nós precisamos de você como parceiro para nos alertar quanto aos casos que poderiam se beneficiar de uma intervenção, chamar atenção para os desafios legais que enfrentamos, reutilizar em suas jurisdições nacionais argumentos baseados no direito internacional, e nos informar a respeito dos resultados desses casos.

Se você tem um caso que pode ser relevante para o mandato, por favor, entre em contato conosco através do nosso site¹² ou da nossa coordenadora de projetos de litigância, Heidy Rombouts.¹³ Ou, se você quiser simplesmente “injetar” direito internacional em um caso atual sobre direitos de reunião e associação pacíficas, dê uma olhada em nossos amici anteriores. No momento eles não são numerosos, mas a biblioteca crescerá. Todos eles estarão disponíveis publicamente em nosso site, para que advogados e litigantes possam aprender com nossas abordagens, sucessos e fracassos. De fato, esperamos que essas petições sejam vistas como modelos a serem reciclados e reutilizados em todo o mundo – cada um deles como um catalisador para ajudar a reforçar e recuperar o espaço cívico.

NOTAS

1 • Douglas Rutzen, “Aid barriers and the rise of Philanthropic protectionism”, *International Journal of Not-for-Profit Law* 17, no. 1 (March 2015): 5.

2 • United Nations Special Rapporteur, “Mexico: Special Rapporteur weighs in on case challenging constitutionality of protest laws”, August 24, 2015, acesso em 9 out. 2015, <http://freeassembly.net/rapporteurpressnews/mexico-amicus/>.

3 • O tal padrão que instamos o Tribunal a adotar reconhece que o exercício do direito à liberdade de reunião pacífica não deve estar sujeito à autorização das autoridades nacionais, uma vez que isso transformaria um direito em privilégio

que pode ser dispensado pelas autoridades. Veja Relator Especial da ONU, “Third Party Intervention Urges European Court to Establish “Clear and Strong Protective Standards” on Assembly Rights”, November 12, 2015, acesso em 9 out. 2015, <http://freeassembly.net/rapporteurpressnews/azerbaijan-intervention/>.

4 • United Nations Special Rapporteur, “Using litigation to advance the rights to freedom of peaceful assembly and of association”, acesso em 9 out. 2015, <http://freeassembly.net/litigation>.

5 • As razões que levaram essas ONGs a serem declaradas como “irregulares” incluía o fato de elas

não terem completado o processo de renovação e revisão, conforme estipulado pela Lei 351. Veja “Gobierno declara ‘irregulares’ a 38 ONGs, entre ellas, el Cedib y la Cinemateca”, *Correo del Sur*, September 6, 2015, acesso em 9 out. 2015, http://www.correodelsur.com/politica/20150906_gobierno-declara-irregulares-a-38-ong-entre-ellas-el-cedib-y-la-cinemateca.html.

6 • Luis Mealla, “García advierte que si ONG se entrometen en el país, ‘se van’”, *La Razón*, August 11, 2015, acesso em 9 out. 2015, http://www.la-razon.com/nacional/Vicepresidente-Garcia-advierte-ONG-entrometen-pais_0_2324167612.html;

“Morales dice que no hay razón para la existencia de las ONG,” *El día*, August 20, 2015, acesso em 9 out. 2015, http://eldia.com.bo/index.php?c=&articulo=Morales-dice-que--no-hay-razon-para-la-existencia-de-las-ONG-&cat=148&pla=3&id_articulo=178757; Agencia de Noticias Fides, Morales: “Quienes conspiran (contra) el gobierno van a tener problemas”, August 20, 2015, acesso em 9 out. 2015, <http://noticiasfides.com/politica/morales-quienes-conspiran-contra-el-gobierno-van-a-tener-problemas-355897/>.

7 • Em agosto de 2015, a Human Rights Watch apresentou um amicus curiae no mesmo caso, chegando à mesma conclusão, Human Rights Watch, “Bolivia: Amicus brief on NGO regulations”, August 5, 2015, acesso em 9 out. 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/08/05/bolivia-amicus-brief-ngo-regulations>.

www.hrw.org/news/2015/08/05/bolivia-amicus-brief-ngo-regulations.

8 • United Nations, Human Rights Committee, “General Comment no. 27”, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (13), 2 November 1999; Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas* (Washington, D.C: IACHR, 2011), 234-35, recommendation 19.

9 • United Nations, General Assembly, “Declaration on the Rights and Responsibilities of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms,” UN General Assembly, UN Doc. G.A. Res. 53/144, 9 December 1998, os artigos 2, 5 e 7 e, explicitamente, o artigo 8 sobre a crítica aos órgãos e às agências governamentais.

10 • O relatório completo pode ser encontrado em nosso site em espanhol e em inglês, através do seguinte link: <http://freeassembly.net/rapporteurpressnews/bolivia-amicus/>.

11 • “Ministros dicen que ONG alineadas a planes del Gobierno serán respetadas”, *Página Siete*, August 26, 2015, acesso em 9 out. 2015, <http://paginasiete.bo/nacional/2015/8/26/ministros-dicen-alineadas-planes-gobierno-seran-respetadas-67917.html>.

12 • <http://freeassembly.net/litigation/>.

13 • Heidy.Rombouts@freeassembly.net.



MAINA KIAI – Quênia

Desde maio de 2011, Maina Kiai exerce a função de Relator Especial da ONU para os direitos à liberdade de associação e reunião pacífica. Advogado, estudou nas universidades de Nairóbi e Harvard, passou os últimos vinte anos trabalhando em campanhas por direitos humanos e pela reforma constitucional no Quênia – em especial como fundador e diretor-executivo da não ofi Comissão de Direitos Humanos do Quênia (Kenya Human Rights Commission), e depois como Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Quênia (Kenya National Commission on Human Rights) entre 2003 e 2008.

contato: info@freeassembly.net

Recebido em setembro de 2015.

Original em Inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

VOZES



**CULTURA DO ESTUPRO E MACHISMO
NA ÍNDIA EM GLOBALIZAÇÃO**

Kavita Krishnan

COM O DEDO NO GATILHO

Shami Chakrabarti

CULTURA DO ESTUPRO E MACHISMO NA ÍNDIA EM GLOBALIZAÇÃO

Kavita Krishnan

infl • *Como a política, economia e ideologia de castas* •
os direitos das mulheres na Índia

RESUMO

Após o estupro coletivo de uma mulher em Nova Déli em 2012, o centro das atenções se voltou aos direitos das mulheres na Índia. Um documentário da BBC de 2014 reascendeu o debate, uma vez que este - e grande parte do debate internacional - rapidamente inferiu que esse ato violento e de ódio contra as mulheres era uma expressão da cultura e tradição indiana. Neste artigo, a autora argumenta que essa explicação é incorreta. Ao invés disso, Kavita Krishnan sugere que existem forças contemporâneas mais complexas em jogo que operam ativamente para manter o papel subordinado da mulher na sociedade - especificamente, a casta, a política e o capitalismo.

PALAVRAS-CHAVE

Capitalismo | Feminismo | Índia | India's Daughter | Sexismo | Direitos das mulheres

Na Índia e no Ocidente, há uma tendência de interpretar a violência de gênero e a misoginia (ódio contra as mulheres) na Índia como uma expressão “cultural” e de “tradição”. Esta é uma forma imprecisa e distorcida para analisar a violência de gênero e a misoginia.

Em uma entrevista no documentário de 2015, *India's daughter* (“Filha da Índia”, em português), dirigido por Leslie Udwin, Mukesh Singh, um dos homens condenados pelo estupro coletivo e assassinato ocorrido em 16 de dezembro de 2012 em Nova Déli, justifica o estupro alegando que a vítima tinha ultrapassado os limites dos papéis de gênero estabelecidos e da moralidade feminina. Seu advogado reproduziu os mesmos argumentos de responsabilização da vítima, alardeando que queimaria sua filha viva se ela se comportasse de uma forma desonrosa. Essas entrevistas foram amplamente condenadas ao redor do mundo como expressões de uma cultura violenta e atrasada de estupros e crimes “de honra”. O filme em si explica tais atitudes como produtos da pobreza, privação e de uma cultura de privilégio masculino na Índia.

Mukesh Singh e seu advogado Manohar Lal Sharma invocam a “cultura indiana” como fonte de seus argumentos de responsabilização das vítimas. Uma série de outras pessoas influentes e com autoridade na Índia, incluindo membros do parlamento e assembleias legislativas, líderes da direita política Hindu, representantes da maioria das religiões e seitas, policiais e, até mesmo, a responsável pela comissão nacional das mulheres, também expressaram opiniões muito semelhantes àquelas expressas pelo condenado pelo estupro e por seu advogado.¹ E todas elas, sem exceção, invocaram a “cultura indiana” como fundamento de suas opiniões, culpando a influência “ocidental” pelo estupro.

Apesar de suas afirmações, seus comentários de responsabilização das vítimas não são uma expressão direta de uma “cultura indiana” ou “tradição”.

Quando os políticos e outras personalidades influentes buscam definir a “cultura indiana” em termos de tradições misóginas, eles não estão se referindo a uma cultura pré-existente, estão tentando criar e dar forma a tal cultura. É um mito proferido para fins políticos.

Os “crimes de honra” (as feministas preferem o termo “assassinatos de custódia”), especialmente o assassinato de mulheres e seus amantes ou maridos, são, muitas vezes, defendidos invocando a “tradição”. No entanto, a “tradição” dos assassinatos punitivos de casais que escolheram seus cônjuges autonomamente, na verdade, não é um mero vestígio de uma tradição antiquada.

Por exemplo, no estado Haryana na Índia, os denominados “assassinatos de honra” - ordenados por khaps (clãs de castas dominantes) - são um fenômeno moderno. Eles são uma tentativa dos líderes do clã, que são proprietários de terras, de invocar a tradição, a fim de manter o controle sobre a terra, propriedade, assim como da hegemonia política. Tal controle está sob pressão por questionamentos feitos pelas castas oprimidas, bem como pelas mulheres jovens que estão fazendo reivindicações por terras e propriedades.

“Tradição” e “cultura” são invocadas pelas classes políticas no poder para consolidar o apoio das classes dominantes, castas e religiões. Mas também são invocadas para criar uma unidade fictícia entre homens em todas as classes. A divisão de classes entre a seção poderosa que detém propriedades e fábricas, e da classe trabalhadora sem-terra, é disfarçada por uma unidade da identidade de clã/casta. É uma das maneiras mais poderosas na qual essa identidade é forjada é pela noção de uma “honra” compartilhada baseada no controle sobre as irmãs e filhas.

Portanto, uma cultura misógina não é estática e imutável. Ela é determinada por inquietações modernas e motivos econômicos, sociais e políticos. A “cultura indiana” invocada aqui é, portanto, um mito, narrado para unir a classe trabalhadora e homens sem-terra aos proprietários de terras e capitalistas.

O que precisamos questionar não é “Por que a cultura indiana é tão brutal com as mulheres e por que a Índia defende o estupro e ‘assassinatos de honra’”, mas sim “para os interesses de quem, e por meio de quais processos, uma ‘cultura indiana’ está sendo produzida, uma cultura que, simultaneamente, culpa as mulheres pelos estupros, e justifica o controle e a negação da autonomia das mulheres em nome da proteção contra o estupro?” Por que, na Índia (e também no resto do mundo), estamos observando pronunciamentos em voz alta de responsabilização das vítimas e da cultura do estupro por parte de políticos influentes?

O capitalismo precisa inserir as mulheres na força de trabalho como mão de obra barata, mal remunerada, e também precisa do trabalho doméstico não remunerado das mulheres para arcar com o ônus da reprodução social (ter filhos, reabastecer diariamente a força de trabalho, dando alimentos, cuidados e conforto psicológico para o trabalhador esgotado, e cuidar do passado e futuro da força de trabalho - crianças e idosos).

Desta forma, a atual onda de machismo e da cultura de justificação do estupro e domínio sobre as mulheres na Índia, é melhor explicada como um meio de disciplinar o trabalho das mulheres em uma economia capitalista neoliberal, e não como um mero vestígio de uma cultura atrasada.

No final dos anos 80, a classe dominante indiana impôs políticas econômicas neoliberais (popularmente chamadas de LPG - Liberalização, Privatização, Globalização) na Índia.² Os governantes alegaram, e ainda alegam, que essas políticas iriam tirar a Índia da pobreza, criar empregos e fortalecer as mulheres.

Nas últimas décadas, vêm crescendo o número de mulheres que buscam trabalho remunerado na Índia. No entanto, as taxas de participação feminina nos locais de trabalho ainda são baixas, e as mulheres ainda são majoritariamente empregadas nos chamados “trabalhos 3-D” (*“Dirty, Dangerous, Demeaning”* em inglês), isto é, insalubres, perigosos e degradantes. Ao mesmo tempo em que as mulheres estão sendo incorporadas ao trabalho assalariado explorador, elas também são instadas a aguentar maiores cargas de trabalho doméstico.

Então, não são apenas as famílias opressoras que buscam manter as mulheres nesses papéis. Os mesmos processos do capitalismo e da globalização que buscam incorporar as mulheres ao trabalho assalariado, também buscam manter as mulheres em seus papéis domésticos preservando a reprodução social.

Atualmente, as ideologias da domesticidade e da “família indiana” estão sob tensão na Índia, graças às mulheres que estão sendo incorporadas ao trabalho assalariado e à crescente afirmação da autonomia das mulheres em seus lares natais e matrimoniais. No entanto, essas ideologias continuam a ser invocadas pelo governo, bem como pelos proprietários de fábricas que trabalham para o capital internacional.

A ideologia de gênero, família e “cultura” nacional/religiosa é invocada nas narrativas políticas, econômicas e sociais contemporâneas na Índia para justificar divisões de gênero, casta, classe e religiosas. É por isso que a luta contra a violência de casta, gênero e comunitária na Índia não pode ser apenas uma luta contra uma “cultura atrasada” ou “mentalidades retrógradas”, como ela é popularmente entendida na grande mídia na Índia e no Ocidente. Essas batalhas, juntamente com as dos trabalhadores e camponeses na Índia, precisam se integrar umas com as outras e enfrentar o capitalismo e as políticas neoliberais; e batalhas terão de ser travadas em conjunto, para a liberdade e autonomia nos meios rurais, nas fábricas e nas famílias.

NOTAS

1 • Sahil Rizwan, “18 Comments Glorifying Rape That Have Been Broadcast In India,” *Buzzfeed*, 4 de março de 2015, acesso em 10 jul. 2015, <http://www.buzzfeed.com/sahilirizwan/the-r-word#.fuAwvWxo1>.

2 • C.P. Chandrasekhar and Jayati Ghosh, “The Indian

economic reform process and the implications of the Southeast Asian crisis,” *International Labor Organization* 1999, acesso em 10 jul. 2015, http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_120391.pdf.



KAVITA KRISHNAN – *Índia*

Kavita Krishnan é Secretária-Executiva da *All India Progressive Women's Association* (AIPWA, na sigla original em inglês). Ela é membro do comitê executivo do Partido Comunista (Marxista-Leninista) da Índia (CPI-ML, na sigla em inglês), no qual também trabalha como editora da *Liberation*, uma publicação mensal do partido. Kavita é uma ativista feminista que tem difundido o problema da violência contra as mulheres após o estupro coletivo que ocorreu em Nova Déli em 2012.

contato: kavitakrish73@gmail.com

Recebido em maio de 2015.

Original em Inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

COMO DEDONOGATILHO

Shami Chakrabarti

- *Os planos do governo do Reino Unido de retirar-se da Convenção Europeia de Direitos Humanos e extinguir o Human Rights Act irão enfraquecer consideravelmente a proteção de direitos no Reino Unido e no exterior*

RESUMO

Após as últimas eleições gerais no Reino Unido, o Partido Conservador vem prometendo extinguir o Human Rights Act (Ato de Direitos Humanos, na tradução ao português), que permite aos cidadãos do Reino Unido defender – em tribunais britânicos – seus direitos estabelecidos na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Inclusive, há a ameaça do Reino Unido de retirar-se da própria Convenção. Como alternativa, o Partido Conservador propõe uma “Bill of Rights” (Carta de Direitos, na tradução ao português) britânica. No entanto, os detalhes continuam vagos e existem sérias preocupações de que esta Carta estaria muito aquém do sistema atual de proteção de direitos humanos, que tem constantemente demonstrado oferecer proteção real a pessoas reais. Shami Chakrabarti descreve por que os argumentos que estão sendo utilizados para a abolição do Human Rights Act e a retirada da Convenção são infundados e por que tomar essas decisões seria desastroso para a proteção de direitos humanos, não apenas no Reino Unido, mas também internacionalmente.

PALAVRAS-CHAVE

UK Human Rights Act | Convenção Europeia de Direitos Humanos | Liberty | Carta Magna | Bill of Rights Britânica

A poeira das eleições gerais do Reino Unido realizadas em abril de 2015 mal tinha baixado quando se pôs o dedo no gatilho contra o *Human Rights Act* (HRA) britânico. A rapidez com a qual o novo governo conservador atacou uma questão que só tinha recebido algumas menções no programa do partido apenas reforça o quão mal elaborados são os pedidos para sua abolição.

O HRA incorpora a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) ao direito britânico. Isto permite que denúncias de violações de direitos humanos possam ser suscitadas nos tribunais britânicos. Antes da promulgação do HRA, as pessoas no Reino Unido só podiam levar questões de direitos humanos à Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH), em Estrasburgo, o que tornava o processo extraordinariamente demorado e caro, impossibilitando que muitas pessoas tivessem acesso a este mecanismo. Janet Alder, uma vítima representada pela *Liberty*, é apenas um exemplo de uma peticionária que sofreu neste sistema. Embora, por fim, Janet tenha tido êxito, sua luta para conseguir justiça para seu irmão que morreu sob custódia policial durou inadmissíveis 13 anos.

Felizmente, esta não é mais a realidade. O HRA, repetidamente, vem permitindo que pessoas comuns – soldados, jornalistas, famílias em luto, vítimas de violência doméstica, estupro e escravidão – façam com que os poderosos prestem contas em tribunais britânicos. De maneira simples, o HRA protege a todos. Será que o mesmo pode ser dito da chamada *Bill of Rights* britânica - a vaga alternativa proposta pelos conservadores? O perigo de substituir “humano” (“Human”) por “britânico” (“British”) é evidente; direitos para alguns, mas não para todos – quem na lista acima vai ficar de fora? E quando e onde as vítimas vão obter justiça? Estas são apenas duas das diversas perguntas que não foram respondidas.

Disseram-nos que substituir o HRA por uma nova *Bill of Rights* britânica irá restabelecer a soberania parlamentar; garantir que a Suprema Corte do Reino Unido seja, de fato, suprema; corrigir a “expansão” dos direitos humanos, que levou estes a áreas não contempladas pelos redatores da Convenção Europeia no final dos anos 1940; garantir que a jurisprudência dos direitos humanos só se aplique a casos mais graves; e, finalmente, trazer um pouco do tão necessário bom senso à proteção dos direitos humanos. Essa questão é tão importante que o primeiro-ministro David Cameron utilizou o 800º aniversário da ilustre Magna Carta para alertar ao Reino Unido de que depende de nós “restaurar a reputação dos direitos [humanos]” .

Longe de desdenhar da Magna Carta, o HRA reforça sua tradição de liberdade, oferecendo uma proteção muito mais significativa do que sua ilustre antecessora medieval. É uma trágica ironia que os ministros do governo britânico que se reuniram para celebrar a Magna Carta ao mesmo tempo buscassem se desfazer da sua equivalente moderna. E é ainda mais estarecedor que o primeiro-ministro britânico apareça diante da nação e use o aniversário da Magna Carta para declarar que “a boa reputação dos direitos humanos tem, por vezes, sido distorcida e desvalorizada” , quando a distorção, frequentemente, provém de seu próprio partido.

Tanto o primeiro-ministro, quanto o ministro da Justiça (denominado *Lord Chancellor* no Reino Unido) disseram que estão preparados para retirar o Reino Unido da Convenção

Europeia – legado de Churchill no pós-guerra – unicamente para atingir seus objetivos. Eles apresentam duas críticas principais à Convenção. Não será nenhuma surpresa descobrir que elas são completamente infundadas.

O governo alega que a retirada da Convenção Europeia acabará com a possibilidade de que a Corte EDH exija que o Reino Unido altere as leis britânicas. A Corte não possui esta capacidade – as leis britânicas só podem ser alteradas com a aprovação do Parlamento.

Além disso, o governo britânico também alega que a Corte EDH promoveu a “expansão” dos direitos humanos, que levou estes a áreas não contempladas por aqueles que redigiram a Convenção. No entanto, nada poderia ser mais correto do que afirmar que a CEDH tem sido um instrumento dinâmico, capaz de se desenvolver ao longo do tempo, em vez de permanecer estagnado. Quando a Convenção foi redigida, a homossexualidade ainda era ilegal em grande parte da Europa, ao passo que o estupro conjugal e castigos corporais eram legais. Ademais, desenvolvimentos científicos, como o DNA, nunca poderiam ter sido previstos, tampouco o seu armazenamento em um banco de dados da polícia. Longe de ser um problema, essa “expansão” dos direitos humanos é uma das grandes forças da Convenção.

Não somente esta empreitada contra problemas imaginários é sem sentido, como também é extremamente perigosa em escala internacional. O impacto internacional de uma eventual saída do Reino Unido da CEDH não deve ser subestimado. O Relator Especial da ONU sobre Tortura, Juan Méndez, disse que a retirada do Reino Unido seria “um péssimo exemplo para o resto do mundo” e que poderia aumentar o risco de que indivíduos sofram tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Ele enfatizou que tomar essas ações durante a atual crise migratória europeia era “pernicioso” e “uma forma pouco generosa e sem delicadeza de lidar com a crise” .

O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho Europeu disse que a saída do Reino Unido da CEDH poderia ser o “começo do fim do sistema da CEDH” . No ano passado, sobreviventes e parentes das vítimas do massacre de Beslan que ocorreu na Rússia em 2004 – os quais estão levando à Corte EDH casos de violações de direitos humanos que ocorreram tanto no momento do massacre, quanto nos julgamentos subsequentes – também alertaram que a saída do Reino Unido seria bem-vinda por Putin, que iria encará-la como uma oportunidade para desrespeitar as obrigações de direitos humanos da Rússia. Eles instaram o governo britânico a “compreender que todos nós vivemos no mesmo mundo” , explicando que, caso o Reino Unido deixe a CEDH, isso seria desastroso para os russos. David Cameron também teve o controverso privilégio de ser citado pelo ex-presidente queniano Uhuru Kenyatta – que está enfrentando acusações de ter cometido crimes de guerra por milhares de mortes e deslocamentos forçados após as eleições quenianas de 2007. Ao defender a soberania do Quênia em um discurso perante o parlamento do país, Uhuru Kenyatta mencionou os planos dos conservadores de deixar a jurisdição da Corte EDH. O Reino Unido possui uma ilustre história de dar importância às questões

de direitos humanos e promover o estado de direito internacionalmente, bem como de chamar a atenção internacional para graves violações – sua retirada da CEDH prejudicaria drasticamente sua credibilidade.

O atual sistema do Reino Unido de proteção de direitos não está completamente imune, mas aguenta ataques excepcionalmente bem. O respeito aos direitos e a soberania parlamentar estão quase perfeitamente em equilíbrio, mas o governo britânico argumenta que quer introduzir um pouco de bom senso no sistema. Bem, bom senso não está permitindo que um político poderoso decida quais questões são importantes; ele não está impedindo que a proteção dos direitos evolua com os avanços científicos e tecnológicos; ele não está obrigando as vítimas no Reino Unido a irem a Estrasburgo exercer seus direitos, ao mesmo tempo em que a assistência judiciária está sendo reduzida; e ele não está colocando em perigo as vidas de cidadãos de outros países, desconsiderando inteiramente a CEDH.

Um pequeno grupo de políticos britânicos acha que os direitos humanos não são importantes, mas cada vez mais pessoas dentro do país e no exterior sabem que este não é o caso. O HRA recebeu o apoio de todos os partidos políticos quando se tornou lei, e todos, exceto uma minoria, se opõem à sua revogação. O crescente consenso é que essa opção é simplesmente insustentável. Temos uma batalha a enfrentar, mas juntos podemos salvar o nosso Human Rights Act.



SHAMI CHAKRABARTI – *Reino Unido*

Shami Chakrabarti é Diretora da *Liberty* (The National Council for Civil Liberties, na sua denominação completa em inglês) desde setembro de 2003. Shami estudou Direito na *London School of Economics*, é chanceler da Universidade de Essex e membro sênior (Master of Bench) da Middle Temple. Em fevereiro de 2014, ela foi nomeada Professora Honorária de Direito da Universidade de Manchester. Seu primeiro livro, “On Liberty”, foi publicado em outubro de 2014 pela editora Allen Lane.

contato: pressoffice@liberty-human-rights.org.uk

Recebido em setembro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License”

NÚMEROS ANTERIORES

• SUR 1, v. 1, n. 1, Jun. 2004

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ

Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Refl 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

FATEHAZZAM

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

RESENA

• 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

DEVIKAPRASAD

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 alentador 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 FOGAÇA 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

NÚMEROS ANTERIORES

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 Fórum 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

GLENDIA MEZAROBBA

Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: O Difícil 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. 8, 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 SCHAAF

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. 8, 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 Vaivém 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

• SUR 16, v. 9, n. 16, Jun. 2012

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 TUFRÓ

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)

NÚMEROS ANTERIORES

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

• SUR 17, v. 9, n. 17, dez. 2012

- **DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS** -

CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO, JUANA KWEITEL E LAURA TRAJBER WAISBICH

Desenvolvimento e Direitos Humanos: Algumas Ideias para Reiniciar o Debate

IRENE BIGLINO, CHRISTOPHE GOLAY E IVONA TRUSCAN

A contribuição dos Procedimentos Especiais da ONU para o Diálogo entre os Direitos Humanos e o Desenvolvimento

LUIS CARLOS BUOB CONCHA

Direito à água: Entendendo seus componentes Econômico, Social e cultural como Fatores de Desenvolvimento para os Povos Indígenas

ANDREA SCETTINI

Por um Novo Paradigma de Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas: Uma Análise crítica dos Parâmetros Estabelecidos pela corte Interamericana de Direitos Humanos

SERGES ALAIN DJOYOU KAMGA E SIYAMBONGA HELEBA

Crescimento Econômico pode traduzir-se em Acesso aos Direitos? Desafios das Instituições da África do Sul para que o Crescimento Conduza a Melhores Padrões de Vida

ENTREVISTA COM SHELDON LEADER

Empresas Transnacionais e Direitos Humanos

ALINE ALBUQUERQUE E DABNEY EVANS

Direito à Saúde no Brasil: Um Estudo sobre o Sistema de Apresentação de Relatórios para os Comitês de Monitoramento de Tratados

LINDA DARKWA

E PHILIP ATTUQUAYEFIO

Matando Para Proteger? Guardas da Terra, Subordinação do Estado e Direitos Humanos em Gana

CRISTINA RĂDOI

A Resposta Ineficaz das Organizações Internacionais em Relação à Militarização da Vida das Mulheres

CARLA DANTAS

Direito de Petição do Indivíduo no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos

• SUR 18, v. 10, n. 18, Jun. 2013

- **INFORMAÇÃO**

E DIREITOS HUMANOS -

SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA

Aaron Swartz e as Batalhas pela Liberdade do Conhecimento

ALBERTO J. CERDA SILVA

Internet Freedom não é Suficiente: Para uma Internet Fundamentada nos Direitos Humanos

FERNANDA RIBEIRO ROSA

Inclusão Digital como Política Pública: Disputas no Campo dos Direitos Humanos

LAURA PAUTASSI

Monitoramento do Acesso à Informação a Partir dos Indicadores de Direitos Humanos

JO-MARIE BURT E CASEY CAGLEY

Acesso à Informação, Acesso à Justiça: Os Desafios da Accountability no Peru

MARISA VIEGAS E SILVA

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: Seis Anos Depois

JÉRÉMIE GILBERT

Direito à terra como Direito Humano: Argumentos em Prol de um Direito Específico à Terra

PÉTALLA BRANDÃO TIMO

Desenvolvimento à custa de Violações: Impacto de megaprojetos nos Direitos Humanos no Brasil

DANIEL W. LIANG WANG E OCTAVIO LUIZ MOTTA FERRAZ

Atendendo os mais Necessitados? Acesso à Justiça e o Papel dos Defensores e Promotores Públicos no Litígio Sobre Direito à Saúde na Cidade de São Paulo

OBONYE JONAS

Direitos Humanos, Extradicação e Pena de Morte: Reflexões Sobre o Impasse Entre Botsuana e África Do Sul

ANTONIO MOREIRA MAUÉS

Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional

• SUR 19, v. 10, n. 18, Dez. 2013

- **POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS** -

DAVID PETRASEK

Novas potências, novas estratégias? Diplomacia em direitos humanos no século XXI

ADRIANA ERTHAL ABDENUR E DANILLO MARCONDES DE SOUZA NETO

cooperação brasileira para o desenvolvimento na África: qual o papel da democracia e dos direitos humanos?

CARLOS CERDA DUEÑAS

Limites e avanços na incorporação de normas internacionais de direitos humanos no México a partir da reforma constitucional de 2011

ELISA MARA COIMBRA

Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Desafios à implementação das decisões da corte no Brasil

CONOR FOLEY

A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias

DEISY VENTURA

Saúde pública e política externa brasileira

CAMILA LISSA ASANO

Política externa e direitos humanos em países emergentes: Reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global

ENTREVISTA COM MAJA DARUWALA (CHRI) E SUSAN WILDING (CIVICUS)

A política externa das democracias emergentes: qual o lugar dos direitos humanos? Um olhar sobre a Índia e a África do Sul

DAVID KINLEY

Encontrando liberdade na China: Direitos humanos na economia política

LAURA BETANCUR RESTREPO

A promoção e a proteção dos direitos

humanos por meio de clínicas jurídicas e sua relação com os movimentos sociais: conquistas e desafios no caso da objeção de consciência ao serviço militar obrigatório na Colômbia

ALEXANDRA LOPES DA COSTA

Inquirição contemporânea: Uma história de perseguição criminal, exposição da intimidade e violação de direitos no Brasil

ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ E VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE

Estudo de caso da Colômbia: Normas sobre aborto para fazer avançar a agenda do Programa de Ação do Cairo

• SUR 20, v. 11, n. 20, Jan/Dez. 2014

PERFIL DE PEDRO PAULO POPPOVIC

"Não criamos a Revista Sur porque tínhamos certezas, mas porque estávamos cheios de dúvidas"

MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC E OSCAR VILHENA VIEIRA

Perspectivas sobre o movimento internacional de direitos humanos no século XXI: As respostas mudam

- LINGUAGEM -

SARA BURKE

O que uma época de protestos globais diz a respeito da eficácia dos direitos humanos como linguagem para alcançar mudanças sociais

VINODH JAICHAND

Após o estabelecimento de normas de direitos humanos, o que virá a seguir?

DAVID PETRASEK

Tendências globais e o futuro da defesa e promoção dos direitos humanos

SAMUEL MOYNE

O futuro dos direitos humanos

STEPHEN HOPGOOD

Desafios para o Regime Global de Direitos Humanos: Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para a mudança social?

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA

Os direitos humanos como meio eficaz para produzir mudanças sociais

ENTREVISTA COM RAQUEL ROLNIK

Sistema de Procedimentos Especiais da ONU é "controlado para não ter efeito"

ENTREVISTA COM PAULO SÉRGIO PINHEIRO

"Fora dos direitos humanos não vejo solução para atender às vítimas"

ENTREVISTA COM KUMI NAIDOO

"O Estado de Direito consolidou todas as injustiças que existiam antes dele"

- TEMAS -

JANET LOVE

Estariamos despoliticando o poder econômico?
A deliberada irresponsabilidade corporativa e a resposta burocrática dos defensores de direitos humanos

PHIL BLOOMER

Os direitos humanos são uma ferramenta eficaz para a mudança social? Uma perspectiva sobre direitos humanos e empresas

GONZALO BERRÓN

Poder econômico, democracia e direitos humanos. Um novo debate internacional sobre direitos humanos e empresas

DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE

Problemas e desafios das organizações e redes de migrações e direitos humanos na Mesoamérica

GLORIA CAREAGA PÉREZ

A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto

ARVIND NARRAIN

Brasil, Índia, África do Sul: Constituições transformadoras e seu papel nas lutas LGBT

SONIA CORRÊA

Potências emergentes: Seria a sexualidade e os direitos humanos um assunto secundário?

CLARA SANDOVAL

Justiça de transição e mudança social

- PERSPECTIVAS -

NICOLE FRITZ

Litígio em direitos humanos na África Austral: Dificuldades em rebater a opinião pública prevalecente

MANDIRA SHARMA

Pondo as leis em funcionamento: Experiências do Advocacy Forum na prevenção da tortura no Nepal

MARIA LÚCIA DA SILVEIRA

Direitos humanos e mudanças sociais em Angola

SALVADOR NKAMATE

A luta pela afirmação dos direitos humanos em Moçambique: Os avanços e os retrocessos

HARIS AZHAR

A luta pelos direitos humanos na Indonésia: Avanços internacionais, impasses internos

HAN DONGFANG

Vislumbrando um futuro democrático na China

ANA VALÉRIA ARAUJO

Desafios de sustentabilidade da agenda de direitos humanos no Brasil

MAGGIE BEIRNE

Estariamos jogando fora o bebê com a água do banho? A dinâmica Norte-Sul na perspectiva do trabalho em direitos humanos na Irlanda do Norte

ENTREVISTA COM MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS

"As particularidades de Cuba nem sempre são identificadas ou compreendidas pelos ativistas de direitos humanos de outros países"

- VOZES -

FATEH AZZAM

Por que devemos ter que "representar" alguém?

MARIO MELO

Vozes da selva no estrado da Corte Interamericana de Direitos Humanos

ADRIAN GURZA LAVALLE

ONGs, direitos humanos e representação

JUANA KWEITEL

Experimentação e inovação em matéria de prestação de contas nas organizações de direitos humanos da América Latina

PEDRO ABRAMOVAY

E HELOISA GRIGGS

Minorias democráticas em democracias do século 21

JAMES RON, DAVID CROW

E SHANNON GOLDEN

Familiaridade com direitos humanos e status socioeconômico: Um estudo sobre quatro países

CHRIS GROVE

Construindo um movimento global para tornar direitos humanos e justiça social uma realidade para todos

ENTREVISTA COM MARY LAWLOR E ANDREW ANDERSON

"O papel das organizações internacionais deve ser apoiar os defensores locais"

- FERRAMENTAS -

GASTÓN CHILLIER E PÉTALLA BRANDÃO TIMO

O movimento global de direitos humanos no século XXI: Reflexões sob a perspectiva de uma ONG nacional de direitos humanos do Sul

MARTIN KIRK

Sistemas, cérebros e lugares silenciosos: Reflexões sobre o futuro das campanhas de direitos humanos

ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK E ANNA TURLEY

Organização de "apoio ao movimento": A experiência da Associação para os Direitos das Mulheres e o Desenvolvimento (AWID)

ANA PAULA HERNÁNDEZ

Apoiando organizações locais: O trabalho do Fundo para os Direitos Humanos Globais no México

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Ativismo em direitos humanos em tempos de saturação cognitiva. Falemos de ferramentas

MALLIKA DUTT E NADIA RASUL

Conscientização digital: Uma análise das oportunidades e dos riscos enfrentados pelos ativistas de direitos humanos na era digital

SOPHEAP CHAK

Influência das novas tecnologias de informação e comunicação no ativismo no Camboja

SANDRA CARVALHO E EDUARDO BAKER

Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

ENTREVISTA COM FERNAND ALPHEN

"Desçam do pedestal"

ENTREVISTA COM MARY KALDOR

"As ONGs não são a mesma coisa que sociedade civil, mas algumas ONGs têm o papel de facilitadoras"

ENTREVISTA COM LOUIS BICKFORD

Convergência para o Centro Global: "Quem define a agenda global de direitos humanos e como"

- MULTIPOLARIDADE -

LUCIA NADER

Organizações sólidas em um mundo líquido

KENNETH ROTH

Por que acolhemos parcerias em direitos humanos

CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO

O futuro dos direitos humanos: Do controle à simbiose

DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH E MANDEEP TIWANA

Rumo a uma sociedade civil multipolar

ENTREVISTA COM EMILIE M. HAFNER-BURTON

"Evitar o uso do poder seria devastador para os direitos humanos"

ENTREVISTA COM MARK MALLOCH-BROWN

"Hoje somos um mundo extremamente multipolar, mas não somente composto por Estados-nação"

ENTREVISTA COM SALIL SHETTY

"Organizações de direitos humanos devem colocar mais o pé no chão" ou como perdemos o bonde

ENTREVISTA COM LOUISE ARBOR

"A solidariedade Norte-Sul é fundamental"

• SUR21, v. 12, n. 21, Ago. 2015

- DOSSIÊ SURDROGAS E DIREITOS HUMANOS -

RAFAEL CUSTÓDIO

ONGs e política de drogas

CARL L. HART

Slogans vazios, problemas reais

LUÍS FERNANDO TÓFOLI

Políticas de drogas e saúde pública

LUCIANA BOITEUX

Brasil: Reflexões críticas sobre uma política de drogas repressiva

JUAN CARLOS GARZÓN & LUCIANA POL

O elefante na sala: Drogas e direitos humanos na América Latina

GLORIA LAI

Ásia: Em defesa de políticas de droga mais humanas e eficazes

ADEOLU OGUNROMBI

África Ocidental: Uma nova fronteira para a política de drogas?

MILTON ROMANI GERNER

Avanços na política de drogas no Uruguai

ANAND GROVER

ONU em 2016: Um divisor de águas

- ENSAIOS -

VÍCTOR ABRAMOVICH

Poderes regulatórios estatais no pluralismo jurídico global

GLENDA MEZAROBBA

Mentiras gravadas no mármore e verdades perdidas para sempre

JONATHAN WHITTALL

A ação humanitária é independente de interesses políticos?

- IMAGENS -

LEANDRO VIANA

Protestos globais: Pela lente dos fotógrafos

- EXPERIÊNCIAS -

KIN-MAN CHAN

Ocupando Hong Kong

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

INÊS MINDLIN LAFER

Filantropia familiar no Brasil

- DIÁLOGOS -

KASHA JACQUELINE NABAGESERA

"Todas as vozes importam"

GERARDO TORRES PÉREZ & MARÍA

LUISA AGUILAR
"Eles têm de nos entregar nossos companheiros com vida"

- VOZES -

ANTHONY D. ROMERO

Vigilância em massa de E-mails: A próxima batalha

DOSSIÊ SUR SOBRE ARMAS E DIREITOS HUMANOS · BRIAN WOOD & RASHA ABDUL-RAHIM · JODY WILLIAMS · CAMILA ASANO & JEFFERSON NASCIMENTO · DANIEL MACK · MAYA BREHM · GUY LAMB · ANNA FEIGENBAUM · THOMAS NASH · MIRZA SHAHZAD AKBAR & UMER GILANI · HÉCTOR GUERRA & MARÍA PÍA DEVOTO · INFOGRÁFICOS · IMAGENS · FUNDAÇÃO MAGNUM · DIÁLOGOS · MARYAM AL-KHAWAJA · ENSAIOS · BONITA MEYERSFELD & DAVID KINLEY · KATHRYN SIKKINK · ANA GABRIELA MENDES BRAGA & BRUNA ANGOTTI · PANORAMA INSTITUCIONAL · KARENINA SCHRÖDER · EXPERIÊNCIAS · MAINA KIAI · VOZES · KAVITA KRISHNAN · SHAMI CHAKRABARTI

Publicado por



CONECTAS
DIREITOS HUMANOS