INGRID VIANA LEÃO

**EXECUÇÕES SUMÁRIAS, ARBITRÁRIAS OU EXTRAJUDICIAIS:
EFETIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU NO BRASIL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADORA: PROFA.DRA. EUNICE APARECIDA DE JESUS PRUDENTE

**FACULDADE DE DIREITO DA USP
SÃO PAULO
2011**

INGRID VIANA LEÃO

**EXECUÇÕES SUMÁRIAS, ARBITRÁRIAS OU EXTRAJUDICIAIS:
EFETIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente.

**FACULDADE DE DIREITO DA USP
SÃO PAULO
2011**

Banca examinadora

*A minha família em Belém do Pará, na pessoa de
minha avó Maria e meu avô Manuel Viana*

AGRADECIMENTOS

O meu sentimento de gratidão é muito forte à Faculdade de Direitos da Universidade de São Paulo, por investir em ensino público e de qualidade em direitos humanos, razão principal para que eu apostasse no deslocamento Belém-São Paulo como um caminho importante no meu amadurecimento profissional, acadêmico e pessoal; decisão tomada em 2005, quando cheguei nessa Faculdade para um curso de pós-graduação *lato senso* em direitos humanos, marca dos rumos do presente e do futuro.

Ao meu pai (*in memoriam*), por tudo que sua ausência é capaz de me ensinar.

A minha mãe, pelo amor incondicional e o respeito as minhas escolhas mesmo que isso signifique saudade.

A minha irmã, por participar da minha vida.

À professora Eunice Prudente pela confiança no projeto de pesquisa e pela amizade que se construiu ao longo desses três anos.

Ao amigo Paulo Henrique de Oliveira, por estar ao meu lado desde quando a realização do Mestrado era apenas um desejo distante da realidade.

À Andreia Barreto, pela escuta companheira e longa amizade.

À Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), pelo lugar que ocupa na minha história com os direitos humanos.

As minhas amigas Jannice e Luma, que conhecem os desafios de sair de Belém e enfrentar a vida e os estudos em São Paulo.

As amigas Tamara, Thaís e Valéria, que representam o CLADEM na minha vida, espaço de aprendizado, amizade e dedicação aos direitos humanos das mulheres.

A todos os amigos que o Mestrado me ofereceu, em especial, agradeço aos amigos William e Tiago, e as amigas Priscila e Camila.

A minha querida amiga Cássia, pela grande ajudar em Recife.

Aos profissionais, ativistas e amigos que conheci no GAJOP, Justiça Global, CEJIL e Conectas, por darem o melhor para esta pesquisa: seu trabalho em defesa dos direitos humanos no Brasil.

À amizade de Bia, Alê, Márcia, Altivo, Igor, Heloisa, Emério e Ailson, capaz de compreender a importância deste momento.

O Cristo do Corcovado desapareceu, levou-o Deus quando se retirou para a eternidade, porque não tinha servido de nada pô-lo ali. Agora, no lugar dele, fala-se em colocar quatro enormes painéis virados às quatro direcções do Brasil e do mundo, e todos, em grandes letras, dizendo o mesmo: UM DIREITO QUE RESPEITE, UMA JUSTIÇA QUE CUMPRA.

(José Saramago, in Livro Terra, de Sebastião Salgado)

RESUMO

O presente trabalho se concentra em um mecanismo da ONU segundo uma temática específica: execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais. Inicialmente, aborda questões correlacionadas à execução sumária presentes nos relatórios da missão da ONU no Brasil, tais como, pessoas atingidas por esta prática, opinião pública e legitimação da violência.. Embora o objeto central da pesquisa seja as recomendações do relator especial da ONU, Philip Alston faz uma avaliação comparativa com observações de outros organismos internacionais de direitos humanos agrupando características sobre a prática de execuções sumárias no Brasil, para, com base nestas informações, compreender o conteúdo das recomendações ao Estado brasileiro. Esse recorte da pesquisa se justificou em função do número crescente de visitas da ONU no Brasil e a prática de execuções sumárias configurar uma violação de direitos humanos que continua a ocorrer mesmo após a abertura democrática, e assim também ser alegação comum no sistema interamericano de direitos humanos e debates sobre Segurança Pública no Brasil. Por último analisa a recepção das recomendações pelo governo brasileiro, indagando seus efeitos, implementação e pressupostos para ampliar sua efetividade contribuindo, com efeito, na promoção dos direitos humanos. A avaliação da efetividade das recomendações é possível somente com estabelecimento de critérios e pressupostos de implementação, análise concreta das ações governamentais e de seu impacto no âmbito interno.

Palavras-Chave: Direitos Humanos. Execuções Sumárias. Sistema ONU. Efetividade. Brasil.

ABSTRACT

The present work focuses on a UN mechanism, on a specific issue: on extrajudicial, summary or arbitrary executions. Firstly, It observes summary execution issues that present in the UN report about Mission to Brazil, such as people affected by this practice, public opinion, legitimacy of violence. Although the central object of research is the UN Special Rapporteur recommendations, Philip Alston, it makes a comparative evaluation on other international human rights bodies observations, to collect characteristics on summary executions practices in Brazil, so, based on this information, understand the content of the recommendations to Brazil state. This angle of research is justified due to the increasing number of visits of the UN in Brazil and the practice of summary executions like a violation of human rights that continues to occur even after the democratic opening, and thus also be common claim in the Inter-American Human Rights System and debates in public security in Brazil. Finally, it analyzes the reception of recommendations by the Brazilian government, impact, implementation and assumptions to expand their effectiveness by contributing, in effect, the promotion of human rights. The evaluation of the recommendation's effectiveness is possible under criteria and conditions for implementation, concrete analysis of government actions and their impact on the domestic level.

Keywords: Human Rights, Extrajudicial Execution, UN System, Effectiveness, Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CAT** – Comitê contra a Tortura
- CDC** – Convenção de Direitos da Criança
- CDH** – Comissão de Direitos Humanos
- CEDAW** – Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
- CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CIEDR** – Comissão Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial
- CIJ** – Corte Internacional de Justiça
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito
- DUDH** – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- ECOSOC** – Conselho Econômico e Social
- IML** – Instituto Médico Legal
- MNDH** – Movimento Nacional de Direitos Humanos
- MP** – Ministério Público
- OEА** – Organização dos Estados Americanos
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PIDCP** – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
- PIDESC** – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- PNDH** – Programa Nacional de Direitos Humanos
- PROVITA** - Programa de Assistência às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
- RENAESP** – Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública
- SDDH** - Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
- SEDH** – Secretaria Especial de Direitos Humanos
- SENASP** – Secretária Nacional de Segurança Pública
- STJ** – Superior Tribunal de Justiça
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- TPI** – Tribunal Penal Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
I EXECUÇÕES SUMÁRIAS, ARBITRÁRIAS OU EXTRAJUDICIAIS: VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	22
1 Complexas características das execuções sumárias	23
1.1 Definições e proteção contra a violência	23
1.2 Pessoas atingidas e questões de fundo.....	36
1.2.1 Conflito agroambiental, mortes e violência no campo.....	38
1.2.2 Defensores e defensoras de direitos humanos e testemunhas ameaçadas	43
1.2.3 Morte de “indesejáveis” no Brasil	47
2. A VIOLÊNCIA COMO AÇÃO ESTATAL (I)LEGÍTIMA – CASO COMPLEXO DO ALEMÃO	52
2.1 Guerra contra o tráfico: “Complexo do Alemão, Faixa de Gaza carioca”	52
2.2 Introdução à violência (legítima e ilegítima).....	57
2.3 Mídia e “opinião pública”: questionamentos arendtianos	60
2.3.1. Morte de inocente	69
2.3.2 Morte de não inocentes.....	70
II RECOMENDAÇÕES AO BRASIL: GARANTIA, PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	72
1 OS CAMINHOS DA DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA ONU :CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	73
2. RECOMENDAÇÕES AO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA	79
2.1 Métodos de controle: elaboração e apresentação de recomendações da ONU.....	81
2.1.1 Missão da ONU no Brasil, preocupações e recomendações.....	81

2.1.2 Cartas de alegação e apelos urgentes	99
2.2.3 Participação do Brasil nos Comitês da ONU, recomendações sobre execuções sumárias.....	100
2.1.4 Revisão Periódica Universal (RPU).....	106
2.2 Métodos de controle no Sistema Regional: recomendações que atingem as execuções sumárias.....	107
3 RECOMENDAÇÕES DA ONU AO BRASIL: LOCALIZAÇÃO DE COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL	119
 III (IN)EFETIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU: COMPROMISSOS, AÇÕES E POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS	125
1 CONDIÇÕES PARA EFETIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU	126
1.1 Critérios para avaliar a efetividade das recomendações.....	126
1.1.1 Objetivos e efetividade dos procedimentos especiais: debates e propostas na ONU	126
1.1.2 Implementação e efetividade: breves anotações.....	133
1.2 Cooperação com os procedimentos especiais.....	137
1.2.1 Antes, durante e depois da visita do Relator	137
1.2.2 A compreensão da missão da ONU: além do convite aberto	140
1.2.3 Difusão das recomendações (Recomendação n. 100)	143
1.2.4 Comunicações individuais: breves observações.....	146
2 IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS SEM DISCRIMINAÇÃO	149
2.1 Mecanismos e políticas no âmbito local.....	149
2.1.1 Ações nacionais segundo objetivos.....	151
3. MISSÃO DA ONU NO BRASIL: PRÁTICA E POSSIBILIDADES.....	160

CONCLUSÕES.....	166
REFERÊNCIAS	175
ANEXOS.....	203
ANEXO A - Recomendações da ONU sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais e questões de fundo.....	203
ANEXO B- Recomendações da Comissão Interamericana	213

INTRODUÇÃO

Deflui-se, sem esforço, já pelo título entabulado pelo trabalho a ser apresentado nas próximas páginas, que a pesquisa, em termos gerais, atine às recomendações das Nações Unidas para o Brasil, na espécie, referentes às execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais. Antes de esmiuçar os objetivos, questionamentos e parâmetros metodológicos regenciais da investigação proposta, convém lembrar que a possibilidade de estudar as recomendações dos organismos internacionais de direitos humanos se dá em função da crescente participação do Estado brasileiro no sistema de proteção internacional de direitos humanos, bem como por meio da adesão a tratados internacionais em âmbito global ou regional.

A participação do Estado brasileiro no sistema de proteção dos direitos humanos ganhou evidência por meio de diferentes ações que marcam a relação entre Brasil e ONU. Além da ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, o Brasil apresenta informes aos Comitês da ONU, recebe visitas *in loco* de relatores especiais e é membro do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

A preocupação do Estado brasileiro com os direitos humanos foi favorecida pela abertura democrática operada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, entre outros avanços em matérias de direitos humanos, lançou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III) e a prevalência dos direitos humanos como princípio regente nas relações internacionais (art. 4º, II). A ruptura consagrada pela Constituição de 1988, marco institucional legislativo, justifica o fato de o crescimento do movimento de direitos humanos no Brasil ter se intensificado, sobretudo a partir da década de 1990.

Especificamente em relação aos tratados de direitos humanos, estes continuam a ser negociados e estabelecidos, não se esgotando, assim, a adesão aos tratados internacionais; entretanto, pode-se lançar o ano de 1992 como marco na adesão aos tratados pelo Brasil, com a ratificação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais e da Convenção Americana.

Quanto à participação nos Comitês da ONU, o Brasil já enviou informes iniciais e periódicos, após a abertura democrática, e tem participando das sessões da ONU, em média a cada três anos.

As denúncias de violações de direitos humanos no Brasil já chegavam aos Procedimentos Especiais da ONU antes da Constituição de 1988 – condicionadas pela adesão do País à Carta da ONU, condição para acesso de casos no sistema extraconvencional –, mas foi apenas uma década após ratificar os dois Pactos que o Brasil intensificou a recepção de missões de relatores especiais da ONU. Foi depois de 2001 que a participação brasileira nesses mecanismos especiais se intensificou favorecida pelo convite aberto (*standing invitation*) aos procedimentos especiais, com a missão no País de até dois relatores por ano, inclusive a mesma Relatoria temática, como foi o caso da Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais. De 1995 a 2010, quinze relatores especiais visitaram o País, entre estes, treze já apresentaram relatórios com, 217 recomendações,¹ número que vai aumentar quando a Relatoria Especial da ONU sobre as formas contemporâneas de escravidão² apresentar o informe da missão no Brasil ao Conselho de Direitos Humanos, bem como a Relatoria Especial sobre Direitos Culturais (visita em novembro de 2010).

Somadas as recomendações das relatorias entre os anos de 1995 e 2010 às recomendações dos Comitês da ONU, tem-se um total de mais de 350 recomendações sobre direitos humanos ao Brasil. Estas, direta ou indiretamente, relacionam-se à violência. Merecem destaque, ainda, a Relatoria sobre tortura e outras formas de tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante (*Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 2001) e a Relatoria sobre execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais (*Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, 2004, 2007), que trabalham a violência institucional.

O expressivo número de recomendações e a importância dos direitos humanos afetos encorajam, por si, a investigação de seus elementos, e principalmente, de seus resultados e efetividade. É oportuno memorar que, na ausência do cumprimento das obrigações internacionais do Estado em matéria de direitos humanos, é possível acionar o sistema internacional de proteção dos direitos humanos para exigir sua implementação por meio de diferentes métodos: petições ou comunicações, relatórios ou investigação. Métodos estes que são determinados pelo tipo de mecanismo que se pretende acionar e que divergem

¹ Ver levantamento das recomendações da ONU ao Brasil em GAJOP. *Direitos humanos internacionais: construção de bases para o monitoramento das recomendações da ONU ao Brasil*. Recife: dhINTERNACIONAL – GAJOP, 2010.

² A relatora Gulnara Shahinian visitou o Brasil de 17 a 28 de maio de 2010.

quanto ao seu alcance e funcionamento.

Diante da extensa relação do Brasil com as Relatorias Especiais, a proposta inicial da presente investigação buscou relacionar o trabalho da Relatoria com a proteção e a garantia de direitos no plano interno, delimitada ao tema “execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais”, o qual, dada sua correlação direta com os direitos humanos – e, assim, com os próprios objetivos da Organização das Nações Unidas –, figura como objeto central, do Sistema de Proteção dos Direitos Humanos.

O tema (enfoque) epistemologicamente pinçado é o fito principal de uma Relatoria Especial da ONU: *Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, na forma de mandatos por questões. Essa Relatoria realizou missão no Brasil por duas vezes, em específico, nos anos de 2003 (visita de Asma Jahangir) e 2007 (visita de Philip Alston). Ao final das visitas, com base nas informações de campo colhidas (*fact-finding*) pelos relatores, foram apresentadas ao Brasil recomendações que buscam aprimorar as instituições, mecanismos e políticas de direitos humanos. São recomendações específicas ou gerais que indicam ações ao Estado brasileiro referentes às execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais.

Tais recomendações e questões diretamente relacionadas às execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais fornecem o conteúdo principal desta dissertação, cujo objetivo geral é, com foco na proteção dos direitos humanos segundo uma perspectiva temática, centrada em um mecanismo especial do atual Conselho de Direitos Humanos da ONU, conhecer as ações despendidas pelo Estado brasileiro em resposta às execuções extrajudiciais após as recomendações de Philip Alston (segunda missão) para, como objetivo específico auscultar o grau de efetividade dessas recomendações.

Assim, trata-se de uma pesquisa ligada ao estudo do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos – Sistema Global –, perpassando as características e os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ramo este com foco na proteção da pessoa humana e que surgiu com o objetivo precípua de proteger as vítimas de violações dos direitos humanos, propósito que o diferencia do direito internacional clássico, porquanto, diferentemente deste, permite a relativização da soberania estatal primando por direitos subjetivos individuais.

Com isso, este trabalho divide-se em três capítulos, em que o primeiro expõe definições sobre execuções sumárias, suas características e os direitos humanos

correlacionados, segundo o contexto brasileiro. A preocupação com os direitos envolvidos se dá em função da ideia de que esse tipo de violência está ligado à conduta individual de um agente do Estado ou de que o único direito humano que essa violência atinge seria referente ao que se costuma conceber como direitos civis (vida e integridade física), o que simplifica a realidade dessas mortes e não permite compreender o conteúdo complexo e inter-relacionado das recomendações da ONU. Importa, sobretudo, mencionar questões de fundo, como o perfil das vítimas de assassinatos, com características de execuções extralegais, para perceber a complexidade do tema e compreender o conteúdo das recomendações ao Brasil.

As recomendações de Philip Alston, apresentadas deste o primeiro capítulo, principalmente aquelas relacionados a operação Complexo do Alemão em 2007, agregam ao relatório da missão um conjunto de análises do *expert* sobre a realidade brasileira e sobre o modelo de policiamento adotando no País. Comparativamente, Asma Jahangir (2004) menciona que a violência atinge de maneira diferenciada as pessoas de baixa renda no Brasil. Alston (2008) analisa mais especificamente grandes operações policiais no Rio de Janeiro, como exemplo de que execuções sumárias estão sendo praticadas com a autorização e planejamento do Estado brasileiro (Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, no caso). Com isso, o tema se torna forte, atual e com proporções que buscam legitimação do Poder Público. Essas preocupações foram divididas em temas centrais para que fosse possível o entendimento dos objetivos das recomendações da ONU e qual contexto pretendem atingir.

O relator também inclui no relatório da missão considerações sobre aquiescência de agentes públicos e setores da sociedade brasileira sobre a violência perpetrada por agentes estatais. Assim, uma análise pontual sobre opinião pública encontrou no pensamento Hannah Arendt uma base complementar para discussão. A reflexão arendtiana sobre a importância da comunicação e a formação da opinião pública para o extermínio dos “indesejáveis” ao regime totalitário alemão contribui na compreensão das execuções sumárias no Brasil.

O segundo capítulo complementa (e corrobora) as informações de Philip Alston com recomendações de outros mecanismos de proteção dos direitos humanos. Embora a proposta de pesquisa seja construída, em essência, a partir das visitas (2003 e 2007) e informes de Asma Jahangir (E/CN.4/2004/7/Add.3, 2004) e de Philip Alston

(A/HRC/11/2/Add.2, 2008), outros mecanismos da ONU também foram fontes de pesquisa (Relatorias, Revisão Periódica Universal e Comitês/*Treaty Body*, bem como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos de maneira subsidiária); assim, uma análise comparativa entre as recomendações da relatoria sobre execuções sumárias e outros mecanismos foi um caminho para aprofundar o tema e perceber as semelhanças existentes entre as recomendações dentro de um conjunto geral. Esse levantamento buscou considerar as novas abordagens apresentadas pelas recomendações de Philip Alston e fortalecer o conteúdo das mais antigas, também agrupadas segundo seus objetivos e semelhanças. Ressalte-se que a exposição feita também busca explicar a relação entre sistema regional e global.

Por seu turno, o terceiro e último capítulo trata objetivamente de como as recomendações da ONU são recebidas no âmbito nacional, isso como condição para compreender o grau de efetividade das recomendações de Philip Alston ao Brasil, além de outras respostas sobre a cooperação do Brasil com os Procedimentos Especiais. -

A análise da efetividade das recomendações do Sistema das Nações Unidas ou de outra organização internacional envolve uma perspectiva de leitura dos fatos, diante dos quais se estabelece a conexão entre a realidade: práticas de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudicial. Trata-se de uma leitura sistematizada da mudança de comportamento no âmbito doméstico com base na relação do Estado-parte a determinado mecanismo. Este proceder demanda conhecimento dos fatores internos – instituições nacionais, atores e políticas – que impedem ou facilitam a implementação de ação proposta pelo sistema, no caso, pelas recomendações. A mobilização dos atores envolvidos em torno da implementação de uma ação é um passo importante da efetividade de um mecanismo, que tem seu valor agregado a outros elementos, os quais buscam, principalmente, favorecer o cumprimento da recomendação, enfoque este particularmente apresentado no capítulo em referência.

Nota propedêutica

Nossa aproximação com o tema execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, bem como outros temas que esse tipo de violência repercute – defensores de direitos humanos, conflitos agroambientais e tortura, por exemplo –, vem desde os trabalhos

realizados junto à Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH),³ em relação à denúncias que descreviam mortes de civis por policiais sem investigação do homicídio, com base na justificativa de “resistência à prisão”, o que conduziu a reflexão sobre essa prática institucional no Estado do Pará e no Brasil. Esta ONG organizou e acompanhou a missão de Asma Jahangir, além de contribuir com o envio de informes de violações de direitos humanos no Brasil e no Estado do Pará às Nações Unidas, fato que incentivou a pesquisa acadêmica sobre as execuções sumárias.⁴

Durante a pesquisa de Mestrado, a aproximação com organizações de direitos humanos e com o projeto Monitoramento das Recomendações da ONU,⁵ iniciativa da Organização GAJOP (Recife/PE), reforçou a importância do tema e ratificou⁶ como a questão das recomendações da ONU é ainda bastante recente. O monitoramento apresenta-se com uma fase desafiadora para a sociedade civil, e ganha uma dimensão de pressão política, conferindo sentido real à visita de um relator da ONU ou ao monitoramento de uma convenção por um comitê da ONU.

Metodologia: esclarecimento sobre termos, fontes e materiais

Atentos para a correta delimitação do tema e manuseio das informações e termos, Cumpre ressaltar que o Brasil participou de diálogo construtivo no Conselho de Direitos Humanos em 2009, quando Philip Alston apresentou o relatório da missão publicado em agosto de 2008, um ano após a missão *in loco* (2007). Diante desse contexto e considerando os distintos interstícios que envolvem a Relatoria e suas respectivas recomendações, este trabalho fará referência ao ano da publicação oficial (2008). Ainda, no mesmo propósito esclarecedor, insta informar que será utilizado o número do parágrafo do documento para indicar o conteúdo referido, analisado, o que não se confunde com o número das recomendações, embora, nos relatórios estas sejam apresentadas seguindo a

³ ONG com atuação no Estado do Pará desde 1977. Entre suas linhas de atuação jurídica e social, também desenvolve atividades no plano do direito internacional dos direitos humanos, por meio do acesso aos mecanismos e instrumentos do Sistema Global e Regional de proteção dos direitos humanos.

⁴ Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP), para obtenção do título de Especialista em Direitos Humanos, sob orientação do Prof. Dr. André Carvalho Ramos, com o título: “Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais: visita da ONU ao Brasil” (São Paulo, 2006).

⁵ Participação no Seminário sobre Indicadores para o Monitoramento Internacional em Direitos Humanos, organizado pelo GAJOP, em Recife, de 20 a 22 de novembro de 2008.

⁶ Estivemos como colaboradora do DHI/GAJOP para desenvolver proposta de sistematização das recomendações da ONU ao Brasil, em janeiro e fevereiro de 2009, em Recife (PE).

numeração sequencial dos parágrafos inaugurada desde o limiar do documento.

Após pesquisa documental de todas as recomendações da ONU ao Brasil, um panorama do conteúdo das recomendações foi enriquecido com o trabalho junto ao projeto Monitoramento das Recomendações da ONU, promovido pela organização GAJOP e pelo banco de dados que disponibiliza as recomendações em língua portuguesa, organizado por mecanismo da ONU.⁷ Com base nas informações disponíveis nesse espaço e em outros materiais de apoio,⁸ a pesquisa das recomendações da ONU seguiu um enfoque temático – execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais. A pesquisa também foi beneficiada diretamente pelo material produzido por ocasião da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que, além de disponibilizar a tradução de algumas recomendações, apresentou os informes oficiais do Brasil aos Comitês e elaborou um quadro comparativo sobre ações do Brasil.

O portal especializado, do Projeto Monitoramento Internacional das Recomendações da ONU, disponibiliza todas as recomendações de Comitês (217 recomendações) e Procedimentos Especiais (235 recomendações) traduzidas em português.⁹ O estudo desses documentos permitiu fazer um cruzamento de informações a partir do informe de Philip Alston, com base nas recomendações, dividindo-as por temática, que podem ser conhecidas *in totum* em documento anexo. O preparo em pesquisar tais documentos foi favorecido pelo suporte dado pelo CLADEM, por meio de atuação específica na área de monitoramento, que, além de propiciar suporte técnico, viabiliza o engajamento de seus membros na apresentação de informes alternativos aos Comitês, bem como estudar estratégias de litígio internacional. Ademais, a experiência de assistir à *expert* Silvia Pimentel nas atividades do Comitê CEDAW (2006/2007) permitiu conhecer mais profundamente o funcionamento da ONU e outros temas atuais que interferem no desenvolvimento desta dissertação, como a Reforma da ONU e os Comitês de Tratados.

Registre-se que os informes oficiais aos Comitês, bem como a lista de questões, são

⁷ MONITORAMENTO DHI. Disponível em: <<http://www.monitoramentodhi.org>>. Acesso em: 26 abr. 2010.

⁸ CONECTAS Direitos Humanos: O Brasil na ONU, *Anuário Brasil 2009/2010*. São Paulo, ago. 2010; CONECTAS Direitos Humanos: O Brasil na ONU, *Anuário Brasil 2008/2009*. São Paulo, ago. 2009; CONECTAS Direitos Humanos: o Brasil na ONU, *Anuário 2007*. São Paulo, ago. 2007; NEW YORK UNIVERSITY OF LAW. The project on extrajudicial executions. Disponível em: <www.extrajudicialexecution.org>. Acesso em: 15 abr. 2010.

⁹ Estivemos no Programa DHI em dois momentos distintos desta pesquisa. De janeiro a fevereiro de 2009 e de março a junho de 2010.

fontes oficiais sobre ações do governo brasileiro em matéria de direitos humanos, sendo de grande importância para orientar a pesquisa de campo. As informações oficiais do Estado brasileiro nesses documentos servem de base comparativa para análise das ações identificadas e expostas no Capítulo III.

Convém destacar que seminários que contaram com a apresentação de representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas, membros da ONU ou especialista na área foi uma excelente fonte de informação, de acesso a materiais e de conhecimento sobre avanços e desafios do trabalho com os mecanismos da ONU.

Assim, não se pode deixar de registrar a oportunidade de aprendizado ofertada em eventos promovidos pela OMCT, GAJOP e Conectas, os quais auxiliaram com indicação de bibliografia e ainda propiciaram o debate em torno dos desafios do Sistema ONU.

A pesquisa bibliográfica contou com o auxílio do sistema de busca e acesso a revistas internacionais da biblioteca da Faculdade de Direito do Largo São Francisco e foi enriquecida com visita às bibliotecas da UFSC, UERJ e PUC-Rio, bem como aos acervos disponibilizados por organizações não governamentais – GAJOP e Justiça Global.

Entrevistas semiestruturadas realizadas pessoalmente com representantes de organizações de direitos humanos envolvidos na visita do relator e que atuam diretamente com o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos¹⁰ ou acompanharam casos ou a relação do Brasil com a ONU (GAJOP¹¹, CEJIL¹², Justiça Global¹³ e Conectas¹⁴), formam fontes adicionais de dados sobre a missão da ONU no Brasil. Isso também pode-se dizer da entrevista realizada pessoalmente com representante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos¹⁵, o que permitiu solucionar dúvidas e ampliar a visão sobre a agenda de trabalho do governo brasileiro com o Sistema Internacional de Direitos Humanos.

No que diz respeito a ações identificadas como seguimento das recomendações da

¹⁰ A participação no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos não se resume a essas ONGs no Brasil.

¹¹ Entrevista realizada pessoalmente com Luís Emanuel, Coordenador do Programa de Direitos Humanos Internacionais (DHI), em Recife, em 1º de junho de 2010.

¹² Entrevista realizada pessoalmente com Beatriz Affonso, Coordenadora do CEJIL Brasil, no Rio de Janeiro, em 03 de agosto de 2010.

¹³ Entrevista realizada pessoalmente com Renata Lira e Camilla Ribeira da Justiça Global, no Rio de Janeiro, em 03 de agosto de 2010.

¹⁴ Entrevista realizada pessoalmente com Camila Asano, Programa Sul Global na Conectas, em São Paulo, em 30 de novembro de 2010.

¹⁵ Entrevista realizada pessoalmente com Cristina Cambiaghi, da Assessoria Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), em Brasília, em 17 de setembro de 2010.

ONU, Philip Alston apresentou um relatório atual, em que aponta o *status* de implementação das recomendações no Brasil e sua avaliação. Além de ser uma fonte sobre ações estatais, mostrou-se útil na percepção dos critérios utilizados para se avaliar a implementação e, por conseguinte, as possibilidades de reflexão sobre a efetividade dessas recomendações em âmbito local. Registre-se que esta pesquisa não buscou produzir dados sobre mortes realizadas por agentes do Estado, mas, sim, saber o que o Estado tem feito para combater as mortes denunciadas tanto pelas organizações internacionais quanto pelas organizações de direitos humanos ou centros de pesquisa. Os dados produzidos por essas instituições foram utilizados para contextualizar a prática de execuções extrajudiciais.

CAPÍTULO I

EXECUÇÕES SUMÁRIAS, ARBITRÁRIAS OU EXTRAJUDICIAIS: VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Internacionalmente, execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais é expressão, utilizadas para se referir à violação¹⁶ de um conjunto de direitos reconhecidos como direitos humanos – com ênfase ao direito à vida, incluindo integridade física, e ao devido processo legal – por ação ou participação de agentes do Estado. A complexidade das execuções sumárias ou extralegais, muitas vezes, implica outros crimes de lesa humanidade, como a tortura e os desaparecimentos forçados, que devem ser considerados para ampliar a compreensão dos direitos humanos atingidos.

Note-se que não existe definição específica em tratado internacional. O desenvolvimento do tema e sua abrangência têm sido fixados no âmbito das atividades dos Procedimentos Especiais da ONU, mediante um mandato intitulado *Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais*. Conhecer essa Relatoria temática permite compreender as circunstâncias que definem essa violação de direitos humanos. Dessa maneira, o mandato da Relatoria da ONU, suas recomendações e os documentos aprovados no âmbito do organismo Nações Unidas em torno do assunto formam as bases de referência deste capítulo.

Os informes da Relatoria trazem também questões sobre discriminação e ações violentas, como a operação policial no Complexo do Alemão (2007), no Rio de Janeiro, considerado pelas autoridades brasileiras como um “modelo” a ser seguido, o que desencadeou críticas e recomendações que buscam responder às circunstâncias apresentadas por esse caso. O tratamento dessas situações pela mídia impressa é um exemplo de que, não raramente, há uma perspectiva jornalística no sentido de “legitimação” da violência policial no País no que diz respeito ao reforço de algumas

¹⁶ “El concepto de violación de derechos humanos se define en el ámbito, y solo en ese ámbito, del Derecho internacional de los derechos humanos, de las obligaciones que este impone y de los destinatarios de dichas obligaciones. Así, son violaciones de derechos humanos todas las acciones, extralimitaciones y omisiones con la cuales se desconocen obligaciones y prohibiciones impuestas por los tratados que forman parte del Derecho internacional de los derechos humanos” (LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. *Justicia para la dignidad: la opción por los derechos de las víctimas*. Bogotá: PCS, 2009, p. 78).

“categorias de pessoas” não merecedoras do exercício de direitos fundamentais por passarem a fazer parte de “grupos indesejáveis”.¹⁷ Assim, o papel da imprensa sobre a violação dos direitos humanos se apresenta como um estudo pontual e necessário, justificado pela difusão desproporcional da ideia de direitos humanos como defesa de bandidos, em vez de informar sobre os direitos humanos como uma questão de cidadania – no Caso Complexo do Alemão, notícias que reforçam uma política de “guerra contra o crime”.

Ao considerar execuções sumárias como assassinatos cometidos por agentes do Estado quando ultrapassam os limites do uso da força (os casos restringem-se à ação policial) em situações em que não seja possível aplicar o instituto da legítima defesa ou aceitar que se trata de estrito cumprimento do dever legal, foram selecionados alguns casos emblemáticos de violação dos direitos humanos que tiveram considerável repercussão na imprensa nacional, a fim de indicar qual o tratamento dado por esta, a defesa do Estado e, posteriormente, algumas conclusões fundamentadas no pensamento de Hannah Arendt sobre comunicação e opinião pública.

1 COMPLEXAS CARACTERÍSTICAS DAS EXECUÇÕES SUMÁRIAS

1.1 Definições e proteção contra a violência

Por muito tempo, as execuções sumárias ou arbitrárias estavam em uma discussão mais ampla em direitos humanos nas Nações Unidas, sob o título *Desaparecimentos e execuções sumárias*, com base nos informes da Subcomissão para Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias. No decorrer dos anos, os relatórios da Subcomissão revelaram exemplos crescentes de casos sob alegações de execuções sumárias, levando à necessidade de especializar a atuação da ONU diante desses casos, o que ocorreu com a criação da Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais.

O mandato da Relatoria, estabelecido em 1982, é também consequência das atividades do grupo de trabalho sobre *Desaparecimentos forçados ou involuntários* –

¹⁷ Hannah Arendt, ao falar dos “indesejáveis” que devem ser banidos da sociedade alemã na Segunda Guerra Mundial, leva-nos a refletir sobre os “indesejáveis” da sociedade brasileira, em que, não mais diante de campos de concentração, temos a prática de execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais, especialmente com a atuação de grupos de extermínio (assassinato de crianças, pobres, moradores de favelas, sem-teto e outros grupos estigmatizados) e da polícia.

Resolução n. 20 (XXXVI), de 29 de fevereiro de 1980, e pela Resolução 1982/29, a qual recomendou que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) requeresse ao presidente da Comissão a indicação de um especialista para submeter um relatório detalhado à Comissão, na 39ª sessão, sobre a ocorrência e extensão das práticas de execuções sumárias ou arbitrárias, com suas conclusões e recomendações, o que influenciou a adoção da Resolução 1982/35, estabelecendo o mandato da Relatoria Especial.

O mandato foi renovado diversas vezes, e uma das importantes alterações ocorreu com a Resolução 1992/72, em que a Comissão de Direitos Humanos – em funcionamento até 2006¹⁸ – renovou o mandato do relator especial e alargou o título do mandato para incluir “extrajudicial”, bem como execuções “sumárias ou arbitrárias”. Essa mudança indica que os membros da Comissão adotaram a ampliação do mandato em execuções, de forma a incluir todas as violações ao direito à vida, garantido nos instrumentos internacionais de direitos humanos.

Lindgren Alves, ao explicar o funcionamento das Relatorias Temáticas, menciona o significado desses termos na Relatoria:

A expressão “execuções sumárias ou arbitrárias” é utilizada nas Nações Unidas com duas acepções distintas. A primeira diz respeito à aplicação da pena de morte pelos Estados sem o cumprimento das obrigações internacionalmente reconhecidas, tais como o direito a julgamento justo e imparcial, o direito a recurso contra a sentença, a possibilidade de apelar por perdão ou comutação da pena. A segunda acepção se refere a execuções extrajudiciais ou extraleais, qualificadas pelo Sexto Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes como “assassinato cometido ou tolerado pelos Governos”.¹⁹

Acrescente-se o fato de que a perda arbitrária da vida²⁰ não se relaciona apenas ao

¹⁸ A Comissão de Direitos Humanos era o principal órgão da ONU em matéria de direitos humanos. Com os debates em torno do que se habituou chamar de “reforma da ONU”, um novo órgão assimilou as atividades da Comissão, com o *status* de se reportar diretamente à Assembleia Geral da ONU em vez do ECOSOC. Sobre reforma da ONU e as mudanças trazidas pelo Conselho de Direitos Humanos, ver SHORT, Katherine. Da comissão ao conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 9, 2008.

¹⁹ LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 18.

²⁰ “En este contexto, la CIDH ofrece una definición de arbitrariedad de gran sencillez y relevancia: El

devido processo legal, visto que uma sentença de morte legal também pode ser considerada arbitrária quando não respeitar os critérios mínimos de tolerância de sua existência, como a idade de 18 anos para receber pena como tal, considerando apenas o delito em detrimento das características do autor do crime.²¹

Apesar de esclarecidas as circunstâncias em que se empregam esses termos – “extrajudicial”, “sumário” ou “arbitrário” –, a própria Relatoria tem defendido que estes não devem ser compreendidos de maneira individualizada. Embora os termos desempenhem papéis importantes na evolução histórica do mandato, hoje dizem relativamente pouco sobre a natureza real dessas questões.²²

Assim, esse mecanismo temático, desde sua criação, contextualiza a prática de violação de direitos humanos no mundo e esclarece os elementos que configuram as execuções extralegais diante da ausência de definição expressa em tratados internacionais. O mandato é complexo, por incluir violações de normas de direitos humanos e direito humanitário, além de considerar diferentes situações – assassinatos por policiais, morte sob custódia, assassinatos de civis em conflitos armados e assassinatos por forças privadas sem adequada investigação ou persecução por parte das autoridades responsáveis – como esclarece o próprio relator da ONU.²³

As execuções extralegais são assim identificadas de acordo com o contexto em que o homicídio ocorre, relacionando a forma e a autoria do crime, em termos gerais, e se apresentado como violação de direitos humanos consagrados em tratados internacionais.²⁴ O fato de não existir um tratado internacional que defina a expressão não implica a ausência de proteção dos direitos humanos vulnerabilizados – vida, integridade física e

artículo 31(1) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que los tratados deben interpretarse ‘de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin’. El sentido corriente del término ‘arbitrario’ connota una acción o decisión que se basa en una selección u opción aleatoria o conveniente y no en la razón o la naturaleza” (O’DONNELL. Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Bogotá, abr. 2004, p. 155).

²¹ O’DONNELL. Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos...*, cit., p. 153.

²² E/CN.4/2005/7, par. 6

²³ A/HRC/11/2 Add.5, par. 3.

²⁴ O Pacto de Direitos Civis e Políticos e as Convenções de Direitos Humanos no plano regional (americano, europeu, africano) garantem que ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente. Os Princípios para Prevenção e Investigação Eficazes de Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, adotados pelo Conselho Econômico e Social (Resolução n. 1989/65), em seu texto original apresentam o termo “extralegal” (*effective prevention and investigation of extra-legal, arbitrary and summary executions*), porém não especificam o seu significado.

devido processo legal. A proteção ao direito à vida nos tratados internacionais – arts. 2º e 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH); arts. 4º, 6º, 14 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP); e art. 37 da Convenção pelos Direitos das Crianças – é também uma das bases da proteção contra as execuções sumárias e que igualmente fundamenta o desenvolvimento do mandato da relatoria, somados a outros princípios gerais do Direito – Princípios para Prevenção Eficaz e Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias ou Sumárias;²⁵ Princípios Básicos sobre Uso da Força e Armas; Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder; e Estatuto de Roma.

No Brasil, um bom trabalho se propõe a recopilar o tema das execuções – organizado com o intuito de apresentar à comunidade internacional e à ONU a situação das execuções sumárias no Brasil – e define execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais nos seguintes termos:

... Afinal, o que são Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, a não ser todo e qualquer homicídio praticado por força de segurança do Estado (policiais, militares, agentes penitenciários, guardas municipais) ou similares (grupo de extermínio, justiceiros), sem que a vítima tenha tido a oportunidade de exercer o direito de defesa num processo legal regular, ou, embora respondendo a um processo legal, a vítima seja executada antes do seu julgamento ou com algum vício processual; ou, ainda, embora respondendo a um processo legal, a vítima seja executada sem que lhe tenha sido atribuída uma pena capital legal.²⁶

No mesmo sentido, Blanc²⁷ afirma que é possível compreender que se trata de ações que variam desde a morte conduzida por um tribunal especial, sem o conhecimento de garantias processuais (execução extrajudicial); as execuções arbitrárias, realizadas no decorrer do exercício das funções das forças de segurança do Estado ou por grupos paramilitares; até a morte sob custódia, em que pessoas nos estabelecimentos prisionais falecem em consequência de torturas, violência carcerária ou negligência deliberada na

²⁵ Resolução 1989/n. 65, de 24 de maio de 1989.

²⁶ PIOVESAN, Flávia et al. *Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais: uma aproximação da realidade brasileira*. Recife: GAJOP, 2001, p. 16.

²⁷ Cf. BLANC ALTEMIN, Antonio. *La Violación de los derechos humanos fundamentales como crime internacional*. Bosch Casa: Barcelona, 1991.

prestação de auxílio aos presos.

Em regra, todo homicídio é extralegal, uma vez que a pena de morte é medida excepcional no Brasil. No entanto, para que um homicídio seja considerado uma execução extralegal, é preciso analisar circunstâncias bem específicas: a) ação ou participação de agente público; b) ausência de circunstâncias que sejam excludentes de ilicitude – legítima defesa ou cumprimento do dever legal; c) situação de vulnerabilidade da vítima ou impossibilidade de defesa; d) o homicídio doloso com o propósito de castigar por atividade, condição pessoal ou social, que pode ser ideológica ou por ato atribuído à vítima.²⁸

A Relatoria Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais trabalha sob essa perspectiva para definir a abrangência de seu mandato; porém, acrescenta assassinatos cometidos por particulares quando da ausência do Estado em investigar e punir o crime.²⁹

Na análise dessas circunstâncias citadas, o uso da força pelos agentes do Estado é um limite a ser observado para transfigurar a ação legal de um policial ou agente penitenciário, por exemplo, em violação de direitos humanos³⁰ e em execução extralegal. Os limites do uso legítimo da força já se apresentam por um consenso mínimo reconhecido internacionalmente – Princípios Básicos sobre o Uso de Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, Código de Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e Princípios para Prevenção e a Investigação Eficaz de

²⁸ LOZANO BEDOYA Carlos Augusto. *Justicia para la dignidad...*, cit.

²⁹ “Arbitrariness is not, however, simply the opposite of due process. The human rights obligations of States include protecting the right to life of private individuals against the actions of other private individuals. That is, States must not only refrain from killing but must also exercise due diligence in preventing murder. Clearly there are instances in which the decision not to kill someone suspected of, or engaged in, the commission of a violent crime would itself result in the deaths of others. The typical situation would be one in which a suspect is threatening someone with a gun, apparently with the intention of shooting him, and in which the officer could expect to be shot if he attempted to arrest the gunman and bring him before a court. No reasonable interpretation of the State’s obligation to respect the right to life would definitively rule out a police officer’s decision to use lethal force in such a situation. As a result, due process remains the ideal against which “second best” safeguards for such situations must be measured. Necessity and proportionality are among the most fundamental of these second best safeguards” (A/61/311, par. 37).

³⁰ “169. Previamente debe señalarse que el desalojo compulsivo de una hacienda invadida, efectuado con el auxilio de la fuerza pública y el empleo racional de fuerza, en cumplimiento de una orden judicial, no es contrario per se a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que incluye más bien el derecho de propiedad como uno de los derechos protegidos. El Estado tiene el deber y la obligación de hacer cumplir la Constitución, las leyes y las sentencias judiciales. Sin embargo, los agentes estatales no pueden actuar en forma ilimitadamente discrecional al realizar sus funciones de hacer cumplir la ley” (Corumbiara. Informe n. 32/2004, Caso n. 11.556, 11 de marzo de 2004, CIDH).

Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais –, que defende a necessidade e a proporcionalidade como critério de avaliação.

Uma importante ferramenta para compreender as circunstâncias de uso de arma de fogo, por exemplo, é a perícia médico-legal. Dependendo dos indícios periciais, o que poderia ser entendido apenas como “morte em confronto” – expressão usada ao registrar as mortes das vítimas de execuções sumárias –, é possível identificar elementos de tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante.³¹

Para ilustrar, pode-se observar a argumentação da Comissão Interamericana em casos contra o Brasil, em que um dos principais argumentos para fundamentar as execuções sumárias está na proporcionalidade e na necessidade do uso legal da força, como nos Casos Corumbiara e Carandiru. Ambos os casos referem-se ao uso da força por policiais militares: o primeiro contra trabalhadores rurais em 1995, e o segundo contra presos na Casa de Detenção Carandiru em 1992.³²

36. Alegan que una vez concluido el enfrentamiento inicial, los policías militares y los pistoleros armados asumieron control absoluto de la situación, pasando a tener dominio absoluto y total sobre todos los trabajadores ocupantes. Al respecto, indican que todos los trabajadores se encontraban presos, atados y acostados en el suelo, ya fuera en el campamento o en la base de la policía militar, ubicada en la cancha de fútbol de la hacienda Santa Elina.

37. Señalan que una vez teniendo control total de la situación, los policías y los pistoleros armados comenzaron a cometer una serie de barbaridades, que incluyeron ejecutar extrajudicialmente a algunos trabajadores, disparar contra personas indefensas, golpearlas y humillarlas.

226. Sin embargo, en el presente caso existen alegatos fundados respecto a que la policía utilizó fuerza excesiva, innecesaria y desproporcionada contra los trabajadores, hiriendo así a más de cincuenta de ellos. Se señala asimismo que luego de tener totalmente controlada la situación, los agentes estatales sometieron a los trabajadores a golpizas, humillaciones y tratos inhumanos y

³¹ Cf. Informe n. 32/2004, par.248, Caso n. 11.556, 11 de marzo de 2004, CIDH.

³² “O massacre teve traços dantescos, já que não só se atirou nos presos aleatoriamente, como eles foram espancados, atacados por cães treinados para morder os órgãos genitais e perfurados com facas. Nus, muitos dos sobreviventes foram forçados a assistir às execuções, a carregar os corpos de seus colegas mortos e a limpar o sangue que escorria por todo lugar, porque os policiais estavam apavorados com a possibilidade de serem contaminados pela Aids. Na verdade, uma razão que a polícia deu para justificar sua ação foi a de que os presos atacaram com dardos embebidos em sangue contaminado por HIV” (CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000, p. 175).

degradantes (Corumbiara. Informe n. 32/2004, Caso 11.556, 11 de marzo de 2004, CIDH).

63. La acción de la policía, tal como está descrita en la petición y confirmada por las investigaciones oficiales y la opinión de expertos, se llevó a cabo con absoluto desprecio por la vida de los reclusos, y demostrando una actitud retaliatoria y punitiva, absolutamente contraria a las garantías que debe ofrecer la acción policial. La Comisión anota que las muertes no correspondieron a situaciones de legítima defensa ni de desarme de los reclusos, ya que las armas que éstos tenían, de factura casera, habían sido arrojadas al patio al entrar los policías. No se comprobó la existencia de ningún arma de fuego en poder de los revoltosos, ni que hayan efectuado disparo alguno de arma de fuego contra la policía. Su actitud violenta inicial fue rápidamente superada por la entrada masiva de la policía fuertemente pertrechada.

88. De los hechos analizados, en particular por la falta de acciones que previnieran la rebelión incluyendo el mantenimiento de los detenidos en condiciones ilegales de hacinamiento y tratamiento, así como por las acciones durante la debelación del motín y el tratamiento a los detenidos en especial: a) de las ejecuciones extrajudiciales de 111 personas detenidas, cuando ya estaban rendidas e indefensas y en 8 casos de heridos que estaban siendo trasladados al hospital, b) de un número no determinado de heridos graves que también lo fueron cuando estaban rendidos e indefensos, y c) de los maltratos y torturas que se infligieron a muchos de los detenidos que luego murieron, según surge de las marcas de sus cadáveres y de los inflingidos a muchos de los que lograron sobrevivir. Todo ello surge de las investigaciones oficiales y privadas, de la numerosa evidencia presentada en juicio y a la Comisión y de la propia asunción de responsabilidad efectuada por el Estado brasileño, y se desprende de ellos que configuraron ejecuciones extrajudiciales, y el uso deliberado de fuerza desproporcionada calculada para matar, o al menos herir gravemente. En esas circunstancias, las muertes constituyen ejecuciones humanas, maltratos y torturas de los detenidos así como por la previa negligencia estatal para prevenir esos peligrosos estallidos de motines y para remediar las condiciones ilegales del tratamiento de los detenidos, todo ello en violación de los artículos 4(1) y 5 de la Convención (Carandiru. Informe n. 34/2000, Caso n. 11.291, 13 de abril de 2000).

A necessidade do uso da força não é automaticamente ilegal,³³ uma vez que exige a observação dos esforços para minimizar os danos causados às pessoas envolvidas, o que repercutirá na avaliação de proporcionalidade e, assim, na compreensão de se estar diante do uso legal da força ou de uma execução extralegal – de acordo com princípios sobre uso de armas de fogo.³⁴ Dessa maneira, ações como “atirar primeiro e perguntar depois” ou “atirar para matar” são consideradas violência³⁵ mesmo que integrem uma política de segurança que se propõe a proteger outros valores, ou seja, o que se pretende garantir com a proibição do uso arbitrário da força é o direito à vida,³⁶ não sendo permitidas, assim, exceções. Políticas que se baseiam no uso deliberado da força contra alguns grupos sob suspeitas de crimes (assaltantes e traficantes, por exemplo) também são consideradas arbitrárias e ilegais. O próprio relator da ONU, com base nos arts. 2º e 4º do PIDCP e casos individuais do Comitê de Direitos Humanos da ONU – *Jiménez Vaca v. Colombia* (2002) e *Baboeram v. Suriname* (1985) –, se manifestou com este entendimento:

At its crudest, this rhetoric turns on erroneous conceptions about human rights law. There is no conflict between, for example, the human right not to be blown up by terrorists and the human right not to be arbitrarily shot by the police. Under human rights law, States must at once respect and ensure the right to life. States have a legal duty to exercise “due diligence” in protecting the lives of individuals from attacks by criminals, including terrorists, armed robbers, looters, and drug dealers. This may require the use of lethal force against a

³³ A/61/311.

³⁴ “El propósito inmediato de la fuerza no es causar dano aunque de la misma pueda derivar algún daño. Por ello, la finalidad de la fuerza siempre será buscar un objetivo lícito: defender un derecho o asegurar el respecto de la ley. Quien usa la fuerza, obra con arreglo a la razón y al derecho. Por el contrario, el propósito de la violencia actúa por fuera del derecho y de la razón porque su objetivo intrínseco es infligir daño sin finalidad lícita” (LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. *Justicia para la dignidad...*, cit., p. 194). Ver também O’DONNELL, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos...*, cit., p. 104-106.

³⁵ “But the rhetoric of shoot-to-kill and its equivalents poses a deep and enduring threat to human rights-based law enforcement approaches. Much like invocations of ‘targeted killing’, shoot-to-kill is used to imply a new approach and to suggest that it is futile to operate inside the law in the face of terrorism. However, human rights law already permits the use of lethal force when doing so is strictly necessary to save human life. The rhetoric of shoot-to-kill serves only to displace clear legal standards with a vaguely defined licence to kill, risking confusion among law enforcement officers, endangering innocent persons, and rationalizing mistakes, while avoiding the genuinely difficult challenges that are posed by the relevant threat” (E/CN.4/2006/53, par. 45).

³⁶ Art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos; art. 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; art. 1º do Segundo Protocolo Facultativo do PIDCP, destinado a abolir a pena de morte; art. 1º da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem; art. 4º da Convenção Americana de Direitos Humanos; art. 1º do Protocolo da Convenção Americana de Direitos Humanos, relativo à abolição da Pena de Morte; art. 4º (a) da Convenção de Belém do Pará; art. 3º da Convenção de Genebra.

suspect, but only when doing so is proportionate and strictly unavoidable to prevent the loss of life. No derogation is permitted from the right to life, and none is needed.³⁷

O uso da força tem se destacado como principal ferramenta para combater o crime organizado. Isso reforça mais ainda a importância em pensar e considerar os limites de ações com tais características, o que levou o relator a analisar, em seu informe, essa prática no Brasil, ao abordar a ação policial no Complexo do Alemão, situação em que o uso da força busca legitimidade com base no “combate ao crime organizado”. As regras de uso da força por agentes do Estado são defendidas em função da proibição absoluta da perda arbitrária da vida (*jus cuius*), norma imperativa de direito internacional³⁸ e obrigatória a todos. Embora o direito à vida³⁹ não se restrinja à vida fisiológica e não deva ser interpretado restritivamente, os casos de execuções sumárias apresentam-se como uma falha na obrigação do Estado em proteger e respeitar a vida associada à prestação judicial.

O Comitê de Direitos Humanos, ao interpretar o art. 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos sobre direito à vida, por meio da Recomendação Geral n. 6/1982, enfatiza que a obrigação expressa do Estado em proteger o indivíduo da privação arbitrária da vida inclui prevenir que as forças de segurança do Estado pratiquem crimes dessa natureza. No mesmo sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem reforçado a obrigação estatal de criar condições de investigação e responsabilização, apresentando uma interpretação conjunta entre a proteção da vida e outros direitos, principalmente como condição para o exercício dos demais direitos humanos.

Assim, embora prevenir a violação ao direito à vida também seja proteger esse

³⁷ E/CN.4/2006/53, par. 47.

³⁸ “Ocasionalmente, la expresión ‘jus cogens’ se emplea como sinónimo de ‘derecho consuetudinario’. En realidad, las normas *jus cogens* forman una subcategoría del derecho consuetudinario. Esto está implícito en la aplicación de los calificativos ‘imperativo’ y ‘perentorio’ para referirse a estas normas, a fin de diferenciarlas de las demás normas del derecho consuetudinario. Asimismo, se confirma por la condición reconocida por el Convenio de Viena, a saber: que no admite acuerdo en contra. La modificación de las normas ordinarias del derecho consuetudinario entre las Partes es una de las razones de ser de los tratados” (O’DONNELL. Daniel. Derecho internacional de los derechos humanos..., *cit.*, 2004, p. 74).

³⁹ O direito à vida encontra seu reconhecimento mais geral no art. 3º da Declaração Universal. Os arts. 6º e 9º do PIDCP reconhecem a vida como direito inerente à pessoa humana, acrescentando que esse direito “estará protegido pela lei” e que “ninguém estará privado arbitrariamente da vida”. Segundo o art. 2º da Declaração Universal, os arts. 2º e 26 do Pacto de Direitos Civis e Políticos, bem como outras declarações e convenções da ONU, a todos é garantida a proteção do direito à vida, sem distinção ou discriminação do tipo; além disso, todas as pessoas terão acesso igual e eficaz aos direitos assegurados pelas normas que protegem esse direito.

direito, essa obrigação estatal não se restringe a prevenção,⁴⁰ inclui garantir condições de investigação,⁴¹ responsabilização e reparação das vítimas. Em termos práticos, a compreensão de que não se trata somente de direito à vida, bem como qual a abrangência do dever de proteção e garantia dos direitos humanos pelo Estado, possibilitará a repercussão nos mecanismos internacionais que o caso pode acionar, como acontece com casos que acionam a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos – o reconhecimento de sua jurisdição pelo Brasil aconteceu em 10 de dezembro de 1998, e assim competência para apreciar fatos após esse reconhecimento; um assassinato anterior a esta data poderá acionar a Corte; porém, o fundamento será violação contínua ou permanente, como a prestação jurisdicional (arts. 8º e 25 da Convenção Americana), a exemplo do Caso Gilson Nogueira, que é uma situação de morte de defensores de direitos humanos por grupo de extermínio, chegasse a essa instância contra o Brasil.⁴²

O Brasil protege o direito à vida e limita o uso da força com as garantias constitucionais em favor da integridade física e moral, liberdade, segurança e proibição da tortura, bem como penas cruéis ou degradantes (art. 5º, III, XLIII, LIX, 5º, *caput*, LIV e LV da CF/88), de todas as pessoas no Brasil sem discriminação de raça, cor ou religião (ver art. 5º *in totum*). Qualquer perda da vida por ação dos agentes do Estado é ilegal diante da proibição da pena de morte (art. 5º, XLVII, *a*, da CF/88), com exceção da possibilidade de pena de morte em caso de guerra externa declarada (art. 5º, XLVII, *a*, da CF/88) por meio de fuzilamento (art. 56 do Código Penal Militar).⁴³

⁴⁰ E/CN.4/2005/7, pars. 67-76.

⁴¹ “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deja en claro que los agentes del Estado tienen el derecho y la responsabilidad de hacer cumplir la ley y mantener el orden aun cuando se produzcan, en algunos casos, muertes o lesiones corporales. No obstante, la Corte sostuvo también claramente que la fuerza utilizada no debe ser excesiva. Cuando se usa fuerza excesiva, no se respeta la integridad personal, y toda privación de la vida resultante es arbitraria. De manera que para pronunciarse sobre la responsabilidad imputada al Estado brasileño en el presente caso, la Comisión debe determinar, tomando en cuenta los alegatos y pruebas de las partes, si los agentes policiales que penetraron en la finca Santa Elina para efectuar el desalojo compulsivo ordenado judicialmente hicieron uso excesivo de fuerza, que haya dado lugar a violaciones al derecho a la vida consagrado en la Convención Americana, por incumplimiento de la explicada obligación de respetar el derecho a la vida. La Comisión determinará asimismo si el Estado brasileño ha infringido su explicada obligación de garantizar el derecho humano a la vida, por no haber investigado debidamente las muertes de los trabajadores ocupantes” (Informe n. 32/2004, par.170, Caso n. 11.556, 11 de marzo de 2004, CIDH).

⁴² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Gilson Nogueira de Carvalho e outro *versus* Brasil. Sentença de 28 de novembro de 2006.

⁴³ “A pena de morte por enforcamento foi legal no Brasil durante o período imperial (1822-1889) para casos de insurreição de escravos, homicídios e latrocínio (roubo seguido de morte), mas não para crimes políticos. A

O conceito de arbitrariedade inclui não cumprir as regras e os procedimentos legais que uma medida grave, como a pena de morte, exige para sua execução. Além disso, essa garantia não permite, por exemplo, que o policial (agente do Estado), em vez de investigar um crime – proporcionando o julgamento e punição do réu, segundo o aparato jurídico vigente –, venha a perseguir, deter, julgar e executar a pena do cidadão considerado suspeito de crime por meio de uso excessivo da força.

Com a redemocratização política, o Brasil passou a ratificar tratados internacionais de direitos humanos e, ao assumir esses compromissos, imediatamente surgem três obrigações: a) respeitar os direitos – no caso das execuções, respeitar o direito à vida e à integridade física; b) garantir os direitos; e c) harmonizar o sistema jurídico interno com as disposições do tratado assinado.⁴⁴

A primeira obrigação indicada, com base no dever de não matar e proteger a integridade física pessoal do cidadão, passou a vigor no Brasil com a ratificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros documentos internacionais, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Todos estabelecem a proteção da vida, da liberdade e da segurança (art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos), a proibição da tortura (art. 5º da DUDH) e a proibição da prisão arbitrária (art. 9º da DUDH) como deveres específicos ligados à ação do Estado, a qual implica a prática de execuções extrajudiciais.

Porém, mesmo sem buscar os instrumentos internacionais de direitos humanos, como exposto anteriormente, a própria Constituição da República protege a vida e a integridade física, combate a tortura e renega as práticas de execuções sumárias no País sem discriminação. Embora não se utilize a expressão “execuções sumárias”, caso seja necessário buscar um limite legal para a atuação estatal, são essas as referências legais internas. A CF/88 consagra expressamente (art. 1º) a dignidade humana como fundamento do Estado e os direitos humanos como centrais na condução das relações internacionais. Com isso, assassinatos cometidos por agentes do Estado também são rechaçados pelo

última execução legal no Brasil, que ocorreu em 1855, foi um caso claro de erro judicial. A pena de morte foi eliminada em 1890, com o início da República, exceto para crimes de guerra, conforme determinado pelo código militar. De 1890 em diante, a proibição da pena de morte foi confirmada em termos semelhantes nas quatro constituições brasileiras escritas sob o regime democrático [1891, 1934, 1946 e 1988]” (CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit., p. 350).

⁴⁴MENDES, Juan. Proteção internacional dos direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

ordenamento jurídico interno, embora não exista um procedimento diferenciado para apuração e responsabilização de execuções extralegais, pois o procedimento penal é semelhante ao do homicídio cometido por particulares.

As execuções sumárias podem ser relacionadas a outros crimes, como tortura⁴⁵ e desaparecimentos forçados⁴⁶, também considerados de lesa humanidade e que atingem uma complexidade de direitos humanos – liberdade, integridade física, devido processo legal e vida. Ambos os crimes também perpetrados por agente do Estado com a finalidade de castigar de forma direta a vítima (pelo que é ou pelo que fez).

Quanto ao desaparecimento forçado,⁴⁷ o tema passa a ganhar relevância na medida em que, para ocultar provas de homicídios ilegais cometidos por agentes do Estado, o desaparecimento acaba por se tornar também uma prática habitual diretamente relacionada ao homicídio, envolvendo direito à vida e direitos dos familiares em conhecer o paradeiro da vítima mesmo que sem vida.⁴⁸

A ausência de procedimentos e legislação para os desaparecimentos afetam,

⁴⁵ “A vinculação das Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais com a tortura, aliás, é algo que sempre foi presente na realidade brasileira, cometidas contra a população comum. Percival de Souza ilustra a utilização da tortura e das Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais pelas forças de segurança do Estado brasileiro contra presos comuns: ‘(...) com marcas visíveis de tortura, principalmente no rosto (alguns torturadores preferiam desferir socos e pontapés), eram enrolados dentro de tapete e retirados de prédio como se fossem objetos de mudança. Jogados em qualquer ponto da cidade, os cadáveres engrossavam a lista dos desaparecidos. Nascia, assim, com prisioneiros comuns, a cultura dos desaparecidos. ‘Anos adiante’, prossegue o próprio Percival de Souza, ‘mediante o uso desses e de outros métodos, seria a vez de prisioneiros políticos desaparecerem’. Contra os presos políticos, no período do regime militar ditatorial, a utilização da tortura e das Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais adquiriu ares de defesa da segurança nacional, em nome de cuja doutrina ‘criaram no país um clima de ódio e de violência, de total insegurança, pois qualquer um, a qualquer hora e em qualquer lugar, por qualquer motivo, ou sem motivo algum, podia ser preso, algemado e desaparecer para sempre, como aconteceu com tantos’” (PIOVESAN, Flávia et al. *Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais...*, cit., p. 17-18).

⁴⁶ Segundo o art. 2º da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, o desaparecimento é “a privação de liberdade de uma ou mais pessoas, seja de que forma for, praticada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos que atuem com autorização, apoio ou consentimento do Estado, seguida da falta de informação ou da recusa em reconhecer a privação de liberdade ou em informar sobre o paradeiro da pessoa, impede o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes”.

⁴⁷ Art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos; art. 9º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; art. 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados; Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas.

⁴⁸ “Algunas veces la desaparición forzosa es conceptualizada como una violación agravada del derecho a la vida, debido a las violaciones de otros derechos cometidas con el afán de perpetuar la impunidad de los autores, así como por las consecuencias que tiene la desaparición de una persona en los derechos fundamentales de otras, en particular de los familiares de la persona desaparecida. Si bien esta apreciación es correcta en la mayor parte de los casos, es menester recordar que la desaparición no siempre entraña una violación consumada del derecho a la vida. La muerte de la víctima, como indica la última frase del artículo 1.2 de la Declaración, no es elemento de la definición de la desaparición” (O’DONNELL. Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos...*, cit., p. 129).

inclusive, a proteção do direito à vida, com a prática de execuções sumárias, na medida em que a responsabilidade criminal apenas é viabilizada para o crime de homicídio com o aparecimento do corpo. Esses assassinatos têm sido registrados, mesmo que de maneira parcial e insuficiente, pelo número de óbitos de civis em consequência da ação policial, mediante perícia médica e investigação (quando realizada). No caso de desaparecimento, a invisibilidade da situação é grave, podendo repercutir na falsa convicção de que o número de mortes por agentes do Estado têm diminuído e que o direito à vida é assegurado.

Avalia-se como insuficiente o registro dos óbitos em função da ausência de investigação das mortes registradas como *auto de resistência* ou *resistência seguida de morte*.

Embora as mortes por desaparecimentos forçados sejam lembradas na América Latina como uma prática das ditaduras militares,⁴⁹ os “falsos positivos” na Colômbia⁵⁰ podem ser citados como relatos recentes da aproximação entre as execuções sumárias e os desaparecimentos forçados. Civis desaparecidos na Colômbia eram apresentados como guerrilheiros mortos em combate, o que acarretaria premiação aos membros do Exército com base no assassinato em nome da Segurança Nacional.⁵¹

Assimilando a obrigação do Estado com o direito à vida, outro desafio para os direitos humanos é garantir o cumprimento universal do exercício desse direito sem discriminação, um dos pilares das normas internacionais de direitos humanos, fundamentados na dignidade da pessoa humana.⁵²

Ao identificar o perfil das vítimas atingidas – pessoas negras, moradores de favelas, crianças e adolescentes, trabalhadores rurais, indígenas – pelas execuções sumárias, tanto os casos que estão no sistema interamericano contra o Brasil como nos relatórios da ONU,

⁴⁹ “O termo desaparecido foi cunhado na década de 1960, na Guatemala, para denominar ações de sequestro, tortura e assassinato de opositores, patrocinadas pelo governo. Nas décadas de 1960, 1970 e 1980, foram registrados desaparecimentos na Argentina, no Chile, em El Salvador e no Uruguai. Nesses e noutros países, os parentes dos desaparecidos organizaram-se em tentativas de localizá-los e tornar público o problema. A primeira e mais famosa dessas organizações foi o movimento das Mães da Plaza de Mayo, na Argentina. No final da década de 1970, essas mães e seus aliados passaram a realizar manifestações semanais na Plaza de Mayo. Foram fundamentais para despertar a opinião pública para a prática dos desaparecimentos” (POOLE, Hilary (Org). *Direitos humanos: referências essenciais*. São Paulo: Edusp, 2007. v. III, p. 332).

⁵⁰ A/HRC/14/24, pars. 10-12 e 16-28.

⁵¹ LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. *Justicia para la dignidad...*, cit., 2004, p. 209-212.

⁵² “A concepção universal dos direitos humanos decorre da ideia de inerência, a significar que estes direitos pertencem a todos os membros da espécie humana, sem qualquer distinção fundada em atributos, inerentes aos seres humanos ou na posição social que ocupam” (WEIS, Carlos. *Os direitos humanos contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 12).

é possível destacar características pessoais ou de grupos que sofrem mais riscos de morte na sociedade brasileira e, assim, pensar em grupos ou pessoas que são “preferencialmente” afetados pela violência.⁵³ As pesquisas sobre uso da força por agentes do Estado também analisam as características das vítimas atingidas, o que vai ao encontro das denúncias de organizações de direitos humanos e conclusões da ONU sobre a situação brasileira.

Com isso, as execuções extraleais estão acompanhadas de práticas discriminatórias que se manifestam em diferentes contextos, as quais vêm influenciando inúmeras recomendações ao Brasil no sentido de beneficiar alguns grupos – defensores de direitos humanos, testemunhas, negros⁵⁴ – ou para que sejam tomadas providências com a finalidade de resguardar alguns direitos em disputa – meio ambiente, direito à terra, por exemplo – substancialmente ligados às execuções e que devem ser estudados para uma compreensão mais integral sobre o alcance de medidas contras as execuções sumárias e como o assunto é mencionado em outros mecanismos temáticos.

1.2 Pessoas atingidas e questões de fundo

A Relatoria Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, em seus relatórios anuais ou estudos temáticos, destaca o perfil de grupos vitimizados por mortes praticadas por agentes do Estado – mulheres, ativistas e defensores de direitos humanos, indígenas, pessoas envolvidas em disputas de terras, prisioneiros, suspeitos de crimes, jornalistas, gays, lésbicas, bissexuais, transexuais e travestis.⁵⁵ No Brasil, os informes denunciam a prática de execuções sumárias contra defensores de direitos humanos, testemunhas de crimes, crianças e adolescentes, moradores de áreas socialmente excluídas,⁵⁶ homens

⁵³ Cf. HUMAN RIGHTS WATCH/AMERICA. *Police Brutality in Urban Brazil*. New York, Washington, London, Brussels: HRW, 1997.

⁵⁴ Segundo os dados coletados durante a missão de Philip Alston em 2008: “O Brasil possui taxas de homicídio conhecidamente altas. Os homicídios são a principal causa de óbitos na faixa etária de 15 a 44 anos, e as vítimas são na sua esmagadora maioria jovens, do sexo masculino, negros e pobres” (A/HRC/11/2/Add.2, par.8).

⁵⁵ O Capítulo 8 do Manual sobre a Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias apresenta seção acerca de grupos vitimizados. Cf. PROJECT ON EXTRAJUDICIAL EXECUTION. *The UN Special Rapporteur on Extrajudicial Executions Handbook*, 2010. Disponível em: <<http://extrajudicialexecutions.org/LegalObservations>>. Acesso em: 13. mai.2010.

⁵⁶ “Nota 10. As altas taxas de criminalidade e de homicídio afetam a população como um todo, porém afetam desproporcionalmente as classes mais pobres, especialmente aquelas nas favelas. Existe uma forte correlação negativa entre a renda média e a taxa de homicídios (...). Essa ‘criminalização da pobreza’ é tão difundida que até mesmo o Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro disse que “um tiro em Copacabana [um

negros e povos indígenas, bem como trabalhadores rurais ligados a conflitos agroambientais, ou seja, estas são as principais vítimas de assassinatos cometidos por policiais, por grupos de extermínio ou milícias.⁵⁷

Essas pessoas atingidas apresentam vulnerabilidades de direitos em circunstâncias que permitem agrupá-las em três grupos com as seguintes singularidades quanto aos direitos humanos ameaçados ou violados no Brasil: (1) a execução sumária insere-se em um contexto que violar o direito à vida buscar favorecer outro direito, como a disputa pela terra (camponeses, indígena, comunidades tradicionais); (2) direito humano em risco que antecede a morte ou ameaça e atinge a investigação e responsabilização dos perpetradores da violação primária (envolve defensores de direitos humanos e testemunhas); e (3) grupos atingidos por serem considerados “indesejáveis” na sociedade (moradores de favelas, meninos e meninas de rua, negros, condenados por crime) e, assim, não “dignos” de direitos⁵⁸ nem titulares de direitos humanos – “direitos humanos para humanos direitos”. Os grupos e as pessoas identificados nas situações 1 e 2 também encontram processos de estigmatização e criminalização – por serem consideradas “indesejáveis” – que podem “justificar” suas mortes.⁵⁹

bairro de classe média] é uma coisa.” No entanto, “um tiro na Coreia, no Complexo do Alemão [duas favelas] é outra” (NOGUEIRA, Ítalo. Para secretário, tiro em Copacabana “é uma coisa” e, no Alemão, “é outra”. *Folha de S.Paulo*, 24 out. 2007). “Essa atitude permeia a resposta do Estado à violência do crime, que muitas vezes tem sido adotar policiamento agressivo ao estilo militar nas comunidades pobres, ou não tomar medidas sérias contra os policiais que matam suspeitos de serem criminosos ou outros cidadãos. Em muitas áreas, conforme dito acima, a própria polícia é uma grande causa da insegurança dos moradores, além de ser responsável por muitas mortes” (HRC/11/2/Add.2).

⁵⁷ A afirmação histórica dos direitos humanos demonstra não apenas como os direitos passam a ser reconhecidos mas também como a ampliação no reconhecimento de direitos é consequência de denúncias e reivindicações que passaram a revelar um sofrimento e desrespeito à dignidade humana de um grupo, importante papel desempenhado pelos movimentos sociais e que ressignifica os interesses defendidos pelos direitos humanos. As reivindicações de grupos que denunciavam condições sociais diferenciadas no exercício dos direitos humanos desafiaram os limites da construção “genérica” dos direitos para o reconhecimento dos sujeitos em suas especificidades. O marco jurídico deste momento são as convenções de titularidade específica – mulheres, crianças, negras e negros – que ainda estão em pleno crescimento, na medida em que outros grupos passam a reivindicar proteção diferenciada e o reconhecimento de suas singularidades – indígenas, deficientes, LGBT. Cf. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

⁵⁸ A vulnerabilidade dos direitos do homem foi testada pelo regime nazista, ao utilizar uma nova estratégia para excluir pessoas: tornar as pessoas sem Estados. Com a desnacionalização, grupos passaram a ser considerados indesejáveis e perderam todos os direitos ditos inalienáveis. O governo nazista comprovava sua tese de que nenhum direito era inalienável e permanecia a premissa de que “O direito é aquilo que é bom para o povo alemão”. Diante desse momento, “a própria expressão direitos humanos tornou-se para todos os interessados – vítimas, opressores e espectadores – uma prova de idealismo fútil ou de tonta e leviana hipocrisia” (COMPARATO, Fábio Konder. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 202-210).

⁵⁹ “Os seres humanos são naturalmente diferentes quanto ao seu fenótipo étnico ou à sua conformação sexual.

Teresa Caldeira,⁶⁰ ao buscar compreender como o *medo circula* e a *violência prolifera* diante de desigualdades sociais, explica a categorização de ações entre bem e mal na expressão da criminalidade, dado que tudo o que é visto como mal ou ruim é, portanto, criminoso. Dessa maneira, criminalização é um termo comum a ser empregado quando se falar de violência contra negros, movimentos sociais ou moradores de áreas periféricas. Considerando que, na pesquisa de Caldeira, uma de suas conclusões é o fato de que a aplicação da lei aos “bandidos” é vista como um privilégio e, portanto, não pode ser aceita pela sociedade. Além disso, acrescenta-se que a vitimização dessas pessoas “indesejáveis”, ora citadas, mobiliza pouco ou quase nada a opinião pública, que associa as pessoas assassinadas a criminosos no presente ou no futuro. Seguindo essa lógica, criminalizar é um caminho que “legitima” a desproteção dos direitos humanos, processo também percebido quando se fala em violência contra trabalhadores rurais,⁶¹ indígenas e defensores de direitos humanos, sobretudo com o movimento atual, não exclusivamente brasileiro, de criminalização de movimentos sociais.

1.2.1 Conflito agroambiental, mortes e violência no campo

Conflito no campo é contexto que permite comparar e agrupar pessoas atingidas que enfrentam disputas por direitos tanto pela via judicial quanto por meio de uso de seguranças privadas. Os principais conflitos dessa natureza são conhecidos, nacional e internacionalmente, como o Massacre⁶² de Eldorado dos Carajás, em 1996, e Corumbiara,

Nenhuma dessas diferenças deveria, em boa razão, implicar uma posição de desigualdade social. No entanto, é com base nelas que, desde sempre, uns se consideram superiores a outros” (COMPARATO, Fábio. Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 571).

⁶⁰ CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit.

⁶¹ “A tragédia que foi o massacre de pobres, trabalhadores rurais, os sem-terra, em Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará, mostra de maneira eloquente a brutalidade e a imoralidade a que pode levar uma ação inspirada no preconceito. Os ditos proprietários das terras em questão nem mesmo eram proprietários, pois se tratava de terras devolutas, pertencentes ao patrimônio do Estado, que alguns ricos e poderosos donos de terras tomaram para si. Mas os sem-terra são muito pobres e se movimentam à procura de um lugar para fixar suas famílias e trabalhar. Além da corrupção econômica presente naquele massacre, é fato que, na mentalidade daquela região, os sem-terra, exatamente por essa condição, são considerados bandidos perigosos. Daí a facilidade para se aliarem latifundiários, governantes, tribunais e polícia, para matança dos que nem mesmo são vistos como seres humanos, pessoas e famílias para quem não vigora o artigo 1º da Constituição, que declara a dignidade humana como um fundamento da República” (DALLARI, Dalmo Abreu. Policiais, juízes e igualdades de direitos. In: LERNER, Júlio. (Ed.). *O preconceito*. São Paulo: Imesp, 1996/1997, p. 101).

⁶² Massacre é expressão utilizada para se referir a homicídios coletivos, não exclusivo às execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais ver LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. *Justicia para la dignidad...*, cit., p. 212-214.

em 1993, ambos na Amazônia, resultados do uso abusivo da força por parte de policiais militares.

A região amazônica é conhecida também por prisões em conflitos agrários (52% do total do País, contra 34% no Centro-Sul e somente 14% no Nordeste). Ademais, registra 63% do total dos assassinatos no período de 1985-2009 – o Centro-Sul e o Nordeste praticamente ficam empatados com 19% e 18%, respectivamente, segundo análise feita com base nos registros da Comissão Pastoral da Terra.⁶³ Quanto ao número de famílias expulsas, a Amazônia também se destaca com 39% do total do País; o Nordeste ocupa o segundo lugar, com 33%, e o Centro-Sul responde por 28% do total. Do levantamento realizado pela CPT, importa destacar esses dados em função de ser a violência no campo o contexto em que a ação policial é acionada e que grupos armados privados agem.⁶⁴

O Massacre de Eldorado dos Carajás ocorreu no sudoeste do Pará, região conhecida por processos de ocupação e por complexas características de conflitos de terras que formam o cenário em torno das execuções sumárias, incluindo morte de lideranças. As questões de fundo da violência no campo envolvem vendas fraudulentas de terras sem considerar a presença de posseiros legítimos, com concessões de terras de 1966 a 1999 na região; projetos de colonização dirigida, como o da construção da transamazônica; o impacto socioambiental provocado por projetos de “desenvolvimento”, como o Projeto Grande Carajás;⁶⁵ ausência de políticas de reforma agrária; violência em face de ordens judiciais (despejos); e, ainda, a reação ao trabalho escravo.⁶⁶ Esse cenário está relacionado a diferentes tipos de violência perpetradas por agentes do Estado ou por particulares.⁶⁷

⁶³ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; ALENTEJAN, Paulo Roberto Raposo. A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio nos últimos 25 anos. In: CANUTO, Antonio et al. (Coord.). *Conflitos no campo Brasil 2009*. São Paulo: CPT; Expressão Popular, 2010. p. 109-118.

⁶⁴ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; ALENTEJAN, Paulo Roberto Raposo. A violência do latifúndio..., *cit.*, p. 111.

⁶⁵ ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação do sudoeste do Pará*. Brasília: UnB, 2006, p. 245.

⁶⁶ Ataíde Júnior acrescenta três outros elementos indicados por Violeta Loureiro. Cf. LOUREIRO, Violeta. *Estados, bandidos e heróis*. Belém: CEJUP, 2001, p. 354; ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos ...*, *cit.*, p. 245.

⁶⁷ “No rastro da mudança do padrão de violência, verificamos também o desenho de uma nova geografia dos conflitos, pois se a Amazônia é o palco por excelência da violência do poder privado, liderando as estatísticas de assassinatos em todos os períodos e atingindo o total de 63% dos assassinatos cometidos no Brasil entre 1985 e 2009, a ação repressiva do poder público concentra-se no Centro-Sul, onde as ações de despejo foram mais numerosas (47% do total). Vale dizer que a Amazônia é onde coexistem a maior violência do poder privado e o maior número de assentamentos efetuados pelos distintos governos do período analisado (67% das famílias assentadas entre 2003 e 2006), o que demonstra claramente que a ação do poder público de

Todavia, essa separação seria arbitrária ao se mencionar a região, tendo em vista que as relações violentas desenvolvem-se em um âmbito de “cumplicidade” entre o público e o privado. Por exemplo, os policiais militares são um dos sujeitos envolvidos nos conflitos de terra, em três circunstâncias diferentes apontadas por Trocani:⁶⁸ no cumprimento de reintegração de posse, na proteção privada de setores do poder local e em crimes por encomenda ou pistolagem.

Assassinatos não são a única forma de violência no campo, mas representam uma dimensão dos indicadores desta no Brasil, incluindo ainda famílias expulsas, prisões e famílias despejadas. Entre esses tipos de violência, que baseiam os indicadores de conflitos no campo por unidade da federação, conhecer o número de assassinatos, mesmo como um elemento do conflito do campo, é ação necessária para associar execuções sumárias em torno do direito à terra. Com base nesse critério, Roraima (onde ocorreu Corumbiara) e Pará (onde ocorreu Massacre de Eldorado dos Carajás) passam de terceiro e quarto lugar no ranking da violência geral no campo para primeiro e terceiro lugar, respectivamente.⁶⁹

Nesse ranking, em primeiro lugar aparece o Mato Grosso, com 22,40 pontos, seguido do Mato Grosso do Sul, com 16,68 pontos, de Roraima com 14,65 e Pará com 12,26. Em Roraima, os massacres de indígenas são responsáveis por esse macabro destaque. Esse ranking deixa patente o dinamismo violento protagonizado pelo agronegócio. Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que encabeçam esse ranking, são os Estados que utilizam as mais modernas tecnologias na produção, deixando patente que a mais alta modernidade se constrói reproduzindo o mesmo recurso à violência de sempre. Mais do que de uma fronteira agrícola, estamos diante de um verdadeiro front, pois é uma

substituir a reforma agrária pela colonização só reproduz ampliamente a estrutura agrária marcada pelo latifúndio e a resistência à sua reprodução. A enorme violência registrada na região é o resultado dessa equação trágica!” (PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; ALENTEJAN, Paulo Roberto Raposo. *A violência do latifúndio...*, cit., p. 114-115).

⁶⁸ TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem*: instrumentos de aquisição da propriedade da terra. Belém: UFPA, ITERPA, 2001, p. 265.

⁶⁹ “Da mesma forma, configura-se outro padrão espaço-temporal da violência no campo brasileiro. Nas áreas em que os movimentos sociais rurais são mais organizados, a ação violenta direta dos proprietários de terra se inibe, como no Centro-Sul do País. Então, o Estado passa a desempenhar um papel cada vez mais ativo na repressão às lutas pela terra. Locais em que a organização dos movimentos sociais é mais débil, como na Amazônia, a violência direta do poder privado se mantém, reforçada pelas ações mais arbitrárias do Poder Público em defesa da grande propriedade, como indica o número de pessoas presas na região (52% do total do País) e a concentração nessa região dos dois maiores massacres que envolveram a atuação de forças policiais (Corumbiara e Eldorado dos Carajás)” (PORTO - GONÇALVES, Carlos Walter; ALENTEJAN, Paulo Roberto Raposo. *A violência do latifúndio...*, cit., p. 114).

verdadeira guerra contra os posseiros, os povos originários e quilombolas que está sendo travada e que, como vimos, vem se agravando nos últimos anos.⁷⁰

Mortes no campo são perpetradas contra indivíduos ou contra grupos. No caso de mortes coletivas, também denominadas massacres ou chacinas, em geral, a visibilidade advém em razão do local em que ocorreram – Fazenda Ubá, Fazenda Princesa, Fazenda Pastoria, Fazenda São Francisco, Eldorado dos Carajás –; já no caso de indivíduos trata-se de assassinatos de lideranças – que neste trabalho chamamos de defensores de direitos humanos. Ataíde Júnior⁷¹ ao estudar a violência no sudoeste do Pará, buscou mencionar 11 casos considerados paradigmáticos para a região. Desses casos, seis assassinatos contra indivíduos tratavam-se de lideranças locais – Gabriel Pimenta, Irmã Adelaide de Molinar, Arnaldo Delcídio Ferreira, Antônio Teles Saraiva, Onalício Araújo Barros e Valentim da Silva Sena (estes últimos conhecidos por Fusquinha e Doutor), e Euclides Francisco Paulo. Os conflitos agroambientais também fazem parte do contexto da morte de defensores de direitos humanos, relatados como lideranças rurais⁷² e que se diferenciam das mortes coletivas, configuradas como massacres ou chacinas no campo.

Conforme apresentado inicialmente, a criminalização⁷³ de movimentos sociais e estigmatização fundamentam a morte de pessoas categorizadas como “indesejáveis”.⁷⁴

⁷⁰ PORTO -GONÇALVES, Carlos Walter; ALENTEJAN, Paulo Roberto Raposo. *A violência do latifúndio...*, cit., p. 113.

⁷¹ Cf. ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação do sudoeste do Pará*. Brasília: UnB, 2006.

⁷² “Las defensoras y defensores de derechos humanos son víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida tales como ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Dichas violaciones constituyen uno de los más graves obstáculos para el trabajo de promoción y protección de los derechos por parte de la sociedad en general. Además, producen daños irreparables para las víctimas directas de la violación, sus familiares, la comunidad de defensoras y defensores, y las personas para quienes éstos desarrollan su labor” (OEA, 2006, par. 148).

⁷³ “A criminalização tem como objetivo central atacar a legitimidade das lutas transformadoras dos movimentos sociais e um alvo importante deste processo são os apoiadores destas lutas, visando enfraquecê-los. Neste contexto se inserem as prisões e difamações contra advogados ocorridas no Paraná, em 1999, as condenações criminais em primeiro grau, na Justiça Federal, contra o advogado José Batista Afonso, da CPT em Marabá e então Coordenador Nacional da CPT, e do sindicalista da Fetagri – Pará, Raimundo Nonato, mediadores de uma negociação ocorrida no INCRA, em 1999, quando 10 mil trabalhadores se mobilizavam para demandar terras no sudoeste do Pará” (ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio; FRIGO, Darci. *Terra de direitos. A luta por direitos e a criminalização dos movimentos sociais: a qual Estado de Direito serve o sistema de justiça?* In: CANUTO, Antonio et al. (Coord.). *Conflitos no campo Brasil 2009*. São Paulo: CPT; Expressão Popular, 2010, p. 122).

⁷⁴ “Em resumo, os defensores de direitos humanos, que trazem para a arena política a questão dos direitos individuais, civis e humanos dos dominados, são estigmatizados hoje da mesma forma que os comunistas eram no passado” (CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit., p. 295).

Essa estigmatização torna-se muito evidente com a abertura democrática, sobretudo quando os ativistas que defendiam os presos políticos e o fim do regime militar, passam a defender outros sujeitos de direitos – direitos de prisioneiros e de vítimas de tortura, por exemplo.⁷⁵ Em relação aos trabalhadores rurais também existe uma associação dessas pessoas à categoria de criminosos⁷⁶ tal como aquelas que cumprem penas e “merecem” viver em condições desumanas e degradantes nas prisões.

Ao analisar como as prisões são distribuídas nas diferentes categorias envolvidas nos conflitos, vê-se que o processo de criminalização tem atingido, além dos trabalhadores sem-terra, outras categorias, como os povos tradicionais. Do total de 204 prisões, em 2009, 26 delas foram de indígenas, 36 de quilombolas, 11 de pescadores, 29 de pessoas atingidas por barragens, 11 de trabalhadores rurais, 2 de religiosos e 86 foram de sem-terra, ainda a categoria individualmente considerada a que mais sofre repressão.⁷⁷

As comunidades tradicionais, como os povos indígenas e quilombolas, têm uma relação diferenciada com a terra, baseada na concepção de território e ancestralidade. O reconhecimento de terras indígenas é um processo lento e que atinge interesses diversos da territorialidade, os quais buscam legitimar suas ações diante do Poder Público, diga-se do Judiciário; além disso, na ausência de qualquer decisão favorável, apela-se para forças privadas que atuam com violência, tendo o assassinato como uma de suas configurações.

Philip Alston menciona os conflitos no campo como um cenário que não pode ver as mortes como ações inevitáveis desse contexto, menciona expressamente no relatório da missão⁷⁸:

Os grupos de extermínio são também responsáveis por assassinatos, em áreas

⁷⁵ CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit.

⁷⁶ “No ano de 2009, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos – OEA, reconheceu que o Estado do Paraná, entre os anos de 1995 e 2002, empreendeu uma série de violações dos direitos humanos dos trabalhadores rurais sem-terra. O SIDH reconheceu, evidenciou e condenou o processo de violência e criminalização realizado contra o MST (...). Reconhecendo este ambiente de violência institucional e criminalização, a Corte IDH condenou, em agosto de 2009, o Estado brasileiro por ter realizado escutas ilegais de militantes de movimentos sociais de luta pela terra e ter fornecido o conteúdo das gravações para a imprensa televisiva. Ao analisar o caso, a Corte verificou que a polícia militar requereu a escuta telefônica sem investigação prévia, pedido que foi aceito pela juíza da localidade sem qualquer fundamentação. Na lógica da polícia e da juíza a própria existência da organização dos trabalhadores constitui crime. Os agentes ainda forneceram as gravações ilegais à imprensa, que difundiu notícias desmoralizantes das pessoas envolvidas e do movimento social” (ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio; FRIGO, Darci; TERRA DE DIREITOS. A luta por direitos e a criminalização..., cit., p. 121-122).

⁷⁷ ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio; FRIGO, Darci; TERRA DE DIREITOS. A luta por direitos e a criminalização..., cit., p. 120.

⁷⁸ A/HRC/11/2/Add.2, par.40.

rurais, de trabalhadores sem-terra e de indígenas, normalmente num contexto de disputa por terras. Mesmo que o número anual de mortes de trabalhadores sem-terra e indígenas não represente uma grande parte do número total de homicídios no Brasil, as mortes servem para enfatizar um sistema mais amplo de repressão, demonstrando as consequências letais para quem desafiar os poderosos. (...) Ainda que as mortes individuais sejam o resultado de problemas estruturais de conflito de terras, de antigos e complexos sistemas de uso e propriedade da terra, isso não deve ser usado como uma desculpa para esquivar-se de tomar medidas imediatas para a prevenção, o julgamento e a sanção das execuções extrajudiciais que ocorrem em tal contexto. Os conflitos pela terra são o contexto no qual essas mortes acontecem. Mas, nos conflitos pela terra, não é obrigatório que as execuções sejam inevitáveis. As execuções ocorrem porque os mandantes e os assassinos sabem que ficarão impunes. O Brasil precisa garantir que as ameaças de morte relatadas sejam investigadas e os criminosos, punidos.

O relator da ONU menciona as mortes no campo quando trata de grupos de extermínio. Esses grupos possuem atuação e características relacionados à pistolagem e às milícias privadas, marcados por uma relação de “cumplicidade” entre setor público e privado que devem ser incluídos na leitura sobre “desafiar os poderosos”.⁷⁹

1.2.2 Defensores e defensoras de direitos humanos e testemunhas ameaçadas

A vitimação de defensores de direitos humanos⁸⁰ e de testemunhas está relacionada à intimidação de pessoas envolvidas em denúncias de diferentes violações de direitos humanos – incluindo crimes de execuções sumárias –, o que dificulta, assim, a investigação e a responsabilização por outro crime. O relator da ONU explica, quando defende a proteção de testemunhas ameaçadas, que esta deve se dar em resposta ao sacrifício pessoal que a testemunha se submete em benefício da sociedade, ou seja, trata-se da condição para quebra do “ciclo de impunidade” – “*a necessary condition for breaking*

⁷⁹ Sobre relações no campo e direitos humanos ver ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação do sudoeste do Pará*. Brasília: UnB, 2006.

⁸⁰ Entende-se por defensores de direitos humanos as pessoas que trabalham, voluntária ou profissionalmente, em prol dos direitos universalmente reconhecidos como direitos humanos. O documento base da obrigação dos Estados em proteger as atividades e as pessoas dos defensores de direitos humanos é a Declaração das Nações Unidas sobre Defensores dos Direitos Humanos (Resolução n. 53/144 da ONU).

the cycle of impunity”.⁸¹ Isso igualmente pode ser dito sobre a importância do trabalho, sob ameaças, dos defensores de direitos humanos.

As ameaças aos direitos dos defensores de direitos humanos não são situações exclusivas da realidade brasileira, uma vez que são reconhecíveis em várias partes do mundo como uma preocupação em torno dos riscos que essas pessoas – de organizações governamentais, movimentos sociais ou ONGs – passam em função da atividade que desempenham. A preocupação se tornou centro de um dos mandatos temáticos da ONU – Representante Especial para Situação dos Defensores de Direitos Humanos desde 2000 (Resolução n. 2000/61) e, no âmbito das Nações Unidas, o primeiro documento, estabelecido em 2000, que nomeia expressamente a proteção que as atividades desempenhadas pelos defensores de direitos humanos requerem, ou seja, nomeia a obrigação de os Estados protegerem as singularidades desses sujeitos: Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos. No âmbito regional, a preocupação com os defensores de direitos humanos é o centro de uma Unidade Especial da Secretaria Executiva da CIDH, criada em 2001, que, somadas às medidas cautelares e aos casos em andamento no Sistema Interamericano, informa sobre as diferentes violações e riscos a que os defensores de direitos humanos são submetidos.

Não são todas as atividades de defensores de direitos humanos que representam ameaça à vida e, por isso, caracterizar as circunstâncias em que se desenvolve a situação de risco é importante. Quanto à situação dos defensores nas Américas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2006) identificou as principais vulnerabilidades dos defensores:

La CIDH destaca que los Estados deben otorgar especial atención a ciertos grupos de defensoras y defensores de derechos humanos están más expuestos al menoscabo de de sus derechos que otros. En este sentido, cabe señalar a los líderes sindicales, que se exponen especialmente durante los períodos que anteceden a los conflictos laborales, a los líderes sociales que realizan u organizan manifestaciones públicas, a los líderes indígenas que defienden sus derechos como pueblos indígenas, a los líderes afrodescendientes y a los operadores de justicia, especialmente en cuanto sustancian causas sobre violaciones a derechos humanos. Asimismo, cabe señalar que las defensoras de

⁸¹ A/63/313.

derechos humanos en razón de su género, están expuestas a amenazas o ataques específicos de carácter sexual, como amenazas de violación sexual o de ataques sexuales⁸²).

Direito de associação, liberdade de expressão, direito de reunião, à vida privada e à intimidade são diferentes direitos violados ou postos em risco. No entanto, é em função da necessidade de proteger a vida diante de ameaças de mortes aos defensores que muitos casos chegam com pedidos de medidas cautelares à Comissão Interamericana⁸³). Nesse sentido, políticas que previnem e enfrentam a violência institucional e as execuções extralegais devem considerar também os defensores de direitos humanos como um grupo vulnerável aos assassinatos por ação ou omissão do Estado.

Ameaças ou assassinatos buscam impor limites à investigação e à responsabilização dos acusados com base no uso ilegal da força. Essas pessoas têm seus direitos mais vulneráveis em função de uma violência que antecede os riscos que sofrem, correm riscos de morte diante das denúncias que realizam ou crime que testemunharam no combate à impunidade. A propósito, casos de defensores de direitos humanos – Caso Dorothy Stang e Caso Manoel Mattos – têm levantado o debate sobre o deslocamento de competência, conhecido também como federalização dos crimes contra os direitos humanos. A medida busca assegurar a investigação independentemente do fato de as instituições locais responsáveis não possuírem condições para prosseguir com o procedimento investigatório ou criminal, uma das principais recomendações internacionais ao Brasil, bem como o reforço de ações em prol da proteção de testemunhas ameaçadas.

Os casos contra defensores de direitos humanos têm chagado à CIDH e exemplificam a relação entre violação de direitos humanos e ameaça a pessoa. Um exemplo importante para o estudo da ação de grupos de extermínio foi o assassinato de Manoel Mattos, em janeiro de 2009.

Após realizar denúncias e participar de investigação de grupos de extermínio no interior da Paraíba e de Pernambuco, Manoel Mattos passou a receber reiteradas ameaças de morte que se tornaram públicas e conhecidas de todo o Estado brasileiro, inclusive por meio de Medida Cautelar na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O trabalho de

⁸² OEA, 2006, par. 336.

⁸³ OEA, 2006.

Manoel Mattos era reconhecido principalmente pela sua atuação na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre Grupos de Extermínio no Nordeste, concluída em 2004. A situação resume as dificuldades para se investigar mortes cometidas por grupos de extermínio (violência primária), assassinato de defensores de direitos humanos e ameaça de testemunhas (violência secundária), bem como a federalização de crimes contra os direitos humanos (a qual assegura uma investigação e julgamento independente).

Como se vê, as situações de ameaças à pessoa relacionam-se aos procedimentos de investigação de violações de direitos humanos. A atividade desempenhada pela pessoa ameaçada caracterizará a atuação de um defensor de direitos humanos e representa fundamenta o risco de morte, o que implica em tratamento diferenciado entre a proteção de testemunhas e defensores.

Manoel Mattos era advogado, o que coincide com uma defesa dos direitos humanos no seu contexto profissional, mas isso não é uma regra, uma vez que a única definição que temos diz respeito às características das atividades desenvolvidas pelos defensores, segundo a Resolução n. 53/154 da ONU – Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos –, o que pode implicar atuação também fora da atividade laboral. Por vezes, uma disputa de direitos pode levar a pessoa que tem seu direito ameaçado a desempenhar um ativismo em prol dos direitos humanos e a realizar denúncias que coloquem não apenas sua vida sob ameaça mas também a atividade de liderança que desenvolve. Um exemplo é a medida cautelar do Caso Xucuru, citado pelo informe específico sobre a situação dos defensores de direitos humanos na região. Tal fato pode ser igualmente visto na situação das lideranças rurais já citadas.

Quando o intuito é proteger o defensor que também tem um direito em disputa – como no Caso Xucuru ora relatado –, não se está avaliando o mérito da causa, mas, sim, busca-se proteger a pessoa que sofre ameaça diante do direito humano que defende.⁸⁴ Em 2010, outro caso exemplar foi admitido na CIDH, complementando os riscos às lideranças. Trata-se do Caso Gabriel Pimenta, diretamente associado à disputa pela terra, o qual exemplifica a conexão entre violência por disputa de direitos (conflitos de terra) e a expansão dessa situação para a vulnerabilidade de direitos da liderança de um grupo ou movimento. No Caso Gabriel Pimenta, havia disputas de terras por trabalhadores rurais,

⁸⁴ OEA/Ser.L/V/II.124.

enquanto no Caso Xucuru estas ocorreram por ameaças às terras indígenas.

Ressalte-se que mortes e ameaças aos defensores de direitos humanos também encontram outra situação que busca justificar as execuções sumárias, qual seja, a categorização dos defensores como protetores de bandidos, alimentando estereótipos também associados à criminalização dos movimentos sociais e defensores de direitos humanos.

Nesse sentido, há uma crescente preocupação pelas mortes por conflito no campo, o que preferimos chamar de conflitos agroambientais, uma vez que estas têm uma série de implicações que não se resumem à disputa pela propriedade ou posse da terra. Tais situações, muitas vezes, podem, inclusive, refletir-se na investigação e apuração dos fatos, prejudicando a assistência às vítimas e a seus familiares. Essa, por exemplo, foi uma das conclusões da análise de mérito do Caso Corumbiara.⁸⁵

1.2.3 Morte de “indesejáveis” no Brasil

O terceiro grupo nomeado como “indesejáveis” está relacionado às mortes que buscam ser justificadas pelas características que a vítima apresenta, como ser criança ou adolescente em situação de rua (Caso Candelária), moradores de áreas de favela, jovens negros (por exemplo, grandes operações policiais ou ações de grupos extermínio),⁸⁶ ou até pelo que fazem ou pleiteiam, como os defensores de direitos humanos, indígenas ou trabalhadores rurais – conforme explicado anteriormente. Todos são vistos como criminosos,⁸⁷ fato que gera uma categoria pouco contestada e alimenta estereótipos “reencenados diariamente”.⁸⁸ Tal situação já consta no informe de Asma Jahangir também como “indesejáveis” na sociedade e em outros informes da ONU sob o termo “limpeza

⁸⁵ Ver Informe n. 32/2004, pars. 78-81, Caso n. 11.556, 11 de marzo de 2004, CIDH.

⁸⁶ Sobre o Caso Baixada Fluminense, Cf. ANISTIA INTERNACIONAL. *Eles entram atirando*: policiamento de comunidades socialmente excluídas no Brasil (AMR 19/025/2005) Londres/Reino Unido: Amnesty International Publications, 2005. p. 32-33. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR19/025/2005/en>>. Acesso em: 30 jan. 2009.

⁸⁷ “A fala do crime constrói sua reordenação simbólica do mundo elaborando preconceitos e naturalizando a percepção de certos grupos como perigosos. Ela, de modo simplista, divide o mundo entre o bem e o mal e criminaliza certas categorias sociais. Essas criminalização simbólica é um processo social dominante e tão difundida que até as próprias vítimas dos estereótipos (os pobres, por exemplo) acabam por reproduzi-lo, ainda que ambigualmente. Na verdade, o universo do crime (ou da transgressão ou das acusações de mau comportamento) oferece um contexto fértil no qual os estereótipos circula e a discriminação social é moldada – não apenas em São Paulo, mas em qualquer lugar do mundo” (CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit., p. 10).

⁸⁸ CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit., p. 89.

social” (social cleaning).⁸⁹

Em *As origens do totalitarismo*,⁹⁰ Hannah Arendt menciona como a propaganda nazista atuou para difundir a desumanidade do povo judeu a fim de legitimar ações violentas e de extermínio na Segunda Guerra, que estava a agir contra grupos “indesejáveis” para o progresso do povo alemão. Essa política discriminatória e de estigmatização dos judeus alimentou a “legitimidade” do regime totalitário. Tal atitude não parece ser muito diferente do que se passa em ações de outros Estados, mesmo aqueles fundamentados no Estado Democrático de Direito, como o Brasil.⁹¹ Com isso, a expressão “indesejáveis” é usada para fazer referência à estigmatização e discriminação associada a essas mortes e à busca em configurar suspeitos ou inimigos em não humanos.⁹² Os aspectos que dizem respeito ao papel da comunicação social nesse contexto serão apresentados ainda neste capítulo em seção específica.

Esse processo de “desumanização” também consta nas conclusões de Teresa Caldeira, ao avaliar o discurso que nega os direitos humanos somados a mais dois elementos que a pesquisadora chama de estratégia:

A primeira é negar a humanidade dos criminosos. Os detentos são representados como aqueles que cometeram os crimes violentos (homicídios, estupro) e, portanto, como pessoas que violaram a natureza humana, que são dominadas pelo mal e pertencem apenas ao espaço do crime: eles não têm família, nenhuma ligação com os outros, nada; eles “ofendem o gênero humano”. (...)

A segunda estratégia usada por aqueles que atacam os direitos humanos é

⁸⁹ E/CN.4/2004/7/Add.3, pars. 41-44.

⁹⁰ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Rio de Janeiro: Documentário, 1976.

⁹¹ “Em outras palavras, a igualdade formal proporcionada pela linguagem dos direitos não se converte em acesso igualitário ao Estado de Direito ou à aplicação imparcial das leis e dos direitos. Dessa maneira, é possível ter direitos, mas não possuir suficientes recursos para exigir a sua implementação. Nesse sentido, é apropriado pensar no Estado de Direito não em termos de sua existência ou inexistência, mas, sim, em graus de inclusão. O processo democrático pode expandir o Estado de Direito. Porém, mesmo os regimes democráticos em sociedades com extremos níveis de desigualdade, onde as pessoas e os grupos possuem recursos e poder desproporcionais, o Estado de Direito tende a ser menos capaz de proteger os economicamente desfavorecidos e de fazer os poderosos serem responsabilizados perante a lei” (VILHENA VIEIRA, Oscar. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 199).

⁹² “Demonização, portanto, é o processo pelo qual a sociedade desconstrói a imagem humana de seus inimigos e, a partir deste momento, não merecem ser incluídos sob o domínio do Direito. Seguindo uma frase famosa de Graham Greene, eles se tornam parte de uma ‘classe torturável’. Qualquer esforço para eliminar ou causar danos aos demonizados é socialmente legitimado e juridicamente imune” (VILHENA VIEIRA, Oscar. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito, *cit.*, 2008, p. 209).

associar os esforços da administração do Estado para impor o Estado de Direito, controlar a polícia, reformar prisões e defender os direitos humanos ao fato de que o crime aumentou. Em outras palavras, a própria democratização era responsabilizada pelo aumento do crime e da violência. (...)

A terceira linha de ataque, e o cerne do argumento, é comparar as políticas de humanização das prisões à concessão de privilégio para bandidos. Esta é uma posição popular porque faz eco à experiência dominante do sistema judiciário da maioria da população

Asma Jahangir reforçou considerações sobre o racismo para polícia brasileira e de “limpeza social” por ações atribuídas aos grupos de extermínio. Os esquadrões da morte ou grupos de extermínio foram estabelecidos, na década de 1950, por antigos oficiais da polícia com o fim de combater o crime no Rio de Janeiro, associados à ideia de “justiceiros”. A composição desses grupos é heterogênea: policiais de plantão, policiais expulsos da corporação, vigilantes ou traficantes de drogas.⁹³ Além disso, demais autoridades públicas locais apoiam ou participam diretamente dos grupos (prefeitos, vereadores, deputados). Os membros dos grupos também atuam na intimidação de testemunhas e são beneficiados por investigações frágeis e/ou pela ineficiência das instituições de Segurança e Justiça.⁹⁴

Os esquadrões da morte, os grupos de extermínio e os grupos de justiceiros são formados por policiais e outros com a finalidade de matar, principalmente em busca do lucro. Tais grupos às vezes justificam seus atos como uma ferramenta extralegal de “combate ao crime”. Nos casos em que os grupos são contratados por dinheiro, os contratantes às vezes integram outras organizações criminosas, são traficantes ou políticos corruptos que se sentem ameaçados e buscam dominar essa ameaça, obter vantagens sobre outro grupo rival, ou se vingarem. Assassinos também são contratados por aqueles que acreditam que a polícia e a justiça penal não conseguem combater o crime de modo eficaz, e, portanto, é necessário que haja a “justiça dos justiceiros” quando eles ou um parente forem

⁹³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil* (OEA/Ser. L/V/II.97; Doc. 29 rev.1, 29, set. 1997). Washington, OEA, 1997.

⁹⁴ Ver também BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar execuções sumárias no Nordeste. Brasília, 2004; CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit.

vítimas de algum crime.⁹⁵

Importante compreender que a ideia de “indesejável” aqui exposta não permeia apenas artigos de opinião em campanha a favor da pena de morte ou apoio às execuções sumárias, bem como não se restringe à prática de grupos de extermínio que agem em função de uma “limpeza social”, quer dizer, está também em políticas formais do Estado, em que a forma do registro de mortes de civis por policiais – sob o título de “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte” – é uma evidência forte desse entendimento.⁹⁶

Na prática, o registro como resistência torna os antecedentes do falecido uma questão chave e inverte, de fato, o ônus da prova. Uma investigação séria de um homicídio é pouco provável, a não ser que a família possa demonstrar que o falecido era “trabalhador” e que possa atrair a atenção da imprensa.⁹⁷

Dessa maneira, o sub-registro de mortes de civis diante da “resistência seguida de morte”, além de ser um obstáculo para uma investigação e responsabilização do homicídio, é uma evidência de uma prática discriminatória. Outra conclusão do relator da ONU diz respeito a ações para matar direcionadas a pessoas pobres, negros e jovens, após analisar uma das operações policiais no Rio de Janeiro. Quanto a essas pessoas, a polícia detém uma “licença para matar” traduzida no documento de registro das mortes de civis, que pode ser vista como “um cheque em branco” quando da análise dos autos de resistência.⁹⁸

Crimes praticados por agentes não estatais não buscam justificativa legal como ocorre com homicídios cometidos por agentes do Estado, embora possam ter a mesma

⁹⁵ A/HRC/11/2/Add. 2, par. 38.

⁹⁶ “Para maioria dos membros das classes trabalhadoras, suas experiências com a polícia são de arbitrariedade. Suas descrições de como a polícia mata por engano e encobre os assassinatos coincidem com os relatos das organizações de direitos humanos e os de Barcellos (1992): o padrão é bem conhecido. A polícia confunde trabalhadores com criminosos, usa da violência contra eles e tenta disfarçar seus erros. Para a polícia, como para muita gente, a fronteira que separa a imagem do trabalhador pobre da do criminoso é fato muito tênue. Em consequência, membros das classes trabalhadoras podem ser molestados pela polícia, mortos como criminosos e suas reações naturais de medo (como fugir) podem ser interpretadas como comportamento de criminosos” (CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit., p. 182).

⁹⁷ A/HRC/11/2/Add. 2, par. 13.

⁹⁸ A/HRC/11/2/Add. 2, pars. 25-26 e 85.

motivação – por atingir pessoas consideradas “menos humanas” e, logo, “sem direito à vida”. São as mortes perpetradas por agentes do Estado, tanto em serviço como em dias de folga, que evidenciam uma “justificativa” formal “institucionalizada” nos autos de resistência e em políticas de “controle do crime”.⁹⁹ Nos relatórios da ONU sobre execuções sumárias, essa situação também é destacada como “limpeza social” (*social cleaning*)¹⁰⁰ e contra pessoas consideradas indesejáveis (*undesirables*).

Note-se que, segundo o relator da ONU, o Caso Complexo do Alemão também é marcado por situações discriminatórias dessa natureza:

Também perguntei ao chefe da polícia civil quais investigações tinham sido realizadas, para certificar se as mortes eram de fato resultado do uso justificado e necessário da força. Mas não me forneceram nenhuma evidência de que tivesse sido feita qualquer investigação séria sobre as mortes. Na realidade, me disseram que assumem que os policiais militares, ao registrar um caso de resistência, estão falando a verdade. *A principal resposta que recebi foi que cada um dos 19 mortos tinham antecedentes criminais.* É difícil entender como isso poderia ser do conhecimento da polícia quando matavam as vítimas. Além disso, essas alegações foram fortemente negadas pelos parentes de várias das vítimas, inclusive a de um menino de 14 anos, David Souza de Lima, que recebeu 4 tiros nas costas. A afirmação da polícia de usar como “justificativa” das mortes os antecedentes criminais das vítimas nos diz muito e é muito preocupante. Os antecedentes criminais de uma vítima nada me dizem se foram mortos por legítima defesa ou se a polícia fez uso justificado da força. *A resposta apropriada para atos criminosos é a prisão – não a execução.* [Grifo nosso.]

Ações de agentes do Estado fora de serviço são conhecidas por meio de ações de grupos de extermínio, esquadrão da morte ou milícias, que, ao atingirem também os grupos considerados “indesejáveis”, apresentam outras questões de fundo, ligadas a interesses

⁹⁹ Menezes faz um estudo historiográfico sobre o Rio de Janeiro, de 1890 a 1930, para falar da situação do estrangeiro no Brasil. Descreve as perseguições e violência que passavam algumas “categorias” de pessoas consideradas pela Polícia e pelo Estado como “perigosos”. Desde a construção da ideia de República, instituições como Polícia, Legislativo e Judiciário fundamentavam suas ações em estereótipos, discriminação e criminalização. Cf. MENEZES, Lená Medeiros de. *Os indesejáveis: desclassificados da modernidade. Protesto, crime e expulsão na capital federal (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Eduerj, 1996.

¹⁰⁰ E/CN 4/1995/111, par. 50.

econômicos, crime de extorsão e, ainda, à busca por vingança privada ou “justiça”, segundo a perspectiva de quem apoia a ação desses grupos.¹⁰¹ O Esquadrão da Morte, por exemplo, foi criado para atender aos propósitos do regime militar, extinto formalmente; porém, apesar da abertura democrática, os esquadrões da morte deixaram de atuar contra “crimes políticos” e passaram a deliberar ações violentas contra a criminalidade a partir de determinados estereótipos (negros, moradores de rua, homossexuais, crianças e adolescentes).

2. A VIOLÊNCIA COMO AÇÃO ESTATAL (I)LEGÍTIMA – CASO COMPLEXO DO ALEMÃO

Operação no Complexo do Alemão (jun. 2007):

“Guerra necessária... O Rio de Janeiro começa a virar o jogo.” – Revista *Veja*¹⁰²

“Um marco histórico no combate à violência (um ataque inovador)” – Revista *Época*¹⁰³

2.1 Guerra contra o tráfico: “Complexo do Alemão, Faixa de Gaza carioca”

Embora a visita realizada em 2007 refira-se a uma missão de seguimento das recomendações apresentadas ao Brasil em 2004, Philip Alston acrescentou informações e comentários ao informe anterior (com a *expert* Asma Jahangir), quando apresentou análise sobre grandes operações, como a realizada no Complexo do Alemão – conjunto de favelas que comporta 17 comunidades e 65 mil habitantes, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, com área próxima a 3 mil km. A localidade ganhou evidência na mídia nacional após operação policial, às vésperas dos Jogos Pan-americanos, afirmada como ação contra o tráfico de drogas, que envolveu homens da Polícia Civil, Militar e da Força Nacional de

¹⁰¹ A/HRC/11/2/Add.2, pars. 5, 30-40.

¹⁰² REVISTA VEJA. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/040707/p_090.shtml>. Acesso em: 05 jan. 2009.

¹⁰³ REVISTA ÉPOCA. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG77849-6014,00-UM+MARCO+HISTORICO+BR+NO+COMBATE+A+VIOLENCIA.html>>. Acesso em: 05 jan. 2009.

Segurança.¹⁰⁴ A Operação Complexo do Alemão foi avaliada pelo relator, o qual, baseado em entrevistas com familiares de vítimas, moradores de comunidades e encontros com autoridades do governo, tratou-a como um caso paradigmático, que problematiza também o uso de registro de mortes conhecido por *autos de resistência*, procedimento não exclusivo de operações policiais como esta.¹⁰⁵

Conforme mencionado anteriormente, ao se identificar uma situação como execução sumária, deve-se avaliar as circunstâncias do uso letal da força por parte dos agentes do Estado, bem como verificar a proporcionalidade e a necessidade do uso da força, seguindo parâmetros públicos fundamentados nos direitos humanos. Para avaliar o uso arbitrário ou legal da força, é imprescindível a investigação do fato, o que, na prática, se torna mais distante, seja em razão da omissão, no registro, desses homicídios, seja pela fragilidade de registros de homicídios contra civis. Nesse contexto, tais fatos passaram a figurar entre as preocupações do relator da ONU, expostas na análise da operação no Complexo do Alemão. Outras “operações” policiais também já foram mencionadas pelos informes da ONU, como o Caso Baixada Fluminense e Mortes de Maio, ou constam em casos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, mas não se referiam a ações formais e planejadas pelo Estado defendidas como política de Segurança Pública, como o Caso Complexo do Alemão.

Para se ter uma estimativa do número de mortes de civis, tem se considerado como evidência do uso excessivo da força o número de autos de resistência ou resistência seguida de morte¹⁰⁶ – documento utilizado para registrar a morte de civil, que, embora seja também um homicídio, não é apurada, e o homicídio cometido pelo policial não é registrado ou investigado (o auto de resistência visibiliza a vítima como autor do crime que fundamentou a “perseguição policial”, por exemplo). Trata-se de um procedimento que não permite apuração e responsabilização pelo homicídio, o que tem sido avaliado por quem pesquisa ou documenta essas práticas como um “padrão pré-fabricado” para ocorrência de mortes em confronto.¹⁰⁷ Os autos de resistência são um dos pontos primários

¹⁰⁴ A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) é formada por policiais de todo o País e pode ser deslocada para um estado apenas quando expressamente solicitado pelo governador deste.

¹⁰⁵ Observação presente tanto no informe preliminar da visita quanto no informe de seguimento dessa missão, apresentada ao Conselho de Direitos Humanos em 2010, incluindo o Caso Complexo do Alemão.

¹⁰⁶ O uso da expressão é alternado, dependendo do Estado que se estuda. Por exemplo, no Rio de Janeiro, usa-se auto de resistência; em São Paulo, o termo corrente é resistência seguida de morte.

¹⁰⁷ PINHEIRO, 1991 apud CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit., p. 162.

para se permitir uma investigação dos fatos e responsabilizar os perpetradores de violações de direitos humanos, não se restringindo apenas à produção de dados estatísticos.¹⁰⁸

Uma ferramenta de avaliação das evidências de execuções sumárias é o exame médico-legal, quando possível. A perícia pode indicar a distância entre a arma e o corpo da vítima, o número de projéteis, evidências que podem desconstruir a ideia de que se tratava de fuga ou legítima defesa do policial, levando a concluir por ações direcionadas para matar (execuções sumárias).¹⁰⁹ Com a ausência de procedimentos investigatórios padrão que incluam a perícia médico-forense em casos de homicídios contra civis, é possível conhecer o trabalho de comissões independentes que atuaram nos casos mais conhecidos no Brasil: Carandiru, Eldorado dos Carajás ou Mortes de Maio.¹¹⁰ No Complexo do Alemão não foi diferente, uma comissão independente formou-se em torno do caso e garantiu que os peritos analisassem os corpos encontrados – identificados como vítimas da operação – e concluíssem pelo uso letal da força.¹¹¹

Somados aos laudos periciais, relatos de testemunhas, também documentados por Philip Alston, caracteriza a operação no Complexo do Alemão como execução sumária, conforme se conhece as circunstâncias do uso da força:

Dezenove pessoas morreram e pelo menos 9 foram feridas na operação que durou 8 horas. Todas as 19 mortes foram registradas como “resistência” seguida de morte. Mas existem fortes evidências de que pelo menos alguns dos mortos foram executados extrajudicialmente. Ouvi relatos confiáveis de parentes de vítimas que alegaram que as mesmas foram baleadas pelas costas ao se distanciarem da polícia ou arrastadas para fora de casa desarmadas e executadas

¹⁰⁸ Outras questões relacionadas aos autos de resistência dizem respeito à discriminação, à criminalização e à violência institucional expostas no item *morte de “indesejáveis” no Brasil*.

¹⁰⁹ Ver Relatório Técnico da SEDH sobre a operação Complexo do Alemão. Disponível em: <<http://www.emdiacomacidadania.com.br/documentos/morrodoalemao.relatorio.doc>> Acesso em: 11 jun. 2009.

¹¹⁰ A implementação da Comissão Independente para realizar perícias médico-legais pode ser uma das razões que possibilitaram que casos como Carandiru e Eldorado dos Carajás chegassem ao Judiciário e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (entrevista realizada com Beatriz Affonso, Cejil Brasil, Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2010).

¹¹¹ A perícia médico-legal também é prejudicada pela prática de “prestação de socorro”. Ao deslocar o corpo do local do crime, a cena do homicídio não é preservada, enquanto o corpo é levado ao hospital. A questão é levantada como problema, na medida em que os corpos que chegam ao hospital apresentam evidências de que não se está socorrendo uma vítima com vida, e sim levando uma vítima morta ao hospital, em vez de levar ao Instituto Médico-Legal. O “socorro” às vítimas tem sido colocado como parte do “procedimento” após as mortes de civis por policiais. Cf. HUMAN RIGHTS WATCH. *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo*. USA, dezembro, 2009, p. 100 ss; BARCELLOS, Caco. *Rota 66. ...cit.*, p. 304.

ou desarmadas e depois baleadas na cabeça. Moradores e parentes também testemunharam que policiais invadiram as suas casas...

Acrescenta o relatório da missão que a operação policial ocorreu nas seguintes condições:¹¹²

... uma invasão de grande porte no local, que mobilizou 1.280 policiais civis e militares, além de 170 integrantes da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). A invasão começou pela manhã, com a entrada dos veículos blindados do Batalhão de Operações Especiais – BOPE. Outros policiais civis e militares entraram em seguida, enquanto alguns policiais tentavam remover as barreiras – manilhas, carros abandonados etc. — que foram colocadas nas entradas estratégicas da comunidade. O complexo inclui 17 favelas espalhadas por morros íngremes, e a polícia tentou chegar à parte alta tendo, no final, ocupado aproximadamente 60% da área. (...) Os moradores com os quais conversei me disseram ter ouvido tiros e ter visto o avanço gradativo dos policiais nas suas próprias ruas. Muitos me disseram que não puderam sair de casa durante todo o dia por receio de ficarem no meio do tiroteio. Nesse ínterim, o efetivo da FNSP se posicionou no entorno da favela para “sufocar” os criminosos, evitar que traficantes fugissem da favela e impedir que traficantes de outras favelas entrassem na favela e aderissem ao confronto...

As dificuldades para comprovar as execuções sumárias e permitir a investigação dos fatos fundamentaram as Recomendações ns. 85, 86, 91, 92 e 93 da ONU ao Brasil:

85. A atual prática de classificação das mortes por policiais como “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte” oferece um cheque em branco às mortes por policiais e deve ser abolida. Sem prejuízo dos resultados dos julgamentos penais, essas mortes devem ser incluídas nas estatísticas de homicídios de cada estado.

86. A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República deve manter uma base de dados detalhada das violações de direitos humanos cometidas por policiais.

91. A rotina de não preservar o local do crime deve acabar; caso os problemas continuem, o Ministério Público deve usar atribuição para exercer um controle externo da polícia de modo a garantir a integridades das suas ações.

¹¹² A/HRC/11/2/Add.2, par. 18.

92. Os hospitais devem ser obrigados a reportar às delegacias de polícia e às corregedorias todos os casos em que a polícia leva suspeitos já mortos ao hospital.

93. Os Institutos Médicos Legais dos estados precisam ser totalmente independentes das Secretarias de Segurança Pública, e os peritos devem receber garantias profissionais que assegurem a integridade de suas investigações. Recursos e treinamento técnico adicional também devem ser fornecidos.

De acordo com o secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro daquele momento, a operação foi um sucesso e um modelo a ser seguido.¹¹³ Os principais objetivos eram apreender armas e drogas, além de capturar pessoas-chave para garantir a segurança durante os Jogos Pan-americanos. Apesar desses critérios, não foi informado o efetivo cumprimento de tais objetivos e quais danos uma operação desse porte pode causar aos moradores da favela.¹¹⁴

Em seu informe sobre o Brasil, o relator da ONU destacou a “guerra” contra o crime e grandes operações policiais no Rio de Janeiro como um capítulo de suas observações. No documento, enfatiza uma política de segurança pública que usa veículos blindados e helicópteros para invadir a favela e usurpar o poder dos traficantes como uma política que não pode ser generalizada e precisa medir suas consequências. Essas preocupações aparecem explícitas nas Recomendações ns. 77, 78 e 79 apresentadas ao Brasil:¹¹⁵

77. Os Governadores, Secretários de Segurança Pública, e os comandantes e delegados-chefe das polícias devem figurar como líderes e deixar publicamente claro que haverá tolerância zero quanto ao uso excessivo da força e a execução, pelas polícias, de suspeitos de serem criminosos.

78. O Governo do Estado do Rio de Janeiro deve se abster de usar as “megaoperações” ou aquelas de grande porte favorecendo um progresso sistemático e planejado para restabelecer uma presença policial sustentada assim como do poder governamental nas áreas controladas pelas facções. As políticas

¹¹³ A Segurança Pública, por se tratar de um serviço da administração pública, é regida pelo princípio da eficiência, segundo o qual o que se mede são os resultados obtidos pelas ações policiais. Nesse momento, sempre se noticiam número de presos e número de armas apreendidas, e pouco se sabe sobre os meios utilizados ou que direito humano “precisou” ser violado em nome da eficiência ou de uma tranquilidade que também não é medida.

¹¹⁴ A/HRC/11/2/Add.2, par. 21 ss.

¹¹⁵ Essas recomendações devem ser somadas a outras colocadas no informe, que serão citadas no decorrer da pesquisa.

atuais são matar uma grande quantidade de pessoas, alienando as pessoas cujo apoio é necessário para lograr êxito, gastando recursos preciosos e fracassando na busca dos objetivos declarados. Estabelecer estratégias de policiamento apenas considerando objetivos eleitorais é um desserviço à polícia, às comunidades afetadas e à sociedade como um todo.

79. O uso dos veículos blindados deve ser monitorado, provendo-os com equipamento de gravação de áudio e vídeo. Os resultados devem ser regularmente monitorados em cooperação com grupos comunitários.

Preocupa saber quais outros elementos podem reforçar a “retórica”¹¹⁶ da guerra¹¹⁷ e, assim, chama a atenção o papel da imprensa na construção da opinião pública em situações como essa. Embora esta seção especifique o Caso Complexo do Alemão, as análises sobre o papel da imprensa e dos direitos humanos, bem como a leitura sobre o uso “legítimo” da violência (tema tratado a seguir), também podem se estender a outras situações que noticiam perseguição e morte de suspeitos, comumente divulgados nos jornais.¹¹⁸ Essas notícias têm igualmente alimentado bancos de dados sobre registros de homicídios de civis, na ausência de bancos de dados sobre violações de direitos humanos ou informações públicas sobre essas mortes.

2.2 Introdução à violência (legítima e ilegítima)

Fala-se em legitimidade da violência como um direito de ação – no caso em estudo, o direito de matar quando “necessário”.¹¹⁹ Paulo Sérgio Pinheiro, com base em Weber e

¹¹⁶ “But the rhetoric of shoot-to-kill and its equivalents poses a deep and enduring threat to human rights-based law enforcement approaches. Much like invocations of ‘targeted killing’, shoot-to-kill is used to imply a new approach and to suggest that it is futile to operate inside the law in the face of terrorism. However, human rights law already permits the use of lethal force when doing so is strictly necessary to save human life. The rhetoric of shoot-to-kill serves only to displace clear legal standards with a vaguely defined licence to kill, risking confusion among law enforcement officers, endangering innocent persons, and rationalizing mistakes, while avoiding the genuinely difficult challenges that are posed by the relevant threat” (E/CN.4/2006/53, par. 45).

¹¹⁷ (A/HRC/11/2/Add.2, par. 26).

¹¹⁸ Para mais informações, ver FERNANDES, Heloisa Rodrigues. Rondas a cidade: uma coreografia do poder. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 1, n. 2, p.121-134, 1989; CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit.; e BARCELLOS, Caco. *Rota 66*, cit.

¹¹⁹ Sobre o assunto ver ALVES, Allaor Caffé. A violência oculta na violência visível: a erosão da lei numa ordem injusta. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

Kelsen explica o fenômeno do “monopólio da violência legítima”, no qual o Estado pode recorrer à força “quando seus representantes estimam que seja necessário”.¹²⁰

... enfim, há inúmeros atos do Estado que são atos de coerção física, mas que prescrevem ou autorizam o emprego da força, por exemplo, uma ordem dada à polícia. Monopólio significa não o exercício exclusivo da violência, mas o direito exclusivo de prescrever e em consequência proibir ou permitir a violência (a função ideal do monopólio é a ausência de toda violência efetiva). Monopólio é, portanto, o direito exclusivo de definir e de distinguir por meio de prescrição e de autorização a coerção legítima e a coerção ilegítima.

O único “sujeito” autorizado a fazer uso da violência é o Estado, o que faz parte dos próprios fundamentos de sua construção e das promessas do contrato social. Não se está aqui defendendo qualquer tipo de violência, apenas se trata da violência limitada pela lei, já que, dentro de um Estado de Direito, não pode se deixar a violência ao livre-arbítrio do Estado ou sem limites. Nesse ponto, os direitos fundamentais podem ser considerados importantes, uma vez que contemplam o conteúdo desses limites ao Estado em favor do indivíduo. Entretanto, essa defesa do indivíduo na sociedade, em que as pessoas apenas são iguais do ponto de vista formal, pode levar a crer que os limites da violência estatal acabam por existir para certos grupos de pessoas. A crença na igualdade formal e nos aspectos exclusivamente jurídicos é uma das fragilidades que sinalizam a insuficiência de efetividade dos direitos humanos.¹²¹

O limite da violência está disposto na lei em função do tipo de dominação que configura o Estado moderno, inter-relacionando, dessa maneira, o conceito de violência e poder. Assim, há no pensamento weberiano forte identidade entre poder, dominação e controle da violência.¹²²

Ao promover a análise da violência legítima, Allaor Caffé¹²³ concorda com o fato de que, na guerra, a violência pode se apresentar como justificável dependendo do lado em

¹²⁰ PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do arbítrio do Estado e o direito internacional dos direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

¹²¹ Sobre o assunto, ver VILHENA VIEIRA, Oscar. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito, *cit.*

¹²² ADORNO, Sergio. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down078.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2009.

¹²³ ALVES, Allaor Caffé. A violência oculta na violência visível...*cit.*, p. 34.

se esteja. Para um dos lados, sempre buscar-se-á uma justificativa: “O agredido, por sua vez, justifica seu ato por outro do agressor, na história de suas relações recíprocas. Assim, pode haver a oscilação entre a violência justificada e a injustificada, em que esta última também se diz justificada”. Acrescenta, ainda, que “é por isto que a ação policial, muitas vezes podendo ser justificada perante a violência dos criminosos, assume a característica de violência injustificada quando vai além daquilo que se reputa necessário para o revide justo”.

Entretanto, quem está questionando que a violência exercida pelos policiais ultrapassa os níveis de sua justificação? Se pensar que existe o relato de um grau elevado de impunidade (falta de investigação, procedimentos e julgamentos), já que, quando há o julgamento dos acusados, a conclusão é absolvição por legítima defesa ou excludente de ilicitude, pode-se entender que o controle sobre o que seria um “revide justo” já se perdeu.

Hannah Arendt,¹²⁴ ao refletir sobre guerras e revoluções do século XX, analisa a “legitimação da violência” conectada ao regime de consenso, no qual qualquer meio será legítimo para atingir os fins que se propõe. Dessa maneira, a violência se torna um instrumento “legítimo” para se chegar ao futuro. E, ainda, conclui que “o poder é de fato a essência de todo governo, mas não a violência. A violência é por natureza instrumental; como todos os meios, ela sempre depende da orientação e da justificação pelo fim que almeja. E aquilo que necessita de justificação por outra coisa não pode ser a essência de nada”.¹²⁵ Nesse sentido, o mais preocupante para Arendt é o fato de que a posição da violência cada vez mais alcança níveis “justificáveis”. A autora reconhece a violência como uma condição “natural” do homem, mas não acredita que seja possível estabelecer o “limite” dessa característica e, por isso, não devem se buscar justificativas para o exercício da violência que está também associado ao uso da técnica (racionalidade técnica científica).

Os limitadores do monopólio da violência (lei no Estado de Direito) habitualmente são isentos de interesses e rompem com as desigualdades na sociedade. Essa questão torna as reflexões sobre segurança pública uma tarefa mais difícil e, nesse momento, políticas públicas e ações governamentais direcionadas podem ser um caminho para complementar

¹²⁴ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000, p. 21 ss.

¹²⁵ ARENDT, Hannah. *Crises da República*. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 15 ss.

o que a lei não pode responder – talvez seja mais uma virtude em se observar as ações estatais e suas escolhas.

Conforme apresenta o relatório brasileiro elaborado pela sociedade civil e apresentado a Philip Alston, nas palavras do sociólogo Ignácio Cano¹²⁶:

... não se discute que um dos principais legados que um governo poderia deixar ao Rio seria libertar as comunidades carentes do domínio dos narcotraficantes e de qualquer outro grupo armado irregular. O que está em discussão é como e a que custo. Operações como as do Alemão precisam responder a três questionamentos. O primeiro é se elas são realizadas dentro da lei. O segundo é se elas compensam os danos e a insegurança (balas perdidas, crianças sem escola etc.) causados àquelas comunidades as quais, em tese, se pretende proteger. O terceiro é que tipo de plano existe para garantir que, depois de intervenções policiais desse porte que não podem ser mantidas indefinidamente, o controle do tráfico não será retomado.

As considerações de Ignácio Cano podem até ser respondidas com precisão pelas autoridades de Segurança Pública, que agem com todas essas convicções. A questão passa ainda ser identificar quem está a definir o que seriam danos à população, tempo de permanência e necessidade. Aqui, mais uma vez, estar-se-ia submetido a uma ética que a lei (primeiro questionamento de Cano), não recentemente, já tem deixado de garantir aos moradores da favela.

2.3 Mídia e “opinião pública”: questionamentos arendtianos

Hannah Arendt, ao refletir sobre guerras e revoluções do século XX, analisa a “legitimação da violência” conectada ao regime de consenso, no qual qualquer meio será legítimo para atingir os fins a que se propõe. Dessa maneira, a violência se torna um instrumento “legítimo” para se chegar ao futuro.¹²⁷ Relacionando essa compreensão dos fatos daquele momento histórico a ações declaradamente violentas e letais do Estado brasileiro contra a população civil, é possível associar a constatação de Arendt ao uso

¹²⁶ CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE PETOPÓLIS *et al.* Relatório da Sociedade Civil para o Relator das Nações Unidas, Rio de Janeiro, 2007, p. 12.

¹²⁷ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*, *cit.*, p. 41 ss

letal da força existente no Brasil: o “objetivo” de combater a criminalidade, a aquiescência da imprensa, por exemplo, ou setores da sociedade amedrontada pelo crescimento da violência urbana, situação em que todos almejam que o Estado garanta “paz”.

Essa se tornou uma “justificativa” presente em notícias sobre violência urbana no País (apresentadas também como opinião “geral” da sociedade), e até em ações do Estado que desempenham esforços para o extermínio do “mal”.¹²⁸ A criminalidade – vista como mal – é um problema a ser combatido sem limites, seguindo essa motivação que se tornou pública. Todavia, algumas contradições são indicadas por Oscar Vilhena,¹²⁹ ao comparar uma pesquisa feita em bairro de classe média alta em São Paulo (mapa do medo) e outra feita na periferia de São Paulo (mapa da violência), sobre quais seriam delineadas as principais queixas de violações de direitos e medo. O primeiro bairro alegou falta de segurança urbana, enquanto o segundo, de saúde e de educação.

Ao pesquisar sobre Segurança Pública, abordagens exclusivamente legalistas podem conduzir ao pensamento de uma sociedade isenta de interesses de classes ou ideologias, a qual, por “descuido”, escolhe caminhos que, usando as preocupações de Galtung,¹³⁰ apenas reforçam estruturas sociais que reproduzem a exclusão e a desigualdade. O discurso da Segurança Pública está ancorado na reprodução dessas desigualdades, e os direitos humanos se apresentam (ou podem de apresentar) como uma negação das desigualdades não apenas jurídicas formais. Assim, pensar a Segurança Pública torna-se uma tarefa e um dever de grandes desafios. A definição e os objetivos da Segurança Pública estão ligados ao ordenamento, à eliminação de condições indesejáveis para a ordem e para a paz. A condição “indesejáveis” – posta aqui como inimigo – é referente ao tráfico de drogas e suas mazelas, “localizados” em áreas economicamente desfavorecidas, como nas favelas do Rio de Janeiro.

Na busca pela “pacífica convivência social”, o próprio conceito de ordem leva a pensar que a “paz” desejada nunca será alcançada e que as ações com táticas de guerras devem se aprimorar, uma vez que ordem pública, na explicação de José Afonso da Silva¹³¹,

¹²⁸ Cf. CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit.

¹²⁹ VILHENA VIEIRA, Oscar. Estado de Direito, seus limites e a criminalidade. *A violência do cotidiano*, São Paulo, v. 1, p. 1, 2001.

¹³⁰ Cf. GALTUNG, Johan. *Direitos humanos*. Uma nova perspectiva. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

¹³¹ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 657.

“será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, as praticas de crimes”. Da maneira exposta, pensar em uma “paz imperfeita” poderia representar um equilíbrio na busca pela “ordem pública”.¹³²

A segurança pública existe para que o indivíduo possa exercer os outros direitos, fato que se fundamenta na criação do próprio Estado moderno e seus princípios no contrato social, com a promessa de paz. O uso da força está condicionado às necessidades apenas na intensidade em que se fizer essencial para o restabelecimento da “situação de normalidade e tranquilidade no meio social”.

Tanto os fundamentos do contrato social quanto os da Segurança Pública (manter a ordem, a paz e a tranquilidade) acabam por produzir uma ambiguidade que permite o confronto ou a diminuição dos direitos fundamentais quando aumenta a preocupação com a segurança. Nesse momento, informar se há um pensamento voltado à segurança dos moradores da cidade (bairros ricos, periferias ou favelas) passa a ser o centro da questão, em que se busca saber se os órgãos da Segurança Pública estão a serviço da proteção de direitos e liberdades das pessoas ou de uma ordem de diferenças de classes.

Além das ações de Segurança Pública, sociedade (dependendo de qual parte da cidade é ouvida) e imprensa manifestam-se pela urgência em se acabar com a criminalidade. Trabalhar com base no consenso de que a violência é necessária para combater a criminalidade traz o questionamento de quem forma este “consenso estranho”¹³³ e, por isso, a perspectiva dos direitos humanos é uma referência a ser considerada, já que o valor da vida das pessoas não pode ser condicionado a convicções pessoais ou a critérios arbitrários diante de sua importância.

Amostragens de manchetes de jornais ou revistas, em veículos de circulação nacional, exemplificam como a imprensa no Brasil trata desse “consenso”, de que modo o Estado age e quais critérios estão se estabelecendo em nome de um futuro de paz. Arendt concentra-se no pensamento de que a situação de governos autoritários não examina a violência policial nem a violência urbana no Brasil, mas as dimensões estudadas pela referida autora podem orientar a reflexão sobre a realidade brasileira no que diz respeito

¹³² Cf. MUÑOZ, Francisco. *A la paz imperfecta (Gray paper* apresentado ao Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada), 2001, p. 26.

¹³³ Ver ARENDT, Hannah. *Crises da República*, cit.

aos “critérios” do uso letal da força.

Arendt, após estudar os governos totalitários, não poderia deixar de avaliar quais riscos a busca por um bem futuro pode trazer para comunidade; com isso, ela entende que “a essência da ação violenta é regida pela categoria meio-fim, que, quando aplicada à questão humana, tem a característica de estar o fim sempre em perigo sobrepujado pelos meios que ela justifica e que são necessários para atingi-lo”.¹³⁴ No exemplo brasileiro, se está diante do “fim da criminalidade” na “guerra contra o tráfico”, posto como fundamento do uso “legítimo” da violência pelo Estado.

A incompatibilidade entre o objetivo “fim da criminalidade” e políticas de guerra está no fato de que a situação de guerra “autoriza” a morte em conflito, enquanto, na Segurança Pública, matar é o último recurso, não sendo aceito ações para matar (*shot to kill*). As ações para matar (“atirar primeiro e perguntar depois”)¹³⁵ não são novidades no Brasil,¹³⁶ e a gravidade está nas políticas que avançaram no intuito de apresentar uma “justificativa” para o que sempre foi proibido à luz dos direitos humanos e da proteção do direito à vida.¹³⁷

Paulo Sérgio Pinheiro¹³⁸, ao analisar a conduta policial em seus “critérios”, faz as seguintes considerações que auxiliam a análise sobre os moldes tomados pela Segurança Pública no Brasil, os quais podem ajudar a pensar que não se trata de combater a criminalidade¹³⁹ quando da observação de quem são as pessoas assassinadas:

O abuso da violência fatal varia de país para país, mas sua característica comum é justificada como uma maneira de controlar o crime comum nas comunidades

¹³⁴ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*, cit., p. 13.

¹³⁵ Existem pessoas que podem matar e pessoas destinadas a morrer? Os policiais estão convencidos de que devem proteger a sociedade de quem e por quais meios? Questionam-se os critérios para exercer o “direito de matar”, porque, se os critérios existissem, pelo menos seriam avaliados indícios e provas de ações criminosas anteriormente à ação violenta contra o cidadão, enquanto o que se percebe é uma automaticidade em disparar sem olhar a quem e sem pensar no motivo.

¹³⁶ Barcellos faz um levantamento de “ações para matar” da polícia de São Paulo de 1970 a 1992, documentando as execuções sumárias e caracterizando sua prática pela Rota. Cf. BARCELLOS, Caco. *Rota 66*. 11. ed. Record: Rio de Janeiro, 2010.

¹³⁷ O direito à vida e suas obrigações impostas a todos estão explicitadas no item *definições e proteção contra a violência* (item 1.1).

¹³⁸ MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 341.

¹³⁹ “O modelo de jornalismo polêmico, adotado por radialistas como Afanázio, tem ajudado a criar, na minha opinião, uma linguagem negativa do repórter na periferia da cidade. Frequentemente, nosso trabalho é confundido com o de policiais. Pior: somos vistos como inimigos, agentes de um poder que incentiva a polícia a matar pobres suspeitos de serem criminosos” (BARCELLOS, Caco. *Rota 66*, cit., p. 46).

pobres, sendo vítimas os grupos mais vulneráveis, como os pobres, os favelados, os sem-teto, os afrodescendentes, confirmando assim a noção de que a polícia primordialmente visa controlar os pobres. Essa violência policial pode ser considerada como uma forma de vigilantismo numa visão de que a polícia pudesse *eliminar os indesejáveis*. [Grifo nosso.]

As declarações públicas do comandante da polícia envolvido em outra operação, aos moldes da Operação Complexo do Alemão,¹⁴⁰ corroboram esta hipótese¹⁴¹: “a polícia é o melhor remédio contra dengue, nenhuma mosquito resiste... é o melhor inseticida social” (“Ação do BOPE deixa 9 mortos e 7 feridos”, *O Estado de S. Paulo*, 16 abr. 2008). Essa operação também foi avaliada como “um sucesso” (“Operação na Vila Cruzeiro termina com mortos, seis feridos e 14 presos”, *O Globo*, 15 abr. 2008).

Nesse processo em que a desvalorização da vida de algumas pessoas “justifica” a suspensão de direitos, se relaciona com estereótipos a serviço de “justificar” assassinatos. Assim, é importante retomar que o valor da pessoa humana, integrante da tradição ocidental, em importante momento da história dos direitos humanos, foi rompido como o fenômeno totalitário por meio de dois artifícios, a fim de contribuir com o desprezo aos valores de justiça: a) o conceito de *inimigo objetivo*, com ataques aos judeus; e b) o uso da *mentira*, que desfigura ideologicamente os fatos para ajustá-lo às necessidades de poder no momento em que estigmatiza os *inimigos*.¹⁴² Essa “ruptura” significa o vazio entre o passado e o futuro gerado pela destruição dos padrões e categorias que compõem o repertório da tradição ocidental.

A estigmatização do “inimigo” torna-se uma justificativa para que pessoas sejam “expulsas da humanidade” e percam as condições essenciais de ser humano. Com isso, todas as arbitrariedades são “compreendidas”, pois não se fala de direitos de cidadãos

¹⁴⁰ Retomando o Caso Complexo do Alemão, não se pode deixar de considerar que foi uma operação às vésperas de um evento mundial do esporte (Jogos Pan-americanos). Sob a lógica da justificação das execuções extrajudiciais, o evento é uma situação em que “nada poderia dar errado” na cidade do Rio de Janeiro (que já é conhecida pelo elevado índice de criminalidade), pois seriam recebidos muitos turistas; diante disso, era importante conter e reprimir (ou até exterminar) os indesejáveis.

¹⁴¹ Esta seção não se dispõe a coletar quantas mortes sob esses critérios ocorrem no País. Não se trata aqui de comprovar que mortes por agentes do Estado acontecem todos os dias no Brasil, embora seja feito um levantamento de como esses assassinatos são legitimados/justificados pelo Estado, pela sociedade e pelos meios de comunicação nacionais (estranho consenso). Nessa ordem de ideias, pretende-se também avançar no debate sobre o consenso e trazer questões que avaliem situações que não reforcem “generalizações” dos direitos humanos ou aprofunde as desigualdades no País.

¹⁴² LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 285 ss

(direito a ter direitos), mas, sim, de pessoas que são supérfluas e descartáveis, ou seja, o extermínio desse grupo (“inimigos”) não deve ser considerado uma violação de direitos. E, assim, é possível retomar a ideia de pessoas “indesejáveis”, as quais o Estado tem o “direito” de matar.¹⁴³ Nesse sentido, o extermínio da criminalidade na pessoa do criminoso representa o extermínio do mal e, assim, toda morte se torna “legítima” quando acompanhada dessa justificação, além de acabar por estigmatizar alguns grupos sociais.¹⁴⁴

A declaração publicada nos jornais pode ser vista apenas como um relato da perspectiva governamental.¹⁴⁵ Porém, quando se ler notícias sobre a operação policial no Complexo do Alemão em 2007, a título de exemplificação, entende-se que se limita a reforçar a ação estatal e “legitimar” seus propósitos. Nesse contexto, destacam-se a seguir duas manchetes que auxiliam nessa percepção, veiculadas conforme a mesma abordagem e raramente diferenciando quanto ao seu conteúdo em duas revistas brasileiras:

I) “Guerra necessária... O Rio de Janeiro começa a virar o jogo” – Revista *Veja*:

Ao final da batalha, algumas ONGs e *entidades que se pretendem defensoras dos direitos civis* se apressaram em classificar a operação como uma matança indiscriminada, por causa das dezenove mortes ocorridas. Foi possível ouvir também, embora bem mais longínquos do que de costume, os ecos do velho discurso de que invasões policiais não resolvem o problema. Há, de fato, que tomar um cuidado extremo para evitar as arbitrariedades e ações inconsequentes numa área densamente povoada. Mas o que essa gente quer é passar a mão na cabeça de facinoras, sob a falsa premissa de que eles são bandidos porque nasceram pobres. Uma afirmação do secretário de Segurança Pública do Rio, o

¹⁴³ Essa observação é complementar aos processos de criminalização que estão explicitados na seção sobre *morte de indesejáveis no Brasil*.

¹⁴⁴ É difícil não comparar a experiência totalitária com a política brasileira de segurança pública, segundo a qual “bandido pode morrer”, o que parece ser a afirmação de que algumas pessoas não merecem viver (direito humano à vida e à integridade física): desempregados, marginais, negros, pobres. Quando se pontua sobre o Complexo do Alemão, a situação se amplia para um território (favela) em que habitam pessoas de menor renda e poder econômico inferior. (Ver também CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit.)

¹⁴⁵ Quando Caco Barcellos foi ao velório de Pixote, morto pela polícia, registra também a reação de revolta da população com o carro de reportagem: “Representam uma revolta contra a postura parcial da imprensa favorável à versão oficial de tiroteio. A multidão – perto de 2 mil pessoas – cerca vários carros de reportagem, ameaça destruí-los. É vergonhoso. Temos a obrigação de perseguir a verdade e o que mais estamos ouvindo é a palavra ‘mentira’. Somente no dia seguinte do enterro, quando o caso já era tratado como escândalo pela imprensa internacional, é que a imprensa brasileira passou a noticiar com insenção. Ou seja, passou a contar todos os lados da história. Aí a verdade não demorou a aparecer” (BARCELLOS, Caco. *Rota 66*, cit., p. 310-312). A verdade é em relação à investigação dos envolvidos e afastamentos dos mesmos dos quadros da polícia.

delegado federal José Mariano Beltrame, *encerra o melhor raciocínio sobre o assunto*: “Hoje morreram dezenove pessoas. Se esperássemos alguns anos, seriam muito mais. *O remédio é mesmo amargo, mas necessário*”, disse. [Grifo nosso.]

II) “Um marco histórico no combate à violência (um ataque inovador)” – Revista *Época*:

Por que agora é diferente? *Agora o inimigo sabe que não dita mais as regras*. Até a semana passada, a estratégia de enfrentamento usada pela polícia fluminense no Complexo do Alemão parecia diante de um impasse. Desde o dia 2 de maio, quando a operação teve início, viam-se cenas de guerra de trincheira. *Houve baixas de ambos os lados*, alunos ficaram semanas sem aulas, o comércio mais fechava do que abria as portas. Mas, ao contrário de outras ações, quando a polícia retrocedia ante a resistência dos “donos” do morro, desta vez ela se manteve no ataque. *Um ataque determinado e inovador*. Ainda que as favelas continuem parcialmente dominadas pelos traficantes, abriu-se um flanco inédito. “Foi a maior prova de integração já demonstrada entre as polícias civil e militar com a Força Nacional de Segurança”, diz Beltrame. “A grande lição de tudo isso é que um Estado que se organiza, planeja e que toma atitudes fortes tem condições de se impor (...). As páginas seguintes apresentam oito sugestões, elaboradas com a ajuda de especialistas, para conter a violência e melhorar a segurança das cidades brasileiras. *É nossa contribuição para uma das questões mais urgentes que o país precisa resolver*.”

A segunda manchete exalta um “ataque inovador”, uma das expressões usadas em ações bélicas, em táticas de guerra, o que leva a perceber que a notícia reforça ações de segurança pública como questão de guerra. Os conteúdos das reportagens reforçam a ação da polícia como “fórmula” para se acabar com o crime e o tráfico de drogas nas favelas, exaltando a operação como modelo.

Esse tipo de abordagem remete à atuação do Esquadrão da Morte.¹⁴⁶ No período militar, práticas como detenções arbitrárias, execuções sumárias, tortura e ações de grupos

¹⁴⁶ “Algumas pessoas acham que a administração da justiça sumária deveria ser um trabalho da polícia. Esse é o tipo de raciocínio que apoia as execuções sumárias da polícia e no âmbito do qual a violência e a ilegalidade policial podem ser vistas como positivas. Nesse contexto, o Esquadrão da Morte e a Rota, em vez de temidos, são admirados pelo público – um sentimento que policiais militares estão sempre prontos a citar para justificar seus abusos. Exatamente o mesmo tipo de percepção que leva ao apoio aos justiceiros e à tolerância com lichamentos” (CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros...*, cit., p. 190).

de extermínio marcaram a relação entre o Estado e a sociedade brasileira. No entanto, nas reportagens, não se apresenta uma ação de grupo de extermínio ou “Esquadrão da Morte”, e sim uma ação oficial da polícia do Rio de Janeiro sob a coordenação da Secretaria de Segurança Pública, a qual assume as principais características dessa operação como modelo para estratégias futuras de combate à violência e à criminalidade,¹⁴⁷ em tempos de regime democrático, conforme posto pela Relatoria, que criticou os procedimentos adotados por operações como essa e, principalmente, como política de Estado – política de Segurança Pública.

Dessa forma, encontra-se na linguagem jornalística o registro de uma guerra “real” e suas consequências justificadas pelas prerrogativas que acompanham um conflito armado. Consequentemente há referência ao território ou lado inimigo, além de práticas que não são bases de políticas de Segurança Pública, já que estas devem se pautar no uso letal da força como exceção, e não como um procedimento. Dessa vez, não se noticiou mortes em legítima defesa, ou o fato de algumas pessoas terem se exaltado, ou de que a polícia não tem preparo suficiente para atuar, ou que existem normas que permitem as execuções, mas, antes, se contemplou a violência letal indiscriminada (ou até discriminatória) como política de Segurança Pública com base em um critério: o território do inimigo, a favela.

Diante desse quadro, levanta-se a importância da opinião pública e dos meios de comunicação nos “consensos” que se formam sobre direitos humanos como base para se questionar ou apoiar as políticas públicas e seus critérios.¹⁴⁸ Existe o dever da imprensa em prestar informação exata e honesta para construção da “opinião pública” em favor dos direitos humanos de todas as pessoas da sociedade, incluindo áreas periféricas ou favelas, em vez de contribuir com uma opinião pública que aceita que algumas categorias de

¹⁴⁷ A morte de presos oficialmente detidos também é considerada execução sumária, abrangendo falecimentos no período de incomunicabilidade do preso (em geral, por ter sofrido tortura e maus-tratos), morte denominada por “causa suposta” (quando os policiais alegam o disparo de arma de fogo em função de ataques ou fuga de presos), bem como mortes ocorridas em função das próprias condições dos estabelecimentos carcerários ou diante da presunção de suicídio. A morte sob custódia e ação de grupos de extermínio não serão avaliadas nesta seção, em que o foco da análise está em ações da polícia que são declaradas como habituais e necessárias pelas autoridades brasileiras, especificamente grandes operações, como a do Complexo do Alemão.

¹⁴⁸ As opiniões surgem onde quer que as pessoas se comuniquem livremente umas com as outras e tenham o direito de tornar público os seus pontos de vista, mas estes, em sua infindável variedade, também parecem necessitar de depuração e representação, por isso a importância do espaço público e da publicidade das ideias. Cf. LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Schwarcz, 1991.

pessoas são supérfluas e descartáveis (desempregados, marginais, negros, pobres), sempre em favor dos direitos humanos de outras pessoas. Diferentemente desse dever, vemo-nos diante da estigmatização do “inimigo”, bem como da construção de um consenso distante dos grupos tradicionalmente discriminados.

A imprensa¹⁴⁹ tem seu papel com o direito à informação somado à importância da comunicação, é um espaço do diálogo que colabora com o juízo reflexivo (discernir); por isso, a informação exata e honesta é fundamental para construção da opinião pública e do espaço público.

Ao recordar e reler alguns casos relatados na imprensa, surgem algumas questões quanto aos critérios para o agir. São situações em que a ação de atirar para matar se tornou “natural”, e os agentes da polícia, ao tentar justificar/legitimar a violência contra a pessoa, indicam um critério (ser criminoso). Acreditando que ser criminoso é um critério que permite atirar para matar, quais indícios permitem a avaliação e o julgamento de que é permitido disparar contra aquela pessoa? O relator da ONU menciona em seu relatório como é possível o policial saber quem tem antecedentes criminais ao andar na rua, ao indagar sobre as 19 mortes no Complexo do Alemão. No critério “bandido”, a polícia passa a identificar as pessoas por sua cor e por onde moram, e não pelo o que fazem¹⁵⁰ – roubo, tráfico, assassinatos.¹⁵¹ Dessa maneira, as informações jornalísticas também podem trazer como as execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais são expostas, tratadas e quais os critérios para a “legítima defesa” e o “cumprimento do dever legal”.

¹⁴⁹ “Sou novato na profissão, mas já constato que na cobertura de assuntos policiais a imprensa também dá um tratamento diferenciado às pessoas pelo critério de sua condição social. Neste ano de 75, dezenas de jovens da periferia de São Paulo já foram perseguidos por policiais militares de forma idêntica, inclusive com desfechos semelhantes. Entretanto, a cobertura da imprensa foi quase nula. A perseguição aos três rapazes ricos do Fusca azul é motivo de cobertura especial em quase todos os jornais do País. A maioria das reportagens tem um tom coerente de denúncia. Narra minuciosamente toda a trajetória da perseguição, desde o momento em que os rapazes foram vistos pela primeira vez pelos homens na Rota 13” (BARCELLOS, Caco. *Rota 66, cit.*, p. 34).

¹⁵⁰ Barcellos, ao fazer um balanço do banco de dados sobre mortes de civis por policiais de 1970 a 1992, conclui que a maioria das pessoas mortas eram “inocentes”, sem antecedentes criminais em situações de suposto tiroteio; dessa maneira, as vítimas não morreram pelo crime que cometeram, mas, sim, pelo que eram. O autor também destaca o perfil das vítimas: “Homem jovem, 20 anos. Negro ou pardo. Migrante baiano. Pobre. Trabalhador sem especialização. Renda inferior a 100 dólares mensais. Morador da periferia da cidade. Baixa instrução, primeiro grau incompleto. Nos chamou a atenção, ao conhecer esse perfil, a grande diferença em relação aos rapazes mortos no caso Rota 66. Nosso Banco de Dados prova que apenas os suspeitos pobres são perseguidos e mortos” (BARCELLOS, Caco. *Rota 66, cit.*, p. 168-169).

¹⁵¹ Ver PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do arbítrio do Estado e o direito internacional dos direitos humanos, *cit.*

2.3.1. *Morte de inocente*

Uma importante abordagem em jornais refere-se à ocorrência de algum “acidente” na ação policial – ressalte-se que, quando a morte é de pessoa sem antecedentes criminais, é utilizada a expressão “morte de inocentes”, comum na mídia. A justificativa das autoridades para esse tipo de episódio é, em geral, afirmar que as mortes ocorreram em confronto. Por exemplo: “Famílias acusam polícia de matar inocente no Rio”, *Folha de S.Paulo*, 29 jun. 2007.

Diante disso, pergunta-se: o confronto – guerra urbana – justifica as mortes dos cidadãos? Em quais situações é permitida a morte de um civil pela polícia? Deve-se acreditar em uma guerra justa contra a criminalidade? São essas indagações que buscam diferenciar políticas de Segurança Pública de políticas de guerra, bem como compreender seus fundamentos.

Voltando às manchetes que exaltam que a polícia matou “inocentes”, vale mencionar o Caso João Roberto: criança de 3 anos que recebeu um tiro na cabeça após abordagem da polícia em túnel no Rio de Janeiro. O carro era conduzindo por uma mulher que estava com seus dois filhos pequenos. Apesar de a condutora do veículo ter descido do carro, os policiais não cessaram os disparos.¹⁵²

A justificativa dos policiais para ação: pensavam tratar-se do carro de “bandidos”. Essa afirmação conduz a pensar que existe um critério de ação, qual seja, é permitido atirar em quem tem antecedentes criminais. Para avaliação da situação, devem ser observadas as circunstâncias que indicam tratar-se de criminoso, conjecturando: arma, tiros contra polícia, carro em alta velocidade. Esses são indicativos que podem levar ao julgamento para identificar um alvo legítimo. Entretanto, nenhum desses elementos estavam presentes ao assistir o vídeo realizado da ação policial, ocorrendo justamente o contrário: a condutora do veículo reduziu a velocidade para a polícia passar e, temendo os tiros, jogou uma bolsa de bebê para sinalizar que existiam crianças a bordo, e ainda saiu do carro agindo como “se o bandido estivesse se entregando para polícia”. Em outras palavras, eram indicativos de que ali se tratava de uma pessoa “inocente”, para usar a linguagem da mídia. Mesmo diante dessas circunstâncias, foram encontradas 17 marcas de tiros, o que ultrapassa o razoável para parar um veículo, caracterizando-se, assim, uma ação para matar.

¹⁵² Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/09/29/297940467.asp>>.

O secretário de Segurança Pública compreendeu a violência policial como resultado de falta de treinamento e qualificou a ação como “desastrosa”: “Faltou treinamento e raciocínio. Esse fato demonstra total falta de preparo e critério na hora de agir”.¹⁵³ Diante disso, pergunta-se: a gravidade foi abordar o carro errado ou atirar para matar?

O pai da criança afirmou que “a polícia não tem carta branca para matar ninguém, nem bandido.” Por sua vez, o julgamento dos acusados contrariou esse entendimento, posto que os acusados foram condenados apenas por lesões corporais, com fundamento no estrito cumprimento do dever legal, uma excludente de ilicitude. Decisões como essa indicam que o dever da polícia é combater a criminalidade a qualquer custo.

Atualmente, os crimes dolosos contra a vida por policiais devem ser julgados pelo Tribunal do Júri; no entanto, os casos que chegam a essa fase processual habitualmente têm absolvição com fundamento na excludente de ilicitude. Entende-se, com isso, que os atos de violência letal são avaliados como “legítimos” e, portanto, aceitáveis, bem como que a sociedade cada vez mais reafirma as chacinas, as execuções e o uso excessivo da força.

Quando a imprensa se vale em suas reportagens da palavra “inocente”, significa que pessoas “não inocentes” também são assassinadas ou que as pessoas “não inocentes” podem ser mortas pela polícia. Aparentemente, a imprensa também reafirma o critério para medidas letais do Estado.

A mídia, ao dar ênfase a casos como este, não deixa claro se o erro consiste em a polícia atuar para matar (atirar e perguntar depois) ou os passageiros não serem criminosos (o que, sob essa lógica, reduz o episódio à “falta de sorte” ou a um “acidente lamentável”).

2.3.2 Morte de não inocentes

A imprensa nacional acompanhou, em 2000, um “sequestro” em rede nacional, que terminou com a morte da vítima e do sequestrador: Caso Ônibus 174. No Rio de Janeiro, um assaltante entra no ônibus e ameaça os passageiros em rede nacional. O que deveria ser um assalto passa, então, a configurar um sequestro. O assaltante, quando estava com uma refém, recebe em sua direção um tiro da polícia e atira contra a refém. Ao sair do ônibus andando, é recebido por vários policiais, que o jogam violentamente na viatura à luz das câmeras de televisão. O assaltante chegou morto à delegacia, com indícios de

¹⁵³Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL638626-5606,00-BELTRAME+ADMITE+QUE+ATUACAO+DE+POLICIA+FOI+DESASTROSA.html>>.

estrangulamento, sob a justificativa da legítima defesa: “o bandido tentou pegar a arma de um policial”.

A polícia aqui também foi acusada por falta de preparo pela imprensa, mas não em relação à morte do assaltante.

Ao ver o vídeo da cena em que o assaltante entra na viatura policial, não é possível avaliar a possibilidade de este tentar tirar uma arma e ainda ter como única alternativa o assassinato. Mais uma vez, fala-se de critérios. O critério aqui está visivelmente centrado na pessoa, um bandido, o qual, por esse motivo, pode morrer, e não na ação de pegar a arma do policial, pois, se assim fosse, a morte deveria ser considerada desproporcional e representar um abuso do direito (legítima defesa), uma vez que ocorreu em um espaço muito curto de tempo, correspondendo apenas ao trajeto para se chegar à delegacia – ressalte-se, ainda, que, na viatura, os policiais eram as pessoas que menos corriam perigo.

Eliminar os indesejáveis é a base da propaganda dos regimes totalitários,¹⁵⁴ e trabalhar em cima do consenso no qual a violência é necessária para combater a criminalidade impõe o questionamento de quais grupos formam esse consenso. Arendt afirma que só faz sentido entender como se forma esse “consenso estranho” se utilizarmos o entendimento de Marx para o Estado, “instrumento de opressão nas mãos da classe dominante”.¹⁵⁵ Diante desse entendimento, encontra-se a importância das recomendações da ONU em comparação às leis nacionais ou aos tratados de direitos humanos: as recomendações da ONU explicitam a forma e as condições em que os direitos humanos são exercidos, evidenciando desigualdades que os tratados de direitos humanos assimilam de forma genérica.

¹⁵⁴ Cf. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

¹⁵⁵ Cf. ARENDT, Hannah. *Crises da República*, cit.

CAPÍTULO II

RECOMENDAÇÕES AO BRASIL: GARANTIA, PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Este segundo capítulo concentra-se nas recomendações dos mecanismos de controle do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, tanto Sistema ONU como o Sistema OEA, apresentados ao Brasil. O objetivo é identificar as observações referentes às execuções sumárias que possam contextualizar essa prática no País, além das recomendações desses mecanismos que reforçam ou complementam o relatório da missão de Philip Alston, publicado em agosto de 2008. Tais recomendações, somadas às apresentadas em 2004 por Asma Jahangir (visita em 2003), integram um conjunto de recomendações ao Brasil da Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais. O relatório da missão de Alston reforça e complementa as observações de Jahangir – diga-se também assinaladas por outros mecanismos da ONU –, ao analisar a prática reiterada do uso da força indiscriminadamente por agentes do Estado, incluindo atos de tortura e mortes em centros de detenção e ações de grupos de extermínio.

As execuções sumárias envolvem contextos políticos e sociais que recaem em diferentes perspectivas – defensores de direitos humanos, direito de crianças e adolescentes, tortura, direitos civis e direitos econômicos, sociais e culturais – que podem acionar outros mecanismos internacionais e sistemas de proteção dos direitos humanos, logo, epistemologicamente fontes complementares de informação.

Com efeito, além dos procedimentos especiais, integra esta seção o estudo dos Comitês de Tratados, isto por duas razões: a) os tratados de direitos humanos protegem o direito à vida, o direito à garantia e à prestação judicial, o direito à integridade física e o direito à não discriminação – direitos violados e ameaçados pela prática de execuções sumárias; b) o Brasil coopera com esse sistema de monitoramento convencional também por meio de envio de relatórios periódicos, participação em diálogos construtivos (*constructive dialogue*) em sessões dos comitês – que também contam com o envolvimento de organizações de direitos humanos nacionais mediante relatórios alternativos ou relatório sombra aos comitês – ou ao fornecer outras informações solicitadas por esses organismos.

As recomendações ao Brasil sobre execuções sumárias não são exclusivas do Sistema ONU, mas também proferidas pelos órgãos que compõem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos diante de casos brasileiros que acionam a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos – dois órgãos que apresentam características específicas e consequências diferenciadas para o litígio em direitos humanos. De maneira subsidiária, recomendações do Sistema Interamericano também serão consideradas, no sentido de complementar a abordagem da Relatoria Especial da ONU e representar um caminho de responsabilização internacional.

Ao final, o estudo das recomendações da ONU implicará, ainda, localizar a obrigação e responsabilidade do Estado brasileiro em relação aos direitos humanos, uma questão imprescindível para tratar da implementação e efetividade das recomendações da ONU sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais.

1 OS CAMINHOS DA DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA ONU :CONSIDERAÇÕES GERAIS

Quando se observa o desenvolvimento dos tratados internacionais de direitos humanos, logo se percebe um lapso temporal entre a criação dessas referências normativas, a criação de organismos e o estabelecimento do sistema global de monitoramento. Da fundação das Nações Unidas, em 1945, ao estabelecimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, ainda não se verificava a afirmação de um sistema global de direitos humanos. Essas questões foram abordadas em momentos distintos, os quais marcam a construção e o aprimoramento desse sistema, desenvolvido gradativamente.¹⁵⁶

A Carta da ONU (1945), ao instituir diferentes órgãos para responder aos propósitos da fundação das Nações Unidas – a manutenção da paz e da segurança internacional, o alcance da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural e proteção internacional dos direitos humanos –, deixou, precipuamente, a cargo do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) as preocupações em torno dos direitos humanos – um dos principais órgãos da ONU (Capítulo III, art. 7.1, da Carta da ONU) para desenvolver tais objetivos junto à Assembleia Geral¹⁵⁷ e o Conselho de Segurança¹⁵⁸ – com

¹⁵⁶ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997 (Coleção Estudos), p. 61.

¹⁵⁷¹⁵⁷ Conforme os arts. 9º e 18º da Carta, a Assembleia Geral é o principal órgão deliberativo. Ela é

o suporte da Comissão de Direitos Humanos. Esses órgãos formam o sistema extraconvencional ou sistema da Carta (*Chartered Based*), parte da estrutura do Sistema Global, formado por representantes de Estados.

A Comissão de Direitos Humanos (CDH) era o órgão de referência para a promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito global, em funcionamento até março de 2006, quando foi substituída pelo atual Conselho de Direitos Humanos. A resolução que criou a Comissão (1946)¹⁵⁹ estabeleceu, entre suas principais atribuições, a competência para apresentar ao ECOSOC propostas de declarações e convenções (com prioridade para a Carta Internacional de Direitos Humanos – Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), o que hoje é visto como um dos principais legados da extinta Comissão,¹⁶⁰ posto que determinou parâmetros mínimos de direitos humanos, elemento fundamental para se construir um sistema de monitoramento de direitos humanos.¹⁶¹

Com esses primeiros 20 anos de funcionamento da CDH, a função de elaborar projetos de direitos humanos continuou com propostas de outros tratados de direitos humanos no âmbito global, iniciando o processo de “justicialização” da Declaração Universal.¹⁶² Essa estrutura normativa criou obrigações jurídicas aos Estados, no sentido de promover, garantir e proteger direitos humanos nacionalmente, uma vez que um Estado, ao aceitar um desses tratados, pressupõe o dever de executar os direitos ajustados no documento, uma das características fundamentais dos tratados internacionais.¹⁶³ Para

composta por todos os Estados-membros que têm direito a voto sobre questões relevantes, como paz, segurança e admissão de membros. Nos demais casos, a ONU pode adotar o voto de dois terços ou simples.

¹⁵⁸ O Conselho de Segurança tem como principal atribuição a manutenção da paz e da segurança internacional (art. 24 da Carta), sendo formado por quinze membros, dos quais apenas cinco são membros permanentes (art. 23 da Carta). Com o fim assegurar a paz e a segurança internacional, o conselho está autorizado a tomar medidas de força, nos casos em que a solução pacífica das controvérsias internacionais não for possível (art. 7.1, 20 e 25 da Carta).

¹⁵⁹ O art. 68 da Carta da ONU permitiu ao ECOSOC designar comissões para auxiliar no desenvolvimento de sua missão (art. 62 da Carta da ONU).

¹⁶⁰ CANÇADO TRINDADE, A. A. O legado da declaração universal e o futuro da proteção dos direitos humanos. In: AMARAL JR., A. do, PERRONE-MOISES, C. (Org.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 13-34.

¹⁶¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 240.

¹⁶² PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 162.

¹⁶³ PIOVESAN, Flávia. Implementação das Obrigações, Standard e Parâmetros Internacionais de Direitos Humanos no Âmbito Intragovernamental e Federativo. In: BENVENUTO, Jayme (org). *Direitos Humanos Internacionais: perspectiva prática no novo cenário mundial*. Recife: GAJOP; Bagaço, 2006, p. 115.

acompanhar a implementação dessas obrigações convencionais, esses tratados instituíram um sistema de monitoramento¹⁶⁴ com base em informes periódicos e outros procedimentos adicionais, função desempenhada pelos Comitês de Monitoramento e que constitui o sistema convencional (*Human Rights Treaty Bodies*).¹⁶⁵

O estabelecimento da ONU foi favorecido pelo cenário pós-guerra configurado pelo conflito leste-oeste; no entanto, esse contexto, que foi também o da promulgação da Carta de Direitos Humanos, influenciou o processo político de negociação de tratados, fato avaliado como negativo, na medida em que repercutiu na criação de dois pactos de direitos humanos – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A “negociação” dos parâmetros de direitos humanos não se restringiu a esses pactos,¹⁶⁶ pois o foco ainda era o conteúdo jurídico para os Pactos Internacionais, o que justifica compreender esse momento inicial do trabalho da CDH como período fundamental a se considerar, além da elaboração da Declaração

¹⁶⁴ Atualmente, os seguintes tratados estabelecem comitês para acompanhar a implementação do seu conteúdo apresentam um que pode ser diversificado quanto à matéria (direitos civis e políticos ou direitos econômicos, sociais e culturais) ou quanto ao titular do direito (crianças, mulheres, deficientes, migrantes), de acordo com o tratado que está sob acompanhamento dos comitês: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966); Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CERD, 1965); Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (CCT, 1984); Convenção de Direitos da Criança (CDC, 1989); Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (CTM, 1990); Convenção das Pessoas com Deficiência (CPD, 2006); e Convenção Internacional sobre Desaparecimento Forçado (CDF, 2006).

¹⁶⁵ Hoje existem oito comitês para monitorar tratados – Comitê contra a Tortura (mais Subcomitê de Prevenção a Tortura ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes), Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comitê para os Direitos de Trabalhadores Migrantes, Comitê para os Direitos da Criança, Comitê de Direitos Humanos e Comitê para os Direitos das Pessoas com Deficiência – pendentes de ratificação para o estabelecimento do nono comitê – Comitê sobre Desaparecimentos Forçados. Mais informações em *The Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

¹⁶⁶ O sentindo negativo de “politização” é um dos fundamentos de críticas ao trabalho da HRC e que formentou os debates da reforma da ONU: Talvez essa divisão indicasse o prenúncio do nascimento de um órgão “politizado”; porém, Lindgren Alves explica que a “politização” é intrínseca dos processos de negociação entre governos, o que não poderia ser diferente diante de um órgão como a ONU, e que nem sempre essa “politização” pode significar algo negativo (LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 84). Apesar dessa elucidação sobre a relação política entre os Estados presentes em uma organização internacional como a ONU, Belli traz, em seu estudo sobre a “politização dos direitos humanos”, um questionamento a respeito da relação entre o direito e esse espaço político, em que os direitos humanos vêm para afastar “interesses particulares” [BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções*. São Paulo: Perspectiva, 2009. (Estudos, 270)].

Universal.¹⁶⁷

Nesse período, a Comissão ainda não se manifestava sobre específicas questões de direitos humanos enviadas à ONU,¹⁶⁸ razão pela qual esses 20 primeiros anos de atividades da CDH serem conhecidos por “período abstencionista” ou *abdication of responsibility* (1945-1966).¹⁶⁹ Em contrapartida, a fase de uso de mecanismos de monitoramento (resposta às violações de direitos humanos) passou a ser chamada de “intervencionista” a partir da década de 1970.

Entre esses dois “períodos” compreende-se o trabalho da Comissão em três momentos diferentes: redação de normas gerais (1947-1954), promoção de valores (1955-1966) – ambos na fase abstencionista –; e proteção dos direitos (a partir de 1967) – fase intervencionista.¹⁷⁰ No processo de resposta da ONU às violações que chegavam à Comissão, uma série de ações e debates devem ser considerados, como apresenta de maneira resumida Alston:¹⁷¹ no primeiro período (1946-1966, *abdication responsibility*),¹⁷² as violações de direitos humanos já chegavam à ONU por meio de cartas com autores não identificados, levando, assim, a um volume de denúncias com ênfase no conteúdo dessas violações, principalmente racismo; em um segundo período (1967-1978, *gradual assumption of responsibility*), a Comissão começa a responder às

¹⁶⁷ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global, cit.*, p. 6.

¹⁶⁸ ALSTON, Philip. The Commission on Human Rights. In: ALSTON, Philip (Coord). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*, 1995, p. 139-145.

¹⁶⁹ Principais documentos e atividades nesses períodos: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime do Genocídio; Primeiro Congresso sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes e adoção das Regras-Padrões Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros; Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial. Cf. LINDGREN ALVES, J. A. A ONU e a proteção aos direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional* 37 (1), 1994.

¹⁷⁰ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global, cit.*, p. 6; ALSTON, Philip. Appraising the United Nation Human Rights Regime. In: ALSTON, Philip (Coord.). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*, 1995, p. 3.

¹⁷¹ ALSTON, Philip. The Commission on Human Rights. In: ALSTON, Philip (Coord.). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*, 1995, p. 139-145.

¹⁷² Sobre a Resolução n. 2.144 (XXI), de 1966: “Em 1947, a CDH havia declarado que não tinha poder para tomar qualquer ação em relação a denúncias de abusos sobre direitos humanos. Em 1965, o ECOSOC recomendou à CDH, em resposta à solicitação do Comitê de Descolonização, que desse atenção urgente à questão das violações de direitos humanos na África austral. Além do Comitê 24 [*Comitê Especial relativo à Implementação da Declaração sobre a Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais*], as resoluções que passaram a ser adotadas no nível da Assembleia Geral também desempenharam papel importante na reconfiguração do sistema de direitos humanos da ONU. Especialmente relevante foi a adoção, no dia 26 de outubro de 1966, da resolução intitulada *Question on the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms, Including Policies of Racial Discrimination and Segregation and of Apartheid, in All Countries, with Particular References to Colonial and Other Dependent Countries and Territories* (...). A resolução, ademais, ‘convida o ECOSOC e a Comissão de Direitos Humanos a considerar de maneira urgente formas e meios de melhorar a capacidade das Nações Unidas de pôr fim às violações de direitos humanos onde quer que elas ocorram’ (BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos..., cit.*, p. 67-68).

denúncias sobre direitos humanos, com a aprovação da Resolução n. 1.235 (ou Procedimento 1235), visando fazer comunicações sobre racismo e ao colonialismo que chegavam à CDH; e no terceiro momento (a partir de 1979), com a abertura desse mecanismo para atender a massivas violações de direitos humanos por tipo de violação, ampliou-se o rol de proteção realizado pelo sistema ONU.¹⁷³

Esse terceiro momento de resposta às violações de direitos humanos é a referência do desenvolvimento do Procedimento n. 1.235 na ONU para esta pesquisa, pois marca o desenvolvimento dos mandatos temáticos, importante contexto em que se definiu a Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, criada em 1982. Os casos que ingressavam no Sistema ONU por meio da Resolução n. 1.235, desde 1967, eram questões orientadas por países (*country-oriented approach*). A abertura para mandatos temáticos (*issue-oriented approach*)¹⁷⁴ aconteceu apenas a partir de 1979, quando surgiu o Grupo de Trabalho sobre Desaparecidos (1980) – resposta aos desaparecimentos em larga escala de cidadãos argentinos no período do regime militar naquele país nos anos 1970. A Comissão de Direitos Humanos começou a solicitar estudos sobre diversas questões de direitos humanos a vários especialistas, conhecidos por *experts* independentes,¹⁷⁵ com a função de informar constantemente a Comissão sobre violações de direitos humanos nos países-membros da ONU durante todo o ano – atividades apresentadas ao Conselho de Direitos Humanos a partir de 2006.

Essas resoluções foram referendadas pela Resolução n. 5/1 do Conselho de Direitos Humanos,¹⁷⁶ sob a denominação “procedimentos especiais” (Procedimento n. 1.235) e

¹⁷³ Cf. ALSTON, Philip. Commission on Human Right. In: ALSTON, Philip (Coord.). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*, 1995, p. 139 ss.

¹⁷⁴ CANÇADO TRINDADE, A. A. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997. v. I., p. 106.

¹⁷⁵ Os *experts* são autoridades reconhecidas a partir da avaliação das atividades que exercem. São conhecidos por relator especial, ou representante especial, ou *expert* independente, ou um grupo de indivíduos, chamado grupo de trabalho; além disso, desenvolvem atividade não remunerada, e o mandato tem a duração máxima de seis anos.

¹⁷⁶ Sobre reforma da ONU e a atuação do Conselho de Direitos Humanos, ver Kofi Annan (*In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*. United Nations, A/59/2005. Chapter V); RANIERI, Nina. Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos – multilateralismo e cidadania mundial. *Política Externa*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2 p. 25-40, 2005; Katherine Short (Da comissão ao conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 9, 2008) e Rachel Brett (Un huevo de cura: Consejo de Seguridad de la ONU. Ano 3, 19 jun. 2008).

“procedimento de denúncia” (Procedimento n. 1.503),¹⁷⁷ que permanecem com suas atividades dentro do Sistema ONU,¹⁷⁸ com a diferença de ser um mecanismo agora do Conselho, e não da Comissão – órgão extinto com as mudanças introduzidas por ocasião da reforma da ONU¹⁷⁹ – Resolução n. 60/251 da Assembleia Geral da ONU.

Desde 2006, o Conselho é o novo órgão do Sistema Extraconvencional da ONU (Sistema da Carta ou *Charter Based*), com *status* de órgão subsidiário da Assembleia-Geral – e não do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), órgão que a Comissão apoiava –, que é constituída por todos os membros da ONU. A institucionalização do Conselho ainda não está definida, pois a Resolução n. 60/251 prevê a revisão do *status* do órgão para 2011, o que pode elevá-lo a um dos principais órgãos ao lado do Conselho de Segurança e do ECOSOC.¹⁸⁰ Essa resolução também estabeleceu um novo mecanismo: Relatório Periódico Universal ou RPU (*Universal Periodic Review*, UPR), ao qual todos os membros do Conselho devem se submeter.

O tema dos direitos humanos também está em outros órgãos da ONU, como o Alto Comissariado para Direitos Humanos¹⁸¹ – escritório ligado ao Secretariado das Nações Unidas¹⁸² criado em 1994 à Corte Internacional de Justiça (CIJ) e ao Tribunal Penal

¹⁷⁷ VELASCO, Manuel Diez de. *Las organizaciones internacionales*. 15 ed. Madrid: Tecno, 2008, p. 307-308.

¹⁷⁸ “Deve-se lembrar que todas estas funções já eram desempenhadas *de jure* ou *de facto* pela Comissão de Direitos Humanos; portanto, o valor agregado do Conselho de Direitos Humanos limita-se à sua previsível maior visibilidade política (ao ser um órgão subsidiário da Assembleia Geral em vez de depender do ECOSOC) e ao seu maior número de períodos de sessões ordinárias (pelo menos três por ano). As sessões ordinárias irão supor também um incremento de seis a dez semanas por ano” (DURAN, Carlos Vilan. Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 5, ano 3, 2006, p. 10).

¹⁷⁹ O processo de reforma da ONU, marcado pela Resolução n. 60/251 e a extinção da Comissão de Direitos Humanos, pode ser visto como reação ao ceticismo no trabalho que as Nações Unidas se propõe a realizar desde a Carta de São Francisco (1946) e as críticas de “politização” pela organização. A reforma é uma proposta (e até uma tentativa) de mudança, bem como contempla perspectivas de avanços após 60 anos da fundação da ONU.

¹⁸⁰ NADER, Lucia. *O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU*. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, 2007, p. 10.

¹⁸¹ Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU: Navanethem Pillay (desde 2008); Louise Arbour (2004-2008); Sérgio Vieira de Mello (2002-2003) – brasileiro morto em 2003 em bombardeio no Iraque; Mary Robinson (1997-2002); José Ayala Lasso (1994-1997); e Bertrand G. Ramcharan (2003-2004). Mais informações disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>>.

¹⁸² “A recomendação concernente à criação de um Alto Comissário para Direitos Humanos no âmbito das Nações Unidas foi, muito possivelmente, a de mais difícil aprovação. Ideia amplamente discutida nos anos 70 e 80 dentro da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e da Comissão dos Direitos Humanos, mas jamais aprovada, seu objetivo era o de estabelecer no Secretariado uma figura com a atribuição essencial de coordenar as atividades do sistema das nações Unidas na defesa dos direitos humanos, com suficiente margem de iniciativa para estabelecer contactos diplomáticos para a prevenção e a correção de situações de violações maciças” (LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit, p.

Internacional (TPI). Essas duas últimas cortes citadas possuem jurisdições distintas, em que o CIJ é o principal órgão jurisdicional para julgar todos os Estados-partes em relação aos temas previstos na Carta da ONU e tratados internacionais; logo, trata-se de jurisdição apenas sobre Estados, enquanto ao TPI é atribuída competência para julgar indivíduos que cometeram crimes contra a humanidade, conforme previsão do Estatuto de Roma (1998), o que, nos dois casos, em tese, também implica garantia e proteção dos direitos humanos.

Compreender a estrutura desses organismos e o funcionamento dos mecanismos disponíveis até o momento é acompanhar o marco dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, inclusive, os debates em torno da reestruturação por meio de um processo de reforma que ainda está em curso. Debate em torno do fortalecimento dos mecanismos de defesa e proteção dos direitos humanos, incluindo os Procedimentos Especiais. Apesar disso, não se pretende aqui aprofundar o funcionamento do sistema internacional de direitos humanos, mas, sim, localizar o debate sobre as recomendações dos Relatores Especiais dentro do sistema global e apresentar informações que permitam compreender os procedimentos que levam à construção das recomendações, bem como seu acompanhamento, dentro de um mecanismo da ONU: o sistema extraconvencional.

2. RECOMENDAÇÕES AO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA

O acesso ao sistema global de proteção dos direitos humanos se dá por meio do sistema convencional (*treaty based*), previsto em tratados específicos, e do sistema não convencional (*non-treaty based*), guiado pelas disposições da Carta e resoluções da ONU. Ambos os sistemas apresentam uma multiplicidade de procedimentos que se dividem em sistema de petições, sistema de relatórios e sistema de investigação¹⁸³ (*fact-finding*),¹⁸⁴ com diferentes bases normativas e funcionamentos. Esse último sistema constitui a base das recomendações da Relatoria da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais.

31).

¹⁸³ CANÇADO TRINDADE, A. A. *Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. 2. ed. Brasília, 2000 (Série Prometeu/ Edições Humanidades), p. 25.

¹⁸⁴ “Fact-finding is a term which has long been used to describe the function of international human rights monitors whose task is to ascertain what is going on in a given situation and to report thereon in relation to international human rights standards” (STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. *International human rights in context: law, politics and morals*. 2 ed. Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 602).

Diante da diversidade de métodos de monitoramento, a visão geral das recomendações ao Brasil sobre execuções sumárias está dividida em Relatorias da ONU, Comitês de Tratados e Relatório Periódico Universal.¹⁸⁵ Além disso, há o empenho em justificar as recomendações encontradas com o conteúdo do relatório da missão que informa sobre as circunstâncias da prática de execuções sumárias.

Convém explicar que, ao estudar as recomendações da ONU, foram usados três critérios: (a) “Quais são as recomendações que o Brasil recebeu da ONU (mecanismos convencionais e extraconvencionais) sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais?”; (b) “As recomendações dos Comitês de Tratados e Relatorias, ao observar as execuções sumárias, reforçam ou repetem as observações de Philip Alston (2008)”?”; (c) “Como as recomendações das Relatorias Especiais e Comitês de Tratado se inter-relacionam e se complementam?”.

Ao levantar tais questionamentos, outras informações surgem e são importantes para o estudo da implementação das recomendações da ONU no Brasil, o que será detalhado na Capítulo III: (a) “Quais informações o Brasil prestou oficialmente à ONU (relatórios periódicos, lista de questões,¹⁸⁶ informe de seguimento e diálogo construtivo nas sessões dos comitês) sobre a implementação dos direitos humanos e o enfrentamento e prevenção das execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais?”; (b) “Quais informações são do conhecimento da ONU sobre execuções sumárias no Brasil que podem auxiliar nesta pesquisa?”.

¹⁸⁵ Os mecanismos extraconvencionais são desenvolvidos em um órgão intergovernamental – Conselho de Direitos Humanos –, e não perante um órgão com *experts* independentes – Comitês de Tratados. No entanto, Relatorias Especiais e Revisão Periódica Universal, mesmo fazendo parte dos mecanismos extraconvencionais, serão apresentadas separadamente, já que a construção das recomendações desses dois mecanismos possuem distinções que são consideradas de grande importância. Os Relatores Especiais são *experts* independentes, enquanto os membros do Conselho de Direitos Humanos, os quais emitem as recomendações ao final do RPU, representam os Estados-membros do Conselho.

¹⁸⁶ “[La vigilancia al cumplimiento de tratados] Se realice en varias etapas: en primer lugar, luego de convocar a otras organizaciones y redes (o asisitir a una convocatoria formulada por otros actores), se trabaja en la preparación y el envío de una Lista de Preocupaciones al Grupo de Trabajo del Comité encargado de preparar las preguntas para el Estado. Por lo general, este grupo se reúne sesión antes de la asignada al Estado para presentar su informe periódico y discutir cuáles son los problemas prioritarios a los que deberá dedicarse la sesión. Prepara una serie de preguntas que envía al Estado para presentar su informe periódico y discutir cuáles son los problemas prioritarios a los que deberá dedicarse la sesión. Prepara una serie de preguntas que envía al Estado para que asista con la suficiente preparación. Las organizaciones sociales preparan también una Lista de Preocupaciones donde señalan cuáles son los temas principales que las afligen” (CHIAROTTI, Susana. El monitoreo a los Estados como herramienta política. In: *CLADEM. Tendencias en el Consejo de Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos de las Mujeres (2006 a 2008)*. Lima: CLADEM, nov. 2009. p. 182-183.

Em seguida, também serão mencionadas as recomendações encontradas no sistema interamericano que possam reforçar ou se relacionar às recomendações de Philip Alston. Este levantamento, além de estabelecer relações com as características das execuções sumárias indicadas no capítulo anterior, apoiará a análise da implementação das recomendações da ONU no Capítulo III.

2.1 Métodos de controle: elaboração e apresentação de recomendações da ONU

2.1.1 Missão da ONU no Brasil, preocupações e recomendações¹⁸⁷

As recomendações ao Brasil das Relatorias da ONU foram apresentadas após visita dos relatores especiais no País,¹⁸⁸ em que execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais é tema de um desses mandatos. A visita (*fact-finding mission*) tem se apresentado como principal fonte de informação para o Relator Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais,¹⁸⁹ mas não é o único método de trabalho das Relatorias, que também contam com as comunicações aos Estados (cartas de alegações e pedidos urgentes)¹⁹⁰ – ambos são a base das atividades desse mecanismo (*core working methods*)¹⁹¹

¹⁸⁷ Foram lidas todas as recomendações da ONU, mais os informes das missões de Nigel Rodley, Asma Jahangir, Philip Alston, Leandro Despouy, Doudou Diène, Hina Jilani e Olivier De Schutter.

¹⁸⁸ As informações sobre a visita, bem como as recomendações e observações decorrentes da missão, são contempladas em adendo ao relatório anual apresentado ao Conselho de Direitos Humanos. Nesses informes anuais, também constam situações específicas e comunicações entre os Estados sobre casos individuais de violações de direitos humanos, além do seguimento de recomendações (*follow-up*). Cf. UN HUMAN RIGHTS. Office of the High Commissioner for Human Rights Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society. New York, Geneva, 2008, p. 116-117.

¹⁸⁹ E/CN.4/2005/7, pars. 5-12.

¹⁹⁰ Outras atividades das Relatorias Especiais: recebimento de comunicações (*Urgent appeals* e *Letters of allegation*); apresentação do relatório anual ao Conselho de Direitos Humanos com informações sobre o trabalho desenvolvido e entendimentos sobre execuções sumárias, além de recomendações gerais (o relatório das missões é apresentado como adendo desse informe anual) e estudos temáticos, oportunidade em que o Relator, com base em uma questão de direitos humanos correlacionada ao tema de seu mandato, recebe informações de diferentes fontes (governos e sociedade civil) para a construção do informe temático a ser apresentado ao Conselho. Outros relatórios podem ser desenvolvidos a partir da solicitação do Conselho de Direitos Humanos e questões consideradas relevantes podem ser visibilizadas por meio de comunicado de imprensa. Todas as atividades são coordenadas pelo Manual dos Procedimentos Especiais e Código de Conduta para os titulares de mandatos dos procedimentos especiais. Cf. UN HUMAN RIGHTS. Office of the High Commissioner for Human Rights Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society. New York, Geneva, 2008, p. 114-118.

¹⁹¹ A/62/25, par. 46.

relatadas ao Conselho de Direitos Humanos.¹⁹²

Atualmente, existem 39 procedimentos especiais (31 mandatos temáticos e 8 por países),¹⁹³ chamados de Relatorias Especiais, Representante Especial ou Grupo de Trabalho, de acordo as especificidades de cada mandato, em geral denominados mecanismos especiais ou Relatorias. Embora os mandatos dos relatores especiais sejam variados, normalmente determinam a função de examinar, monitorar, recomendar e relatar de modo público as situações dos direitos humanos nos países ou nos territórios específicos (mandatos por país), bem como violações sistemáticas de direitos humanos (mandatos temáticos), atividades atribuídos a *experts* independentes.¹⁹⁴

A realização de qualquer visita está condicionada ao consentimento do Estado que receberá a missão.¹⁹⁵ O Brasil já expressou esse consentimento permanente com o convite

¹⁹² Recentemente, com as mudanças introduzidas pela Resolução n. 60/251, o Conselho de Direitos Humanos está responsável pelo aprimoramento dos procedimentos especiais. As modificações que atingem os Relatores Especiais desde o funcionamento do Conselho incluem: a) critérios para elegibilidade dos relatores especiais; b) processo de elegibilidade com base em lista pública que incluiu a participação de ONGs, c) aprovação de candidatos elegíveis por um grupo consultivo; d) definição da duração dos mandatos temáticos para três anos e por país para um ano; e) aprovação de Código de Conduta para os titulares de mandatos; f) aprimoramento dos diálogos interativos (*interactive dialogue*), estabelecendo 1 hora para cada relator e participação de ONGs. Cf. NADER, Lucia. *O papel das ONGs...cit.*, p. 18-19.

¹⁹³ A maioria dos mandatos temáticos atuais foram estabelecidos após 2000. Mandatos temáticos (tradução livre): Desaparecimento forçado e involuntário (1980), execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais (1982), tortura (1985), liberdade de crença ou religião (1986), venda de crianças, prostituição e pornografia infantil (1990), detenção arbitrária (1991), liberdade de opinião e expressão (1993), racismo e discriminação racial (1993), independência de juizes e advogados (1994), violência contra a mulher (1994), lixo tóxico (1995), extrema pobreza (1998), direito à educação (1998), migrações (1999), direito à alimentação (2000), moradia adequada (2000), defensores de direitos humanos (2000), povos indígenas (2000), população afrodescendente (2002), direito à saúde (2002), tráfico de pessoas (2004), deslocados internos (2004), minoriais (2005), solidariedade internacional (2005), combate ao terrorismo (2005), uso de mercenários como meios de impedir o exercício do direito à autodeterminação (2005), formas contemporâneas de escravidão (2007), água potável (2008), dívida externa (2008), direitos culturais (2009) e direito de reunião e associação (2010). Mandatos por países: Myanmar (1992), Camboja (1993), Territórios Palestinos Ocupados (1993), Somália (1993), Haiti (1995), Burundi (2004), República Popular Democrática de Coreia (2004), Sudão (2005) e Sudão (2009). Mais informações disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries.htm>>. Acesso em: 15 out. 2010.

¹⁹⁴ A atividade destes *experts* inclui: a procura e o recebimento de informações; pedidos de esclarecimento de alegações sobre casos urgentes que surjam durante o mandato; proposição ou aceitação de convites para realizar visitas a países sobre os quais haja denúncias de violação relativa a seu mandato; apresentação de relatório anual ao Conselho de Direitos Humanos Comissão – que assumiu as atividades desempenhadas pela antiga Comissão de Direitos Humanos desde 2006. Sobre o funcionamento dos procedimentos especiais, ver OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Folheto Informativo n. 27 (en revisión). Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas. Geneva, 2000; UN HUMAN RIGHTS. Office of the high commissioner for human rights working with the United Nations Human Rights Programme: a handbook for civil society. New York/Geneva, 2008; OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Folheto Informativo No. 11 (en revisión) Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias. Geneva, 1998.

¹⁹⁵ UN HUMAN RIGHTS. Office of the High Commissioner for Human Rights Working with the United

aberto (*standing invitation*) aos procedimentos especiais em 2001. Anteriormente, recebeu a visita de três Relatorias – Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (1995), Violência contra a Mulher (1995) e Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2000) – visitas realizadas mediante solicitação do Relator da ONU ao governo brasileiro. Após o convite aberto, o Brasil recebeu 15 visitas de Relatores Especiais, que totalizam 217 recomendações de 1995 a 2009,¹⁹⁶ que podem ser identificadas a seguir, por data e mandato.

Mandato Temático	Expert	Ano da Visita
<i>Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata</i>	Doudou Diene	1995 2005
<i>Violência Contra a Mulher, suas Causas e Consequências</i>	Radhika Coomaraswamy	1996
<i>Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes</i>	Nigel Rodley	2000
<i>Direito à Alimentação</i>	Jean Ziegler Olivier De Schutter	2002 2009
<i>Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais</i>	Asma Jahangir Philip Alston	2003 2007
<i>Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil</i>	Juan Miguel Petit	2003
<i>Direito à Moradia Adequada</i>	Miloon Khotari	2004
<i>Independência de Juízes e Advogados</i>	Leandro Despouy	2004
<i>Representante Especial para Situação dos Defensores de Direitos Humanos</i>	Hina Jilani	2005
<i>Povos Indígenas</i>	James Anaya	2008

Nations Human Rights Programme...cit., p. 110.

¹⁹⁶ No ano de 2010, foram apresentadas recomendações sobre Trabalho Escravo, que não foram avaliadas.

Mandato Temático	Expert	Ano da Visita
<i>Formas Contemporâneas de Escravidão</i>	Gulnara Shahinian	2010
<i>Direitos Culturais</i>	Farida Shaheed	2010

As missões da ONU no Brasil são antecedidas por uma aproximação entre o mecanismo especial e a sociedade civil. Essas organizações¹⁹⁷ geralmente apresentam documentos sobre a situação nacional dos direitos humanos (no contexto do mandato da Relatoria) e indicam casos paradigmáticos de violações desses direitos, que também justificam a indicação da visita ao País,¹⁹⁸ uma vez que o relator fundamenta suas preocupações pelo número e gravidade dos casos de que toma conhecimento. A visita também conta com a participação das organizações da sociedade civil na agenda do relator em missão, em encontros com o *expert* ou prestando esclarecimentos quanto às principais questões que implicam o mandato da Relatoria.¹⁹⁹ Nos documentos encontrados, que

¹⁹⁷ “Verificou-se ainda que os instrumentos internacionais constituem relevante estratégia de atuação para as organizações não governamentais e internacionais, ao adicionar uma linguagem jurídica ao discurso dos direitos humanos. Esse fator é positivo na medida em que os Estados são convocados a responder com mais seriedade aos casos de violação de direitos. (...) Enfim, considerando a experiência brasileira, pode-se afirmar que, com o intenso envolvimento das organizações não governamentais, a partir de articuladas e competentes estratégias de litigância, os instrumentos internacionais constituem poderosos mecanismos para a promoção do efetivo fortalecimento da proteção dos direitos humanos no âmbito nacional” (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 350-351).

¹⁹⁸ No Brasil, as organizações de direitos humanos prepararam publicações e relatórios que documentam violações de direitos humanos no Brasil segundo um mandato temático ou que buscam dar seguimento às recomendações da ONU. Cf. PIOVESAN, Flávia et al. *Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais...*, cit.; *Independência dos juízes: aspectos relevantes, casos e recomendações* / organização: Jayme Benvenuto Lima Jr; co-organização: Sébastien Conan; apresentação: Jayme Benvenuto Lima Jr.- Recife: Gajop; Bagaço, 2005; Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU. Rio de Janeiro: CEJIL, 2004; Análise do cumprimento pelo Brasil das Recomendações do Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias. Recife: GAJOP; MNDH/Pe, setembro de 2005. Disponível em: <<http://monitoramentodhi.org/arquivos/resultados/RESUMO-Relatorio-Execucoes-ONU-2005.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2010.

¹⁹⁹ As organizações que enviam com frequência informações à Relatoria acabam por ser um ponto focal na organização da visita. Na mobilização de informações e de coleta de casos a serem apresentados ao relator, tem-se o cuidado de não alimentar expectativas às vítimas ou familiares que o encontram pessoalmente, em função de se saber os limites desses encontros na missão para o caso individual. Como a visita do relator é restrita a algumas cidades, é comum as organizações da sociedade civil deslocarem-se ao seu encontro; assim, as informações colidas podem ir além da limitação geográfica (delimitada pela agenda do relator no Brasil). Da mesma forma, as ONGs e os movimentos mobilizam-se em busca de informações sobre o tema, que, inclusive, fazem uso de dados produzidos pelo próprio Estado brasileiro, como os dados sobre o Estado

incluem publicações e relatórios construídos em consórcio com organizações e movimentos, logo é possível associar o trabalho dessas organizações a um engajamento direto na missão da ONU ou a ações de seguimento.

Essas visitas *in loco* são organizadas também com a cooperação do governo brasileiro, que auxilia na construção da agenda com os representantes das instituições públicas diretamente responsáveis pela proteção e garantia dos direitos monitorados pelo mandato do relator especial, sem que isso possa representar um obstáculo ao desenvolvimento independente da missão e à avaliação do relator.²⁰⁰

O trabalho com a Relatoria não se esgota com a preparação da visita e a sua realização, pois consiste também em atuação posterior à missão com a divulgação das recomendações ou o apoio aos planos para implementá-las internamente ou prestar informações à Relatoria sobre as ações adotadas em âmbito nacional (*follow-up report*).²⁰¹

Em 2006 e 2010, a Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais apresentou relatório de seguimento das recomendações apresentadas em 2004 e 2008, respectivamente.²⁰² Esse mecanismo de seguimento não está disponível em todos os mandatos dos procedimentos especiais – e neste, especificamente, passou a existir a partir de 2006, ocasião em que o Estado brasileiro foi um dos primeiros a se submeter, assim como Honduras, Jamaica e Sudão.²⁰³

Embora as Relatorias tenham mandatos diferentes, algumas se interrelacionam diretamente com o trabalho da Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais. Essa relação próxima quanto ao tema ou ao perfil das pessoas atingidas pela prática das execuções pode ser vista também quando um relator indica uma visita subsequente à sua missão no que diz respeito às preocupações que permeiam suas conclusões e recomendações – procedimento comum nas recomendações dos relatores ao Brasil, como na missão da Relatoria Especial sobre Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (relator Nigel Rodley), que, em 2001, recomendou

do Rio de Janeiro. Outro cuidado é produzir documentos em inglês para garantir o acesso do relator a essas informações. Cf. LIRA, Renata. Estudo de caso: visita de Philip Alston. Conferência proferida no IX Colóquio Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, 11 out. 2009.

²⁰⁰ E/CN.4/2006/53/Add.2.

²⁰¹ UN HUMAN RIGHTS. Office of the high commissioner for human rights working with the United Nations Human Rights Programme: a handbook for civil society. New York/Geneva, 2008, p. 126.

²⁰² Documentos E/CN.4/2006/53/Add.2 e A/HRC/14/24/Add.4.

²⁰³ A/62/265, par. 48.

expressamente a visita da Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, a qual ocorreu em 2003.

No mesmo sentido de complementariedade dos mecanismos especiais, Asma Jahangir indicou a visita da Relatoria Especial sobre Independência de Juízes e Advogados (relator Leandro Despouy). Este, ao apresentar seu informe em 2004, recomendou a visita de outras duas Relatorias da ONU, como consequência de sua missão e observações – Relatoria Especial sobre Discriminação Racial, Xenofobia ou Outras Formas de Discriminação e Intolerância Correlata (visita em 2005) e Representante Especial para a Situação dos Defensores de Direitos Humanos (visita em 2005). Essas indicações de missões relacionam-se às análises nos informes dos relatores da ONU sobre a complexidade das violações de direitos humanos e também às limitações impostas pelo próprio mandato da Relatoria que recomendou a visita.

Não por acaso, essas Relatorias igualmente apresentaram recomendações que respondem às execuções sumárias. Observa-se que, em função de questões relacionadas ao contexto em que a violência ocorre, também é possível encontrar recomendações em mandatos que protegem grupos específicos – Relatoria Especial sobre Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil (visita em 2004, Recomendações ns. 90, 115 e 118) e Relatoria sobre Povos Indígenas (visita em 2008, Recomendação n.114). A própria Relatoria sobre Execuções Sumárias trabalha com um termo de referência que inclui sete objetivos específicos de seu mandato, dos quais três buscam a proteção de grupos específicos: mulheres, crianças, e defensores de direitos humanos.²⁰⁴

Conforme exposto no capítulo anterior sobre a complexidade das execuções sumárias e suas características, existem circunstâncias em que pessoas ou grupos correm mais riscos de serem assassinados ou sofrerem ameaças, associados a três situações, identificadas como: a) morte por disputas de direitos – trabalhadores rurais, indígenas; b) morte por denunciar ou testemunhar uma violação de direitos humanos – defensores de direitos humanos ou testemunhas; c) morte sob o fundamento de serem “menos humanos” ou “indesejáveis” – negros, pobres, moradores de favelas, crianças e adolescentes, perspectiva que pode abranger as situações indicadas anteriormente nas letras “a” e “b”.

Asma Jahangir também fez considerações nesse sentido, ao analisar que a violência

²⁰⁴ E/CN.4/2005, par. 7.

policial está em regiões diferentes e que os alvos desses assassinatos podem variar: conflitos pela posse da terra com morte de trabalhadores rurais ou lideranças indígenas; morte de adolescentes em operações policiais de combate ao tráfico de drogas ou na represália a assassinatos de oficiais de polícia; ou outras situações em que defensores de direitos humanos são “silenciados”.²⁰⁵ Essas considerações também estão em recomendações de outras Relatorias temáticas e podem reforçar ou complementar o conteúdo das recomendações da Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, como a explícita preocupação da Relatoria Especial sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial e Xenofobia e Representante Especial sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos.

Essa Relatoria sobre racismo esteve em missão no Brasil em 1995 e 2005. A segunda visita – posterior à visita de Asma Jahangir em 2003, e por sugestão do Relator sobre Independência de Juízes e Advogados em 2004, que destacou a relação entre assassinatos e processos de discriminação e racismo, tanto na cidade quanto no campo – direcionou recomendações às execuções extrajudiciais com elementos de racismo. Nas grandes cidades visitadas, o relator, Doudou Diène, ouviu testemunhos sobre o padrão de violência policial que atingem majoritariamente jovens negros e quem mora em áreas pobres dessas cidades, o que inclui ações de esquadrão da morte.²⁰⁶ Um dos casos de grande repercussão de que tomou conhecimento e que exemplifica tanto esse padrão de morte como de apuração do crime foi o do dentista Flávio Sant’Ana, morto em ação da Polícia Militar.²⁰⁷

²⁰⁵ E/CN.4/2004/7/Add.3, pars. 36-41.

²⁰⁶ E/CN.4/2006/16/Add.3, pars. 12, 17, 35-36.

²⁰⁷ “No dia 3 de fevereiro de 2004, o dentista Flávio Sant’Ana, de 28 anos, foi parado pela polícia quando voltava do aeroporto. Os policiais militares, do 5º Batalhão da Polícia Militar (Jaçanã), o acusaram de assalto a um comerciante. Antes de poder se explicar, o dentista foi alvejado com dois tiros. Em seu bolso, os policiais colocaram os documentos do comerciante e uma arma com registro raspado, para simular resistência. No dia seguinte, a farsa montada veio à tona, quando o comerciante declarou que Flávio não era o assaltante, e seu pai, um ex-policial, alegou que Flávio teria sido morto por ser negro. Além da cobertura da imprensa, o movimento negro e as autoridades federais da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos mantiveram as denúncias e a mobilização. Um ano e meio depois, em agosto de 2004, os PMs envolvidos no assassinato foram condenados a 17 anos por homicídio duplamente qualificado e fraude processual. ‘O movimento negro se organizou para lutar contra a impunidade em cima deste caso porque ele era exemplar. Sabemos que esses esquemas de resistência seguida de morte, com montagem de farsas, são comuns na prática de policiais violentos. Este é o primeiro caso que a gente consegue desmontar. Essa condenação é importante porque significa dizer não à impunidade, o que pode significar uma diminuição dos casos de violência contra a população negra e pobre”, disse Regina Lúcia dos Santos, coordenadora municipal do Movimento Negro Unificado” (RAMOS, Silvia. *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007, p. 25).

A forma como o homicídio dessas vítimas (jovens, negros e pobres) chega às instâncias públicas, especificamente as organizações que compõem o Sistema de Segurança e Justiça, são incluídos na avaliação do relator da ONU. Embora a Relatoria sobre Execuções Sumárias recomende propostas de mudanças desde 2004 às instituições envolvidas com a administração da Justiça e mencione situações racistas e discriminatórias no relatório da missão, são as Recomendações ns. 73, 74, 75, 76, 79 e 81 que explicitam a relação entre assassinatos e o perfil das vítimas atingidas. Essas recomendações fazem parte da conclusão da missão da Relatoria Especial sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial e Xenofobia, apresentadas ao Brasil em 2006.

73. A prevenção e repressão à violência contra indígenas e afrodescendentes, em particular, os assassinatos, devem ser prioridade do governo a serem tratadas com urgência. Medidas apropriadas devem ser tomadas a fim de sancionar fortemente os agentes policiais e outras pessoas responsáveis por violência e assassinatos de afrobrasileiros e indígenas.

74. Uma unidade de polícia especializada deve ser estabelecida para proteger os grupos vulneráveis tais como as comunidades indígenas, negros, comunidade quilombolas e “terreiros”, seguindo o exemplo da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo.

75. No que diz respeito ao Poder Judiciário, as seguintes medidas devem ser tomadas: (...) (c) Deve-se estabelecer um sistema de controle no Judiciário a fim de monitorar o julgamento dos casos de violência racial e de crimes contra esses grupos.

76. A Promotoria Pública deve receber poderes investigativos. Até o presente momento, somente a polícia pode investigar denúncias e, geralmente, os promotores não têm nenhum controle sobre a qualificação dos fatos submetidos a eles. O sistema não é apropriado ao atual cenário, no qual muitos agentes policiais estão envolvidos nesses tipos de crime.

79. Ao admitir o compromisso do governo em reconhecer os quilombos, o Relator Especial sobre todas as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial e intolerância relacionada recomenda que o governo deve: (...) (c) Organizar urgentemente a segurança apropriada das comunidades quilombolas e dos seus líderes.

81. No que diz respeito às comunidades indígenas:

(a) A proteção dos líderes indígenas e das comunidades deve ser garantida; (...)

(d) Deve-se estabelecer uma Comissão parlamentar sobre a violência perpetrada contra os índios e suas terras.

Essas recomendações não se limitam ao direito à vida, uma vez que incluem o direito à prestação jurisdicional quando direciona ao Ministério Público a adoção de medidas de investigação de crimes cometidos por policiais, bem como envolvem a responsabilidade do Judiciário quanto ao andamento processual e o perfil das pessoas atingidas. Caracterizar as circunstâncias comuns entre as vítimas de violações de direitos humanos, como homicídios cometidos por agentes estatais ou tortura²⁰⁸, é uma perspectiva recorrente dos informes das missões da ONU no Brasil e possibilita encontrar uma justificativa nas considerações de Nigel Rodley, em 2001²⁰⁹:

166. (...) A prática da tortura pode ser encontrada em todas as fases de detenção: prisão, detenção preliminar, outras formas de prisão provisória, bem como em penitenciárias e instituições destinadas a menores infratores. Ela não acontece com todos ou em todo o lugar; *ela principalmente ocorre com infratores pobres e negros* envolvidos em pequenos delitos ou na distribuição de pequena escala de drogas. E ela acontece nas delegacias e nas instituições de detenção, nas quais tais infratores transitam... [Grifo nosso.]

O campo também é posto como um espaço de violência contra a pessoa com elementos de racismo e discriminação. Dessa maneira, foram denunciados os processos de discriminação e violência pelos quais passam os envolvidos diretos nos conflitos agroambientais, tais como trabalhadores rurais, indígenas e quilombolas, com ênfase em riscos de morte a que se submetem as lideranças desses movimentos, um dos grupos atingidos por assassinatos ou ameaças à pessoa. Porém, a situação também está associada à violência e assassinatos coletivos, que trazem à baila questões como os direitos econômicos, sociais e culturais ou disputas correntes em conflitos no campo. A Relatoria

²⁰⁸ “Durante sua missão, o Relator Especial recebeu informações de fontes não governamentais e um número muito grande de relatos de supostas vítimas ou testemunhas de tortura – das quais uma seleção encontra-se reproduzida no Anexo ao presente Relatório – que indicavam que a tortura é prática generalizada e, na maioria das vezes, envolve pessoas das camadas mais baixas da sociedade e/ou de descendência africana ou que pertencem a grupos minoritários” (E/CN.4/2001/66/Add.2, par. 9).

²⁰⁹ E/CN.4/2001/66/Add.2.

Especial sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial e Xenofobia analisa que os conflitos pela terra que envolvem direitos de povos indígenas e de comunidades quilombolas são postos como um reflexo das circunstâncias de discriminação em que vivem essas populações e como são vistas na sociedade brasileira. No mesmo sentido, a representante especial sobre Defensores de Direitos Humanos (Hina Jilani), em relatório da missão realizado em 2006, ao expor a relação entre os movimentos sociais e as ameaças que enfrentam, apresentou recomendações direcionadas às pessoas atingidas por violências associadas às questões de conflitos agroambientais,²¹⁰ como quilombolas,²¹¹ trabalhadores rurais²¹² e indígenas.²¹³

Conforme explica o capítulo anterior, são diferentes formas de violência e limitações de direitos que atingem defensores de direitos humanos.²¹⁴ Assim, a missão de Hina Jilani não esgotou as questões de riscos²¹⁵ que envolvem as atividades desses ativistas ou profissionais, embora a ênfase fosse para ameaças que sofrem os principais grupos, mencionados como grupos atingidos pelo uso excessivo da força.²¹⁶

Os defensores de direitos humanos que sofrem perseguições no espaço urbano também foram incluídos na análise de Hina Jilani, principalmente por denunciarem assassinatos atribuídos a grupos de extermínio com envolvimento de agentes públicos.²¹⁷ Com atuação urbana ou rural, todos os movimentos encontram-se em um processo de criminalização que não se dissocia do uso excessivo da força ou do envolvimento violento de instituições públicas.²¹⁸ Os funcionários dessas instituições também não estão imunes a ameaças à integridade física e vida, uma das razões da visita da Representante Especial para Situação dos Defensores de Direitos Humanos, observação apresentada por Leandro Despouy em 2005 ao Brasil.²¹⁹

²¹⁰ A/HRC/4/37/Add.2, par. 23.

²¹¹ A/HRC/4/37/Add.2, par. 21.

²¹² A/HRC/4/37/Add.2, par. 15.

²¹³ A/HRC/4/37/Add.2, par. 16.

²¹⁴ A/HRC/4/37/Add.2, par. 11.

²¹⁵ O informe na seção II menciona preocupações em torno de ataques contra a integridade física, criminalização dos ativistas e de duas mobilizações, bem como a violência policial em manifestações públicas. A que seção vc se refere? Não está claro.

²¹⁶ A/HRC/4/37/Add.2, par.10.

²¹⁷ Sobre defensores de direitos humanos no meio urbano ver A/HRC/4/37/Add.2, pars. 28-29.

²¹⁸ Sobre Judiciário e ocupação de terras ver E/CN.4/2005/60/Add.3, pars. 45, 83-84.

²¹⁹ E/CN.4/2005/60/Add.3

106. Frente às ameaças e atos de violência sofridos por juízes, advogados e defensores, sobretudo aqueles ligados a processos sobre questões sociais (como, por exemplo, a da terra, a indígena e a dos defensores do meio ambiente), o Relator Especial recomenda a realização de uma visita por parte da representante Especial do Secretário Geral sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos.

Dessa maneira, deve-se atentar para as recomendações que se propõem a enfrentar esse processo de criminalização de defensores de direitos humanos e se preocupam com a proteção destes. Vejamos, a seguir, as Recomendações ns. 101 e 103, apresentadas em 2006 por Hina Jilani:

101. Com o objetivo de atingir o sério problema da criminalização das atividades dos defensores dos direitos humanos, é recomendado que a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério Público Federal produzam esforços conjuntos para recolher e analisar os casos cometidos contra os defensores de direitos humanos a fim de propor leis ou diretrizes políticas para a prevenção dos processos contra os defensores pelo fato de os mesmos estarem promovendo atividades em defesa dos direitos humanos.

103. O governo federal deve negociar com os governos estaduais a ampliação dos programas construídos para a proteção de defensores dos direitos humanos. Diretrizes para a seleção e o treinamento dos policiais para este programa devem ser traçadas e seguidas uniformemente em todo País. Deve haver uma consciência mais consistente da Declaração das Nações Unidas dos Defensores dos Direitos Humanos entre todas as agências federais e estaduais envolvidas neste programa. Entretanto, a proteção física pode ser somente uma medida provisória e um progresso mais rápido deve ser conseguido por meio de melhorias das condições sociais, políticas e econômicas que colocam os defensores em risco.

Apesar de a Recomendação n. 103 tratar apenas do treinamento de policiais em programas de proteção, a polícia é um dos principais órgãos do Estado envolvidos na violência contra defensores de direitos humanos. Para prevenir o uso excessivo da força

outras duas situações são consideradas importantes: a) uso excessivo da força em protesto sociais que reforcem a criminalização de defensores de direitos humanos²²⁰; b) uso excessivo da força em áreas de ocupação por trabalhadores rurais,²²¹ – por exemplo, situações vivenciadas pelos casos Eldorado dos Carajás e Corumbiara, ambos amplamente difundidos pela imprensa nacional. Razões que fundamentaram o direcionamento à atividade policial dessas recomendações da referida Relatoria, como as reomendações abaixo:

105. A revisão dos mecanismos existentes de vigilância e os de responsabilidade do aparato de segurança do Estado, em particular, a polícia militar do Estado, é fortemente necessária. Há uma falta geral de confiança na competência, na vigilância e na independência dos mecanismos existentes.

106. Há a necessidade de um mecanismo especial para receber queixas e investigar as violações dos direitos dos defensores, incluindo a investigação da conduta das agências de aplicação da lei em policiar manifestações públicas. A Secretaria Especial de Direitos Humanos pode construir uma estrutura apropriada para tal mecanismo.

A criminalização dos movimentos sociais ou das atividades de defensores de direitos humanos relaciona-se a “justificar” atos violentos e assassinatos, conforme exposto no Capítulo I, além de estar ligada a outras violações de direitos humanos e interesses em disputas. Essa complexidade em torno da violência contra as lideranças de movimentos sociais, por exemplo, é uma das situações habitualmente mencionadas quando nos detemos na análise dos conflitos no campo. Dessa maneira, a Relatoria Especial sobre Direito à Alimentação – Olivier De Schutter – não deixou de notar “com preocupação que situações politicamente tensas – particularmente as que envolvem disputas de terras e a implantação de grandes projetos de infraestrutura – ainda podem resultar em repressão violenta pelas forças de segurança do Estado”.²²² Além disso, manifestou-se sobre os protestos sociais com a perspectiva de que o ativismo e as manifestações públicas devem ser protegidos

²²⁰ A/HRC/4/37/Add.2, pars. 36-42.

²²¹ A/HRC/4/37/Add.2, pars. 43-47.

²²² A/HRC/13/33/Add.6, par. 24.

segundo as normas de direitos humanos.²²³

51 (f.) Protestos sociais legítimos não deveriam ser criminalizados. O Estado, em seus níveis federal, estadual e municipal, deveria adotar todas as medidas necessárias para assegurar que formas legítimas de protesto recebam a proteção que lhes é reservada pelos padrões internacionais de direitos humanos. Restrições a atividades consideradas ilegais devem fundar-se no respeito ao Estado de Direito, e serem estritamente proporcionais ao objetivo público almejado. Uma sociedade civil forte e movimentos sociais fortes são trunfos essenciais para a abordagem abrangente do combate à fome no Brasil.

Apesar de essa Relatoria temática centralizar seu mandato no direito à alimentação,²²⁴ ao tratar das questões ligadas ao uso e propriedade de terra, manifestou-se acerca de questões correlacionadas, tais como disputa pela terra e violência, uma das preocupações da Relatoria sobre Execuções Sumárias:

(c) A impunidade pelas violações de direitos humanos deve ser focada. Deve-se promover a independência das instituições nacionais dos direitos humanos e do sistema judicial. Os casos em que as autoridades estatais possam estar envolvidas em abusos de direitos humanos devem ser julgados no âmbito federal, como, por exemplo, o massacre de Eldorado dos Carajás. Recursos adequados para instituições, incluindo a existência de um promotor público, devem ser assegurados. O número de procuradores públicos federais deve ser aumentado a fim de abranger a capacidade de investigação de violações ao direito à alimentação. Deve-se instituir melhores mecanismos judiciais e administrativos de tratamento e responsabilização. A implementação do direito à alimentação deve incluir um melhor acesso aos mecanismos efetivos de tratamento e responsabilização pela população pobre. Práticas discriminatórias no interior do sistema judicial e a falta de acesso da população pobre à justiça devem ser eliminadas.

²²³ A/HRC/13/33/Add.6, par. 25.

²²⁴ Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação, 1º a 18 de março de 2002. Relator: Jean Ziegler.

As crianças e adolescentes também são grupos vitimizados pelo uso excessivo da força ou ações de grupos de extermínio. Sem ignorar a situação, o relator Leandro Despouy – Relatoria sobre Independência de Juízes e Advogados – enfatizou assassinatos de adolescentes e jovens por grupos de extermínio sob a perspectiva de sua investigação e responsabilização, que, marcados por processos de impunidade, não podem ser apartados das ameaças que terceiros venham a enfrentar ao atuarem nos procedimentos que apuram esses crimes.²²⁵ Ressalte-se, ainda, que essa avaliação foi reforçada pelas observações de Hina Jilani, que o sucedeu. De fato, a missão desse relator no Brasil levantou duas situações que transcenderam o mandato da referida Relatoria: discriminação e ameaças aos defensores, relacionados ao direito à prestação judicial - razões para indicar a visita dos dois mecanismos nas Recomendações ns. 106 e 107. No intuito de assegurar a responsabilização dos perpetradores de crimes contra crianças e adolescentes, a Recomendação n. 104 de Despouy, apresentada em 2004, traz algumas informações complementares a respeito:

104. Os crimes e as ofensas cometidas contra crianças e adolescentes é uma questão muito preocupante. Nessa área deve ser dada prioridade à plena implementação do sistema de garantias do Estatuto da Criança e Adolescente (1990). Em especial, é necessário estabelecer juizados especiais para julgar crimes contra crianças e adolescentes.

O conteúdo das recomendações de outros mecanismos especiais importa na medida em que a Relatoria Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, ao enumerar os objetivos do seu mandato e explicar as circunstâncias em que as execuções ocorrem, indica alguns grupos mais vulneráveis à violência com essas características. Assim, mandatos temáticos sobre direitos humanos de grupos específicos reforçam recomendações que enfocam a proteção de pessoas ameaçadas e a não discriminação. Até o momento, foram expostos três grupos de recomendações convergentes quanto às pessoas atingidas: a) violência contra jovens negros e pobres; b) violência contra defensores de direitos humanos no espaço urbano e rural; c) pessoas envolvidas em conflitos agroambientais, como trabalhadores rurais, quilombolas e

²²⁵ E/CN.4/2005/60/Add.3, par. 30.

indígenas. Essas situações estavam relacionadas também às situações discriminatórias analisadas pelos relatores, segundo o contexto em que a violência se desenvolve.

Um terceiro agrupamento de recomendações, a seguir, tem como ponto de convergência circunstâncias que não atingem apenas as execuções sumárias mas também estão relacionadas com o desenvolvimento das instituições democráticas brasileiras, baseando-se em processos de apuração e responsabilização dos perpetradores. Nesse terceiro grupo, ora mencionado, incluem-se duas recomendações já citadas: Recomendação n. 105, de Hina Jilani, e Recomendação n. 102, de Jean Ziegler. As Relatorias que desprendem maior análise sobre essas questões direcionadas à administração da justiça, além da Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais (em 2004 e 2008), são a Relatoria sobre Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes (2001) e a Relatoria sobre Independência de Juízes e Advogados (2004).

A Relatoria sobre Tortura avaliou o tratamento dado às pessoas privadas de liberdade e seus direitos, situação que, além de atingir a integridade física, afeta a vida quando a tortura é usada como método para se chegar à morte. Essas recomendações, além de antecederem a visita de Asma Jahangir em 2004 – posto que uma das recomendações desse relator foi a missão da Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais –, são direcionadas às mesmas instituições destinatárias das recomendações de Philip Alston e indicam medidas semelhantes a serem adotadas pelo Brasil desde 2001. As observações de Asma Jahangir e Philip Alston reforçam e complementam as recomendações direcionadas à tortura, principalmente em assegurar a investigação e a responsabilização por crimes cometidos por agentes de Estado, implicações comuns aos crimes de tortura e execuções sumárias, situações avaliadas por esses dois mecanismos da ONU. As dificuldades para ser apurar e investigar denúncias dessa natureza fazem parte das mesmas organizações públicas diretamente envolvidas.²²⁶

Uma das principais críticas aos procedimentos de investigação está na sua condução. Os poderes dos delegados de polícia no que diz respeito à realização de investigações tornam a maioria das investigações externas excessivamente dependentes de sua boa vontade e cooperação, segundo o relator da ONU sobre Tortura. Além disso, o

²²⁶ Cf. MRE. Comentários do Governo brasileiro ao informe do Relator Especial sobre a Tortura da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Sir Nigel Rodley, 27 abr. 2001. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/sei/bras-rodley.htm>>. Acesso em: 12 out. 2010.

atual sistema policial dividido torna muito difícil o monitoramento externo da Polícia Militar, o órgão mais frequentemente responsável pelas prisões em flagrante delito;²²⁷ além de ser um dos agentes de crime de tortura ou morte contra civis. Essas situações são vistas como um obstáculo a investigação independente, que culminam com a existência de uma jurisdição militar, conforme as seguintes recomendações:

13. As investigações de crimes cometidos por policiais não deveriam estar sob a autoridade da própria polícia. Em princípio, um órgão independente, dotado de seus próprios recursos de investigação e de um mínimo de pessoal – o Ministério Público – deveria ter autoridade de controlar e dirigir a investigação, bem como acesso irrestrito às delegacias de polícia. (...)

19. A polícia deveria ser unificada sob a autoridade e a justiça civis. Enquanto essa medida estiver pendente, o Congresso pode acelerar a apreciação do projeto de lei apresentado pelo governo federal que visa transferir para tribunais ordinários a jurisdição sobre crimes de homicídio, lesão corporal e outros crimes, até mesmo o crime de tortura cometida pela Polícia Militar.

Não muito distante das considerações apresentadas pela Recomendação n. 19, a Relatoria Especial sobre Independência de Juízes e Advogados (realizada por Leandro Despouy em 2004) – visita recomendada por Asma Jahangir no informe divulgado em 2004 – também analisa as dificuldades para conclusão de processos judiciais com ênfase nas populações que mais sofrem com a demora judicial. Uma das propostas atinge diretamente a competência da Justiça Militar (Recomendação n. 15),²²⁸ também presente em outros mecanismos com o objetivo de assegurar a responsabilização dos acusados pela Justiça Comum, na medida em que há crimes envolvendo civis.

Uma das respostas apresentadas por Nigel Rodley a essa situação, a fim de promover uma investigação independente, é indicar a competência do Ministério Público para investigar crimes que envolvam policiais, além de afastar o acusado de suas atividades para prevenir ameaças ao andamento das investigações. Ademais, o órgão responsável pela

²²⁷ E/CN.4/2001/66/Add.2, par. 164.

²²⁸ “105. Em relação à Justiça Militar, o Relator Especial recomenda limitar sua competência apenas aos delitos de natureza militar e atribuir aos demais delitos cometidos por policiais militares contra civis a competência da Justiça Comum.” (E/CN.4/2005/60/Add.3).

investigação deve ser diferente da instituição que o agente acusado como perpetrador serve – outro ponto de convergência é a necessária independência dos serviços médicos-legais. São recomendações direcionadas ao padrão de inquérito e investigação, realizados pela polícia, que também será responsável pela produção de prova quando coordenar os serviços periciais.

10. As queixas de maus-tratos, quer feitas à polícia ou a outro serviço, à corregedoria do serviço policial ou a seu ouvidor, ou a um promotor, deveriam ser investigadas com celeridade e diligência. Em particular, importa que o resultado não dependa unicamente de provas referentes ao caso individual; deveriam ser igualmente investigados os padrões de maus-tratos. A menos que a denúncia seja manifestamente improcedente, as pessoas envolvidas deveriam ser suspensas de suas atribuições até que se estabeleça o resultado da investigação e de quaisquer processos judiciais ou disciplinares subsequentes. Nos casos em que ficar demonstrada uma denúncia específica ou um padrão de atos de tortura ou de maus-tratos semelhantes, o pessoal envolvido deveria ser peremptoriamente demitido, inclusive os encarregados da instituição. Essa medida envolverá uma purgação radical de alguns serviços. Um primeiro passo nesse sentido poderia ser a purgação de torturadores conhecidos, remanescentes do período do governo militar. (...)

22. Os serviços médico-forenses deveriam estar sob a autoridade judicial ou outra autoridade independente, e não sob a mesma autoridade governamental que a polícia; nem deveriam exercer monopólio sobre as provas forenses especializadas para fins judiciais.

Ainda sobre investigação, um elemento importante de prova, assim como a perícia médico-legal, é o depoimento de testemunhas, conforme exposto anteriormente sobre o Caso Complexo do Alemão. Com as dificuldades de produção de prova técnica, a prova testemunhal passou a ser evidenciada como importante ferramenta para a investigação de crimes; no entanto, a colaboração dessas pessoas como testemunhas não tem se realizado em condições seguras, o que justifica a adoção de medidas que fortaleçam a proteção destas. Uma preocupação presente no informe de Asma Jahangir, Philip Alston e Nigel Rodley, com algumas diferenças de ações propostas, mas com o mesmo objetivo, é fortalecer o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita).

11. Todos os Estados deveriam implementar programas de proteção a testemunhas nos moldes estabelecidos pelo programa PROVITA para testemunhas de incidentes de violência por parte de funcionários públicos; tais programas deveriam ser plenamente ampliados de modo a incluir pessoas que têm antecedentes criminais. Nos casos em que os atuais presos se encontram em risco, eles deveriam ser transferidos para outro centro de detenção, onde deveriam ser tomadas medidas especiais com vistas à sua segurança.

Desde 2001, data do informe de Nigel Rodley, a ONU reforça a necessidade de deslocamento da competência para julgamento de casos contra os direitos humanos – Recomendação n. 26 – também com o propósito de assegurar uma independência na investigação e responsabilização. A apresentação desse relatório antecede a edição da Emenda Constitucional n. 45/2004, que introduziu o que se habituou chamar de “federalização de crimes contra os direitos humanos”. Após a mudança, os relatores da ONU começaram a propugnar pela aplicação da medida, o que aconteceu 6 anos após a aprovação da emenda, exatamente em outubro de 2010, com o Caso Manoel Mattos.²²⁹

Em resumo, são recomendações que versam sobre investigação e responsabilização nos casos de execuções sumárias²³⁰ e questões de segurança pública, bem como propõem ações que envolvem instituições – Secretaria de Segurança Pública, Corregedorias de Polícia, Ouvidoria, Instituto Médico-Legal – que, no plano interno, são os organismos competentes nos procedimentos de investigação e responsabilização, incluindo agentes públicos, especialmente policiais civis e militares.

Ao relacionar as recomendações apresentadas no Capítulo I sobre execuções sumárias (Asma Jahangir e Philip Alston) às demais recomendações ao Brasil, foi possível

²²⁹ Cf. MPF. PGR consegue federalização do caso Manoel Mattos, 27/10/2010. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/pgr-consegue-federalizacao-do-caso-manoel-mattos>. Acesso em: 27 out. 2010;

²³⁰ Uma avaliação das principais potencialidades do Brasil sobre questões de direitos humanos, realizada pela Equipe Local das Nações Unidas (UNCT) em 2005, faz um resumo do conteúdo das recomendações dos relatores da ONU até aquela data e acrescenta: “De modo geral, os relatores especiais reconhecem a avançada legislação brasileira, especialmente a Constituição de 1988, uma das mais avançadas do mundo na garantia de proteção dos direitos civis, políticos, sociais e culturais. Entretanto, ainda restam limitações significativas para a implementação real da lei, e as boas práticas são limitadas e erráticas. Embora tenha havido muito progresso nos últimos anos, as políticas públicas ainda precisam ampliar seu escopo para alcançar os pobres e combater a desigualdade”. (UNCT. *Uma Leitura das Nações Unidas sobre os Desafios e Potenciais do Brasil*, agosto, 2005, p. 40)

agupá-las como as seguintes propostas: a) reformas de instituições responsáveis pelo controle e prevenção de mortes por agentes do Estado ou uso excessivo da força (Corregedoria, Ouvidorias, Ministério Público); b) procedimentos de investigação independente (atuação do Ministério Público, exames periciais ou uso de “autos de resistência”); c) responsabilização dos acusados (Corregedoria, Ouvidorias, Atuação do Ministério Público, mudança na competência da Justiça Militar); d) educação e direitos humanos para agentes do Estado; e) proteção de pessoas ameaçadas (testemunhas e defensores de direitos humanos ou lideranças) ou que sofrem discriminação (criança e adolescentes, negros, indígenas e quilombolas)

2.1.2 Cartas de alegação e apelos urgentes

Outra fonte extraconvencional de recomendações direcionadas ao Brasil são as comunicações (cartas de alegações ou pedidos urgentes)²³¹ encaminhadas às Relatorias da ONU.²³² São situações que também confirmam um cenário de ameaças aos defensores de direitos humanos, violência rural e violência policial, marca das práticas de execuções e situações de riscos no País.

As comunicações (*urgente appeals* e *letters of allegations*) podem impulsionar os pedidos de informações ou providências aos governos sobre específica violação de direitos humanos ou ameaça – não é procedimento judicial ou investigatório, mas passa a ser outro importante meio de cooperação dos Estados, uma vez que o relator envia comunicações aos Estados para conhecer mais profundamente a situação denunciada com base também na confiança na fonte das informações prestadas.

Quando o relator recebe essas comunicações também envia aos Estados pedidos de informações e recomendações de medidas específicas para a situação denunciada, após verificar as fontes de informação e examinar se o caso está nos limites impostos por seus mandatos. Ressalte-se que um mesmo caso pode ser enviado a mais de uma Relatoria, em

²³¹ A única diferença entre essas duas comunicações é quanto à eminência de violação, objeto da carta de apelação usado como medida urgente.

²³² Duas fontes de informação foram de grande utilidade, além do site do Alto Comissariado de Direitos Humanos: The Project on Extrajudicial Executions – disponibiliza banco de dados por país até 2009 – e Anuário Brasil na ONU – disponibiliza todas as comunicações ao Brasil em língua portuguesa desde 2007.

função de sua abrangência e complexidade – uma ameaça de morte a um defensor de direitos humanos poderá estar diretamente relacionada ao mandato da Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais e a Representante Especial para Situação dos Defensores de Direitos Humanos, por exemplo.²³³

As comunicações, ao chegarem ao conhecimento da Relatoria, desencadeiam um procedimento que vai do encaminhamento do caso à missão brasileira no Conselho de Direitos Humanos ao envio dos casos ao Itamaraty e à Secretaria Especial de Direitos Humanos, que representam a União. Dessa maneira, um comunicado apresentado contra a ação de um Estado Federado somente chegaria ao conhecimento do Executivo Estadual por intermédio da União.

Dessa maneira, temos as recomendações advindas das visitas *in loco* e aquelas para adoção de medidas específicas aos casos individuais. E a única condição para acionar esse mecanismo é ser membro das Nações Unidas, já que este se desenvolve com base na Carta da ONU (*Based Charted*), apresentando-se como um procedimento mais flexível, diferentemente dos Comitês de Tratados (*Treaties Bodies*).

As comunicações são fonte adicional de informação sobre a relação Brasil e ONU. Os casos brasileiros são publicados em adendo ao relatório anual apresentado ao Conselho de Direitos Humanos, segundo uma classificação da resposta do Estado à comunicação, o que permite informar também sobre a cooperação brasileira com o sistema, o que será exposto no próximo capítulo sobre cooperação do Estado brasileiro com o mecanismo.

2.2.3 Participação do Brasil nos Comitês da ONU, recomendações sobre execuções sumárias

As recomendações apresentadas pelos Comitês de Tratados ao Brasil fazem parte de uma fase do monitoramento com base convencional na ONU. Esse monitoramento está condicionado à aprovação e à ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos,

²³³ A comunicação da ONU ao Brasil é direcionada ao Ministério das Relações Exteriores por meio da missão diplomática em Genebra, com informações sobre a vítima e as circunstâncias do fato.

que definem as regras de funcionamento dos Comitês de Tratados, o que interfere nas diferenças de procedimentos entre os comitês de tratados e os procedimentos especiais, apesar de convergirem quanto à finalidade: “a proteção eficaz dos direitos consagrados dos indivíduos e grupos de indivíduos”.²³⁴

Dos Comitês da ONU, o Brasil só não está apto a participar do monitoramento do Comitê para Proteção dos Trabalhadores Migrantes, uma vez que ainda não ratificou a Convenção para Proteção dos Trabalhadores Migrantes. Quanto aos demais Comitês,²³⁵ o Brasil já apresentou relatório inicial e relatório periódico,²³⁶ mesmo que sem o cumprimento rigoroso dos prazos fixados pelo tratado internacional, com maior participação a partir da abertura democrática, pois até então o Brasil só havia ratificado a Convenção para Eliminação da Discriminação Racial, em 1968.

O método central do monitoramento de tratados são os relatórios periódicos, mas também existem Recomendações Gerais (ou Observações Gerais)²³⁷ – que interpretam os conteúdos dos direitos humanos estabelecidos nas Convenções da ONU –, comunicações individuais sobre o desrespeito às garantias asseguradas pela Convenção e comunicações aos Estados, além da possibilidade de visita *in loco*, como ocorre no Comitê contra a Tortura, com a adesão ao seu Protocolo Facultativo.²³⁸

Em linhas gerais, após a ratificação do tratado, o Estado deve apresentar um relatório inicial e, posteriormente, relatórios periódicos que informam quais medidas foram

²³⁴ CANÇADO TRINDADE, A. A. *Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)*..., cit., p. 26.

²³⁵ Até novembro de 2010, o Comitê sobre Desaparecimentos Forçados ainda estava pendente de ratificação para seu estabelecimento.

²³⁶ Com a Resolução n. 61/250 sobre a Reforma da ONU, menciona-se a produção de um relatório universal, “mecanismo de revisão periódica”, que deve ser realizado pelos Estados-membros do Conselho. Até o momento não se definiu qual seriam as implicações em relação aos informes ao Comitê.

²³⁷ “As origens da prática remontam a um entendimento, firmado em 1980, em razão de um impasse quanto a questões de seguimento, sob o artigo 40 do Pacto [Pacto de Direitos Civis e Políticos]; acordou-se que os futuros ‘comentários gerais’ versariam sobre o conteúdo e aplicação de determinado artigo do Pacto, a obrigação de garantir os direitos neste consagrados, o sistema de relatórios, e sugestão de cooperação estatal em matérias cobertas pelo Pacto. Os referidos comentários gerais foram concebidos como elementos de interpretação das disposições comentadas do Pacto e expressão da experiência acumulada pelo Comitê ao considerar determinadas questões do ângulo do pacto” (CANÇADO TRINDADE, A. A. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos humanos*. San Jose: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional das Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. p. 68).

²³⁸ Ramos estuda o trabalho dos Comitês de Tratados sob a perspectiva da responsabilidade internacional e, assim, apresenta as atividades desse mecanismo divididas como sistema não contencioso, sistema quase judicial e sistema judicial ou contencioso. Cf. RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 120-130.

adotadas para a implementação da convenção e os progressos alcançados no País.²³⁹ Essas informações são avaliadas por um grupo de trabalho que elabora perguntas pontuais sobre o relatório oficial (*list of issues and question*) e a situação dos direitos humanos no determinado país, com o suporte de informações adicionais oriundas de organismos internacionais, como Relatorias Especiais e Organizações Não Governamentais,²⁴⁰ que apresentam relatório alternativo ou *informe sombra*²⁴¹ para agregar informações aos diálogos na sessão do Comitê.²⁴² As recomendações são, assim, apresentadas ao final de cada sessão.²⁴³

As recomendações dos Comitês de Tratados são de 1996 até 2010²⁴⁴, por duas situações: foi a partir da redemocratização que os demais tratados de direitos humanos

²³⁹ Crítica apresentada por Casadevante ao sistema de relatórios periódicos: “Frente a las debilidades que presenta esta técnica, en la medida en que el Estado que presenta el informe tiene un interés directo que le puede llevar a ocultar o distorsionar la información, debemos poner de manifiesto sus elementos correctores: el procedimiento está dotado de un gran publicidad, por lo que es posible verificar si el Estado en cuestión incurre en las conductas antes citadas” (DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos Fernández (Coord). *Derecho internacional de los derechos humanos*. 2. ed. Madrid: Dilex, 2003, p. 67).

²⁴⁰ “En Segundo lugar, se presentan los Reportes sombra, también llamado alternativos o contrainforme. En los últimos años, como fruto del proceso de reformas emprendido en Naciones Unidas, ha habido cambios en el procedimiento y las estructura de estos reportes. El procedimiento ha cambiado porque ahora se amplió la participación de las organizaciones sociales que también pueden participar mucho antes de la sesión en la que se presenta el reporter propiamente dicho, mediante el envío y discusión de las Listas de Preocupación. La estructura también se ha transformado, porque en la actualidad todos los reportes contienen dos capítulos: uno general (*core documente*) y otro específico. En el capítulo general debe hacerse un resumen de la situación en el país, en lo que concierne el cumplimiento por parte del Estado de todos los tratados de derechos humanos ratificados. En el capítulo específico, se da cuenta del cumplimiento del tratado que monitorea el Comité ante el que se está acudiendo” (CHIAROTTI, Susana. El monitoreo a los Estados como herramienta política. In: *CLADEM. Tendencias en el Consejo de Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos de las Mujeres (2006 a 2008)*. Lima: CLADEM, nov. 2009. p. 182).

²⁴¹ “Neste momento, cabe aderir à tipologia elaborada por Miller (2002, p. 114-115) para os relatórios alternativos. O primeiro tipo seria o relatório alternativo propriamente dito, no qual, diante da ausência de um relatório oficial, torna-se a única fonte de informações dos Comitês. O segundo tipo seria o relatório alternativo paralelo, aquele que ocorre quando as ONGs preparam seu relatório sem levar em consideração o conteúdo do relatório oficial que está sendo encaminhado ao Comitê e, o terceiro, o contrarrelatório, aquele em que as ONGs, além de incorporarem suas próprias informações, o fazem tendo em vista o conteúdo do relatório oficial que foi encaminhado pelo Governo. O contrarrelatório é o tipo que melhor permite esclarecer e contraditar informações, ampliando o debate sobre a implementação dos direitos no território nacional” (GELMAN, Maia. *Direitos humanos: a sociedade civil no monitoramento*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 144).

²⁴² A sessão é a oportunidade (e uma exigência de todos os tratados) que o Estado-parte possui de expor perante o Comitê as ações governamentais de cumprimento da convenção, bem como de prestar esclarecimentos que devem conduzir a um debate pautado na cooperação e na proposta de diálogo construtivo.

²⁴³ O documento final do Comitê após a sessão é dividido em cinco partes: a) introdução; b) aspectos positivos; c) fatores e obstáculos que dificultam a aplicação do pacto; d) principais motivos de preocupação; e) sugestões e recomendações da ONU.

²⁴⁴ Recorte também adotado pelo Programa Monitoramento das Recomendações da ONU Brasil, que disponibiliza as recomendações da ONU em português, o que pode ser visto como um banco de dados de muita utilidade para esta pesquisa. Disponível em: <www.monitoramentodhi.org>.

foram ratificados e que se iniciou a participação em sessões dos Comitês e recebimento de recomendações; antes de 1998, o Brasil ratificou um tratado, mas em atraso com o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (CERD), de 1986 a 1995, apresentando informe periódico apenas em 1996.²⁴⁵

Embora os Comitês contra a Tortura (CAT), Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e Comitê de Direitos Humanos (CDH) apresentem procedimento para envio de petições individuais – com adoção do Protocolo Facultativo das respectivas Convenções monitoradas por esses Comitês –, apenas se tem notícia de um caso acionando o sistema ONU por esse método contra o Brasil, que é um procedimento confidencial, o que, por ser um movimento muito pequeno e recente, acontece com a possibilidade de investigação e visita *in loco*²⁴⁶ – com exceção da visita realizada pelo Comitê contra a Tortura em 2002, por ter relação com a missão do relator especial contra a Tortura, Nigel Rodley em 2000. Com isso, importará exigir total atenção às recomendações advindas do sistema de monitoramento por relatórios periódicos.

De 1996 a 2010, ocorreram nove sessões com os seguintes Comitês: CDH (1996 e 2006); CERD (1996); CAT (2001); CRC (2003); CEDAW (2003 e 2007); e CESRC (2003 e 2009). Com exceção do CERD, a primeira data de sessão é referente ao informe inicial – em todas as situações, os informes foram apresentados com atraso,²⁴⁷ sendo o mais demorado o informe inicial de CRC, com dez anos de atraso.²⁴⁸

Acompanhando esse crescimento da participação do Brasil, as organizações brasileiras enviaram informações – relatório alternativo ou relatório sombra – pela primeira vez em 2001, o que pode ser visto como um processo recente e que passa por aprimoramentos, incluindo participação oral nas sessões ou em reuniões informais.

²⁴⁵ Ver GELMAN, Maia. Direitos Humanos: a sociedade civil ...cit.

²⁴⁶ CCPR/C/BRA/CO/2/Add.1

²⁴⁷ Quanto ao cumprimento da obrigação de relatar aos Comitês, o Pacto de Direitos Civis e Políticos estabeleceu que o primeiro informe oficial fosse apresentado um ano após a ratificação, e os seguintes a cada cinco anos. Entretanto, o Brasil, que ratificou esse tratado em 1992, apresentou o primeiro informe em 1994 – um ano após o prazo; e o segundo informe apenas em 2004, seis anos após o prazo – que foi objeto de sessão no Comitê de Direitos Humanos da ONU, responsável por acompanhar a implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos, em outubro de 2005. O relatório do Brasil sobre a Convenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes foi apresentado após 10 anos, já que ratificou em setembro de 1989 e apresentou informe em maio de 2000.

²⁴⁸ Para consultar a data de entrega dos relatórios e informações sobre data das sessões ver www.monitoramentodhi.org.

Ademais, existem procedimentos importantes realizados no próprio País, como participar de consulta sobre o relatório elaborado pelo Estado ou após apresentação das recomendações e sessão no Comitê, e envolver-se em ações de seguimento das recomendações (*fallow-up*).²⁴⁹

Da participação do Brasil no monitoramento dos Comitês de Tratados, o Brasil já recebeu mais de 400 Observações Finais ou Comentários Finais, aqui denominados recomendação. Foram estudadas as recomendações dos Comitês que monitoram diretamente o direito à vida e à integridade física (Comitês de Direitos Humanos e Comitê contra a Tortura), bem como dos Comitês que observam o exercício desses direitos segundo os sujeitos envolvidos (Comitê da Criança e Comitê contra o Racismo) ou trazem questões de fundo quanto à prática das execuções sumárias (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

Conforme mencionado no capítulo I, a violência relacionada ao conflito agroambiental está associada a uma complexa análise dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como a processos de violência e fraude que marcam a disputa pela terra, envolvendo trabalhadores rurais, indígenas e quilombolas. Essa análise é parte também das observações finais dos Comitês. Nesse sentido, o tema é posto como uma questão de fundo da violência, em que não são feitas recomendações direcionadas às execuções sumárias, mas, sim, que se relacionam ao contexto dessas mortes, como colocado nos informe de Asma Jahangir e Philip Alston. Com isso, é possível indicar recomendações em defesa das terras indígenas – Recomendação n. 58 (DESC, 2003), Recomendação n. 9 (DESC, 2009), Recomendação n. 15 (CERD, 2004), Recomendação n. 6 (CDH, 2005) –; preocupações com os territórios quilombolas – Recomendação n. 59 (DESC, 2003), Recomendação n. 16 (CERD 2004) –; e recomendações sobre o acesso à terra que incluem assassinatos de lideranças sindicais ou outras violências contra defensores de direitos humanos e ameaças aos direitos econômicos, sociais e culturais – Recomendação n. 8 e Recomendação n. 17 (DESC, 2009).

Do conjunto de recomendações dos comitês ao Brasil, existem duas situações que se diferenciam quanto ao procedimento de relatórios periódicos e sessões nos comitês. Trata-se das recomendações do CAT, apresentadas em 2009, e das recomendações de

²⁴⁹ Mais informações em: INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS (ISHR). Simple guide to the UN treaty bodies. Geneva, jul. 2010.

seguimento do CDH em 2005, que atinge as circunstâncias em que as execuções sumárias ocorrem no País. As primeiras foram apresentadas após visita confidencial de investigação (*fact-finding*), em julho de 2005, realizada por esse comitê, com base no art. 20 da Convenção contra a Tortura.²⁵⁰ As recomendações de seguimento do CDH (*follow-up*) definem um prazo de acompanhamento de determinada situação – nesse caso, o acompanhamento das Recomendações ns. 6, 12, 16 e 18 (CDH, 2005). Entre estas, destaque-se a Recomendação n. 12, que se preocupa explicitamente com as execuções sumárias no Brasil.

Desse estudo foi possível verificar também uma expressa complementariedade entre os mecanismos convencionais e extraconvencionais, quando da indicação dos informes dos relatores da ONU que visitaram o Brasil – Relatoria Especial sobre Tortura (2001), Relatoria sobre Execuções Sumárias (2003), Relatoria sobre Independência de Juízes (2004), Relatoria Especial sobre Venda de Crianças (2003) –, como nas recomendações do CAT (iii, 2001), CRC (Recomendações ns. 26.c, 63, 34 e 41) e CDH (Recomendação n. 12).

Ao direcionar a leitura das observações dos Comitês de Tratados com base nas recomendações de Philip Alston, pode-se depreender as seguintes observações sobre recomendações tanto da perspectiva do direito protegido (direito à vida, direito à garantia e prestação judicial) quanto do ponto de vista dos sujeitos titulares desses direitos ameaçados ou violados (criança e adolescente, população negra, indígenas):

- a) Investigação das alegações contra policiais por parte do Ministério Público, bem como o afastamento de policiais acusados e o julgamento pela Justiça comum, em vez da competência da Justiça Militar – Recomendação n. 120 (b), CAT; Recomendações ns. 196 (b), (d), (i), CAT; Recomendação n. 20, CDH (1996); Recomendação n. 9, CDH (2005); e Recomendação n. 12, CDH (2005).
- b) Federalização de crimes contra os direitos humanos: Recomendação n. 196 (c), CAT; e Recomendação n. 13, CDH (2005).
- c) Assassinatos relacionados à discriminação de grupos sociais: Recomendação n.

²⁵⁰ “El punto de partida del procedimiento de investigación del Comité contra la Tortura en el marco del artículo 20 de la Convención fue la información transmitida al Comité por las organizaciones no gubernamentales en noviembre de 2002. Según los párrafos 3 y 45 del informe del Comité, esa información estaba relacionada con la presunta práctica de la tortura en todos menos uno de los estados de la Federación. Parte de esa información se había transmitido ya al Relator Especial sobre la tortura, de la Comisión de Derechos Humanos, Sir Nigel Rodley, con ocasión de su visita al Brasil en 2000.” (CAT/C/39/2, par. 209).

16, CERD; Recomendação n. 19, CERD; Recomendações ns. 35, 26 (c) e 41, CRC (2004).

Em linhas gerais, são recomendações sobre investigação ou independência de instituições que visam, inclusive, à proteção específica de defensores de direitos humanos, adolescentes, afrodescendentes e indígenas.

Foram identificadas 14 recomendações de mecanismos especiais sobre execuções sumárias e que reforçam as recomendações de Philip Alston, ao tratarem de desafios para o Sistema de Segurança Pública e, ainda, da necessidade de investigação independente e responsabilização dos perpetradores.

2.1.4 Revisão Periódica Universal (RPU)

Em sessão do Conselho de Direitos Humanos em 2008, o Brasil foi indagado sobre as sistemáticas violações do direito à vida e à integridade física cometidas por agentes do Estado, ao praticarem crimes de tortura e execuções sumárias. Mortes resultantes do exercício das funções das forças de segurança do Estado ou por grupos paramilitares, além de morte nos estabelecimentos prisionais levaram à avaliação do mecanismo de Revisão Periódica Universal nesse sentido.

O Brasil, por ser membro do Conselho desde 2006, foi um dos primeiros países a ser avaliado pela RPU²⁵¹ e, assim, também recebeu recomendações desse mecanismo. Embora o RPU se diferencie muito quanto à metodologia de sua construção, uma vez que são representantes dos Estados, e não especialistas independentes a recomendar como nas Relatorias e Comitês de Tratados, o documento não pode ser ignorado. Das 15 recomendações endereçadas ao Brasil, identificam-se quatro que se relacionam diretamente à prática de execuções sumárias e complementam observações de outros mecanismos.

2. Dar continuidade aos esforços para resolver o problema do abuso de poder e uso excessivo da força (Gana).
4. Intensificar os esforços para garantir a segurança dos defensores de direitos

²⁵¹ A/HRC/8/27/Add.1/Corr.1

humanos e reforçar a importância da cooperação de todos os agentes envolvidos nesta questão, em especial, as polícias estaduais e militar (Bélgica).

6. Melhorar ativamente as condições das prisões do País e implementar as recomendações feitas pelo Comitê contra a Tortura [*Committee Against Torture*] e pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas [*Human Rights Committee*] (Alemanha).

9. Federalizar, o mais rápido possível, casos graves de violações de direitos humanos, se ainda não o tenha feito (Países Baixos).

O relatório final da sessão do Conselho com recomendações ao Brasil, embora tenha uma larga abordagem, questões relativas às execuções sumárias, tortura e discriminação foram as mais divulgadas pela imprensa.²⁵² As informações consideradas relevantes do relatório oficial brasileiro e da participação da sociedade civil²⁵³ serão mencionadas no Capítulo III.

2.2 Métodos de controle no Sistema Regional: recomendações que atingem as execuções sumárias

O sistema regional²⁵⁴ apto a avaliar as situações dos direitos humanos no Brasil é o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (OEA), com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, as quais oferecem proteção e procedimentos distintos do mecanismo das Nações Unidas.²⁵⁵ Diferentemente do sistema ONU, que apresenta diversos organismos no

²⁵² CHADE, Jamil. Brasil é corrupto, violento e racista, diz relatório da ONU. *O Estado de S. Paulo*, 26 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-e-corrupto-violento-e-racista-diz-relatorio-da-onu,130939,0.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

²⁵³ Em resumo, as principais informações que chegam ao CDH para a realização do RPU são provenientes dos Estados: uma coletânea sobre os direitos humanos no Brasil com base nas informações já disponíveis na ONU (espaço de informações dos relatores especiais), realizada pelo Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos, e um sumário de informações de outros sujeitos denominados no procedimento como *stakeholders* (espaço de informação das organizações da sociedade civil).

²⁵⁴ Assim como no Sistema Global, a proteção dos direitos humanos está fundamentada em uma normativa internacional de direitos humanos ratificada pelos Estados que são membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esses documentos definem o conteúdo dos direitos humanos e os sujeitos de direitos de maneira mais específica e individualizada em comparação ao sistema da ONU, bem como constituem a base do monitoramento da efetividade dos direitos humanos no âmbito regional.

²⁵⁵ Cf. CANÇADO TRINDADE, A. A. O legado da declaração universal e o futuro da proteção dos direitos

mecanismo convencional e no mecanismo especial, o Sistema Interamericano apenas estabeleceu esses dois órgãos para processar denúncias de violações dos direitos protegidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, com procedimentos conhecidos como quase judicial (Comissão) e judicial (Corte).²⁵⁶

O principal método de avaliação da efetividade dos direitos humanos e acesso ao Sistema Interamericano são petições individuais – comunicações encaminhadas por indivíduo, familiares ou grupos de pessoas – que, em geral, alegam algum tipo de violação de direitos protegidos pela Declaração Americana ou pela Convenção Americana. O envio de petição fundamentada na Declaração Americana e na Convenção Americana repercute em procedimento distintos,²⁵⁷ que não serão aqui abordados detalhadamente em função de o objetivo desta seção ser conhecer as recomendações do sistema OEA em casos específicos de execuções sumárias, uma fase mais adiantada do acesso ao sistema.

Os casos com relatório de mérito ou solução amistosa na CIDH apresentam recomendações que indicam ações específicas à adoção de políticas públicas²⁵⁸ (garantias de não repetição),²⁵⁹ atingindo ações do sistema de segurança e justiça sobre a prevenção e o enfrentamento das execuções sumárias.²⁶⁰ Essas recomendações já foram defendidas apenas como “censura moral” pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, a

humanos, *cit.*, p. 22.

²⁵⁶ Mais sobre o tema ver RAMOS, André Carvalho. *Direitos humanos em juízo: comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2001

²⁵⁷ A Convenção, que é formalmente um tratado internacional, passa a determinar o processamento das petições por um órgão judicial de responsabilização dos Estados – Corte Interamericana de Direitos Humanos –, quando o Estado adere à jurisdição contenciosa da Corte, enquanto a Declaração Americana apenas permite que os casos cheguem à Assembleia-Geral da OEA, órgão máximo do procedimento quase judicial do Sistema Interamericano – Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

²⁵⁸ A reparação visa restabelecer a situação anterior ao dano (*restitutio in integrum*), quando da sua impossibilidade, como ocorre com as execuções sumárias; nesse sentido, medidas de caráter positivas devem ser implementadas como o fim de que situações semelhantes não se repitam. São essas medidas gerais que são aqui chamadas de recomendações gerais. Ver KRSTICEVIC, Viviana. *Reflexões sobre a execução das decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. CEJIL. Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009, p. 15-103.

²⁵⁹ Embora medidas, que direcionadas aos casos sobre responsabilização e investigação independente, sejam consideradas garantia de não repetição, o critério de escolha das recomendações se deteve às recomendações de caráter mais geral, sendo, assim, considerado política de Estado. Ramos apresenta medidas específicas ao Caso Damião Ximenes como garantia de não reparação. Cf. RAMOS, André Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

²⁶⁰ “O Estado de Direito foi fortalecido pelo sistema, nas recomendações e decisões contrárias a práticas herdadas dos regimes ditatoriais latino-americanos no século XX, como as práticas de tortura, desaparecimentos forçados e execuções sumárias. A maior parte da atuação do sistema tem-se dado, em verdade nesses casos” (PIOVESAN, Flávia (Org.). *Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos anotado*. São Paulo: DPJ, 2008. p. 1.135).

partir de um caso, conhecido por Caso Loayza Tamayo, passou a considerar que o cumprimento das recomendações da CIDH também se baseiam no princípio da boa-fé nos Estados-partes da Convenção Americana de Direitos Humanos. Assim, deve-se empregar esforços na implementação das medidas indicadas.²⁶¹

Neste momento, importa conhecer as recomendações dos casos, o que ocasionalmente responderá também a questões sobre as circunstâncias em que a morte ocorreu, complementando as características da prática das execuções sumárias no Brasil, mencionadas no Capítulo I.

Em suas pesquisas, Flávia Piovesan²⁶² teve o cuidado de estudar as petições iniciais, o posicionamento brasileiro e os procedimentos no sistema interamericano.²⁶³ O critério adotado pela autora apresenta casos de violência policial em seção separada de violência rural, mesmo em situações que envolvem agentes policiais – como Eldorado dos Carajás e Corumbiara, o que não destaca a participação de agentes estatais (policiais militares), importante elemento para reforçar a prática de execução extrajudicial. Esse mesmo pensamento pode ser aplicado aos casos indicados pela autora contra defensores de direitos humanos – Caso Gilson Nogueira – e contra criança e adolescentes – Caso Candelária, que configuram execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais. Apesar desses critérios de classificação, o levantamento desses casos pela autora foi de grande utilidade; complementarmente, foram verificados os relatórios de mérito, identificados nos relatórios anuais disponíveis (2003 até 2010), que indicam estatísticas de acesso ao Sistema Interamericano, admissibilidade dos casos, soluções amistosas e análise de mérito.²⁶⁴

Com isso, identificaram-se os seguintes relatórios com análise de mérito, dos quais

²⁶¹ RAMOS, André Carvalho. *Direitos humanos em juízo: comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 84; RODRIGUEZ-PIZON, Diego; MARTIN, Claudia. *A proibição de tortura e outros maus-tratos pelo Sistema Interamericano: um manual para vítimas e seus defensores*. Genebra: OMCT, v. 2, 2006, p. 50-51; KRSTICEVIC, Viviana. *Reflexões sobre a execução das decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*, cit., p. 21, 2009.

²⁶² Ver PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 311-341.

²⁶³ Outros trabalhos que analisam as recomendações da CIDH: SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, ano 4, 2007, p. 27-57.; TEREZO, Cristina Figueiredo. A efetividade das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. In: BENVENUTO, Jayme (Org.). *Direitos humanos: perspectiva internacional*. Recife: GAJOP; Bagaço, 2006. p. 77-110.

²⁶⁴ A CIDH também disponibiliza uma seção sobre o Brasil que permite a lista dos relatórios dos casos.

interessa apenas os relativos aos casos que envolvem morte por ação policial, morte em centros de detenção ou ação de grupos de extermínio, que estão destacados em negrito. A seguir, são listados casos contra o governo brasileiro que indicam a prática de execuções, priorizando-se aqueles que lograram a fase de apreciação de mérito na CIDH e apresentam recomendações ao Brasil:²⁶⁵ Relatório n. 25/2009 (Caso n. 12.310); Relatório n. 26/2009 (Caso n. 12.440); Relatório n. 35/2008 (Caso n. 12.019); Relatório n. 66/2006 (Caso n. 12.001); Relatório n. 40/2003 (Caso n. 10.301); Relatório n. 32/2004 (Caso n. 11.556); Relatório n. 59/1999 (Caso n. 11.405); Relatório n. 60/1999 (Caso n. 11.516); Relatório n. 23/2002 (Caso n. 11.517); Relatório n. 54/2001 (Caso n. 12.051); Relatório n. 55/2001 (Casos ns. 11.286, 11.406, 11.416, 11.413, 11.417, 11.412 e 11.415); Relatório n. 34/2000 (Caso n. 11.291); Relatório n. 9/2000 (Caso n. 11.598); Relatório n. 10/2000 (Caso n. 11.599); Relatório n. 24/1998 (Caso n. 11.287); Relatório n. 37/2010 (Caso n. 12.308). Esse critério destaca, por exemplo, casos conhecidos como: Wallace de Almeida, Antonio Braga, Parque São Lucas, Massacre Corumbiara, Diniz Bento, Aluisio Cavalcante e outros, Carandiru, Alonso Eugênio, Marcos Aurélio e Manoel Leal de Oliveira.

Esses casos que receberam recomendações são de grande relevância para uma análise comparativa com as recomendações da ONU,²⁶⁶ uma vez que reforçam algumas observações de Philip Alston. Outros também são importantes para contextualizar a violência praticada por agentes estatais e localizar no tempo uma continuidade ou modificação dessa prática no Brasil; além disso, são casos paradigmáticos,²⁶⁷ que podem acionar a Corte – órgão da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que o envio de casos à CIDH – órgão da Carta da OEA – é condição processual indispensável

²⁶⁵ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁶⁶ Ver entrevistas realizadas por Cecília D. Santos sobre o uso estratégico do Sistema Interamericano pelas organizações da sociedade civil. Cf. SANTOS, Cecília MacDowell. *Ativismo jurídico transnacional...* cit., p. 40.

²⁶⁷ “Além disso, dada a subsidiaridade do sistema interamericano em relação ao sistema jurídico interno dos Estados, a escolha do caso a ser encaminhado para a Comissão Interamericana deve ser cuidadosa quanto ao seu grau de representatividade em relação ao panorama existente de violações sistemáticas dos direitos humanos no país. A escolha do caso exemplar é importante para produzir efetivamente impacto a nível interno, prevenindo a ocorrência de casos semelhantes. Além disso, deve refletir um processo coletivo de articulação e discussão com o maior número de organizações da sociedade civil que tenham interesse na defesa e promoção dos direitos humanos. A construção de um processo coletivo confere maior legitimidade, publicidade sobre a resolução do caso e impacto na melhora da situação de direitos humanos em geral” (GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel E. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o seu papel central no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Org.). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: RT, 2000, p. 79).

para apreciação do caso pelo órgão judicial do Sistema Interamericano.²⁶⁸

As recomendações passam por uma fase de acompanhamento que permitem verificar a implementação interna das observações. Em caso negativo, a CIDH tem a possibilidade de “judicializar”²⁶⁹ o caso, ao enviar para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que é o tribunal de direitos humanos desse Sistema Regional. Essa instância judicial permite decisões (vinculantes e autoexecutáveis) contra o Brasil sobre adoção de medidas positivas que interfiram nas práticas de execuções extrajudiciais e ações de amplo alcance, aos moldes das recomendações gerais da CIDH – e que vão ao encontro das recomendações de Philip Alston, tendo em vista que as condenações da Corte não se restringem à prestação pecuniária.²⁷⁰

Os relatórios anuais da CIDH têm uma seção sobre “cumprimento das recomendações”²⁷¹ e incluem como critério de avaliação o fato de que esse item deve ser apreciado e complementado – considerando cumprimento total, parcial ou pendente.²⁷²

²⁶⁸ “A tendência é o esvaziamento do sistema da OEA e seu desaparecimento, na medida em que os Estados ratifiquem a Convenção Americana de Direitos Humanos e reconheça a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (...). Entretanto, até a concretização da adesão de todos os membros da OEA à Convenção Americana de Direitos Humanos, resta o sistema da OEA para exigir o cumprimento do respeito aos direitos humanos por parte dos Estados mais refratários ao Direito Internacional dos Direitos Humanos” (RAMOS, André Carvalho. *Direitos humanos em juízo...*, cit., p. 71).

²⁶⁹ “É a partir da feição estrutural dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos que se faz possível compreender a chamada ‘justicialização’ dos direitos humanos. O grande desafio do Direito Internacional sempre foi o de adquirir ‘garras e dentes’, ou seja, poder e capacidade ‘sancionatórios’. Vale dizer que no âmbito internacional o foco se concentra no binômio: direito da força *versus* força do direito. O processo de justicialização do Direito Internacional, em especial dos direitos humanos, celebra, por assim dizer, a passagem do reino do ‘direito da força’ para a ‘força do direito’” (PIOVESAN, Flávia. Implementação das obrigações, *standards* e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo. In: BENVENUTO, Jayme (Org.). *Direitos humanos: perspectiva internacional*. Recife: GAJOP; Bagaço, 2006, p. 115).

²⁷⁰ KRSTICEVIC, Viviana. *Reflexões sobre a execução das decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*, cit., p. 25.

²⁷¹ “A Assembleia Geral da OEA, mediante sua resolução AG/RES. 1828 (XXXI-O/01) sobre Avaliação do Funcionamento do Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos para seu Aperfeiçoamento e Fortalecimento convidou a Comissão e a Corte a continuar apoiando o processo de fortalecimento do sistema interamericano de proteção e promoção dos direitos humanos, em particular que considerassem a possibilidade de incluir em seus relatórios anuais informação referente ao cumprimento por parte dos Estados das recomendações, decisões ou sentenças que tenham sido emitidas no período examinado por ambos os órgãos. A Assembleia Geral analisará esta informação” (CIDH. Informe Anual 2001, par. 62. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/2001port/capitulo3c.htm>>. Acesso em: 07 jan. 2010).

²⁷² “Cumplimiento total (aquellos Casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. Dado los principios de efectividad y reparación integral, la Comisión considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente los trámites para su cumplimiento). Cumplimiento parcial (aquellos Casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones. Pendientes de cumplimiento (aquellos Casos en los cuales la

Embora a avaliação da CIDH não estabeleça diferenças entre o cumprimento das recomendações individuais e gerais, essa distinção seria importante para estudar ações que atinjam às execuções sumárias, e não casos individuais.²⁷³ Além disso, as medidas de caráter pecuniário implicam apenas ressarcimento dos familiares das vítimas, em casos de morte, o que configura uma ação pontual, e não uma política pública, mesmo que seja vista como medida de “não repetição”.²⁷⁴

A avaliação do cumprimento das medidas pelo Brasil é, principalmente, sobre indenizações, área de debate que tem avançado no País e na América Latina.²⁷⁵ Dos casos sobre execuções sumárias, a CIDH já apresentou avaliação em seus relatórios anuais,²⁷⁶ conforme quadro a seguir, com base nos casos brasileiros sobre execuções sumárias, disponíveis segundo a Resolução n. 1828/2001:

CASOS	CUMPRIMENTO TOTAL						CUMPRIMENTO PARCIAL						PENDENTE DE CUMPRIMENTO					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Relatório n. 55/2001 Aluisio Cavalcante, Casos ns. 11.286, 11.406, 11.407, 11.412, 11.413, 11.415, 11.416 e 11.417 (Brasil)												X	X	X	X	X	X	
Relatório n. 23/2002 Diniz Bento da Silva, Caso n. 11.517 (Brasil)													X	X	X	X	X	X
Relatório n. 40/2003 Parque São Lucas, Caso n. 10.031 (Brasil)								X	X	X	X	X						
Relatório n. 95/2003 José Pereira, Caso n. 11.289 (Brasil)								X	X	X	X	X						
Relatório n. 32/2004 Massacre Corumbiara, Caso n.												X			X	X	X	

CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se han iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y ésta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria” (CIDH. Informe Anual 2008. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/2008sp/cap3.D.sp.htm>>. Acesso em: 06 jan. 2010).

²⁷³ Esse processo de acompanhamento se torna uma ferramenta importante para avaliar a implementação das Recomendações de Philip Alston, na medida em que elas possam coincidir e apresentar resposta oficial do Estado brasileiro à CIDH.

²⁷⁴ RAMOS, André. *Direitos Humanos em Juízo...*cit., p. 145.

²⁷⁵ Mais informações sobre essas práticas podem ser consultadas em KRSTICEVIC, Viviana. *Reflexões sobre a execução das decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*, cit.

²⁷⁶ Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/anual.esp.htm>>.

CASOS	CUMPRIMENTO TOTAL						CUMPRIMENTO PARCIAL						PENDENTE DE CUMPRIMENTO					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
11.556 (Brasil)																		
Relatório n. 33/2004 Jailton Neri da Fonseca, Caso n. 11.634 (Brasil)															X	X	X	X

Fonte: Tabela feita a partir dos dados apresentados nos respectivos informes anuais da CIDH, na seção “Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH” até 2009.

Os casos individuais possuem em comum, além da violência brutal,²⁷⁷ outras características que devem ser consideradas quando se reflete sobre as mortes perpetradas por agentes do Estado ou grupos de extermínio: discriminação, insegurança dos defensores de direitos humanos, violência no campo e grupos com direitos vulnerabilizados (negros, moradores de favelas, crianças e adolescentes).²⁷⁸

As principais situações e recomendações dividem-se em:

a) Proteção à pessoa: pedidos de proteção urgente chegam à Comissão Interamericana (medida cautelar) e reforçam as principais denúncias sobre defensores de direitos humanos,²⁷⁹ proteção às testemunhas – ambas as situações no Caso Manoel

²⁷⁷ “Nos casos contra o Brasil, por exemplo, dependendo do contexto político em questão, é possível encontrar diferenças entre as posições institucional e social tanto dos perpetradores quanto das vítimas. Conforme já citado, sob a ditadura, quase todos os casos apresentados referem-se à violência política oficialmente apoiada pelo Estado e cometida por agentes estatais contra dissidentes políticos, independentemente de sua classe, raça e gênero. Desde o começo dos anos oitenta, a maioria dos casos apresentados referia-se a violações de direitos humanos não atribuídas somente ao Estado, mas, sim, perpetuadas tanto por agentes do Estado quanto por esquadrões da morte, grupos paramilitares, fazendeiros, homens de negócio e outros membros da elite. A maior parte desses casos dizia respeito à violência baseada na classe social e na raça das vítimas, sendo perpetuadas contra negros, minorias étnicas e pobres. Apesar de representar uma minoria nesse espectro, há também casos que focam especificamente na violência contra as mulheres, discriminação racial no local de trabalho e memória da violência política ocorrida nos tempos de ditadura” (SANTOS, Cecília MacDowell. *Ativismo jurídico transnacional...* cit., p. 38).

²⁷⁸ Ao conhecer esses casos e outros ainda em fase de admissibilidade na CIDH, pode-se dizer que execuções e grandes operações policiais já foram denunciadas no sistema interamericano e que são antigos entraves da efetividade dos direitos humanos no Brasil. Os casos devem ser estudados para complementar as informações sobre as execuções sumárias. Sobre panorama de casos, ver PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 318-342.

²⁷⁹ “Recentemente, a CIDH renovou medidas cautelares de proteção ao vereador Manoel Matos e à promotora Rosemary de Almeida, ambos da cidade de Itambé, no Estado de Pernambuco. Também em Pernambuco, a CIDH concedeu medidas cautelares para proteger a vida de Marcos Luidson Araújo Xukuru, o Cacique Marquinhos Xukuru. Da mesma forma, a CIDH interveio para exigir a proteção do ativista Roberto Monte, do Centro de Direitos Humanos e Memória Popular do Rio Grande do Norte, e do delegado de polícia Plácido Medeiros de Souza. Em 2001, a CIDH recebeu o caso sobre o assassinato do advogado Gilson Nogueira, no Rio Grande do Norte. Este caso emblemático chegou à Corte Interamericana de Direitos Humanos e terá audiência nesta instância em fevereiro de 2006” (GAIO, Carlos Eduardo; ARAGÃO, Daniel Mauricio; FRIGO, Darci; GORSORE, Leandro; CARVALHO, Sandra (Coord.). *Na linha de frente:*

Mattos,²⁸⁰ e riscos nos estabelecimentos prisionais ou de reeducação – Cadeia Pública do Guarujá.²⁸¹

Medidas urgentes também chegam à Corte Interamericana (medida provisória) com o propósito de investigar ameaças eminentes de direitos, mas que não serão estudadas neste momento, já que são medidas especializadas para situações individuais.²⁸² Entretanto, ressalte-se que os casos que receberam medidas provisionais na Corte Interamericana são importantes para avaliar as dificuldades e os desafios do Estado brasileiro em proteger pessoas em situação de risco sob custódia. São os Casos Urso Branco,²⁸³ Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira em Araraquara²⁸⁴ e Complexo do Tatuapé.²⁸⁵

b) Independência de investigação: como os casos que ingressaram na CIDH também alegavam violação ao direito à prestação judicial diante de um atraso injustificado na apuração dos fatos e responsabilização dos acusados,²⁸⁶ é comum recomendações de investigação independente do caso. Todavia, importa indicar apenas as recomendações que possam abranger outros casos e atingir a prática de execuções sumárias. Por exemplo, o Relatório n. 55/2001²⁸⁷ (Casos ns. 11.286, 11.406, 11.407, 11.412, 11.413, 11.415, 11.416 e 11.417), indicam o fim da competência da Justiça Militar para crimes contra civis e a importância do controle externo da polícia como medidas a serem adotadas pelo Brasil. A competência da Justiça Militar também é reforçada pelo Caso Parque São Lucas (Caso n. 10.301), Caso Corumbiara (Caso n. 11.556), Caso Wallace (Caso n. 12.440) e Caso Jailton

defensores de direitos humanos no Brasil: 2002- 2005. Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2006. p. 148).

²⁸⁰ Disponível em: <<http://global.org.br/programas/oea-determina-que-a-policia-federal-proteja-deputados-federais-promotora-e-familiares-de-manoel-mattos>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

²⁸¹ Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4120&Itemid=2>.

²⁸² Interessam as recomendações gerais que podem ser comparadas com as recomendações de Philip Alston, o que se encontrará nos Casos da CIDH e na Corte.

²⁸³ Resoluções adotadas pela Corte em 18 de junho de 2002, 29 de agosto de 2002, 22 de abril de 2004, 7 de julho de 2004, 21 de setembro de 2005, 2 de maio de 2008 e 25 de novembro de 2009, conforme CORTE IDH. Medida Provisória, Presídio Urso Branco, Brasil, San José, Costa Rica, 25 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_08.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2010.

²⁸⁴ CORTE IDH. Medida Provisória, Pessoas Privadas de Liberdade na Penitenciária Dr. Sebastião Martins Silveira, em Araraquara, São Paulo, Brasil. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=7>. Acesso em: 27 nov. 2010.

²⁸⁵ CORTE IDH. Medida Provisória. Crianças e Adolescentes Privados de Liberdade no Complexo Tatuapé da FEBEM, Brasil. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=7>. Acesso em: 27 nov. 2010.

²⁸⁶ SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional...cit., p. 49.

²⁸⁷ O Informe n. 55/2001 refere-se aos seguintes casos acumulados: 11.286, 11.406, 11.407, 11.412, 11.413, 11.415, 11.416 e 11.417, sobre violações de direitos humanos praticadas por policiais militares em São Paulo.

(Caso n. 11.634), dada a preocupação, inclusive, com a investigação de crimes envolvendo policiais militares.

Esses casos ocorreram em contextos diferentes – discriminação racial contra adolescente, morte sob custódia e violência no campo –, mas revelaram a mesma dificuldade de garantia de investigação, fato que foi mencionado pela ONU.

c) Medidas antidiscriminatórias: uma das questões comuns sobre mortes extrajudiciais é o entendimento de que certas “categorias” de pessoas são menos humanas, com base em argumentos discriminatórios relacionados a alguns estigmas, tais como cor e lugar de residência, conforme exposto no Capítulo I. Esse “padrão”, que apoia ações violentas por parte de policiais militares, já foi apreciado em fase de mérito na CIDH nos Casos Jailton Neri e Wallace de Almeida, além de outros casos de mortes contra jovens negros e moradores de favelas ainda estão pendentes na Comissão.²⁸⁸ A avaliação da CIDH estabeleceu a relação entre violência policial e racismo, bem como determinou as seguintes recomendações que se propõem a atingir aspectos desses crimes com participação de agentes de segurança pública:

5. Adoptar e instrumentar medidas de educación de los funcionarios de justicia y de la policía, al fin de evitar acciones que implique en discriminación racial en los operativos policiales, en las investigaciones, en el proceso o en la condena penal. (Caso n. 11.634, Relatório n. 33/2004)

4. Adotar e instrumentar medidas adequadas dirigidas aos funcionários da justiça e da polícia, a fim de evitar ações que impliquem discriminação racial nas operações policiais, nas investigações, no processo ou na sentença penal. (Caso n. 12.440, Relatório n. 26/2009)

Nesses casos, a CIDH também se manifesta sobre operações policiais no Rio de Janeiro, seguindo o modelo de Philip Alston em seu relatório sobre o Brasil.²⁸⁹

²⁸⁸ Piovesan relata o perfil de casos que coincidem com o Caso Jailton e Caso Wallace. Ver PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 334-336.

²⁸⁹ “Par. 60. No parecer da Comissão, mesmo quando uma nítida aura de violência cerca todo o âmbito de ação do tráfico de drogas, constituindo uma séria ameaça para a população do Rio de Janeiro e de outras áreas do Brasil, as políticas em matéria criminal contraofensivas que ataquem essa situação sem que sejam observados o devido respeito e o cumprimento dos padrões internacionais de direitos humanos ratificados em tratados internacionais pelo Estado subvertem a congruência que este é consensualmente obrigado a respeitar em sua legislação, ao não se harmonizarem com os mesmos” (Relatório n. 73/2006, par. 60).

Ao considerar que o crime de tortura igualmente tem uma relação próxima às execuções sumárias, sobretudo em razão de os agentes estatais figurarem como perpetradores, importa mencionar análise de mérito de casos sobre tortura contra Antônio Ferreira Braga (Caso n. 12.019, Relatório n. 84/2007), que também fez recomendações quanto à capacitação de policiais sobre direitos humanos, além do Caso Simone Diniz (Caso n. 12.001, Relatório n. 38/2002), o qual, embora não trate de execução sumárias, defende entre suas recomendações a necessidade de capacitar, sobre medidas não discriminatórias e direitos humanos, os agentes públicos que atuam na área de segurança e justiça no sentido.²⁹⁰

d) Medidas específicas para população carcerária, crianças e adolescentes e violência rural: as recomendações da CIDH em casos sobre execuções sumárias também buscam responder a situações gerais em que as execuções ocorreram, como morte sob custódia ou violência no campo, consideradas centrais para que situações semelhantes não venham a ocorrer novamente. Trata-se de recomendações sobre superlotação carcerária (Carandiru e Parque São Lucas) direitos de crianças e adolescentes (Marco Aurélio; Jailton), medidas que atingem os conflitos no campo (Diniz Bento da Silva e Corumbiara), mencionando, inclusive, riscos que sofrem lideranças nesse contexto (Sebastião, Caso n. 12.310).

Casos que envolvem morte de defensores de direitos humanos também foram enviados à Corte Interamericana (Caso Gilson Nogueiro); porém, o procedimento foi arquivado sob o fundamento de que não ficou comprovada a violação dos arts. 8º e 25º da Convenção Interamericana (garantia e proteção judicial), principal alegação para acionar a jurisdição da Corte, tendo em vista que o assassinato ocorreu antes de o Brasil aderir à jurisdição contenciosa do Sistema, isto é, não tinha competência para se manifestar sobre a morte, pois a violação continuada, que permite a apreciação do caso por essa instância, apenas se relaciona à prestação jurisdicional (investigação e responsabilização dos perpetradores). No entanto, o caso traz preocupações sobre a proteção de defensores de direitos humanos.²⁹¹

Além das recomendações aos casos individuais, a Comissão Interamericana

²⁹⁰ Outras recomendações do Caso Simone Diniz atingem a discriminação em geral, porém apenas foram selecionadas as recomendações que são direcionadas aos serviços de segurança e justiça.

²⁹¹ Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_161_esp.doc>.

apresentou recomendações decorrentes de uma missão geral de observação *in loco* sobre direitos humanos no Brasil em 1995. As questões levantadas pela CIDH como preocupantes, após a missão, relacionam-se diretamente às execuções sumárias: administração da justiça, grupos de extermínio, violência urbana e rural, situação da população indígena, violência contra os ocupantes de terras rurais não exploradas, problemas dos meninos e meninas de rua, violência contra as mulheres, violência policial e sua impunidade, tortura como meio de investigação, precariedades do sistema penitenciário, competência dos tribunais militares para julgar delitos comuns cometidos por policiais estaduais (“militares”), situação de servidão forçada dos trabalhadores rurais, entre outras.²⁹²

Os informes da Relatoria Especial sobre Execuções Sumárias também coincidem com as análises e recomendações dessa missão da CIDH, tanto em relação às pessoas ameaçadas quanto às questões que norteiam a administração da justiça e os crimes envolvendo policiais.

A Comissão dedicou algumas observações sobre proteção de grupos que mais sofrem violência, como crianças e adolescentes, vítimas de grupos de extermínio,²⁹³ bem como a população negra que convive com a discriminação racial perpetrada por instituições públicas, incluindo ações da polícia.²⁹⁴ Ademais, abordou as questões de fundo que acompanham a violência no campo, contra povos indígenas²⁹⁵ e defensores de direitos humanos, pontuando a importância da federalização de crimes contra os direitos humanos

²⁹² O Relatório da Situação dos Direitos Humanos no Brasil está disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/brazil-port/introduccion.htm>>.

²⁹³ “61. Consequentemente, a Comissão se permite recomendar ao Estado brasileiro que: (...) b. Proteja a vida e a integridade dos ‘meninos de rua’ e dos ‘meninos na rua’ e adote medidas efetivas para promover sua educação, reabilitação e integração à sociedade; (...) d. Previna e erradique os atos de tortura e maus-tratos a menores nas prisões e nos estabelecimentos de menores. Investigue, castigue e julgue os responsáveis por esses delitos e fortaleça os organismos governamentais e comunitários de supervisão da ação policial em relação a menores. (...) h. (...) Treine pessoal técnico para cuidar desses menores; adote medidas orientadas para sua educação, reabilitação e reintegração à sociedade. Puna severamente as autoridades e funcionários desses estabelecimentos que cometam abusos e atos de violência contra eles.”

²⁹⁴ “28. Em face da situação analisada, a Comissão recomenda especialmente o cumprimento dos objetivos e atividades propostas no Plano Nacional de Direitos Humanos para a valorização da população negra, em particular: (...) b. As medidas de educação dos funcionários da justiça e da polícia, para evitar ações que impliquem parcialidade e discriminação racial, na investigação, no processo ou na condenação penal.”

²⁹⁵ “83. Tomar medidas de proteção federal sobre as terras indígenas ameaçadas por invasores, com particular atenção às dos Yanomami e na Amazônia em geral, incluindo o aumento da vigilância, o julgamento e punição severa dos autores materiais e intelectuais de tais delitos, assim como dos agentes estatais cúmplices ativos ou passivos.”

e medidas de proteção eficazes e consistentes.²⁹⁶ As recomendações sobre reformas institucionais e medidas para garantir a investigação e a responsabilização dos perpetradores reforçam e complementam as recomendações da Relatoria da ONU no que diz respeito à proteção de testemunhas, afastamento de policiais acusados.

As diferenças entre os sistemas devem ser compreendidas pela perspectiva da complementaridade, em que os sistemas regionais ocupam a posição de apresentar proteção mais específica e individualizada.²⁹⁷ Essa complementaridade²⁹⁸ afeta as regras de procedimentos nesse órgão, como se vê pela proibição de litispendência internacional para admissibilidade de uma petição individual pela CIDH, por exemplo.²⁹⁹ Dessa maneira, situações de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais contra o Estado brasileiro também que estejam na Comissão, e suas recomendações ao Brasil podem estabelecer um diálogo com as recomendações dos órgãos das Nações Unidas (*Charter Based* ou *Treaty Bodies*).

²⁹⁶ “48. Em consequência, a Comissão recomenda: (...) d. Estabelecer normas e procedimentos especiais a respeito dos delitos ligados à exploração do trabalho humano em condições de servidão, assim como dos crimes, ameaças e associações ilegais realizadas para perpetrar e manter tais situações. Estabelecer ou implementar conforme o caso, legislação e medidas para a federalização de ditos delitos e sua severa repressão a todos os níveis policiais e judiciais; e. Estabelecer medidas especiais de proteção para os defensores dos direitos humanos dos trabalhadores rurais, em regiões de maior desproteção, em particular na área do sul do Estado do Pará, assim como implementar medidas especiais para fazer mais efetiva a ação fiscalizadora, de investigação, de julgamento e punição dos que infringem a proibição da servidão, sejam eles autores intelectuais, sejam cúmplices diretos das mesmas.”

²⁹⁷ “Os sistemas regionais, por sua vez, têm por premissas o escopo geográfico mais reduzido, a maior homogeneidade cultural relativa e a similitude de formas de organizações jurídico-políticas e socioeconômicas dos países participantes, como fatores a facilitar o estabelecimento de normas e mecanismos de proteção de impacto mais direto nas situações nacionais. Interagindo com o sistema das Nações Unidas, os sistemas regionais complementam e são maior eficácia ao sistema global” (LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global, cit.*, p. 75).

²⁹⁸ Quando se fala em efetivação dos direitos humanos a partir do uso do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, a complementaridade entre o sistema global e regional, assim como a complementaridade de procedimentos dentro do próprio sistema (regional ou global), é um elemento importante e umas das características do Sistema Internacional forte e que se desenvolve continuamente (ou, pelo menos, deveria se desenvolver nesse sentido). Ver CANÇADO TRINDADE, A. A. *Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)...*, cit.

²⁹⁹ “Assim, com relação ao sistema de petições, a ‘coordenação’ pode significar as providências para evitar o conflito de jurisdição, a duplicação de procedimentos e a interpretação conflitiva de dispositivos correspondentes de instrumentos internacionais coexistentes pelos órgãos de supervisão. No tocante ao sistema de relatórios, a ‘coordenação’ pode significar a consolidação de diretrizes uniformes concernentes à forma e ao conteúdo) e a padronização dos relatórios. E com respeito ao sistema de investigação (determinação dos fatos), pode ela significar o intercâmbio regular de informações e as consultas recíprocas entre os órgãos em questão. A questão da coexistência e coordenação dos mecanismos de proteção dos direitos humanos (a nível global e regional) pode assim ser examinada com respeito a esses métodos distintos de sua operação (sistema de petições, relatórios e investigação)” (CANÇADO TRINDADE, A. A. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos humanos, cit.*, p. 26).

3 RECOMENDAÇÕES DA ONU AO BRASIL: LOCALIZAÇÃO DE COMPROMISSOS E RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

A Relatoria Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais tem suas manifestações vinculadas à Carta das Nações Unidas em forma de recomendações, que é categoria de ato jurídico comum das organizações internacionais, atos que em geral se consubstancia nas seguintes formas:³⁰⁰

No que toca ao seu conteúdo, os actos emanados de Organizações Internacionais podem apresentar-se como actos jurisdicionais (quando são sentenças de tribunais pertencentes a Organizações Internacionais), actos de pura administração interna (é o caso de actos de carácter processual ou a gestão do respectivo pessoal) e actos de funcionamento da Organização (isto é, actos quanto às relações internas da Organização, quanto às relações entre Organizações e os Estados-membros ou entre estes entre si, e também os relativos aos indivíduos, quando a Organização em questão tiver competência para tanto).³⁰¹

As recomendações se diferenciam das sentenças internacionais. Recomendações, como sufraga a própria lexicografia do vernáculo, não se trata de opinião vinculante,³⁰² conforme explica André Carvalho Ramos,³⁰³ ao classificar o “produto” dos processos de responsabilidade internacional por violação dos direitos humanos:

A recomendação é uma opinião de órgão internacional (por definição não vinculante), fruto da existência de obrigação internacional de monitoramento e supervisão dos direitos humanos por parte de instâncias internacionais (o

³⁰⁰ PEREIRA, A.G.; QUADROS, F. *Manual de Direito Internacional Público*. Almedina: Coimbra, 1993, p. 269.

³⁰¹ PEREIRA, A. G.; QUADROS, F. *Manual de direito..cit.*, p. 270.

³⁰² Acrescente-se que, embora recomendações e resoluções não apresentem força obrigatória vinculante, com mais dedicação ao tema, será possível encontrar resoluções que se fazem mais obrigatórias do que algumas decisões – por exemplo, o Caso Sudoeste Africano no Tribunal de Haia, que reconheceu carácter de “decisão” de uma resolução da ONU. Ademais, novas organizações supranacionais estão dando outro carácter aos atos que se apresentam como recomendações; todavia, são em estruturas que seguem o princípio da subordinação. Cf. PEREIRA, A. G.; QUADROS, F. *Manual de direito..cit.*, p. 27.1

³⁰³ RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 298.

chamado “droit de regard”). Essas instâncias, enquanto atuantes no monitoramento, não processam petições individuais ou interestatais requerendo a constatação de violação de direitos humanos com a consequente reparação, podendo observar e sugerir apenas.

Na seção anterior foram expostas recomendações da ONU³⁰⁴, elaboradas de maneiras distintas, indicando quatro tipos de procedimentos – agrega mais um tipo à explicação de Ramos³⁰⁵ sobre as recomendações. Um tipo diz respeito ao método de análise de relatórios governamentais por parte de órgãos de tratados (sistema convencional), após avaliação do relatório periódico; os outros dois tipos de recomendação são do sistema extraconvencional, recomendações após análise de situação ou tema e recomendações após casos individuais enviados aos mecanismos especiais; O quarto grupo de recomendações, e mais recente, surge com as mudanças estabelecidas pela criação do Conselho de Direitos Humanos, que são as recomendações do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), apresentadas pelos Estados-membros do Conselho de Direitos Humanos, e não por *experts* independentes, como nos outros mecanismos anteriormente citados.

A diferença entre as recomendações é compreendida à luz das distintas naturezas dos sistemas de proteção internacional de direitos humanos, os quais produzirão impactos diferenciados em suas deliberações. Assim, Lindgren Alves ao avaliar o Sistema ONU, a partir das atividades da Comissão de Direitos Humanos,³⁰⁶ explica essas diferenças com base nos objetivos do sistema em estabelecer parâmetros e monitorar os Estados no seu cumprimento,³⁰⁷ o que depende diretamente da cooperação internacional uma vez que o sistema não possui competência judicial ou capacidade compensatória de casos individuais

O aparente caráter político atribuído a essas recomendações não deve retirar sua importância e seu valor no uso estratégico³⁰⁸ para garantia e promoção dos direitos

³⁰⁴ A ordem de exposição das recomendações foi: missões dos relatores especiais, comunicações da Relatoria, recomendações da RPU e recomendações dos Comitês de Tratados.

³⁰⁵ RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 298

³⁰⁶ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 73-87.

³⁰⁷ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 75.

³⁰⁸ “Contrariamente ao que se entendia até recentemente – quando a consideração de um caso ou situação por um mecanismo excluiria a possibilidade de ação por outro –, hoje é generalizadamente aceita a ideia de cumulatividade: os sistemas regionais e o sistema global podem e devem atuar simultaneamente para reforçar

humanos no plano interno – observação aos mandatos temáticos.³⁰⁹ Além disso, os termos político e jurídico são expressões que não devem ser empregadas automaticamente com opostos sentidos, conclusão esta que se depreende dos esclarecimentos postos por Cançado Trindade, ao explicar a natureza das recomendações dos procedimentos especiais como “essencialmente humanitária”, embora estas não sejam juridicamente vinculantes.³¹⁰

Mas o fato de não se tratar de procedimentos judiciais, culminando em sentenças executáveis, não significa que devem por isso ser tidos como meios políticos de supervisão. Ao contrário, sua despolitização é de todo desejável, por se tratarem de mecanismos de proteção dos direitos humanos (a par dos sistemas de relatórios e de petições ou denúncias), voltados a um propósito essencialmente humanitário, e a serem assim regidos por critérios objetivos e pelas normas do direito internacional aplicáveis no presente domínio. Os procedimentos de investigação de violações de direitos humanos estarão, por conseguinte, atendendo fielmente a seu propósito na medida em que sua operação reflita a natureza de que se revestem, que é jurídico-humanitária, e não política.

Essa observação de Cançado Trindade é compreensível na medida em que, em geral, os órgãos da ONU³¹¹ são classificados com base em uma dicotomia entre *expert* independente/governo, *expert*/político e jurídico/político³¹² – outro caminho é apresentar as atividades da ONU tomando como base o documento de sua constituição (*Charter Based* ou *Treaty Bodies*).

o controle internacional sobre violações de direitos humanos. E isto é válido precisamente em função das distintas naturezas de cada um” (LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 75). “Na ausência, até o presente, de uma estrutura de proteção mais integrada ou centralizada ou universal, e dada a falta de meios mais eficazes para prevenir ou por fim às violações de direitos humanos, a multiplicação de procedimentos de investigação (sob regras e mandatos distintos) tem ocorrido, no decorrer dos anos, de modo a tornar possível exercer pressão sobre os responsáveis por violações de direitos humanos e torná-los verdadeiramente responsáveis por suas ações” (CANÇADO TRINDADE, A. A. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos...*, cit., p. 114).

³⁰⁹ Para ver críticas à politização e aos mandatos por países, ver BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos...*, cit.

³¹⁰ CANÇADO TRINDADE, A. A. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos...*, cit., p. 108.

³¹¹ “In general, international political bodies have attended only to the enforcement of norms of extraordinary political significance such as the law of the Charter on the use of force, but political bodies have devoted extraordinary effort to promoting law on human rights and for that and other reasons they have not avoided the demands of enforcement of – inducing compliance with – the law” (STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. *International human rights in context: law, politics and morals*, cit., p. 596).

³¹² ALSTON, Philip. *Appraising the United Nation ...*, cit., p. 3.

A obrigatoriedade das recomendações suscita “dúvidas aos doutrinadores”.³¹³ O entendimento doutrinário está dividido entre aqueles que defendem a não obrigatoriedade das recomendações das Nações Unidas, em razão de estarem fundamentadas na Carta e Resoluções da ONU, e aqueles que acreditam que, apesar da não obrigatoriedade, existe o poder de embaraço. Em termos gerais, ao aderir à Carta da ONU, os Estados-partes reconhecem que os direitos humanos, a que ela faz menção, são objetos de legítima preocupação internacional e, nessa medida, não mais de sua exclusiva jurisdição doméstica. Outras considerações sobre o alcance dessas recomendações baseiam-se no fato de que, embora seja juridicamente limitado – por não levar a obrigatoriedade de seu cumprimento e depender do dever de cooperação – em uma primeira avaliação, pode ser um adequado meio de pressão social.³¹⁴

Entretanto, apesar de os mecanismos extraconvencionais derivarem da Carta da ONU e serem considerados de natureza política, apoiados pela publicidade na comunidade mundial³¹⁵ – o que tem significado no sentido de respeitar os direitos humanos –, a ausência de força obrigatória não significa que o ato careça de todo alcance, pois o impacto político e seu valor jurídico não são desconsiderados. Do ponto de vista jurídico, as recomendações dos relatores especiais após conhecimento do Conselho de Direitos Humanos (até 2006 eram encaminhadas ao ECOSOC pela CDH) são encaminhadas à Assembleia Geral, que pode acionar a intervenção do Conselho de Segurança como

³¹³ Cf. RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 299; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 146-147.

³¹⁴ “Ainda que consideradas as limitações vigentes no sistema global de proteção, a possibilidade de submeter o Estado ao monitoramento e controle da comunidade internacional, sob o risco de uma condenação política e moral no fórum da opinião pública internacional, parece uma importante estratégia a ser utilizada e potencializada pelos indivíduos titulares de direitos internacionais” (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 247).

³¹⁵ “Não se pense, porém, que a opinião pública internacional é desprovida de força ou poder de coação. Ao contrário, Marcel Merle mostra que se trata de um fenômeno extremamente vigoroso e complexo, identificado no mesmo três estratos horizontais distintos: os governos, as massas e os militantes. Destes, os militantes são os que têm, segundo o autor, mais condições de exercer uma influência real sobre o curso dos acontecimentos internacionais. Observa que estes, ao contrário dos governos ou das massas, não restringem sua ação à defesa de causas nacionalistas, registrando-se entre os militantes o que o autor chama de solidariedade transnacional. Recorda Merle que a indignação que se segue ao golpe de estado no Chile que instalou o Governo Pinochet foi um dos fatores que pesou na suspensão da ajuda econômica ao regime militar chileno por parte de diversos governos europeus. Sublinha que, nesse sentido, a opinião pública internacional ‘não é uma entidade mítica que surge do nada para espalhar-se livremente por todo o universo’, mas consiste no produto de tensões dialéticas que resultam das relações entre 1) cada governo e sua própria opinião pública; e 2) a coletividade de governo e o conjunto de forças que pressionam no sentido de uma transformação do sistema internacional” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 150-151).

mecanismo de efetividade das deliberações do procedimento não convencional,³¹⁶ quando representar ameaça à paz e à segurança internacional, intervindo, assim, nos assuntos internos – com base nos arts. 55 e 56 da Carta da ONU. É o exemplo da ex-Iugoslávia, que teve um Tribunal Penal Internacional instituído a partir de resolução do Conselho, fundamentado nas informações de *experts* da Comissão de Direitos Humanos.³¹⁷

Além disso, o trabalho dos procedimentos especiais também pode ser usado em outro procedimento de responsabilização do Estado³¹⁸ e de sanção, de acordo com as palavras de Annoni, com base nos estudos de Pastor Ridruejo³¹⁹ - observações ainda sobre a Comissão de Direitos Humanos:

Dentre as formas de sanção também se encontram o condicionamento à assistência bilateral ou multilateral, a assistência ao desenvolvimento ou a “vantagem comercial”. Isso implica dizer que a Comissão pode sugerir ao Conselho Econômico e Social que o Estado violador vincule-se a programas de assistência ao desenvolvimento, o que implica tomar empréstimos financeiros que serão aplicados pelo Estado violador segundo orientação do ECOSOC.

Apesar das dificuldades em se precisar a responsabilidade³²⁰ no âmbito global em função da ausência de uma jurisdição contenciosa³²¹ e ausência de uma estrutura de

³¹⁶ RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 166.

³¹⁷ RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 167.

³¹⁸ RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 303.

³¹⁹ RIDRUEJO, Pastor apud ANNONI, D. *Direitos humanos e acesso à justiça no direito internacional: responsabilidade internacional do Estado*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 74.

³²⁰ “De que espécie de responsabilidade nós estamos falando? (...) A diferença entre responsabilidade (*responsibility*) e responsabilização (*accountability*) é significativa neste ponto. Por exemplo, Alfred Schutz (1974) distingue claramente entre a responsabilidade pelo que alguém faz ou deixa de fazer (responsabilidade) e a responsabilidade perante alguém (responsabilização). Em resumo, a responsabilidade implica a referência aos deveres ‘objetivos’ e institucionalizados. É análoga à responsabilidade ‘em perspectiva’ (Heller, 1990), que se refere aos compromissos associados com uma posição ou trabalho, ou a uma obrigação formal publicamente reconhecida (de tal forma que a ignorância não pode ser utilizada como uma justificativa para a não obediência). Embora cumprir suas obrigações não traga recompensa nem reconhecimento, infringir os imperativos da sociedade, ligados ao fato de ‘estar no comando’ (*being in charge*) pode causar punição” (JELIN, Elizabeth. Cidadania revisitada: solidariedade, responsabilidade e direitos. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006. v. I, p. 171).

³²¹ “Tem ele atividade de supervisão e controle, mas não de tutela. E a tutela internacional dos direitos humanos somente existirá quando uma jurisdição internacional legítima se sobrepuser às jurisdições nacionais. Para que tal jurisdição internacional pudesse concretizar-se, seria imprescindível uma mudança qualitativa na natureza da comunidade internacional existente, e, conseqüentemente, nas relações

responsabilização centralizada, as recomendações da Relatoria da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, como exemplo de mandato temático nos procedimentos especiais, encontra na diversidade e na complementariedade de procedimentos formas de “beneficiar a causa da proteção da pessoa humana”.³²²

No caso brasileiro, é possível que petições individuais alcancem a Corte Interamericana de Direitos Humanos – com adesão do Brasil desde 1998, única jurisdição obrigatória em matéria de direitos humanos disponível para casos perpetrados pelo Estado brasileiro. Conforme exposto no capítulo 2, recomendações da CIDH reforçam as recomendações da Relatoria da ONU e contextualizam a realidade brasileira na garantia do direito à vida e à garantia e proteção judicial, o que representa a possibilidade de o conteúdo das recomendações da ONU estarem presentes nas decisões da Corte.

Esse movimento de recepção de casos na Corte Interamericana ainda é recente, mas o número amplo de casos que estão na CIDH e que versam sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais³²³ – direito à vida, à integridade física e à prestação judicial – sinaliza para o fato de que as recomendações já indicadas sob a natureza “humanitária” das manifestações da Relatoria da ONU e sob a natureza quase judicial da CIDH poderão também ser proferidas por uma jurisdição obrigatória e autoexecutável. Dessa maneira, aguardar que as recomendações da Relatoria da ONU alcancem um padrão jurídico formal de sentença, decisão auto-executável, não parece ser compatível com o princípio da boa-fé.

internacionais” (LINDGREN ALVES, J.A.. *Os direitos humanos como tema global...*, cit., p. 70).

³²² CANÇADO TRINDADE, A. A. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos...*, cit., p. 114.

³²³ Flávia Piovesan, ao analisar os casos brasileiros na CIDH, levanta o perfil comparativo entre os casos, que inclui petições pendentes de avaliação de mérito pela Comissão. O padrão de procedimento em casos de execuções sumárias e extrajudiciais é o mesmo que as recomendações da ONU busca atingir. Ver PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, cit., p. 317-342.

CAPÍTULO III

(IN)EFETIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU: COMPROMISSOS, AÇÕES E POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

Ações nacionais que respondem às execuções sumárias no Brasil estão em dossiês sobre direitos humanos, preparados por organizações da sociedade civil,³²⁴ relatórios periódicos enviados aos Comitês da ONU, por exemplo, e explicitamente no relatório de seguimento (*follow-up*) da Relatoria Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, apresentado a 14ª sessão do Conselho de Direitos Humanos (em junho de 2010), com avaliação da implementação das recomendações no Brasil.

Os relatórios enviados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre seguimento dos casos individuais, bem como a avaliação da CIDH sobre essas informações, foram apresentados como fonte secundária de dados. Importante reconhecer que algumas pesquisas concentram-se em levantar ações que podem ser verificadas como implementação de obrigações internacionais no Brasil com base no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como a pesquisa desenvolvida por Flávia Piovesan.³²⁵ Embora essa autora concentre-se no Sistema Interamericano, algumas considerações e indicações de ações foram de utilidade para esta pesquisa, principalmente em razão de o governo brasileiro demonstrar maior atenção ao sistema regional, quando se compara o trabalho com Sistema ONU, conforme o próprio planejamento institucional.³²⁶

Com isso, não foi realizado um levantamento de ações nacionais, e sim uma avaliação de iniciativas de reformas e ações com base nas recomendações da ONU, a partir das seguintes questões: a) “A iniciativa governamental responde aos objetivos de políticas de direitos humanos capazes de evitar execuções sumárias, segundo a avaliação do relator da ONU?”; b) “A iniciativa governamental responde à missão do relator e, assim, pode ser vista como cumprimento do dever cooperação com o Sistema Global?”; c) “Existem condições no âmbito local que possam favorecer o impacto das recomendações?”.

³²⁴ Centros de pesquisa desenvolvem também um importante papel em analisar políticas de segurança e violência, como o NEV/USP e LAB/UERJ.

³²⁵ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional...*, cit.; e PIOVESAN, Flávia. Implementação das obrigações, *standards* e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo, cit., p. 111-128.

³²⁶ Entrevista realizada pessoalmente com Cristina Cambiaghi, da Assessoria Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), em Brasília, em 17 de setembro de 2010.

Diante dessas indagações, foi necessário fazer um levantamento sobre atos de cooperação do Brasil com o mecanismo da ONU que se focassem em ações posteriores à visita. No mesmo sentido, foi preciso agrupar as ações indicadas pelo relator (difundidas no relatório de seguimento) em objetivos específicos – dentro do propósito de prevenir as execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais – e que se diferenciasssem de ações, em formato geral ou especializado, no relatório da missão.

Além das duas primeiras perguntas sobre efetividade das recomendações no Brasil, outros questionamentos – por exemplo: “Existe apropriação por parte da sociedade civil (conhecer, avaliar, eleger principais recomendações)?”; “As recomendações integram normas e planos nacionais de direitos humanos?”; “Como as recomendações são conhecidas no Brasil?”; “Existem mecanismos internos de seguimento das recomendações?” – surgiram como ferramenta importante para o objetivo geral da pesquisa, qual seja, a forma que as recomendações são incorporadas no debate interno sobre execuções sumárias, quais os atores envolvidos e que potencialidades a missão apresenta para realizar os direitos humanos nacionalmente, para que seja possível, assim, conhecer a efetividades das recomendações no Brasil.

Para a avaliação das respostas encontradas ao que se buscava conhecer, foi importante elaborar critérios, primeira tarefa a ser apresentada a seguir.

1 CONDIÇÕES PARA EFETIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES DA ONU

1.1 Critérios para avaliar a efetividade das recomendações

1.1.1 *Objetivos e efetividade dos procedimentos especiais: debates e propostas na ONU*

Os tratados de direitos humanos e a normativa nacional que protege os direitos fundamentais são considerados parâmetros a serem seguidos;³²⁷ todavia, essas normas possuem uma amplitude que busca prevenir violações de direitos humanos,³²⁸ sem analisar outras dimensões relativas aos direitos, bem como tendem a ser normas amplas e gerais

³²⁷ Cf. PIOVESAN, Flávia. Implementação das obrigações, *standards* e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo... *cit.*, p. 122-125.

³²⁸ “A igualdade perante a lei (concepção que é fruto do ideário liberal), formal, fria e seca, parece ser a melhor forma de garantir o efetivo desprezo do Estado perante as necessidades sociais” (BITTAR, Eduardo C. B. *O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009, p 279).

para que seja possível um alcance universal.³²⁹ Os tratados internacionais são construídos com esse objetivo de amplo alcance aos Estados e às pessoas. Protegem, por exemplo, o direito à garantia e à proteção judicial (investigação e responsabilização, conforme arts. 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos), mas não informam como as instituições de Segurança e Justiça procedem cotidianamente para realizar esse direito. Essa especificidade surge com as manifestações dos Comitês, que monitoram tais tratados, nas decisões do Sistema Interamericano e nas recomendações dos Relatores Especiais, que partem da realidade de cada país avaliado e constituem o sistema de controle de violações de direitos humanos.³³⁰

Embora os tratados de direitos humanos protejam o indivíduo da prática de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais – assim como o ordenamento jurídico brasileiro protege o direito à vida –, a complexidade em que essa violação de direitos humanos ocorre no Brasil é informação que vem dos mecanismos de controle, tal qual a Relatoria Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais. Pode-se dizer que aí reside um de seus valores, o qual agrega à normativa de proteção internacional dos direitos humanos a dinâmica do exercício desses direitos segundo contextos (países e temas) mais definidos.³³¹ Com isso, o conjunto de recomendações que o Brasil já recebeu sobre execuções sumárias permite fazer uma leitura da realidade brasileira para garantia do direito à vida e a integridade física, incluindo o direito à garantia e proteção judicial, sem qualquer tipo de discriminação; e do compromisso e responsabilidade das instituições públicas nacionais.

Inicialmente, pode-se dizer que as bases para avaliar a efetividade das

³²⁹ Essa característica do direito, presente nos tratados internacionais de direitos humanos, é alvo de críticas que avaliam a impossibilidade da realização de um direito muito abstrato e geral – nesse sentido, são difundidas as críticas de Burke e Marx. Cf. DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 159-219; GALTUNG, Johan. *Direitos humanos*, cit.

³³⁰ Apesar das críticas ao sistema de proteção dos direitos humanos, Douzinas descreve um dos seus valores: “Somente pessoas em ação de base e local podem aprimorar os direitos humanos; pessoas de fora, incluindo organizações por direitos humanos, podem ajudar ao apoiá-los. A partir desta perspectiva, convenções internacionais são úteis a ativistas de direitos humanos ao oferecerem um padrão para crítica a seus governos. Após um Estado ter adotado um conjunto específico de direitos, fica mais difícil, embora de forma alguma impossível, para seu governo negar ter cometido abusos evidentes. Do mesmo modo, o monitoramento e os relatórios externos podem ampliar a consciência em relação a violações de um Estado, e a vergonha que acompanha a exposição pode levar à melhoria, Mas o sucesso do monitoramento é limitado, e os efeitos adversos da publicidade são intangíveis” (DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*, cit., p. 156).

³³¹ Dessa maneira, as recomendações podem ser vistas como um parâmetro adicional e próximo da realidade, para avaliar ações em favor dos direitos humanos, o que transpõe a questão de mecanismo de proteção como eficaz.

recomendações estão nos objetivos que a Relatoria se propõe a alcançar. Segundo o *Manual sobre procedimentos especiais*,³³² a função dos procedimentos especiais, dentro dos limites dos mandatos temáticos, é:

Analizar la cuestión temática o la situación del país de que se trate, y realizar misiones sobre el terreno.

Asesorar sobre las medidas que deberían tomar el o los gobiernos en cuestión y otros actores pertinentes.

Alertar a los órganos y organismos de las Naciones Unidas, en particular al Consejo de Derechos Humanos y a la comunidad internacional en general sobre la necesidad de resolver situaciones y cuestiones específicas. A ese respecto contribuyen a poner en marcha sistemas de “alerta temprana” y a promover la adopción de medidas preventivas.

Defender a las víctimas de violaciones mediante distintas medidas, por ejemplo solicitando a los Estados pertinentes que adopten medidas urgentes e instando a los gobiernos a que respondan a denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos y a que proporcionen reparación.

Activar y movilizar a la comunidad internacional, a las comunidades nacionales y al Consejo de Derechos Humanos para que aborden determinadas cuestiones de derechos humanos, y alentar la cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales.

Encargarse del seguimiento de las recomendaciones. [Grifos do original.]

Desses seis pontos indicados, é possível entender que o primeiro e o último dizem respeito a atribuições do relator, uma sobre as visitas aos países e outra sobre o seguimento das recomendações da missão. Os demais objetivos listados relacionam-se à finalidade dos métodos adotados pela Relatoria. Nesse ponto, uma diferença fundamental também entre missão do Relator e comunicações não se deve esquecer: as comunicações buscam alertar os governos sobre violações de direitos humanos para que, assim, tomem providências³³³ com o fim de proteger a vítima, sem um caráter judicial, bem como levar ao conhecimento

³³² A atual versão do Manual foi aprovada pelos titulares de mandato, em junho de 2008, durante a 15ª reunião anual de titulares de mandatos dos procedimentos especiais.

³³³ ONU. Manual de Operaciones de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, agos. 2008, pars. 16-21.

do Estado a denúncia que chegou ao sistema ONU³³⁴ (quarto objetivo ora listado), já que, para “proteger” efetivamente as vítimas, as Nações Unidas dependem da cooperação³³⁵ dos Estados no âmbito nacional – alvos de críticas diante do pouco retorno que se tem das comunicações às situações individuais,³³⁶ por sua vez, um relatório de missão responde a um propósito mais geral associado à prevenção de execuções sumárias e resposta do Estado a essas práticas, e não a situações individuais. Convém reforçar que a visita não envolve condenação de um país e não tem caráter judicial; logo, não substitui a investigação realizada pelas autoridades locais, além de ser considerado instrumento a proporcionar subsídios para a compreensão da realidade e permitir a elaboração de recomendações temáticas.

Com o objetivo de “defender as vítimas de violações”, outros métodos dentro do sistema extraconvencional são considerados medidas de maior efetividade,³³⁷ como o trabalho desempenhado pelo Grupo de Detenção Arbitrária,³³⁸ porém, não são conhecidos outros métodos com os mesmos objetivos das visitas *in loco* (*fact-finding*).

³³⁴ ONU. Manual de Operaciones de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, agos. de 2008, par. 17.

³³⁵ Sobre o dever de cooperação com os procedimentos especiais, ver Resolução n. 76/2004 da Comissão de Direitos Humanos e Código de Conduta (Resolução n. 5/2 do Conselho de Direitos Humanos).

¹³ “12. In March 2009, a journalist questioned the spokesperson of the Secretary-General about the protection available to individuals who had provided information to me on one of my missions.

13. The official transcript records the following exchange: *Question*: There are these reports following up on Philip Alston’s report about police killings in Kenya that some 30 human rights activists and lawyers have gone into hiding because they think they’re going to be killed because they cooperated with the UN on the report. Is the UN aware of it, and what’s the UN going to do for people who actually worked with the UN on this report?

Spokesperson: This report was made to the Human Rights Council and it is a matter for the Human Rights Council to take decisions on.

Question: But if it’s true what these people say that they’re in fear of their life because they cooperate with the UN, does the Human Rights Council have any safety or security service? What’s the procedure?

Spokesperson: The Human Rights Council does not have its own security services, if that’s what you’re asking (Daily press briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General, 30 March 2009, available at www.un.org/News/briefings/docs/2009/db090330.doc.htm) (A/HRC/11/2; A/64/187, pars. 58 e 59)

³³⁷ RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., 2002, p. 165.

³³⁸ “Os objetivos do Grupo são claros e demonstram uma nova fase dos mecanismos extraconvencionais: diagnosticar ofensa ao direito à liberdade e exigir a *restitutio in integrum* imediata, através do *habeas corpus* internacional. Para tanto, o Grupo em 1996 transmitiu setenta e cinco ordens de *habeas corpus* urgentes a trinta e cinco países e no mesmo ano o Grupo declarou, ao final do procedimento, cento e setenta e nove casos de detenção arbitrária, exigindo a soltura dos detentos. Este tipo de ação por parte dos grupos temáticos e geográficos da Organização das Nações Unidas é criticado pela possível ausência de mandato. Ou seja, existiria uma ação *ultra vires* da Organização das Nações Unidas e de seus órgãos. Considerando, entretanto, que as ações destes grupos retratadas acima podem ser consideradas como um *natural desdobramento* da missão protetiva de direitos humanos das Nações Unidas, em plena consonância com os ditames da Carta de São Francisco” (RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos...*, cit., p. 161-162).

A avaliação dos métodos de trabalho dos procedimentos especiais não é um desafio novo, pois, nos últimos anos, as modificações introduzidas nesse mecanismo foram com o objetivo de aprimorar sua capacidade de resposta na prática (efetividade).³³⁹ A classificação das respostas dos Estados às comunicações é uma das medidas. Desde 2005, o relatório das comunicações classifica a resposta do Estado segundo categorias³⁴⁰ que buscam evidenciar o “grau” de cooperação com os procedimentos especiais.³⁴¹

Especialmente a respeito das missões (*fact-finding*), na busca por maior efetividade desse sistema, o próprio relator sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais, na ocasião Philip Alston, alegou em seu relatório à Assembleia Geral da ONU a importância em se aprofundar o debate sobre a “natureza, finalidade e objetivos das visitas”.³⁴² Essa necessidade é a razão de não se considerar a avaliação da efetividade do sistema extraconvencional com base nos objetivos do Sistema, como exposto pelo referido manual, o único critério de avaliação de efetividade.

Em 1995, Philip Alston³⁴³ – como professor de direito internacional e direitos humanos, e não na qualidade de Relator Especial – apresentou uma síntese sobre os critérios mais comuns em se avaliar a efetividade do sistema das Nações Unidas, tema antigo e mais intenso após a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em 1993, que identificou explicitamente a busca pela efetividade dos mecanismos de direitos humanos como um desafio.³⁴⁴ Em resumo, uma resposta eficaz do sistema ONU, dependendo de quem se propõe avaliar, pode ser a capacidade de os relatórios das missões influenciarem mecanismos internos do sistema a fim de proferir sanções aos perpetradores. Nesse sentido, uma abordagem que se restrinja a comparar a prática aos objetivos do sistema pode ser considerado um critério fraco, na medida em que não corresponde à capacidade do próprio sistema.³⁴⁵

³³⁹ A/62/265ONU, par. 45.

³⁴⁰ Em um quadro com o nome dos Estados e as comunicações, segundo a classificação: resposta substancial, resposta parcial, alegação negada, conhecimento, sem resposta e aguarda tradução.

³⁴¹ A/62/265, par. 48

³⁴² A/HRC/11/2.

³⁴³ ALSTON, Philip. Appraising the United Nation Human Rights Regime. In: ALSTON, Philip (Org.). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*, 1995, p. 1-22.

³⁴⁴ ALSTON, Philip. Appraising the United Nation..., *cit.*, p. 12.

³⁴⁵ Nas palavras de Philip Alston: “a more formal or legalistic approach to evaluation, and one more consonant with the past practice of the UN, is to ignore most of these questions (implicitly dismissing them as practically or politically unsanswerable) and to seek to compare existing practice with the stated objectives of the system. The problem, of course, is that the system *per se* does not exist in such terms. Thus, the evaluator

Diante dessas considerações, entende-se a preocupação em aprofundar o debate sobre os procedimentos especiais no sentido de que o desenvolvimento de sua metodologia (principalmente as visitas aos países ou *fact-finding*) – que não é uniforme³⁴⁶ e nunca foi definida de maneira clara ou acordada – se deu em um momento em que a busca pelos fatos era pouco questionada, somado à tentativa de convencer os governos de que se buscavam apenas fatos, e não se tratava, assim, de uma intervenção política – preocupação dos Estados para apoiar o mecanismo.³⁴⁷ Na avaliação de Alston, a tarefa desempenhada pelos relatores hoje é muito maior que descobrir fatos (*fact-finding*), cujo propósito inicial carece de condições para se realizar quando se observa o tempo de duração de uma missão; esse tempo curto³⁴⁸ permite “avaliar” as informações³⁴⁹ que já foram apuradas por outros atores locais e fazer um trabalho de classificação.³⁵⁰

A importância das visitas aos países não se restringe a fazer levantamento da situação dos direitos humanos naquele país, estende-se à formação de bases para estabelecer um diálogo construtivo com os Estados, pautado na cooperação. Nesse contexto, o Relator Especial indicou alguns pontos para fortalecimento dos Procedimentos Especiais em relatório apresentado à 62ª sessão da CDH. Entre suas observações, ele ressalta o problema da não observância de recomendações importantes e o alerta de que seria possível fortalecer o sistema se o mandato dos relatores determinasse a priorização de

might turn either to reference outlined in the constituent instruments relating to each of the organs in question” (ALSTON, Philip. *Appraising the United Nations...*, *cit.*, p. 15).

³⁴⁶ As diferentes metodologias para desenvolver as missões da ONU surgem em função da diversidade de demandas e suas complexidades. (Cf. NOWAD, Manfred. *Fact-finding on torture and ill-treatment and conditions of detention*. *Journal of Human Rights Practice*, New York, n. 1, v. 1, p. 101-109, Mar. 2009.) Daniel O'Donnell apresenta algumas observações comparativas entre os relatórios da ONU: “Por último, es menester reconocer que el rigor jurídico de los pronunciamientos de los diversos órganos no es uniforme. Las diferencias son más notables en el sistema universal, porque es más complejo que el sistema interamericano. Entre los relatores del sistema universal, por ejemplo, algunos ponen énfasis en la recopilación y el análisis de información fáctica, mientras otros dan más énfasis al análisis de los aspectos jurídicos de la situación. En ambos sistemas se encuentran tanto pronunciamientos con un sustento claro y convincente, como pronunciamientos que carecen de todo sustento. Ello constituye un elemento relevante que aumenta o debilita, según el caso, el valor jurídico de un pronunciamiento de cualesquiera fuentes. Por su parte, la Relatoria de las Naciones Unidas sobre ejecuciones sumarias, establecida en 1980, acumula más de dos décadas de experiencia en la aplicación de un conjunto de normas que atañen a una problemática precisa” (O'DONNELL, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos...*, *cit.*, p. 54).

³⁴⁷ ALSTON, Philip. *The challenges of responding to extrajudicial executions*. *Journal of Human Rights Practice*, New York, n. 3, v. 2, p. 356, Nov. 2010.

³⁴⁸ A missão de Philip Alston no Brasil foi de 04 a 14 de novembro de 2007, e a de Asma Jahangir, de 16 de setembro a 08 de outubro de 2003.

³⁴⁹ Nesse ponto, é possível dizer que a experiência do especialista também permite contribuir com o olhar de quem conhece outras experiências, bem como trazer novos conteúdos aos trabalhos dos demais atores locais.

³⁵⁰ ALSTON, Philip. *The challenges of responding...*, *cit.*, p. 356.

cinco recomendações básicas para os Estados, seguindo uma ordem de importância e urgência; além disso, o relator sugeriu que a atualização das recomendações deveria ser apresentada ao Conselho no prazo de 12 meses, e não apenas à Relatoria.³⁵¹

Segundo o relator, o atual método de elaboração das recomendações ignora sua aplicabilidade nos países. Assim, uma nova metodologia possibilitaria que as recomendações, ao serem elaboradas, considerassem o tempo e os recursos necessários, além de uma aproximação com os Estados, que teriam a oportunidade de se manifestar sobre as recomendações que considerassem inviáveis. Importante observar que apesar dessa diferença, a Relatoria sobre Execuções Sumárias é uma das mais antigas e tem aprimorado a apresentação das recomendações, inclusive direcionando ações aos agentes nacionais, como fez Philip Alston ao Brasil.

Com as propostas de avaliação introduzidas pelo Conselho de Direitos Humanos desde 2006, uma das primeiras medidas foi a adoção de um Código de Conduta para os titulares de mandatos,³⁵² com o objetivo de “reforçar a eficácia do sistema”, mas até o momento apenas se conseguiu perceber que o Código é usado para “intimidar ou restringir”³⁵³ o mandato dos *experts* para afastar o debate de conteúdo.³⁵⁴

O alcance da missão da ONU é um tema a ser discutido sob a perspectiva do real impacto que proporciona ao longo desses anos, o que se diferencia da efetividade dos objetivos postos atualmente, em que a missão se relaciona com o propósito de “alertar a comunidade internacional” – conforme os procedimentos especiais já fizeram ao acionar o Conselho de Segurança sobre as questões de direitos humanos na ex-Iugoslávia³⁵⁵ – e

³⁵¹ O trecho seguinte apresenta de forma integral as observações do relator: “There are a number of steps which could be taken to address this situation and thus enhance the effectiveness and the credibility of the Council. The first rests with the mandate-holders who should be encouraged to rank their various recommendations in order of importance and urgency. As long as a large number of undifferentiated recommendations are made it is easy either to ignore them all or to give priority to the least significant. Thus the Council should request each mandate-holder to identify the five most important recommendations that result from each country visit and should then focus specifically on those issues in the relevant debate. The second step is to require Governments to respond to the Council, and not just to the mandate-holder, within twelve months of the submission of the report with an indication of why the recommended steps have or have not been taken. The third is for the Council to reflect this process as part of its regular reviews of the situation in the country concerned and to invite mandate-holders to make specific follow-up recommendations to indicate the steps that the Council should take in the context of those reviews” (E/CN.4/2006/53 Add.2).

³⁵² UN HUMAN RIGHTS. Office of the high commissioner for human rights working with the United Nations Human Rights Programme: a handbook for civil society. New York/Geneva, 2008. p. 110.

³⁵³ ALSTON, Philip. The challenges of responding..., *cit.*, p. 358.

³⁵⁴ Entrevista realizada pessoalmente com Camila Asano, participa de programa de política externa da Conectas Direitos Humanos, realizada em São Paulo em 25 de novembro de 2010.

³⁵⁵ Um exemplo é o caso da ex-Iugoslávia, em que o Conselho de Segurança editou a Resolução n. 827 (de

quanto às recomendações direcionadas aos Estados e às políticas nacionais,³⁵⁶ a finalidade de “assessorar os governos e outros atores”, vista como uma oportunidade de receber informações de primeira mão e fortalecer o diálogo construtivo com os Estados.³⁵⁷

1.1.2 Implementação e efetividade: breves anotações

Importante ressaltar que o relatório de seguimento das recomendações indica as ações realizadas no plano interno como implementação das recomendações, mas não a relação entre missão e ações indicadas. Esse exercício é desenvolvido segundo a perspectiva de que a eficácia do sistema internacional de proteção de direitos humanos não deve se restringir à avaliação de uma ação, e sim dos objetivos do próprio sistema,³⁵⁸ o que

25 de maio de 1993), estabelecendo o Tribunal Penal Internacional, após ser acionado pela Comissão de Direitos Humanos para apurar as sistemáticas violações de direitos humanos constatadas pelo trabalho da Relatoria. Outro caso foi o da aprovação, pela Assembleia-Geral da ONU, em novembro de 2000, da primeira resolução condenando o assassinato de mulheres por motivos de honra, após a Relatoria Especial apresentar preocupação internacional sobre a morte de mulheres nessas circunstâncias. Entretanto, já ocorreu de nenhuma medida ser adotada perante as informações: anteriormente ao genocídio cometido em Ruanda, o Relator Especial visitou o país e informou a produção de graves atos de violência étnica; porém, nada foi feito. Cf. ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas. Seventeen frequently asked questions about United Nations Special Rapporteurs. Fact Sheet n. 27. Geneva, 2000. p. 13.

³⁵⁶ “Não vivemos, no entanto, num mundo ideal, mas num mundo composto por pessoas, que muito embora sejam capazes de articular alguns princípios de justiça, de discenir entre o certo e o errado, nem sempre estão de acordo sobre quais desses princípios devem informar a organização da sociedade, ou seja, sobre que direitos as pessoas devem ter. E como dificilmente seria possível viver em sociedade, sem que houvesse um conjunto de princípios aos quais todos devessem se submeter, indispensável que se tenha alguma instância como autoridade para determinar quais princípios devem organizar aquela sociedade. Essa instância é que se denomina política. A política é a esfera de autoridade que decide de forma vinculante, ou seja, onde são definidas as condutas ou normas que se impõem sobre os membros de uma determinada comunidade. Nas sociedades ditas democráticas, entende-se que todas as pessoas são dotadas de igual valor e, portanto, são merecedoras de igual consideração. Nesse sentido, não se pode aceitar que as decisões políticas, que a todos vincularão, sejam decorrentes de vontade de apenas um ou alguns membros da comunidade. Se partimos do pressuposto de que todos têm igual valor, então todos devem participar do processo de tomada de decisão política, que sobre todos se imporá” (VILHENA VIEIRA, Oscar. A gramática dos direitos humanos. *Revista do ILANUD*, São Paulo, n. 17, 2000).

³⁵⁷ A/HRC/14/24/Add.4, par. 2.

³⁵⁸ Algumas considerações sobre a implementação das recomendações da CIDH também podem auxiliar na compreensão do assunto em relação à ONU: “Será aun error limitar la eficacia del sistema interamericano a la aplicación por parte de los Estados de las decisiones de la Comisión. Por el contrario, su impacto no debe medirse a partir del número de decisiones aplicadas sino en función de la realización o no de los objetivos perseguidos, en este caso, la protección internacional de los derechos humanos. En palabras de Rodríguez Rescia: ‘La eficacia jurídica debe entenderse como la posibilidad de que un sistema jurídico se adecue al fin o propósito que motivó su origen’. En este sentido, es sabido que el logro de los objetivos de cualquier sistema jurisdiccional difícilmente se encuentre por la vía de la ejecución de sus sentencias” (ABREGÚ, Martín; ESPINOZA, Olga. La eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de sus decisiones por los Estados Parte. In: ABRAMOVICH, Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS,

não é analisado de maneira clara no relatório. Uma evidência nesse sentido é o fato de o relator incluir no seguimento outras considerações que não foram mencionadas no relatório da missão em 2007 ou nas recomendações, que estão diretamente ligadas aos objetivos – prevenção de execuções sumárias, quando menciona a demora do Estado em responder ao pedido de federalização do crime contra Manoel Mattos,³⁵⁹ por exemplo. Isso também pode ser observado nos comentários do Relator acerca do PNDH 3, ao considerar que as recomendações da ONU foram incorporadas nesse plano, não considera o papel que as recomendações da ONU tiveram nas deliberações de políticas em direitos humanos – demonstrando, assim, a capacidade de influenciar atores nacionais. Contudo, o resultado: as recomendações da ONU estão no Programa Nacional de Direitos Humanos, o que eleva o conteúdo das recomendações para o plano da política de Estado em direitos humanos.

Sem aprofundar nas diferenças teóricas que são levantadas quando se fala de efetividade ou de eficácia, um ponto de consenso é reconhecer que a implementação de uma ação é um etapa desse movimento de iniciativas estatais que não pressupõe associação à recomendação da ONU e mesmo lograr estabelecer essa conexão seria um exercício de difícil alcance em pouco tempo.³⁶⁰

Pensar as condições reais de associar as recomendações da ONU às políticas de direitos humanos de maneira direta implica o seguinte contexto interno pós-visita, como pressuposto básico para o cumprimento de ações e logro de objetivos: a) compromisso do Brasil em implementar as recomendações por meio de mecanismo nacional ou plano de seguimento – esse requisito depositaria absoluta confiança na capacidade do Estado em transformar determinações de direitos humanos em políticas nacionais, bem como definiria apenas o Estado como sujeito impulsionador de políticas,³⁶¹ mesmo que, ao existir um

Christian (Org). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local*. Buenos Aires: Del Puerto; CELS, 2006. p. 192).

³⁵⁹ JUSTIÇA GLOBAL. No dia em que faria aniversário, Manoel Mattos é citado em relatório da ONU, 1º jun. 2010. Disponível em: <<http://global.org.br/programas/no-dia-em-que-faria-aniversario-manoel-mattos-e-citado-em-relatorio-da-onu>>. Acesso em: 02 jun. 2010.

³⁶⁰ ALSTON. Philip. ALSTON, Philip. *Appraising the United Nation...*, cit., p. 180 e ss.

³⁶¹ Maria Célia Paoli, ao estudar os movimentos sociais no Brasil, distingue as visões que existem entre democracia e sociedade civil, perspectivas que estão diretamente relacionadas à democracia que se pretende construir e defender, e assim conclui: “A construção de uma real sociedade civil em um país que evitou construí-la não passa primeiro por pactos que garantiriam o Estado de Direito para depois incluir a participação popular, pois isto abriria as portas ao tremendo perigo de se cair no conhecido ciclo das soluções políticas brasileiras: a de reativar o domínio das elites sobre o sentido do regime democrático, mais uma vez excluindo a participação do conjunto dos cidadãos; isto, mais uma vez, facilita a criminalização dos conflitos e, como decorrência, a reemergência da velha ‘solução’ autoritária. É muito mais concreto admitir que um

mecanismo, esse não mostre sua eficácia apenas por estar disponível como mecanismo, apesar disso, é um passo considerado importante para que compromissos de política externa se afirmem também como políticas de direitos humanos no âmbito nacional de forma institucionalizada;³⁶² b) agentes públicos envolvidos em ações que possam tomar como base as recomendações da ONU, bem como a sociedade civil,³⁶³ a qual, ao impulsionar demandas ao Estado, utiliza-se das recomendações da ONU para legitimar políticas de direitos humanos;³⁶⁴ estes uso das recomendações está condicionados a conhece-las, ao seu acesso e uso estratégico desse documentos.

Quando se estuda as recomendações da CIDH ou as decisões da Corte, um tema recorrente é o desenvolvimento de um mecanismo que dê plena eficácia às decisões do Sistema OEA, leis nacionais com essa finalidade.³⁶⁵ No caso das recomendações da ONU, que não são decisões judiciais ou quase judiciais, a questão gira em torno de estabelecer um órgão – ou incluir na agenda de outros órgãos disponíveis – para facilitar a

projeto radical de democracia – que a pensa como ‘forma de sociedade’ – tenha como função quebrar de vez com uma cultura política excludente e abrir caminho para o aprendizado da negociação democrática e da construção partilhada da lei, só possível quando, entre sujeitos diferentes e opostos, é atribuída uma equivalência em suas habilidades, competências e capacidades de agir, decidir e julgar. É bem mais provável que, dessas interações, surja não só a reafirmação constante do Estado de Direito, mas, para além dele, os horizontes de uma democracia constantemente renovada em sua legitimidade. É este, ao meu ver, o significado virtual dos movimentos sociais e das instituições civis e políticas que os acompanham” (PAOLI, Maria Cléia. *Movimentos Sociais no Brasil: em busca de um estatuto político*. In: HELLMANN, Michaela (Org). *Movimentos sociais e democracia no Brasil: “sem a gente não tem jeito”*. São Paulo: Marco Zero, 1995, p. 24-53).

³⁶² Flávia Piovesan apresenta sete propostas de aprimoramento da relação do Brasil com o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, com foco no Sistema Interamericano, mas que também beneficia a relação com a ONU. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Implementação das obrigações, standards e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo*, cit., p. 122-125.

³⁶³ Sobre a sociedade civil em questões de direitos humanos, ver VILHENA VIEIRA, Oscar. *Reflexão sobre sociedade civil e os direitos humanos*. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 1, p. 49-69, 2004; SIKKINK, Kathryn. *A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina*. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006. v. I, p. 97-132; ABREGÚ, Martin. *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*. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 5, n. 8, p. 7-41, 2008.

³⁶⁴ “Ora, os movimentos sociais permitem, com maior porosidade que qualquer espaço estatal de diálogo, uma agremiação de interesses os mais complexos, sendo capaz de triar e representar com proximidade demandas legítimas e ilegítimas, bem como demandas de interesse social real e sentido político efetivo. Por isso, há na dimensão prática da coexistência dos movimentos um profundo elo de solidariedade social criado a partir de causas comuns, não necessariamente interessantes ao Estado, ou, muito menos ao governo, que ganham guarida e corpo dentro das próprias forças sociais” (BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *O direito na pós-modernidade...*, cit., p. 279).

³⁶⁵ Sobre formas de implementação de decisões no Sistema Interamericano, ver KRSTICEVIC, Viviana. *Reflexões sobre a execução das decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*, cit., 2009, p. 15-103.

implementação das recomendações, institucionalizando o compromisso com o sistema de proteção internacional no âmbito interno, uma vez que a efetividade dos direitos humanos “não pode depender da boa vontade, da improvisação ou do amadorismo de determinada gestão governamental”.³⁶⁶ Importante observar que o PNDH 3 especifica em seus objetivos o tratamento que o Estado brasileiro deve empregar em relação às recomendações internacionais, sem fazer distinção entre os mecanismos. Ressalte-se ainda que o PNDH 3 é resultado das deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (2008) que terminaram também, nos Eixos 1 e 3, ações para cumprimento dos compromissos internacionais. Trata-se de um avanço no que diz respeito à repercussão de políticas internas que o Brasil estabelece com as organizações internacionais de direitos humanos.³⁶⁷

Embora não exista um plano de seguimento, o atual Plano Nacional de Direitos Humanos inclui algumas recomendações de Philip Alston, conforme observado pelo próprio Relator no relatório de seguimento.³⁶⁸

Ao saber que a resposta ao primeiro questionamento é negativa,³⁶⁹ a outra situação demanda a resposta de como as recomendações da ONU chegam ao Brasil e são conhecidas – essa difusão também faz parte da cooperação do Brasil com o Sistema ONU, que habitualmente é um dos últimos itens das observações dos Comitês de Tratados, por exemplo (difundir em território brasileiro) –, e como os atores internos apropriam-se dessas recomendações, especificamente em resposta às execuções sumárias. Essas problematizações também é sobre a relação do Brasil com o Sistema de Proteção Internacional de Direitos Humanos de modo geral, o que justifica o uso de outros estudos sobre o Sistema Interamericano, de maneira secundária.

Esses questionamentos, vistos como pressupostos para efetivar as recomendações no âmbito local, buscam equilibrar a responsabilidade sobre a efetividade do sistema extraconvencional, e não promover uma leitura centralizada na estrutura descentralizada do

³⁶⁶ PIOVESAN, Flávia. Implementação das obrigações, *standards* e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo, *cit.*, p. 123.

³⁶⁷ O reconhecimento da participação do Brasil nos métodos de monitoramento de direitos humanos está expresso no PNDH, desde sua segunda edição, em 2002.

³⁶⁸ O PNDH 1 e 2 já incluíam as recomendações da ONU sobre segurança pública, que também são demandas da sociedade civil, em debates nas conferências estaduais e nacionais. Dessa maneira, a leitura sobre o PNDH 3 pode ser no sentido de “legitimar” as recomendações do relator da ONU, como resultado secundário do processo de debate ou planejamento em direitos humanos.

³⁶⁹ O Brasil, ao enviar o relatório de seguimento das recomendações do Comitê de Direitos Humanos, em 2008, reconhece a ausência de mecanismos nacionais como uma dificuldade real no plano interno (CCPR/C/BRA/CO/2/Add1, par. 2).

Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos – organizações sem meios de coação³⁷⁰ – sem considerar diferentes atores³⁷¹ envolvidos na implementação das recomendações no plano interno.

1.2 Cooperação com os procedimentos especiais

1.2.1 Antes, durante e depois da visita do Relator

A realização dos direitos humanos perante um sistema sem uma autoridade central e que se propõe a proteção dos direitos humanos e não da tutela³⁷² coexiste com base no dever de cooperação, um dos princípios das relações internacionais e que se afirma no Sistema ONU expressamente pelos arts. 55 e 56 da Carta da ONU. Esse dever para o Estado brasileiro também é um princípio constitucional (art. 4º, II, da CF/88), que estabelece os direitos humanos como parâmetros a reger a política externa e os compromissos assumidos pelo Brasil, rompendo, assim, com a concepção tradicional de soberania estatal absoluta, ao relativizá-la em benefício da dignidade da pessoa humana.³⁷³

A participação brasileira no Sistema ONU³⁷⁴ não é vista de maneira uniforme, por exemplo, Lindgren Alves identifica três fases do Brasil na Comissão de Direitos Humanos,³⁷⁵ em que a última e atual fase (desde 1991) compreende a relação do Brasil

³⁷⁰ ABREGÚ, Martín; ESPINOZA, Olga. La eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de sus decisiones por los Estados Parte, *cit.*, p. 194-195.

³⁷¹ UN HUMAN RIGHTS. Office of the high commissioner for human rights working with the United Nations Human Rights Programme: a handbook for civil society. New York/Geneva, 2008, p. 119.

³⁷² LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, *cit.*, p. 70.

³⁷³ Não se trata apenas de um princípio constitucional, mas de um novo paradigma a reger as relações internacionais: “Este princípio afirma uma visão de mundo que permeia a Constituição de 1988 – na qual o exercício do poder não pode se limitar à perspectiva dos governantes, mas deve incorporar a perspectiva da cidadania. É representativa da ‘revolução copernicana’ por meio da qual, para usar as palavras de Bobbio, a relação política numa democracia passa a ser considerada não mais *ex parte principis*, mas, sim, *ex parte civium*” (LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2005, p. 14).

³⁷⁴ Sobre a participação do Brasil na ONU e política externa, ver CONECTAS DIRETOS HUMANOS. Direitos humanos: o Brasil na ONU. Anuário 2009/2010. São Paulo, agosto de 2010; AMORIM, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, v. 18, n. 2, set./out./nov. 2009; RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos* n. 87, p. 35-58, jul. 2010.

³⁷⁵ “A primeira corresponde ao estágio final do período militar, é caracterizado por posições conservadoras, mas não obstructionistas; a segunda, corresponde ao período de transição do governo Sarney, pelo reconhecimento ainda relativamente tímido da legitimidade das iniciativas multilaterais de controle das violações; a atual, pela plena compreensão de que os mecanismos internacionais não configuram atentados ao princípio da não intervenção estabelecido no Artigo 2º, parágrafo 7º da Carta das Nações Unidas, constituindo, ao contrário, importantes adjutórios aos esforços nacionais para observância dos direitos

com os procedimentos especiais,³⁷⁶ tratando-se de um momento de transparência e disposição para reconhecer os desafios internos,³⁷⁷ o que vai além da política de adesão de tratados internacionais, favorecida pelo processo de redemocratização desde 1985.³⁷⁸ Vale mencionar que o Brasil, após abertura democrática, posicionou-se a favor dos mecanismos temáticos na medida em que o caráter temático dos mandatos, válido para o universo dos países, passou a assegurar sua “não seletividade”,³⁷⁹ e esse controle de violações de direitos humanos no plano nacional é mais atuante em comparação aos Comitês de Tratados, em razão de ser um procedimento mais abrangente, já que não se limita a uma adesão do Estado a um tratado de direitos humanos – característica esta que logo também vai exigir ações e resposta dos Estados.³⁸⁰

Violações de direitos humanos no Brasil já chegavam aos Procedimentos Especiais da ONU antes da Constituição de 1988,³⁸¹ mas foi apenas em 1995 que se realizou a primeira visita, aproximação marcada formalmente com o convite aberto³⁸² (*standing invitation*)³⁸³ ao mecanismo, dez anos após o início da terceira fase da relação do Brasil com o Sistema ONU, em 2001. Esse convite é bastante indicado nos principais

humanos” (LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 93).

³⁷⁶ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 98.

³⁷⁷ BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos...*, cit., p. 180.

³⁷⁸ Dois discursos são indicados como importantes por Lindgren Alves, o primeiro é o discurso do Presidente Sarney, proferido em 1985, perante a ONU, enquanto o segundo trata-se da intervenção do embaixador Rubens Ricupero, em 1991, em sessão da Comissão de Direitos Humanos. Cf. LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 94-96.

³⁷⁹ SABOIA, Gilberto Vergne. O Brasil e o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *Cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem* (Parte: Direitos humanos na ordem interna brasileira). São Paulo: Edusp, 1999, p. 228.

³⁸⁰ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 62.

³⁸¹ “No âmbito das Nações Unidas, no tocante aos mecanismos extraconvencionais, a Comissão de Direitos Humanos procedeu, em 1974, ao exame de comunicações enviadas às Nações Unidas, sob o chamado sistema da Resolução 1505 do ECOSOC (de 1970, aplicável a casos que ‘pareçam revelar um padrão consistente de violações flagrantes e seguramente comprovadas de direitos humanos’), contendo alegações de ‘sérias violações’ de direitos humanos ocorridas no Brasil no período de 1968-1972. Em 1975, a Comissão de Direitos Humanos manteve o caso brasileiro em exame, sob o procedimento confidencial da Resolução 1503 do ECOSOC, à espera de informações solicitadas ao governo Brasileiro” (CANÇADO TRINDADE, A. A. *Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil* (1948-1997), cit., p. 84-85).

³⁸² “A prática demonstra, aliás, que até os mecanismos mais polêmicos da CDH, os relatores especiais para situações, conquanto repudiados pelos países-alvos num primeiro momento, tendem, com o passar do tempo, a receber cooperação dos Governos em questão a ser por eles valorizados. Tornam-se, com frequência, importantes adjuntórios desses Governos, seja na divulgação dos esforços internos realizados para a regularização da respectiva situação, seja para a obtenção de assistência internacional com esse objetivo” (LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, cit., p. 68).

³⁸³ Observe-se que, mesmo com o convite aberto, o relator precisa agendar a visita com o governo, o que não garante explícitos critérios quanto à data a ser sugerida. O relator fez algumas considerações a respeito do assunto no relatório apresentado à Assembleia-Geral em 2006. Cf. A/61/311, par. 4-5.

documentos oficiais do Brasil à ONU³⁸⁴ como medida de cooperação do Brasil com o sistema,³⁸⁵ também reconhecido pela sociedade civil. Entretanto, organizações de direitos humanos, ao analisarem o relatório brasileiro para o RPU, ressaltam, entre outras críticas igualmente importantes, um relato “pouco internacional” das informações por não fazer referência aos demais mecanismos e compromissos com os direitos humanos que o Brasil já assumiu, incluindo tanto o monitoramento pelos comitês de tratados como a visita dos Relatores Especiais no País. Além de reforçar a complementaridade entre os mecanismos dentro de um mesmo sistema, enfatiza que o RPU deveria incluir o cumprimento das recomendações já apresentadas pela ONU ao Brasil por meio dos Procedimentos Especiais, que são mecanismos instituídos dentro do próprio Conselho³⁸⁶ – um dos objetivos desse novo mecanismo da ONU.

Pode-se dizer que o convite e a realização da missão são momentos imprescindíveis para que as recomendações sejam apresentadas ao Brasil. No entanto, neste estudo, é necessário levantar os procedimentos e mecanismos de cooperação após a missão da ONU, parte da cooperação estatal que atribuirá real sentido³⁸⁷ ao valor de se receber um relator ou mesmo apoio público às missões da ONU por meio de convite aberto.³⁸⁸ Cançado Trindade, ao finalizar um levantamento e análise da cooperação do Estado brasileiro com o

³⁸⁴ A/HRC/WG.6/1/BRA/1, par. 95.

³⁸⁵ O Relator da ONU sobre Tortura relata com detalhes as fases de cooperação com as missões da ONU e enfatiza a necessidade de que um novo momento de cooperação com o Sistema se realize após a visita: “In a second step, the fact-finding missions constitute the beginning of cooperation with the respective Governments to improve the situation regarding torture and ill-treatment by engaging in an inter-active dialogue and regularly following-up on the steps taken with respect to the initial recommendations. Unfortunately, the means, time, and resources available to me to carry out follow-up missions and to provide training or any other direct form of assistance to Government officials are very limited” (NOWAK, Manfred. Fact-finding on torture and Ill-Treatment and conditions of detention, *cit.*, p. 118).

³⁸⁶ Ver documento elaborado por organizações não governamentais brasileiras sobre RPU. Disponível em: <http://www.ccr.org.br/uploads/noticias/RPU_perspectivas%20sociedade%20civil.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2009.

³⁸⁷ “As organizações destacam que os casos de execuções sumárias pela polícia se agravaram em 2008, e que as recomendações feitas por Philip Alston ainda não foram adequadamente implementadas pelo Brasil. As organizações ressaltam, ainda, que muitas dessas recomendações não são novas e o que Brasil não vem dando a devida atenção à implementação das recomendações feitas não apenas pelos relatores da ONU, mas também por seus Comitês de Tratados ao longo dos últimos anos” (JUSTIÇA GLOBAL. Relator da ONU aponta a relação entre polícia, grupos de extermínio e esquadrões da morte no Brasil, 30 de maio de 2008. Disponível em: <<http://global.org.br/programas/relator-da-onu-aponta-a-relacao-entre-policia-grupos-de-extermínio-e-esquadrões-da-morte-no-brasil/>>. Acesso em: 02 jun. 2008).

³⁸⁸ Comentário de Philip Alston sobre o Brasil por ocasião do relatório de seguimento, em junho de 2010: “O Governo do Brasil merece muito crédito por sua cooperação e abertura ao escrutínio externo. Mas ainda há muito a ser feito se o Governo quiser atingir o seu objetivo de reduzir as execuções extrajudiciais cometidas pela polícia” (RÁDIO ONU. Daniela Traldi, da Rádio ONU em Nova York. *Polícia brasileira comete execuções extrajudiciais, diz relator da ONU*, 1º de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/detail/180746.html>>. Acesso em: 02 jun. 2010).

Sistema Internacional dos Direitos Humanos até 1997, ressalta que a proteção dos direitos humanos “é um trabalho que simplesmente não tem fim”, aos moldes da reflexão do mito de Sísifo.³⁸⁹ Porém, preocupa tanto mais o início desse trabalho quanto o seu fim, no intuito de entender as iniciativas no plano interno para a realização das recomendações da ONU como um passo importante para a efetivação do sistema extraconvencional.³⁹⁰

1.2.2 A compreensão da missão da ONU: além do convite aberto

Ao partir do entendimento de que o convite aberto aos relatores especiais é o começo do diálogo e cooperação com esse mecanismo da ONU, também se mostra importante o entendimento controverso da missão no País. Fala-se controverso na medida em que, apesar da manifestação pública que representa o *Standing Invitation*, as manifestações públicas de autoridades brasileiras no plano doméstico podem indicar o futuro da cooperação no âmbito interno³⁹¹ e o modo como o Sistema ONU é compreendido³⁹² ou desconhecido no plano local.³⁹³

³⁸⁹ CANÇADO TRINDADE, A. A. *Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)*, cit., p. 166.

³⁹⁰ “Isso quer dizer, em poucas palavras, conforme a bela fórmula de Ronald Dworkin, ‘levar a sério’ o direito internacional: e, portanto, assumir seus princípios como vinculadores e seu projeto normativo como perspectiva alternativa aquilo que de fato acontece; validá-los como chaves de interpretação e fontes de crítica e deslegitimação do existente; enfim, planejar as formas institucionais, as garantias jurídicas e as estratégias políticas necessárias para realizá-los” (FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 46).

³⁹¹ Dificuldades para implementação das recomendações da CIDH também são importantes para auxiliar a avaliar demandas internas, sobre o sistema regional: “Los obstáculos para la debida implementación de las decisiones de los organismos internacionales en el ámbito interno son de diversas naturaleza. Existen, por ejemplo, razones vinculadas con el desconocimiento sobre la materia de muchos de los actores involucrados en este proceso (tales como funcionarios del Ejecutivo o jueces). También hay obstáculos vinculados con la falta de normas apropiadas para implementar para implementar esas decisiones. No obstante, muchas veces la no aplicación de estas decisiones no está supeditada al desconocimiento o la existencia de normativa adecuada, sino a la falta de voluntad política de los Estados para cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales” (ABREGÚ, Martín; ESPINOZA, Olga. La eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de sus decisiones por los Estados Parte.. cit., p. 191-192).

³⁹² Um relato de outras dificuldades encontradas na organização da missão relacionada ao desconhecimento e resistência ao mecanismo da ONU: “Após alguns contratempos, ‘fui atendida pelo promotor (Dr. Leandro) que foi logo dizendo que estava muito ocupado. Quando tentei me apresentar, ele me interrompeu. Tentei falar da visita do relator. Como não viria ao Acre, nós estávamos responsáveis por colher as informações sobre as execuções sumárias. Ele (Dr. Leandro) disse que não existe essa linguagem na Constituição e que isso é uma linguagem que as ONGs inventam pra dar Ibop” (MNDH. Polêmica, hostilidade e descaso da imprensa marcam visita de Phillip Alston ao Brasil. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=233&Itemid=45>. Acesso em: 06 dez. 2010).

Primeiro, vale mencionar que na missão de Asma Jahangir,³⁹⁴ em 2003, uma das declarações públicas mais divulgadas foi a do Presidente do STF na época, que considerava a visita uma “intervenção desqualificada” que atentava contra a soberania brasileira. Como se sabe, o propósito da missão não é de investigação judicial ou intervenção – é dessa maneira que os métodos do sistema ONU e seus propósitos ainda ainda são rejeitados como razão para não se debater o conteúdo das recomendações ao Brasil. No mesmo sentido, declarações que buscam desqualificar a capacidade de um *expert* em poder analisar as questões nacionais de direitos humanos, já que, por ser estrangeiro, apresentaria considerações distantes da realidade,³⁹⁵ foram também divulgadas em relação à visita de Philip Alston, cinco anos depois.³⁹⁶ Esse entendimento não é unanimidade no País,³⁹⁷ dado que outros representantes públicos demonstram apoio; porém, são declarações com essa perspectiva de colaboração com o Sistema ONU que podem significar um obstáculo na cooperação do Brasil com os procedimentos especiais em fase posterior à visita no âmbito local.

A segunda missão da Relatoria da ONU, além de receber comentários depreciativos

³⁹³ O desconhecimento sobre o Sistema de Proteção Internacional de Direitos Humanos é um elemento importante não apenas quanto às recomendações mas também no que concerne a tratados de direitos humanos. Essa dificuldade não justifica as falhas do Estado brasileiro; ao contrário, indicam mais uma demanda a ser incorporada às políticas de Estado em matéria de direitos humanos. Sobre como os tratados internacionais são conhecidos no Judiciário, ver CUNHA, José Ricardo. Direitos humanos e justiciabilidade: pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 2, n. 3, p. 139-172, 2005.

³⁹⁴ As declarações foram motivadas pela avaliação de relatora sobre o Judiciário, o que justificou a recomendação de visita outro *expert* da ONU sobre independência de juizes e advogados. Ver FOLHA ONLINE. Relatora da ONU causou polêmica entre Executivo e Judiciário em 2003, 12 fev. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u58094.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

³⁹⁵ Principais notícias encontradas sobre a repercussão da missão no Brasil: SECCO, Alexandre. O Brasil afogado em processos, 15 out. 2003. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/151003/p_098.html>. Acesso em: 29 ago. 2010; FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Governador ignora o relator da ONU, 09 nov. 2007. Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4168&Itemid=1>. Acesso em: 10 ago. 2010; FOLHA ONLINE. TST rejeita “inspeção” do Judiciário proposta por relatora da ONU, 08 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54208.shtml>>. Acesso em: 16 ago. 2010; THUSWOHL, Maurício. Relator da ONU é recebido com hostilidade por autoridades no RJ Maurício Thuswohl. *Carta Maior*, 11 nov. 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14709>. Acesso em: 17 nov. 2007.

³⁹⁶ ZAHAR, André. Presidente do TRE-RJ rebate relator da ONU e diz que “é fácil fazer críticas de longe”, 15 set. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u445192.shtml>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

³⁹⁷ ORNAGHI, Tiago. Trabalho de Jahangir não fere soberania do país, rebate Nilmário Miranda. *Folha Online*, 11 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54328.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2010; MIGNONE, Ricardo. Inspeção da ONU no Judiciário não é intervenção, diz Dirceu. *Folha Online*, 09 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54240.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

com a finalidade de afastar a importância em se observar as recomendações da ONU,³⁹⁸ não encontrou, em um primeiro momento, apoio e cooperação no âmbito do Executivo Estadual, o que aconteceu somente com o governo do Rio de Janeiro,³⁹⁹ que foi nomeado como destinatário de recomendações no relatório da missão (Recomendação n. 78), além de contar com outras considerações sobre o modelo de policiamento com base na operação no Complexo do Alemão em 2007. Esse tipo de repercussão também é comum em outros países; diante disso, o relator da ONU afirma que insultos à qualidade dos relatórios não encontram eco, o que prevalece é o fato de que os relatórios exigem resposta.⁴⁰⁰

Especialmente em relação ao relatório da missão de Philip Alston, a postura do Estado brasileiro no âmbito externo também não foi muito diferente, sobretudo quanto ao despreço em relação ao *expert*, o que não limita as manifestações em desacordo com o relator apenas no âmbito das unidades da federação e indica uma complexidade muito maior quando o assunto é cooperação após a missão da ONU no país, além do *standing invitation*. As declarações da missão brasileira no Conselho, por ocasião da apresentação do Relatório sobre o Brasil foram neste sentido: “Nós lamentamos que o Relator Especial pareça estigmatizar as favelas. Ninguém sabe melhor do que nós que as realidades sociais da população que vive nessas áreas exigem a atenção e apoio do governo para uma

³⁹⁸ FOLHA ON LINE. Beltrame chama relatório da ONU de “miope” e “deslocado da realidade carioca”, 02 jun. 2008. “Até mesmo o relator da ONU, Philip Alston, foi desqualificado pelo secretário de segurança pública do Rio de Janeiro, na ocasião do lançamento do relatório preliminar, onde faz duras críticas à política de segurança do Rio de Janeiro. Sérgio Cabral não recebeu Philip Alston, quando este esteve no Rio de Janeiro, evidenciando o despreço do governador ao mecanismo de direitos humanos e ao relator da ONU. Essa postura também está expressa na condução dessa política de segurança que impõe às comunidades pobres o modelo das ‘megaoperações’ policiais e o aumento sistemático dos autos de resistência” (RIBEIRO, Camilla; DIAS, Rafael; CARVALHO, Sandra. Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governador Sérgio Cabral Filho (2007-2008). In: JUSTIÇA GLOBAL (Org). *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2008, p. 15).

³⁹⁹ Observações sobre o governo do Rio de Janeiro também no discurso da deputada Iriny Lopes, na Câmara dos Deputados em 14 de novembro de 2010: “O Governador daquele Estado cometeu a gafe e a deselegância de não receber o Relator da ONU. E mais ainda, ficamos todos chocados quando vimos os Comandantes dos Batalhões entregarem como *souvenir* ao representante da ONU a réplica do chamado Caveirão, que nas favelas cariocas é associado à morte. O Governador carioca e os chefes de polícia fizeram questão de demonstrar ao Relator da ONU que fazem suas próprias leis e que não estão dispostos a ser questionados. Não receber o representante da ONU, algo deselegante (aliás, foi o único Governador a cometer tal gafe), e permitir que comandantes de batalhões entregassem a ele uma réplica do chamado Caveirão demonstra como o Estado do Rio de Janeiro e outros têm-se transformado em Estados de exceção, onde a segregação e a execução de pobres viraram uma banalidade” (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (ano LXII). Discurso proferido pela deputada Iriny Lopes sobre visita de Philip Alston, Brasília, 15 nov. 2007, Brasília, p. 61.601).

⁴⁰⁰ ALSTON, Philip. Relatores Especiais da ONU. Videoconferência proferida no IX Colóquio Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, 09 nov. 2009.

melhora substantiva”.⁴⁰¹ Em segunda intervenção como reação à participação do Relator em coletiva de imprensa, considerou a avaliação do relator preconceituosa e concluiu: “esperamos que o Sr. Alston aja de forma justa, que respeite a realidade e também reconheça o progresso impressionante que o Brasil realizou nos últimas décadas, e especialmente nos últimos seis anos”.⁴⁰²

Quanto à viabilidade das recomendações, carece mencionar que, respeitando a independência dos *experts* em missão, os relatórios das visitas aos países também contam com a colaboração das entidades de direitos humanos, que lidam diariamente com as questões mais emblemáticas na defesa de direitos e com a cooperação das próprias instituições estatais no decorrer da missão, como Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos intergovernamentais. Com isso, a visita é um instrumento de levantamento de demandas das organizações nacionais que veem na atuação dos procedimentos especiais mais um mecanismo de pressão política. Assim, pode-se questionar até que ponto as justificativas apresentadas pelos governos à sociedade – de recomendações “inapropriadas” – devem ser consideradas na avaliação das recomendações aos países.⁴⁰³

1.2.3 Difusão das recomendações (Recomendação n. 100)

Outro elemento que se relaciona com a cooperação do Estado brasileiro é a difusão das recomendações em território nacional, expressa ao final dos relatórios da ONU, tanto dos Comitês de Tratados como dos relatórios das visitas, ação também recomendada pela Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais (Recomendação n.100) – “o governo deve garantir que este relatório seja amplamente divulgado a todos os níveis de governo. A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República deve

⁴⁰¹ Intervenção realizada pelo Ministro Conselheiro Alexandre Perola, integrante da Missão Permanente do Brasil junto à ONU e demais organismos internacionais em Genebra, na 11^a sessão do Conselho de Direitos Humanos (03 jun. 2009). Cf. CONECTAS DIRETOS HUMANOS. Direitos humanos: o Brasil na ONU. Anuário 2009/2010, *cit.*, p. 119.

⁴⁰² Intervenção realizada pela Embaixadora Maria Nazareth Ferani Azevêdo, Chefe da Missão Permanente do Brasil junto à ONU e demais organismos internacionais em Genebra, na 11^a sessão do Conselho de Direitos Humanos (05 jun. 2009). Cf. CONECTAS DIRETOS HUMANOS. Direitos humanos: o Brasil na ONU. Anuário 2009/2010, *cit.*, p. 121.

⁴⁰³ “É claro que em uma curta viagem nem sempre permite aos relatores uma visão completa de problemas tão complexos, o que às vezes resulta em certas conclusões ou recomendações pouco ajustadas à realidade. O Brasil não tem deixado de fazer tais observações aos relatores quando do debate de seus relatórios durante a CDH” (SABOIA, Gilberto Vergne. O Brasil e o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, *cit.*, p. 230).

se responsabilizar pelo monitoramento do progresso da implementação destas recomendações”.

Essa recomendação compreende que é imprescindível que outros sujeitos no âmbito interno, tanto agentes governamentais como sociedade civil, possam fazer uso do conteúdo das recomendações na propositura, acompanhamento ou execução de políticas de direitos humanos. Dessa maneira, a primeira dificuldade para o âmbito interno é o idioma, já que todas as recomendações e documentos da ONU são apresentados nos idiomas oficiais dessa organização, que não inclui o português. A primeira ação nacional já se define pela necessidade de acesso ao documento em português, requisito mínimo de acessibilidade – a linguagem.

Embora não exista um banco de dados com as recomendações em português (com exceção de iniciativa recente de organização não governamental – 2010⁴⁰⁴), as recomendações de Philip Alston já foram divulgadas no Brasil em língua portuguesa, patrocinada por organizações não governamentais,⁴⁰⁵ o que pode ter contribuído com o maior uso dessas informações do que outros relatórios, mesmo que contenham as mesmas considerações ou recomendações.⁴⁰⁶ Além disso, cabe ao Estado brasileiro apenas a responsabilidade em sua difusão ou debate.

De modo geral, as recomendações tanto dos mecanismos convencionais como extraconvencionais ainda são pouco difundidas no Brasil,⁴⁰⁷ e organizações da sociedade

⁴⁰⁴ O Projeto Monitoramento DHI disponibiliza todas as recomendações em português. Disponível em: <www.monitoramentodhi.org>. Acesso em: 02 dez. 2010. E o banco de dados sobre direitos humanos no portal DHNET disponibiliza alguns relatórios na íntegra, recomendações e atas de reunião dos Relatores sobre Execuções Sumárias realizadas na Câmara dos Deputados. Incluem o material produzido pela SDH para 11^a CNDH. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/abc/onu/relatores_brasil.htm>. Acesso em: 02 dez. 2010.

⁴⁰⁵ As recomendações de Asma Jahangir também foram traduzidas para o português por organização da sociedade civil; porém, a tradução não inclui a íntegra do relatório. Atualmente, o *Anuário direitos humanos: Brasil na ONU* também apresenta, ao monitorar a participação do Brasil no mecanismo, as recomendações em português. Além do relatório de Philip Alston, os relatórios de Nigel Rodley e de Olivier De Schutter foram traduzidos na íntegra. O primeiro sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados e o segundo por profissional credenciada junto às Nações Unidas, mesmo sem a previsão do português como idioma das normas da ONU.

⁴⁰⁶ Em pesquisa na internet, foram encontrados documentos que denunciam as execuções sumárias e utilizam os dados de Philip Alston. Todavia, esses dados também são apresentados por outros relatores e mecanismos (como apresentado no Capítulo II). O que levanta dois questionamentos: a) as recomendações da ONU foram utilizadas por conta do acesso em português; b) não se conhece as recomendações sobre execuções sumárias de forma integral. Cf. ACAT-BRASIL et al. Mapas do extermínio: execuções extrajudiciais e mortes pela omissão do Estado de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 13 e ss. Disponível em: <http://www.ovp-sp.org/doc_dossie_mapas_exterminio.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2010.

⁴⁰⁷ O Alto Comissariado de Direitos Humanos disponibiliza a compilação de todas as recomendações por

civil começam a caminhar no sentido de observar⁴⁰⁸ aplicação interna das observações feitas pela ONU; dessa maneira, apresenta-se em anexo um conjunto dessas recomendações que também foram referências desta pesquisa. Vale informar que, na maioria das vezes, as organizações de direitos humanos envolvidas nas missões ou nas sessões da ONU mobilizam-se para providenciar tradução do texto, geralmente com o idioma original em inglês.⁴⁰⁹ São raros os informes traduzidos na integralidade em português pelo Estado brasileiro, o que aconteceu com o informe de Nigel Rodley (2001), sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados. E com a missão de Philip Alston, o informe da missão em português na íntegra,⁴¹⁰ e não apenas as recomendações, o que também ocorreu com o informe apresentado por Olivier De Schutter (Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação) em 2010.⁴¹¹

A 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos foi o primeiro espaço público de livre acesso, em portal na internet, sob o patrocínio do governo brasileiro, em que algumas recomendações de Relatorias foram apresentadas em português (exatamente quatro documentos: recomendações de Despouy de 2005, Asma Jahangir de 2004, Miloon Khotari em 2004 e Hina Jilani em 2006)⁴¹² e outras em inglês, que incluem a íntegra do relatório (três documentos: missão de Nigel Rodley em 2001, Jean Ziegler em 2002 e Juan Petit em

países, com base no documento 2/102 do Conselho de Direitos Humanos, *Reports and studies of mechanisms and mandates*. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>>. Acesso em: 18 out. 2010.

⁴⁰⁸ Em 2008, foi realizado no Brasil a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos com o tema “Democracia, desenvolvimento e direitos humanos: superando as desigualdades”, no marco dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A conferência teve o objetivo de revisar e atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e, assim, apresentou uma metodologia por eixos temáticos, inclusive uma sistematização das principais recomendações feitas ao Estado brasileiro pelos Comitês de Monitoramento de Tratados da ONU e dos Relatores Especiais das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.11conferenciadh.com.br/documentos/eixo_onu.pdf>. Acesso em: 28 out. 2009.

⁴⁰⁹ As referências de todos os documentos, bem como a sua tradução, podem ser consultadas em <www.monitoramentodhi.org>.

⁴¹⁰ Tradução não oficial realizada pelo Projeto sobre Execuções Extrajudiciais do centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direitos de Nova York e Justiça Global.

⁴¹¹ Nota sobre tradução apresentada no informe: “A tradução oficial deste informe para o português não é prevista nas normas das Nações Unidas, por não tratar-se de idioma oficial da organização. O Relator Especial desejou, no entanto, que este informe pudesse ser lido no Brasil. Essa tradução foi realizada por uma tradutora profissional credenciada junto às Nações Unidas” (Relatório do Relator Especial sobre Direito à Alimentação. Olivier De Schutter, Missão ao Brasil, 12 a 8 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://terrasedireitos.org.br/wp-content/uploads/2010/03/Relat%C3%B3rio-da-ONU-direito-%C3%A0-alimenta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2010.

⁴¹² O portal da 11ª CNDH, na seção Sistema de Proteção Internacional de Direitos Humanos, disponibilizava uma subseção chamada Relatores Especiais. Os documentos não estão mais disponíveis, já que a Conferência foi realizada em dezembro de 2008; todavia, todas as referências estão indicadas na bibliografia ao final.

2004).⁴¹³ Embora a Conferência tenha se realizado em dezembro de 2008, e as recomendações de Alston divulgadas em agosto de 2008, estas não estavam neste espaço. Contudo, foram incluídas em documento elaborado pelos membros da sociedade civil integrantes do Grupo de Trabalho Nacional da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, com o fim de acrescentar à Conferência as principais recomendações da ONU relacionadas aos sete eixos da CNDH. Oito recomendações de Philip Alston estão no Eixo 2 – violência, segurança e acesso à justiça – e no Eixo 4 – educação e cultura em direitos humanos. Caso se considere que a sociedade civil foi além das recomendações disponibilizadas pelo Portal da CNDH, é mais difícil saber o alcance que essa experiência de disponibilizar as recomendações da ONU teve nas deliberações da Conferência.⁴¹⁴ Essa avaliação se torna indispensável diante das declarações oficiais do Brasil perante o Conselho de Direitos Humanos:⁴¹⁵

Em relação às recomendações, permita-me reiterar que o governo brasileiro as tem disponibilizado no país. As recomendações também foram levadas em consideração em nossa 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos ocorrida em dezembro de 2008. A Conferência se seguiu a um amplo processo de consulta em níveis municipal e estadual e de conferências regionais.

1.2.4 Comunicações individuais: breves observações

As comunicações enviadas ao Brasil sobre casos de violações de direitos humanos também podem informar sobre a cooperação com o sistema ONU, de forma mais

⁴¹³ Vale observar que o informe de Nigel Rodley já circula em português desde 2001, tradução patrocinada pela Câmara dos Deputados.

⁴¹⁴ É possível que as intervenções que por ventura se fundamentaram nas recomendações da ONU já eram propostas elaboradas anteriormente a essa iniciativa da 11ª CNDH. Vale observar que o trabalho com o Sistema Internacional de direitos humanos, principalmente do Sistema ONU, é conhecido como um trabalho ainda restrito a algumas organizações, tendo em vista os custos e *expertises* que essas ações exigem. Dessa maneira, o mais seguro é considerar o portal da 11ª CNDH uma iniciativa de difusão, mesmo assim limitada, considerada a temporalidade e o total de apenas 4 documentos em português, diante do total de 12 relatórios da ONU com recomendações até dezembro de 2008.

⁴¹⁵ Intervenção realizada pelo Ministro Conselheiro Alexandre Parola, integrante da Missão Permanente do Brasil junto à ONU e demais organismos internacionais em Genebra, na 11ª sessão do Conselho de Direitos Humanos (03 jun. 2009). Cf. CONECTAS DIRETOS HUMANOS. Direitos humanos: o Brasil na ONU. Anuário 2009/2010, *cit.*, p. 119.

localizada. A resposta do Estado brasileiro dada à comunicação é informada em relatório anual da Relatoria que classifica o “grau” de satisfação da resposta à ONU, como se mencionou no Capítulo II.

Da leitura dos informes anuais, é possível perceber que casos de grande repercussão nacional como Manoel Mattos, Corumbiara e Candelária. Casos que chegaram à Relatoria podem chegar ao sistema regional em função dos critérios de admissibilidade da CIDH e em função do procedimento do procedimento especial ser mais amplo.⁴¹⁶ Quando se percebe o caminho que o mesmo caso faz no sistema internacional de direitos humanos, se percebe a complementariedade do sistema, mas também a baixa resposta do Estado brasileiro em relação às comunicações da Relatoria.

Os informes anuais permitem perceber a frequência da resposta brasileira. De dezembro de 2004 até março de 2010, o Brasil respondeu menos de 50% do total de 13 comunicações, o que equivale a cinco respostas oficiais a Relatoria em seis anos, conforme último relatório de Philip Alston ao Conselho de Direitos Humanos, ao encerrar o seu mandato em 2010.⁴¹⁷ O Brasil está entre os quinze países que mais recebem comunicações, embora o próprio relator da ONU indique que nem todos possuem condições internas para cooperar com o sistema, o que assim não permite comparações justas entre os países. Apesar do exíguo número de respostas ofertadas pelo Brasil as mesmas foram classificadas como “amplamente satisfatória”.

A ONU não informa sobre quais casos recebem resposta, mas ao estudar os relatórios anuais, é possível também destacar que esses casos receberam uma mobilização política interna grande, em que a Relatoria da ONU veio a complementar esse processo, como o Caso Dorothy Stang, por exemplo. Não é claro qual o critério utilizado para o Brasil não responder a certos casos.⁴¹⁸

Essa baixa frequência do Brasil em responder aos comunicados levou a indagar sobre a motivação em continuar enviando casos dessa natureza e que não obtêm respostas oficiais da ONU. A primeira impressão é julgar esse mecanismo da ONU como um mecanismo sem resultados ou até uma ação automatizada das organizações no intuito de

⁴¹⁶ Entrevista realizada pessoalmente com Renata Lira, advogada da Justiça Global, no Rio de Janeiro, em 03 de agosto de 2010, Rio de Janeiro.

⁴¹⁷ A/HRC/14/24, par. 9.

⁴¹⁸ Em entrevista realizada com Cristina Cambiaghi (Secretaria Especial de Direitos Humanos) foi mencionado que se faz todo o esforço para responder à ONU, o que nem sempre é o possível diante da divisão de competência na estrutura federal.

enviar casos na esperança permanente de respostas de proteção às pessoas ameaçadas ou buscar providências do Estado.

As organizações que enviam casos às Relatorias da ONU, incluindo Relatoria sobre Execuções Sumárias, relatam um procedimento no âmbito local que demanda uma atuação próxima às autoridades envolvidas, com o envio da cópia da comunicação endereçada à ONU aos responsáveis pelo andamento do processo criminal ou responsáveis envolvidos, tais como Ministério Público, Tribunal de Justiça ou Delegados.⁴¹⁹

Em um relatório anual, um caso estava formalmente como “sem resposta” do Estado brasileiro à solicitação do relator; contudo, o processo criminal que estava paralisado há 8 meses passou a ser movimentado uma semana após o conhecimento da carta às autoridades locais.⁴²⁰ Essa situação caracteriza uma desarticulação entre a União, que representa o Estado brasileiro internacionalmente, e as organizações públicas estaduais. Do contrário, o Estado brasileiro seria o primeiro interessado em informar à Relatoria da ONU os encaminhamentos seguintes ao recebimento da Comunicação, é o que permite concluir essa situação encontrada.

Outra possibilidade é que as organizações de direitos humanos se concentram no acesso como uma ação estratégica junto à ONU, após o envio das comunicações, restringe-se às autoridades locais e não prestam atualizações à ONU, o que permitiriam dar publicidade à repercussão de uma ação com os mecanismos especiais. Os casos em que se realizaram *follow-up* não fazem parte da atuação das organizações, pelo menos diante de respostas positivas às situações denunciadas. Todavia para se confirmar estas hipóteses, seria necessário realizar entrevista com todas as organizações que participam do envio de casos, o que não foi objeto desta pesquisa.

⁴¹⁹ Entrevista realizada pessoalmente com Luís Emanuel em Recife, em 1º de junho de 2010, coordenador do Programa de Direitos Humanos Internacionais (DHI) no GAJOP.

⁴²⁰ Entrevista realizada pessoalmente com Luís Emanuel em Recife, em 1º de junho de 2010, coordenador do Programa de Direitos Humanos Internacionais (DHI) no GAJOP.

2 IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS SEM DISCRIMINAÇÃO

2.1 Mecanismos e políticas no âmbito local

A democracia – proposta formal da Constituição de 1988 – envolve mudanças na sociedade e nas instituições.⁴²¹ Tais mudanças,⁴²² ou a ausência destas, evidenciam o estágio de realização do regime democrático e o favorecimento a garantia dos direitos humanos. Com isso, o sistema de monitoramento dos direitos humanos também se manifesta sobre a forma como as instituições nacionais desempenham o seu papel de acordo com a democracia. Nesse ponto, crimes que envolvem diretamente perpetradores estatais – como a tortura e as execuções extrajudiciais –⁴²³ e direitos, que dependem da ação formal do Estado – como a garantia e a proteção judicial que impõem o dever de investigação e responsabilização dos acusados –, fundamentam que o centro das preocupações e recomendações sejam, com bastante frequência, essas reformas em instituições públicas, tanto no que diz respeito a suas práticas como a outros elementos formais em torno de sua constituição e funcionamento.⁴²⁴

Tais reformas institucionais, que não atingem apenas as execuções sumárias, e o dever de cooperação – essencial condição para o funcionamento do Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos –, relacionam-se a pressupostos para implementação do

⁴²¹ Sobre a relação entre democracia e direitos humanos, ver JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006, v. I (Série Direitos Humanos).

⁴²² Com o início do processo de democratização, houve uma mudança na agenda política nacional, com a adesão aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e outras iniciativas, no intuito de promover a democracia, como o Programa Nacional de Direitos Humanos, implementação dos compromissos assumidos durante a Conferência de Viena em 1993.

⁴²³ Sobre a relação democracia, direitos humanos e atuação de instituições da área de justiça e segurança, ver CALDEIRA, Teresa. Crime e direitos individuais: reestruturando a questão da violência na América Latina. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006, v. I, p. 281-317.

⁴²⁴ Essas questões podem ser vistas como “caminhos a serem seguidos”, conforme permite o próprio método de construção das recomendações definidos pelo *Manual de procedimentos especiais* (par. 98), e explica as anotações sobre o seguimento do trabalho dos procedimentos especiais elaborado pelo OHCHR para o 16º Encontro Anual dos Procedimentos Especiais (29 de junho a 3 julho de 2009): “Formular recomendaciones de manera que se facilite su cumplimiento y verificación (recomendaciones específicas, mensurables, asequibles, realistas y sujetas a plazos) y preparar informes especiales de seguimiento para evaluar el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas a raíz de visitas recientes a los países. Esas recomendaciones pueden obedecer a una clasificación e incluso pueden contener sugerencias sobre los caminos a seguir y los posibles asociados. En algunos casos, pueden utilizarse para movilizar apoyo externo a fin de prestar asistencia a los Estados para labores de reforma o de otro tipo. OHCHR. Note by the OHCHR on recent practices in follow-up to Special Procedures’ activities. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annual_meetings/docs/17thsession/SP_FollowUpActivities16_sp.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2010.

propósito da missão – prevenir execuções sumárias – e à realização de ações nas recomendações. Assim, um primeiro conjunto de recomendações são considerações sobre a organização do sistema de segurança e justiça, como o Ministério Público, Judiciário, Ouvidorias ou Corregedorias de Polícia, além de outras questões de fundo, como condições de trabalhos dos policiais, que permeiam a prática de execuções sumárias e se diferenciam das ações propostas que podem ser vistas como recomendações a influenciar políticas nacionais sobre execuções sumárias. Cite-se, a seguir, algumas dessas questões:

- a) Unificação das polícias (Recomendação n. 80).
- b) Condições de trabalho dos policiais (Recomendação n. 83).
- c) Direitos humanos como fundamento das políticas de segurança pública, e não uma política de extermínio (Recomendações n. 77 e 78).
- d) Alocação de recursos.
- e) Base de dados sobre direitos humanos (Recomendação n. 86).
- f) Prescrição do crime de homicídio.
- g) Orientações gerais sobre atuação de juízes (Recomendações n. 97 e 98, a) e administração carcerária (Recomendação 99, c).

É importante fazer essa diferença entre o conteúdo das recomendações na medida em que as observações sobre a estrutura do sistema de segurança pública não vai responder apenas às execuções sumárias, é compreendido como uma questão central para a prevenção de crimes por agentes estatais – inclusive por outros mecanismos internacionais de direitos humanos, conforme o levantamento exposto no Capítulo II –, além de demandar esforços de natureza mais ampla, capazes de atacar as práticas institucionalizadas e a democracia que se pretende realizar.⁴²⁵

⁴²⁵ “Deste modo, a questão dos direitos humanos é um problema não de novo regime em si, mas de herança, um legado do regime anterior. Constitui-se em um dos muitos enclaves autoritários presentes na democracia nascente, entretanto, não é o único. Realmente, as situações pós-autoritárias geralmente exibem três outros enclaves herdados. Um deles é o legado institucional – isto é, a coexistência de normas democráticas e de cláusulas constitucionais ou legislativas que limitam a prática democrática. Uma segunda característica remanescente no cenário pós-autoritário são seus atores políticos, organizações e setores sociais, principalmente aqueles internos ou ligados aos militares, que não se encontram totalmente integrados no jogo e que, algumas vezes, até conspiram contra ele. O terceiro enclave é menos característico de países latino-americanos que experimentaram o ‘novo autoritarismo’ dos militares do que daquelas sociedades, na região, sem qualquer experiência anterior de democracia (incluindo aí aquelas em que o autoritarismo se estendeu por várias gerações). Este terceiro enclave é caracterizado pela presença generalizada de mentalidade,

Com isso, as reformas indicadas pelas recomendações não podem ser observadas sob uma escala uniforme, principalmente por se tratarem de recomendações em diferentes graus de especialização (variam de uma ação específica ou uma mudança de comportamento que implicaria uma pesquisa especializada para verificar a realização dessa proposta mais ampla). Assim, as recomendações estão reunidas em três blocos e agrupadas por objetivos que podem ser vistos como critérios para guiar as escolhas que fundamentam as ações de segurança pública e direitos humanos, que devem propor e assegurar: a) a não discriminação, ações que não reforcem estereótipos racistas e discriminatórios em seus procedimentos ou no propósito de sua realização; b) o direito à garantia e à proteção judicial medidas que fortaleçam a independência das instituições públicas no sentido do reforçar a investigação e a responsabilização em casos de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais; c) a proteção da vida de pessoas em situações de risco – identificadas por suas características pessoais, atividades que desenvolvem ou circunstâncias (por exemplo, estabelecimento prisional).⁴²⁶

2.1.1 Ações nacionais segundo objetivos

a) Não discriminar pessoas ou grupos

Este modelo policial é incompatível com a nossa existência. Já ouvimos dos chefes de segurança nos estados que nós, mulheres negras, estamos parindo bandidos, como foi dito pelo governador do Rio de Janeiro, Sergio Cabral, de que “se tiver que tombar um, que seja do lado de lá...”. É uma máquina estatal voltada, secularmente, para matar negros e que se une a outras para legitimar esse extermínio.⁴²⁷

Embora o Brasil indique o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas) como uma medida que associa segurança pública e direitos

atitudes e valores antidemocráticos ou autoritários” (GARRETÓN, Manuel Antonio. Os direitos humanos nos processos de democratização. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006, v. I, p. 73).

⁴²⁶ A proteção de defensores de direitos humanos e de testemunhas também se relaciona à investigação independente, além da proteção da vida, conforme exposto no Capítulo I.

⁴²⁷ Declaração de Vilma Reis, pesquisadora, a CPI sobre Violência da Câmara, em 13 out. 2009. Disponível em: <<http://www.ceafro.ufba.br/web/index.php/noticias/exibir/18>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

humanos,⁴²⁸ o relatório da missão da ONU apresenta algumas ponderações que impõem limites às estratégias de policiamento. O caso que exemplifica as necessidades desses limites impostos por uma segurança cidadã⁴²⁹ é a operação Complexo do Alemão em 2007, com base em duas situações: a) a relativização de direitos de parte da sociedade (que já convive com processos de exclusão de direitos) representa uma medida discriminatória com base na criminalização e que reforça estereótipos (Recomendação n. 78); b) o uso de autos de resistência⁴³⁰ é uma medida discriminatória institucionalizada na medida em que “oferece um cheque em branco às mortes por policiais” (Recomendação n. 85) sob o argumento de atingir pessoas suspeitas de crimes (Recomendação n. 77)⁴³¹ e de que estão a serviço de uma política de “atirar para matar”.⁴³²

É habitual a aposta em curso de capacitação de policiais como estratégia para combate à discriminação como prática de agentes do Estado, uma das propostas também do Pronasci;⁴³³ todavia, o relator foi direto em uma ação de curto prazo que não atinge a conduta individual de agentes de segurança, mas, antes, baseia-se nas diretrizes formais da segurança pública com observações sobre estratégias de policiamentos em favelas no País, que também encontra apoio nesse Programa.⁴³⁴

Em primeiro lugar, no próprio relatório de seguimento da missão há uma lista de dez operações policiais no Rio de Janeiro, de 2008 a 2010, que seguem um formato bélico, inclusive na linguagem.⁴³⁵ Embora o relator apenas destaque o número de pessoas mortas registradas nessas operações, é importante retornar às considerações apresentadas no

⁴²⁸ O relatório que Brasil enviou ao Conselho de Direitos Humanos para se submeter ao RPU também apresenta o programa com esse objetivo de orientar a prática policial (A/HRC/WG.6/1/BRA/1, par. 58).

⁴²⁹ Em termos gerais, a expressão segurança cidadã é usada para dar ênfase à incorporação da perspectiva dos direitos humanos em políticas de segurança pública, o que significa a proteção de todos os grupos sem discriminação. Sobre o assunto, ver OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 dez. 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57.

⁴³⁰ Em 2010, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados sobre violência também tratou do assunto e mencionou a análise de Asma Jahangir: “Quando a Dra. Asma esteve no Brasil, Deputado Marcelo, essa questão dos autos de resistência foi uma das questões que mais deixou chocada a Relatora da ONU. Ela disse: ‘Então, vocês encontraram um instrumento legal para justificar a licença para matar, para justificar o extermínio?’” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI Violência Urbana. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpiviol/notas/notas/NT111109.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2010).

⁴³¹ O contexto que justifica essas recomendações fora apresentado no Capítulo I.

⁴³² Sobre a política de “atirar para matar” ou “*target killing*”, ver observações de Philip Alston em E/CN.4/2006/53.

⁴³³ A/HRC/WG.6/1/BRA/1, par. 58.

⁴³⁴ A/HRC/WG.6/1/BRA/3, par. 44.

⁴³⁵ A/HRC/14/24.Add.4, par. 21-23.

Capítulo I no que diz respeito à maneira como a estigmatização de alguns grupos sociais acompanha a “legitimação” de execuções extrajudiciais. Com isso, o número de mortes em operações dessa natureza apenas diz sobre o direito à vida e à não discriminação, mas não informa sobre outros processos de discriminação que essas populações venham a encontrar posteriormente no exercício de outros direitos.

Em outubro de 2010, mais uma operação ganhou repercussão no País, segundo o modelo de “megaoperações” criticado pela Recomendação n. 78, a qual contou com o apoio da União para participação de blindados das Forças Armadas. Essa recomendação busca uma mudança no modelo de policiamento UPPs como política de “guerra”, bem como se preocupa em prevenir e apurar situações abusivas, que também chegaram ao conhecimento público por meio da imprensa⁴³⁶ e organizações de direitos humanos.⁴³⁷ Ressalte-se que essas situações não se distanciam das ações relatadas por Philip Alston – “morte em confronto”, ausência de procedimentos de investigação e tratamento violento com os moradores dessas áreas em função de um objetivo maior (“o combate ao tráfico de drogas”), a fim de justificar a necessidade de medidas dessa natureza,⁴³⁸ além de não informar sobre procedimentos preventivos, como o controle de uso de veículos blindados (Recomendação n. 79), uma das recomendações direcionadas às operações policiais que seguem o modelo de “grandes operações”.

Quanto aos autos de resistência, o relatório de seguimento fez uso do número de registros para demonstrar a permanência das mortes cometidas por agentes do Estado sob

⁴³⁶ Vídeos com depoimentos de moradores da Vila Cruzeiro e Complexo do Alemão. Ver KHODR, Carolina; MARIZ, Renata. RJ: Moradores da Vila Cruzeiro e do Alemão denunciam abusos dos policiais. *Correio Braziliense*, 29 nov. 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/12/01/interna_brasil,225596/rj-secretaria-de-seguranca-publica-vai-apurar-excessos-policiais.shtml>.

Acesso em: 03 dez. 2010. O *Profissão Repórter*, programa realizado pela rede Globo, mostra a rotina do Bope, a tropa de elite do Rio de Janeiro (PROFISSÃO REPÓRTER. Rio de Janeiro, programa exibido pela rede Globo em 21 dez. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/videos/profissao-reporter/v/bope-parte-1/1397390/#/repórteres>>. Acesso em: 23 dez. 2010).

⁴³⁷ Cf. JUSTIÇA GLOBAL. Manifestação pública de organizações de DH sobre Alemão e Vila Cruzeiro. Disponível em: <<http://global.org.br/programas/manifestacao-publica-de-organizacoes-de-dh-sobre-alemao-e-vila-cruzeiro>>. Acesso em: 23 dez. 2010; CARTA CAPITAL. Observatório de favelas> lógica de “guerra” é retrocesso, 27 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/observatorio-de-favelas-logica-de-guerra-e-retrocesso>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

⁴³⁸ As denúncias contra as operações são vistas como um comportamento isolado atribuído a “maus policiais” que podem manchar a história da corporação ou que notícias tentam “desmoralizar” a operação. A esse respeito, ver declarações do governador do Rio de Janeiro em GUIMARÃES, Marina. Cabral: operação será de longo prazo e denúncias serão apuradas com rigidez. *O Estado de S. Paulo*, 02 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,cabral-operacao-sera-de-longo-prazo-e-denuncias-serao-apuradas-com-rigidez,648563,0.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

essa “classificação”.⁴³⁹ O sub-registro das mortes relaciona-se também ao dever do Estado na investigação e responsabilização desses casos, mas Philip Alston, no relatório da missão, enfatiza a relação entre o sub-registro ser medida que “oferece um cheque em branco às mortes por policiais” (Recomendação n. 85) em situações que envolvem pessoas negras e moradores de favelas. Essa análise colabora com o entendimento de que a prática não se trata de medida individual ou isolada,⁴⁴⁰ e sim de medida “institucionalizada”, um mecanismo formal aceito pelo Estado, acionado a certas circunstâncias e “categorias” de pessoas.⁴⁴¹ Ademais, estruturas que não beneficiam a investigação e a responsabilização em casos de crimes cometidos por agentes estatais afastam-se da democracia, e a violência perpetrada por um indivíduo⁴⁴² passa a ser também uma violência institucional.⁴⁴³

O assunto que não é novo no debate interno está expresso no PNDH 3 – Eixo Orientador IV Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate a Violência –, embora relacionado ao objetivo de “fortalecimento dos mecanismos de controle do sistema de segurança e justiça” (objetivo estratégico I), a leitura do emprego da classificação “auto de resistência” ou “resistência seguida de morte” tem sido alvo de denúncias dos movimentos sociais e especialmente movimento negro,⁴⁴⁴ como exemplificam as audiências na Assembleia Legislativa de São Paulo e a CPI da Violência Urbana na Câmara dos

⁴³⁹ A/HRC/14/24/Ass.4, par. 12-18.

⁴⁴⁰ O assassinato de um civil por um agente do Estado poderia ser visto como um evento individual se a própria instituição desenvolvesse mecanismos de aspiração dos fatos e responsabilização dos envolvidos, separando, assim, “mau comportamento” do grupo. Como visto no Capítulo I, trata-se de um padrão das instituições, na medida em que ações individuais são toleradas ou incentivadas. Um critério importante para separar a responsabilidade individual da responsabilidade institucional é conhecer os procedimentos em que “comportamentos individuais” recebem em todas as ocorrências, o que inclui morte de pessoas negras e moradores de favelas, na medida em que o padrão de responsabilização dos perpetradores muda quando a vítima é pessoa de classe média, conforme os relatos também indicados no Capítulo I. Assim, novamente, a relação entre democracia e direitos humanos é um parâmetro importante em se avaliar as instituições nacionais.

⁴⁴¹ Sobre racismo institucional e discriminação, ver WIEVIORKA, Michel. *O racismo, uma introdução*. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 29.

⁴⁴² Em audiência pública sobre o assunto em São Paulo, foram registrados os seguintes comentários: “‘Aprendemos na Academia de Polícia, com brincadeiras, a revistar negros’. Ainda assim, o representante do Comando Geral da PM, presente na audiência, coronel Luiz de Castro Jr., baseou toda a sua argumentação de defesa do trabalho da corporação na individualização dos crimes cometidos por policiais. ‘Esses casos são individualizados. A PM está aberta a apurações’. A fala do coronel, diretor de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da PM paulista aumentou a indignação dos presentes” (PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). Em audiência pública sobre violência policial, movimentos repudiam individualização de crimes. Disponível em: <<http://psol50.org.br/blog/2010/06/10/em-audiencia-publica-sobre-violencia-policial-movimentos-repudiam-individualizacao-de-crimes/>>. Acesso em: 15 dez. 2010).

⁴⁴³ LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. *Justicia para la dignidad...*, cit., p. 194-195.

⁴⁴⁴ Cf. BENVENUTI, Patrícia. Entidades denunciam extermínio da juventude negra. *Brasil de Fato*, 08 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/1737>>. Acesso em: 05 out. 2010.

Deputados,⁴⁴⁵ em 2009 e 2010.

Práticas racistas por agentes da segurança pública é uma conexão apresentada em três casos contra o Brasil na Comissão Interamericana, conforme exposto no capítulo anterior, com dois casos relacionados a assassinatos e racismos – Caso Wallace e Caso Jailton Neri – e outro a racismo como prática das instituições que trabalham com o acesso à justiça – Caso Simone Diniz na CIDH. Estes dois últimos são avaliados como “cumprimento parcial”, conforme relatório anual de 2009,⁴⁴⁶ provavelmente em função do pagamento de reparação pecuniária, uma vez que a CIDH não expõe qualquer informação do Estado brasileiro sobre medida que atinja a estrutura das instituições policiais. Contudo, vale acrescentar a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial em julho de 2010 (Lei n. 12.288/2010), que reconhece expressamente, em seu art. 53, a necessidade de medida para responder à violência policial que incide sobre a população negra, bem como a discriminação no acesso à justiça (art. 4º, VII).

Apesar deste novo instrumento a favor da igualdade racial, mecanismos como “auto de resistência” ou a divisão das polícias (Recomendação n. 80) – também presente no PNDH desde sua segunda versão em 2002 – são vistos como uma das heranças da ditadura militar, o que importa em reformas mais amplas que buscam a conciliação entre um modelo coerente com a Constituição de 1988 e, assim, com a democracia e os direitos humanos.⁴⁴⁷ A competência da Justiça Militar, presentes nos casos contra o Brasil no Sistema Interamericano e nas recomendações da ONU, também são vistas como parte dessa relação entre democracia e direitos humanos.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Ver CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI Violência Urbana, *cit.* A CIDH também se pronunciou sobre o racismo no Caso Simone Diniz e declarou: “107. A Comissão chama a atenção do governo brasileiro que a omissão das autoridades públicas em efetuar diligente e adequada persecução criminal de autores de discriminação racial e racismo cria o risco de produzir não somente um racismo institucional, onde o Poder Judiciário é visto pela comunidade afrodescendente como um poder racista, como também resulta grave pelo impacto que tem sobre a sociedade na medida em que a impunidade estimula a prática do racismo” (Caso n. 12.001, Relatório n. 66/2006).

⁴⁴⁶ Relatório mais recente em dezembro de 2010.

⁴⁴⁷ Cf. GARRETÓN, Manuel Antonio. Os direitos humanos nos processos de democratização, *cit.*, p. 73 e ss. Para mais informações sobre a análise apresentada pelos pesquisadores Marcelo Paixão e Vilma Reis em audiência pública sobre violência policial, ver CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI Violência Urbana, *cit.*

⁴⁴⁸ Três situações se destacam como “entrave” institucional à democracia: os autos de resistência ou classificações afins; a divisão entre polícia militar e civil; a competência da Justiça Militar. Trata-se de situações que não estão apenas presentes nas recomendações da Relatoria sobre execuções sumárias e demandam reformas de ordem mais ampla e nacional. Com isso, a avaliação do crescimento de registros de auto de resistência apresentada no relatório de seguimento de Philip Alston pode ser vista como um critério fraco diante da dimensão desse desafio.

b) Fortalecimento da garantia e proteção judicial

Enquanto a competência para julgar crimes cometidos contra civis continua delegada à Justiça Militar, com exceção de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais (Lei n. 9.299/96), o Brasil dispõe de instituições públicas que podem atuar no controle da atividade policial ou, ainda, na responsabilização dos envolvidos no âmbito criminal ou administrativo. Com isso, as instituições e ouvidorias (Recomendação n. 90),⁴⁴⁹ corregedorias (Recomendação n. 86) e Ministério Público (Recomendação n. 95) são objeto de recomendações que visam aprimorar a prestação judicial e a prevenção das execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais na medida em que atingem a impunidade desses crimes. As recomendações além de referendar a importância do fortalecimento das atividades dessas instituições, indicam ações específicas para a responsabilização dos agentes estatais, assim sendo, estas instituições podem ser compreendidas como “caminhos” para se assegurar o direito à garantia e à proteção judicial em crimes perpetrados por agentes do Estado.

Essas medidas específicas vão desde a Corregedoria tornar públicas as informações sobre abusos de policiais (Recomendação n. 88) até o afastamento dos policiais investigados (Recomendação n. 88), medida avaliada como de curto prazo pelo Programa Nacional de Direitos Humanos desde sua primeira edição em 1996. Até o presente momento, não existe legislação prevendo o afastamento de policial da corporação, trata-se de garantia constitucional, mas os regulamentos estaduais sobre o funcionamento da Polícia geralmente preveem o afastamento do policial até o final do procedimento, sendo possível a determinação do afastamento desse agente público por iniciativa da própria Corregedoria, a pedido do Secretário de Segurança Pública ou do Ministério Público.⁴⁵⁰ Embora se tenha notícia de alguns casos de afastamento de policiais, as condições em que se desenvolvem a investigação ou que afirme a independência institucional das

⁴⁴⁹ MARTINS, Rodrigo. Controle externo, só de fachada. *Carta Capital*, 18 nov. 2010. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/destaques_carta_capital/controlado-externo-so-de-fachada-2>. Acesso em: 19 nov. 2010.

⁴⁵⁰ Para saber os critérios utilizados pelas Corregedorias para o afastamento, uma pesquisa mais apurada sobre os procedimentos administrativos seria um critério mais seguro, além de casos que ganham repercussão social. O governo brasileiro admite a fragilidade do controle da atividade policial e, além de reconhecer a importância do Ministério Público neste papel, por não estar subordinado aos três poderes da República, relatou à ONU detalhes sobre o programa que busca fortalecer as Ouvidorias de Polícia em cooperação com a União Europeia (Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia). Cf. CAT/C/39/2, pars. 345-350; CCPR/BRA/CO/Add.1, pars. 46-49.

Corregedorias não são conhecidas;⁴⁵¹ ainda assim, não se pode mencionar um padrão, mesmo que já se admita que mudanças tenham ocorrido nos últimos anos.⁴⁵²

A independência dos serviços médicos-legais (Recomendação n. 93) também é um ponto comum para o fortalecimento da investigação de crimes e responsabilização dos perpetradores,⁴⁵³ além da dificuldade em preservar o local do crime e o corpo da vítima (Recomendações ns. 91 e 92), com a prática de “falsos socorros” – quando a vítima é levada morta ao hospital, alterando a cena do crime, por exemplo.⁴⁵⁴

A operação na Vila Cruzeiro e Complexo do Alemão, em novembro de 2010, coloca o assunto como atual, na medida em que não se conhece o número preciso de pessoas mortas ou as condições dessas mortes, uma das principais denúncias de organizações de direitos humanos que visitaram o local e contam com o testemunho dos moradores das áreas sobre as práticas dos policiais na localidade.⁴⁵⁵ Dependendo das circunstâncias, são criadas comissões independentes, como ocorreu na operação do Complexo do Alemão em 2007, o que tem sido a ferramenta mais ágil para garantir a coleta de provas periciais em casos de grande repercussão no País.⁴⁵⁶

O relatório de seguimento avaliou como parcialmente implementada a recomendação que dirige ao MP a importância em conduzir investigações sobre a legalidade das mortes cometidas por policiais (controle externo da Polícia, Recomendação n. 95, c), ao considerar que o debate legal sobre a competência de investigação do MP foi

⁴⁵¹ Em entrevista realizada pela HRW, em 2009, com as Corregedorias no RJ e SP, estas discorreram sobre a necessidade de planos de carreiras seguros aos policiais que desenvolvem essa atividade (Recomendação n. 87, a, de Philip Alston). Cf. HUMAN RIGHTS WATCH. Força letal: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo, dez. 2009, p. 100 e ss. O governo brasileiro respondeu ao Comitê contra a Tortura da ONU que a Senasp já recomenda internamente o afastamento dos acusados Cf. CAT/C/39/2, par. 332.

⁴⁵² HUMAN RIGHTS WATCH. Força letal..., *cit.*, p. 103.

⁴⁵³ Cada Estado possui uma estrutura organizacional própria para os órgãos da perícia oficial. Alguns institutos encontram-se subordinados administrativamente ao Chefe da Polícia Civil ou ao Secretário de Segurança Pública e até mesmo ao Governador, em uma demonstração clara de inexistência de uniformidade em âmbito nacional. A consequência da subordinação do IML às secretarias de Segurança Pública vai da interferência policial na produção do laudo até o fato de atingir recursos financeiros, o que, na prática, leva ao prejuízo da estrutura física à capacitação dos funcionários.

⁴⁵⁴ Sobre o assunto ver BARCELLOS, Caco. *Rota 66*; e HUMAN RIGHTS WATCH. Força letal..., *cit.*, p. 58-66.

⁴⁵⁵ CARTA CAPITAL. O saldo da ação policial nas favelas cariocas, 21 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-saldo-da-acao-policial-nas-favelas-cariocas>>. Acesso em: 21 dez. 2010.

⁴⁵⁶ Os Casos Carandiru e Eldorado dos Carajás conseguiram obter estatuto de execuções sumárias graças a comissões independentes, o que também aconteceu com as mortes de maio de 2006 em São Paulo.

reafirmado com a decisão do Supremo Tribunal Federal,⁴⁵⁷ e a iniciativa de criação de Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (Gecep) com ações direcionadas a supostas “resistências seguida de morte”; contudo, ainda necessita de medidas que garantam a segurança e a independência dessas atividades.⁴⁵⁸

Diante das dificuldades na investigação policial sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, um mecanismo interno acionado, na busca pela investigação e responsabilização, de maneira secundária, são as Comissões Parlamentares de Inquérito, que podem ser constituídas pelo Poder Legislativo, como aconteceu sobre Grupos de Extermínio no Nordeste (2004), em âmbito federal, com a CPI sobre milícias no Rio de Janeiro (2008) e, em fase de conclusão, a CPI sobre Violência Urbana (2010). Entretanto, o caráter secundário dessas investigações justifica-se pelo fato de que não exclui o papel das instituições policiais e, assim, não substitui “unidades especializadas na investigação e julgamento de policiais envolvidos em milícias e grupos de extermínio”, conforme indicou a Recomendação n. 82, sobre envolvimento de policiais em crime organizado, principalmente por seu caráter temporal e pontual, embora produzam informações de utilidade capazes de fundamentar o indiciamento dos acusados pelo MP, como se indicou no relatório de seguimento em casos sobre milícias no Rio de Janeiro.⁴⁵⁹

Conforme apresentado no capítulo anterior, o direito à garantia e à proteção judicial, que inclui direitos judiciais e o devido processo legal, é um dos fundamentos mais comuns contra o Estado brasileiro no Sistema Interamericano e objeto de recomendações da ONU tanto do sistema convencional como extraconvencional. No âmbito internacional, a avaliação de ações do Estado brasileiro não diferencia competência federal e estadual, pois a responsabilidade em Estados federados recai sobre a União. Essa diferença de

⁴⁵⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ministério Público tem poder de investigação, diz Segunda Turma. Notícias STF, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=104441>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

⁴⁵⁸ Sobre as dificuldades do MP nas investigações, ver entrevistas realizadas pela HRW em HUMAN RIGHTS WATCH. Força letal..., *cit.*, p. 112-116, bem como observações no relatório de seguimento de Philip Alston (A/HRC/14/24/Add.4, pars. 47-49). Além disso, conferir entrevista com Ouvidor da Polícia de São Paulo em DANTAS, Luiz Gonzaga. Força transparente. *Carta Capital*, 24 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/forca-transparente>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

⁴⁵⁹ A/HRC/14/24/Add.4, pars. 25-29. Importante observar que o grupos especiais do MP que existem no Rio de Janeiro e São Paulo são iniciativas a serem aprimoradas e que encontram as mesmas dificuldades de outras instituições, tais como recursos financeiros e fragilidade de prova pericial. Cf. HUMAN RIGHTS WATCH. Força letal..., *cit.*, p. 124-127; O Conselho Nacional do Ministério Público inclui em seu planejamento institucional as observações da HRW, ONU e PNDH3, em 2010. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/legislacao/documentos/documentos-de-referencia/Plano%20de%20trabalho%20do%20CNMP%20na%20ENASP.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

atuação interna é um dos argumentos mais comuns do Estado brasileiro ao se reportar aos organismos internacionais de direitos humanos; todavia, foi desenvolvido um mecanismo interno em que se desloca a competência estadual para federal – quem responde internacionalmente por violações de direitos humanos – em determinados casos, o que se conhece por “federalização de crimes contra os direitos humanos”.

Além desse elemento da responsabilidade do Estado brasileiro justificar o estabelecimento do mecanismo, a sua aplicação está condicionada à avaliação das condições dos Estados federados em investigar e responsabilizar os envolvidos em graves violações de direitos humanos. O primeiro pedido de deslocamento foi para o Caso Dorothy Stang, indeferido em 2005, e o segundo foi o Caso Manoel Mattos,⁴⁶⁰ deferido em outubro de 2010, mais de um ano e meio depois do assassinato, que ocorreu em janeiro de 2009.⁴⁶¹

c) A proteção de pessoas

Embora as ações que busquem fortalecer a garantia e a proteção judicial também possam influenciar em condições mais seguras às testemunhas e vítimas, Philip Alston apresentou ações especializadas para o Programa de Proteção de Testemunhas (Provita) que atingem os recursos destinados ao programa e ainda avaliação de sua gestão (Recomendação n. 94) – ressalte-se que a mesma recomendação foi feita também por Hina Jilani sobre o programa de defensores de direitos humanos. Contudo, a recomendação de Philip Alston foi a respeito da proteção de testemunhas, no que tange ao treinamento dos policiais, o que foi avaliado pela ONU como parcialmente implementado no Brasil.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Incidente de Deslocamento de Competência, Processo n. 0121262-13-2009.3.00.0000, STJ.

⁴⁶¹ MPF. PGR consegue federalização do caso Manoel Mattos, 27 out. 2010. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/pgr-consegue-federalizacao-do-caso-manoel-mattos>. Acesso em: 27 out. 2010.

⁴⁶² Importante observar que, quanto mais especializada a ação indicada por uma recomendação, ao mesmo tempo em que beneficia o trabalho interno e facilita a avaliação da implementação das recomendações com indicadores mensuráveis e específicos, a possibilidade de sua realização em considerar apenas o tempo da apresentação do relatório, sem prazos estabelecidos, torna a avaliação da recomendação como “parcial” ou “ainda não implementada (como consta no relatório de seguimento) uma avaliação que não apresenta as condições nacionais reais de sua realização. Essa tarefa poderia se realizar pelas instituições nacionais com base em um plano de seguimento das recomendações, o que permitiria também fortalecer a avaliação sobre as questões de direitos humanos; do contrário, toda avaliação se vincula ao prazo do relatório da missão (agosto de 2008) ao relatório de seguimento (junho de 2010). Essa observação se aplica apenas à ação especializada, e não a objetivos a serem alcançados.

Além disso, houve recomendações que buscavam a proteção de pessoas sob custódia do Estado com ações específicas sobre fiscalização das unidades carcerárias pelo Judiciário (Recomendação n. 98), bem como ações para prevenir o controle de facções e a violência favorecida pela superlotação (Recomendação n. 99). Embora sejam medidas específicas no relatório da missão, o que ressalta a situação de insegurança que os presídios brasileiros oferecem, Philip Alston enfatizou em seu relatório de seguimento as denúncias sobre superlotação e violência que são conhecidas nacional e internacionalmente, por exemplo, o Caso Urso Branco em Rondônia. Esse caso está sob pedido de intervenção federal e recebeu resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos,⁴⁶³ além de outros casos semelhantes que buscaram medida acautelatória no Sistema Interamericano – o seu cumprimento é um indicador útil à ONU para avaliar as ameaças aos direitos das pessoas sob custódia do Estado, segundo o objetivo de proteção de pessoas e, assim, de prevenção de mortes nesse âmbito.⁴⁶⁴

3. MISSÃO DA ONU NO BRASIL: PRÁTICA E POSSIBILIDADES

Em estudo sobre o compromisso brasileiro com os direitos humanos na Comissão de Direitos Humanos, foram apresentadas duas entrevistas relevantes sobre o Brasil e as missões dos Relatores da ONU, com dois ex-Secretários de Direitos Humanos, que merecem ser consideradas. A primeira, com Gilberto Saboia, traz os seguintes aspectos:⁴⁶⁵

Acho que a presença dos relatores no Brasil quase sempre resulta em benefício para os processos internos, que sempre são conturbados. Uma de minhas primeiras tarefas como SEDH foi preparar a visita do relator especial contra a tortura Nigel Rodley (hoje Sir Nigel). Demos ordem de assegurar-lhe total acesso a qualquer lugar de detenção, sem aviso prévio. Ele foi recebido pelo presidente e por várias outras autoridades. Localizou instrumentos de tortura escondidos em locais de detenção de adolescentes, entrevistou prisioneiros torturados e fez um relatório crítico destes métodos, mas muito elogioso da atitude do governo brasileiro e esperançoso quanto às melhorias (...). No Brasil, estas experiências

⁴⁶³ A/HRC/14/24/Add.4, par. 40-44.

⁴⁶⁴ A diferença entre ação a ser avaliada e objetivo avaliado permite essa abrangência segundo o objetivo do Sistema Internacional dos Direitos Humanos: a proteção da pessoa humana, como se explicou nesta seção sobre efetividade do sistema.

⁴⁶⁵ BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos...*, cit., p. 182.

despertam forças que depois atuam no plano interno.

E a segunda com Paulo Sérgio Pinheiro:⁴⁶⁶

Desde a volta à democracia e na minha efêmera passagem pelo governo, os relatórios dos relatores e visitas foram essenciais para fortalecer políticas de Estado do Governo Federal. Por isso, o presidente Fernando Henrique Cardoso, por sugestão minha, fez o *standing invitation*, aliás, sem pestenejar. As visitas foram também muito pedagógicas para os governos estaduais. As recomendações dos relatores tiveram seguimento nos Estados e no Governo Federal. Acho que muito progresso se fez (por exemplo, na luta contra a tortura e o das execuções sumárias) graças às visitas dos relatores.

Essas entrevistas, embora avaliem positivamente a importância dos relatores, limitam-se a indicar o impacto político em pautar alguns temas na imprensa ou no diálogo com as autoridades brasileiras; aspectos que fortalecem o trabalho em favor dos direitos humanos no âmbito nacional, sem, contudo, discorrer sobre a implementação direta das recomendações.⁴⁶⁷ Nesse mesmo sentido, responderam representantes de organizações de direitos humanos quando entrevistados.

Um dos relatores da ONU, que também esteve no Brasil em 2000, prestou as seguintes declarações em entrevistas sobre o impacto dos procedimentos especiais:⁴⁶⁸

Chega a famílias a informação de que alguém de fora está investigando ou apelando ao governo. Ocasionalmente, o prisioneiro fica sabendo disso também. E acredito que, de algum modo, o pinga-pinga de solicitações externas para que um governo faça algo ou impeça coisas como a tortura vai surtir efeito (...). Não é a ONU que pode mudar as coisas diretamente. São os grupos do próprio país. O monitoramento internacional dá a essas forças, tanto governamentais quanto não governamentais, algum apoio.

⁴⁶⁶ BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos...*, cit., p. 183.

⁴⁶⁷ Sobre o uso do Sistema Internacional de Direitos Humanos pelas organizações de direitos humanos no Brasil e suas expectativas, ver SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 4, n. 7, p. 20 e ss., 2007.

⁴⁶⁸ RODLEY, Nigel. The world is watching: a survey of human rights law. *The Economist*, 5 dez. 1998, apud DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009. p. 156.

De fato, esse impacto na agenda nacional pode ser visto como o objetivo principal da missão da ONU, uma vez que o método de visita (*fact-finding*), conforme se mencionou anteriormente, não atinge casos individuais, mas medidas de maior amplitude, relacionadas a políticas de Estado.⁴⁶⁹ A missão também constitui o início da cooperação entre o Estado e os mecanismos da ONU sobre determinado tema,⁴⁷⁰ bem como de um processo “catalisador” de propostas,⁴⁷¹ diante das próprias limitações desse procedimento, como curto tempo ou limite real em “descobrir fatos” (*fact-finding*), ser substituído pela tarefa em coletar algumas demandas mediante uma classificação, uma das avaliações de Philip Alston após concluir seu segundo mandato na Relatoria em 2010.

Embora não se conheça muito sobre o impacto dos relatórios da ONU ou de relatórios semelhantes sobre direitos humanos realizados por organizações não governamentais, a sua “utilidade” pode incluir desde a documentação de violações de direitos humanos,⁴⁷² passíveis de ser enviadas a outras instâncias nacionais ou internacionais para contextualizar a prática das execuções sumárias no Brasil, ou trazer especificidades de determinada localidade mencionada pelo relatório – como as características de crimes cometidos por milícias ou conflitos no campo, ou, ainda, fortalecer o debate interno em mecanismos nacionais como Comissões Parlamentares de Inquérito ou planejamento em direitos humanos, a exemplo a construção do PNDH 3.⁴⁷³

Nesse ponto, o convite formal e o apoio do Estado brasileiro inserem esse debate no âmbito interno e afirmam a importância do papel desse mecanismo da ONU na avaliação das políticas de direitos humanos, o que nem sempre representa uma crítica, mas pode ser um reconhecimento de políticas de Estado a serem usadas de maneira positiva no âmbito interno,⁴⁷⁴ por exemplo, quando um programa ou instituição recebe o reconhecimento de seu desempenho no relatório da ONU, essa avaliação pode favorecer a “negociação” sobre

⁴⁶⁹ Ver ALSTON, Philip. The challenges of responding..., *cit.*; E/CN.4/2006/53/ Add.2, par 8.

⁴⁷⁰ NOWAK, Manfred. Fact-finding on torture and Ill-Treatment and conditions of detention, *cit.*, p. 118.

⁴⁷¹ ALSTON, Philip. The challenges of responding..., *cit.*, p. 356.

⁴⁷² MALLINDER, Louise. Law, politica and fact-finding: assessing the impact of Human Rights Reports. *Journal of Human Rights Practice*, New York, n. 1, v. 2, p. 173, Nov. 2010.

⁴⁷³ Alguns assuntos, como controle externo da Polícia, são amplos e dentro de um debate sem consenso. Isso também se passa em relação às “grandes operações policiais”. Quando esses elementos ganham visibilidade na análise de um especialista da ONU, o debate interno ganha uma força política que se inclui na atuação estratégica das organizações de direitos humanos e ainda auxilia a “identificar” os discursos que se baseiam em direitos humanos de maneira retórica, na medida em que essas recomendações levantam critérios às ações estatais, como a não discriminação, por exemplo.

¹⁵⁵ LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*, *cit.*, p. 93.

seu financiamento, aprimoramento ou ressaltar a importância de sua manutenção.

Além do impacto nacional, a avaliação da situação brasileira pode vir a favorecer propostas no âmbito global, tendo em vista que a Relatoria apresenta considerações temáticas à ONU com a finalidade de prevenir as execuções sumárias no mundo; um exemplo está no último relatório sobre grupos de extermínio ou justiceiros (“vigilante killing”) da Assembleia-Geral da ONU, de 2009, no qual são levantadas as peculiaridades da perspectiva regional para o documento.⁴⁷⁵ Essas informações são potencialmente capazes de gerar debates de responsabilidade global e dar o impulso para a criação de novos tratados ou instituições.⁴⁷⁶

Por fim, para que o uso das recomendações possa se dar também no sentido de impulsionar políticas, e não apenas apoiar o debate interno, as instituições nacionais precisam se apropriar desse conteúdo para, assim, indicar de maneira mais especializada, o que inclui metas e prazos, as recomendações a serem priorizadas ou que já estejam em pauta – fase posterior ao conhecimento de seu conteúdo. Com isso, o Conselho Nacional do Ministério Público, como membro de grupo de trabalho sobre investigação de crimes de homicídio ENASP – Estratégia Nacional de Justiça (articulação transversal entre instituições de Segurança e Justiça)⁴⁷⁷ –, ao trabalhar na construção de um plano de ação para investigação eficaz de homicídios, relacionou as recomendações de Philip Alston à competência do ENASP na implementação interna sobre essas recomendações e problemas de persecução penal dos crimes de homicídio – exemplo de uso do relatório da missão como uma ferramenta adicional aos objetivos que já existem para essas instituições estatais.

⁴⁷⁵ A/64/187, par. 21.

⁴⁷⁶ Cf. O'DONNELL. Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos...*, *cit.*, p. 54.

⁴⁷⁷ “A ENASP reunirá representantes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública e privada, da Defensoria Pública, em âmbito federal e estadual, e será coordenada por um Gabinete de Gestão Integrada, composto por representantes do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, funcionando a Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, como sua Secretaria Executiva” (Carta de constituição do grupo em fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/enasp/plano-de-trabalho-do-grupo-de-persecucao-penal.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010).)

CORRELAÇÃO ENTRE PROBLEMAS DA PERSECUÇÃO PENAL DOS CRIMES DE HOMICÍDIO E AS RECOMENDAÇÕES DA ONU	
PROBLEMA	RECOMENDAÇÃO DA ONU⁴⁷⁸
Implantação de política disciplinar e de persecução criminal de tolerância zero nos casos de uso excessivo da força ou de execuções de suspeitos.	Recomendação n. 01 [Recomendação n. 77]
Implantação de sistemas de gravação em vídeo nas viaturas da PM e da Guarda Municipal e acompanhamento destas por GPS.	Recomendação n. 03 [Recomendação n. 79]
Liberação de verbas federais destinadas à segurança pública apenas aos Estados que cumprirem as metas de redução dos casos de execuções sumárias.	Recomendação n. 05 [Recomendação n. 81]
Proibição de “bicos” policiais, considerada ainda a PEC 30.	Recomendação n. 07 [Recomendação n. 83]
Controle rigoroso do uso de armas de fogo e munições por policiais e guardas municipais.	Recomendação n. 08 [Recomendação n. 84]
Controle rigoroso dos autos de resistência de que resultem mortes.	Recomendação n. 09 [Recomendação n. 85]
Criação da carreira separada para as corregedorias de Polícia.	Recomendação n. 11, letra ‘a’ [Recomendação n. 87]
Afastamento imediato de policiais e guardas municipais das ruas quando suspeitos de participação em execuções.	Recomendação n. 13 [Recomendação n. 89]
Fortalecimento das ouvidorias policiais.	Recomendação n. 14 [Recomendação n. 90]
Cumprimento do CPP no tocante à obrigação de preservação imediata dos locais de crime (Polícia Militar e Guarda Municipal).	Recomendação n. 15 [Recomendação n. 91]
Buscar apoio dos Conselhos Federais de Medicina e Enfermagem, bem como dos gestores de saúde, para acabar com a subnotificação de mortes violentas, por meio de comunicações diretas ao Ministério Público.	Recomendação n. 16 [Recomendação n. 92]
Criação de institutos de criminalística e medicina legal independentes.	Recomendação n. 17 [Recomendação n. 93]

⁴⁷⁸ Entre colchetes, acrescenta-se a numeração do parágrafo da recomendação, uma vez que se utiliza a ordem de recomendação, e não a numeração do documento original.

Aperfeiçoamento da investigação direta pelo Ministério Público e criação de rotina no MP para investigação de mortes supostamente causadas por policiais.	Recomendação n. 19, letras ‘b’ e ‘c’ [Recomendação n. 95, letras ‘b’ e ‘c’]
Tornar imprescritíveis os crimes dolosos contra a vida.	Recomendação n. 20 [Recomendação n. 96]
Interpretação adequada do princípio da presunção de inocência, de acordo com o direito comparado e o direito internacional.	Recomendação n. 21 [Recomendação n. 97]
Priorização, pelo Judiciário, da tramitação e julgamento das ações penais por crimes de homicídio.	Recomendação n. 22 (relativamente correlata) [Recomendação n. 98]

Fonte: Plano de Trabalho inicial do ENASP elaborado pelo CNMP em 2010. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/enasp/carta-de-constituicao-da-enasp>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

Embora o relatório de Philip Alston classifique as recomendações também segundo as organizações beneficiadas das medidas indicadas, a competência em implementar a medida não é definida,⁴⁷⁹ uma vez que fica a cargo da discussão interna o que um plano de seguimento poderia favorecer; contudo, algumas das recomendações da ONU já estão no PNDH, que também atribui competência tanto para a realização da política em direitos humanos, quanto para a segurança pública ou publicidade de recomendações internacionais. Dessa maneira, as recomendações serão importantes no fortalecimento de mecanismos que já existem, o que implica conhecer e se apropriar de seu valor estratégico por parte dos sujeitos envolvidos na ação recomendada e das organizações da sociedade civil, desafio a ser assumido e superado no plano interno.

⁴⁷⁹ O projeto do Portal Monitoramento em Direitos Humanos Internacionais disponibiliza uma avaliação das recomendações segundo a competência de sua execução. Disponível em: <www.monitoramentodhi.org>. Acesso em: 22 abr. 2010.

CONCLUSÕES

Essa pesquisa ao se propor estudar a efetividade das recomendações da ONU, chegou a uma série de considerações sobre a prática de execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais e recomendações internacionais sobre esse tema, além de tecer reflexões a respeito do valor e impacto do trabalho das Relatorias da ONU no Brasil.

1. Complexas características das execuções sumárias

Mortes cometidas por agentes do Estado e grupos de extermínio estão descritas no relatório da missão da ONU no Brasil, bem como em outros documentos nacionais e internacionais, de fontes governamentais e da sociedade civil, que não estão dissociadas das recomendações de Philip Alston ao Brasil. Assim, essas recomendações da Relatoria da ONU, salvo algumas exceções, não podem ser tratadas como novas observações ao Estado brasileiro. O contexto informa sobre questões de fundo que fundamentam as recomendações e a sua implementação no plano interno, permitindo que a mesma situação seja avaliada por outros mandatos de Relatorias Especiais da ONU ou outros órgãos do sistema regional ou global.

A prática de execuções sumárias não se restringe ao direito à vida. A prevenção dessas mortes implica a investigação dos fatos e a responsabilização dos perpetradores, elementos que formam o direito à garantia e à prestação judicial. O Brasil, formalmente, por meio de parâmetros internacionais e normas nacionais, delimita as circunstâncias do uso da força pelos agentes do Estado e, assim, também rechaça as execuções extralegis. Todavia, esses parâmetros são “flexibilizados” de acordo com o perfil da vítima ou com os objetivos que se propõe atingir (combate ao tráfico de drogas), conforme é possível depreender das ações policiais, a exemplo da operação Complexo do Alemão em 2007, presente no relatório da missão de Philip Alston.

Com base nessas informações, foi possível agrupar as execuções extrajudiciais segundo três características que se relacionam com o perfil das vítimas e questões de fundo: (1) morte para favorecer um direito sob disputa, como assassinatos que marcam os conflitos agroambientais, a exemplo das mortes de camponeses, indígenas e comunidades tradicionais; (2) morte subsequente a outra violação de direitos humanos, em que o

assassinato busca atingir a investigação e a responsabilização dos acusados em determinado crime, como acontece com as mortes de defensores de direitos humanos e testemunhas; e (3) mortes que representam a negação do direito à vida sob o fundamento de que atingem pessoas menos “dignas” por serem “indesejáveis” na sociedade (moradores de favelas, meninos e meninas de rua, negros, condenados por crime). Os grupos e as pessoas identificados nas situações 1 e 2 também podem encontrar processos de estigmatização e criminalização – por serem consideradas “indesejáveis” – que poderiam “justificar” suas mortes sob o argumento de serem “menos humanos” apresentada na situação 3.

2. Discursos e “legitimidade” da violência

A operação Complexo do Alemão também exemplifica um modelo de policiamento. Uma das observações de Philip Alston toca o uso de estrutura bélica em operações policiais e o discurso da “guerra contra o crime”. Essa retórica da guerra é útil para “justificar” mortes de pessoas em “confronto”, determinar limites jurídicos que se fundamentam na necessidade, além de permitir a “exceção” dos padrões de direitos humanos e estabelecer que apenas “o adversário” está fora da lei. É importante caracterizar ações violentas em “guerra” para atribuir às ações ilegais um caráter de exceção aceitável pelas circunstâncias. O assunto toma dimensões inéditas na medida em que faz parte de uma política de Estado e não configura um excesso ou uma conduta individual transgressora.

Em novembro de 2010, uma operação semelhante, porém com o apoio das forças armadas, ganhou repercussão maior do que aquela de 2007 e reforçou um discurso de “guerra contra o crime”, além de defender a “necessidade” de se suprir direitos de moradores daquela localidade ou de “atirar primeiro e perguntar depois”. Ressalte-se que a cobertura da imprensa foi ampla, reproduzindo a “retórica” da guerra e o confronto entre bem e o mal, o que é usado como base para garantir “o apoio da sociedade” às operações.

2.1 O direito à informação e à opinião pública

A operação policial em 2007, bem como as novas investidas em 2010 na Vila Cruzeiro e novamente no Complexo do Alemão, reforçam a necessidade de se analisar outras situações a sustentar o pensar e o agir em questões de direitos humanos, tal como

Hannah Arendt sustentou acerca da formação da opinião pública e os “estranhos consensos” que se formam em torno das ações do Estado, principalmente quando se conhece apenas uma perspectiva das situações que se busca legitimar. Nesse ponto, quando a imprensa também assume o discurso da “guerra” ao apresentar a informação, qualquer morte é logo compreendida como confronto, “morte do inimigo”, e não se levantam as circunstâncias legais do uso da força por agentes do Estado ou a investigação dessas mortes. As execuções se tornam um crime ainda mais invisível e existe o risco de fortalecer a “estigmatização” de pessoas e contribuir para uma opinião pública aquém dos parâmetros de direitos humanos.

O papel desempenhado pela imprensa em crimes contra os direitos humanos é importante para informar os fatos ao público e, assim, permitir e estimular o cidadão a “dialogar” com a realidade com base no direito à informação.

Dessa maneira, as execuções extraleais também dependem da compreensão do próprio conceito de direitos humanos e de quem são seus titulares. Nessa indagação, os parâmetros de direitos humanos – leis, tratados e também recomendações da ONU – desempenham um papel no sentido de impor limites às ações estatais. Em tese, esses parâmetros são vigentes mesmo quando o “propósito” da maioria da população é diverso; assim, uma pessoa ou grupo – pelas características que possa apresentar como aparência física ou local de residência – não dependeria da caridade da maioria para sobreviver ou usufruir de outros direitos.

2.2 O Complexo do Alemão: características importantes da violência institucional

As circunstâncias da morte têm sido desprezadas quando se fundamenta o uso da força pelas características da vítima, sobretudo quando são observadas diferenças raciais ou de classe social, uma das principais avaliações dos Relatores da ONU sobre o Brasil. Nessa “avaliação”, a criminalização de pessoas, grupos ou território é um elemento importante ao se tratar as execuções sumárias dentro de um contexto em que nem todos são considerados “dignos” de direitos. Essa “avaliação” não pode ser vista de maneira isolada e excepcional, quando se conhece ferramentas que institucionalizam a morte por características da vítima, como os autos de resistência.

Uma das principais críticas do relator da ONU foi em relação ao auto de resistência, que ele considera ser “um cheque em branco” à Polícia, ao ouvir pessoalmente das

autoridades brasileiras a justificativa de que as pessoas mortas na operação policial no Complexo do Alemão apresentavam antecedentes criminais.

Quando existem “critérios” (pré)determinados no sentido de que algumas pessoas podem morrer de acordo com o que elas são (negros, pobres, nordestinos, desempregados – “pessoas indesejáveis”), estamos diante de práticas racistas incompatíveis com os direitos humanos.

Quando existem processos que alcançam a fase de julgamento, em que acusados de execuções sumárias (casos comprovados pela perícia criminal como uso abusivo da força) são absolvidos pelo Tribunal do Júri - o fato não é negado, mas, sim, justificado, faz pensar que a sociedade perdeu o limite da violência “legítima” e não consegue mais discernir no que seria o revidado justo, passando a utilizar instrumentos processuais penais para garantir o direito de matar, como a “excludente de ilicitude por estrito cumprimento do dever legal”, um dos argumentos mais utilizados na absolvição de acusados em execuções extralegis.

Essa observação permite vislumbrar outros desafios além das reformas institucionais, como a importância de informações com base em princípios de direitos humanos e o seu papel na “formação” da opinião pública sobre cidadania e violência.

3. Recomendações: possibilidades para responsabilidade internacional

As recomendações das Relatorias da ONU, Comitês, RPU e Comissão Interamericana de Direitos Humanos, reforçam e complementam as considerações de Philip Alston. Essa análise comparativa também é importante para compreender as possibilidades de responsabilização internacional do Estado brasileiro, uma vez que se trata de sistema de diferentes naturezas.

Essas diferenças também subsistem à perspectiva de complementaridade entre esses sistemas, permitindo que um Comitê invoque uma recomendação da Relatoria ou que uma decisão do Sistema Interamericano faça uso dos dados do relatório da missão para documentar uma decisão contra o Brasil. A complementaridade é importante elemento na medida em que as recomendações dos procedimentos especiais não possuem um caráter judicial e não são medidas consideradas autoexecutáveis, possibilidade ofertada apenas pelo sistema regional.

Uma recomendação da ONU pode acionar a intervenção do Conselho de Segurança da ONU – única possibilidade de intervenção da ONU em assuntos internos – quando

determinada circunstância representar ameaça à segurança internacional, como ocorreu com as denúncias sobre a ex-Iugoslávia. No caso brasileiro, a possibilidade de responsabilização está mais próxima do Sistema Interamericano, com a recepção de casos execuções sumárias contra o Brasil na CIDH e condenações do Estado brasileiro pela Corte.

4. Cooperação com o acesso e difusão das recomendações

Entre as ações posteriores à visita de Philip Alston, um dos principais questionamentos da pesquisa recaiu sobre as condições para o uso das recomendações por parte da sociedade civil (conhecer, avaliar, eleger principais recomendações) e agentes públicos, e como as recomendações são difundidas no Brasil.

As visitas aos países são consideradas um dos principais meios de cooperação, em que os Estados apresentam convite ou aceitam a proposta dos relatores em realizar missão *in loco*, somando-se a isso a cooperação com as comunicações para conhecer mais profundamente a situação denunciada com base também na confiança na fonte das informações prestadas. No caso brasileiro, o Estado já apresentou convite aberto aos relatores, o que igualmente demonstra certa cooperação com o mecanismo da ONU, quando comparado a países que manifestam resistências às visitas.

O número de visitas de relatores especiais da ONU (15 visitas) registra a participação do Brasil nesse procedimento, bem como o número de recomendações dos Comitês de Tratados. Essa participação inegável do Brasil no sistema global não pode se restringir à política externa em favor dos direitos humanos, pois alcançou um grau de envolvimento em que o desdobramento dessa participação passou a repercutir internamente; do contrário, não se estaria falando em boa-fé do Estado brasileiro, em benefício do aprimoramento dos direitos humanos no âmbito nacional.

No caso do Brasil, essa participação também reforça a complementaridade em mecanismos e sistemas (global e regional), reivindicando um estudo mais integrado das recomendações internacionais ao Brasil sobre execuções sumárias. Embora, a princípio, o procedimento especial tenha sido estabelecido para atingir os países que apenas tivessem aderido à Carta da ONU, para o Brasil, esse sistema pode ser visto além de tal propósito, bem como ser visibilizado com os mecanismos de Revisão Periódica Universal, fazendo-se uso do trabalho dos Comitês de Tratados e Relatores Especiais. Isso pode representar, ao

mesmo tempo, um trabalho rico para o Brasil em sua “prestação de contas” sobre a implementação dos direitos humanos no plano interno e também uma possibilidade de tornar visível como o Brasil trabalha as questões de direitos humanos no País.

Outro ponto interessante é que habitualmente se dar mais ênfase às recomendações da CIDH, sob a justificativa de que o Brasil acompanha mais os casos no sistema OEA por serem “justicializáveis”; todavia sem identificar que as recomendações gerais da CIDH são as mesmas da ONU, leva a entender que estes dois sistemas são trabalhados de maneira fragmentada pelo Brasil, e que não se reconhecer ao acompanhar, por exemplo, as recomendações de um Caso no sistema regional como o seguimento das recomendações da ONU.

O levantamento das recomendações sobre execuções sumárias reforça o trabalho de Philip Alston, demonstrando que o relator não está sozinho em sua *expertise* – às vezes posta em xeque pelos Estados em posse do recente Código de Conduta aos procedimentos especiais ou em manifestações públicas de autoridades nacionais.

O Brasil, diante da crescente participação no Sistema Internacional de Direitos Humanos, não deve se restringir a considerar o convite aberto como um ato de máxima cooperação. O valor da cooperação com base na formalidade se perde quando o acesso a esses documentos é baixo. A acessibilidade ao documento é condição mínima para a apropriação do seu conteúdo, e o seu uso estratégico é uma atribuição no âmbito interno da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Esse segundo momento é uma ação mais ampla, e não apenas atribuição da União.

No entanto, compreende-se que a União esteja mais envolvida tecnicamente com o sistema e também sensibilizadas com o seu valor na medida em representa o Brasil perante as organizações internacionais, além de serem os responsáveis formais pelo dever de cooperação internacional com os organismos de direitos humanos, como consta também no PDNH 3. Com isso, essa iniciativa de difusão está sob a responsabilidade da União, e não se pode esperar iniciativa dos agentes do Estado, de maneira primária. A potencialidade de uso desse instrumento se reduz e se elitiza com a baixa difusão e acessibilidade, o que dificulta conhecer medidas que invoquem o trabalho das Relatorias Especiais.

Evidentemente, o Brasil, diante de países do sul global, que nunca receberam uma visita da ONU ou que ainda estão pendentes de ratificar tratados que compõem o núcleo duro dos direitos humanos, se destaca na defesa dos direitos humanos. Todavia, como

liderança regional, essa postura interna agiganta de maneira muito negativa o tratamento prestado pelo Estado brasileiro no seguimento das recomendações, em que o acesso é um início imprescindível. Vale dizer ainda que, mesmo que exista um portal ou um livro com todas as recomendações da ONU, isso apenas representará o acesso, mas sem o qual será impossível um processo de incidência social e política de tais conteúdos.

5. O Plano Nacional de Direitos Humanos

O PNDH 3 foi identificado como um mecanismo nacional importante para se compreender como as recomendações integram normas e planos nacionais de direitos humanos ou para responder sobre o seguimento das recomendações, por três razões: a) estabeleceu a necessidade de fomentar mecanismos de seguimento das recomendações internacionais – o que inclui as recomendações das Relatorias da ONU; b) as recomendações de Philip Alston estão inseridas no PNDH 3, conforme expressamente reconhecido pelo próprio relator em informe de seguimento; c) a Conferência (11º CNDH), com o objetivo de deliberar sobre a revisão do PNDH, trabalhou também em documento preparatório com recomendações da ONU ao Brasil relacionadas aos eixos da Conferência, além de disponibilizar algumas recomendações em português.

A experiência dos debates da 11º CNDH e do PNDH 3, como experiência em que as recomendações fortalecem o debate interno, não necessariamente é a “realização” do relatório da missão, visto que se deveria conhecer outros elementos que permeiam os principais pontos do plano, que não são exclusivos da Relatoria sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais. Apesar disso, Philip Alston, ao reconhecer que o PNDH integrou suas recomendações, faz essa observação com base nos objetivos da missão da ONU e apenas a considerar a implementação, não dispondo de condições para avaliar a efetividade do mecanismo no Brasil.

É pertinente ressaltar que as recomendações da ONU também estão contempladas nos Planos Nacionais de Direitos Humanos, nas suas três edições (1996, 2002 e 2003), o que é interessante para uma conexão com a política interna, mas que também indica uma carência de acompanhamento. A primeira vez que se tentou relacionar diretamente as deliberações de políticas nacionais de direitos humanos com as recomendações da ONU foi na 11º CNDH (2008), o que pode ser considerado positivo.

6. Impacto

A busca de informações a respeito da realização das recomendações da ONU sempre esbarra na repercussão e impacto da visita, o que também é um aspecto importante da missão, mas que, se analisado de maneira isolada, não vislumbra o real significado das recomendações da ONU: prevenir e enfrentar as execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais.

Embora seja importante identificar qual ação do Estado responde às recomendações, isso apenas seria possível se cada ação estatal fundamentasse suas escolhas nas missões da ONU ao Brasil, o que se torna um desafio ainda maior, sobretudo diante do desconhecimento desses instrumentos ou por afastamento do Sistema de Proteção Internacional de Direitos Humanos no plano interno.

Outra situação a considerar é o limite em associar uma mudança interna exclusivamente às recomendações da Relatoria da ONU. Isso em função de organizações, que acionam o Sistema Global, entenderem que a ONU se trata de uma estratégia adicional, em busca de mudanças, associada à atuação nacional e ao trabalho no Sistema Interamericano. Ao mesmo tempo, essa perspectiva se adéqua às condições reais do Sistema ONU na efetivação dos direitos humanos no âmbito local.

7. Metodologia de trabalho dos Procedimentos Especiais

Apesar desta pesquisa se concentrar em uma Relatoria da ONU, é possível observações quanto aos Procedimentos Especiais em geral, com base no estudo comparativo realizado no capítulo II. Para o Brasil, a metodologia de *fact-finding* adotada até o momento, com reuniões governamentais, é importante mas pode ser inovada com missões em conjunto com outros relatores, o que evidencia a complexidade do tema a ser trabalhado e, assim, pode fortalecer uma visão mais integral da cooperação com o sistema.

A coleta de informações *in loco* é uma forma de aproximação e diálogo com os diferentes atores nacionais. A apresentação dessas informações e sua avaliação pelo Conselho de Direitos Humanos precisa se aprimorar no sentido de que essa desejada “aproximação” não ocorra apenas durante a missão. Uma alternativa pode ser investir na difusão das recomendações no plano interno.

A missão da ONU pode igualmente ser uma oportunidade de formação dos atores

nacionais, e não apenas de denúncia – uma oportunidade em que o relator pode compartilhar a experiência de outros países, conceitos a serem difundidos ou contribuir para a construção de uma agenda após a missão.

As recomendações de Philip Alston são bastante específicas se comparadas a outras recomendações da ONU ou OEA. Além de direcionar os destinatários, especializa ações.

Se considerar que quem aciona o sistema busca um impacto muito mais político, como pautar o tema, mobilizar a sociedade civil, influenciar políticas públicas, com o a missão da ONU e suas recomendações, dando assim voz as reivindicações do plano interno, o sucesso dos procedimentos especiais residiria aí. O que pode acontecer com as execuções sumárias.

Existe situação que revela o impacto da visita ou de uma comunicação, e isso não é avaliar efetividade das recomendações da ONU, mesmo assim os critérios a serem estabelecidos para essa avaliação não está claro ou acordado.

Assim, sobre efetividade das recomendações foram identificadas duas observações principais:

a) a possibilidade de avaliar se uma recomendação é efetiva está condicionado a apropriação de seu conteúdo, do contrário, não se trata de efetividade do mecanismo, se trata de debate interno sobre agenda em matéria de Direitos Humanos e políticas públicas.

b) Entende-se que a implementação da recomendação da ONU é um critério de seguimento mais próximo da realidade e dos limites do próprio método dos Procedimentos Especiais, e não poderia ser diferente, se o relatório da missão não estabelece prazos.

Dessa maneira, o papel de relatório de Alston se circunscreve a legitimar as medidas adotadas posteriormente à visita, processos internos associados a outros elementos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 2, n. 2, P. 189-223, 2005.

ABREGÚ, Martín. 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. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 5, n. 8, p. 7-41, 2008.

ABREGÚ, Martín; COURTIS, Christian. *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004.

ABREGÚ, Martín; ESPINOZA, Olga. La eficácia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de sus decisiones por los Estados Parte. In: ABRAMOVICH, Víctor; BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian (Org). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local*. Buenos Aires: Del Puerto; CELS, 2006.

ACAT-Brasil et al. Mapas do extermínio: execuções extrajudiciais e mortes pela omissão do Estado de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 13 e ss. Disponível em: <http://www.ovp-sp.org/doc_dossie_mapas_exterminio.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2010.

ACCIOLY, Hildebrando. Tratado de direito internacional público. 2. ed. Rio de Janeiro: [s/n], 1956.

ADORNO, Sergio. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down078.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2009.

AGUIAR A., Asdrubal. La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos. *Revista IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San

José, n. 17, p. 9-46, enero/jun. 1993.

ALMEIDA, Guilherme de Assis. Direitos humanos e não violência. Atlas: São Paulo, n. 2001.

ALMEIDA, Guilherme de Assis. A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ALMEIDA, Guilherme de Assis. Direito das organizações internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ALSTON, Philip. The challenges of responding to extrajudicial executions. *Journal of Human Rights Practice*, New York, n. 3, v. 2, p. 355-373, Nov. 2010.

ALSTON, Philip. The Commission on Human Rights. In: ALSTON, Philip (Coord). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*, 1995.

ALVES, Allaor Caffé. A violência oculta na violência visível: a erosão da lei numa ordem injusta. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

AMNESTY INTERNATIONAL. Death has arrived: prison massacre at the Casa de Detenção, New York, 1993.

AMORIM, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, v. 18, n. 2, set./out./nov. 2009.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Por trás do silêncio: experiências de mulheres com a violência urbana no Brasil* (AMR19/001/2008). Londres/Reino Unido: Amnesty International Publications, 2008. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/brazilian-womens-lives-shattered-20080417>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Eles entram atirando: policiamento de comunidades*

socialmente excluídas no Brasil (AMR 19/025/2005) Londres/Reino Unido: Amnesty International Publications, 2005..

ANNAN, Kofi. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*. United Nations, A/59/2005. Chapter V. Disponível em: <<http://www.un.org/largerfreedom/chap5.htm>>. Acesso em: 29 out. 2009.

ANNONI, D. *Direitos humanos e acesso à justiça no direito internacional: responsabilidade internacional do Estado*. Curitiba: Juruá, 2003.

ARAGÃO, S. R. *Direitos humanos na ordem mundial*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARENDT, Hannah. *Crises da República*. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva, 1973.

ARENDT, Hannah. *Homens em tempos sombrios*. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

ARENDT, Hannah. *Da revolução*. Tradução de Fernando Didimo Vieira. Brasília: Ática e Edunb, 1988.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARENDT, Hannah. *Lições sobre a filosofia política de Kant*. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Relume/Dumará, 1993.

ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*. Tradução de José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.

ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação do sudoeste do Pará*. Brasília: UnB, 2006.

ATIENZA, Manuel. *Marx y los derechos humanos*. Lima: Palestra, 2009.

BALESTRERI, Ricardo. Treze reflexões sobre polícias e direitos humanos. *A força policial*. São Paulo, n. 28, p. 73-79, out./dez. 2000.

BARCELLOS, Caco. *Rota 66*. 11. ed. Record: Rio de Janeiro, 2010.

BARRANCO, M.C. *Teoría del derecho y derechos fundamentales*. Lima: Palestra, 2009.

BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções*. São Paulo: Perspectiva, 2009. (Estudos, 270).

BELTRÃO, J. F.; DELUCHEY, J. Y. Metodologia como campo de possibilidades no direito. *Encontro Nacional do CONPEDI*. Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/ensino_jur_jean_francois_deluchey_e_jane_beltrao.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2009.

BENVENUTI, Patrícia. Entidades denunciam extermínio da juventude negra. *Brasil de Fato*, 08 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/1737>>. Acesso em: 05 out. 2010.

BITTAR, Eduardo C. B. *O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BLANC ALTEMIN, Antonio. *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*. Bosch Casa: Barcelona, 1991.

BLANCO, Antônio Carlos Carballo. Prevenção primária, polícia e democracia. *Das*

Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. São Paulo: ILANUD, 2002.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direito Humanos. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SEDH/PR, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direito Humanos. *Relatório de Gestão 2005*. Brasília, 2005.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direito Humanos. Quadro comparativo entre as recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (2003) e o II Relatório de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2006). Brasília, maio de 2008.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direito Humanos. Quadro Comparativo entre as Recomendações do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (1996) e o Relatório Brasileiro (2003). Brasília, maio de 2008.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direito Humanos. Quadro Comparativo entre as Recomendações do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (1996) e o II Relatório Brasileiro sobre Direitos Civis e Políticos (2004). Brasília, outubro de 2008.

BRASIL. 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Recomendações dos Comitês de Monitoramento das Convenções e das Missões dos Relatores Especiais das Nações Unidas. Documento elaborado pelos membros da sociedade civil integrantes do Grupo de Trabalho Nacional da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar

execuções sumárias no Nordeste. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Direitos humanos: percepção da opinião pública – análise de pesquisa nacional. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

BRASIL. Segundo relatório brasileiro relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966. Brasília, novembro de 2004.

BRASIL. Décimo-quarto, décimo-quinto, décimo-sexto e décimo-sétimo relatórios periódicos do Brasil ao Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial. Brasília, maio de 2003.

BRASIL. Relatório consolidado (inicial e dois primeiros periódicos) ao Comitê sobre os Direitos da Criança. Brasília, outubro de 2003.

BRETT, Rachel. Un huevo de cura: Consejo de Seguridad de la ONU. Ano 3, 19 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/ACuratesEgg200908.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo, Pólis, 2001. v. 2. (Cadernos Pólis).

BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 9, 2008.

CALDEIRA, Cesar. Caso do Carandiru: um estudo sociojurídico (1ª parte). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, v. 8, n. 29, p.129-166, jan./mar. 2000a.

CALDEIRA, Cesar. Caso do Carandiru: um estudo sociojurídico (2ª parte). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, v. 8, n. 30, p.143-188, abr./jun. 2000b.

CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CALDEIRA, Teresa. Crime e direitos individuais: reestruturando a questão da violência na América Latina. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006. v. I. (Série Direitos Humanos).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar execuções sumárias no Nordeste. Brasília, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI Violência Urbana. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpiviol/notas/notas/NT111109.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997. v. I.

CANÇADO TRINDADE, A. A. O legado da declaração universal e o futuro da proteção dos direitos humanos. In: AMARAL JR., A. do, PERRONE-MOISÉS, C. (Org.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. 2. ed. Brasília, 2000. (Série Prometeu/ Edições Humanidades).

CANÇADO TRINDADE, A. A. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos humanos*. San Jose: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional das Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

CANO, I. Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado. In:

JUSTIÇA GLOBAL. *Execuções sumárias no Brasil – 1997/2003*. Rio de Janeiro: Justiça Global. 2003.

CANO, I.; FRAGOSO, José Carlos. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da Justiça Militar. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, v. 8. n. 30, p. 207-233. abr./jun. 2000.

CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI, Isolete (Coord.). *Conflitos no campo Brasil 2009*. São Paulo: CPT; Expressão Popular, 2010.

CARTA CAPITAL. O saldo da ação policial nas favelas cariocas, 21 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-saldo-da-acao-policial-nas-favelas-cariocas>>. Acesso em: 21 dez. 2010.

CAZETTA, Ubiratan. Direitos humanos e federalismo: o incidente de deslocamento de competência. São Paulo: Atlas, 2009.

CHADE, Jamil. Brasil é corrupto, violento e racista, diz relatório da ONU. *O Estado de S. Paulo*, 26 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-e-corrupto-violento-e-racista-diz-relatorio-da-onu,130939,0.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

CHIAROTTI, Susana. El monitoreo a los Estados como herramienta política. In: *CLADEM. Tendencias en el Consejo de Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos de las Mujeres (2006 a 2008)*. Lima: CLADEM, nov. 2009. Disponível em: <http://www.cladem.org/espanol/regionales/monitoreo_convenios/Tendencias%20del%20HRC%20sobre%20los%20DH%20de%20las%20Mujeres%202006-2008.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.

COLETTI, Claudinei. Avanços e impasses do MST e da luta pela terra no Brasil nos anos recentes. In: SEOANE, José (Org.). *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil* (OEA/Ser. L/V/II.97; Doc. 29 rev.1, 29, set. 1997). Washington, OEA, 1997.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA. Informe sobre el Brasil Preparado por el Comité, en el Marco del Artículo 20 de la Convención, y Respuesta del Gobierno del Brasil. Ginebra, 3 de marzo de 2009 (CAT/C/39/2).

COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMPARATO, F. K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COMPARATO, F. K. *Fundamento dos direitos humanos*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/comparatofundamento.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2009.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Direitos humanos: o Brasil na ONU. Anuário 2009/2010. São Paulo, agosto de 2010.

COUTINHO, Jacinto; CARVALHO, Edward. Teoria das Janelas Quebradas: e se a pedra vem de dentro? *TEC – Revista de Estudos Criminais*. Porto Alegre: Notadez, n. 11, p. 23-29, 2003.

CUNHA, José Ricardo. Direitos humanos e justiciabilidade: pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 2, n. 3, p. 139-172, 2005.

DALLARI, Dalmo Abreu. Dificuldades para implementação dos direitos humanos. In: BITTAR, Eduardo Bianca (Org). *Direitos humanos no século XXI: cenários de tensão*. São

Paulo: ANDHEP, Brasília: SEDH, 2009.

DALLARI, Dalmo Abreu. Policiais, juízes e igualdades de direitos. In: LERNER, Júlio (Ed.). *O preconceito*. São Paulo: Imesp, 1996/1997.

DANTAS, Luiz Gonzaga. Força transparente. *Carta Capital*, 24 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/forca-transparente>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos Fernández (Coord). *Derecho internacional de los derechos humanos*. 2. ed. Madrid: Dilex, 2003.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (ano LXII). Discurso proferido pela deputada Iriny Lopes sobre visita de Philip Alston, Brasília, 15 nov. 2007, Brasília, p. 61.601.

DONNELLY, J. *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Ornell University Press, 1989.

DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DURAN, C. V. *Curso de derecho internacional*. Trotta: Madrid, 2002.

TEREZO, Cristina Figueiredo. A efetividade das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. In: BENVENUTO, Jayme (Org.). *Direitos humanos: perspectiva internacional*. Recife: GAJOP; Bagaço, 2006.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio; FRIGO, Darci. Terra de direitos. A luta por direitos e a criminalização dos movimentos sociais: a qual Estado de Direito serve o sistema de justiça? In: CANUTO, Antonio et al. (Coord.). *Conflitos no campo Brasil 2009*. São Paulo: CPT; Expressão Popular, 2010.

FARIA, José Eduardo. *O diretor na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FARIA, José Eduardo. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros,

1994.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. Rondas a cidade: uma coreografia do poder. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 121-134, 1989.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FOLHA ONLINE. Beltrame chama relatório da ONU de “miope” e “deslocado da realidade carioca”, 02 jun. 2008.

FOLHA ONLINE. Relatora da ONU causou polêmica entre Executivo e Judiciário em 2003, 12 fev. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u58094.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

FOLHA ONLINE. TST rejeita “inspeção” do Judiciário proposta por relatora da ONU, 08 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54208.shtml>>. Acesso em: 16 ago. 2010

FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Governador ignora o relator da ONU, 09 nov. 2007. Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4168&Itemid=1>. Acesso em: 10 ago. 2010.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

GAIO, Carlos Eduardo; ARAGÃO, Daniel Maurício; FRIGO, Darci; GORS DORF, Leandro; CARVALHO, Sandra (Coord.). *Na linha de frente: defensores de direitos humanos no Brasil: 2002- 2005*. Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2006.

GALLI, Maria Beatriz; DULITZKY, Ariel E. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o seu papel central no sistema interamericano de proteção dos direitos

humanos. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Org.). *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: RT, 2000.

GALTUNG, Johan. *Direitos humanos*. Uma nova perspectiva. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Os direitos humanos nos processos de democratização. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006, v. I.

GELMAN, M.. *Direitos humanos: a sociedade civil no monitoramento*. Curitiba: Juruá, 2007.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A.. *Preconceito e discriminação*. São Paulo: Editora 34, 2004.

GUIMARÃES, Marina. Cabral: operação será de longo prazo e denúncias serão apuradas com rigidez. *O Estado de S. Paulo*, 02 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,cabral-operacao-sera-de-longo-prazo-e-denuncias-serao-apuradas-com-rigidez,648563,0.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1975.

HUMAN RIGHTS WATCH. Violência policial urbana no Brasil: mortes e tortura pela polícia em São Paulo e no Rio de Janeiro nos últimos cinco anos, 1987-1992, São Paulo, NEV, USP, 1993.

HUMAN RIGHTS WATCH. Força letal: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo, dez. 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Police Brutality in Urban Brazil*. New York, Washington,

London, Brussels: HRW, 1997.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/3, 1 dic. 2009).

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS (ISHR). Simple guide to the UN treaty bodies. Geneva, jul. 2010.

JELIN, Elizabeth. Cidadania revisitada: solidariedade, responsabilidade e direitos. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006. v. I.

JEMERA, Rone. *The struggle for land in Brazil: rural violence continues*. New York: Human Rights Watch, 1992.

JEMERA, Rone. Rural violence in Brazil. New York: Human Rights Watch, 1991.

JUSTIÇA GLOBAL. Relator da ONU aponta a relação entre polícia, grupos de extermínio e esquadrões da morte no Brasil, 30 de maio de 2008. Disponível em: <<http://global.org.br/programas/relator-da-onu-aponta-a-relacao-entre-policia-grupos-de-extermínio-e-esquadrões-da-morte-no-brasil/>>. Acesso em: 02 jun. 2008).

KHODR, Carolina; MARIZ, Renata. RJ: Moradores da Vila Cruzeiro e do Alemão denunciam abusos dos policiais. *Correio Braziliense*, 29 nov. 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/12/01/interna_brasil,225596/rj-secretaria-de-seguranca-publica-vai-apurar-excessos-policiais.shtml>. Acesso em: 03 dez. 2010.

KRSTICEVIC, Viviana. *Reflexões sobre a execução das decisões do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. In: CEJIL. Implementação das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: jurisprudência, instrumentos normativos e experiências nacionais. Rio de Janeiro: CEJIL, 2009.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2005.

LAFER, Celso. *Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. *Estudos Avançados* 9 (25), 1995.

LINDGREN ALVES, J. A. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

LINDGREN ALVES, J. A. A ONU e a proteção aos direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional* 37 (1), 1994.

LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. (Coleção Estudos).

LIRA, Renata. Estudo de caso: missão de Philip Alston. Conferência proferida no *IX Colóquio Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, 09 nov. 2009.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *As palavras e a lei: direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno*. São Paulo: Editora 34/Edesp, 2004.

LOSURDO, Domenico. *Contra-história do liberalismo*. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.

LOUREIRO, Violeta. *Estados, bandidos e heróis*. Belém: CEJUP, 2001.

LOUREIRO, Violeta; GUIMARÃES, Carlos. Reflexões sobre a pistolagem e a violência na Amazônia. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/reflexoes_sobre_a_

pistolagem_e%20a_violencia_na_amazonia.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2010.

LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. *Justicia para la dignidad: la opción por los derechos de las víctimas*. Bogotá: PCS, 2009.

MARCUSE, Herbert. Tolerância repressiva. *A crítica da tolerância pura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MARTENS, Jens. Em maior liberdade: o relatório do secretário-geral da ONU referente à Cúpula do Milênio+5 2005. *Informe FES*, abril de 2005. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/04670.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2010.

MARTINS, Rodrigo. Controle externo, só de fachada. *Carta Capital*, 18 nov. 2010. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/destaques_carta_capital/controle-externo-so-de-fachada-2>. Acesso em: 19 nov. 2010.

MELLO, Celso de Albuquerque. Análise do núcleo intangível das garantias dos direitos humanos em situações extremas: uma interpretação do ponto de vista. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, n. 5, p.13-23, ago./dez. 1994.

MELLO, Celso de Albuquerque. A sociedade internacional: nacionalismo *versus* internacionalismo e a questão dos direitos humanos. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, n. 2, p. 25-36, jan./jul. 1993.

MENDES, Juan. Proteção internacional dos direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

MENEZES, Lená Medeiros de. *Os indesejáveis: desclassificados da modernidade. Protesto, crime e expulsão na capital federal (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Eduerj, 1996.

MIGNONE, Ricardo. Inspeção da ONU no Judiciário não é intervenção, diz Dirceu. *Folha*

Online, 09 out. 2003. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54240.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

MNDH. Polêmica, hostilidade e descaso da imprensa marcam visita de Phillip Alston ao Brasil. Disponível em:
<http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=233&Itemid=45>. Acesso em: 06 dez. 2010.

MPF. PGR consegue federalização do caso Manoel Mattos, 27 out. 2010. Disponível em:
<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/pgr-consegue-federalizacao-do-caso-manoel-mattos>. Acesso em: 27 out. 2010.

MUÑOZ, Francisco. A la paz imperfecta (*Gray paper* apresentado ao Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada), 2001, 26 p.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 7, 2007. Disponível em:
<<http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/7/nader.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2009.

NOGUEIRA, Ítalo. Para secretário, tiro em Copacabana “é uma coisa” e, no Alemão, “é outra”. *Folha de S.Paulo*, 24 out. 2007.

NOWAK, Manfred. Fact-finding on torture and ill-treatment and conditions of detention. *Journal of Human Rights Practice*, New York, n. 1, v. 1, p. 101-109, Mar. 2009.

O’DONNELL. Daniel. Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. *Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Bogotá, abr. 2004.

O’DONNELL. Daniel. *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 dez. 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Folheto Informativo n. 27 (em revisão). Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas. Geneva, 2000. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet27sp.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Folheto Informativo n. 11(Rev. 1). Ejecuciones sumarias o arbitrarias. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet11Rev.1sp.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

OHCHR. Note by the OHCHR on recent practices in follow-up to Special Procedures' activities. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/annual_meetings/docs/17thsession/SP_FollowUpActivities16_sp.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2010.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. In: ILANUD. *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Extrajudicial, summary or arbitrary executions. 05 set 2006, A/61/31.1.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, 29th July 2009, A/64/187.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, 16th Aug. 2007,

A/62/265.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston, 27th May 2009, A/HRC/11/2.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução n. 60/251, 15 mar. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Civil and political rights, including the question of disappearances and summary executions, extrajudicial, Report of the Special Rapporteur, Philip Alston, Addendum, 27th Mar. 2006, E/CN 4/2006/53/Add.2.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Extrajudicial, summary or arbitrary executions: Report of the Special Rapporteur – Mission to Brazil, 28th Jan. 2004, E/CN 4/2004/7/Add.3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura, Sr. Nigel S. Rodley, y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado en cumplimiento de las resoluciones 1994/37 y 1994/82 de la Comisión de Derechos Humanos, 16 enero 1995, E/CN 4/1995/111.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias, 8 marzo 2006, E/CN 4/2006/53.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (Mr. Philip Alston), 8th Mar. 2006, E/CN 4/2006/53.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Report of the Special Rapporteur, Philip Alston, Addendum, Summary of cases transmitted to Governments and replies received, 27th Mar. 2006, E/CN 4/2006/53/Add.1.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Report of Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. 22th Dec. 2004, E/CN 4/2005/7.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Resolução n. 109/2000. Aumento de la eficacia de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos, 26th Apr. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Resolução n. 113/2005. Aumento y fortalecimiento de la eficacia de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, 4 dec. 2005, E/CN 4/2005/L.10/Add.2.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Direitos Humanos. Resolution 2004/76, 21 abr. 2004, E/CN 4/2004/76.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, 27th May 2009, A/HRC/11/2.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston – Addendum – Study on targeted killings, 28th Mar. 2010, A/HRC/14/24/Add.6.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos. Report on Mission to the United States. 28th May 2009, A/HRC/11/2 Add.5.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos. Report on Mission to Colombia. 31 mar. 2010, A/HRC/14/24.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho Econômico e Social da ONU, 22 dez. 2003, E/CN.4/2004/7.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ECOSOC. Enhancing and strengthening the effectiveness of the special procedures of the Commission on Human Rights, 12th Dec. 2005, E/CN.4/2006/116.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Manual de Operaciones de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, agosto de 2008. Disponível em:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_August_FINAL_2008_SP.doc>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ORNAGHI, Tiago. Trabalho de Jahangir não fere soberania do país, rebate Nilmário Miranda. *Folha Online*, 11 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54328.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

PAOLI, Maria Cléia. Movimentos Sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela (Org). *Movimentos sociais e democracia no Brasil: “sem a gente não tem jeito”*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). Em audiência pública sobre violência policial, movimentos repudiam individualização de crimes. Disponível em: <<http://psol50.org.br/blog/2010/06/10/em-audiencia-publica-sobre-violencia-policial-movimentos-repudiam-individualizacao-de-crimes/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

PASUKANIS, E. B. *A teoria geral do direito e o marxismo*. Tradução de Paulo Bessa. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PEREIRA, A. G.; QUADROS, F. *Manual de direito internacional público*. Almedina: Coimbra, 1993.

PERES, Maria Fernanda Tourinho et al. *Homicídios de crianças e jovens no Brasil: 1980-2002*. São Paulo: NEV/USP, 2006.

PLATAFORMA DESC BRASIL. Violação dos direitos educativos da comunidade do Complexo do Alemão. Rio de Janeiro, out. 2007. Disponível em: <<http://www.dhescbrasil.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/30/File/Relat%F3rios/relat%F3rio%20miss%E3o%20Complexo%20Alem%E3oRelatoria%20Educa%E7%E3o%20%282%29.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2009.

MÉNDEZ, Juan E., O'Donnel, Guillermo e Pinheiro, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do arbítrio do Estado e o direito internacional dos direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Os sessenta anos da Declaração Universal atravessando um mar de contradições. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 9, 2008.

PIOVESAN, Flávia (Org.). *Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos anotado*. São Paulo: DPJ, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia (Org.). *Temas de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, n. 51/52, p. 81-102, jan./dez. 1999.

PIOVESAN, Flávia. Implementação das obrigações, *standards* e parâmetros internacionais de direitos humanos no âmbito intragovernamental e federativo. In: BENVENUTO, Jayme (Org.). *Direitos humanos: perspectiva internacional*. Recife: GAJOP; Bagaço, 2006.

PIOVESAN, Flávia. O princípio da complementaridade e a soberania. *Revista do Centro de Estudos Judiciários da Justiça Federal*, n. 11, Brasília, CJF, p. 71-74, maio/ago. 2000a.

PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: impacto, desafios e perspectivas*. *Revista Trimestral de Advocacia Pública*, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, São Paulo, ano VI, n. 12, p. 5-10, dez. 2000b.

PIOVESAN, Flávia et al. *Execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais: uma aproximação da realidade brasileira*. Recife: GAJOP, 2001.

POOLE, Hilary (Org). *Direitos humanos: referências essenciais*. São Paulo: Edusp, 2007.v.III.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; ALENTEJAN, Paulo Roberto Raposo. A violência do latifúndio moderno-colonial e do agronegócio nos últimos 25 anos. In: CANUTO, Antonio et al. (Coord.). *Conflitos no campo Brasil 2009*. São Paulo: CPT; Expressão Popular, 2010.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2000.

PROFISSÃO REPÓRTER. Rio de Janeiro, programa exibido pela rede Globo em 21 dez. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/videos/profissao-reporter/v/bope-parte-1/1397390/#!/repórteres>>. Acesso em: 23 dez. 2010.

PROJECT ON EXTRAJUDICIAL EXECUTION. The UN Special Rapporteur on Extrajudicial Executions Handbook, 2010. Disponível em: <<http://extrajudicialexecutions.org/LegalObservations>>. Acesso em: 13 mai. 2010.

RAMOS, André Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RAMOS, André Carvalho. *Direitos humanos em juízo: comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

RAMOS, André Carvalho. *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RAMOS, André Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RAMOS, Silvia. *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

RANIERI, Nina. Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos – multilateralismo e cidadania mundial. *Política Externa*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2 p. 25-40, 2005.

RATHGEBER, Theodor. *Reforming the UN Commission on Human Rights: perspectives for Non-Governmental Organizations*. Geneva: Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

RIBEIRO, Camilla; DIAS, Rafael; CARVALHO, Sandra. Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governador Sérgio Cabral Filho (2007-2008). In: JUSTIÇA GLOBAL (Org). *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2008.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos* n. 87, p. 35-58, jul. 2010.

RIDRUJO, J. A. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1996.

RODRIGUEZ-PIZON, Diego; MARTIN, Claudia. *A proibição de tortura e outros maus-tratos pelo Sistema Interamericano: um manual para vítimas e seus defensores*. Genebra: OMCT, 2006. v. 2.

SABOIA, Gilberto Vergne. O Brasil e o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *Cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem* (Parte: Direitos humanos na ordem interna brasileira). São Paulo: Edusp, 1999.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 4, n. 7, p. 20 e ss., 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SECCO, Alexandre. O Brasil afogado em processos, 15 out. 2003. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/151003/p_098.html>. Acesso em: 29 ago. 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992,

SILVA, Simone Rezende. Questão agrária em Camburi: território, modo de vida e problemas fundiários. In: GIARRACCA, Norma; LEVY, Norma (Org.). *Ruralidades latinoamericanas: identidades y luchas sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. International human rights in context: law, politics and morals. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press, 2000.

SHORT, Katherine. Da comissão ao conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 5, n. 9, 2008.

SIKKINK, Kathryn. A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina. In: JELIN, Elizabeth; HERSHERBERG, Eric (Org.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, 2006. v. I.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ministério Público tem poder de investigação, diz Segunda Turma. Notícias STF, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=104441>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

THUSWOHL, Maurício. Relator da ONU é recebido com hostilidade por autoridades no RJ Maurício Thuswohl. *Carta Maior*, 11 nov. 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14709>. Acesso em: 17 nov. 2007.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra*. Belém: UFPA; ITERPA, 2001.

UN HUMAN RIGHTS. Office of the high commissioner for human rights working with the United Nations Human Rights Programme: a handbook for civil society. New York/Geneva, 2008. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_en.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.

UNITED NATION. Commission on Human Rights. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène. 28th Feb. 2006. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/113/21/PDF/G0611321.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 out. 2010.

VELASCO, Manuel Diez de. *Las organizaciones internacionales*. 15. ed. Madrid: Tecno, 2008.

VILHENA VIEIRA, Oscar. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VILHENA VIEIRA, Oscar. Reflexão sobre sociedade civil e os direitos humanos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 1, p. 49-69, 2004.

VILHENA VIEIRA, Oscar. Estado de Direito, seus limites e a criminalidade. *A violência do cotidiano*, São Paulo, v. 1, p. 1, 2001.

VILHENA VIEIRA, Oscar. A gramática dos direitos humanos. *Revista do ILANUD*, São Paulo, n. 17, 2000.

VILHENA VIEIRA, Oscar. *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

VILLA, A. V. Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. In: MARTIN, C.; RODRIGUEZ-PINZÓN, D.; GUEVARA, J. A. (Org.). *Derecho internacional de los derechos humanos*. Universidad Iberoamericana: México, 2004. (Coleção Doctrina Jurídica Contemporánea).

WEIS, C. *Os direitos humanos contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 1998.

WIEVIORKA, Michel. *O racismo, uma introdução*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ZAHAR, André. Presidente do TRE-RJ rebate relator da ONU e diz que “é fácil fazer críticas de longe”, 15 set. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u445192.shtml>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

Sítios visitados

ANISTIA INTERNACIONAL. Disponível em: <<http://www.amnesty.org>>.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM DIREITOS HUMANOS (ANDHEP). Disponível em: <www.andhep.org.br>.

ALTO COMISSARIADO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>>.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org>>.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <<http://www.conseg.gov.br>>.

11ª CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.11conferenciadh.com.br>>.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>.

COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER (CLADEM). Disponível em: <<http://www.cladem.org>>.

CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL (JUSTIÇA GLOBAL). Disponível em: <<http://global.org.br>>.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.conectas.org>>.

DHNET. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br>>.

EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW. Disponível em: <www.ejil.org>.

GABINETE DE APOIO JURÍDICO ÀS ORGANIZAÇÕES POPULARES (GAJOP). Disponível em: <<http://www.gajop.org.br>>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL CONTRA A TORTURA (OMCT). Disponível em: <<http://www.omct.org>>.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS (ISHR). Disponível em: <<http://www.ishr.ch>>.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.iidh.ed.cr>>.

HUMAN RIGHTS WATCH. Disponível em: <<http://www.hrw.org>>.

PLATAFORMA DESC BRASIL. Disponível em: <<http://www.dhescbrasil.org.br>>.

PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br>>.

PROJECT EXTRAJUDICIAL EXECUTION. Disponível em: <<http://www.extrajudicialexecution.org>>.

MONITORAMENTO DHI. Disponível em: <<http://www.monitoramentodhi.org>>.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/sedh>>.

SERVIÇO DE BIBLIOTECA E DOCUMENTAÇÃO DA FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://143.107.2.22/fdusp/biblioteca.htm>>.

THE OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>.

ANEXOS

ANEXO A - RECOMENDAÇÕES DA ONU SOBRE EXECUÇÕES SUMÁRIAS, ARBITRÁRIAS OU EXTRAJUDICIAIS E QUESTÕES DE FUNDO

RELATORIA DA ONU SOBRE EXECUÇÕES SUMÁRIAS, ARBITRÁRIAS OU EXTRAJUDICIAIS (Philip Alston, 2008, HRC/11/2/Add.2)⁴⁸⁰

76. No passado, o governo brasileiro respondeu bem as recomendações feitas pelos relatores especiais. Espera-se que as seguintes recomendações sejam vistas como construtivas e viáveis.

77. Os Governadores, Secretários de Segurança Pública, e os comandantes e delegados-chefe das polícias devem figurar como líderes e deixar publicamente claro que haverá tolerância zero quanto ao uso excessivo da força e a execução, pelas polícias, de suspeitos de serem criminosos.

78. O Governo do Estado do Rio de Janeiro deve se abster de usar as “mega” operações ou aquelas de grande porte favorecendo um progresso sistemático e planejado para restabelecer uma presença policial sustentada assim como do poder governamental nas áreas controladas pelas facções. As políticas atuais são uma grande quantidade de pessoas, alienando as pessoas cujo apoio é necessário para lograr êxito, gastando recursos preciosos e fracassando na busca dos objetivos declarados. Estabelecer estratégias de policiamento apenas considerando objetivos eleitorais é um desserviço à polícia, às comunidades afetadas e à sociedade como um todo.

79. O uso dos veículos blindados deve ser monitorado, provendo-os com equipamento de gravação de áudio e vídeo. Os resultados devem ser regularmente monitorados em cooperação com grupos comunitários.

80. A longo prazo, o Governo deve trabalhar para acabar com a separação das polícias militares.

⁴⁸⁰ O número da recomendação respeita a numeração do parágrafo do documento original.

81. O Governo Federal deve implementar medidas mais eficazes para vincular os recursos alocados aos estados e estar em conformidade com as medidas criadas para reduzir a incidência de execuções extrajudiciais praticadas pelos policiais.

82. Em cada estado, a Secretária de Estado de Segurança Pública deve criar uma unidade especializada na investigação e julgamento dos policiais envolvidos com as milícias e grupos de extermínio.

83. Policiais não devem em, nenhuma circunstancia, poder trabalhar nas suas folgas para empresas de segurança privada. Para facilitar essas mudanças:

(a) Os policiais devem receber salários significativamente maiores.

(b) As escalas de trabalho dos policiais devem ser alteradas para que os policiais não possam trabalhar por grandes períodos de horas e depois fiquem de folga por vários dias.

84. Sistemas para o rastreamento do uso de armas de fogo devem ser estabelecidos em todos os estados e, onde já exista algum procedimento, o mesmo deve ser melhorado, e o Governo deve garantir que seja cumprido. A arma e a quantidade de munição entregue a cada policial devem ser registradas, e a munição deve ser regularmente auditada. Toda situação em que um policial efetuar um disparo deve ser investigada pela corregedoria e registrada numa base de dados. Essa base de dados deve ser de livre acesso da Ouvidoria e usada pelos comandantes e delegados-chefe para identificar policiais que precisam de maior supervisão.

85. A atual prática de classificação das mortes por policiais como “autos de Resistência” ou “Resistência seguida de morte” oferece um cheque em branco às mortes por policiais e deve ser abolido. Sem prejuízo dos resultados dos julgamentos penais, essas mortes devem ser incluídas nas estatísticas de homicídios de cada estado.

86. A Secretária Especial de Direitos Humanos da Presidência da República deve manter uma base de dados detalhada das violações de direitos humanos cometidas por policiais.

87. A integridade do trabalho das corregedorias de polícia deve ser garantida ao:

(a) Estabelecer uma carreira separada para aqueles que trabalham na corregedoria.

(b) Estabelecer procedimentos e prazos claros para as investigações.

(c) Tornar todas as informações sobre investigações e as medidas disciplinares recomendadas de livre acesso às ouvidorias.

88. Nos casos de mortes por policiais e outras denúncias graves de abusos, a corregedoria deve oferecer informações públicas sobre a situação de cada um, inclusive as medidas

recomendadas aos comandantes e delegados-chefe das polícias.

89. Os policiais investigados por crimes que constituam execução extrajudicial devem ser afastados das atividades policiais.

90. As ouvidorias de polícia, tais como existem hoje na maioria dos estados, devem ser reformadas para poderem exercer um melhor controle externo:

(a) Devem reportar-se diretamente ao governador e não ao Secretário de Estado de Segurança Pública.

(b) Devem receber os recursos e poderes legais necessários para reduzir sua dependência das informações das corregedorias de polícia.

(c) Devem emitir relatórios regularmente, fornecendo informações acessíveis sobre os padrões de abusos policiais e sobre a eficácia dos procedimentos disciplinares e penais. Essas informações devem ser agrupadas para que comparações úteis possam ser feitas através do tempo e em áreas geográficas.

(d) Para que possam fornecer informações mais confiáveis sobre os pontos positivos e negativos das estratégias de policiamento existentes tanto em termos de respeitar quando de proteger os direitos, eles devem receber recursos para conduzir ou encomendar uma pesquisa sobre a experiência dos cidadãos com o crime e a polícia.

91. A rotina de não preservar o local do crime deve acabar; caso os problemas continuem, o Ministério Público deve usar atribuição para exercer um controle externo da polícia de modo a garantir a integridades das suas ações.

92. Os hospitais devem ser obrigados a reportar às delegacias de polícia e às corregedorias todos os casos em que a polícia leva suspeitos já mortos ao hospital.

93. Os Institutos Médicos Legais dos estados precisam ser totalmente independentes das Secretarias de Segurança Pública, e os peritos devem receber garantias profissionais que assegurem a integridade de suas investigações. Recursos e treinamento técnico adicional também devem ser fornecidos.

94. De muitas maneiras, o programa de Proteção de Testemunhas existente é um modelo, mas também necessita reformas:

(a) Os governos estaduais devem fornecer recursos adequados, de modo freqüente e confiável.

(b) Os governos dos estados devem garantir que os policiais cooperem na escolta de testemunhas aos tribunais, de modo seguro e não ameaçador.

(c) O governo federal deve conduzir um estudo para saber se existem meios de proteger as testemunhas que não querem seguir os atuais requisitos rigorosos do programa, e se o uso de ONGs para a implementação deve ser eliminado ou reestruturado.

95. A participação do Ministério Público no desenvolvimento de ações penais deve ser fortalecida:

(a) Os governos estaduais devem garantir que a polícia civil notifique os promotores de justiça no início do inquérito para que os promotores possam prestar orientações no momento certo sobre quais provas precisam ser colhidas para lograr uma condenação.

(b) A atribuição legal dos promotores de justiça de colherem provas de modo independente para serem apresentadas perante a justiça deve ser inequivocamente atestada.

(c) Os promotores de justiça devem, rotineiramente, conduzir as suas próprias investigações sobre a legalidade das mortes por policiais.

96. Deve-se abolir o prazo prescricional dos crimes dolosos contra a vida.

97. Reconhecer que permitir que as pessoas condenadas por homicídio aguardem os recursos em liberdade facilita a intimidação das testemunhas e promove uma sensação de impunidade. Os juízes devem considerar com cuidado a interpretação alternativa à presunção de inocência vista na jurisprudência estrangeira e internacional.

98. O Conselho Nacional de Justiça e outros órgãos apropriados devem tomar medidas que garantam que:

(a) Ao tomar decisões sobre os processos em seu cartório, os juízes não dêem prioridade às ações civis em detrimento das penais nem escolham evitar processos envolvendo mortes por autores poderosos, inclusive policiais.

(b) Os juízes de execução penal devem conduzir inspeções nas unidades carcerárias em conformidade com um protocolo escrito que exija conversas reservadas com internos aleatoriamente selecionados pelo juiz.

99. Ao evitar medidas que possam por em risco a população carcerária, o governo deve tomar medidas que acabem com o controle das facções nas prisões, incluindo:

(a) Todas as práticas que motivem ou exijam que os novos internos escolham uma facção devem cessar. Os internos devem poder se identificar como “neutros” e ser colocados em presídios verdadeiramente neutros.

(b) Os telefones celulares devem ser eliminados dos presídios com o uso mais rigoroso de detectores de metais e com a instalação de tecnologias que bloqueiam os sinais dos

telefones celulares.

(c) A administração carcerária deve restabelecer o controle do dia-a-dia da administração da prisão para que os agentes penitenciários e não os presos sejam responsáveis pela disciplina interna.

(d) Os benefícios e a localização de todos os internos no sistema carcerário devem ser registrados eletronicamente e os presos devem progredir e ser transferidos quando aptos a fazê-lo. Internos e juízes de execução penal devem poder ter acesso aos registros eletrônicos no que concerne ao preso.

(e) A superlotação deve ser reduzida com um uso maior de penas alternativas, regimes abertos e a construção de novos presídios.

100. O governo deve garantir que este relatório seja amplamente divulgado a todos os níveis de governo. A Secretária Especial de Direitos Humanos da Presidência da República deve se responsabilizar pelo monitoramento do progresso da implementação destas recomendações.

RELATORIA DA ONU SOBRE EXECUÇÕES SUMÁRIAS, ARBITRÁRIAS OU EXTRAJUDICIAIS (Asma Jahagir, 2004, E/CN 4/2004/7/Add.3)

76. Todas as propostas de reformas legislativas ou administrativas devem abordar a prevenção e a responsabilização de execuções extrajudiciais e sumárias.

77. Os procedimentos e requisitos para o recrutamento de policiais devem ser revistos. Todos os novos ingressantes na carreira policial devem ser investigados acerca de qualquer filiação a organizações criminosas, bem como sobre sua visão acerca dos direitos humanos.

78. Tendo em vista as fortes alegações e relatos críveis sobre a ligação entre criminosos e alguns membros servidores da polícia, procedimentos de rastreamento justo e transparente devem ser fixados e implementados.

79. A qualidade dos cursos de treinamento para policiais deve ser regularmente aprimorada e deve incluir um componente de direitos humanos com pleno treinamento sobre o uso da força letal como o último recurso a ser utilizado a fim de proteger a vida. Os policiais devem ser sensibilizados sobre o sofrimento das vítimas através de metodologias criativas, e interação humana com as vítimas e suas famílias. Deve-se encorajar uma maior participação da sociedade civil neste processo, inclusive na elaboração do currículo.

80. O Governo deve manter um banco de dados abrangente sobre violações aos direitos

humanos, atribuído aos membros das agências de execução da lei. O banco de dados deve incluir o número de homicídios cometidos por policiais, o número e o tipo de acusações criminais, o número de investigações levadas a cabo e as sentenças dos acusados. Toda morte violenta ocorrida em estabelecimentos prisionais deve ser registrada e relatórios de inquisição devem ser disponibilizados nos estabelecimentos bem como no Departamento Penitenciário Nacional. Os nomes e endereços das vítimas também devem ser coletados. Os dados e informações sobre execuções extrajudiciais e arbitrárias devem ser disponibilizados ao público, inclusive, à mídia e às organizações não-governamentais. Estes dados indicarão o padrão dos crimes e proporcionarão uma forte base para a futura política e futuros planos governamentais.

81. Agentes penitenciários devem receber treinamento e orientação específica. Todo centro de detenção deve ser obrigado a permitir o recebimento de visitas de pessoas nãooficiais que trabalhem para organizações de direitos humanos registradas.

82. O Ministério Público deve ser fortalecido. O mandato dos chefes das Promotorias deve ser estipulado em um período razoável a fim de permitir a consolidação de seu trabalho. As promotorias devem ser equipadas com um grupo de investigadores e devem ser encorajadas a realizar investigações contra acusações de execuções extrajudiciais. Obstáculos legais que impeçam a independência das investigações devem ser removidos por meio da criação de nova legislação.

83. Em incidentes de massacres, alegadamente perpetrados por policiais, e nos quais testemunhas se recusem a testemunhar ou nos quais as provas sejam insuficientes para identificar os indivíduos que tenham perpetrado o crime, o Governo deve também (para além do procedimento criminal) realizar um inquérito judicial para determinar a seqüência dos eventos para que as vítimas sejam indenizadas.

84. Dependentes das vítimas de execuções extrajudiciais devem receber uma reparação justa e adequada em, tempo hábil por parte do Estado, incluindo uma compensação financeira.

85. As Agências de Inteligência também devem participar da investigação dos homicídios cometidos pelo chamado “esquadrão da morte”, uma vez que elas são cruciais em revelar a identidade dos seus membros. Para isso, é necessário reorganizar esses serviços a fim de equipar essas agências com agentes dotados de integridade, bem como com maior recursos a sua disposição.

86. O prazo prescricional para a persecução dos crimes de homicídios precisa ser abolido.
87. Os Governos devem garantir que todas as reclamações e relatórios de execuções extrajudiciais sejam investigadas de forma imparcial, efetiva e célere por um órgão independente. O promotor público deve decidir se os homicídios de civis cometidos por policiais foram “intencionais” ou não após a condução de uma investigação independente.
88. Os métodos e as provas de homicídios alegados como casos de execuções extrajudiciais devem ser publicizados. Parentes da vítima devem ter acesso à informação relevante à investigação.
89. O Governo deve assegurar que toda pessoa sob perigo de ser vítima de execução extrajudicial, incluindo aqueles que recebem ameaças de morte, seja efetivamente protegido.
90. O Programa de Vítima e Testemunhas (PROVITA) deve ser melhor equipado, e toda a equipe policial conectada ao programa deve ter seus antecedentes criminais levantados.
91. As instituições forenses devem ser autônomas e chefiadas por profissionais não policiais, uma vez que eles são críticos para conduzir as investigações. O seu suporte técnico deve ser expandido e regularmente incrementado.
92. A Ouvidoria de Polícia deve ser fortalecida, seu mandato expandido, e seu relatório anual deve ser apresentado ao Legislativo para discussão.
93. Agentes policiais indiciados sob a acusação de cometimento de execuções extrajudiciais devem ser temporariamente suspensos de suas atividades até a conclusão de seus julgamentos.
94. A fim de apoiar a independência do Poder Judiciário, uma avaliação mais aprofundada do sistema precisa ser realizada por um especialista. É fortemente recomendável que o Relator Especial sobre a independência dos juízes e advogados realize uma missão no Brasil a fim de propor recomendações
95. É necessário que as reformas atuais e a legislação proposta pelo Governo sejam aceleradas e reavaliadas duas vezes por ano. Se consideradas irrealizáveis, devem ser descontinuadas.

RELATORIA DA ONU SOBRE TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUEIS, DESUMANOS E DEGRADANTES (Nigel Rodley, 2001, E/CN.4/2001/66/Add.2)

1. Em primeiro lugar, as mais altas lideranças políticas federais e estaduais precisam declarar inequivocamente que não tolerarão a tortura ou outras formas de maus tratos por

parte de funcionários públicos, principalmente as polícias militar e civil, pessoal penitenciário e pessoal de instituições destinadas a menores infratores. É preciso que os líderes políticos tomem medidas vigorosas para agregar credibilidade a tais declarações e deixar claro que a cultura de impunidade precisa acabar. Além de efetivar as recomendações que se apresentam a seguir, essas medidas deveriam incluir visitas sem aviso prévio por parte dos líderes políticos a delegacias de polícia, centros de detenção pré-julgamento e penitenciárias conhecidas pela prevalência desse tipo de tratamento. Em particular, deveriam ser pessoalmente responsabilizados os encarregados dos estabelecimentos de detenção quando forem perpetrados maus tratos. Tal responsabilidade deveria incluir - porém sem limitação - a prática prevalecente em algumas localidades segundo a qual a ocorrência de maus tratos durante o período de responsabilidade da autoridade encarregada afeta adversamente suas perspectivas de promoção e, com efeito, deveria implicar afastamento do cargo, sem que tal afastamento consista meramente em transferência para outra instituição.

10. As queixas de maus tratos, quer feitas à polícia ou a outro serviço, à corregedoria do serviço policial ou a seu ouvidor, ou a um promotor, deveriam ser investigadas com celeridade e diligência. Em particular, importa que o resultado não dependa unicamente de provas referentes ao caso individual; deveriam ser igualmente investigados os padrões de maus tratos. A menos que a denúncia seja manifestamente improcedente, as pessoas envolvidas deveriam ser suspensas de suas atribuições até que se estabeleça o resultado da investigação e de quaisquer processos judiciais ou disciplinares subsequentes. Nos casos em que ficar demonstrada uma denúncia específica ou um padrão de atos de tortura ou de maus tratos semelhantes, o pessoal envolvido deveria ser peremptoriamente demitido, inclusive os encarregados da instituição. Essa medida envolverá uma purgação radical de alguns serviços. Um primeiro passo nesse sentido poderia ser a purgação detorturadores conhecidos, remanescentes do período do governo militar.

11. Todos os Estados deveriam implementar programas de proteção a testemunhas nos moldes estabelecidos pelo programa PROVITA para testemunhas de incidentes de violência por parte de funcionários públicos; tais programas deveriam ser plenamente ampliados de modo a incluir pessoas que têm antecedentes criminais. Nos casos em que os atuais presos se encontram em risco, eles deveriam ser transferidos para outro centro de detenção, onde deveriam ser tomadas medidas especiais com vistas à sua segurança.

13. As investigações de crimes cometidos por policiais não deveriam estar sob a autoridade da própria polícia. Em princípio, um órgão independente, dotado de seus próprios recursos de investigação e de um mínimo de pessoal – o Ministério Público – deveria ter autoridade de controlar e dirigir a investigação, bem como acesso irrestrito às delegacias de polícia.

14. Os níveis federal e estaduais deveriam considerar positivamente a proposta de criação da função de juiz investigador, cuja tarefa consistiria em salvaguardar os direitos das pessoas privadas de liberdade.

19. A polícia deveria ser unificada sob a autoridade e a justiça civis. Enquanto essa medida estiver pendente, o Congresso pode acelerar a apreciação do projeto de lei apresentado pelo Governo Federal que visa transferir para tribunais ordinários a jurisdição sobre crimes de homicídio, lesão corporal e outros crimes, inclusive o crime de tortura cometida pela polícia militar.

21. Um profissional médico qualificado (um médico escolhido, quando possível) deveria estar disponível para examinar cada pessoa, quando de sua chegada ou saída, em um lugar de detenção. Os profissionais médicos também deveriam dispor dos medicamentos necessários para atender às necessidades médicas dos detentos e, caso não possam atender a suas necessidades, deveriam ter autoridade para determinar que os detentos sejam transferidos para um hospital, independentemente da autoridade que efetuou a detenção. O acesso ao profissional médico não deveria depender do pessoal da autoridade que efetua a detenção. Tais profissionais que trabalham em instituições de privação de liberdade não deveriam estar sob autoridade da instituição, nem da autoridade política por ela responsável.

22. Os serviços médico-forenses deveriam estar sob a autoridade judicial ou outra autoridade independente, e não sob a mesma autoridade governamental que a polícia; nem deveriam exercer monopólio sobre as provas forenses especializadas para fins judiciais.

26. Deveria ser apreciada a proposta de emenda constitucional que permitiria, em determinadas circunstâncias, que o Governo Federal solicitasse autorização do Tribunal de Recursos (Superior Tribunal de Justiça) para assumir jurisdição sobre crimes que envolvam violação de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. As autoridades federais do Ministério Público necessitarão de um aumento substancial dos recursos a elas alocados para poderem cumprir efetivamente a nova responsabilidade.

REPRESENTANTE ESPECIAL SOBRE SITUAÇÃO DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS (Hina Jilani, 2005,A/HRC/4/37/Add.2)

101. Com o objetivo de atingir o sério problema da criminalização das atividades dos defensores dos direitos humanos, é recomendado que a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério Público Federal produzam esforços conjuntos para recolher e analisar os casos cometidos contra os defensores de direitos humanos a fim de propor leis ou diretrizes políticas para a prevenção dos processos contra os defensores pelo fato dos mesmos estarem promovendo atividades em defesa dos direitos humanos.

(...)

103. O governo federal deve negociar com os governos Estaduais a ampliação dos programas construídos para a proteção de defensores dos direitos humanos. Diretrizes para a seleção e o treinamento dos policiais para este programa devem ser traçadas e seguidas uniformemente em todo país. Deve haver uma consciência mais consistente da Declaração das Nações Unidas dos Defensores dos Direitos Humanos entre todas as agências federais e estaduais envolvidas neste programa. Entretanto, a proteção física pode ser somente uma medida provisória e um progresso mais rápido deve ser conseguido por meio de melhorias das condições sociais, políticas e econômicas que colocam os defensores em risco.

(...)

105. A revisão dos mecanismos existentes de vigilância e os de responsabilidade do aparato de segurança do Estado, em particular, a polícia militar do Estado, é fortemente necessária. Há uma falta geral de confiança na competência, na vigilância e na independência dos mecanismos existentes.

106. Há a necessidade de um mecanismo especial para receber queixas e investigar as violações dos direitos dos defensores, incluindo a investigação da conduta das agências de aplicação da lei em policiar manifestações públicas. A Secretaria Especial para Direitos Humanos pode construir uma estrutura apropriada para tal mecanismo.

(...)

ANEXO B- RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO INTERAMERICANA

Caso Corumbiara (Caso 11.556)

3. Adoptar las medidas necesarias para tratar de evitar que se produzcan hechos similares en el futuro.
4. Modificar el artículo 9 del Código Penal Militar, el artículo 82 del Código de Procedimiento Penal Militar y cualquier otra norma interna que requiera modificarse a los efectos de abolir la competencia de la policía militar para investigar violaciones a derechos humanos cometidas por policías militares, y transferir dicha competencia a la policía civil.

Caso Parque São Lucas (Caso 10.301)

- 2.Recomendar ao Estado brasileiro que adote as medidas legislativas necessárias para transferir para a justiça penal comum a competência para o julgamento dos crimes comuns cometidos pelos policiais militares.
- 3 Recomendar ao Estado brasileiro que desative as solitárias (celas fortes).

Caso Aluisio Cavalcante e outros (Casos 11.286, 11.406, 11.407, 11.412, 11.413, 11.415, 11.416 e 11.417)

5. Que se tomen las medidas necesarias para abolir la competencia de la Justicia Militar sobre delitos cometidos por policías contra civiles, tal como lo proponía el proyecto original presentado oportunamente para la revocación del literal f) del artículo 9 del Código Penal Militar, y se apruebe en cambio el párrafo único allí propuesto.

Casos Jailton Neri (Caso 11.634)

4. Modificar el artículo 9 del Código Penal Militar, el artículo 82 del Código de Procedimiento Penal Militar y cualquier otra norma interna que requiera modificarse a los efectos de abolir la competencia de la policía militar para investigar violaciones a derechos humanos cometidas por policías militares, y transferir dicha competencia a la policía civil.
5. Adoptar e instrumentar medidas de educación de los funcionarios de justicia y de la policía, al fin de evitar acciones que implique en discriminación racial en los operativos

policiales, en las investigaciones, en el proceso o en la condena penal.

6. Adoptar e instrumentar acciones inmediatas para asegurar el cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención Americana, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en las demás normas nacionales e internacionales concernientes al tema, de manera que se haga efectivo el derecho a protección especial de la niñez en Brasil.

Wallace de Almeida (Caso 12.440)

3. Adotar e instrumentar as medidas necessárias à efetiva implementação da disposição constante no artigo 10 do Código de Processo Penal Brasileiro.

4. Adotar e instrumentar medidas adequadas dirigidas aos funcionários da justiça e da polícia, a fim de evitar ações que impliquem discriminação racial nas operações policiais, nas investigações, no processo ou na sentença penal.

Antônio Ferreira Braga (Caso 12.019)

4. Capacitar os oficiais da polícia civil a fim de lhes proporcionar conhecimentos básicos sobre o respeito aos direitos fundamentais previstos na Convenção Americana, especialmente no que se refere ao devido tratamento.(paragrafo 4, Relatório 84/07).

Caso Simone Diniz (Caso 12001)

7. Adotar e instrumentalizar medidas de educação dos funcionários de justiça e da polícia a fim de evitar ações que impliquem discriminação nas investigações, no processo ou na condenação civil ou penal das denúncias de discriminação racial e racismo;

9. Organizar Seminários estaduais com representantes do Poder Judiciário, Ministério Público e Secretarias de Segurança Pública locais com o objetivo de fortalecer a proteção contra a discriminação racial e o racismo;

Carandiru (Caso 11.291)

4. Desarrollar políticas y estrategias destinadas a descongestionar la población de las Casas de Detención, a establecer programas de rehabilitación y reinserción de acuerdo a las normas nacionales e internacionales, y a prevenir estallidos de violencia en dichos establecimientos, así como desarrollar políticas, estrategias y entrenamiento especial para el personal penitenciario y policial para negociación y solución pacífica de conflictos, y

técnicas de recuperación del orden que permitan sofocar eventuales motines con el mínimo de riesgo para la vida e integridad de los internos y las fuerzas policiales.

Marco Aurelio (Caso 11.599)

3. Adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos del Estado respecto a los "menores de la calle" en la ciudad de Río de Janeiro, de acuerdo con los compromisos internacionales del Estado de Brasil y en especial, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas, e instrumentos relacionados vigentes

Diniz Bento (Caso 11.517)

3. Adoptar las medidas necesarias para evitar la repetición de hechos semejantes, en especial formas de prevenir la confrontación con trabajadores rurales en los conflictos sobre tierras, negociación y solución pacífica de esos conflictos.

Sebastião Camargo Filho (Caso 12.310)

3. adotar em caráter prioritário uma política global de erradicação da violência rural, que abranja medidas de prevenção e proteção de comunidades em risco e o fortalecimento das medidas de proteção destinadas a líderes de movimentos que trabalham pela distribuição equitativa da propriedade rural;
4. adotar medidas efetivas destinadas ao desmantelamento dos grupos ilegais armados que atuam nos conflitos relacionados com a distribuição da terra;
5. adotar uma política pública de combate à impunidade das violações de direitos humanos das pessoas envolvidas em conflitos agrários, que lutam por uma distribuição equitativa da terra.