

ARMAS PEQUENAS, GRANDES VIOLAÇÕES

Daniel Mack

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

RESUMO

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

PALAVRAS-CHAVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 • “Guerra em paz”¹⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 • Armas e a “indústria de direitos humanos”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS

1 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every body counts* (Cambridge: Cambridge University Press, May 2015), acesso em 7 out. 2015, <http://www.genevadeclaration.org/en/measurability/global-burden-of-armed-violence/gbav-2015/executive-summary.html>. Armas pequenas são individuais e portáteis, tais como revólveres, pistolas, rifles, espingardas de assalto e metralhadoras leves. Embora muitas vezes agrupadas juntamente com armas leves (metralhadoras pesadas, lança-granadas, antiaéreos portáteis, armas antitanque, como MANPADS) sob a rubrica de "armas pequenas e leves", as categorias são bastante distintas no que tange à produção, regulação, utilização e proliferação.

2 • United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data* (Vienna: UNODC, 2014), acesso em 7 out. 2015, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf. "Quase três bilhões de pessoas vivem em um grupo em expansão de países com taxas relativamente baixas de homicídio, muitos dos quais, particularmente na Europa e na Oceania, continuaram a experimentar uma diminuição em suas taxas de homicídios desde 1990. No extremo oposto da escala, quase 750 milhões de pessoas vivem em países com níveis elevados de homicídios, o que significa que quase metade de todos os homicídios ocorre em países que compõem apenas 11 por cento da população mundial e cuja segurança pessoal ainda é uma grande preocupação para mais de 1 em cada 10 pessoas no planeta."

3 • UNODC, *Global Study*.

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

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

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

6 • De acordo com o relatório *Global Burden of Armed Violence 2015* (Secretaria da Declaração de Genebra), armas de fogo foram usadas em 44,1 por cento de todas as mortes violentas, em uma média anual de 197.000 mortes, no período entre 2007-12. 7 • *Ibid*.

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

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

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

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

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

- Recovery* (Sydney: Surviving Gun Violence Project, 2014).
- 13 • Melina Riso, "Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective," *Stability: Jornal Internacional de Segurança e Desenvolvimento* 3, no.1 (13 de Maio, 2014), acesso em 7 out. 2015, <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.do/21>.
- 14 • Ministério da Justiça, Senasp, PNUD, *Pesquisa Nacional de Vitimização* (Brasília: Datafolha/Senasp/Crisp, 2013).
- 15 • Michael Ashkenazi, "What Do the Natives Know: Societal Mechanisms for Controlling *Small Arms*" in *Small Arms, Crime and Conflict: Global Governance and the Threat of Armed Violence*, ed. Owen Greene and Nicholas Marsh (London: Routledge, 2011), 242.
- 16 • Amnesty International, *Killer Facts: the impact of the irresponsible arms trade on lives, rights and livelihoods* (London: May 2010), acesso em 7 out. 2015, https://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/killer_facts_-_the_impact_of_the_irresponsible_arms_trade_on_lives_rights_and_livelihoods_0.pdf.
- 17 • Kofi Annan, *We the Peoples* (New York: UN Secretary-General, 2000), 52, acesso em 7 out. 2015, http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf.
- 18 • Esforços internacionais como o UN Programme of Action on Small Arms and Light Weapons (United Nations, *Programme of Action Implementation Support System: POA-ISS, Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. 2001, acesso em 7 out. 2015, <http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>), e o UNODC Firearms Protocol ((United Nations, General Assembly, *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, A/RES/55/255, 8 June 2001, acesso em 7 out. 2015, http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf) são dignos de atenção, ainda que decepcionantes em seus resultados verificados. Para obter uma perspectiva, Daniel Mack and Guy Lamb, "Firing Blanks: The Growing Irrelevance of the UN Small Arms Process", *IPI International Peace Institute*, August 21, 2014, acesso em 7 out. 2015, <http://theglobalobservatory.org/2014/08/firing-blanks-growing-irrelevance-un-small-arms-process>. Outro esforço liderado pela ONU, as Normas Internacionais de Controle de Armas Pequenas (ISACS, <http://www.smallarmsstandards.org>) provavelmente será mais impactante, embora por concepção quaisquer reformas se darão em nível nacional.
- 19 • Esta seção e a próxima foram adaptadas a partir de uma publicação anterior, "Instituto Sou da Paz, *What Next? Thoughts for Global Civil Society Working on Arms Control and Armed Violence Reduction* (São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2014), acesso em 7 out. 2015, http://www.soudapaz.org/uplcd/pdf/whatsnext_2014.pdf.
- 20 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.
- 21 • Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência: Mortes Matadas por Arma de Fogo* (Brasília: Unesco, 2015, acesso em 3 nov. 2015, <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>; Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.
- 22 • Owen Greene and Nicholas Marsh, eds., *Small Arms, Crime and Conflict: Global Governance and the Threat of Armed Violence* (London: Routledge, 2011), 51, acesso em 7 out. 2015, <https://www.routledge.com/products/9780415567008>.
- 23 • Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden*.
- 24 • Nicholas Marsh, "Ambition and activism on the arms trade", *World Peace Foundation*, July 1, 2013, acesso em 7 out. 2015, <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/07/01/ambition-and-activism-on-the-arms-trade>.
- 25 • Greene and Marsh, *Small Arms*.
- 26 • Havard Hegre et al., "Predicting Armed Conflict, 2010- 2050". *International Studies Quarterly* 55, no. 2 (2011): 1-21, acesso em 7 out. 2015, http://folk.uio.no/hahegre/Papers/PredictionISQ_Final.pdf.
- 27 • Poderíamos sugerir que as organizações de direitos humanos deram maior atenção ao DIH do que ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) ou à legislação nacional que protege os direitos humanos nesta área, ainda que na realidade eles sejam complementares,

sobrepondo-se e reforçando-se mutuamente.

28 • Conforme definição da Anistia Internacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

36 • UN, *Final Report Submitted*.

37 • *Ibid.*

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

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

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

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

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

43 • Frey, *Preliminary*.

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

45 • Waiselfisz, *Mapa da Violência*.

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

org/upload/pdf/conhecimento_homicidios_sp_em_2012_web_isbn.pdf.

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

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

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

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

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

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

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



DANIEL MACK – *Brasil*

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

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

Recebido em outubro de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Guimarães.



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