



RELATÓRIO SOBRE Segurança cidadã e direitos humanos

COMISSÃO INTERAMERICANA
DE DIREITOS HUMANOS



Organização dos Estados Americanos

ISBN 978-0-8270-5431-8



**Organização dos
Estados Americanos**

CIDH Comissão
Interamericana de
Direitos Humanos

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 57
31 dezembro de 2009
Original: Espanhol

RELATÓRIO SOBRE SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS

2009

Internet: <http://www.cidh.org>

E-mail: cidhoea@oas.org

OAS Catálogo-de-dados-Publicação

Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos = Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter-American Commission on Human Rights.

p. ; cm. (OEA documentos oficiais; OEA/Ser.L) (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)(OAS official records ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5431-8

1. Justiça, Administração de--América. 2. Direitos civis--América. 3. Prevenção do Delito—Participação cidadã --América. 4. Direitos Humanos--América. I. Faroppa Fontana, Juan. II. Título. III Séries. IV. Séries. OAS documentos oficiais ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.57

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

MEMBROS

Luz Patricia Mejía Guerrero

Víctor E. Abramovich

Felipe González

Sir Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Florentín Meléndez

Paolo G. Carozza

Secretário Executivo: Santiago A. Canton

Secretária Executiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

O presente relatório foi elaborado no marco do memorando de entendimento entre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OACNUDH). Sua preparação e publicação foi possível graças ao apoio financeiro da UNICEF, OACNUDH, o Governo da Itália e a Fundação *Open Society Institute*. A Comissão deseja agradecer ao Consultor Juan Faroppa Fontana pela preparação deste relatório; e reconhecer de maneira especial os trabalhos preparatórios realizados pelo consultor Paulo Mesquita Neto e as contribuições da Consultora Verónica Gómez.



REPUBBLICA ITALIANA

 OPEN SOCIETY INSTITUTE
& Soros Foundations Network

RELATÓRIO SOBRE SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS

ÍNDICE

	Página
GLOSSÁRIO	vii
RESUMO EXECUTIVO	ix
I. INTRODUÇÃO	1
A. Antecedentes	1
B. Objetivos do relatório	2
C. Metodologia	4
D. Estrutura do relatório	6
II. MARCO CONCEITUAL: A SEGURANÇA CIDADÃ	6
III. A SEGURANÇA CIDADÃ NAS AMÉRICAS	10
IV. A SEGURANÇA CIDADÃ E OS DIREITOS HUMANOS	13
A. As obrigações dos Estados sob a perspectiva da segurança cidadã	14
1. Responsabilidade do Estado por condutas de seus agentes e de terceiros 15	
2. A obrigação de adotar medidas para prevenir a violação de direitos vinculados à segurança cidadã	16
3. A obrigação de investigar	18
4. As obrigações reforçadas em matéria de violência contra a mulher conforme a Convenção de Belém do Pará	19
B. A caracterização de uma política sobre segurança cidadã	21
1. A atenção às vítimas da criminalidade	26
2. A privatização da segurança cidadã	29
3. A governabilidade democrática da segurança cidadã	30
4. A profissionalização e modernização das forças policiais	32
5. A intervenção das forças armadas em tarefas de segurança cidadã	41
V. DIREITOS COMPROMETIDOS NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA CIDADÃ	43
A. Direito à vida	43
B. Direito à integridade pessoal	49
C. Direito à liberdade e à segurança pessoal	58
D. Direito às garantias processuais e à proteção judicial	69
E. Direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade	76
F. Direito à liberdade de expressão	81
G. Liberdade de reunião e associação	85
H. Direito a participar nos assuntos de interesse público	92
I. Direito à propriedade privada	96

	Página
VI. CONCLUSÕES	98
VII. RECOMENDAÇÕES	101
A. Recomendações gerais.....	101
B. Recomendações específicas.....	101
Anexos	111

GLOSSÁRIO

OEA: Organização dos Estados Americanos

CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos (ou "a Comissão")

Corte I.D.H.: Corte Interamericana de Direitos Humanos (ou "a Corte")

Declaração Americana: Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem

Convenção Americana: Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ou "a Convenção")

Convenção de Belém do Pará: Convenção Americana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a violência contra a Mulher

Declaração Universal: Declaração Universal dos Direitos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CDC: Convenção sobre os Direitos da Criança

CEDAW: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

RESUMO EXECUTIVO

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem abordado a problemática da segurança cidadã e sua relação com os direitos humanos através do estudo de petições, casos e medidas cautelares, da adoção de relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), da preparação de relatórios temáticos, e no marco de audiências públicas convocadas durante seus períodos de sessões. Com base nas informações recebidas, a Comissão adotou a decisão de preparar um relatório temático com o objetivo de analisar a problemática e formular recomendações aos Estados Membros, orientadas a fortalecer as instituições, as leis, as políticas, os programas e as práticas para a prevenção e o controle da criminalidade e da violência no marco da segurança cidadã e dos direitos humanos.

2. A segurança cidadã é uma das dimensões da segurança humana e, portanto, do desenvolvimento humano e envolve a inter-relação de múltiplos atores, condições e fatores, entre eles, a história e estrutura do Estado e da sociedade; as políticas e programas dos governos; a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais; e o cenário regional e internacional. A segurança cidadã se vê ameaçada quando o Estado não cumpre com a sua função de oferecer proteção contra o crime e contra a violência social, o que interrompe a relação básica entre governantes e governados.

3. Os países da região hoje apresentam alguns dos índices de criminalidade mais altos do mundo, resultando serem os jovens o grupo mais afetado como vítimas e infratores. Pela primeira vez em décadas, nos países da América Latina, a delinquência superou o desemprego como a principal preocupação para a população. Nestes países o Poder Judiciário, o Ministério Público, as forças de segurança e o sistema penitenciário não desenvolveram as capacidades necessárias para responder, de modo eficaz, através de ações legítimas de prevenção e repressão do crime e da violência.

4. A CIDH assinala em seu relatório que a segurança cidadã deve ser concebida como uma política pública, entendendo-se por esta os lineamentos ou cursos de ações definidas pelas autoridades dos Estados para alcançar um objetivo determinado, e que contribuem para criar ou transformar as condições em que se desenvolvem as atividades dos indivíduos ou grupos que integram a sociedade. Uma política pública não pode ser compreendida cabalmente sem uma referência concreta aos direitos humanos. As políticas públicas têm como objetivo fazer com que estes direitos se concretizem nos planos normativo e operativo, assim como nas práticas das instituições e dos agentes estatais. Além disso, devem abordar as causas da criminalidade e da violência.

5. A perspectiva dos direitos humanos permite abordar a problemática da criminalidade e da violência e seu impacto na segurança cidadã, mediante o fortalecimento da participação democrática e da implementação de políticas centradas na proteção da pessoa humana, ao invés daquelas que, primordialmente, buscam afiançar a segurança do Estado ou de determinada ordem política. Ainda que o direito internacional dos direitos humanos não defina, de forma expressa, o direito à segurança frente à criminalidade ou à violência interpessoal ou social, cuja prevenção e controle é o objetivo das políticas sobre segurança cidadã, os Estados encontram-se obrigados por um conjunto normativo, que exige a garantia de direitos particularmente afetados por condutas violentas ou delitivas: o direito à vida, o direito à integridade física, o direito à liberdade pessoal, o direito às garantias processuais e o direito ao uso pacífico dos bens. As obrigações dos Estados membros a respeito da segurança cidadã também comprometem o direito às garantias processuais e à proteção judicial; o direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade; o direito à liberdade de expressão; o direito à liberdade de reunião e associação; e o direito à participação nos assuntos de interesse público. Em um sentido amplo, a segurança cidadã também

pode incorporar medidas de garantia dos direitos à educação, à saúde, à previdência social e ao trabalho, entre outros.

6. O relatório adotado pela CIDH identifica os parâmetros internacionais de direitos humanos relacionados à segurança cidadã, com especial referência aos instrumentos que integram o Sistema Interamericano. Particularmente, o relatório faz referência às obrigações negativas e positivas dos Estados com respeito aos direitos humanos vinculados à segurança cidadã de todas as pessoas sob sua jurisdição, em especial os direitos das vítimas de delitos frente às ações violentas de atores estatais e não-estatais. Também examina as obrigações internacionais dos Estados Membros em matéria de prevenção e combate à criminalidade, e de desenho, implementação e avaliação de políticas sobre segurança cidadã à luz do direito internacional dos direitos humanos e dos princípios de participação, prestação de contas, e não-discriminação.

7. As obrigações positivas assumidas pelos Estados Membros exigem políticas públicas de segurança cidadã, que contemplem prioritariamente o funcionamento de uma estrutura institucional eficiente, que garanta à população o exercício efetivo dos direitos humanos relacionados à prevenção e ao controle da criminalidade. Neste sentido, a CIDH demonstra sua preocupação pelas debilidades históricas na criação de uma institucionalidade na região, que conduza a uma adequada gestão estatal nesta matéria. Estas dificuldades se verificam, especialmente, nas seguintes áreas temáticas: (1) a atenção às vítimas da criminalidade; (2) a privatização dos serviços de segurança; (3) a governabilidade da segurança cidadã; (4) a profissionalização e modernização das forças policiais; e (5) a intervenção das forças armadas em tarefas de segurança cidadã.

8. Em seu relatório, a CIDH formula uma série de recomendações, entre as quais se destaca o chamado aos Estados Membros para assumir o cumprimento de suas obrigações internacionais de proteção e garantia dos direitos humanos relativas à segurança cidadã, a partir do desenho e implementação de políticas públicas integrais, que desenvolvam de forma simultânea, ações específicas e planos estratégicos nos níveis operativo, normativo e preventivo. A CIDH recomenda a criação da capacidade institucional no setor público, para o desenho e a execução das ações compreendidas nos planos e programas que compõem a política pública de segurança cidadã, dispondo de recursos humanos, técnicos e econômicos adequados. Estas políticas devem assegurar a governabilidade democrática da segurança cidadã; devem ser sustentáveis com base em consensos políticos e sociais; e devem ser submetidas à avaliação e prestação de contas permanentes mediante mecanismos de controle internos e externos, que favoreçam a transparência no exercício da função pública e que combatam a impunidade e a corrupção.

9. Ainda, a CIDH recomenda aos Estados membros que garantam os parâmetros especiais de proteção requeridos por aquelas pessoas, ou grupos de pessoas, em especial situação de vulnerabilidade frente à criminalidade, como as crianças e adolescentes; as mulheres; a população indígena e afrodescendente e as pessoas migrantes e seus familiares, sem prejuízo de que as obrigações de proteção e garantia dos direitos humanos comprometidos na política de segurança cidadã assumidas pelos Estados Membros incluam a todas as pessoas sob sua jurisdição.

10. Por último a CIDH formula uma série de recomendações específicas sobre a adoção de medidas administrativas, legislativas ou de outra índole, a fim de que as instituições do Estado ofereçam atenção de maneira adequada às vítimas da criminalidade; e implementem medidas de prevenção, dissuasão e repressão legítima de condutas violentas e delitivas, no marco do respeito e da garantia dos direitos humanos relacionados à segurança cidadã.

RELATÓRIO SOBRE SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS

I. INTRODUÇÃO

A. Antecedentes

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, como órgão especializado da Organização dos Estados Americanos encarregado de velar pela observância dos direitos humanos no hemisfério, tem abordado os problemas de segurança cidadã e sua relação com os direitos humanos através do sistema de petições e casos, do estudo de medidas cautelares, de relatórios temáticos, de relatórios adotados em razão de visitas *in loco* a distintos países da região, e no contexto de numerosas audiências celebradas durante seus períodos de sessões. Do ponto de vista de suas funções de promoção e proteção dos direitos humanos, a Comissão está particularmente interessada nas políticas implementadas pelos Estados Membros para cumprir com as suas obrigações internacionais, frente às atuais ameaças derivadas dos fatos de violência e criminalidade, no complexo cenário que se verifica atualmente nas Américas, e que se observa como o resultado de um processo que tem sido desenvolvido durante os últimos vinte e cinco anos.

2. A Comissão tem chamado a atenção a respeito dos efeitos da violência e da criminalidade sobre as condições de governabilidade nos países do hemisfério, e tem assinalado que a segurança cidadã requer a existência de uma força policial civil que resguarde os habitantes; de uma administração de justiça fortalecida, sem corrupção nem impunidade; e de um sistema penitenciário que tenda à verdadeira recuperação e inserção social do preso¹. Tem assinalado que os Estados Membros, em sua legislação e procedimentos internos, devem operar sobre a base de que os instrumentos que integram os Sistemas Universal e Regional sobre direitos humanos “ permitem aplicar medidas para enfrentar as ameaças à segurança cidadã [...] dentro do marco do Estado de Direito, sem desatender ao respeito às garantias básicas, inderrogáveis, previstas pelo direito internacional²”.

3. Em 14 de outubro de 2005, a Comissão convocou uma audiência sobre segurança cidadã e direitos humanos nas Américas. Nesta ocasião, um grupo de organizações da sociedade civil apresentou um documento conceitual, tendo sido analisada a possibilidade de que a Comissão elaborasse um relatório temático sobre segurança cidadã e direitos humanos³. Neste documento, o grupo de organizações da sociedade civil apontou:

Como organizações não-governamentais que trabalham na aplicação da segurança cidadã sob a perspectiva de direitos humanos e da democracia, entendemos que é impossível abordar este problema centrando-se somente nos

¹ Apresentação do Relatório Anual da CIDH de 1999 para a Assembléia Geral da OEA celebrada em Windsor, Canadá, em 6 de junho de 2000.

² Comunicado de Imprensa No. 20/02, datado de 1 de maio de 2002 sobre a apresentação do Relatório Anual da CIDH de 2001. Tradução livre do espanhol original.

³ O grupo de organizações não-governamentais foi integrado pelo *Centro de Estudios Legales y Sociales* - CELS (Argentina); *Conectas Direitos Humanos/Sur Rede Universitária de Direitos Humanos* (Brasil); *Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo* - NEV-USP (Brasil); *Instituto Sou da Paz* (Brasil); *Viva Rio* (Brasil); *Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana* - CESC- (Chile); *La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho* -FESPAD- (El Salvador); *Instituto para la Seguridad y la Democracia* - INSYDE- (México); *Centro de Derechos Humanos Pró-Juárez* - Centro Prodh (México); *Instituto de Defensa Legal* - IDL (Peru); *Open Society Institute* (Estados Unidos); e *Washington Office on Latin America* - WOLA (Estados Unidos).

limites ao poder do Estado. Se o fizéssemos, correríamos o risco de contribuir para a crença equivocada de que os direitos humanos são um obstáculo à promoção de políticas de segurança eficazes; isto é, contribuiríamos para a falsa dicotomia entre direitos humanos contra segurança. A Organização dos Estados Americanos e, particularmente, a Comissão Interamericana, pode ser um agente importante em uma estratégia regional para responder a este problema, incorporando sistematicamente segurança cidadã em sua agenda. Examinando o problema da segurança cidadã e direitos humanos como situações que afetam o governo democrático, a Comissão poderia contribuir para a consolidação das instituições democráticas como meios eficazes para proteger direitos humanos⁴.

4. Neste marco a Comissão, em cumprimento de seu mandato, adotou a decisão de elaborar e publicar um relatório temático que abordasse o problema da segurança cidadã no hemisfério, propondo recomendações aos Estados Membros, contribuindo para melhorar as instituições, as leis, as políticas, os programas e as práticas sobre prevenção e controle da criminalidade e da violência. Definiu-se que o relatório deveria identificar os parâmetros internacionais de direitos humanos em relação à segurança cidadã, a partir do estabelecido nas normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, particularmente nos instrumentos que integram o Sistema Interamericano.

5. No mesmo sentido, a Comissão anunciou os objetivos e metodologia que seriam levados em consideração na realização do estudo, estabelecendo que

existe uma impostergável necessidade de que os Estados reflexionem sobre o tema e adotem medidas e políticas públicas eficazes, que garantam a segurança da população e o respeito aos direitos humanos. Por este motivo, a CIDH está comprometida à elaboração de um estudo regional, que sirva de orientação aos Estados membros da OEA, para que cumpram com a sua obrigação de proteger os habitantes do hemisfério, especialmente as vítimas de delitos e de violações aos direitos humanos. A pesquisa será precedida de um amplo processo de discussão e consulta, que será coordenado pela Secretaria Geral e com organizações da sociedade civil, especializadas em segurança cidadã e em direitos humanos. A relação entre segurança cidadã e direitos humanos tem sido e segue sendo um tema de atenção prioritária da CIDH através do sistema de casos, medidas cautelares, visitas de trabalho e pesquisas nos países. Em seu relatório anual, aprovado no 127º período de sessões, a CIDH observou que no ano de 2006 voltou-se a registrar um aumento nas ações que colocam em risco a segurança cidadã⁵.

B. Objetivos do relatório

6. O presente relatório tem o propósito de identificar normas e princípios de direitos humanos vinculados com a segurança cidadã, para os efeitos de contribuir com a construção e com o fortalecimento da capacidade dos Estados Membros em prevenir e responder à criminalidade e à violência. Em especial, o relatório avança na interpretação das obrigações negativas e positivas dos Estados membros com respeito a direitos humanos vinculados à segurança cidadã de todas as pessoas sob sua jurisdição, atendendo particularmente aos direitos das vítimas da criminalidade

⁴ Relatório da coalizão de organizações não-governamentais "O sistema interamericano para a proteção da segurança cidadã em face dos desafios dos direitos humanos nas Américas", apresentado perante a CIDH em 14 de outubro de 2005 em Washington, DC. Tradução livre do espanhol original.

⁵ CIDH, Comunicado de Imprensa 16/07, de 15 de março de 2007. Tradução livre do espanhol original.

frente ao Estado e as ações violentas dos atores estatais e não-estatais (organizados e não-organizados), e incluindo a análise de programas de prevenção, assim como as medidas de dissuasão e repressão legítimas sob a competência das instituições públicas.

7. De modo complementar a Comissão formula, em seu relatório, recomendações aos Estados Membros e às organizações da sociedade civil, acerca da implementação efetiva das normas e princípios internacionais de direitos humanos, com o fim de melhorar a segurança cidadã e a democracia nas Américas. Especificamente, as recomendações abordam estratégias e ações para prevenir e reduzir o impacto da criminalidade e da violência nos planos individual e comunitário. Abordam também a mobilização da vontade política, econômica, científica, tecnológica e dos recursos profissionais, e o fortalecimento dos arranjos institucionais, que permitam proporcionar os incentivos adequados para abordar os problemas de segurança cidadã. Estes objetivos foram identificados pelos Estados Membros na recente Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, ao declarar que reconhecem a necessidade de

[...] 1) fomentar e fortalecer políticas de Estado em matéria de segurança cidadã de longo prazo, integrais e com pleno respeito aos direitos humanos; 2) Fortalecer, no marco destas políticas, a capacidade dos nossos Estados para promover a segurança cidadã e para responder, de modo eficaz, à insegurança, à criminalidade e à violência adequando, segundo seja necessário, seu marco jurídico, estruturas, procedimentos operacionais e mecanismos de gestão; 3) Analisar os problemas de segurança cidadã desde uma visão integral, tendo em conta as ameaças emergentes, e impulsionar instrumentos de gestão que permitam às autoridades nacionais avaliar e melhorar, segundo seja necessário, a eficácia das políticas de segurança cidadã [...] ⁶.

8. A Comissão também espera que este relatório contribua para demonstrar a urgência do apoio aos processos de mudanças nas políticas de segurança cidadã, mediante atividades de promoção, e a formação e expansão de redes e associações, nos planos nacional e internacional. Na mesma linha, também se espera promover em profundidade a colaboração interdisciplinar e a pesquisa comparativa sobre segurança cidadã, direitos humanos e democracia nas Américas, aumentando não somente o volume de conhecimentos disponíveis, mas também a capacidade de especialistas, funcionários governamentais, profissionais de polícia e do sistema judicial, da sociedade e dos grupos de direitos humanos, para fazer uso dos conhecimentos disponíveis.

9. Ainda, o relatório tem como objetivo destacar a necessidade de construir indicadores para medir e avaliar o impacto dos mecanismos institucionais, leis e políticas na área da segurança cidadã, especialmente sobre o impacto das reformas e inovações realizadas durante e após os processos de transição democrática ⁷. Neste sentido destaca-se, especialmente, que as

⁶ "Compromisso pela Segurança Pública nas Américas" Aprovado na Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, México DF, México, 7 e 8 de outubro de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de outubro 2008, parágrafos 1, 2 e 3. Além disso, o Consenso de Santo Domingo sobre Segurança Pública reconhece que "(...) as condições de segurança pública melhoram mediante o pleno respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, assim como mediante a promoção da educação, da cultura, da saúde e do desenvolvimento econômico e social". Documento de Consenso da Segunda Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, aprovado em 5 de novembro de 2009 durante a sétima sessão plenária, OEA/Ser.K/XLIX.1 MISPA II/doc. 8/09 rev. 2. Tradução livre do espanhol original.

⁷ Uma experiência que pode servir como orientação para estes efeitos é a que se encontra em fase piloto no âmbito das Nações Unidas: o UN ROLIP (*United Nations Rule of Law Indicator Project*) que pretende obter informação empírica e objetiva sobre a aplicação da lei, o trabalho dos tribunais e serviços penitenciários em um determinado país, e sua evolução no tempo.

experiências exitosas sobre prevenção e controle da violência e da criminalidade verificadas na região têm como base planos estratégicos desenhados a partir de indicadores confiáveis, que permitem não somente um diagnóstico adequado dos problemas a serem enfrentados, como também uma circulação permanente da informação, o que possibilita a participação e o controle democrático por parte da sociedade.

C. Metodologia

10. Como atividade de início do processo de elaboração do presente relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos, a Comissão convocou uma primeira reunião de especialistas regionais e internacionais, que se realizou em 30 de maio de 2007, em Washington DC⁸. Nesta reunião foram discutidos os aspectos técnicos do relatório, tendo sido trabalhada uma proposta metodológica para sua preparação. Estabeleceu-se a pertinência de realizar consultas a países de distintas áreas da região, com o objetivo de realizar um intercâmbio de experiências e definir conceitos fundamentais, nas quais participariam funcionários governamentais, especialistas, acadêmicos e representantes das organizações não-governamentais locais e internacionais que trabalham o tema da segurança cidadã.

11. Em dezembro de 2007, foi submetido aos Estados Membros e a diferentes organizações da sociedade civil, um questionário solicitando informações sobre aspectos vinculados aos direitos humanos e a segurança cidadã. O questionário foi dirigido a identificar as principais realizações e os desafios que enfrentam os Estados Membros no momento de garantir a segurança cidadã de seus habitantes, e as políticas e ações que têm sido implementadas para responder a estas demandas. As respostas ao questionário constituíram um insumo substancial para a preparação deste relatório⁹.

12. Durante o ano de 2008, foi desenvolvido um processo para estabelecer um acordo de cooperação entre a CIDH e o Escritório para a América Latina e o Caribe do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF-TACRO) com o objetivo de estabelecer um marco de cooperação para a elaboração deste estudo. No mesmo sentido, o Escritório para a América Latina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OACNUDH) incorporou-se a este acordo de cooperação. Este entendimento possibilitou o desenvolvimento das diferentes atividades,

⁸ Os especialistas regionais e internacionais participantes nesta reunião foram: Ariel Dulitzky (CIDH); Carlos Basombrio (*Instituto de Defensa Legal -IDL, Instituto Prensa y Sociedad*, Peru); Daniela Salazar (CIDH); Elizabeth Abi-Mershed (CIDH); Ernesto López Portillo Vargas (*Instituto para la Seguridad y la Democracia – INSYDE*, México); Gastón Chillier (*Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS*, Argentina) Gustavo Gorriti Elenbongen (*Instituto de Defensa Legal -IDL, e Instituto Prensa y Sociedad –IPYS*, Peru); Gustavo Palmieri (*Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS*, Argentina); Hernán Charosky (*Centro de Estudios Legales e Sociales – CELS*, Argentina); Joy Olson (*Washington Office on Latin America -WOLA*, Estados Unidos); Leandro Piquet Carneiro (Universidade de São Paulo – NEV/USP, Brasil); Paul Chevigny (New York University, Estados Unidos); Paulo de Mesquita Neto (Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo – NEV/USP, Brasil); Paulo Sérgio Pinheiro (CIDH); Santiago A. Canton (CIDH); Víctor Abramovich (CIDH); Victoria Wigodsky (*Open Society Institute – OSI*, Estados Unidos).

⁹ Responderam o questionário enviado: Argentina (26 de março de 2008); Bolívia (14 de abril de 2008); Chile (27 de fevereiro de 2008); Colômbia (7 de março de 2008); Costa Rica (1 de fevereiro; 27 de fevereiro; e 30 de abril de 2008); El Salvador (10 de abril de 2008); Honduras (19 de fevereiro de 2008); Panamá (4 de março de 2008); Peru (15 de fevereiro de 2008); Uruguai (3 de março de 2008); Venezuela (1 de fevereiro de 2008); Brasil (27 de maio de 2008); México (2 de junho de 2008) e Jamaica (11 de junho de 2008). Por sua parte, responderam o questionário as seguintes organizações da sociedade civil: COFAVIC, da Venezuela (7 de março de 2008); Justiça Global do Brasil (5 de março de 2008); Comissão Teotônio Vilela, do Brasil (5 de março de 2008) e Centro PRODH do México (5 de março de 2008).

identificadas oportunamente no esquema metodológico, para a obtenção dos insumos necessários para produzir o relatório, assim como para seu processo de redação e edição.

13. Uma segunda reunião de especialistas foi realizada em Bogotá, Colômbia, em 18 de setembro de 2008, no âmbito do seminário “Cidade, conflito e esfera pública: o olhar latino-americano”, organizado pelo Instituto de Estudos Políticos e Relações internacionais (IEPRI) da Universidade Nacional da Colômbia, UNICEF, a CIDH e OACNUDH¹⁰. Nesta segunda reunião, foram aprofundados os aspectos conceituais que operariam como base para o relatório, uma vez que foram ajustados os temas que seriam incorporados na fase seguinte, consistentes na implementação das reuniões de consulta sub-regionais.

14. O processo de consultas sub-regionais foi realizado no formato de oficinas de dois dias de duração, e incluiu as seguintes reuniões de trabalho com representantes de Governos, sociedade civil e especialistas: (a) Assunção, Paraguai, nos dias 20 e 21 de novembro de 2008, para países do Cone Sul. Nesta atividade foram convidados representantes da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai¹¹; (b) São José, Costa Rica, nos dias 2 e 3 de março de 2009, onde participaram representantes da Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Guatemala, El Salvador, Panamá, República Dominicana e México; (c) Bogotá, Colômbia, em 5 e 6 de março de 2009. Para esta atividade foram convidados representantes da Colômbia, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia, integrando-se uma delegação do Brasil. Durante o mês de maio de 2009, representantes da CIDH e do UNICEF realizaram uma visita ao Haiti, para efeitos de recolher insumos para a preparação do relatório. Em cada uma destas reuniões de consulta foram coletados dados e informações, havendo o intercâmbio de idéias e experiências entre os participantes.

15. Para a preparação deste relatório, também foram revisados os conhecimentos existentes na matéria, incorporados em pesquisas, estudos e outros trabalhos acadêmicos na região. Neste ponto, a Comissão deseja reconhecer expressamente a contribuição realizada, nos últimos anos, pelos especialistas e pelos espaços de trabalho acadêmicos para avançar na construção conceitual e na definição do objeto de estudo deste relatório. Além disso, para desenvolver este trabalho, procedeu-se a um exame do marco jurídico internacional, dos princípios gerais, da jurisprudência e dos diversos pronunciamentos de organismos especializados, com ênfase no Sistema Interamericano, sobre o tema segurança cidadã e direitos humanos, no intuito de identificar os parâmetros e as normas que são aplicáveis à matéria específica na região. A partir destes insumos, foram incorporadas no relatório, observações e recomendações para que os Estados Membros continuem concretizando seus esforços destinados a melhorar os níveis de segurança cidadã, baseadas em políticas públicas enfocadas na proteção e garantia de direitos humanos, das quais resultem intervenções eficazes e eficientes na prevenção e no controle da criminalidade e da

¹⁰ Nesta segunda reunião participaram os seguintes especialistas regionais e internacionais: Fernando Carrión (*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Equador*); Francisca Márquez (*Escuela de Antropología de la Universidad Academia Humanismo Cristiano, Chile*); Lucía Álvarez (*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Autónoma de México - UNAM*); Luis Fuentes (*Instituto de Estudios Urbanos e Professor do Instituto de Geografía da Pontificia Universidad Católica do Chile*); Pablo Montiel (*Subsecretaría de Industrias Culturales de la República Argentina e docente da FLACSO-Argentina*); Liliana López Borbón (*Fábrica de Artes y Oficios –FARO–, México*); Iván Gomezcesár (*Universidad Autónoma de la Ciudad de México*); Antonio Rodríguez López-Tercero (*Centro de Formación y Orientación Rafael Palacios. Asociación Corporación de La Pasión, El Salvador*); Helena Azaola (*Centro de Investigación y Educación en Antropología Social –CIESAS– México*); Gino Costa (*Organização “Ciudad nuestra”*. Ex Ministro do Interior do Peru); Carlos Mario Perea (*Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales da Universidad Nacional da Colômbia*); Paulo-Sergio Pinheiro (CIDH); Sonia Eljach (UNICEF); Teresa Alberó (OACNUDH) e Juan Faroppa Fontana (Consultor para a preparação do estudo).

¹¹ No caso do Brasil, por problemas de agenda somente participaram organizações não-governamentais. Os representantes do Estado foram incorporados à Terceira Consulta, realizada em Bogotá.

violência. Finalmente, neste relatório também são incluídos os insumos resultantes da informação e dos dados proporcionados pelos representantes dos Estados Membros; das organizações da sociedade civil; e dos especialistas convocados para cada uma das instâncias de consulta que foram realizadas em seu processo de elaboração.

D. Estrutura do relatório

16. O relatório incorpora uma definição do conceito de segurança cidadã, a fim de identificar com precisão o objeto de estudo. Uma vez estabelecido este marco conceitual, o relatório apresenta a situação de violência e criminalidade nas Américas, a partir das estatísticas disponíveis. Na continuidade, o relatório trata de examinar as políticas, a legislação e as práticas institucionais no hemisfério em relação à segurança cidadã, de acordo com as obrigações que surgem do marco jurídico estabelecido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, em especial as que integram o Sistema Interamericano. Neste sentido, e a partir do mandato da Comissão, o relatório faz referência aos instrumentos regionais, em especial: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; a Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura; e a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher. Do mesmo modo, o relatório utiliza a normativa resultante dos principais instrumentos do Sistema Universal de proteção dos direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, entre outras normas de igual hierarquia.

17. O relatório também analisa as obrigações negativas e as obrigações positivas assumidas pelos Estados Membros com relação às suas políticas sobre segurança cidadã, assim como a aplicação dos princípios de direitos humanos nas medidas adotadas para enfrentar a problemática da violência e da criminalidade na região. Neste contexto, a Comissão apresenta os principais elementos que, a seu juízo, caracterizam a política pública de segurança cidadã, em harmonia com os parâmetros internacionais sobre direitos humanos. Posteriormente, realiza um exame individual de cada um dos direitos humanos diretamente comprometidos nas políticas sobre segurança cidadã. Finalmente, formula uma série de recomendações específicas, com o fim de colaborar com os Estados Membros para o devido cumprimento de suas obrigações nesta matéria.

II. MARCO CONCEITUAL: A SEGURANÇA CIDADÃ

18. Para o propósito deste relatório, resulta pertinente definir um conceito preciso de segurança cidadã, uma vez que este se constitui em um requisito prévio essencial para a determinação do alcance das obrigações dos Estados Membros, conforme os instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos aplicáveis. Neste sentido, a Comissão destaca que na ordem jurídica internacional dos Direitos Humanos não se encontra consagrado expressamente o direito à segurança frente à criminalidade ou à violência interpessoal ou social¹². Contudo, pode-se entender que esse direito surge da obrigação do Estado de garantir a segurança das pessoas, nos termos do artigo 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”; do artigo 1 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa”; do artigo 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais”; e do artigo 9 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: “Todo indivíduo

¹² Esta afirmação geral não desconhece que, no caso específico das normas regionais que integram o marco de proteção e garantia dos direitos humanos das mulheres, encontra-se expressamente consagrado o direito a viver livre de violência no artigo 3 da Convenção de Belém do Pará, que, concretamente dispõe: “Toda mulher tem direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada”.

tem direito à liberdade e à segurança da sua pessoa". Não obstante, a Comissão considera que a base das obrigações exigíveis do Estado encontra-se em um conjunto normativo que requer a garantia de direitos particularmente afetados por condutas violentas ou delitivas, cuja prevenção e controle é o objetivo das políticas de segurança cidadã. Concretamente, esta justaposição de direitos está integrada pelo direito à vida; pelo direito à integridade física; pelo direito à liberdade; pelo direito às garantias processuais e pelo direito ao uso pacífico dos bens, sem prejuízo de outros direitos que serão objeto de análise específica no corpo deste relatório.

19. Nas reuniões de especialistas e nas sessões de trabalho desenvolvidas durante o processo de consultas sub-regionais que integraram o processo de preparação deste relatório, foi reiteradamente tratado o ponto relativo à utilização, nas Américas, de conceitos diferentes para referir ao mesmo objeto de estudo –a proteção e garantia dos direitos humanos, frente à criminalidade e a violência-, tanto nos âmbitos políticos como acadêmicos¹³. Em alguns casos trata-se de uma definição muito ampla que incorpora medidas de garantia de outros direitos humanos (como o direito à educação; o direito à saúde; o direito à segurança social; ou o direito ao trabalho, entre outros), enquanto em outros casos esta definição é reduzida às intervenções das forças policiais e, eventualmente, do sistema judicial. Do mesmo modo, são tratados indistintamente conceitos diferentes, como os de "segurança pública"; "segurança humana"; ou "segurança democrática", o que gera um marco impreciso desde o ponto de vista técnico para definir os parâmetros de direitos humanos comprometidos.

20. Um dos pontos de partida para esta definição conceitual já foi utilizado pela Comissão em oportunidades anteriores. Tendo sustentado que

A segurança tem sido desde sempre uma das funções principais dos Estados. Indubitavelmente, com a evolução dos Estados autoritários para os Estados democráticos tem evoluído também o conceito de segurança. O conceito de segurança que se utilizava anteriormente se preocupava unicamente em garantir a ordem como uma expressão da força e supremacia do poder do Estado. Hoje em dia, os Estados democráticos promovem modelos policiais construídos de acordo com a participação dos habitantes, sob o entendimento de que a proteção dos cidadãos por parte dos agentes da ordem deve se dar em um marco de respeito à instituição, às leis e aos direitos fundamentais. Assim, desde a perspectiva dos direitos humanos, quando na atualidade se fala de segurança, esta não se pode limitar à luta contra a criminalidade, mas trata-se de como criar um ambiente propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas. Por isto, o conceito de segurança deve colocar maior ênfase no desenvolvimento de trabalhos de prevenção e controle dos fatores que geram a violência e a insegurança, ao invés de tarefas meramente repressivas ou reativas perante fatos consumados¹⁴.

Este vínculo permanente entre segurança das pessoas e convivência democrática faz-se presente no desenvolvimento deste relatório. O cometimento de delitos é somente uma das tantas formas de violência que, na atualidade, afetam as pessoas que vivem na região (em concreto, o delito faz

¹³ No caso da 2da. Reunião de Especialistas, realizada em Santafé de Bogotá, Colômbia em 18 de setembro de 2008, levantou-se "(...) a necessidade de definir se existe um direito humano específico à segurança frente a violência e a criminalidade, ou se a fonte do direito deve ser buscada em uma acumulação de direitos que podem ser violados em situações de insegurança cidadã".

¹⁴ Apresentação do Secretário Executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, perante o Grupo Especial de Trabalho para Preparar a Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, Washington DC, 20 de junho de 2008. Tradução livre do espanhol original.

referência somente às formas de violência tipificadas nos ordenamentos jurídico-penais), o que obriga a uma abordagem integral da problemática em estudo, da qual sejam derivadas ações de prevenção e controle de diferentes naturezas, e que envolvam, em sua execução, também a atores do setor público e da sociedade civil.

21. Para os efeitos deste relatório, o conceito de segurança cidadã é o mais adequado para a abordagem dos problemas da criminalidade e da violência desde uma perspectiva de direitos humanos, ao invés dos conceitos de “segurança pública”, “segurança humana”, “segurança interior” ou “ordem pública”. Este conceito deriva pacificamente de um enfoque na construção de maiores níveis de cidadania democrática, tendo a pessoa humana como objetivo central das políticas, de maneira diversa da visão de segurança do Estado ou de determinada ordem política. Nesta ordem de idéias, a Comissão entende pertinente recordar que a expressão *segurança cidadã* surgiu, fundamentalmente, como um conceito na América Latina no curso das transições para a democracia, como um meio para diferenciar a natureza da segurança na democracia frente aos moldes de segurança utilizados nos regimes autoritários. Nestes últimos, o conceito de segurança está associado aos conceitos de “segurança nacional”, “segurança interior” ou “segurança pública”, os quais são utilizados em referência específica à segurança do Estado. Nos regimes democráticos, o conceito de segurança frente à ameaça de situações delitivas ou violentas, está associado à “segurança cidadã” e é utilizado em referência à segurança primordial das pessoas e grupos sociais. Do mesmo modo, contrariamente aos conceitos também utilizados na região de “segurança urbana” ou “cidade segura”, a segurança cidadã se refere à segurança de todas as pessoas e grupos, tanto nas zonas urbanas como rurais. Sem prejuízo do assinalado anteriormente, é importante destacar que o conceito de “segurança pública”, é utilizado amplamente nos Estados Unidos e Canadá, para fazer referência também à segurança das pessoas e grupos que compõem a sociedade. Pelo contrário, como assinalado nos parágrafos anteriores, a mesma expressão “segurança pública”, na América Latina faz referência a um conceito diferente que alude à segurança construída pelo Estado ou, em ocasiões, à mesma segurança do Estado.

22. Nos últimos anos, as contribuições da academia e dos organismos internacionais especializados tem permitido uma abordagem mais próxima ao conceito de segurança cidadã, para diferenciá-lo também do conceito de “segurança humana”, construído nos últimos quinze anos a partir, fundamentalmente, das elaborações realizadas no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁵. Este último conceito refere-se especificamente a “um dos meios ou condições para o desenvolvimento humano, o qual, por sua vez, define-se como o processo em que se permite ampliar as opções dos indivíduos...[que] vão desde desfrutar de uma vida prolongada e saudável, do acesso ao conhecimento e aos recursos necessários para alcançar um nível de vida decente, até o gozo das liberdades políticas, econômicas e sociais”¹⁶. Neste quadro, a segurança

¹⁵ Em seu Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1994, o PNUD define o alcance do conceito de segurança humana, em termos de “ausência de temor e ausência de carências”. A segurança humana, neste sentido, caracteriza-se como aquela dimensão da segurança “frente as ameaças crônicas, tais como a fome, a enfermidade e a repressão, assim como a proteção contra interrupções súbitas e nocivas nos padrões da vida diária, sejam estas nos lares, no trabalho ou nas comunidades”. Os quatro elementos que definem a segurança humana, segundo este relatório, caracterizam-se por ser: (i) universais; (ii) interdependentes em seus componentes; (iii) centrados nas pessoas; (iv) e garantidos, especialmente mediante ações de prevenção. Disponível <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>.

¹⁶ Ver “Guia de Avaliação da Segurança Cidadã na América Latina e no Caribe”. Centro Regional de conhecimentos e serviços para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006. Tradução livre do espanhol original.

cidadã aparece de maneira estrita apenas como uma das dimensões da segurança humana, uma vez concebida

como a situação social na qual todas as pessoas podem gozar livremente de seus direitos fundamentais, uma vez que as instituições públicas possuem a suficiente capacidade, no marco de um Estado de Direito, para garantir seu exercício e para responder com eficácia quando estes são violados(...) Deste modo, é a cidadania o principal objeto da proteção estatal. Em suma, a segurança cidadã torna-se uma condição necessária –ainda que insuficiente- da segurança humana que, finalmente é a última garantia do desenvolvimento humano. Por conseguinte, as intervenções institucionais destinadas a prevenir e controlar o fenômeno do delito e da violência (políticas de segurança cidadã) podem se considerar uma oportunidade indireta mas significativa para, por um lado, fundamentar o desenvolvimento econômico sustentável e, por outro, fortalecer a governabilidade democrática e a vigência dos direitos humanos¹⁷.

23. Nos últimos anos, tem-se alcançado uma melhor aproximação conceitual à segurança cidadã, desde a perspectiva dos direitos humanos. Efetivamente, no âmbito da segurança cidadã, encontram-se aqueles direitos dos quais são titulares todos os membros de uma sociedade, de tal forma que possam desenvolver sua vida cotidiana com o menor nível possível de ameaças à sua integridade pessoal, a seus direitos civis e ao gozo de seus bens, uma vez que os problemas de segurança cidadã referem-se à generalização de uma situação na qual o Estado não cumpre, total ou parcialmente, com sua função de oferecer proteção contra o crime e a violência social, o que significa uma grave interrupção da relação básica entre governantes e governados¹⁸.

24. Por outro lado, a atividade da força pública legitimamente orientada à proteção da segurança cidadã é essencial na obtenção do bem comum em uma sociedade democrática. Ao mesmo tempo, o abuso da autoridade policial no âmbito urbano tem-se constituído em um dos fatores de risco para a segurança individual. Os direitos humanos, como limites ao exercício arbitrário da autoridade, constituem um resguardo essencial para a segurança cidadã, ao impedir que as ferramentas legais com as quais os agentes do Estado contam para defender a segurança de todos, sejam utilizadas para avassalar direitos. Portanto, o respeito e a adequada interpretação e aplicação das garantias estabelecidas na Convenção Americana, devem servir aos Estados Membros como guia para conduzir a atividade da força pública com base no respeito aos direitos humanos¹⁹. À luz destes elementos, corresponde avançar na identificação das obrigações dos Estados Membros, em matéria de direitos humanos e em sua vinculação específica com as medidas que estes devem implementar para prevenir condutas que afetam a segurança cidadã.

¹⁷ PNUD, *Relatório sobre Desenvolvimento Humano 1994*. Disponível em <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>. O Relatório sobre Desenvolvimento Humano para a América Central 2009-2010 sublinha que "sem negar a importância de outras dimensões da segurança humana, vale destacar cinco características da segurança cidadã que lhe outorgam uma centralidade, uma urgência e um olhar muito especiais. Em primeiro lugar pode-se dizer que a segurança cidadã está na base da segurança humana(...) Em segundo lugar que a segurança cidadã é a principal forma da segurança humana (...) Em consequência, e em terceiro lugar, a segurança cidadã garante direitos humanos fundamentais. em quarto lugar (...) a segurança com respeito ao crime é uma componente essencial da cidadania (...). Por último, mas de singular importância, a segurança cidadã respeita imediatamente a liberdade que é a essência do desenvolvimento humano(...)". Ver <http://hdr.undp.org/es/informes/regionalreports/americalatinacaribe/name,19660.es.html>.

¹⁸ Aguilera, Javier, "Sobre segurança cidadã e democracia" em *Buscando a segurança. Segurança cidadã e democracia na Guatemala, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Programa Guatemala, Guatemala, 1996*.

¹⁹ Ver CIDH Escrito de demanda no Caso Walter Bulacio, datado de 4 de janeiro de 2001, parágrafo 61. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

III. A SEGURANÇA CIDADÃ NAS AMÉRICAS

25. Os governos autoritários e as ditaduras militares que atuaram no Hemisfério nas últimas décadas, desconhecendo as obrigações dos Estados em matéria de garantia dos direitos humanos, deixaram como legado uma situação de permanente reprodução da violência. Também é argumentado que as reivindicações políticas de ajuste estrutural tem coadjuvado à deterioração do papel do Estado como garantidor do pacto social de convivência, tem disparado profundas mudanças culturais e tem debilitado a incidência das instâncias de socialização tradicionais (a família, a escola, o trabalho ou as organizações da comunidade) sobre os hábitos e as condutas das pessoas. O incremento da pobreza e da indigência tem elevado os níveis de desigualdade e exclusão social, e tem favorecido o aumento da violência e da criminalidade.

26. Nas Américas são verificados alguns dos índices mais altos do mundo em termos de crime e de violência. A taxa de homicídios para cada 100.000 habitantes, que é um indicador universalmente aceito para medir o nível de violência em uma determinada sociedade, sem prejuízo de suas constantes alterações, alcançou a média de 25.6/100.000 na América Latina²⁰. Em comparação com esta cifra, a taxa na Europa registrou 8.9/100.000, enquanto que para a região do Pacífico Ocidental está em 3.4/100.000, e na Ásia Sul-Oriental 5.8/100.000. Não obstante, se a análise enfoca-se somente nos setores de ingressos médios e baixos da população, a taxa média de homicídios nas Américas sobe a 27.5/100.000²¹.

27. Preocupa especialmente à Comissão, que se destacam entre as vítimas da criminalidade e entre os infratores, adolescentes e jovens de entre 15 e 29 anos de idade, com uma taxa de homicídios que se eleva a 68.9/100.000. A divisão das cifras demonstra que, para a população jovem de ingressos altos, a taxa é de 21.4/100.000, enquanto que para a população jovem de ingressos médios e baixos, se eleva a 89.7/100.000. Também neste caso, a região registra a taxa de violência mais alta do mundo²², ainda que se trate de uma tendência que também se observa no plano universal. As Nações Unidas destacaram que

Houve um aumento repentino e notável das taxas de violência (tanto com respeito às vítimas como aos que a perpetraram), em especial entre jovens do sexo masculino de aproximadamente 15 anos, o que indica que, na adolescência, convergem vários fatores que fazem com que a violência entre companheiros seja mais comum. Os dados disponíveis indicam que, em muitas partes do mundo, as taxas de homicídio entre jovens do sexo masculino entre 15 a 17 anos são pelo menos três vezes superiores às dos jovens do sexo masculino entre 10 a 14 anos. Este repentino aumento da violência entre jovens de mais de 15 anos ocorre, inclusive, em regiões com baixas taxas gerais de homicídio, e indica que é fundamental adotar medidas para controlar o comportamento violento antes dos 10 a 15 anos²³.

²⁰ A partir de informação proveniente de dados e projeções de mortalidade e população para os anos de 2005, 2015 e 2030, da Organização Mundial da Saúde em Dammert, Lucía; Alda, Eric; e Ruz, Felipe: "Desafios da segurança cidadã na Iberoamérica", FLACSO, Chile, 2008, páginas 22 a 25, disponível em [Http://www.who.int](http://www.who.int).

²¹ Organização Panamericana de Saúde (OPS)/Organização Mundial da Saúde (OMS) A saúde nas Americas, 2002.

²² Dammert Lucía; Alda Eric e Ruz Felipe: "Desafios da segurança cidadã na Iberoamérica", páginas 22 a 25.

²³ Nações Unidas, "Relatório do especialista independente para o estudo da violência contra as crianças, Paulo Sérgio Pinheiro, Assembleia Geral, Sexagésimo primeiro período de sessões, Tema 62 do programa provisório, Promoção e proteção dos direitos das crianças, 29 de agosto de 2006, A/61/299, parágrafo 71. Tradução livre do espanhol original.

28. Dentro do contexto das Américas, os níveis mais altos de violência encontram-se nos países da América Latina e do Caribe, sem prejuízo de que se possam identificar situações diferentes, caso consideradas as sub-regiões. Saliente-se que a taxa média de homicídios para os países do Caribe é de 30/100.000; a da América do Sul é de 26/100.000 e a da América Central é de 22/100.000²⁴. Além dos custos em vidas humanas, a violência impacta significativamente sobre a economia: tem-se estimado que o custo da violência flutua entre 2 e 15 % do produto interno bruto destes países²⁵.

29. Além da criminalidade e da violência que afeta o direito à vida e à integridade física das pessoas, na maioria dos países do Hemisfério tem-se incrementado, de forma constante, os delitos contra a propriedade, como roubos e furtos. Resulta difícil estabelecer as taxas médias para toda a região, devido à ausência de indicadores objetivos para medir este tipo de delito, mas seu crescimento pode ser advertido nas séries de estatísticas por país, geradas por instituições oficiais ou organizações não governamentais. Em geral, as principais vítimas desta forma de criminalidade comum encontram-se nos setores de ingressos médios e baixos da população e, também nestes casos, envolvem especialmente crianças ou adolescentes e incluem, em muitos casos, fortes níveis de violência física. As Nações Unidas salientaram que

a violência física entre companheiros tende a ser mais comum nas zonas urbanas caracterizadas pela falta de emprego, educação, diversões sociais e moradias de baixa qualidade, nas quais populações jovens e em rápido crescimento expressam sua frustração, raiva e tensões acumuladas em brigas e comportamento anti-social. Grande parte da violência inclui discussões pessoais entre amigos e conhecidos, e está muito relacionada com o uso de drogas e álcool²⁶.

30. Diante da situação apresentada, a Comissão observa sérias dificuldades dos Estados membros para dar soluções eficazes a estes problemas. Pela primeira vez em décadas, nos países da América Latina, a criminalidade aparece como a principal preocupação para a população, superando o desemprego²⁷. A segurança aparece como uma demanda cotidiana no debate político e cidadão²⁸.

²⁴ Nações Unidas/Banco Mundial *Crime, violência e desenvolvimento. Tendências, custos e opções políticas no Caribe*, citado por Rojas Alavena, Francisco "Violência na América Latina. Debilidade estatal, inequidade e crime organizado inibem o desenvolvimento humano" na Revista *Pensamento Iberoamericano No. 2*. Ed. AECID-Fundação Carolina, Madrid, 2008.

²⁵ Carrillo-Flores, Fernando, "Segurança cidadã na América Latina: um bem público cada vez mais escasso" no *Pensamento Iberoamericano, Nova Época, No. 0*, Ed. Fundación Carolina, Madrid, 2007, citando dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

²⁶ Nações Unidas, "Relatório do especialista independente para o estudo da violência contra as crianças, Paulo Sérgio Pinheiro" A/61/299, parágrafo 72. Assembléia Geral, Sexagésimo primeiro período de sessões. Tema 62 do programa provisório. Promoção e proteção dos direitos das crianças. Distr. Geral, 29 de agosto de 2006. Tradução livre do espanhol original.

²⁷ "Existe uma clara e crescente tendência da preocupação frente o crime e a violência, a qual se duplicou entre 2003 e 2007. Assim, na Europa, estes níveis, neste mesmo período, têm-se mostrado praticamente estáveis, em torno de 24%". Perea Restrepo, Carlos Mario: "Com o diabo a dentro: gangues, tempo e poder paralelo". Ed. Século XXI, México, 2007, páginas 19 e seguintes.

²⁸ OEA, Conselho Permanente. Comissão de Segurança Hemisférica. Grupo de Trabalho Encarregado da Preparação da Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública nas Américas: "Diagnóstico e propostas da Academia sobre os problemas de Segurança na América Latina. Um insumo para a primeira reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública das Américas", página 2. OEA, Ser. G/. CSH/GT/MISPA 2-08. 10 junho de 2008.

31. Nas Américas, e em especial na América Latina e no Caribe, os altos níveis de criminalidade acompanhada de violência contra as pessoas, geram também alarmes para a governabilidade democrática e para a vigência do Estado de Direito, o que se traduz nos baixos índices de confiança que a população manifesta possuir com relação ao governo, ao parlamento, à polícia e ao sistema judicial. Apesar de um crescimento no nível de confiança verificado a partir de 1996, em 2006 somente 43% da população da região manifestou possuir confiança no governo; 37% na polícia; 36% no sistema judicial; e 27% no parlamento. Ademais -o que aparece seguramente como o dado mais sério dos analisados até o momento- somente 38% da população expressa satisfação com o regime democrático²⁹. A respeito, a Comissão manifestou:

O sistema democrático e a vigência do estado de direito são cruciais para a efetiva proteção dos direitos humanos. O estado de direito, à luz dos instrumentos internacionais de direitos humanos, implica no bom funcionamento do Estado, e no cumprimento efetivo e equitativo de suas responsabilidades em matéria de justiça, segurança, educação e saúde. Em definitivo, o estado de direito implica no pleno respeito e exercício efetivo dos direitos humanos, políticos, econômicos, sociais e culturais dos habitantes dos Estados, garantindo o acesso a melhores e maiores formas de proteção dos valores da dignidade humana³⁰.

Os Estados devem encontrar respostas aos problemas derivados da violência no marco das ferramentas previstas nos instrumentos internacionais de direitos humanos, assim como na vigência do Estado de Direito, como pilares básicos para a superação da pobreza e para o pleno respeito aos direitos humanos e à dignidade das pessoas.

32. A respeito, corresponde salientar que as políticas de segurança cidadã historicamente implementadas em numerosos Estados das Américas tem sido caracterizadas, em termos gerais, por sua desvinculação dos parâmetros internacionais em matéria de direitos humanos e, em muitos casos, em nome da prevenção e controle do crime e da violência, apelou-se ao uso da força de maneira ilegal e arbitrária.

33. Devido à história recente da região, marcada por transições de regimes autoritários à democracia, a maioria das instituições que integram o sistema estatal de controle judicial e policial ainda não experimentaram processos de reforma eficazes. Apesar das transições políticas e das reformas constitucionais e legais, os aparatos institucionais vinculados às forças de segurança ainda preservam características autoritárias e os mecanismos judiciais destinados a assegurar a transparência e a prestação de contas ainda mostram debilidades. Em resumo, as instituições vinculadas ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à polícia e ao sistema penitenciário, não desenvolveram capacidades para responder de maneira eficaz, mediante ações de prevenção e de repressão legítimas, à criminalidade e à violência. Em alguns casos a empresa privada, as organizações sociais e outros atores tentaram dar respostas, em substituição ao Estado, com altos níveis de precariedade³¹. Em vários países da região, a corrupção e a impunidade têm permitido o surgimento de organizações criminais que estabelecem verdadeiras estruturas de poder paralelas.

²⁹ Relatório latinobarômetro, Relatórios 2006-2008, disponível em <http://www.latinobarometro.org>.

³⁰ CIDH, Relatório Anual 2006, Capítulo IV, parágrafo 208. Tradução livre do espanhol original.

³¹ OEA, Conselho Permanente. Comissão de Segurança Hemisférica. Grupo de Trabalho Encarregado da Preparação da Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas: "Diagnóstico e propostas da Academia sobre os problemas de Segurança na América Latina. Um insumo para a primeira reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública das Américas", página 2. OEA, Ser. G/. CSH/GT/MISPA 2-08. 10 junho de 2008.

34. O uso da força em detrimento dos marcos legais e dos parâmetros internacionais, somado à falta de habilidade das instituições para enfrentar o crime e a violência de maneira eficaz, contribui para incrementar a insegurança da população. Como será desenvolvido mais adiante neste relatório, isto fica particularmente evidenciado pela carência generalizada de políticas de segurança cidadã eficientes e eficazes, dirigidas a enfrentar a violência contra os grupos que tradicionalmente têm sofrido discriminação e marginalização, como as mulheres; as crianças e adolescentes; a população afro-descendente e indígena; e os trabalhadores migrantes e suas famílias, entre outros.

IV. A SEGURANÇA CIDADÃ E OS DIREITOS HUMANOS

35. A insegurança gerada pela criminalidade e pela violência nas Américas constitui um grave problema, no qual está em jogo a vigência dos direitos humanos. As políticas sobre segurança cidadã devem ser avaliadas sob a perspectiva do respeito e garantia dos direitos humanos. Por um lado, as obrigações negativas de abstenção e respeito e, por outro, as obrigações positivas vinculadas à adoção de medidas de prevenção. Ainda, a invocação efetiva dos direitos envolve obrigações positivas e negativas em quatro níveis: obrigações de respeitar, obrigações de proteger, obrigações de assegurar e obrigações de promover o direito em questão. A obrigação de respeitar se define pelo dever do Estado de não interferir, obstaculizar ou impedir o acesso ao gozo dos bens que constituem o objeto do direito. As obrigações de proteger consistem em impedir que terceiros interfiram, obstaculizem ou impeçam o acesso a estes bens. As obrigações de assegurar supõem assegurar que o titular do direito acesse o bem quando não possa fazê-lo por si mesmo. As obrigações de promover caracterizam-se pelo dever de desenvolver condições para que os titulares do direito acessem o bem³².

36. Uma das dimensões principais das obrigações estatais está relacionada ao esclarecimento judicial de condutas, com vistas a eliminar a impunidade e alcançar sua não-repetição. Tanto a Comissão como a Corte Interamericana têm condenado a impunidade de fatos que violam direitos fundamentais, já que esta propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total falta de defesa das vítimas e de seus familiares. Sem dúvida, a adequada e eficaz administração de justiça por parte do Poder Judiciário e, na medida correspondente, por entidades disciplinadoras, possuem um rol fundamental, não somente em termos de reparação do dano causado aos afetados, mas também em termos de diminuição do risco e do alcance do fenômeno.

A. As obrigações dos Estados conforme a Convenção Americana

37. A Convenção Americana protege os direitos à vida (artigo 4), à integridade pessoal (artigo 5) e à liberdade (artigo 7), entre outros relacionados com a segurança cidadã, cujo conteúdo será matéria de análise em capítulos posteriores deste relatório. Além disso, o artigo 1 da Convenção Americana estabelece que

Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

³² Ver Abramovich, Víctor e Courtis, Christian, Notas sobre a exigibilidade judicial dos direitos sociais, 2005. Disponível em <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>.

O alcance desta disposição tem sido analisado reiteradamente pela Comissão e pela Corte, para os efeitos de determinar o conceito de obrigações positivas em matéria de direitos humanos. A Corte, especificamente, estabeleceu jurisprudência firme quanto a que

à proteção da lei, constituem, basicamente os recursos que esta dispõe para a proteção dos direitos garantidos pela Convenção, os quais, à luz da obrigação positiva que o artigo 1 contempla para os Estados, de respeitá-los e garanti-los, implica, como já disse a Corte, no dever dos Estados partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos³³.

Por sua parte, o alcance do conceito jurídico de obrigações positivas dentro do Sistema Interamericano complementa-se pelo artigo 2 da Convenção Americana, que dispõe:

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

A Corte tem manifestado em reiteradas oportunidades que

(...) o dever geral do artigo 2 da Convenção Americana implica na adoção de medidas em duas vertentes: por um lado, a supressão das normas e práticas de quaisquer natureza que violem as garantias previstas na Convenção e, por outro, a expedição de normas e o desenvolvimento de práticas que conduzam à observância de mencionadas garantias. Mais ainda, esta adoção de medidas faz-se necessária quando há evidência de práticas contrárias à Convenção Americana em qualquer matéria³⁴.

As obrigações assumidas internacionalmente pelos Estados Membros devem ser cumpridas de boa-fé, conforme o estabelecido pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em seus artigos 26, 27 e 31³⁵.

³³ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988, Ser. C, No. 4, 1988, parágrafo 166; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentença de 20 de janeiro de 1989, Série C No. 5, parágrafo 175. Tradução livre do espanhol original.

³⁴ Corte I.D.H., *Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru*. Sentença de 30 de maio de 1999, Série C No. 52, parágrafo 207; *Caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá. Competência*. Sentença de 28 de novembro de 2003, Série C No. 104, parágrafo 180; *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru*. Sentença de 18 de agosto de 2000, Série C No. 69, parágrafo 178; *Caso La Cantuta Vs. Peru*. Sentença de 29 de novembro de 2006, Série C No. 162, parágrafo 172. Tradução livre do espanhol original.

³⁵ Artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: " Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé. " Artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: " O direito interno e a observância dos tratados. Uma parte não pode invocar as disposições de direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46." Artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Derecho dos Tratados. Regra geral de interpretação. "1. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum dos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objeto e finalidade. 2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreende, além do texto, seu preâmbulo e anexos: a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes por ocasião da conclusão do tratado; b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes por ocasião da conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado. 3. Será levado em consideração, juntamente com o contexto: a)

38. Antes de abordar os temas diretamente relacionados às políticas públicas sobre segurança cidadã e a fim de compreender o possível alcance da responsabilidade internacional do Estado a respeito de situações vinculadas ao tema, corresponde explorar os critérios ou fatores de atribuição de responsabilidade estatal estabelecidos na Convenção Americana, assim como sua interpretação pela Comissão e pela Corte em relatórios e sentenças sobre casos individuais relevantes. Em termos gerais, as pessoas sob a jurisdição do Estado podem ter seus direitos fundamentais comprometidos seja por condutas de agentes estatais ou por condutas delinquentes de particulares, que caso não sejam esclarecidas geram a responsabilidade estatal por descumprimento da obrigação de oferecer proteção judicial. No caso de pessoas em situação especial de vulnerabilidade, a resposta estatal também surge frente a ausência de medidas de prevenção do dano. Também se analisará o caso particular das obrigações reforçadas sob a Convenção de Belém do Pará.

1. Responsabilidade do Estado por condutas de seus agentes e de terceiros

39. O artigo 1.1 é fundamental para determinar se uma violação de direitos humanos reconhecidos pela Convenção pode ser atribuída a um Estado Parte em todo seu alcance. Com efeito, mencionado artigo impõe aos Estados Partes os deveres fundamentais de respeito e garantia de direitos, de tal modo que todo menoscabo aos direitos humanos reconhecidos na Convenção, que possa ser atribuído, segundo as regras do Direito Internacional, à ação ou omissão de qualquer autoridade pública, constitui um ato imputável ao Estado que compromete sua responsabilidade internacional, nos termos previstos pela mesma Convenção e segundo o Direito Internacional geral. É um princípio de Direito Internacional que o Estado responde pelos atos e omissões de seus agentes, realizados no amparo de seu caráter oficial, ainda que estes atuem fora dos limites de sua competência³⁶. A responsabilidade internacional do Estado baseia-se em atos ou omissões de qualquer poder ou órgão deste, independentemente de sua hierarquia, que violem a Convenção Americana, e é gerada de forma imediata com o ilícito internacional atribuído ao Estado. Nestes casos, para estabelecer que tenha sido produzida uma violação dos direitos consagrados na Convenção, não se requer determinar, como ocorre no direito penal interno, a culpabilidade de seus autores ou sua intencionalidade e, tampouco, é preciso identificar individualmente os agentes aos quais os fatos violatórios são atribuídos. É suficiente que exista uma obrigação do Estado que tenha sido descumprida por este.

...continuación

qualquer acordo posterior entre as partes relativo à interpretação do tratado ou à aplicação de suas disposições; b) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação; c) qualquer regra pertinente de direito internacional aplicável às relações entre as partes." A Corte Interamericana definiu em sua jurisprudência o conteúdo e o alcance da regra *pacta sunt servanda* em relação às obrigações internacionais assumidas pelos Estados com respeito aos direitos humanos. Neste ponto concreto, o Tribunal expressou que "(...) a expedição de uma lei manifestamente contrária às obrigações assumidas por um Estado ao ratificar ou aderir à Convenção, constitui uma violação desta e, no caso em que esta violação afete direitos e liberdades protegidas a respeito de indivíduos determinados, gera a responsabilidade internacional de tal Estado. (...) o cumprimento por parte de agentes ou funcionários do Estado de uma lei manifestamente violatória da Convenção, gera responsabilidade internacional para tal Estado. No caso em que o ato de cumprimento constitua *per se* um crime internacional, gera também a responsabilidade internacional dos agentes ou funcionários que executaram o ato. Corte I.D.H., Opinião Consultiva OC-14/ 94, de 9 de dezembro de 1994, parágrafos 50 e 57.

³⁶ Corte I.D.H., *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005, Série C No. 134, parágrafo 108; e *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, parágrafo 111.

40. A responsabilidade internacional do Estado também pode ser gerada pela atribuição a este de atos violatórios de direitos humanos cometidos por terceiros ou particulares, no marco das obrigações do Estado de garantir o respeito a esses direitos entre os indivíduos. Neste sentido, a Corte Interamericana tem considerado que

mencionada responsabilidade internacional pode ser gerada também por atos de particulares, em princípio não atribuíveis ao Estado. [As obrigações *erga omnes* de respeitar e fazer respeitar as normas de proteção, a cargo dos Estados Partes da Convenção,] projetam seus efeitos mais além da relação entre seus agentes e as pessoas submetidas à sua jurisdição, pois se manifestam também na obrigação positiva do Estado de adotar as medidas necessárias para assegurar a efetiva proteção dos direitos humanos nas relações interindividuais. A atribuição de responsabilidade ao Estado por atos de particulares pode se dar nos casos em que o Estado descumpra, por ação ou omissão de seus agentes, quando estes estejam na posição de garantidores dessas obrigações *erga omnes* contidas nos artigos 1.1 e 2 da Convenção³⁷.

2. A obrigação de adotar medidas para prevenir a violação de direitos vinculados à segurança cidadã

41. O dever de prevenção compreende todas aquelas medidas de caráter jurídico, político, administrativo e cultural, que promovam a salvaguarda dos direitos humanos e que assegurem que sua eventual violação seja efetivamente considerada e tratada como um ato ilícito suscetível de acarretar sanções para quem as cometa, assim como a obrigação de indenizar as vítimas pelas conseqüências prejudiciais³⁸.

42. Ao mesmo tempo, os Estados não são responsáveis por qualquer violação de direitos humanos cometida entre particulares dentro de sua jurisdição. Com efeito, as obrigações convencionais de garantia a cargo dos Estados não implicam uma responsabilidade ilimitada dos Estados frente a qualquer ato ou fato de particulares, pois seus deveres de adotar medidas de prevenção e proteção dos particulares em suas relações entre si encontram-se condicionados ao

³⁷ Corte I.D.H., *Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005, Série C No. 134, parágrafos 111 e 112; *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname*. Sentença de 15 de junho de 2005, Série C No. 124, parágrafo 211; *Caso dos Irmãos Gómez Paquiyauri Vs. Peru*. Sentença de 8 de julho de 2004, Série C No. 110, parágrafo 91; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colômbia*. Sentença de 5 de julho de 2004, Série C No. 109, parágrafo 183; *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Sentença de 27 de novembro de 2003, Série C No. 103, parágrafo 71; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentença de 18 de setembro de 2003, Série C No. 100, parágrafo 111. Também em sua opinião consultiva sobre *Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados*, a Corte assinalou que "[...] se deve levar em conta que existe uma obrigação de respeito dos direitos humanos entre particulares. Isto é, da obrigação positiva de assegurar a efetividade dos direitos humanos protegidos, que existe para os Estados, que tem efeitos em relação a terceiros (*erga omnes*). Mencionada obrigação foi desenvolvida pela doutrina jurídica e, particularmente, pela teoria de *Drittwirkung*, segundo a qual os direitos fundamentais devem ser respeitados tanto pelos poderes públicos como pelos particulares com relação a outros particulares. "Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados" Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003, parágrafo 140. Também fez o mesmo ao ordenar medidas provisórias para proteger a membros de grupos ou comunidades de atos e ameaças causados por agentes estatais e por terceiros particulares. Tradução livre do espanhol original.

³⁸ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988, Série C No. 4, parágrafo 166; *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 28 de janeiro de 2009, Série C No. 195, parágrafo 149; *Caso Anzualdo Castro Vs. Peru*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 22 de setembro de 2009, Série C No. 202, parágrafo 63; *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009, Série C No. 205, parágrafo 252.

conhecimento de uma situação de risco real e imediato para um indivíduo ou grupo de indivíduos determinado e às possibilidades razoáveis de prevenir ou evitar esse risco. Isto é, ainda que um ato ou omissão de um particular tenha como consequência jurídica a violação de determinados direitos de outro particular, aquele não é automaticamente atribuível ao Estado, pois se deve atender às circunstâncias particulares do caso e à concreção de tais obrigações de garantia³⁹.

43. Os direitos à vida e à integridade pessoal revestem-se de um caráter essencial na Convenção e, conforme o artigo 27.2, formam parte do núcleo inderrogável de direitos que não podem ser suspensos em casos de guerra, perigo público ou outras ameaças. Não basta que os Estados abstenham-se de violar estes direitos, mas sim devem adotar medidas positivas, determináveis em função das necessidades particulares de proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal ou pela situação específica em que se encontre⁴⁰. Os Estados tem a obrigação de garantir a criação das condições necessárias para evitar a violação do direito à vida. A observância do artigo 4, em conjunção com o artigo 1.1 da Convenção Americana, não só pressupõe que nenhuma pessoa seja privada de sua vida arbitrariamente, mas além disso, requer que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida⁴¹, conforme o dever de garantir o pleno e livre exercício dos direitos de todas as pessoas sob sua jurisdição⁴².

44. Segundo o direito internacional existe um dever primário do Estado de assegurar o direito à vida, através do estabelecimento de disposições de direito penal efetivas para dissuadir o cometimento de delitos contra as pessoas, apoiadas por um maquinário de implementação da lei para a prevenção, supressão e sanção pelo descumprimento destas disposições. Também se estende, em certas circunstâncias, a uma obrigação positiva das autoridades de tomar medidas preventivas operativas para proteger a um indivíduo ou grupo de indivíduos, cuja vida esteja em risco por atos criminais de outros indivíduos. Para que surja essa obrigação positiva, deve ser estabelecido que, no momento dos fatos, as autoridades sabiam, ou deviam saber, da existência de um risco real e imediato para a vida de um indivíduo identificado ou de alguns indivíduos, a respeito de atos criminais de terceiros, e que tais autoridades não tomaram as medidas dentro do alcance de seus poderes que, julgadas razoavelmente, poderiam ser tomadas com o fim de evitá-los⁴³. Em situações

³⁹ Ver Corte I.D.H., *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009, Série C No. 205, parágrafo 280; *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, parágrafo 123; *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Sentença de 29 de março de 2006, Série C No. 146, parágrafo 155; e *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia*. Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 27 de novembro de 2008, Série C No. 192, parágrafo 78. Ver também ECHR, *Caso Kiliç v. Turquia*, Sentença de 28 de março de 2000, parágrafos 62 63; e ECHR, *Caso Osman v. Reino Unido*, Sentença de 28 de outubro de 1998, parágrafos 115 e 116.

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García Vs. Peru*. Sentença de 6 de abril de 2006, Série C No. 147, parágrafo 81; *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*. Sentença de 29 de março de 2006, Série C No. 146, parágrafo 154; e *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, parágrafo 111.

⁴¹ Corte I.D.H., *Caso dos "Meninos de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*. Sentença de 19 de novembro de 1999, Série C No. 63, parágrafo 144; *Caso da Prisão Miguel Castro Castro Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2006, Série C No. 160, parágrafo 237; e *Caso Vargas Areco Vs. Paraguai*. Sentença de 26 de setembro de 2006, Série C No. 155, parágrafo 75.

⁴² Corte I.D.H., *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, parágrafo 120; *Caso do Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*. Sentença de 25 de novembro de 2006, Série C No. 160, parágrafo 237; e *Caso Vargas Areco Vs. Paraguai*. Sentença de 26 de setembro de 2006, Série C No. 155, parágrafo 75.

⁴³ Corte Europeia de Direitos Humanos, *Kiliç v. Turquia*, Sentença de 28 de março de 2000, Demanda No. 22492/93, parágrafos 62 e 63; *Osman v. Reino Unido*, Sentença de 28 de outubro de 1998, Relatórios sobre Sentenças e Decisões 1998-VIII, parágrafos 115 e 116.

de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, os deveres de adotar medidas positivas de prevenção e proteção a cargo do Estado encontram-se acentuados no marco das obrigações estabelecidas no artigo 1.1 da Convenção.

3. A obrigação de investigar

45. A obrigação dos Estados de investigar condutas que afetam os direitos protegidos pela Convenção Americana deriva da obrigação geral de garantia estabelecida em seu artigo 1.1, em conjunto com o direito substantivo que deve ser amparado, protegido ou garantido⁴⁴ e as garantias do devido processo e proteção judicial dos artigos 8 e 25. À luz desse dever, uma vez que as autoridades estatais tenham conhecimento de uma conduta que tenha afetado os direitos protegidos pela Convenção Americana e seja ajuizável de ofício, deve-se iniciar, sem dilação, uma investigação séria, imparcial e efetiva, por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade e ao processamento e eventual sanção dos autores. Durante o processo de investigação e o trâmite judicial, as vítimas ou seus familiares, devem possuir amplas oportunidades para participar e serem escutados, tanto no esclarecimento dos fatos e na sanção dos responsáveis, como na busca de uma compensação justa⁴⁵. A investigação deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio, e não como uma simples gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas ou de seus familiares, ou da contribuição privada de elementos probatórios, sem que a autoridade pública busque efetivamente a verdade.

46. A obrigação dos Estados de investigar condutas que afetam os direitos protegidos na Convenção Americana permanece, qualquer que seja o agente ao qual se possa eventualmente atribuir a violação. Caso as condutas em questão sejam atribuíveis a particulares, se não forem investigadas com seriedade, comprometem a responsabilidade internacional do Estado em caráter auxiliar⁴⁶. Nos casos em que as condutas em questão possam envolver a participação de agentes estatais, os Estados possuem uma obrigação especial de esclarecer os fatos e julgar os responsáveis⁴⁷. Por último, nos casos que envolvam o cometimento de violações graves dos direitos humanos tais como a tortura, as execuções sumárias, extrajudiciais ou arbitrárias e os desaparecimentos forçados, a Corte tem estabelecido que resultam inadmissíveis as anistias, as disposições de prescrição e o estabelecimento de excludentes de responsabilidade que pretendam impedir a investigação e, nestes casos, a sanção dos responsáveis⁴⁸. No caso dos crimes contra a

⁴⁴ Corte I.D.H., *Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, parágrafo 142; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 12 de agosto de 2008, Série C No. 186, parágrafo 115; e *Caso Peroto e outros Vs. Peru.*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 28 de janeiro de 2009, Série C No. 195, parágrafo 298.

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso do Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005, Série C No. 134, parágrafo 219; *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname*. Sentença de 15 de junho de 2005, Série C No. 124, parágrafo 147; *Caso das Irmãs Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentença de 1 de março de 2005, Série C No. 120, parágrafo 63.

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205, parágrafo 291. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, parágrafo 145; e *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 3 de abril de 2009, Série C No. 196, parágrafo 78.

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C No. 140, parágrafo 143; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 12 de agosto de 2008, Série C No. 186, parágrafo 144; e *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia*. Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 27 de novembro de 2008, Série C No. 192, parágrafo 101.

⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos Vs. Peru*. Sentença de 14 de março de 2001, Série C No. 75, parágrafo 41; *Caso Almonacid Arellano e outros Vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006, Série C No. 154, parágrafo

Continúa...

humanidade, a Corte estabeleceu que estes produzem a violação de uma série de direitos inderrogáveis reconhecidos na Convenção Americana, que não podem ficar impunes. Ainda, a Corte determinou que a investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade e da investigação, perseguição, captura, processamento e sanção de todos os responsáveis intelectuais e materiais dos fatos, especialmente quando estão ou possam estar envolvidos agentes estatais⁴⁹. Nestes casos, a adoção de leis de anistia, com suas características, conduzem à ausência de defesa das vítimas e à perpetuação da impunidade dos crimes contra a humanidade, pelo que são manifestamente incompatíveis com a letra e o espírito da Convenção Americana⁵⁰.

4. As obrigações reforçadas em matéria de violência contra a mulher conforme a Convenção de Belém do Pará

47. No caso de delitos que envolvem violência contra a mulher, os Estados possuem, além das obrigações genéricas contidas na Convenção Americana, uma obrigação reforçada com base na Convenção de Belém do Pará. A Convenção de Belém do Pará define a violência contra a mulher como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”⁵¹ e em seu artigo 7.b obriga os Estados Partes a utilizar a devida diligência para prevenir, sancionar e erradicar mencionada violência. Dado que nem toda violação de um direito humano cometida em prejuízo de uma mulher leva necessariamente a uma violação das disposições da Convenção de Belém do Pará, deve-se determinar, no caso particular, se os atos de violência se encontram influenciados por um contexto de discriminação contra a mulher⁵². Nos casos nos quais se demonstre que os atos de violência perpetrados contra uma mulher estão enquadrados nas obrigações assumidas pelos Estados parte da Convenção de Belém do Pará, corresponde determinar se as autoridades cumpriram com seu dever de garantia dos direitos afetados (vida, integridade pessoal, liberdade, conforme corresponda) de acordo com o artigo 1.1 da Convenção Americana e com o artigo 7 da Convenção de Belém do Pará, que complementa o *corpus juris* internacional em matéria de prevenção e sanção à violência contra a mulher.

48. O dever dos Estados de investigar efetivamente tem alcances adicionais, quando uma mulher vê afetado seu direito à vida, integridade física ou sua liberdade pessoal, no marco de um contexto geral de violência contra as mulheres, em vista do imperativo de reiterar a condenação da sociedade e manter a confiança das mulheres na habilidade das autoridades de protegê-las da

...continuación

112; e *Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 1 de julho de 2006, Série C No. 148, parágrafo 402.

⁴⁹ Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano e outros Vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006, Série C No. 154, parágrafo 111.

⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano e outros Vs. Chile*. Sentença de 26 de setembro de 2006, Série C No. 154, parágrafo 119.

⁵¹ Artigo 1 da Convenção de Belém do Pará.

⁵² Em sua sentença sobre o Caso González e outras, a Corte determinou que os atos de violência matéria do caso ocorreram num contexto dos homicídios de mulheres perpetrados em Ciudad Juárez, México, que tinham sido abordados em relatórios emitidos pela Relatoria dos Direitos da Mulher da CIDH, CEDAW, Anistia Internacional e em reconhecimento do próprio Estado envolvido perante organismos internacionais, no sentido que muitas eram manifestações de violência por causas de gênero. Corte I.D.H., *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205.

ameaça de violência⁵³. Em seu relatório temático sobre “Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência” a Comissão indicou que

a influência de padrões sócio-culturais discriminatórios pode resultar em uma desqualificação da credibilidade da vítima durante o processo penal, nos casos de violência, e em uma presunção tácita de responsabilidade desta pelos fatos, seja por sua forma de vestir-se, por sua profissão ou ocupação, conduta sexual, relação ou parentesco com o agressor, o que se traduz em inércia por parte dos representantes do Ministério Público, policiais e juízes perante denúncias de fatos violentos. Esta influência também pode afetar de forma negativa a investigação dos casos e a subsequente valoração da prova, que pode se ver marcada por noções estereotipadas sobre qual deve ser o comportamento das mulheres em suas relações interpessoais⁵⁴.

Segundo assinalou a Corte Interamericana, nos casos em que não se cumpre com a obrigação de investigar condutas delitivas que envolvem a violência contra a mulher, a impunidade dos delitos cometidos envia a mensagem de que a violência contra a mulher é tolerada. Isto favorece a perpetuação e a aceitação social do fenômeno e a insegurança e a desconfiança na administração da justiça⁵⁵. A Corte também assinalou que a criação e uso de estereótipos converte-se em uma das causas e consequências da violência de gênero contra a mulher. Nesse sentido, decidiu que nos casos que envolvem violência contra a mulher e impunidade, influenciados por uma cultura de discriminação contra a mulher, os Estados são responsáveis por não cumprir com o dever de não discriminação contido no artigo 1.1 da Convenção, em relação com o dever de garantia dos direitos violados em prejuízo das vítimas e seus familiares⁵⁶.

49. Quanto ao dever de prevenção, os Estados devem adotar medidas integrais para cumprir com a devida diligência em casos de violência contra as mulheres. Em particular, devem contar com um adequado e efetivo marco jurídico de proteção e com políticas de prevenção e práticas que permitam atuar de uma maneira eficaz diante de fatores de risco e denúncias de violência contra a mulher⁵⁷. Por sua parte, a Relatoria Especial sobre a violência contra a mulher da ONU proporcionou diretrizes sobre quais as medidas que os Estados devem tomar para cumprir com suas obrigações internacionais de devida diligência quanto à prevenção, a saber: ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos; garantias constitucionais sobre a igualdade da mulher; existência de leis nacionais e sanções administrativas que proporcionem reparação adequada às mulheres vítimas de violência; políticas ou planos de ação que tratem da questão da violência contra a mulher, sensibilização do sistema de justiça penal e da polícia quanto às questões de gênero, acessibilidade e disponibilidade de serviços de apoio; existência de medidas para aumentar a

⁵³ Corte I.D.H., *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205, parágrafo 293.

⁵⁴ CIDH, *Acesso à justiça para as mulheres vítimas de violência nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 janeiro 2007. Tradução livre do espanhol original.

⁵⁵ Corte I.D.H., *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205, parágrafo 400.

⁵⁶ Corte I.D.H., *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205, parágrafo 402.

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205, parágrafo 258.

sensibilização; e modificar as políticas discriminatórias na esfera da educação e nos meios de informação e reunião de dados e elaboração de estatísticas sobre a violência contra a mulher⁵⁸.

B. A caracterização de uma política pública sobre segurança cidadã

50. A construção de uma política sobre segurança cidadã deve incorporar os parâmetros de direitos humanos como guia e, por sua vez, como limite intransponível para as intervenções do Estado. Estes se encontram constituídos pelo marco jurídico emanado dos instrumentos que conformam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, assim como pelos pronunciamentos e pela jurisprudência dos organismos de controle que integram os diferentes sistemas de proteção. As normas estabelecem orientações gerais, determinando níveis mínimos de proteção, que devem ser necessariamente respeitados pelo Estado. A Comissão reitera que tem recordado aos Estados Membros, em várias oportunidades, sobre sua obrigação de garantir a segurança pública e o Estado de Direito, dentro do pleno respeito aos direitos humanos⁵⁹. É a partir desta premissa que os Estados Membros devem definir, e levar adiante, as medidas necessárias para garantir os direitos mais vulneráveis frente a contextos críticos de altos níveis de violência e criminalidade, uma vez que a Comissão já observou que "(...) a violência e a delinqüência afetam gravemente a vigência do Estado de Direito (...) "⁶⁰.

51. O desenho, implementação e avaliação das políticas sobre segurança cidadã na região devem estar definidos, ademais, pelo enfoque que proporcionam os princípios internacionais de direitos humanos, especialmente, os princípios de participação, prestação de contas e não-discriminação. Segundo as definições mais aceitas no plano internacional: (1) o princípio de participação implica que "toda pessoa e todos os povos tem direito a participar ativa, livre e significativamente no desenvolvimento, assim como também a contribuir e desfrutar do desenvolvimento civil, econômico, social, e político, onde possam ser realizados os direitos humanos e liberdades fundamentais"; (2) o princípio de prestação de contas ou de "responsabilidade e império da lei" estabelece que "os Estados devem responder pelo cumprimento dos direitos humanos. Neste sentido, devem cumprir com as normas legais e parâmetros contidos nos instrumentos de direitos humanos. No caso de não cumprirem com seus deveres, os titulares de direitos agravados estão facultados a iniciar processos judiciais para a reparação apropriada de danos perante um tribunal ou juízo competente, segundo as regras e procedimentos legais"; e (3) o princípio de não-discriminação alude a que "todos os indivíduos são iguais como seres humanos em virtude da dignidade inerente de toda pessoa. Todos os seres humanos tem direitos sem discriminação de nenhuma classe com base na raça, cor, sexo, etnia, idade, idioma, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, deficiência, propriedade, nascimento ou outra condição, segundo o explicado pelos órgãos de vigilância dos tratados de direitos humanos"⁶¹.

52. No juízo da Comissão, dos aspectos desenvolvidos nos parágrafos anteriores resulta que, a segurança cidadã deve ser concebida como uma política pública, entendendo-se por

⁵⁸ Nações Unidas, A violência contra a mulher na família: Relatório da Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre a violência contra a mulher, inclusive suas causas e consequências, apresentado conforme a resolução 1995/85 da Comissão de Direitos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de março de 1999, parágrafo 25.

⁵⁹ CIDH, Comunicado de Imprensa 18/06 de 17 de maio de 2006; Comunicado de Imprensa 39/06 de 31 de outubro de 2006; e Comunicado de Imprensa 36/07, de 20 de julho de 2007.

⁶⁰ CIDH, *Relatório Anual 2003*, Capítulo IV, parágrafo 33. Tradução livre do espanhol original.

⁶¹ "Um enfoque de cooperação baseado nos direitos humanos. Para um entendimento comum entre as Agências das Nações Unidas" disponível em [Http://www.undg.org/archive_docs/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach-2.doc](http://www.undg.org/archive_docs/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach-2.doc).

esta os lineamentos ou cursos de ação que definem as autoridades dos Estados para alcançar um objetivo determinado, e que contribuem para criar, ou para transformar, as condições nas quais se desenvolvem as atividades dos indivíduos ou grupos que integram a sociedade⁶². Uma política pública é, portanto, um instrumento de planificação, que permite a racionalização dos recursos disponíveis, em um marco de permanente participação dos atores sociais envolvidos. Segundo as definições mais aceitas, as políticas públicas se caracterizam por ser: (1) integrais (por compreender sistematicamente os direitos humanos em seu conjunto); (2) intersetoriais (por comprometer ações, planos e pressupostos de diferentes atores estatais); (3) participativas (pela intervenção permanente da população envolvida e por favorecer a democratização da sociedade); (4) universais (por sua cobertura sem exclusões nem discriminações de nenhum tipo); e (5) intergovernamentais (por comprometer entidades dos governos centrais e locais)⁶³.

53. Por outro lado, as políticas públicas devem ser necessariamente sustentáveis, devido a que, por sua natureza, requerem tempos de execução a médio e longo prazo. Esta característica significa que a implementação de uma política pública não pode ser medida de acordo com a duração de um período de governo. Em consequência, qualquer classe de política pública sobre segurança cidadã requer, para que seja verdadeiramente eficaz, sustentar-se em fortes consensos políticos e amplos acordos sociais, aspecto que é também central para o fortalecimento da governabilidade democrática na região. A construção de uma política sustentável de segurança cidadã enfrenta obstáculos, a partir da manipulação da insegurança subjetiva com objetivos exclusivamente político-partidários, cenário que se observa claramente em alguns países da região durante os períodos eleitorais. Isto não significa que possa constituir um tema vedado para o amplo debate público. Pelo contrário, o intercâmbio de idéias, as apresentações de propostas alternativas para solucionar os grandes temas que despertam a preocupação das pessoas que vivem em uma sociedade e, a demanda cidadã orientada à prestação de contas das autoridades públicas, são elementos constitutivos de uma sociedade democrática. Contudo, a Comissão nota que no hemisfério, nos últimos anos, e a partir da alta sensibilidade da população frente ao impacto dos atos de violência, ou o crescimento de determinados delitos, pode-se verificar uma manipulação do tema da insegurança cidadã, de modo que se relaciona mais com o desenvolvimento de debates eleitorais, com interesses em curto prazo, que com o objetivo de informar adequadamente a sociedade e de convocar as instituições públicas, as organizações sociais, os meios de comunicação de massa e a comunidade em geral a refletir sobre os fatores que incidem sobre esta problemática, e sobre as medidas realmente eficazes para melhorar as condições de vida da população frente a ameaça da violência e da criminalidade.

54. Este conceito de política pública não pode ser compreendido cabalmente sem uma referência aos direitos humanos. As políticas públicas têm como objetivo fazer com que esses direitos sejam concretizados nos planos normativo e operativo, assim como nas práticas e instituições, e nos agentes estatais, para os efeitos de que os Estados Membros possam cumprir cabalmente com suas obrigações internacionais de proteção e garantia. Neste sentido, a referência ao enfoque de direitos nas políticas públicas deve ser entendida em duas dimensões diferentes, mas complementares: por um lado, as normas e princípios de direitos humanos servem de guia ou roteiro para o desenho, implementação e avaliação das políticas públicas e, por outro lado, os Estados devem desenvolver políticas públicas que tenham como objetivo a realização destes direitos⁶⁴.

⁶² Garretón, Roberto, "A perspectiva dos direitos humanos no desenho e na execução das políticas públicas" em *O enfoque dos direitos humanos nas políticas públicas*, Lima, Comissão Andina de Juristas, páginas 27 a 48.

⁶³ Jiménez Benítez, William "O enfoque dos direitos humanos e as políticas públicas" disponível em http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

⁶⁴ "De outro lado, os estudos sobre o enfoque dos direitos humanos e as políticas públicas chegam às seguintes conclusões: Os direitos humanos constituem o fundamento ético da formulação e execução de políticas
Continúa...

55. Os Estados membros devem desenhar e implementar políticas públicas com um enfoque nos direitos humanos como instrumento para cumprir rigorosamente com as obrigações de tipo negativo e de tipo positivo, assumidas especialmente no marco do Sistema Interamericano, com respeito aos direitos comprometidos com a segurança cidadã. A respeito, a Comissão já manifestou anteriormente que “considera que existe uma impostergável necessidade de que os Estados reflitam sobre o tema e adotem medidas e políticas públicas eficazes que garantam a segurança da população e o respeito aos direitos humanos⁶⁵. Em definitiva, e a partir do desenvolvido anteriormente, para a Comissão, uma política pública sobre segurança cidadã com enfoque de direitos humanos é aquela que incorpora o desenvolvimento de ações simultâneas em três áreas estratégicas: a área institucional, a área normativa e a área preventiva⁶⁶”. Desta forma, dá-se satisfação a dois dos requisitos essenciais de uma política pública, que são a integralidade e a multilateralidade.

56. A área institucional refere-se à capacidade operativa do aparato estatal para cumprir com suas obrigações em matéria de direitos humanos. Com respeito à política pública de segurança cidadã, os aspectos operativo-institucionais relacionam-se, fundamentalmente, com os recursos humanos e materiais atribuídos ao Poder Judiciário, ao Ministério Público; à Defensoria Pública; às forças policiais e ao sistema penitenciário. Neste sentido, os Estados Membros devem construir indicadores confiáveis, que permitam avaliar de forma permanente, entre outros aspectos: (1) os recursos humanos, desde o ponto de vista quantitativo e qualitativo; (2) os mecanismos de seleção, formação, especialização e carreira profissional dos agentes estatais que integram as instituições mencionadas; (3) as condições de trabalho e remuneração destes funcionários; e (4) o equipamento, meios de transporte e comunicações disponíveis para o cumprimento das funções atribuídas. Especificamente com respeito ao sistema penitenciário e às forças policiais, a Comissão destaca especialmente o pronunciamento das mais altas autoridades dos Estados Membros com competência em matéria de segurança cidadã, com relação a

(...) fortalecer e, quando corresponda, estabelecer políticas e programas para a modernização dos sistemas penitenciários dos Estados Membros e para o desenho de modelos sustentáveis de re-inserção social, com especial atenção aos jovens; (...) promover a modernização da gestão policial, incorporando na mesma a transparência e a prestação de contas, fortalecer a profissionalização dos corpos de segurança e melhorar as condições de vida e trabalho daqueles que os integram (...)⁶⁷.

57. A área normativa da política pública de segurança cidadã refere-se à adequação do marco jurídico, tanto às necessidades para a prevenção ou repressão da criminalidade e da

...continuación

públicas. Os direitos humanos são o próprio objeto das políticas públicas na medida em que estas se dirigem à concretização, proteção ou defesa de situações socialmente relevantes que implicam na violação ou vulneração de direitos humanos". Jiménez Benítez, William "O enfoque dos direitos humanos e as políticas públicas" disponível em http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

⁶⁵ CIDH, Comunicado de Imprensa 16/07 "A Comissão Interamericana de Direitos Humanos urge com os Estados a refletir sobre a importância da segurança cidadã e o respeito aos direitos humanos". Washington DC, 15 de março de 2007.

⁶⁶ Ver Faroppa Fontana, Juan "A gestão da segurança cidadã com um enfoque de direitos humanos", em Direitos Humanos no Uruguai, Relatório 2007, Ed. Serviço Paz e Justiça, Montevidéu, 2007, páginas 58-60.

⁶⁷ "Compromisso pela Segurança Pública nas Américas" aprovado na Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, México DF, México, 7 e 8 de outubro de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, parágrafos 6 e 9. Tradução livre do espanhol original.

violência, como para o desenvolvimento do procedimento penal ou gestão penitenciária. Neste sentido, a legislação interna deve articular equilibradamente os poderes das instituições estatais (sistema judicial, policial e penitenciário) com as garantias dos direitos humanos. As normas que se relacionam com a política de segurança cidadã estabelecem, na generalidade dos casos, limitações ou restrições ao exercício de alguns direitos humanos. Portanto, em qualquer circunstância, o respeito ao princípio da legalidade estabelece que estas normas devem possuir hierarquia de lei, tanto no sentido material, como no sentido formal. Neste sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos pronunciou-se ao analisar o artigo 30 da Convenção Americana⁶⁸. As normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos devem ser interpretadas harmonicamente, o que implica, por um lado, a ponderação entre direitos de igual hierarquia que muitas vezes entram em conflito; e por outro lado, a necessidade de que o ordenamento jurídico dos Estados Membros possa estabelecer que o exercício de determinados direitos humanos pode ser regulado, e, por fim, ser objeto de alguma forma de restrição ou limitação⁶⁹. A Comissão reitera que os princípios de legalidade, respeito ao Estado de Direito, dignidade da pessoa humana, excepcionalidade e igualdade e não-discriminação, estabelecem os limites para qualquer forma de restrição ou limitação no exercício dos direitos humanos, especificamente quanto as ações que implementem os Estados Membros da OEA para enfrentar os problemas gerados pela criminalidade e pela violência⁷⁰. Por sua vez, destaca especialmente que outros direitos, consagrados no Sistema Interamericano, nunca podem ser objetos de suspensão⁷¹.

58. Na área preventiva, incluem-se responsabilidades que excedem as competências atribuídas à administração de justiça e à polícia. Neste caso, e seguindo a definição de política pública adotada, são incorporadas aqui as ações não-punitivas que devem ser implementadas por outras agências estatais (do governo central e dos governos locais), em cooperação com organizações da sociedade civil, pela iniciativa privada e pelos meios de comunicação⁷². Tratam-se de medidas de

⁶⁸ Corte I.D.H., Opinião Consultiva OC-6/86, 9 de maio de 1986, Série A No. 6. "(...) as leis às quais se refere o artigo 30 são atos normativos endereçados ao bem comum, emanados do Poder Legislativo democraticamente eleito e promulgados pelo Poder Executivo. Esta aceção corresponde plenamente ao contexto geral da Convenção dentro da filosofia do Sistema Interamericano. Somente a lei formal, entendida como tem feito a Corte, pode restringir o gozo e o exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção (...) a palavra leis no artigo 30 da Convenção significa norma jurídica de caráter geral, vinculada ao bem comum, emanada dos órgãos legislativos constitucionalmente previstos e democraticamente eleitos, e elaborada segundo o procedimento estabelecido pelas constituições dos Estados Partes para a formação das leis".

⁶⁹ Esta possibilidade já estava presente em uma das primeiras declarações históricas de direitos humanos, a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão" de 1789 que em seu artigo 4 estabelece que a liberdade consiste em fazer tudo o que não prejudica outra pessoa, e que o exercício dos direitos naturais de cada indivíduo tem seus limites no gozo dos direitos dos demais.

⁷⁰ "Toda limitação ou restrição lícitas em favor de toda a comunidade e, por conseguinte, a proteção do interesse público, deveria estar acima do interesse individual; a medida do interesse público deveria determinar o alcance da restrição da liberdade, de forma que a legalidade da restrição estivesse limitada pela importância do interesse da comunidade. As limitações ou restrições sobre a base de promover o "bem-estar geral em uma sociedade democrática" se encontram contempladas no artigo 29, parágrafo 2, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e o artigo 4 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a de proteger o "interesse público" no artigo 17 da Declaração Universal dos Direitos Humanos". Relatório da Relatora Especial da Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção às Minorias, Erica-Irene A. Daes, "A liberdade do indivíduo perante a lei: análise do artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos", Série Estudos, No. 3, Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, Genebra, 1990, página 138. Tradução livre do espanhol original.

⁷¹ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, OEA/Serv.L/V/II.116.Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, parágrafos 50 a 57.

⁷² Nações Unidas, "Declaração de Viena sobre a delinquência e a justiça, frente aos desafios do Século XXI." 10mo. Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, A/Conf.187/4/Rev.3., 15 de abril de 2000.

prevenção social, comunitária e situacional, que têm como objetivo intervir sobre os fatores facilitadores ou fatores de risco sociais, culturais, econômicos, ambientais ou urbanísticos, entre outros, que incidem negativamente sobre os níveis de violência e criminalidade⁷³. Os responsáveis por desenhar a política pública de segurança cidadã devem levar em conta, inclusive, os resultados em função da equação custo-benefício das medidas de prevenção frente às medidas de repressão da violência e da criminalidade⁷⁴.

59. A Comissão reitera que uma política pública de segurança cidadã deve atender as diferentes dimensões dos problemas originados pela criminalidade e pela violência e, portanto, é necessário que suas intervenções conduzam a uma abordagem integral. Não obstante, e em atenção às experiências dos planos e programas implementados na região durante os últimos anos, as ações que os Estados Membros da OEA levem adiante para enfrentar a violência e a criminalidade, devem outorgar um papel central às medidas de prevenção. Estas medidas de prevenção devem incluir um amplo conjunto, que atenda a algumas mudanças culturais na região como elementos que favorecem a reprodução da violência, assim como a incidência da exclusão e da marginalização que tem seriamente danificado o tecido social nas últimas décadas. Nessa linha, pronunciaram-se as autoridades do hemisfério a cargo da segurança cidadã, no momento de sublinhar a necessidade de que se adotem medidas com o objetivo de

(...) promover políticas públicas de Estado, em coordenação com as instituições relevantes destinadas à prevenção da criminalidade, da violência e da insegurança (...) promover os programas educativos, especialmente nas escolas, assim como ampliar a conscientização dos diferentes atores da sociedade nos temas de prevenção da criminalidade, da violência e da insegurança⁷⁵.

60. As experiências de prevenção mais exitosas no hemisfério tiveram como objetivo central enfrentar os fatores que possibilitam a reprodução da violência no espaço local. Nesse sentido, foram trabalhadas medidas para reduzir o consumo de álcool e limitar e regularizar o porte de armas por particulares. Além disso, destacam-se os esforços para a reforma urbana, a geração e manutenção de espaços públicos amigáveis e os sistemas de transporte. Também deve-se fazer menção expressa à criação de bolsas de trabalho nas áreas de maior violência das cidades. No plano institucional, os programas exitosos apostaram na profissionalização da polícia e na implementação de programas para melhorar a relação entre a polícia e as comunidades locais. Adicionalmente, destacam-se experiências que tiveram efeitos positivos a partir de uma gestão de segurança baseada em uma adequada informação sobre a realidade objetiva da violência e da criminalidade, incorporando sistemas de construção de indicadores, coleta de dados, e trabalhos a partir de mapas georreferenciados para um melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais das

⁷³ O conceito de prevenção do delito tem adquirido um significado mais limitado, e se refere somente a medidas não-punitivas. Em consequência, por prevenção do delito entende-se atualmente toda medida dirigida a atacar os fatores causais do delito, incluídas as oportunidades para cometer delitos. Nações Unidas, Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito E/CN.15/1993/3, parágrafos 4 e 5.

⁷⁴ "Estima-se que para cada dólar investido na prevenção da violência seriam economizados até seis dólares em gastos de controle, repressão e atenção às consequências dos delitos". Buvinic, Mayra, "Um balanço da violência na América Latina: os custos e as ações para a prevenção" em *Pensamento Iberoamericano, Nova Época, No. 0*, Ed. Fundação Carolina, Madrid, 2007, página 47. Tradução livre do espanhol original

⁷⁵ "Compromisso pela Segurança Pública nas Américas" Aprovado na Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, México DF, México, 7 e 8 de outubro de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, parágrafos 7 e 8. No marco da segunda reunião, os Estados afirmaram a importância de continuar adotando ativamente políticas, programas e ações em matéria de prevenção, para lutar contra a delinquência, a violência e a insegurança, protegendo os jovens em situação de risco e grupos em condições de vulnerabilidade. Ver MISPA II doc. 8/09 rev. 2, 5 novembro 2009. Tradução livre do espanhol original

instituições do sistema de segurança cidadã. No mesmo sentido, devem ser citados os programas dirigidos a trabalhar os fatores facilitadores da violência e da criminalidade em espaços concretos, como é o caso dos que impulsionam técnicas de resolução não-violenta de conflitos nos centros educativos; programas de desenvolvimento na primeira infância e de apoio para as famílias com crianças, adolescentes e jovens em situações de maior vulnerabilidade diante do delito e da violência. Assim, do ponto de vista da prevenção terciária, deve-se fazer expressa menção ao trabalho com jovens que já tenham cometido delitos, mediante programas de penas alternativas à prisão, que façam efetiva a responsabilidade do infrator, com vistas à devida compensação, mediante a reparação da vítima ou o trabalho comunitário, pelos danos gerados por seu comportamento ilícito⁷⁶.

61. As obrigações positivas assumidas pelos Estados implicam que estes devem gerar as condições para que a política pública sobre segurança cidadã contemple, prioritariamente, o funcionamento de uma estrutura institucional eficiente, que garanta à população o exercício efetivo dos direitos humanos relacionados com a prevenção e com o controle da violência e da criminalidade. Nesse sentido, a Comissão assinala sua preocupação pelas debilidades verificadas historicamente na região com respeito à criação de uma institucionalidade que permita uma adequada gestão estatal nesta matéria. Estas dificuldades verificam-se, especialmente, nas seguintes áreas temáticas: (1) a atenção às vítimas da criminalidade; (2) a privatização dos serviços de segurança; (3) a governabilidade da segurança cidadã; (4) a profissionalização e modernização das forças policiais; e (5) a intervenção das forças armadas em tarefas de segurança cidadã.

1. A atenção às vítimas da criminalidade

62. A “Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e Abuso de Poder” das Nações Unidas define como “vítima da criminalidade”

As pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um prejuízo, nomeadamente um atentado à sua integridade física e um sofrimento de ordem moral, uma perda material ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais, como consequência de atos ou omissões violadores da legislação penal em vigor num Estado Membro, incluindo a que proíbe o abuso de poder.

Nos termos da mesma Declaração, uma pessoa poderá ser considerada "vítima" independentemente de que se identifique, apreenda, ajuíze ou condene o perpetrador e independentemente da relação familiar entre o perpetrador e a vítima. Na expressão "vítima" estão incluídos, ademais, os familiares ou pessoas que tenham relação imediata com a vítima direta e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para assistir a vítima em perigo ou para prevenir a vitimização⁷⁷.

63. A Comissão manifestou-se em reiteradas ocasiões sobre as obrigações dos Estados Membros com respeito às vítimas da criminalidade, conforme o artigo 1.1 da Convenção Americana, que estabelece a obrigação dos Estados partes de garantir o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos em mencionado instrumento, a qual compreende o dever de organizar o aparato governamental de maneira tal que seja capaz de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência desta obrigação, os Estados partes tem o dever

⁷⁶ Ver Dammert, Lucía, *Perspectivas e dilemas da segurança cidadã na América Latina*, Ed. FLACSO, Equador, 2007, páginas 25-44. Ver também sobre este tema o Estudo do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a violência contra as crianças. Nações Unidas, Assembléia Geral, A/61/29, 20 de agosto de 2006, disponível em <http://www.unicef.org/violencestudy/spanish/>.

⁷⁷ Nações Unidas, Assembléia Geral, Resolução 40/34 de 29 de novembro de 1985.

jurídico de prevenir, investigar e sancionar toda violação a direitos protegidos na Convenção Americana. A Comissão estabeleceu, no contexto de casos individuais, que os fatos ilícitos violatórios dos direitos humanos ainda que inicialmente não resultem diretamente imputáveis a agentes do Estado, podem acarretar a responsabilidade internacional do Estado por falta da devida diligência para prevenir a violação ou para esclarecê-la nos termos requeridos pela Convenção⁷⁸.

64. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua parte, sustentou que o dever de garantia é vulnerado quando o aparato do Estado atua de um modo que não restabeleça a vítima na plenitude de seus direitos e de modo que a impunidade deixe as vítimas e seus familiares totalmente indefesos⁷⁹. A Corte estabeleceu que os Estados devem prevenir, investigar e sancionar toda violação dos direitos reconhecidos na Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, caso seja possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos⁸⁰.

65. No mesmo sentido, a Comissão, citando a Corte, pronunciou-se com respeito ao dever dos Estados de evitar e combater a impunidade, definida como “a falta em seu conjunto de investigação, perseguição, captura, ajuizamento e condenação dos responsáveis pelas violações dos direitos protegidos pela Convenção Americana”⁸¹.

66. Em consequência, e a partir do sustentado nos parágrafos anteriores, os Estados Membros são responsáveis perante os cidadãos pela implementação de planos e programas eficazes para a prevenção da criminalidade e da violência, a partir de uma estratégia que envolva diferentes campos da institucionalidade estatal: desde o sistema de controle judicial-policial, até as medidas de prevenção social, comunitária ou situacional que devem ser executadas pelas entidades dos setores de educação, saúde ou trabalho, entre outros, comprometendo, ademais, os governos nacionais e locais. Quando, apesar desta atividade preventiva, existam vítimas da criminalidade ou fatos violentos, o Estado tem a obrigação de oferecer a estas a devida atenção, conforme as normas internacionais. Em especial, o Estado deve contar com uma institucionalidade adequada para aplicar protocolos de intervenção eficazes, nos termos estabelecidos pela já mencionada “Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder” das Nações Unidas, que estabelece orientações precisas a respeito do acesso à justiça e do tratamento digno e respeitoso; ressarcimento a cargo do infrator; indenização suplementar por parte do Estado; e assistência material, médica, psicológica e social para as vítimas da criminalidade e da violência. De maneira complementar, os Estados Membros devem ter presente, no que seja procedente a esta matéria, o estabelecido nos “Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito das Vítimas de Violações Manifestas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves ao Direito Internacional Humanitário de Interpor Recursos e Obter Reparações”, também aprovados no âmbito das Nações Unidas⁸².

⁷⁸ CIDH, Relatório No. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama* (México), 13 de abril de 2000.

⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso da "Panel Blanca" (Paniagua Morales e outros) Vs. Guatemala*. Sentença de 8 de março de 1998, Série C, No. 37, parágrafo 173.

⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentença de 29 de julho de 1988, Ser. C No. 4, parágrafo 166.

⁸¹ CIDH, *Pronunciamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a aplicação e o alcance da Lei de Justiça e Paz na República da Colômbia*, OEA/Ser/L/V/II.125- Doc. 15, 2006, parágrafo 50. Tradução livre do espanhol original.

⁸² Nações Unidas, Assembléia Geral, Resolução 60/147 de 16 de dezembro de 2005.

67. Os Estados Membros devem dar adequado cumprimento a suas obrigações positivas com respeito aos direitos comprometidos na área da segurança cidadã, transformando o conteúdo destas orientações em um marco normativo institucional, uma vez que disponham das atribuições orçamentárias indispensáveis para fazer viáveis as respostas operativas às vítimas da criminalidade. Entre outros aspectos, o marco normativo e as práticas institucionais devem levar em consideração as necessidades de capacitação de pessoal policial, judicial, de saúde e dos serviços sociais oficiais; a existência de protocolos de intervenção comuns a todas as áreas do Estado envolvidas; e o funcionamento de uma infraestrutura apropriada. Do mesmo modo, a Comissão recorda que “a participação das vítimas nas distintas etapas processuais constitui garantia do direito à verdade e à justiça, forma parte da complexa estrutura de pesos e contra-pesos do processo penal e favorece a fiscalização cidadã dos atos do Estado”⁸³.

68. A Comissão estabeleceu que quando se gera um dano a pessoas identificadas como membros de grupos vulneráveis e se verifica um padrão geral de negligência e falta de efetividade para processar e condenar os agressores, o Estado não só descumpra sua obrigação de esclarecer um crime, como também com a sua obrigação de prevenir práticas degradantes. A Comissão tem manifestado que

Essa inefetividade judicial geral e discriminatória cria um ambiente que facilita a violência [...], ao não existirem evidências socialmente percebidas da vontade e efetividade do Estado como representante da sociedade, para sancionar esses atos⁸⁴.

A Comissão tem estabelecido que para garantir o direito à não discriminação, os Estados tem a obrigação de adotar medidas de ação positiva e de estabelecer distinções baseadas em desigualdades de fato. Em um caso sobre padrões de discriminação e violência policial contra jovens pertencentes a um grupo social especialmente vulnerável por sua condição racial e social, a Comissão estabeleceu que a situação da vítima ameritava a adoção de medidas positivas em seu favor, incluindo o tratamento igualitário perante a lei (artigo 24 da Convenção Americana) e o respeito à presunção de inocência (artigo 8 da Convenção Americana).⁸⁵ A Comissão indicou que nesse tipo de casos

A omissão de tomar medidas de ação afirmativa no sentido de reverter ou mudar situações discriminatórias, *de iure* ou *de facto*, em detrimento de determinado grupo de pessoas, gera a responsabilidade internacional do Estado (..) Embora as leis (..) não admitam a discriminação, garantindo-se *prima facie* uma aparente igualdade, na realidade dos fatos a situação é outra, pois o viés seguido pela polícia do Estado, segundo os estudos existentes, mostra a violência desnecessária com que são tratadas as pessoas submetidas a seus procedimentos, de modo especial os indivíduos com características próprias da raça negra, residentes em zonas marginalizadas (favelas). Este comportamento leva, em muitos casos, à morte da vítima. É por isso que a mera promulgação de leis sem qualquer efeito prático não garante o pleno gozo e exercício de direitos.⁸⁶

⁸³ CIDH, *Pronunciamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a aplicação e o alcance da Lei de Justiça e Paz na República da Colômbia*, parágrafo 35. Tradução livre do espanhol original.

⁸⁴ CIDH Relatório No. 25/09, Caso 12.310, *Sebastião Camargo Filho* (Brasil), parágrafo 81. Ver também CIDH, Relatório No. 54/01, Caso 12.051, *Maria da Penha Maia Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, parágrafo 56.

⁸⁵ Ver CIDH Relatório No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), parágrafo 146.

⁸⁶ Ver CIDH Relatório No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), parágrafos 147 e 148.

Não basta que existam formalmente disposições legais que garantam a igualdade, estas devem ser efetivas, isto é, devem dar resultados ou respostas necessárias para a proteção dos direitos contemplados na Convenção Americana.

69. Em termos de reparação do dano, sem prejuízo dos serviços que o Estado deve prestar, este deve garantir o funcionamento de sistemas adequados de atenção às vítimas da criminalidade quando se trata de mulheres; crianças e adolescentes; idosos; população indígena ou afrodescendente⁸⁷. A Comissão assinalou em oportunidades anteriores que os Estados Membros devem dispor de pessoal especializado em todas as instituições do sistema de segurança cidadã, que esteja em condições de oferecer um serviço de qualidade ao conjunto da população, fazendo efetivo, desta forma, o princípio da igualdade e não-discriminação, consagrado no artigo 24 da Convenção Americana⁸⁸.

2. A privatização da segurança cidadã

70. É um fato evidente que, nos últimos vinte e cinco anos, as empresas privadas que oferecem serviços de segurança tem se reproduzido de maneira constante nas Américas. Em muitos casos, o número de empregados destas empresas privadas superam em muito as vagas que os Estados Membros atribuem a suas forças policiais. Estudos recentes evidenciam o crescimento que a oferta privada de segurança tem tido em nível mundial. Neste sentido, estas pesquisas demonstram que, no período anterior à crise econômica internacional, os empreendimentos privados comerciais ou industriais relacionados à segurança nos principais mercados do mundo mostraram um extraordinário crescimento, que chegou entre os anos de 2001 e 2005 a taxas que oscilaram entre 8 e 9%, o que implica um incremento duas vezes mais rápido do que o conjunto da economia mundial, sendo somente superadas pelo crescimento da indústria automobilística nesse período⁸⁹. Na América Latina, o crescimento do mercado de bens e serviços de segurança privada nos últimos quinze anos está estimado em 11 %⁹⁰.

⁸⁷ Corte I.D.H., Opinião Consultiva OC-17/02, sobre “Condição jurídica e direitos da criança” de 28 de agosto de 2002, parágrafo 137. Neste pronunciamento sobre a atenção às crianças e adolescentes, a Corte assinalou que “o Estado deve valer-se de instituições que disponham de pessoal adequado, instalações suficientes, meios idôneos e experiência provada neste gênero de tarefas”. Além disso, a Corte estabeleceu que “Não haverá discriminação se uma distinção no tratamento esteja orientada legitimamente, isto é, se não conduz a situações contrárias à justiça, à razão ou a natureza das coisas. Daí que não se possa afirmar que exista discriminação em toda diferença de tratamento do Estado frente ao indivíduo, sempre que esta distinção parta de supostos de fato substancialmente diferentes e que expressem de modo proporcional uma fundamentada conexão entre essas diferenças e os objetivos da norma, os quais não podem se separar da justiça ou da razão, vale dizer, não podem perseguir fins arbitrários, caprichosos, despóticos ou que de alguma maneira repugnem a essencial unidade e dignidade da natureza humana”. Corte I.D.H., “Proposta de Modificação à Constituição Política da Costa Rica Relacionada com a Naturalização” Opinião consultiva OC-4/84 del 19 de janeiro de 1984, Série A No. 4, parágrafo 57.

⁸⁸ CIDH, Comunicado de Imprensa 20/04 de 18 de setembro de 2004 “A Relatora Especial da CIDH avalia o direito da mulher guatemalteca a viver livre da violência e da discriminação”. CIDH *Justicia e inclusão social: os desafios da justiça na Guatemala*, 2003, Capítulo III “A segurança cidadã”, parágrafo 112. Ver também CIDH, Relatório No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de maio de 1998, parágrafo 37.

⁸⁹ Curbet, Jaume “A prevenção da insegurança cidadã”, no *II Foro Iberoamericano sobre segurança cidadã, violência e políticas públicas no âmbito local*, Barcelona, 2008, disponível em [Http://www.segib.org](http://www.segib.org).

⁹⁰ Carrión M., Fernando, citando a Frigo, Edgardo, em “Segurança privada: a segurança cidadã melhorou?” *Revista Cidade Segura*, No. 19, 2007, FLACSO, Equador.

71. A Comissão também se manifestou oportunamente sobre alguns problemas relacionados com a crescente intervenção das empresas privadas na prestação de serviços de segurança. Neste sentido, sublinhou que “a falta de registro legal das polícias privadas favorece a inexistência de controle estatal das atividades realizadas pelas mesmas, em ocasiões delitivas, e facilita o cometimento de abusos”. Neste mesmo sentido, a Comissão assinalou a ausência de procedimentos de controle das empresas privadas de segurança, uma vez que expressou sua preocupação pelas denúncias apresentadas a respeito de casos de violações de direitos individuais cometidos por seus empregados⁹¹.

72. Os Estados Membros, no cumprimento do seu dever de garantia dos direitos humanos comprometidos nas políticas de segurança cidadã, devem assumir as funções de prevenção, dissuasão e repressão da criminalidade, por serem os depositários do monopólio da força legítima. A privatização das funções de segurança cidadã tem como consequência que esta se desvincule da noção de direitos humanos, cuja defesa, proteção e garantia competem ao Estado, para se transformarem em um mero produto que se pode adquirir no mercado, e, na maioria dos casos, exclusivamente por aqueles setores da sociedade que contam com os recursos econômicos para fazê-lo.

73. Nos países onde o funcionamento de empresas privadas de segurança esteja autorizado, de acordo com as normas que regem a atividade econômica, a presença no mercado deste tipo de empreendimento deve ser devidamente regulada pelas autoridades públicas. Em especial, deve-se observar a necessidade de que o ordenamento jurídico interno regule as funções que as empresas privadas de segurança podem cumprir; o tipo de armamento e meios materiais que estão autorizadas a utilizar; os mecanismos adequados para o controle de suas atividades; a implementação de um registro público; deve-se definir um sistema para que estes empreendimentos privados informem regularmente sobre os contratos que executam, especificando pontualmente o tipo de atividades que desempenham. Do mesmo modo, as autoridades públicas devem exigir o cumprimento dos requisitos de seleção e capacitação das pessoas contratadas pelas empresas de segurança privada, regulando com detalhe quais são as instituições públicas que estão em condições de estender certificados de habilitação para seus empregados⁹². Em qualquer caso, e de acordo com a definição adotada pela Comissão neste relatório, as empresas privadas apenas oferecem serviços de segurança ou custódia de bens e valores, e não são um complemento ou substituto das obrigações dos Estados Membros em matéria de segurança cidadã, já que a garantia dos direitos humanos vinculados a esta última é uma responsabilidade estatal indelegável.

3. A governabilidade democrática da segurança cidadã

74. A Comissão entende por governabilidade democrática da segurança cidadã a capacidade institucional, por parte das autoridades legítimas, de desenhar, implementar e avaliar

⁹¹ CIDH *Justiça e inclusão social: os desafios da justiça na Guatemala*, 2003, parágrafo 110. Ver também a Resolução 10/11 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (42da. Sessão, 26 de março de 2009), sobre o “Grupo de Trabalho sobre a utilização de mercenários como meio de violar os direitos humanos e obstaculizar o exercício do direito dos povos à livre determinação”. Nesta Resolução, o Conselho de Direitos Humanos insta o Grupo de Trabalho a realizar consultas sobre o conteúdo e o alcance de um possível projeto de convenção sobre as empresas privadas que oferecem serviços de assistência e assessoramento militares e serviços militares relacionados com a segurança, e uma legislação modelo conexa e outros instrumentos jurídicos. Disponível em http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/.../HRCRes10_31_sp.doc. Tradução livre do espanhol original.

⁹² Primeira Consulta Regional para América Latina e Caribe sobre os efeitos das atividades das empresas militares e de segurança privada no gozo dos direitos humanos: regulação e supervisão (17 a 18 de dezembro de 2007). Nações Unidas. Assembléia Geral. A/HRC/7/7/Add.5, 5 de março de 2008.

políticas de prevenção e controle da criminalidade⁹³. Na região, historicamente estas responsabilidades foram delegadas, em muitos casos informalmente, pelo sistema político às forças de segurança. Como consequência disto, as decisões sobre a segurança das pessoas e seus bens respondiam primordialmente aos interesses destas forças, sendo assumidas com total autonomia do restante das políticas públicas, e sem nenhum tipo de controle por parte dos cidadãos. Entre outros efeitos negativos, a situação mencionada favoreceu, em muitos casos, os abusos e os desvios de poder por parte das forças de segurança⁹⁴. Esta debilidade institucional e o desgoverno político civil da segurança cidadã, constituem um evidente descumprimento das obrigações assumidas pelos Estados Membros em relação com seus deveres a respeito dos direitos humanos comprometidos na política pública de segurança cidadã⁹⁵.

75. As dificuldades a respeito da governabilidade da segurança cidadã foram especialmente evidenciados quando muitos países do hemisfério começaram a recuperação de seus sistemas democráticos nas últimas cinco décadas, após vários anos de guerras civis, governos autoritários ou ditaduras militares. Sem desconhecer os déficits institucionais tradicionais da região, a ausência do Estado de Direito durante esses períodos potencializou este problema. A Comissão já se manifestou a respeito das consequências da debilidade da institucionalidade democrática com respeito à vigência dos direitos humanos. Neste ponto, sustentou oportunamente que

O sistema democrático e a vigência do estado de direito são cruciais para a efetiva proteção dos direitos humanos. O estado de direito, à luz dos instrumentos internacionais de direitos humanos, implica no bom funcionamento do Estado, e no cumprimento efetivo e equitativo de suas responsabilidades em matéria de justiça, segurança, educação ou saúde. Em definitivo, o estado de direito implica no pleno respeito e exercício efetivo dos direitos humanos, políticos, econômicos, sociais e culturais dos habitantes dos Estados, garantindo o acesso a melhores e maiores formas de proteção dos valores da dignidade humana.⁹⁶.

76. Para o fim de não danificar o normal funcionamento das instituições democráticas e para favorecer o exercício do controle da cidadania sobre o sistema político é imprescindível que as

⁹³ Álvarez, Alejandro, "O estado da segurança na América Latina: uma aproximação à avaliação situacional e institucional da segurança cidadã na região", Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-SURF. LAC, 2006. Disponível em http://www.lac.workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/La_seguridad_en_America_Latina_-_PNUD.pdf.

⁹⁴ Saín, Marcelo Fabián, "Segurança, delito e crime organizado. Os desafios da modernização do sistema de segurança policial na região sulamericana" em *O desenvolvimento local na América Latina. Conquistas e desafios para a cooperação européia*, Rhi-Sausi, José Luis (editor), RECAL / CESPI / Nova Sociedade, Caracas, 2004, páginas 135 a 148.

⁹⁵ "Outra função básica do governo é a de garantir que o Estado honre as obrigações contraídas em virtude do direito internacional de promover e proteger os direitos humanos das pessoas sob sua jurisdição. A polícia também é um dos meios que permitem aos governos desempenhar essa missão (...) As obrigações jurídicas internacionais se refletem em obrigações jurídicas nacionais através das disposições constitucionais e jurídicas dos Estados. Dessa maneira, os direitos humanos estão protegidos pela legislação do país. Não obstante, a proteção eficaz dos direitos humanos está implícita na quase totalidade das atividades do governo, e, entre elas, a de legislar, designar recursos, formular políticas e desenhar práticas, e criar estruturas e sistemas em todos os níveis da maquinária do governo, assim como no marco de organizações e organismos auxiliares a este". Direitos Humanos e aplicação da lei: Manual de capacitação em direitos humanos para a polícia. Alto Comissariado para os Direitos Humanos/Centro de Direitos Humanos. Série de capacitação profissional No. 5, Nova York e Genebra, 1997, parágrafos 879 e 881.

⁹⁶ CIDH, *Relatório Anual 2006*, Capítulo IV, parágrafo 208. Tradução livre do espanhol original.

autoridades governamentais legitimamente eleitas assumam, em sua totalidade, a responsabilidade de desenhar e implementar a política pública de segurança cidadã. Para isto, na estrutura do governo, os ministérios ou secretarias de Estado com responsabilidade sobre o setor da segurança cidadã devem contar com funcionários técnico-políticos capacitados nas diferentes profissões relacionadas com a segurança cidadã, para definir e tomar decisões nas áreas relativas a esta política pública. Ao mesmo tempo, os parlamentos também devem contar com uma estrutura de assessoramento profissional que lhes permita realizar um controle político eficaz sobre as medidas que sejam implementadas para prevenir e controlar a criminalidade. De maneira complementar, os Estados Membros devem habilitar e facilitar o funcionamento de mecanismos de participação da sociedade civil, que façam efetivas as ações de controle democrático, favorecendo a transparência e a prestação de contas por parte dos responsáveis das instituições a cargo da política pública de segurança cidadã.

4. A profissionalização e modernização das forças policiais

77. A Comissão fez referência, em reiteradas ocasiões, à missão insubstituível das forças policiais para o adequado funcionamento do sistema democrático. A respeito, manifestou que “a Polícia constitui uma instituição fundamental para a vigência do estado de direito e para garantir a segurança da população. Dada sua cobertura nacional e a variedade de suas funções, é uma das instituições do Estado que se relaciona mais freqüentemente com os cidadãos”⁹⁷. Do mesmo modo, sublinhou que uma força policial “honestas, profissional, preparada e eficiente é a base para desenvolver a confiança dos cidadãos”⁹⁸.

78. A Comissão recorda que, de acordo com os *Princípios Básicos sobre o Uso da força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis Pela Aplicação da Lei*, os Estados Membros devem levar em consideração que o trabalho das forças policiais “constitui um serviço social de alta relevância e que, por conseguinte, é preciso manter e, sempre que necessário, melhorar as condições de trabalho e estatutárias destes funcionários”. Adicionalmente, estas disposições referem-se expressamente ao papel fundamental do pessoal das forças policiais “na proteção do direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, tal como garantido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e reafirmado no Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos”⁹⁹, assim como nos instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos que integram o Sistema Interamericano.

79. No hemisfério sempre existiu uma tensão entre as obrigações dos Estados Membros de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos e o marco jurídico, a estrutura operativa e as práticas das forças policiais. Na grande maioria dos países da região, foi apenas recentemente, em princípios dos anos noventa, que começou a ser assumida a magnitude deste problema. Consequentemente, foram iniciados processos para incorporar mudanças profundas nas instituições policiais, dirigidas à sua modernização e profissionalização, de maneira tal que pudessem cumprir de modo eficaz suas funções de prevenção e controle da criminalidade, sem afetar os compromissos assumidos pelos Estados Membros em matéria de direitos humanos. Este processo,

⁹⁷ CIDH, *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Venezuela*, 2003, capítulo III, “Segurança do Estado: as Forças Armadas e os Corpos Policiais de Segurança”, parágrafo 294. Tradução livre do espanhol original.

⁹⁸ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no México*, 1998, capítulo V, parágrafo 392. Tradução livre do espanhol original.

⁹⁹ Nações Unidas, Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, celebrado em Havana (Cuba) de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990, Considerandos 1 e 3. Tradução livre do espanhol original.

contudo, está em plena implementação e podem ser verificados importantes avanços, mas também permanentes retrocessos nas formas tradicionais de exercício das funções policiais nas Américas.

80. Estes processos de modernização e profissionalização das forças policiais na região enfrentam debilidades institucionais históricas. Os corpos policiais, em geral, não atualizaram a substância de seu marco doutrinário para além das transformações formais que se podem apresentar nessa matéria. Neste sentido, em vários países do hemisfério, a doutrina policial permanece ligada ao conceito de ordem pública, atendendo antes à segurança do Estado às necessidades das pessoas ou grupos que integram a sociedade. De maneira complementar, a referência aos direitos humanos na doutrina clássica policial da região, no máximo aparece como uma referência acessória, nunca veiculada ao que se entende corporativamente serem os valores ou princípios que caracterizam o trabalho policial. Para que uma força policial aspire a ser respeitadora de direitos humanos, não apenas se requer formação teórica, mas que seja organizada, que possa selecionar seu pessoal, capacitar-se permanentemente e realizar suas operações profissionais de forma tal a fazer efetivos os direitos humanos da população à qual serve.

81. Por outro lado, o desenvolvimento territorial e funcional das forças policiais corresponde, na maioria dos países da região, a um modelo reativo, em detrimento do funcionamento de um modelo proativo de trabalho policial, dirigido especialmente para a prevenção e a dissuasão da criminalidade. Completando este quadro, a distribuição dos recursos humanos e materiais da polícia não responde muitas vezes às necessidades reais da população, atribuindo-se grande parte deles ao cumprimento de tarefas administrativas ou de apoio a outras instituições públicas ou entidades privadas que não possuem relação, direta ou indiretamente, com a segurança cidadã. Mesmo sendo recorrentes as reclamações de amplos setores da sociedade de incrementar o número de efetivos das forças policiais como eventual resposta à criminalidade, em muitos casos, o efetivo do pessoal policial no hemisfério supera amplamente as taxas de policiais por habitante aceitas internacionalmente. Na realidade, a dificuldade está em uma inadequada distribuição dos efetivos para o cumprimento de tarefas de segurança, e ao modelo de trabalho policial adotado historicamente na região.

82. As funções de prevenção, dissuasão e repressão do delito, em especial aquele vinculado ao crime organizado, o tráfico de pessoas ou o narcotráfico, requerem que os efetivos policiais estejam altamente capacitados em tarefas de investigação e inteligência policial, os quais devem ter, ademais, à sua disposição, as equipes e meios materiais adequados para cumprir com eficácia suas tarefas. No hemisfério é comum que se verifiquem sérias carências a este respeito, o que favorece a reprodução da impunidade, incrementando a sensação de insegurança da população e sua desconfiança em relação às instituições do sistema de segurança cidadã. A respeito dos serviços de inteligência policial, a Corte Interamericana indicou que

estes organismos devem, *inter alia*: a) ser respeitosos, em todo momento, dos direitos fundamentais das pessoas, e b) estar sujeitos ao controle das autoridades civis, incluindo não só as do Poder Executivo, como também as de outros poderes públicos, no pertinente. As medidas tendentes a controlar os trabalhos de inteligência devem ser especialmente rigorosas, em razão das condições de reserva sob as quais essas atividades são realizadas, uma vez que podem gerar o cometimento de violações de direitos humanos e de ilícitos penais¹⁰⁰.

83. As forças policiais devem contar com pessoal e infraestrutura especializados, para que possam oferecer um serviço de qualidade, segundo as necessidades daqueles setores da

¹⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentença de 25 de novembro de 2003, Série C No. 101, parágrafo 284. Tradução livre do espanhol original.

população mais vulneráveis frente a criminalidade, como as mulheres, as crianças e adolescentes, a população indígena e afrodescendente e a população migrante. Neste sentido, a Comissão já se pronunciou, destacando que

Mesmo que a doutrina do sistema interamericano de direitos humanos não proíba todas as distinções no tratamento do gozo dos direitos e liberdades protegidas, requer no fundo, que toda distinção admissível se fundamente em uma justificação objetiva e razoável, que impulse um objetivo legítimo, tendo sido levados em conta os princípios que normalmente prevalecem nas sociedades democráticas, e que os meios sejam razoáveis e proporcionais com o objetivo a que se persegue (...) O princípio de igualdade também pode, às vezes, obrigar os Estados a tomar uma ação afirmativa, de caráter temporário, com o objetivo de atenuar ou eliminar condições que causem ou ajudem a perpetuar a discriminação, incluindo as vulnerabilidades ou desvantagens das quais padecem grupos particulares, como as minorias e as mulheres¹⁰¹.

Corresponde, neste contexto, fazer especial menção à situação de vulnerabilidade do coletivo integrado por pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transsexuais, frente ao risco de discriminação perante situações de violência e criminalidade. Por sua parte, a Corte observou que o princípio de igualdade perante a lei

pertence ao *jus cogens*, posto que sobre ele descansa toda a estrutura jurídica da ordem pública nacional e internacional e é um princípio fundamental que permeia todo o ordenamento jurídico. Hoje em dia não se admite nenhum ato jurídico que entre em conflito com tal princípio fundamental, não se admitem tratamentos discriminatórios em prejuízo de nenhuma pessoa, por motivos de gênero, raça, cor, idioma, religião ou convicção, opinião política ou de outra índole, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, situação econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou qualquer outra condição. Este princípio (igualdade e não discriminação) forma parte do direito internacional geral. Na atual etapa da evolução do direito internacional, o princípio fundamental de igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *jus cogens*¹⁰².

84. Em várias ocasiões a Comissão pronunciou-se assinalando que

tem observado que as políticas públicas em matéria de segurança cidadã não levam em conta as necessidades específicas das mulheres. A violência intrafamiliar e doméstica afeta particularmente a mulher, mas em muitos casos, não é levada em conta como um problema de segurança cidadã. A invisibilidade da violência contra a mulher evidencia-se na ausência de estudos ou estatísticas sobre a prevalência da violência intrafamiliar ou doméstica, assim como a pouca informação que existe sobre a prevalência de delitos sexuais que afetam principalmente a mulher¹⁰³.

¹⁰¹ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 338. Tradução livre do espanhol original.

¹⁰² Corte I.D.H., “*Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*”, Opinião Consultiva OC 18/03, de 17 de setembro de 2003, parágrafo 101. Tradução livre do espanhol original.

¹⁰³ CIDH, Comunicado de Imprensa 20/04 de 18 de setembro de 2004: “A Relatora Especial da CIDH avalia o direito da mulher guatemalteca a viver livre da violência e da discriminação”. Tradução livre do espanhol original.

Em consequência, a Comissão observa que, nos corpos policiais dos Estados Membros, devem existir serviços especializados para a atenção a mulheres vítimas da criminalidade, com pessoal devidamente treinado e com protocolos de intervenção que permitam um trabalho integrado com outras instituições do Estado e organizações da sociedade civil. Desta forma, haverá um maior impacto das medidas de prevenção e, sendo o caso, será evitada a vitimização secundária, uma vez que serão geradas as condições para uma investigação eficaz dos fatos e a submissão dos responsáveis à justiça competente.

85. A Comissão também entende ser necessário observar que, nas Américas, a regra geral tem sido que as mulheres que integram as forças policiais não recebam um tratamento equitativo e não-discriminatório em relação ao gozo de seus direitos funcionais, em especial no que diz respeito à atribuição dos destinos e cargos, assim como ao cumprimento efetivo de todas as funções operativas próprias dessa profissão. A esse respeito, a Comissão recorda aos Estados Membros que os parâmetros internacionais sobre este tema atendem a três aspectos específicos: (1) o acesso à nomeação para o serviço de polícia; (2) a igualdade de oportunidades dentro do serviço de polícia; e (3) a ampliação das funcionárias de polícia¹⁰⁴.

86. As forças policiais devem ser representativas da realidade social e cultural de cada país. Em especial, e considerando as condições particulares das diferentes sociedades do hemisfério, a Comissão fez referência à “necessidade de manter uma força policial multiétnica e pluricultural, em particular fomentando a participação de membros dos povos indígenas e mulheres em distintos organismos do Estado”¹⁰⁵. Este requisito está incorporado especificamente no Código de Conduta das Nações Unidas para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, onde se estabelece que “(...) todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela”¹⁰⁶. Na mesma direção, a Comissão recordou aos Estados Membros que as instituições do Estado, entre elas as forças policiais, devem contar com elementos que lhes permitam uma adequada atenção a todas as pessoas que habitam o território do país, respeitando todas as manifestações culturais, entre elas, as diversas línguas ou dialetos existentes¹⁰⁷. Por sua parte, a Corte Interamericana desenvolveu uma extensa jurisprudência, observando que:

Existe um vínculo indissolúvel entre a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos e o princípio de igualdade e não discriminação. Os Estados estão obrigados a respeitar e garantir o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades sem discriminação alguma. O descumprimento por parte do Estado, mediante

¹⁰⁴ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, “Direitos humanos e aplicação da lei. Manual de capacitação em direitos humanos para a Polícia”, Centro de Direitos Humanos, Nações Unidas, Nova York e Genebra, 1997, parágrafos 747 a 754.

¹⁰⁵ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da justiça na Guatemala*, 2003, Capítulo II: A segurança cidadã, parágrafo 112. Tradução livre do espanhol original.

¹⁰⁶ Código de Conduta para Funcionários Encarregados da Aplicação da Lei. Aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em sua Resolução 34/169 de 17 de dezembro de 1979. Tradução livre do espanhol original.

¹⁰⁷ Ver CIDH, Relatório No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), parágrafo 37. “Além disso, a afirmação dos peticionários —não controvertida pelo Estado— segundo a qual os pais de Atanasio e Rolando Hernández Hernández apresentaram declarações perante as autoridades competentes, sem contar com um tradutor e intérprete indispensável, pois apenas falam a língua otomí, constitui não apenas uma violação às garantias judiciais consagradas no artigo 8 da Convenção Americana, mas em si mesma representa uma clara irregularidade no processo, pois estes desconhecem a declaração que assinaram perante o Ministério Público”.

qualquer tratamento discriminatório, da obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos, gera responsabilidade internacional¹⁰⁸.

87. Conforme já observado neste relatório, as crianças e adolescentes são as principais vítimas da violência no hemisfério. Também, em muitos países da região as infrações à lei penal cometidas por pessoas menores de dezoito anos de idade afetam seriamente os direitos humanos vinculados à segurança cidadã de amplos setores da população. Esta situação de maior vulnerabilidade obriga os Estados Membros, no caso de intervenção de suas forças policiais, a adotar práticas e procedimentos especiais para garantir efetivamente os direitos deste segmento da população. A partir da vigência da Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁰⁹, está reconhecido no plano do direito internacional que as crianças e os adolescentes gozam de todos os direitos consagrados para os seres humanos, e que é dever dos Estados promover e garantir sua efetiva proteção igualitária, e reconhecer a existência de proteções jurídicas e direitos específicos de crianças e adolescentes¹¹⁰. Não se trata de consagrar na política pública sobre segurança cidadã direitos diferentes para as pessoas menores de dezoito anos de idade frente ao resto dos seres humanos, mas sim de estabelecer uma proteção complementar para este setor da população no âmbito de suas relações com o Estado, a sociedade e a família. Assim o sustentou a Corte Interamericana, ao fazer referência às obrigações de proteção especial assumidas pelos Estados Membros. Nessa direção, a Corte observou que “tendo em consideração o desenvolvimento físico e emocional” das crianças e adolescentes, “os parâmetros internacionais reconhecem um direito adicional e complementar que obriga os Estados a adotar medidas de proteção especial”¹¹¹.

88. Nesse mesmo sentido, a partir da doutrina da proteção integral, sustentada na mesma Convenção sobre os Direitos da Criança, por *interesse superior da criança* não se pode entender outra coisa a não ser a efetividade de todos e cada um de seus direitos humanos. Em outros termos: todas as decisões que na família, na sociedade ou no Estado afetem a uma pessoa menor de dezoito anos de idade terão que levar em consideração, objetiva e inevitavelmente, a vigência efetiva da integralidade de tais direitos. Assim o entendeu a Corte Interamericana ao afirmar que “(...) a expressão interesse superior da criança, consagrada no artigo 3 da Convenção sobre os Direitos da Criança, implica que o desenvolvimento desta e o pleno exercício de seus direitos devem ser considerados como critérios orientadores para a elaboração de normas, e da aplicação destas, em todas as ordens relativas à vida da criança”¹¹². A política pública sobre segurança cidadã deve ter presente que o interesse superior da criança e do adolescente já não é o conceito subjetivo e

¹⁰⁸ Corte I.D.H., “*Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*”, Opinião Consultiva OC 18/03, de 17 de setembro de 2003, parágrafo 85. Tradução livre do espanhol original.

¹⁰⁹ Nações Unidas, Assembléia Geral, Resolução 44/25 de 20 de novembro de 1989. A Convenção sobre os Direitos da Criança entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. Especificamente, a Convenção sobre os Direitos da Criança incorpora princípios retores que cumprem a função de interpretação e de orientação para o desenho de políticas sociais e para a verificação da forma em que em cada Estado se cumprem e se respeitam cada um dos direitos. Estes são os princípios de não-discriminação (artigo 2); interesse superior da criança (artigo 3); sobrevivência e desenvolvimento (artigo 6); e participação (artigo 12).

¹¹⁰ Cillero Bruñol, Miguel “Infância, autonomia e direitos: uma questão de princípios” em *Direito a ter direito*, Vol. 4, UNICEF, IIN, Fundação A. Senna, página 31.

¹¹¹ Corte I.D.H., *Caso “Instituto de Reeducação do Menor” Vs. Paraguai*. Sentença de 2 de setembro de 2004, Série C, No. 112, parágrafo 147 e seguintes. Tradução livre do espanhol original.

¹¹² Corte I.D.H., “*Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança*”. Opinião Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Série A No. 17, parágrafo 137. Tradução livre do espanhol original.

impreciso submetido à discricionariedade dos adultos, mas sim um indicador preciso da forma como se garante o gozo efetivo dos direitos das pessoas que tem menos de dezoito anos de idade¹¹³.

89. A Comissão reconhece que a relação entre as forças policiais e o setor da população constituído por crianças e adolescentes, historicamente tem sido complexa e tem se desenvolvido em meio a grandes dificuldades para uma adequada comunicação. No contexto que se verifica em vários países da região, onde o crescimento dos níveis de violência e criminalidade tem levado à reivindicação de ações de maior repressão por parte de amplos setores da sociedade, essa relação torna-se ainda mais difícil. É por isso que a efetividade das mencionadas medidas de proteção especial, levadas ao plano da atuação policial, tem a ver com um marco jurídico adequado aos parâmetros internacionais e ao funcionamento de unidades especialmente formadas para intervir em situações que envolvem pessoas menores de dezoito anos de idade, tanto como vítimas quanto como infratores de fatos violentos ou criminais. Sem prejuízo disto, é necessário que todo o pessoal policial receba uma formação básica adequada sobre a forma de atuar neste tipo de situações, e que também incorpore protocolos de intervenção, critérios de derivação e facilidades para o trabalho em rede com outras instituições públicas e organizações da sociedade civil.

90. A política pública sobre segurança cidadã também deve dar atenção qualificada à relação das forças policiais com as pessoas migrantes e suas famílias, reconhecendo que as mulheres, crianças e adolescentes nesta condição são os que mostram maiores níveis de vulnerabilidade. Em muitos países da região, as pessoas migrantes não são somente estigmatizadas e responsabilizadas por vários setores da população pelo incremento da violência e da delinquência, mas também são vítimas privilegiadas da criminalidade e da violência estatal e privada. Quanto aos parâmetros internacionais a respeito dos direitos humanos das pessoas migrantes, a Corte e a Comissão Interamericanas estabeleceram princípios sobre: (1) os pressupostos para a privação da liberdade dos migrantes; (2) as pautas que regem suas condições de detenção nos processos migratórios; (3) as regras do devido processo que devem reger os trâmites migratórios; (4) as garantias de defesa legal frente a decisões de deportação individual e coletivas; e (5) o acesso a direitos sociais básicos dos migrantes em situação irregular, e em especial seus direitos trabalhistas básicos. Muitas vezes, estes processos de exclusão seguem ocorrendo a partir dos mecanismos de “integração parcial” dos migrantes documentados, mas que não chegam a receber o mesmo reconhecimento em seus direitos que as pessoas nacionais dos países onde se encontram. A isso devem ser somados riscos específicos aos direitos humanos dos migrantes e suas famílias, constituídos pelo tráfico internacional de pessoas e a violência nas regiões de fronteira¹¹⁴. Concretamente, a Corte se manifestou quanto a que em geral

¹¹³ “Possivelmente resulta mais claro agora entender que qualquer redução dos âmbitos da discricionariedade resulta diretamente proporcional aos espaços reais da democracia. A história e a experiência confirmam que não existe apenas um exemplo consistente que demonstre que a discricionariedade (predomínio de qualquer tipo de condição subjetiva) tenha efetivamente funcionado (tal como deveria ser, se nos atentamos a seu discurso declarado) em benefício dos setores mais débeis ou vulneráveis” García-Méndez, Emilio *Infância, lei e democracia na América Latina*, Ed. Temis-Depalma, Santafé de Bogotá-Buenos Aires, 1999, página 28. Ver também sobre este tema a Observação Geral No. 5 do Comitê dos Direitos da Criança, 34º Período de Sessões, 19 de setembro a 3 de outubro de 2003: “Medidas gerais de Aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança, artigos 4 e 42, e parágrafo 6 do artigo 44”, disponível em [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC_GC.2003.5.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC_GC.2003.5.Sp?OpenDocument).

¹¹⁴ Organização Internacional para as Migrações (OIM) “As normas internacionais em matéria de direitos humanos e as políticas migratórias”. Relatório elaborado em associação com o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Lanús, Argentina, Sétima Conferência Internacional sobre Migrações, Caracas Venezuela, julho de 2007, disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5577.pdf>.

Os migrantes encontram-se em uma situação de vulnerabilidade como sujeitos de direitos humanos, em uma condição individual de ausência ou diferença de poder em relação aos não migrantes (nacionais ou residentes). Esta condição de vulnerabilidade tem uma dimensão ideológica e se apresenta em um contexto histórico que é distinto para cada Estado, e é mantida por situações *de jure* (desigualdades entre nacionais e estrangeiros nas leis) e *de facto* (desigualdades estruturais). Esta situação conduz ao estabelecimento de diferenças no acesso de uns e outros aos recursos públicos administrados pelo Estado¹¹⁵.

91. Por outro lado, os Estados Membros devem ter presente que o princípio de igualdade perante a lei, igual proteção perante a lei e não discriminação deve reger o sistema de proteção dos direitos trabalhistas do pessoal das forças policiais. A Comissão pronunciou-se sobre as condições de trabalho dos agentes de polícia na grande maioria dos países da região, ao verificar que “as condições materiais em que trabalham não são boas, e alguns outros aspectos são deploráveis. Igualmente os salários são muito baixos¹¹⁶”. Os Estados Membros, entre as medidas positivas para garantir os direitos humanos vinculados à segurança cidadã, devem contar com forças policiais profissionais. Para isso, entre outros instrumentos, é fundamental a vigência de normas que regulem com precisão a carreira policial. A respeito, a Comissão já manifestou que considera necessária a criação de uma verdadeira carreira policial, que compreenda um rigoroso processo de capacitação com cursos de formação técnica e em direitos humanos, estritos critérios de seletividade, e um sistema de promoção. Tudo isso deveria ser acompanhado da designação dos recursos materiais necessários para que a polícia possa cumprir com seus trabalhos; o pagamento de um salário justo que dignifique o trabalho e atraia o pessoal adequado; e por último, a sanção dos excessos cometidos para depurar os elementos corruptos e delituosos¹¹⁷. Do mesmo modo, a carreira policial deve regular os requisitos para a cessação da função policial, e prever sistemas de previdência social que garantam uma adequada qualidade de vida do pessoal uma vez produzida a aposentadoria.

92. A Comissão recorda que a doutrina mais reconhecida na região menciona entre os direitos dos membros das forças policiais: (1) a remuneração justa, que permita ao policial e a sua família um nível de vida digno, levando em conta os perigos, responsabilidades e situações de estresse que enfrenta pelo seu agir cotidiano, assim como a capacidade técnica que a profissão exige; (2) condições de segurança e higiene no trabalho; (3) respeito ao horário e apoio psicológico e físico necessários; (4) o regime de descanso e férias proporcionais ao desgaste que implica este trabalho de permanente estresse; (5) o dever de obediência a ordens superiores apenas se estas são legais e, caso contrário, o direito de se opor a elas, não se podendo aplicar medida penal ou disciplinar ao funcionário que recusa uma ordem ilegal ou violadora de direitos humanos; (6) receber, de modo permanente, a formação adequada ao cumprimento de suas funções, estabelecendo uma carreira policial que seja o suporte acadêmico-profissional da transformação cultural. Os homens e mulheres que integram as forças policiais devem receber uma capacitação e formação operativa permanente em direitos humanos, que seja exaustiva em matéria de avaliação tática do perigo, de modo que

¹¹⁵ Corte I.D.H., “*Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*”. Opinião Consultiva OC 18/03 de 17 de setembro de 2003, parágrafo 112. Sobre este ponto, ver também os trabalhos sobre detenções de migrantes do Comitê de Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares das Nações Unidas (<http://www.2ohchr.org/spanish/bodies/cmw/>). Adicionalmente, ver o Relatório da Relatora Especial das Nações Unidas, Gabriela Rodríguez Pizarro, sobre trabalhadores migrantes, conforme a Resolução 2002/62 da Comissão de Direitos Humanos, Conselho Econômico e Social, E/CN.4/2003/85/Add.3 e Corr. 1, 30 de outubro de 2002. (<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5b6e3e148f22c3fbc1256c8e00335f80?Opendocument>).

¹¹⁶ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no México*, 1998, capítulo V, parágrafo 391.

¹¹⁷ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no México*, 1998, capítulo V, parágrafo 392.

possam determinar, em cada situação, se o uso da força, inclusive a força letal, é proporcional, necessário e lícito¹¹⁸.

93. Também com relação aos direitos dos funcionários das forças policiais, é imprescindível mencionar o exercício da liberdade sindical. Neste sentido, os Estados Membros devem garantir ao pessoal que integra as forças policiais o direito de se associar para a defesa de seus direitos profissionais, conforme o estabelecido no ordenamento jurídico internacional. O exercício da liberdade sindical, por parte dos funcionários policiais, deve ser desenvolvido mantendo uma ponderação permanente do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados Membros com respeito a toda a população sob sua jurisdição, no marco do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O alcance desse equilíbrio determina que a atividade sindical dos funcionários e funcionárias policiais pode ser submetida a algumas limitações ou restrições, que não regem outros trabalhadores da atividade pública ou privada, próprias de uma instituição submetida a regras específicas de disciplina e hierarquia e às necessidades de uma sociedade democrática, como será desenvolvido oportunamente neste relatório, ao analisar o direito à liberdade de associação em sua relação com a política pública de segurança cidadã.

94. Outro aspecto essencial para a carreira profissional dos agentes policiais está constituído pelo estabelecimento de mecanismos de formação permanente e de especialização. Os Estados Membros estão obrigados a atualizar os conhecimentos e práticas profissionais de todo o pessoal policial, planejando e implementando, por meio das instituições competentes, cursos, seminários e conferências, ao mesmo tempo proporcionando os materiais de estudo que tenham por objetivo a capacitação profissional contínua dos policiais, especialmente naquelas matérias ou técnicas que tenham experimentado maiores modificações ou evoluções. Os funcionários policiais deverão contar com as maiores facilidades para assistir a atividades de atualização profissional, assim como para continuar e aprofundar seu nível educativo, em termos compatíveis com a prestação do serviço. É necessário, como requisito para orientar adequadamente as atividades de formação e especialização, que as autoridades responsáveis avaliem periodicamente os conhecimentos profissionais dos funcionários das forças policiais. A Comissão, ao analisar a situação da segurança cidadã na região, observou que

(...) boa parte do problema está radicado na formação tão precária dos agentes policiais (...) Muitos deles não terminaram a fase preparatória de treinamento e, em termos gerais, a preparação é superficial e escassamente enfocada no que é sua função básica: a investigação e repressão dos crimes. A falta de uma boa formação, além de impedir-lhes de ter uma idéia clara da importância da legalidade, os faz se sentirem incompetentes para atuar dentro dela. O costume de trabalhar de uma determinada maneira, sem controle sobre os abusos que possam cometer, criou vícios difíceis de erradicar¹¹⁹.

95. Um dos maiores entraves para o devido cumprimento das obrigações dos Estados membros a respeito dos direitos comprometidos na área da segurança cidadã, tem sido a carência de mecanismos efetivos de prestação de contas, que assegurem uma gestão transparente e favoreçam diferentes modalidades de controle por parte dos cidadãos. Isto já foi observado pela Comissão, ao expressar que “a situação de segurança cidadã está comprometida (...) pela inexistência de um corpo policial eficiente e respeitoso dos direitos humanos, que se dedique à segurança interna e favoreça a

¹¹⁸ Domínguez Vial, Andrés, *Polícia e Direitos Humanos*, Ed. Polícia de Investigações do Chile/ IIDH, Santiago, 1996.

¹¹⁹ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no México*, 1998, Capítulo V, parágrafo 390.

aproximação entre a polícia e os cidadãos¹²⁰". Para estes efeitos, é fundamental contar com a estrutura institucional e com os recursos humanos e materiais funcionais a essa modalidade de gestão, elaborando e comunicando indicadores que sejam conhecidos pelo conjunto da população, ao mesmo tempo em que se define com clareza os meios para verificar o cumprimento das metas ou objetivos definidos na política pública de segurança cidadã.

96. Do ponto de vista das regras de atuação das forças policiais, a Comissão adverte a respeito das carências observadas em vários países da região, onde não existem normas definidas e claras que estabeleçam os poderes e os limites da polícia em suas intervenções. Em geral, os procedimentos policiais são objeto de regulação pela via administrativa, através de regulamentos, diretrizes ou ordens de serviço. Somente em poucas exceções os procedimentos policiais estão adequadamente estabelecidos em uma lei. Como foi expressado pela Comissão neste relatório, de acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana, toda limitação ou restrição ao exercício dos direitos humanos deve ser objeto de lei, em sentido formal e material¹²¹. A ausência de um marco jurídico claro, devidamente difundido entre a população, e que constitua a base da formação dos membros das forças policiais, favorece a discricionariedade na atuação dos agentes estatais nesta matéria, gerando as condições para que sejam produzidas situações de desvio ou abuso de poder¹²².

97. Neste sentido, os Estados Membros, conforme estabelece o princípio da legalidade, estão obrigados a sancionar normas com hierarquia de lei e, em cumprimento às normas internacionais na matéria, que regulem estritamente os procedimentos policiais, especialmente aquelas atuações policiais imediatas, que acontecem num espaço temporal anterior ao conhecimento dos fatos por parte do Ministério Público ou da justiça competente. Estas normas devem ser de estrito conhecimento e cumprimento por parte dos agentes estatais, uma vez que o Estado deve utilizar todos os meios a seu alcance para que as mesmas sejam de conhecimento público. Neste sentido, a Corte Interamericana cita o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas em sua análise do artigo 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, quanto a que

(...) em geral, e dentro do marco em que se fixa, o Artigo 2 do Pacto deixa ao arbítrio dos Estados Partes interessados a eleição do método de aplicação do próprio Pacto em seus territórios. Em particular, reconhece que essa aplicação não depende exclusivamente da promulgação de disposições constitucionais ou legislativas, que são por si só insuficientes. O Comitê considera necessário chamar a atenção dos Estados Partes para o fato de que a obrigação prevista no Pacto não se limita ao respeito aos direitos humanos, mas que os Estados Partes também se comprometeram a garantir o gozo destes direitos por todas as pessoas sob sua jurisdição. Este aspecto exige que os Estados Partes realizem atividades concretas para que as pessoas possam desfrutar de seus direitos. (...) A este respeito, é muito importante que os indivíduos saibam quais são seus direitos em virtude do Pacto (e do Protocolo Facultativo, em sendo o caso) e que

¹²⁰ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da justiça na Guatemala*, 2003, parágrafo 93.

¹²¹ Corte I.D.H., *A Expressão "Leis" no Artigo 30 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Opinião Consultiva OC-6/86, 9 de maio de 1986, Série A No. 6.

¹²² "Em um Estado democrático, onde se presume que o ordenamento jurídico fundamenta-se sobre a posição preferente dos direitos e liberdades, é claro que a missão de fazer cumprir a lei acaba se identificando com a salvaguarda de um sistema normativo que tem nos direitos e liberdades seu ponto essencial de referência (...) A polícia não apenas está obrigada a isto, mas há de assumir que toda sua atividade deve estar impregnada pelo respeito aos direitos e liberdades. Isto é, o regime dos direitos e liberdades torna-se norma de inevitável observância de todo comportamento policial". Barcelona Llop, Javier, *Polícia e Constituição*, Ed. Tecnos S.A., Madri, 1997.

todas as autoridades administrativas e judiciais conheçam as obrigações que o Estado Parte assumiu em virtude do Pacto¹²³.

98. Do mesmo modo, a regulação dos procedimentos policiais deve incorporar códigos de ética ou princípios de atuação policial. Nesse marco, a lei deve estabelecer os procedimentos disciplinares internos que consagrem o devido processo administrativo, tipificando taxativamente as condutas nas quais podem incorrer os efetivos policiais que serão objeto de censura disciplinar; identificando os organismos competentes; os procedimentos para investigar os fatos, em cada caso concreto, e as sanções a serem impostas, assim como os recursos disponíveis ao funcionário envolvido para impugnação da sentença. Tudo isso, obviamente, sem prejuízo das responsabilidades penais às quais possa estar sujeito o funcionário policial, que serão determinadas pela justiça ordinária. Para a Comissão, o funcionamento adequado do sistema disciplinar policial (com os organismos de investigação internos encarregados de julgar e sancionar, em sendo o caso, as condutas tipificadas previamente como faltas ou infrações), é um elemento essencial de uma polícia moderna, profissional e democrática. Isto na medida em que um procedimento disciplinar que outorgue todas as garantias constitucionais e que funcione sobre a base do princípio de celeridade, é um incentivo fundamental para aqueles policiais que cumprem suas tarefas com responsabilidade, em observância do direito. Além disso, a qualidade do sistema disciplinar de uma força policial será um elemento prioritário para erradicar a impunidade e incrementar o grau de confiança que a população tenha no Estado como depositário da força pública, uma vez que poderá perceber que sua atuação será transparente, regrada e não-discrecional.

99. A Comissão deu atenção a estes aspectos em oportunidades anteriores, ao sublinhar sua preocupação pelas inadequadas práticas que algumas forças policiais realizam, “e pela falta de atenção devida por parte do Estado”, já que uma polícia “honestas, profissional, preparada e eficiente, é a base para despertar a confiança dos cidadãos”. A Comissão mencionou que enquanto existir ceticismo por parte da população e receio de denunciar fatos delitivos, por considerar a polícia

um órgão inadequado para realizar as devidas investigações, serão incrementados os graves casos de justiça privada e, conseqüentemente, a impunidade. Para combater este problema, a Comissão considera necessária a criação de uma verdadeira carreira profissional policial, que compreenda um rigoroso processo de capacitação, com cursos de formação técnica e em direitos humanos, estritos critérios de seleção e um sistema de promoção. Tudo isso deveria ser acompanhado da designação dos recursos materiais necessários para que a polícia possa cumprir com seu trabalho, o pagamento de um salário justo que dignifique o trabalho e atraia o pessoal adequado; e por último, a sanção dos excessos cometidos para depurar os elementos corruptos e criminosos¹²⁴.

5. A intervenção das forças armadas em tarefas de segurança cidadã

100. A Comissão deseja insistir em uma de suas preocupações centrais com relação às ações implementadas pelos Estados Membros, no marco de sua política sobre segurança cidadã: a participação das forças armadas em tarefas profissionais que, por sua natureza, correspondem exclusivamente às forças policiais. Em reiteradas ocasiões, a Comissão manifestou que, dado que as

¹²³ Corte I.D.H., “*Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*” Opinião Consultiva OC 18/03 de 17 de setembro de 2003, parágrafo 79, citando o Comitê de Direitos Humanos, da ONU, Observação Geral 3: Aplicação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em Nível Nacional (artigo 2), 29 de julho de 1981, CCPR/C/13, parágrafos 1 e 2. Tradução livre do espanhol original.

¹²⁴ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no México*, 1998, capítulo V, parágrafo 392. Tradução livre do espanhol original.

forças armadas carecem do treinamento adequado para o controle da segurança cidadã, o combate à insegurança, à criminalidade e à violência no âmbito interno, corresponde a uma força policial civil, eficiente e respeitadora dos direitos humanos¹²⁵.

101. A preocupação da Comissão frente a esta situação, que se reitera em vários países da região, relaciona-se também com o próprio funcionamento do sistema democrático, uma vez que neste

é fundamental a separação clara e precisa entre segurança interior, sendo esta função da polícia, e a defesa nacional sendo esta de função das Forças Armadas, uma vez que se tratam de duas instituições substancialmente diferentes quanto aos fins para os quais foram criadas e com relação ao treinamento e preparação. A história hemisférica demonstra que a intervenção das forças armadas em questões de segurança interna, em geral, encontra-se acompanhada de violações de direitos humanos em contextos violentos, por isso deve-se assinalar que a prática aconselha evitar a intervenção das forças armadas em questões de segurança interna, já que gera o risco de violações de direitos humanos¹²⁶.

102. Uma política pública sobre segurança cidadã, que se constitua em uma ferramenta eficiente para que os Estados Membros cumpram adequadamente com suas obrigações de respeitar e garantir os direitos humanos de todas as pessoas que habitam em seu território, deve contar com uma institucionalidade e com uma estrutura operativa profissional adequadas para esses fins. A distinção entre as funções que competem às forças armadas, limitadas à defesa da soberania nacional, e as que competem às forças policiais, como responsáveis exclusivas da segurança cidadã, resulta em um ponto de partida essencial, que não se pode dispensar no desenho e na implementação desta política pública. A Corte assinalou com relação a esse ponto que “(...) os Estados devem limitar ao máximo o uso das forças armadas para o controle de distúrbios internos, posto que o treinamento que recebem está dirigido a derrotar o inimigo, e não à proteção e controle de civis, treinamento este que é próprio dos entes policiais”¹²⁷.

103. Na região é recorrente que se proponha, ou diretamente se estabeleça, que efetivos militares assumam a segurança interior a partir do argumento do incremento dos fatos violentos ou criminosos. A Comissão também se referiu sobre este ponto, expressando que este tipo de atuação ajuda na confusão entre “os conceitos de segurança pública e segurança nacional, quando é indubitável que a criminalidade ordinária -por mais grave que seja- não constitui ameaça militar à soberania do Estado”¹²⁸.

104. Um ponto especialmente grave a ressaltar é que, em alguns países da região, a participação das forças armadas em assuntos de segurança interior não se limita ao alcance territorial, mediante a implementação de planos operacionais que têm como objetivo central incrementar a visibilidade dos efetivos mediante técnicas de patrulhamento preventivo ou dissuasivo, mas que esta participação verifica-se, inclusive, em atividades de investigação criminal e

¹²⁵ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da justiça na Guatemala*, 2003, parágrafo 113.

¹²⁶ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos na Venezuela*, 2003, capítulo III, “Segurança do Estado: as Forças Armadas e os Corpos Policiais de Segurança”, parágrafo 272. Tradução livre do espanhol original.

¹²⁷ Corte I.D.H., *Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentença de 5 de julho de 2006, Série C No. 150, parágrafo 78. Tradução livre do espanhol original.

¹²⁸ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no México*, 1998, capítulo V, parágrafo 403. Tradução livre do espanhol original.

de inteligência. A Comissão assinalou que, em certos casos, as forças armadas “continuam participando na investigação dos crimes -em particular nos casos relacionados com o narcotráfico e com o crime organizado- nas funções de controle de imigração e em tarefas de inteligência civil”¹²⁹, atividades que, para o bom funcionamento de um sistema democrático, devem corresponder a forças policiais civis, submetidas aos correspondentes controles por parte do parlamento e, em seu caso, do sistema judicial.

105. Em definitivo, a Comissão reitera que os assuntos que se relacionam com a segurança cidadã são de competência exclusiva de corpos policiais civis, devidamente organizados e capacitados, nos termos já mencionados neste relatório. Neste sentido, a Comissão menciona que “é necessário estar atentos e dispostos a superar os conflitos através de meios pacíficos, sob a perspectiva axiomática da segurança cidadã, na qual a diferença reside entre cidadãos aos quais se deve proteger e não em relação a inimigos aos quais se deve combater”¹³⁰.

V. DIREITOS COMPROMETIDOS NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA CIDADÃ

A. Direito à vida

106. O direito à vida encontra-se regulado na Declaração Americana e na Convenção Americana:

Declaração Americana - Artigo I. Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa.

Convenção Americana - Artigo 4. (1) Toda pessoa tem direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente. (2) Nos países que não houverem abolido a pena de morte, esta só poderá ser imposta pelos delitos mais graves, em cumprimento de sentença final de tribunal competente e em conformidade com lei que estabeleça tal pena, promulgada antes de haver o delito sido cometido. Tampouco se estenderá sua aplicação a delitos aos quais não se aplique atualmente. (3) Não se pode restabelecer a pena de morte nos Estados que a hajam abolido. (4) Em nenhum caso pode a pena de morte ser aplicada por delitos políticos, nem por delitos comuns conexos com delitos políticos. (5) Não se deve impor a pena de morte a pessoa que, no momento da

¹²⁹ CIDH, Comunicado de Imprensa 8/03, de 29 de março de 2003 Tradução livre do espanhol original.

¹³⁰ Ramírez Ocampo, Augusto, *Segurança cidadã e direitos humanos*, Comissão Andina de Juristas, Lima, Peru, 1999. Na mesma direção, a Alta Comissariada das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Louise Arbour, assinalou ao finalizar sua visita ao México em 8 de fevereiro de 2008: “(...) durante minha visita vi e escutei que a situação dos direitos humanos no âmbito nacional levanta persistentes preocupações em várias áreas. Entre os principais temas que me apresentaram esteve o uso dos militares que participam em atividades destinadas à aplicação da lei. Quero enfatizar que a primeira obrigação do Estado é proteger e defender a vida e a segurança física. Em uma situação de sérios desafios à autoridade do Estado de parte de organizações fortemente armadas e de severas deficiências nas instituições encarregadas pela aplicação da lei, incluindo-se uma corrupção generalizada, reconhecimento o dilema ao qual se enfrentam as autoridades no cumprimento de sua responsabilidade de proteger, Contudo, utilizar os militares continua sendo problemático, pois é fundamentalmente inapropriado – enquanto à capacitação, à filosofia, o equipamento e as perspectivas-no desenvolvimento de funções civis para fazer cumprir a lei. A atenção deve centrar-se em dedicar urgentemente os recursos necessários para fortalecer as instituições civis para que trabalhem com integridade e profissionalismo. Enquanto isso, os tribunais civis devem possuir jurisdição sobre os atos do pessoal militar que desenvolve funções para fazer cumprir a lei, e devem estar disponíveis recursos efetivos diante das violações de direitos humanos perpetradas por pessoal militar”. Disponível em <http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf>.

perpetração do delito, for menor de dezoito anos, ou maior de setenta, nem aplicá-la a mulher em estado de gravidez. (6) Toda pessoa condenada à morte tem direito a solicitar anistia, indulto ou comutação da pena, os quais podem ser concedidos em todos os casos. Não se pode executar a pena de morte enquanto o pedido estiver pendente de decisão ante a autoridade competente.

Este direito encontra-se também consagrado em outros instrumentos internacionais, como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 3¹³¹; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, artigo 6.1¹³²; a Convenção sobre os Direitos da Criança, artigo 6.1¹³³; e a Convenção de Belém do Pará, artigos 3 e 4¹³⁴.

107. As obrigações assumidas pelos Estados Membros com relação à proteção do direito à vida, na implementação da política pública sobre segurança cidadã, podem ser descumpridas especialmente em dois tipos de situações: (1) quando o Estado não adota medidas de proteção eficazes frente as ações de particulares que podem ameaçar ou vulnerar o direito à vida das pessoas que habitam o seu território; e (2) quando suas forças de segurança utilizam a força letal em contravenção aos parâmetros internacionalmente reconhecidos. O alcance destas obrigações foi definido pela Comissão ao recordar que

(...) o artigo 27 da Convenção Americana estabelece que o direito à vida não é um direito derogável. Como consequência, os Estados não podem, nem mesmo em tempo de guerra, de perigo público ou de outra emergência que ameace a independência ou a segurança do Estado, adotar medidas que suspendam a proteção do direito à vida¹³⁵.

108. É obrigação dos Estados prevenir razoavelmente, investigar e sancionar as atuações que impliquem em violação ao direito à vida, inclusive as cometidas por agentes estatais ou particulares. Em especial, a Comissão referiu-se aos altos níveis de impunidade com respeito às execuções extrajudiciais cometidas por agentes estatais através do fenômeno da “execução “ de supostos delinquentes no marco de uma suposta “proteção da segurança cidadã “.

109. O incremento da criminalidade na região, especialmente nas modalidades que incorporam um maior grau de violência contra as pessoas, constitui-se em uma das principais ameaças ao direito à vida. Como já mencionado neste relatório, os maiores níveis de vitimização verificados dizem respeito a adolescentes e jovens dos setores de ingressos médios e baixos da população, e às mulheres. Contudo, a criminalidade e as diferentes formas de violência interpessoal e social, colocam em risco o direito à vida de todas as pessoas que integram a sociedade, independente da faixa etária ou setores sociais. A Comissão deseja mencionar, especialmente, que o Estado, de acordo com suas obrigações positivas em matéria de garantia e proteção dos direitos humanos, deve

¹³¹ "Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal".

¹³² "O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deve ser protegido pela lei. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da vida".

¹³³ "Os Estados Partes reconhecem à criança o direito inerente à vida".

¹³⁴ "Artigo 3. Toda mulher tem direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada. " Artigo 4: Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: a. o direito a que se respeite sua vida;(..."

¹³⁵ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 84. Tradução livre do espanhol original.

desenhar e implementar, dentro de sua política pública sobre segurança cidadã, planos e programas eficazes de prevenção, que tenham como objetivo diminuir o risco de reprodução da violência e da criminalidade, ao fazer efetivos todos os recursos necessários para perseguir os autores de crimes e colocá-los à disposição dos organismos do sistema judicial, especialmente os casos que envolvem violência contra as pessoas.

110. Quanto ao caso específico das meninas e mulheres vítimas da violência e da criminalidade, a Comissão reitera sua preocupação a respeito dos obstáculos que seguem sendo verificados na região, para que os Estados Membros atuem com a devida diligência no momento de prevenir e perseguir os autores deste tipo de atos. A maior vulnerabilidade destas pessoas frente a determinadas formas de criminalidade comum e organizada, obriga os Estados a tomar medidas específicas quanto ao marco jurídico e a capacidade operativa das instituições do sistema de segurança cidadã, no marco geral do estabelecido pelas normas internacionais de proteção dos direitos humanos, e em especial pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; a Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas; e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher das Nações Unidas. Em vários países da região, o femicídio (isto é, o assassinato de mulheres por razões específicas de gênero) tem crescido nos últimos tempos de maneira alarmante, sem que se verifiquem grandes progressos na investigação dos casos concretos, e na submissão dos responsáveis deste tipo de crime à justiça. Nesta mesma direção, com relação às causas e consequências, a Relatora Especial das Nações Unidas sobre a Violência contra a Mulher, destacou que :

De acordo com a obrigação de atuar com a devida diligência, os Estados devem adotar medidas positivas para impedir a violência e proteger a mulher, punir os autores de atos violentos e indenizar as vítimas da violência. Não obstante, até a presente data, há uma tendência, em relação à aplicação do dever de devida diligência, no sentido de que este se centre no Estado e este se limita a responder à violência quando esta é produzida, desatendendo em grande medida à obrigação de prevenir e indenizar, além da responsabilização dos agentes não-estatais¹³⁶.

111. Adicionalmente, a Comissão chamou a atenção, oportunamente, com respeito à situação de especial vulnerabilidade das mulheres indígenas e afrodescendentes frente a situações de violência. Portanto, sustentou que

certos grupos de mulheres, ao serem vítimas de violência, experimentam necessidades especiais para acessar instâncias judiciais de proteção(...) A CIDH tem observado que a violência, a discriminação e as dificuldades para acessar a justiça, afetam de maneira diferenciada as mulheres indígenas e afrodescendentes, devido a que estas estão particularmente expostas ao menoscabo de seus direitos em razão do racismo. Além disso, tem constatado que os obstáculos que enfrentam para acessar recursos judiciais idôneos e efetivos que remediaram as violações sofridas, podem ser particularmente críticos porque sofrem várias formas de discriminação combinadas, por serem mulheres, por sua origem étnica ou racial e/ou por sua condição sócio-econômica¹³⁷.

¹³⁶ Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, 62 Período de Sessões, E/CN.4/2006/61, 20 de janeiro de 2006, disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4169.pdf>. Tradução livre do espanhol original.

¹³⁷ CIDH, Comunicado de Imprensa 11/07, "Justiça fracassa ao defender as mulheres vítimas de violência: existe um padrão de impunidade e discriminação", Washington DC, 6 de março de 2007, parágrafo 14. Tradução livre do espanhol original.

Consequentemente, deve ser assinalada, de modo especial, a obrigação dos Estados Membros de adotar medidas de proteção especial, no marco de suas políticas de segurança cidadã, para atender a estas situações, de tal forma que os direitos das mulheres indígenas e afrodescendentes sejam devidamente protegidos e garantidos.

112. Os Estados tem a obrigação de identificar e julgar os autores das privações arbitrárias do direito à vida, em razão do estreito vínculo entre a obrigação de prevenir, investigar e punir, e a obrigação de reparar violações de direitos humanos, procurando, se possível, o restabelecimento do direito violado. Para estes efeitos, os Estados Membros devem destinar os recursos orçamentários para dispor dos recursos humanos, técnicos e da infraestrutura necessária para contar com corpos policiais e membros do Ministério Público devidamente especializados em investigação criminalística. As históricas carências nesta matéria constituem uma das causas determinantes da impunidade e do descrédito do sistema de administração de justiça no hemisfério.

113. Sobre o uso da força por parte dos agentes do Estado, que podem chegar ao emprego da força letal, a Comissão tem estabelecido sua posição em reiteradas oportunidades, fazendo menção expressa à jurisprudência da Corte Interamericana e aos parâmetros internacionalmente aceitos¹³⁸. A Comissão tem sido muito precisa ao assinalar que o Estado tem o direito e a obrigação de oferecer proteção quando a segurança das pessoas que habitam seu território encontra-se ameaçada por situações de violência, o que pode incluir, em situações concretas, o uso de meios de força letais. Concretamente, mencionou que

o uso da força letal por funcionários encarregados da aplicação da lei, nos casos estritamente inevitáveis para se proteger ou proteger a outras pessoas contra uma ameaça iminente de morte ou de lesões graves, ou manter por outros meios, a lei e a ordem quando seja estritamente necessário e proporcional. A Corte tem explicado que, em tais circunstâncias, os Estados tem direito de usar a força “inclusive se isto implicar a privação da vida de pessoas”¹³⁹.

114. O uso da força letal por parte dos agentes do Estado constitui sempre o último recurso para assegurar os direitos ameaçados frente a atos criminosos ou violentos, uma vez que este tipo de intervenções deve estar regida, estritamente, pelos princípios que assegurem a licitude da atuação das forças policiais. Neste sentido, a Comissão manifestou-se ao assinalar que “conforme as pautas internacionais que foram elaboradas com referência ao uso da força por parte dos agentes de segurança pública para cumprir suas funções, essa atividade deve ser necessária e proporcional às necessidades da situação e ao objetivo que busca alcançar”¹⁴⁰. Além disso, a adequação dos procedimentos dos agentes estatais de segurança aos parâmetros internacionais significa que o emprego da força deve ser tanto necessário como proporcional à situação, isto é, que deve ser

¹³⁸ “Em todas as sociedades tem sido dadas à polícia diversas atribuições para os fins da aplicação da lei e da manutenção da ordem. No exercício destas atribuições, o agente de polícia possui, inevitavelmente, um efeito imediato e direto nos direitos e liberdades de seus co-cidadãos (...) A faculdade de recorrer ao uso da força em certas condições e com certas restrições, traz consigo a grande responsabilidade de velar para que esta faculdade seja exercida de maneira lícita e eficaz. A tarefa da polícia na sociedade é difícil e delicada e se reconhece que o uso da força pelas polícias em circunstâncias claramente definidas e controladas é inteiramente lícita”. Cfr. “Direitos humanos e aplicação da lei. Manual de capacitação em direitos humanos para a Polícia”, parágrafos 439 e 440.

¹³⁹ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 87. Tradução livre do espanhol original. Tradução livre do espanhol original.

¹⁴⁰ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala*, parágrafo 108. Tradução livre do espanhol original. Tradução livre do espanhol original.

exercido com moderação e com proporção ao objetivo legítimo que se persiga. Ao mesmo tempo, deve-se tentar a limitação ao mínimo de lesões pessoais e perda de vidas humanas. Em definitivo, a Comissão recorda aos Estados Membros que, os meios de repressão de fatos violentos ou criminais que ameacem os direitos da população referentes à segurança cidadã

não são ilimitados. Pelo contrário, como especificou a Corte, “independentemente da gravidade de certas ações e da culpabilidade daqueles que perpetram certos delitos, o poder do Estado não é ilimitado nem pode o Estado recorrer a qualquer meio para alcançar seus fins (...) Os usos indiscriminados da força podem, em tal sentido, constituir violações do artigo 4 da Convenção e do artigo I da Declaração¹⁴¹ .

115. É fundamental que os Estados Membros, em seu ordenamento jurídico interno, regulem através de lei, os procedimentos referentes ao uso da força letal por parte dos efetivos policiais. De maneira complementar, a Comissão assinala que constitui uma obrigação específica dos Estados Membros oferecer a formação e o treinamento permanente dos efetivos de seus corpos policiais para que estes, durante suas operações, utilizem a força letal estritamente dentro dos parâmetros internacionalmente aceitos. Adicionalmente, os Estados tem a obrigação de proporcionar a seus efetivos policiais os meios, armamento e equipamento que permitam a aplicação de medidas de força não-letal em seus procedimentos de dissuasão e repressão legítima da violência e da criminalidade. Verifica-se na região a ocorrência de reiterados casos de violações ao direito à vida por parte de membros das forças de segurança estatais, que poderiam ter sido evitados se os integrantes destas tivessem utilizado os meios de dissuasão não-letais e contassem com equipe defensiva adequada, ao invés de contar exclusivamente com armas de fogo para o cumprimento da missão designada.

116. Neste marco, os Estados Membros devem emitir as regulamentações necessárias para estabelecer o princípio de necessidade do uso da força, segundo o qual em todos os casos, somente deverão ser adotadas as medidas de segurança defensivas ou ofensivas estritamente necessárias para o cumprimento das ordens legítimas emanadas de autoridade competente, frente a atos violentos ou criminosos, que coloquem em risco o direito à vida, ou à integridade pessoal de qualquer habitante. Do mesmo modo, a normativa interna deve estabelecer que, sem nenhuma exceção, o uso da força, inclusive os meios de força letais, será realizado com observância dos princípios de racionalidade, moderação e progressividade, considerando sempre: (1) os direitos a proteger; (2) o objetivo legítimo que se persiga; e (3) o risco que devem enfrentar os efetivos policiais¹⁴² .

¹⁴¹ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafos 89 e 90. Tradução livre do espanhol original.

¹⁴² Nações Unidas, *Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários encarregados da aplicação da Lei*. Oitavo Congresso da ONU sobre a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinquente, La Habana, 27 de agosto de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 112 (1990). O artigo 9 dos “Princípios básicos da ONU sobre o emprego da força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados da aplicação da lei” especifica que estes “não empregarão armas de fogo contra as pessoas salvo em defesa própria ou de outras pessoas, em caso de perigo iminente de morte ou lesões graves, ou com o propósito de evitar o cometimento de um delito particularmente grave que consista em uma séria ameaça para a vida, ou com o objetivo de deter uma pessoa que represente esse perigo e oponha resistência à sua autoridade, ou para impedir sua fuga, e somente no caso em que resultem insuficientes medidas menos extremas para alcançar tais objetivos. Em qualquer caso, somente se poderá fazer uso intencional de armas letais quando seja estritamente inevitável para proteger uma vida”.

117. A Comissão sublinha que os agentes estatais devem receber a formação e o treinamento adequados para utilizar sempre, em primeiro lugar, meios não-violentos para enfrentar situações que coloquem em risco a vigência dos direitos diretamente relacionados com a segurança cidadã, antes de recorrer ao emprego da força física, meios de coação ou armas de fogo. O recurso à força, incluída a força letal, será lícito exclusivamente quando os meios não-violentos resultem manifestamente ineficazes para garantir os direitos ameaçados. O treinamento e a capacitação permanentes, tanto para o pessoal de novo ingresso como para o pessoal em serviço, resultam essenciais para o alcance deste objetivo. O pessoal das forças de segurança deve manter, durante todo seu tempo em serviço, a capacidade de discernir sobre a gravidade da ameaça, os efeitos de ponderar as diferentes possibilidades de resposta perante a mesma, incluindo o tipo e o volume de força que pode ser aplicada. Reitere-se que este é um direito profissional dos integrantes das forças de segurança estatais e, por fim, é obrigação dos Estados Membros oferecer capacitação e formação permanente a seus agentes.

118. No caso de ser estritamente necessária a utilização da força letal, as normas de atuação devem estabelecer a obrigação dos agentes do Estado de se identificarem previamente como tais, no momento de advertir com clareza as pessoas envolvidas, a respeito de sua intenção de empregar a força, outorgando tempo suficiente para que estas declarem sua atitude, exceto naqueles casos em que exista um risco iminente à vida, ou à integridade pessoal de terceiros pessoas ou dos próprios agentes estatais. A Comissão reitera que o uso de armas de fogo é uma medida extrema, e que as mesmas não devem ser utilizadas, exceto nas oportunidades em que as forças policiais não possam reduzir ou deter aos que ameaçam a vida ou a integridade pessoal de terceiros pessoas ou de efetivos policiais utilizando meios não-letais. A Comissão sublinhou a respeito que

o uso legítimo da força pública implica, entre outros fatores, que esta deve ser tanto necessária quanto proporcional à situação, isto é, que deve ser exercida com moderação e com proporção ao objetivo legítimo que se persiga, assim como tratando de reduzir ao mínimo as lesões pessoais e as perdas de vidas humanas(...). O grau de força exercido pelos funcionários do Estado para que seja considerado adequado aos parâmetros internacionais, não deve ser maior do que o “absolutamente necessário”(…). O Estado não deve utilizar a força de maneira desproporcional nem desmedida contra indivíduos que, ao se encontrarem sob seu controle, não representem uma ameaça, neste caso o uso da força resulta desproporcionado¹⁴³.

119. Do mesmo modo, deve-se assinalar especialmente que, nos casos que seja estritamente necessária a utilização de armas de fogo, os agentes de segurança do Estado, em aplicação dos princípios de proporcionalidade e moderação, terão como regra de atuação a redução ao mínimo possível dos danos e das lesões que possam causar ao agressor. No mesmo sentido, as forças policiais deverão garantir que se preste, de imediato, assistência e serviço médico às pessoas feridas ou afetadas, e procurar que os familiares ou parentes destas tomem conhecimento do ocorrido no prazo mais breve possível. Do mesmo modo, as normas de atuação devem estabelecer a obrigação de todo membro das forças policiais de informar, de imediato, a seus superiores cada vez que faça uso de sua arma de fogo, para efeitos de que se inicie a investigação interna correspondente, enquanto que é dever do agente estatal responsável pelo procedimento dar conta, de imediato, dos atos que motivaram o uso da força letal ao Ministério Público ou ao juiz competente, conforme seja o caso. Não obstante, e como o estabeleceu a Corte, uma vez que se tenha conhecimento de que seus agentes de segurança fizeram uso de armas de fogo com

¹⁴³ CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de março 2006, parágrafo 64.

consequências letais, o Estado deve iniciar de ofício e sem demora, uma investigação séria, imparcial e efetiva¹⁴⁴.

120. É imprescindível que os integrantes dos corpos policiais contem com um marco legal que lhes proporcione a segurança e as garantias necessárias frente à situação extrema de ter que utilizar a força letal, nos casos de legítima defesa e em circunstâncias que podem derivar na privação da vida de outra pessoa. As experiências mais negativas verificadas na região neste campo, referem-se, de um lado, a uma inadequada formação dos quadros policiais, e também, como já mencionado neste relatório, à ausência de medidas efetivas das autoridades governamentais no sentido de dotar estes funcionários de equipamentos e armamentos adequados. A outra face desta situação está constituída pela impunidade que tem amparado historicamente os membros dos corpos de segurança que utilizaram a força letal de modo arbitrário, desmedido ou com evidente abuso de poder, derivando inclusive nos casos que foram qualificados como execuções extrajudiciais¹⁴⁵. Neste último caso, a Comissão reitera que “a obrigação de investigar as violações do direito à vida de maneira completa, independente e imparcial é inerente ao dever de proteger os direitos humanos, reconhecido na Convenção Americana”¹⁴⁶. Do mesmo modo, a Comissão já se manifestou em relação à necessidade de que os Estados Membros investiguem “(...) os fatos que possam resultar em violações ao direito à vida como consequência do uso da força por parte de agentes de segurança do Estado”. Além disso, recorda que, tal como estabelecido pela Corte Interamericana, o uso da força por parte dos corpos de segurança estatais deve estar definido pela excepcionalidade, e deve ser planejado e limitado proporcionalmente pelas autoridades. A Comissão estabeleceu que no contexto dos processos de reforma policial que vêm sendo desenvolvidos em vários países da região deve-se estabelecer “(...) como pontos fundamentais as medidas preventivas frente a casos de abuso de autoridade que resultam em privações do direito à vida ou em atentados contra a integridade pessoal”¹⁴⁷.

B. Direito à integridade pessoal

121. O direito à integridade pessoal encontra-se regulado nos Artigos I, XXV e XXVI da Declaração Americana e nos Artigos 5 e 7 da Convenção Americana:

Declaração Americana - Artigo I. Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa. Artigo XXV. (...) Todo indivíduo, que tenha sido

¹⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso Baldeón García Vs. Peru*. Sentença de 6 de abril de 2006, Série C No. 147, parágrafo 143; *Caso do Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia*, Sentença de 15 de setembro de 2005, Série C No. 134, parágrafo 219.

¹⁴⁵ A CIDH tem aplicado em casos anteriores os critérios estabelecidos nos "Princípios relativos a uma eficaz prevenção e investigação das execuções extrajudiciais, arbitrárias ou sumárias", adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas mediante a Resolução 1989/65, a fim de determinar se um Estado cumpriu com a sua obrigação de investigar de maneira imediata, exaustiva, e imparcial as execuções sumárias de pessoas sob seu controle exclusivo. Segundo estes princípios, nos casos desta natureza a investigação deve ter por objeto determinar a causa, a forma e o momento da morte, a pessoa responsável e o procedimento ou prática que a possa ter provocado. Adicionalmente, deve-se realizar uma autópsia adequada, recopilar e analisar todas as provas materiais e documentais, e colher as declarações das testemunhas. A investigação distinguirá entre a morte por causas naturais, a morte por acidente, o suicídio e o homicídio. CIDH, Relatório No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de maio de 1998, parágrafo 74. Ver também Relatório No. 10/95, Caso 10.580, *Manuel Stalin Bolaños Quiñonez* (Equador), *Relatório Anual da CIDH 1995*, parágrafos 32 a 34; Relatório No. 55/97, Caso 11.137, *Juan Carlos Abella* (Argentina), parágrafos 413 a 424.

¹⁴⁶ CIDH, Relatório No. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama* (México), 13 de abril de 2000, parágrafo 59. Tradução livre do espanhol original.

¹⁴⁷ CIDH, *Relatório Anual 2006*, Capítulo IV, parágrafo 177. Tradução livre do espanhol original.

privado de sua liberdade (...) tem também direito a um tratamento humano durante o tempo em que o privarem da sua liberdade. Artigo XXVI. Toda pessoa acusada de um delito tem direito (...) de que se lhe não inflijam penas cruéis, infamantes ou inusitadas.

Convenção Americana - Artigo 5 (1) Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. (2) Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano. (3) A pena não pode passar da pessoa do delinquente. (4) Os processados devem ficar separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais, e ser submetidos a tratamento adequado à sua condição de pessoas não condenadas. (5) Os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível, para seu tratamento. (6) As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados. Artigo 7 (1) Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.

Além disso, este direito está consagrado nos artigos 3 e 5 da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁴⁸; nos artigos 7 e 9 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁴⁹; no artigo 37 da Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁵⁰; nos artigos 1 e 2 da Convenção das Nações Unidas sobre a Tortura¹⁵¹; no artigo 7 do Estatuto de Roma¹⁵²; nos artigos 14 e 15 da Convenção sobre os Direitos de

¹⁴⁸ Artigo 3: "Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal". Artigo 5: "Ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante".

¹⁴⁹ Artigo 7: "Ninguém será submetido à tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, inumanos ou degradantes. Em particular, é interdito submeter uma pessoa a uma experiência médica ou científica sem o seu livre consentimento." Artigo 9: "1. Todo indivíduo tem direito à liberdade e à segurança de sua pessoa (...)"

¹⁵⁰ "a) Nenhuma criança será submetida à tortura ou a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. A pena de morte e a prisão perpétua sem possibilidade de liberação não serão impostas por infrações cometidas por pessoas com menos de 18 anos; (...) c) A criança privada de liberdade deve ser tratada com a humanidade e o respeito devidos à dignidade da pessoa humana, e de forma consentânea com as necessidades das pessoas da sua idade (...)"

¹⁵¹ Artigo 1: "Para fins da presente Convenção, o termo "tortura" designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram."(...) Artigo 2: "1. Cada Estado tomará medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição. 2. Em nenhum caso poderão invocar-se circunstâncias excepcionais, como ameaça ou estado de guerra instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, como justificação para a tortura. 3. A ordem de um funcionário superior ou de uma autoridade pública não poderá ser invocada como justificação para a tortura."

¹⁵² "1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade" qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: (...) f) Tortura; g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; (...) k) Outros atos desumanos de caráter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental. 2.

Pessoas com Deficiência¹⁵³; nos artigos 1 e 2 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura¹⁵⁴; e nos artigos 3 e 4 da Convenção de Belém do Pará¹⁵⁵.

122. Para a Comissão, do mesmo modo que foi sublinhado oportunamente em relação ao direito à vida, a vigência do direito à integridade pessoal, no marco das obrigações positivas e negativas, assumidas pelos Estados Membros para garantir e proteger os direitos humanos diretamente relacionados com a segurança cidadã, pode ser analisada a partir de dois pontos de vista. O primeiro deles refere-se aos efeitos dos fatos de violência ou delinquência cometidos por particulares. O segundo enfoque, considera as ações dos agentes do Estado que vulneram este direito, em especial naqueles casos em que podem ser tipificados como torturas; tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; ou na hipótese de uso ilegítimo da força não-letal.

123. Nesta ordem de idéias, a Corte Interamericana estabeleceu que o artigo 1.1. da Convenção Americana

(...) é fundamental para determinar se uma violação dos direitos humanos reconhecidos pela Convenção pode ser atribuída a um Estado Parte. Com efeito, mencionado artigo coloca a cargo dos Estados Partes os deveres fundamentais de

...continuación

Para os efeitos do parágrafo 1: (...) e) Por "tortura" entende-se o ato por meio do qual uma dor ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são intencionalmente causados a uma pessoa que esteja sob a custódia ou controle do acusado, este termo não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes unicamente de sanções legais, inerentes a essas sanções ou por elas ocasionadas; f) Por "gravidez à força" entende-se a privação ilegal de liberdade de uma mulher que foi engravidada à força, com o propósito de alterar a composição étnica de uma população, ou de cometer outras violações graves do direito internacional. Esta definição não pode, de modo algum, ser interpretada como afetando as disposições do direito interno relativas à gravidez;(..."

¹⁵³ Artigo 14: "Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência, em igualdade de condições com as demais pessoas: a) Gozem do direito à liberdade e à segurança da pessoa; e b) Não sejam privadas ilegal ou arbitrariamente de sua liberdade e que toda privação de liberdade esteja em conformidade com a lei, e que a existência de deficiência não justifique a privação de liberdade. Os Estados Partes assegurarão que, se pessoas com deficiência forem privadas de liberdade mediante algum processo, elas, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, façam jus a garantias de acordo com o direito internacional dos direitos humanos e sejam tratadas em conformidade com os objetivos e princípios da presente Convenção, inclusive mediante a provisão de adaptação razoáveis". Artigo 15: "Nenhuma pessoa será submetida à tortura ou a tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Em especial, nenhuma pessoa deverá ser sujeita a experimentos médicos ou científicos sem seu livre consentimento. Os Estados Partes tomarão todas as medidas efetivas de natureza legislativa, administrativa, judicial ou outra para evitar que pessoas com deficiência, do mesmo modo que as demais pessoas, sejam submetidas à tortura ou a tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes".

¹⁵⁴ Artigo 1: "Os Estados partes obrigam-se a prevenir e a punir a tortura, nos termos desta Convenção.". Artigo 2: " Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por tortura todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou com qualquer outro fim. Entender-se-á também como tortura a aplicação sobre uma pessoa, de métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica. Não estarão compreendidos no conceito de tortura as penas ou sofrimentos físicos ou mentais que sejam consequência de medidas legais ou inerentes a elas, contanto que não incluam a realização dos atos ou a aplicação dos métodos a que se refere este artigo."

¹⁵⁵ Artigo 3: "Toda mulher tem direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada.". Artigo 4: "Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros (...) b. direito a que se respeite sua integridade física, mental e moral; c. direito à liberdade e à segurança pessoais; d. direito a não ser submetida a tortura; (...)"

respeito e garantia, de tal modo que todo menoscabo aos direitos humanos reconhecidos na Convenção que possa ser atribuído, segundo as regras do Direito internacional, à ação ou omissão de qualquer autoridade pública, constitui um fato imputável ao Estado que compromete sua responsabilidade nos termos previstos pela mesma Convenção. Conforme o artigo 1.1 é ilícita toda forma de exercício do poder público que viole os direitos reconhecidos pela Convenção. Neste sentido, nas circunstâncias em que um órgão ou funcionário do Estado ou de uma instituição de caráter público lesione indevidamente um de tais direitos, estamos diante de uma suposta inobservância do dever de respeito consagrado nesse artigo. Essa conclusão é independente de que o órgão, ou funcionário, tenha atuado em contravenção às disposições do direito interno ou passado dos limites de sua própria competência, posto que é um princípio de Direito internacional que o Estado responde pelos atos de seus agentes, realizados no amparo de seu caráter oficial e pelas omissões dos mesmos, ainda que atuem fora dos limites de sua competência ou violando o direito interno¹⁵⁶.

124. Com respeito aos efeitos dos fatos de violência ou criminalidade cometidos por particulares sobre o direito à integridade pessoal, os Estados tem a obrigação de garantir este direito a todas as pessoas sob sua jurisdição, implementando ações de prevenção e medidas operativas eficazes. Estas medidas, não obstante seu caráter universal, devem dedicar uma atenção especial às situações de maior vulnerabilidade, como são os casos que envolvem mulheres e crianças e adolescentes. Nestes casos, verificam-se continuamente na região, violações graves à integridade pessoal, tanto em casos de criminalidade comum ou organizada, como, especificamente, no âmbito doméstico, onde a violência coloca em risco a vigência do direito à integridade pessoal. A Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher estabelece a responsabilidade dos Estados de proceder com a devida diligência a fim de prevenir, investigar e, conforme a legislação nacional, punir todo ato de violência contra a mulher, sejam estes atos perpetrados pelo Estado ou por particulares. Com este fim, os Estados devem estabelecer, na legislação nacional, sanções penais, civis, laborais e administrativas, para castigar e reparar os agravos infligidos às mulheres que sejam objeto de violência, deve-se dar a estas acesso aos mecanismos da justiça e, conforme o disposto na legislação nacional, a um ressarcimento justo e eficaz pelo dano que tenham padecido; os Estados devem ademais, informar as mulheres de seu direito a pedir reparação por meio destes mecanismos¹⁵⁷. Neste mesmo sentido, a Comissão manifestou-se reconhecendo que

O direito das mulheres a viver livres da violência e da discriminação tem sido consagrado como um desafio prioritário nos sistemas de proteção dos direitos humanos em nível regional e internacional. A promulgação de instrumentos internacionais que protegem o direito das mulheres a viver livres de violência, reflete o consenso e o reconhecimento por parte dos Estados do tratamento discriminatório que estas tradicionalmente tem recebido em suas respectivas sociedades, o que tem resultado que sejam vítimas e que estejam expostas a diferentes formas de violência, que incluem a violência sexual, psicológica e física e o abuso de seus corpos¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Corte I.D.H., “*Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*”, Opinião Consultiva OC 18/03 de 17 de setembro de 2003, parágrafo 76. Tradução livre do espanhol original.

¹⁵⁷ Nações Unidas, Resolução 48/104 da Assembléia Geral de 20 de dezembro de 1993.

¹⁵⁸ CIDH, Comunicado de Imprensa 11/07, “*Justiça fracassa ao defender as mulheres vítimas de violência: existe um padrão de impunidade e discriminação*”, Washington DC, 6 de março de 2007, parágrafo 3. Ver também sobre este ponto o relatório do Relator Especial sobre a Tortura a respeito da proteção de mulheres (Nações Unidas, Assembléia Geral, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/7/3, de 15 de janeiro de 2008), em particular sua recomendação de entender a tortura e os maus-tratos a partir de uma perspectiva de gênero e que

125. Do mesmo modo, os Estados possuem a obrigação de gerar mecanismos eficazes para prevenir e sancionar os atos de violência que tem como vítimas crianças e adolescentes, tanto no âmbito doméstico, como no sistema educativo e em outros âmbitos da vida social onde este tipo de ameaça pode ser produzida. A Comissão fez referência anteriormente a esta obrigação dos Estados Membros, recomendando a adoção “de programas de vigilância estrita sobre a situação das crianças (...); as medidas necessárias para garantir os direitos dos menores, especialmente dos que são vítimas da violência doméstica”¹⁵⁹. Do mesmo modo, a Corte, em sua Opinião Consultiva OC-17/02 sobre Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança, expressou o alcance das obrigações positivas dos Estados Membros nesta matéria, ao destacar que estes “têm o dever de tomar todas as medidas positivas que assegurem proteção às crianças contra maus-tratos, seja em suas relações com as autoridades públicas, seja nas relações interindividuais ou com entes não-estatais”¹⁶⁰. O Especialista Independente das Nações Unidas para o Estudo da Violência contra as Crianças reportou oportunamente que

A violência na comunidade afeta os grupos de crianças marginalizados. A violência da polícia contra os meninos de rua —desde o assédio verbal a surras e estupros e outros atos de violência sexual, torturas e “desaparecimentos”— é um tema comum na análise de estudos e consultas. Crianças de todas as regiões tem comunicado atos de violência cruel e gratuita da polícia por delitos menores¹⁶¹.

126. Neste sentido, as medidas para enfrentar a criminalidade comum ou organizada e as situações de violência, devem ter como guia permanente as obrigações assumidas pelo Estado, em especial frente àquelas ações de seus agentes que possam constituir casos de torturas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. A Comissão sublinhou reiteradamente que, de acordo com o artigo 6 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura,

(...) os Estados partes tomarão medidas efetivas para prevenir e punir a tortura no âmbito de sua jurisdição. Os Estados Partes se assegurarão de que todos os atos de tortura e as tentativas de cometer tais atos constituam delitos conforme seu direito penal, estabelecendo para castigá-los, sanções severas que levem em conta sua gravidade. Igualmente, os Estados partes tomarão medidas efetivas para prevenir e sancionar, ademais, outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes no âmbito de sua jurisdição.

Do mesmo modo, e de acordo com o artigo 8 desta Convenção, “os Estados partes garantirão a toda pessoa que denuncie haver sido submetida a tortura no âmbito de sua jurisdição, o direito de que o caso seja examinado de modo imparcial”.

...continuación

os Estados ampliem seu trabalho de prevenção para incluir plenamente a tortura e os maus-tratos contra a mulher mesmo quando sejam produzidos na esfera "privada". Tradução livre do espanhol original.

¹⁵⁹ CIDH, *A infância e seus direitos no Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos*, OEA/Ser. L/V/II.133.Doc. 34, 29 de outubro de 2008, parágrafo 68. Tradução livre do espanhol original.

¹⁶⁰ Corte I.D.H., “*Condição jurídica e direitos da criança*” Opinião Consultiva OC 17/02 de 28 de agosto de 2002, parágrafo 87. Tradução livre do espanhol original.

¹⁶¹ Nações Unidas, “Relatório do especialista independente para o estudo da violência contra as crianças, Paulo Sérgio Pinheiro”, Assembleia Geral Sexagésimo primeiro período de sessões, Tema 62 do programa provisório, Promoção e proteção dos direitos da criança, 29 de agosto de 2006, A/61/299, parágrafo 76. Tradução livre do espanhol original.

127. Ainda, a Comissão ressalta especialmente que, quando exista denúncia ou razão fundamentada para crer que tenha sido cometido um ato de tortura no âmbito de sua jurisdição, os Estados membros garantirão que suas respectivas autoridades procederão de ofício e de imediato para realizar uma investigação sobre o caso e iniciar, quando corresponder, o respectivo processo penal¹⁶². Isto se desprende, ademais, da caracterização da tortura consolidada pela Corte Interamericana em sua jurisprudência, ao estabelecer que

A tortura e as penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes estão estritamente proibidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. A proibição absoluta da tortura, tanto física como psicológica, pertence hoje em dia ao domínio do *jus cogens* internacional. A Corte tem entendido que se está frente a um ato constitutivo de tortura quando o mau-trato seja: a) intencional; b) cause severos sofrimentos físicos ou mentais; e c) seja cometido com qualquer fim ou propósito, entre eles, a investigação de delitos¹⁶³.

128. Segundo estabelece o artigo 10 da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas, entre as obrigações positivas que devem cumprir os Estados para prevenir os casos de torturas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes nos procedimentos realizados pelos integrantes de suas forças policiais, é essencial que estes recebam capacitação e especialização permanentes em métodos de investigação criminal, em especial, de coleta de provas e técnicas de interrogatório a pessoas detidas. Do mesmo modo, é imprescindível que se façam efetivos os mecanismos de supervisão e controle internos para prevenir e, se for o caso, sancionar as atuações de membros das forças de segurança que constituam torturas ou tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes. Neste sentido, a Comissão recorda que:

A forma com a qual a polícia reúne provas e as apresenta ao Ministério Público e aos tribunais é fundamental para a proteção do direito a um juízo com as devidas garantias. Isto significa que devem existir mecanismos eficazes de controle e supervisão interna com o objetivo de garantir que a conduta dos investigadores policiais neste sentido seja absolutamente irrepreensível¹⁶⁴.

¹⁶² CIDH, Relatório No. 53/01, Caso 11.565, *Ana, Beatriz e Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, parágrafo 89.

¹⁶³ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Sentença de 30 de outubro de 2008, Série C No. 187, parágrafo 88. Tradução livre do espanhol original.

¹⁶⁴ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, “Direitos humanos e aplicação da lei. Manual de capacitação em direitos humanos para a polícia”, Centro de Direitos Humanos, Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra, 1997, parágrafo 912. Ver também os critérios incorporados nos parágrafos 327-330: “A eficácia das investigações, para que estejam baseadas no respeito à dignidade humana e no princípio da legalidade, dependem em grande medida do seguinte: -a disponibilidade de recursos científicos e técnicos e uso inteligente desses recursos; -a aplicação intensiva de aptidões policiais básicas; -os conhecimentos e a preparação dos investigadores; -a observância das normas legais que regulam as investigações criminais e das normas de direitos humanos. (...) Entre os recursos científicos e técnicos figuram os seguintes: -os meios para examinar o lugar dos fatos; os objetos e o material que sejam descobertos nesse lugar; -outro material que possa ter valor como prova; -os meios para registrar e referenciar a informação apropriada durante uma investigação (...) Entre as aptidões policiais básicas figuram as seguintes: -aptidões para o exame das testemunhas e suspeitos (trata-se de técnicas especiais que exigem levantamentos diferentes); -conhecimentos sobre a realização de inspeções em lugares diversos, como espaços abertos, edifícios e veículos, e exames pessoais (que são técnicas especiais com questões distintas...) Entre os conhecimentos e aptidões dos investigadores figuram os seguintes: -conhecimento dos recursos e dos meios de que dispõem; -conhecimento e aptidões policiais básicas que possuem; -as atribuições legais e as normas éticas”. Tradução livre do espanhol original.

129. Ainda que se trate de uma diretriz geral para as medidas que os Estados devem tomar para os efeitos de cumprir com seu dever de garantir e proteger os direitos humanos, no marco de sua política de segurança cidadã, a Comissão entende que, no que concerne à possibilidade de que os agentes estatais incorram em atos que possam ser tipificados como tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, devem ser incorporados aos ordenamentos internos dos países do hemisfério regulamentações precisas sobre o conceito de obediência devida. Neste sentido, as funções dos integrantes das forças de segurança dos Estados Membros devem estar adequadamente delimitadas. Em especial, resulta fundamental que as normas que regulam os procedimentos policiais estabeleçam claramente que nenhum oficial encarregado da aplicação da lei pode infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura, ou outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante, nem pode invocar ordens superiores ou circunstâncias excepcionais, tais como o estado de guerra, atentado contra a segurança do país, instabilidade política ou qualquer outra emergência pública, como justificativa para estes comportamentos ilícitos. Do mesmo modo, as normas e a doutrina dos corpos policiais, assim como os sistemas de formação de seus integrantes, devem salientar a obrigação de todo membro das forças de segurança de denunciar, imediatamente, qualquer caso de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante que seja de seu conhecimento, assim como qualquer ordem que tenha recebido de seus superiores para submeter uma pessoa detida a este tipo de tratamentos. Tudo isso, em consonância com o estabelecido nos instrumentos internacionais aplicáveis, em particular a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

130. Quanto às medidas especiais de proteção que os Estados devem implementar, a Comissão recorda as disposições específicas estabelecidas internacionalmente a respeito das crianças e adolescentes, no sentido de prevenir atos de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante. Neste caso, o artigo VII da Declaração Americana¹⁶⁵ e o artigo 19 da Convenção Americana¹⁶⁶ estabelecem o direito à proteção especial das pessoas menores de dezoito anos de idade. No mesmo sentido, e mais especificamente, essa obrigação está consagrada no artigo 37 da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas¹⁶⁷. Tendo em conta as condições de maior vulnerabilidade destas pessoas, a Comissão destaca especialmente a obrigação dos Estados Membros de investigar, de ofício, qualquer situação onde possam se apresentar indícios da realização de atos de tortura. A respeito, a Corte assinalou que

Mesmo quando a aplicação de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes não tenha sido denunciada perante as autoridades competentes, nos casos em que existam indícios de sua ocorrência o Estado deverá iniciar, de ofício, e de imediato, uma investigação imparcial, independente e minuciosa que permita determinar a natureza e a origem das lesões advertidas, identificar os responsáveis e iniciar seu processamento. É indispensável que o Estado atue com diligência para evitar as práticas de tortura, levando em consideração, por outro lado, que a vítima pode abster-se, por temor, de denunciar os fatos. Às autoridades judiciais corresponde o dever de garantir os direitos da pessoa

¹⁶⁵ "Toda mulher em estado de gravidez ou em época de lactação, assim como toda criança, têm direito à proteção, cuidados e auxílios especiais".

¹⁶⁶ "Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado".

¹⁶⁷ "a) nenhuma criança seja submetida a tortura nem a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Não será imposta a pena de morte nem a prisão perpétua sem possibilidade de livramento, por delitos cometidos por menores de dezoito anos de idade; (...) c) toda criança privada da liberdade seja tratada com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e levando-se em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade (...)."

privada de liberdade, o que implica na obtenção e na garantia da coleta de todas as provas em que haja suspeita da ocorrência de atos de tortura. O Estado deve garantir a independência do pessoal médico e de saúde encarregado de examinar e prestar assistência às pessoas privadas de liberdade, de maneira que estes possam praticar livremente as avaliações médicas necessárias, respeitando as normas estabelecidas na prática de sua profissão¹⁶⁸.

Para a Comissão, esta obrigação geral, adquire especial relevância naqueles casos em que as vítimas crianças e adolescentes sejam afrodescendentes, indígenas ou migrantes.

131. No que diz respeito à situação das mulheres diante da tortura, destaca-se o direito à proteção, ajuda e cuidados especiais que o artigo VII da Declaração Americana¹⁶⁹ consagra para as mulheres grávidas. O artigo 1 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, define e proíbe a violência contra a mulher¹⁷⁰. No artigo 4 deste instrumento internacional reafirma-se o direito de toda mulher a que se respeite sua integridade física, mental e moral; o direito à liberdade e segurança pessoais e o direito a não ser submetida a tortura¹⁷¹. No plano das obrigações positivas dos Estados Partes através de suas políticas públicas de segurança cidadã, a Convenção de Belém do Pará incorpora as obrigações de prevenir, investigar e sancionar a violência contra a mulher, assim como a obrigação de fomentar a educação e a capacitação dos agentes do Estado, em especial, os integrantes das forças policiais. Do mesmo modo como já assinalado neste relatório, a Comissão destaca que o artigo 9 da Convenção se refere a mulheres em situação de especial vulnerabilidade "(...) em razão, entre outras, de sua raça ou de sua condição étnica, de migrante, refugiada ou territorialmente deslocada. Em igual sentido, considerar-se-á a mulher que é objeto de violência quando esteja grávida, seja portadora de necessidades especiais, seja menor de idade, idosa, ou esteja em situações sócio-econômicas desfavoráveis ou afetada por situações de conflitos armados ou de privação de liberdade"¹⁷².

132. Em todos os casos, a Comissão recorda a necessidade dos Estados Membros de adotar as medidas de precaução necessárias para assegurar o funcionamento dos mecanismos de investigação internos nas forças policiais que previnam e, se for o caso, investiguem e sancionem os casos de tortura. As direções de assuntos internos ou corregedorias de polícia constituem mecanismos de controle fundamentais para avançar em uma gestão transparente e democrática dos organismos estatais, e deve ser complementada com as instâncias externas de controle tanto

¹⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Sentença de 30 de outubro de 2008, Série C No. 187, parágrafo 92. Tradução livre do espanhol original.

¹⁶⁹ "Toda mulher em estado de gravidez ou em época de lactação, assim como toda criança, têm direito à proteção, cuidados e auxílios especiais".

¹⁷⁰ "Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada".

¹⁷¹ Artigo 3: "Toda mulher tem direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada". Artigo 4: "Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros (...) b. direito a que se respeite sua integridade física, mental e moral; c. direito à liberdade e à segurança pessoais; d. direito a não ser submetida a tortura; (...)".

¹⁷² "Para a adoção das medidas a que se refere este capítulo, os Estados Partes levarão especialmente em conta a situação da mulher vulnerável a violência por sua raça, origem étnica ou condição de migrante, de refugiada ou de deslocada, entre outros motivos. Também será considerada sujeita à violência a gestante, deficiente, menor, idosa ou em situação sócio-econômica desfavorável, afetada por situações de conflito armado ou de privação da liberdade".

político-parlamentárias, como jurisdicionais ou quase-jurisdicionais. Resulta fundamental que estes mecanismos internos de controle dos procedimentos policiais estejam a cargo de funcionários técnicos, não submetidos à hierarquia policial, aos quais o Estado deve designar os recursos humanos e materiais adequados para o cumprimento de uma tarefa eficaz e eficiente. Deve ser reiterado aos Estados Membros que

quando um indivíduo está sob a custódia de agentes do Estado, este é responsável pelo tratamento que se lhe dê (...) Portanto, corresponde ao Estado, através de seus representantes, assegurar-se de que este tipo de situações sejam canalizadas através dos processos investigativos e processamento correspondentes com o fim de esclarecer quem são os responsáveis, e desta forma, evitar a impunidade destes atos¹⁷³.

O funcionamento destes mecanismos de controle, internos ou externos, deve levar em consideração os parâmetros internacionais estabelecidos para a investigação de casos de tortura. Neste sentido, a Comissão pronunciou-se, oportunamente, fazendo menção aos princípios formulados pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas com respeito à forma pela qual deve ser conduzida uma investigação sobre denúncias de torturas. Assim, foi assinalado que “particularmente relevante para esta análise é o princípio que expressa que os Estados velarão para que sejam investigadas, com prontidão e efetividade, as queixas ou denúncias de torturas ou maus-tratos(...) os investigadores, que serão independentes dos supostos autores e do organismo ao qual estes pertençam, serão competentes e imparciais”¹⁷⁴.

133. Com respeito à utilização da força não-letal por parte dos agentes estatais, a Comissão ressalta a necessidade de que os Estados regulem os procedimentos de suas forças policiais, de tal forma que, conforme expresso no caso da utilização da força letal, as intervenções sejam necessárias e os meios de coação legítima sejam aplicados conforme os princípios de moderação, proporcionalidade e progressividade. O anterior deve ser observado tanto em situações que tenham por objeto a submissão e/ou detenção de uma pessoa que resiste à ação legítima da autoridade policial, como naqueles casos de operações policiais em manifestações ou concentrações massivas que gerem situações de violência ou afetem direitos de terceiros. A Comissão destacou oportunamente que

o agir de agentes estatais não deve desincentivar o direito de reunião, mas sim protegê-lo, pelo que a desconcentração de uma manifestação deve ser justificada pelo dever de proteção das pessoas. As operações de segurança que devem ser implementadas nestes contextos devem contemplar as medidas de desconcentração mais seguras e menos lesivas para os manifestantes¹⁷⁵.

134. Em muitos casos, tal como ocorre com outros direitos, segundo o já mencionado neste relatório, as violações ao direito à integridade pessoal tem como causa a falta de equipamento policial adequado para aplicar, de maneira lícita, as medidas de força não-letal legítimas, assim como o treinamento inadequado dos efetivos policiais. Neste sentido, os Estados Membros devem ter

¹⁷³ CIDH, *Relatório Anual 2005*, Capítulo IV, Equador, parágrafo 183. Tradução livre do espanhol original.

¹⁷⁴ CIDH, Relatório No. 53/01, Caso 11.565, *Ana, Beatriz e Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, parágrafo, 78. Tradução livre do espanhol original.

¹⁷⁵ CIDH, *Acesso à justiça e inclusão social: o caminho para o fortalecimento da democracia na Bolívia*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junho de 2007, parágrafo 43; *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, parágrafos 56 e 63.

presente que, entre as obrigações positivas assumidas de proteger e garantir os direitos comprometidos na política de segurança cidadã, encontram-se as de equipar e capacitar os integrantes de suas forças policiais de maneira adequada, para cumprir com as necessidades de um serviço profissional, eficaz e eficiente. A respeito, a Comissão ressalta que os Estados Membros devem cumprir com o estabelecido nos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o “Emprego da força e de armas de fogo pelos funcionários encarregados pela aplicação da lei”, em especial com o estabelecido no Princípio VIII sobre a seleção do pessoal policial, em relação a que

Todos os funcionários encarregados pela aplicação da lei deverão possuir aptidões éticas, psicológicas e físicas apropriadas e receber capacitação profissional adequada; tais aptidões para o exercício dessas funções serão objeto de exame periódico. A capacitação deve incluir formação sobre o uso devido da força, direitos humanos e meios técnicos, com vistas a limitar o emprego da força e armas de fogo. Será proporcionada orientação aos funcionários que intervenham em situações em que sejam empregadas a força ou as armas de fogo para aliviar o estresse próprio destas situações¹⁷⁶.

C. Direito à liberdade e à segurança pessoais

135. Este direito está regulado no artigo XXV da Declaração Americana e no artigo 7 da Convenção Americana:

Declaração Americana - Artigo XXV. Ninguém pode ser privado da sua liberdade, a não ser nos casos previstos pelas leis e segundo as praxes estabelecidas pelas leis já existentes. Ninguém pode ser preso por deixar de cumprir obrigações de natureza claramente civil. Todo indivíduo que tenha sido privado da sua liberdade, tem o direito de que o juiz verifique sem demora a legalidade da medida, e ou que o julgue sem protelação injustificada, ou, no caso contrário de ser posto em liberdade. Tem também direito a um tratamento humano durante o tempo em que o privarem da sua liberdade.

Convenção Americana – Artigo 7(1). Toda pessoa tem direito à liberdade e a segurança pessoais. 2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas. 3. Ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários. 4. Toda pessoa detida ou retida deve ser informada das razões de sua detenção e notificada, sem demora, da acusação ou acusações formuladas contra ela. 5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga seu processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo. 6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou detenção forem ilegais. Nos Estados Partes cujas leis prevêm que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O

¹⁷⁶ Nações Unidas, Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, celebrado em La Habana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa. 7. Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.

O direito à liberdade e a segurança pessoais está também reconhecido no artigo 9 da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁷⁷; no artigo 9 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁷⁸; no artigo 37 da Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁷⁹; e no artigo 4 da Convenção de Belém do Pará¹⁸⁰.

136. Os raptos, sequestros e o tráfico de pessoas –entre outras atividades do crime organizado– estão entre os delitos que afetam o direito à liberdade e segurança pessoais na região. Segundo o já assinalado, não só resultam imputáveis ao Estado as violações aos direitos reconhecidos pela Convenção Americana perpetradas por seus agentes, mas sua responsabilidade também pode resultar comprometida por atos de particulares que atuam com sua colaboração, aquiescência ou devido às suas omissões; pelas falhas no processo de esclarecimento da violação; ou pela falta de devida diligência para evitar a violação. Os Estados Membros têm a obrigação de fazer efetivas as medidas legislativas e operacionais –mediante ações preventivas e de repressão legítima- para que sua política de segurança cidadã seja uma ferramenta apta a garantir e proteger o direito à liberdade e à segurança pessoais frente a esta classe de atos criminosos cometidos por particulares.

137. No caso dos delitos de rapto ou seqüestro, a privação da liberdade pode ser de extensa duração no tempo, como é o caso dos seqüestros extorsivos, ou se tratar de atos que

¹⁷⁷ "Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado".

¹⁷⁸ "1. Todo o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança da sua pessoa. Ninguém pode ser objeto de prisão ou detenção arbitrária. Ninguém pode ser privado da sua liberdade a não ser por motivo e em conformidade com processos previstos na lei. 2. Todo o indivíduo preso será informado, no momento da sua detenção, das razões dessa detenção e receberá notificação imediata de todas as acusações apresentadas contra ele. 3. Todo o indivíduo preso ou detido sob acusação de uma infração penal será prontamente conduzido perante um juiz ou uma outra autoridade habilitada pela lei a exercer funções judiciárias e deverá ser julgado num prazo razoável ou libertado. A detenção prisional de pessoas aguardando julgamento não deve ser regra geral, mas a sua libertação pode ser subordinada a garantir que assegurem a presença do interessado no julgamento em qualquer outra fase do processo e, se for caso disso, para execução da sentença. 4. Todo o indivíduo que se encontrar privado de liberdade por prisão ou detenção terá o direito de intentar um recurso perante um tribunal, a fim de que este estatua sem demora sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação se a detenção for ilegal. 5. Todo o indivíduo vítima de prisão ou de detenção ilegal terá direito a compensação."

¹⁷⁹ "Os Estados partes velarão para que: a) nenhuma criança seja submetida a tortura nem a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Não será imposta a pena de morte nem a prisão perpétua sem possibilidade de livramento, por delitos cometidos por menores de dezoito anos de idade; b) nenhuma criança seja privada de sua liberdade de forma ilegal ou arbitrária. A detenção, a reclusão ou a prisão de uma criança será efetuada em conformidade com a lei e apenas como último recurso, e durante o mais breve período de tempo que for apropriado; c) toda criança privada da liberdade seja tratada com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e levando-se em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade. Em especial, toda criança privada de sua liberdade ficará separada dos adultos, a não ser que tal fato seja considerado contrário aos melhores interesses da criança, e terá direito a manter contato com sua família por meio de correspondência ou de visitas, salvo em circunstâncias excepcionais; d) toda criança privada de sua liberdade tenha direito a rápido acesso a assistência jurídica e a qualquer outra assistência adequada, bem como direito a impugnar a legalidade da privação de sua liberdade perante um tribunal ou outra autoridade competente, independente e imparcial e a uma rápida decisão a respeito de tal ação".

¹⁸⁰ "Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: (...) c. direito à liberdade e à segurança pessoais".

envolvem períodos mais breves, como é o caso de algumas modalidades de seqüestro comuns na região, que tem a finalidade ilícita de conseguir da vítima rapidamente uma soma de dinheiro (conhecidos em vários países do hemisfério como “*seqüestros relâmpagos*”). A Comissão reconhece o enorme dano que este tipo de delito gera para as vítimas, entendendo-se por estas, como já mencionado neste relatório, tanto à vítima direta, como a seus familiares e parentes¹⁸¹. Os Estados Membros devem adotar as medidas necessárias para evitar este tipo de atos criminosos, que colocam em sério risco também o direito à vida e à integridade pessoal das vítimas. Ao mesmo tempo, devem contar com os recursos humanos e técnicos que permitam uma adequada tarefa de investigação e inteligência policial e, quando seja necessário e como último recurso, com forças policiais especiais que permitam intervenções com o mínimo risco para a vida e a integridade pessoal das pessoas seqüestradas. A Comissão salienta com preocupação, que na região foram verificadas operações falidas, devido a falta de planejamento, treinamento de equipes das forças policiais, que tiveram como resultado a perda de vidas humanas, situações que poderiam ter sido evitadas mediante a implementação dos procedimentos profissionais adequados.

138. Outro problema que afeta seriamente o direito à liberdade e à segurança pessoais no hemisfério está vinculado ao tráfico de pessoas. Este tipo de delito tem como vítimas principais setores da população em especiais condições de vulnerabilidade, como as mulheres, crianças e adolescentes e os trabalhadores migrantes e suas famílias. O artigo 3(a) e (c) do Protocolo para prevenir, reprimir e sancionar o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional¹⁸², define o tráfico de pessoas como a captação, o transporte, a transferência, a acolhida ou a recepção de pessoas maiores de dezoito anos de idade utilizando-se da ameaça ou do uso da força ou de outras formas de coação ou engano com o fim de exploração. Por sua parte, a captação, o transporte, a transferência, a acolhida ou a recepção de um menor de dezoito anos de idade constituem atos e delitos constitutivos do tráfico de crianças e adolescentes. No caso específico deste setor da população que deve ser objeto de medidas de proteção especial por parte do Estado devido a suas condições de especial vulnerabilidade frente a possíveis violações a seus direitos humanos, a Comissão compartilha dos pronunciamentos que foram elaborados no seio das Nações Unidas, em especial quanto a que

O tráfico de seres humanos, inclusive de crianças, nos países e através das fronteiras internacionais é motivo de grande preocupação internacional. O fenômeno é complexo, deriva da interação entre a pobreza, a migração laboral, os conflitos ou os distúrbios políticos que dão como resultado deslocamentos da população. O tráfico pode incluir múltiplas formas de violência (...) A maioria das vítimas do tráfico acabam em situações violentas: prostituição, casamentos forçados e trabalhos domésticos ou agrícolas em condições de escravidão, servidão ou servidão por dívidas¹⁸³.

139. Entre as linhas de ação que devem integrar a política de segurança cidadã, os Estados Membros devem incorporar medidas legislativas, institucionais e de designação de recursos humanos e materiais adequados para prevenir e, se for o caso, investigar e perseguir os responsáveis

¹⁸¹ CIDH, Comunicado de Imprensa 18/06 de 17 de maio de 2006; Comunicado de Imprensa 39/06 de 31 de outubro de 2006; e Comunicado de Imprensa 36/07, de 20 de julho de 2007.

¹⁸² Cfr. Nações Unidas, Assembléia Geral, A/Res/55/25, Anexo II, 8 de janeiro de 2001.

¹⁸³ Nações Unidas, “Relatório do especialista independente para o estudo da violência contra as crianças, Paulo Sérgio Pinheiro” A/61/299, Assembléia Geral Sexagésimo primeiro período de sessões. Tema 62 do programa provisório. Promoção e proteção dos direitos das crianças, 29 de agosto de 2006, parágrafo 79. Tradução livre do espanhol original.

dos casos de tráfico de pessoas. Este tipo de medidas devem ser efetivas para proteger e garantir o direito à liberdade e à segurança pessoal das vítimas desta prática criminal. A respeito, a Comissão ressalta aos Estados Membros que a política sobre segurança cidadã deve incorporar os Princípios e Diretrizes recomendados sobre os Direitos Humanos e o Tráfico de Pessoas das Nações Unidas¹⁸⁴. Especificamente, os princípios de (1) primazia dos direitos humanos das pessoas objeto de tráfico; (2) prevenção do tráfico, atendendo aos fatores que favorecem esta prática, especialmente tomando medidas para evitar a participação ou cumplicidade de agentes estatais em qualquer etapa do desenvolvimento desta conduta criminal; e (3) proteção e assistência às vítimas, evitando a criminalização e a revitimização destas pessoas. No que concerne diretamente às instituições do sistema de segurança cidadã, para a Comissão, os Estados Membros devem tomar as precauções necessárias para fazer efetiva a Diretriz No. 2 destes Princípios e Diretrizes, para os efeitos de uma rápida identificação das vítimas e dos traficantes¹⁸⁵.

140. Quanto às necessidades de medidas de proteção especial para os trabalhadores migrantes e suas famílias frente a casos de tráfico de pessoas, a Corte Interamericana, fazendo referência à resolução sobre Proteção dos Migrantes das Nações Unidas¹⁸⁶, ressaltou que se deve ter presente

a situação de vulnerabilidade na qual se encontram os migrantes devido a que, entre outras coisas, não vivem em seus Estados de origem e as dificuldades que enfrentam em razão de diferenças de idioma, costumes e culturas, assim como as dificuldades econômicas e sociais e os obstáculos para regressar a seus Estados de origem que os torna migrantes sem documentação ou em situação irregular (...). A mencionada resolução expressou, ainda, sua preocupação “pelas manifestações de violência, racismo, xenofobia e outras formas de discriminação e tratamento desumano e degradante de que são objeto os migrantes, especialmente as mulheres e crianças, em diferentes partes do mundo”. Com

¹⁸⁴ Nações Unidas, “Princípios e Diretrizes recomendadas sobre os direitos humanos e o tráfico de pessoas”. Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos ao Conselho Econômico e Social. E/2002/68/Add.1., 20 de maio de 2002.

¹⁸⁵ Esta diretriz estabelece que: “Os Estados e, quando procedente, as organizações inter-governamentais e não-governamentais deveriam considerar a possibilidade de: Estabelecer diretrizes e procedimentos para as autoridades e os funcionários competentes do Estado, tais como os funcionários de polícia, de fronteiras ou de imigração e outros que participem na identificação, detenção e recepção de migrantes em situação irregular ou na tramitação de seus casos, a fim de permitir a identificação rápida e exata das vítimas de tráfico de pessoas. Dar capacitação adequada às autoridades e aos funcionários competentes do Estado na identificação de vítimas do tráfico de pessoas e a aplicação correta das diretrizes e procedimentos a que se faz referência no parágrafo precedente. Velar pela cooperação entre as autoridades, os funcionários e as organizações não-governamentais competentes a fim de facilitar a identificação das vítimas do tráfico de pessoas e a assistência a elas. Essa cooperação, para que surta maiores efeitos, deve-se organizar e colocar em prática de maneira oficial. Identificar centros de ação adequados para advertir os migrantes ou possíveis migrantes dos possíveis perigos e consequências do tráfico de pessoas e para receber informação que lhes permita solicitar assistência se necessitarem. Assegurar-se que as vítimas do tráfico de pessoas não sejam processadas por infrações das leis de imigração ou por atividades que participem como consequência direta de sua situação. Assegurar-se de que as vítimas do tráfico de pessoas não sejam objeto, em circunstância alguma, de detenção com fundamento nas normas de imigração nem de nenhuma outra forma de detenção. Assegurar-se de que existam procedimentos e processos para receber e estudar as solicitações de asilo que forem apresentadas tanto pelas vítimas de tráfico como de contrabando de pessoas e que se respeite e faça valer em todo momento o princípio da não-devolução). Nações Unidas, “Princípios e Diretrizes recomendados sobre os direitos humanos e o tráfico de pessoas”. Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos ao Conselho Econômico e Social. E/2002/68/Add.1., 20 de maio de 2002. Tradução livre do espanhol original.

¹⁸⁶ Nações Unidas, Assembléia Geral, A/RES/54/166, 24 de fevereiro de 2000.

base nestas considerações, a Assembléia Geral reiterou a necessidade de que todos os Estados protejam plenamente os direitos humanos universalmente reconhecidos dos migrantes, em particular das mulheres e das crianças, independentemente de sua situação jurídica, e que os tratem com humanidade, sobretudo no relativo à assistência e à proteção (...) ¹⁸⁷.

A Comissão adverte que o direito à liberdade e à segurança pessoal das pessoas migrantes e suas famílias encontra-se permanentemente ameaçado nas Américas, entre outras causas, pelas dificuldades que vários Estados da região seguem enfrentando para desenvolver, no marco de sua política sobre segurança cidadã, ações eficazes para prevenir o tráfico de pessoas; perseguir judicialmente os autores deste crime e atender devidamente as vítimas desta modalidade de criminalidade.

141. A Comissão deseja chamar a atenção também, sobre uma situação que constitui uma forma de privação de liberdade com perfis próprios e modalidades de atuação criminal claramente identificáveis. Trata-se dos casos de trabalho escravo, ou forçado, que ainda se verificam em alguns países da região. A Comissão manifestou-se oportunamente deplorando este tipo de atividade criminosa, ao fazer referência às

(...) situações de servidão por dívida análoga à escravidão e trabalhos forçados, prática absolutamente proibida pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais (...). A Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravidão, o Tráfico de Escravos e as Instituições e Práticas Análogas à Escravidão, das Nações Unidas, define como práticas análogas à escravidão "a servidão por dívidas" e "a servidão", ou seja, a condição da pessoa que está obrigada pela lei, ou pelo costume ou por um acordo a viver e a trabalhar sobre uma terra que pertence a outra pessoa e a prestar a esta, mediante remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem liberdade para alterar sua condição ¹⁸⁸.

A Comissão salientou, ainda, que estas formas de privação da liberdade tem, entre os fatores que as fazem possíveis, a falta de políticas integrais por parte dos Estados. Especificamente, a Comissão pronunciou-se reiterando que o Estado tem a "(...) obrigação internacional de erradicar a servidão e o trabalho forçado de todo seu território e deve tomar, de maneira imediata, todas as medidas que sejam necessárias para cumprir com esta obrigação. Igualmente, o Estado deve adotar as medidas necessárias para enfrentar e resolver os obstáculos legais, institucionais, políticos e de qualquer outra índole (...) que permitem a reprodução destas práticas, uma vez que chamou as instituições competentes do sistema de segurança cidadã à adoção de medidas eficazes para "(...) investigar e sancionar os responsáveis por estes crimes (...)", fazendo efetivos, de maneira simultânea, "(...) mecanismos de proteção de vítimas e testemunhas" ¹⁸⁹. Complementarmente, recorda-se que o Princípio No. 10 do Conjunto atualizado de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos mediante ações de combate à impunidade (E/CN.4/2005/102/Add.1), estabelece que: "Serão adotadas as medidas adequadas para garantir a segurança, o bem-estar físico e psicológico e, quando assim se solicite, a privacidade das vítimas e testemunhas que proporcionem informação à

¹⁸⁷ Corte I.D.H., "Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados". OC 18/03 de 17 de setembro de 2003, parágrafo 114. Tradução livre do espanhol original.

¹⁸⁸ CIDH, Comunicado de Imprensa 26/08, La Paz, 13 de junho de 2008. Tradução livre do espanhol original.

¹⁸⁹ CIDH, Comunicado de Imprensa 26/08, La Paz, 13 de junho de 2008. Tradução livre do espanhol original.

comissão”. Neste marco, as forças policiais, assim como os integrantes do Ministério Público e do sistema judicial, devem receber a capacitação profissional necessária para identificar este tipo de situações; preveni-las e, se for o caso, submeter os autores desta forma de privação de liberdade às autoridades competentes.

142. A política pública sobre segurança cidadã deve contemplar um marco jurídico adequado às necessidades operacionais lícitas das forças policiais, de forma tal que estas possam cumprir adequadamente com seus compromissos e, assim, fazer efetivo o dever do Estado de garantir e proteger os direitos humanos ameaçados por situações de violência, em razão das ações da criminalidade. Em muitos casos, as medidas adotadas para esses efeitos podem implicar restrições ou limitações temporais do exercício do direito à liberdade pessoal, com o objetivo de preservar o interesse geral constituído pelos direitos de terceiras pessoas em uma sociedade democrática. Em tais circunstâncias, a Comissão reitera aos Estados Membros que devem adotar as garantias necessárias, de acordo com os parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos para evitar restrições ou limitações ilícitas ou abusivas ao exercício do direito à liberdade pessoal.

143. Quanto à atuação dos agentes do Estado e a vigência do direito à liberdade e à segurança pessoais, a Comissão recorda que, oportunamente, definiu a privação de liberdade como

Qualquer forma de detenção, encarceramento, institucionalização ou custódia de uma pessoa, por razões de assistência humanitária, tratamento, tutela ou proteção, ou por delitos e infrações à lei, ordenada por uma autoridade judicial ou administrativa ou qualquer outra autoridade, ou sob seu controle *de facto*, numa instituição pública ou privada em que não tenha liberdade de locomoção. Incluem-se nessa categoria não somente as pessoas privadas de liberdade por delitos ou infrações e descumprimento da lei, independentemente de terem sido processadas ou condenadas, mas também aquelas que estejam sob a custódia e a responsabilidade de certas instituições, tais como hospitais psiquiátricos e outros estabelecimentos para pessoas com deficiência física, mental ou sensorial; instituições para crianças e idosos; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo ou refúgio, apátridas e indocumentados; e qualquer outra instituição similar destinada a pessoas privadas de liberdade¹⁹⁰.

144. O artigo 7 da Convenção Americana estabelece que as detenções realizadas sem apego ao prescrito pelo direito interno dos Estados parte, resultam violadoras de suas obrigações internacionais. A Comissão ressaltou que, para estabelecer a compatibilidade de uma detenção com o artigo 7.2 e 3 da Convenção Americana deve-se em primeiro lugar, determinar se esta é legal em sentido formal e material, vale dizer, se possui fundamento legal, com base no direito interno e que a normativa em questão não seja arbitrária. Por último, corresponde verificar que a aplicação da lei ao caso concreto não tenha sido arbitrária¹⁹¹.

¹⁹⁰ CIDH, “Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas”, Documento aprovado pela Comissão em seu 131º período ordinário de sessões, celebrado de 3 a 14 de março de 2008. Na mesma definição, a Comissão anota que: “Dada a amplitude do conceito acima exposto, os princípios e boas práticas a seguir descritos poderão ser invocados e aplicados, conforme seja o caso, dependendo se são pessoas privadas de liberdade por motivos relacionados com a prática de delitos ou infrações à lei ou por razões humanitárias e de proteção”. Ver também o Comentário Geral sobre o artigo 10 da Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários de Nações Unidas, E/CN.4/1997/34, disponível em <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/gtsdf/E-CN-4-1997-34.html>.

¹⁹¹ CIDH, Escrito de demanda no caso Walter Bulacio, datado de 24 de janeiro de 2001, parágrafo 65. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

145. A garantia acerca da legalidade da detenção estabelecida no artigo 7 contempla um aspecto substantivo e outro formal ou processual. O aspecto substantivo exige que uma pessoa somente possa ser privada de liberdade nos casos e circunstâncias tipificadas pela lei. O aspecto formal ou processual exige que, na detenção das pessoas que se encontrem em alguma das circunstâncias contempladas pela lei, sejam observadas as normas adjetivas assinaladas na norma durante o trâmite da detenção. Em seguida, deve ser determinado se a lei nacional que tipifica as causas e procedimentos da detenção foi editada em conformidade com as normas e princípios da Convenção à luz de um exame de formalidade, tipicidade, objetividade e racionalidade¹⁹².

146. Quanto à formalidade da norma, o artigo 7.2 estabelece que as causas da detenção devem ser estabelecidas pelas constituições políticas dos Estados ou pelas leis editadas conforme a norma fundamental, no sentido que o artigo 30 da Convenção Americana atribui ao termo “leis”. Quanto à tipicidade, as causas e condições da detenção devem estar definidas na lei de maneira pormenorizada e precisa. O artigo 7.2 impõe a obrigação de estabelecer de antemão as causas e condições nas quais se pode proceder à detenção. Pelo contrário, a “imprevisibilidade” da detenção pode configurar uma suposta arbitrariedade. Ademais, os procedimentos aos quais se devem sujeitar a autoridade ao valorar as circunstâncias nas quais a detenção é efetuada devem estar objetivamente definidos na lei. A valoração das circunstâncias de uma detenção não pode depender da boa-fé, da honestidade, da opinião ou da mera discricionariedade da autoridade encarregada de sua aplicação. Além disso, a normativa de restrição da liberdade pessoal deve cumprir com os requisitos de razoabilidade e proporcionalidade à luz dos artigos 30 e 32.2 da Convenção Americana. Ainda quando a norma autorize a detenção de pessoas como medida destinada a alcançar fins compatíveis com a Convenção Americana, o princípio de proporcionalidade exige que quanto maior seja a intensidade da restrição à liberdade, também se elevará a carga do Estado de justificar mencionada restrição¹⁹³. Por último, é possível invocar uma lei compatível com a Convenção nos casos que na realidade não se adequem às circunstâncias para as quais está autorizada a detenção, pelo que corresponde verificar se a norma foi aplicada de maneira arbitrária ao caso particular. Também pode haver arbitrariedade quando a invocação da lei aponta intencionalmente à perseguição de um setor, ou grupo, da população em função de sua raça, religião, sua origem nacional ou social ou suas idéias políticas. Existe também arbitrariedade em caso de desvio de poder, quando uma lei é interpretada de modo não-razoável a fim de ser utilizada como ferramenta de sujeição ou disciplina social¹⁹⁴.

147. A Corte Interamericana estabeleceu que toda pessoa detida “(...) tem direito de ser informada dos motivos e razões de sua detenção quando esta é efetuada, o que constitui um mecanismo para evitar detenções ilegais ou arbitrarias desde o momento da privação da liberdade e, por sua vez, garanta o direito de defesa do indivíduo”¹⁹⁵. Este direito também deve ser garantido aos familiares e parentes da pessoa detida. De modo complementar, a Corte se pronunciou quanto a que “(...) o detido tem também direito de notificar a uma terceira pessoa que está sob custódia do Estado. Esta notificação será feita, por exemplo, a um familiar, a um advogado e /ou a seu cônsul,

¹⁹² CIDH, Escrito de demanda no caso Walter Bulacio, datado de 24 de janeiro de 2001, parágrafo 69. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹³ CIDH, Escrito de demanda no caso Walter Bulacio, datado de 24 de janeiro de 2001, parágrafos 66 a 71. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹⁴ CIDH, Escrito de demanda no caso Walter Bulacio, datado de 24 de janeiro de 2001, parágrafo 72. Disponível em http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=77.

¹⁹⁵ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentença de 18 de setembro de 2003, Série C No. 100, parágrafo 128. Tradução livre do espanhol original.

segundo corresponda”¹⁹⁶. Esta garantia é particularmente relevante no caso dos trabalhadores migrantes e suas famílias. Adicionalmente, toda privação de liberdade efetuada por agentes do Estado deve ser colocada, de imediato, em conhecimento do juiz competente:

O artigo 7.5 da Convenção dispõe, em sua parte inicial, que a detenção deve ser submetida, sem demora, à revisão judicial. A Corte determinou que o controle judicial sem protelação é uma medida tendente a evitar a arbitrariedade ou ilegalidade das detenções, levando em consideração que, em um Estado de Direito, corresponde ao julgador garantir os direitos do preso, autorizar a adoção de medidas cautelares ou de coerção, quando seja estritamente necessário e procurar, em geral, que o processado seja tratado de maneira condizente com a presunção de inocência.(...) A Corte reiterou que o juiz deve ouvir pessoalmente o detido e valorar todas as explicações que este lhe proporcione, para decidir se procede à liberação ou à manutenção da privação de liberdade. O contrário equivaleria a despojar de toda efetividade o controle judicial disposto no artigo 7.5 da Convenção¹⁹⁷.

148. A atual situação que atravessam vários países das Américas, a partir da frequência com que podem ser verificados atos de violência e a tendência ao crescimento das cifras sobre taxas globais de crimes, leva também ao incremento das intervenções a respeito das crianças e adolescentes das instituições que integram o sistema de segurança cidadã. Em consequência, a Comissão observa que tem sido produzido um crescimento na região do número de pessoas menores de dezoito anos de idade detidos pela polícia e/ou privados de liberdade por decisão das autoridades judiciárias. Ao analisar situações específicas, a Comissão pronunciou-se manifestando que sempre “(...) a prisão de uma pessoa suspeita de haver cometido um delito deve ser realizada em cumprimento à legislação interna e ao direito internacional; isto é, sob ordem e supervisão judiciais e por um tempo limitado. Contudo, na prática estes requisitos não se cumprem em muitos casos, inclusive nos casos que envolvem menores (...)”¹⁹⁸. A Comissão também expressou que os responsáveis pela maioria das prisões arbitrárias e/ou ilegais são membros das forças policiais, assim como ressaltou sua preocupação pela inexistência, em países da região, de “(...) um registro centralizado das prisões e detenções, que permita realizar um seguimento efetivo dos detidos; e porque há casos de obstrução da justiça através da alteração dos registros policiais”, especialmente no caso de pessoas menores de dezoito anos de idade¹⁹⁹.

149. Os Estados Membros devem ter em conta que, em todos os casos, mas especialmente nos casos que envolvem pessoas menores de dezoito anos de idade, a incomunicabilidade de pessoas detidas deve constituir um último recurso e ter a mínima duração possível. Este tipo de medidas podem ser adotadas pelas forças policiais ao iniciar a investigação de um ato delituoso no local do ocorrido, informando a situação, de imediato, ao juiz competente. Fora destes casos excepcionais, a incomunicabilidade somente pode ser realizada por meio de ordem prévia do juiz a cargo dos procedimentos. A Corte Interamericana pronunciou-se neste sentido, afirmando que:

¹⁹⁶ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentença de 18 de setembro de 2003, Série C No. 100, parágrafo 130. Tradução livre do espanhol original.

¹⁹⁷ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de outubro de 2008, Série C No. 187, parágrafo 65. Tradução livre do espanhol original.

¹⁹⁸ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala*, 2003, Capítulo II: A Segurança Cidadã, parágrafo 163. Tradução livre do espanhol original

¹⁹⁹ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala*, 2003, Capítulo II: A Segurança Cidadã, parágrafo 163. Tradução livre do espanhol original

Este Tribunal tem destacado que a incomunicabilidade do detido deve ser excepcional, porque causa a este sofrimentos morais e perturbações psíquicas, já que o coloca em uma situação de particular vulnerabilidade e aumenta o risco de agressões e arbitrariedades nas prisões, e porque coloca em risco a pontual observância do devido processo legal²⁰⁰.

150. Em se tratando de um setor da população que deve ser objeto de medidas de proteção especial, a Comissão recorda aos Estados Membros os parâmetros internacionais que devem orientar as medidas de privação de liberdade de crianças e adolescentes. A respeito, a Corte Interamericana assinalou que " (...) no caso de privação de liberdade de adolescentes, a regra da prisão preventiva deve ser aplicada com maior rigorosidade, já que a norma deve ser a aplicação de medidas substitutivas da prisão preventiva"²⁰¹. Por sua vez, a Corte especificou que, em consequência, mencionada privação de liberdade (...) "deve ser excepcional e pelo período mais breve possível"²⁰². A Corte preocupou-se também com a análise do dever de garantia do Estado com respeito às crianças e adolescentes que se encontram sob sua responsabilidade, ao estarem privados de sua liberdade como resultado de procedimentos das forças policiais, ou por decisão das autoridades judiciais competentes. Assim, a Corte ressalta que o Estado deve adotar "(...) todos os cuidados que necessitam pela fragilidade, desconhecimento e ausência de defesa que apresentam naturalmente, em tais circunstâncias, os menores de idade"²⁰³. Neste contexto, a Corte dispôs que o Estado, para os efeitos de cumprir com sua obrigação de garantir e proteger a vida da pessoa menor de dezoito anos de idade privada de liberdade, deve atender a alguns aspectos específicos. Em especial, cuidar "(...) particularmente das circunstâncias de vida que este levará enquanto se mantenha privado de liberdade, posto que esse direito não foi extinto nem restringido por sua situação de detenção ou prisão"²⁰⁴.

151. Toda pessoa detida tem direito de viver em condições de detenção compatíveis com sua dignidade pessoal e o Estado deve lhe garantir o direito à vida e à integridade pessoal. As autoridades estatais exercem um controle total sobre a pessoa que se encontra sob sua custódia, pelo que o Estado é garantidor da integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade.

²⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentença de 18 de setembro de 2003, Série C, No. 100, parágrafo 127. Tradução livre do espanhol original

²⁰¹ Corte I.D.H., *Caso "Instituto de Reeducação do Menor" Vs. Paraguai*. Sentença de 2 de setembro de 2004, Série C, No. 112, parágrafo 230. Tradução livre do espanhol original

²⁰² Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentença de 18 de setembro de 2003, Série C No. 100, parágrafo 135. Tradução livre do espanhol original

²⁰³ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentença de 18 de setembro de 2003, Série C No. 100, parágrafo 126. Tradução livre do espanhol original

²⁰⁴ Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentença de 18 de setembro de 2003, Série C No. 100, parágrafo 160. No mesmo sentido, o Artigo 8 do Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança, com relação à venda de crianças, a prostituição infantil e a utilização de crianças na pornografia, estabelece que "Os Estados Partes adotarão as medidas adequadas para proteger, em todas as fases do processo penal, os direitos e interesses das crianças vítimas das práticas proibidas pelo presente Protocolo, permitindo que as opiniões, as necessidades e as preocupações das crianças vítimas sejam apresentadas e tomadas em consideração nos processos que afetem os seus interesses pessoais, de forma compatível com as regras processuais do direito interno e garantindo, sempre que necessário, a segurança das crianças vítimas, bem como das suas famílias e testemunhas de acusação em relação a atos de intimidação e represálias". Disponível em http://www2.ohchr.org/spanish/law/nino_conflictos.htm. Tradução livre do espanhol original.

152. Esta função estatal de garantia reveste particular importância quando os privados de liberdade são crianças e adolescentes e os Estados devem tomar as medidas necessárias para assegurar que permaneçam separados das pessoas adultas que se encontram na mesma situação, em estabelecimentos adequados e sob a responsabilidade de pessoal com formação especializada. Para os efeitos de fazer efetivo o cumprimento desta obrigação, a Corte assinalou que os Estados Membros devem

(...) contemplar, entre outros aspectos, estratégias, ações apropriadas e a designação dos recursos que resultem indispensáveis para que as crianças e adolescentes privados de liberdade estejam separados dos adultos; para que as crianças e adolescentes processados estejam separados dos condenados; assim como para a criação de programas de educação, médicos e psicólogos integrais para todas as crianças e adolescentes privadas de liberdade²⁰⁵.

Estes requisitos foram, ademais, ressaltados pelas Nações Unidas, no relatório do Especialista Independente para o Estudo da Violência Contra as Crianças. A respeito, estabeleceu-se que

(...) de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança, a legislação nacional da maioria dos países exige que as crianças em conflito com a lei estejam em dependências separadas, com o objetivo de prevenir os maus-tratos e a exploração por parte dos adultos. Contudo, em muitos países é habitual que as crianças permaneçam presas junto com os adultos²⁰⁶.

153. A Comissão chama a atenção dos Estados Partes sobre os dispositivos que devem ser contemplados em suas políticas de segurança cidadã, com respeito à situação das pessoas menores de dezoito anos de idade, que se encontrem cumprindo medida de privação de liberdade em consequência de uma medida cautelar ou de uma sentença condenatória, disposta pela autoridade judicial competente. De acordo com o estudo elaborado pelo Especialista Independente das Nações Unidas, em seu Estudo sobre a Violência contra as Crianças, as pessoas menores de dezoito anos de idade encontram-se em uma situação de particular vulnerabilidade com respeito a seus direitos humanos, quando se encontram internadas em estabelecimentos de cumprimento de medidas de sanção penal na região, inclusive frente à situação das pessoas adultas. Neste sentido, a Comissão é constante com respeito a que

A superlotação e as condições miseráveis, a estigmatização social, a discriminação, assim como a deficiente capacitação do pessoal aumentam o risco de violência. Com frequência não há meios efetivos para apresentar reclamações, nem mecanismos de seguimento e inspeção, nem regulamentação e supervisão apropriadas por parte dos governos. Não se responsabilizam os agressores, o que gera uma cultura de impunidade e tolerância da violência contra as crianças²⁰⁷.

²⁰⁵ Corte I.D.H., *Caso "Instituto de Reeducação do Menor" Vs. Paraguai*. Sentença de 2 de setembro de 2004, Série C, No. 112, parágrafo 161. Tradução livre do espanhol original.

²⁰⁶ Nações Unidas, "Relatório do especialista independente para o estudo da violência contra as crianças, Paulo Sérgio Pinheiro", Assembleia Geral, Sexagésimo primeiro período de sessões, Tema 62 do programa provisório, Promoção e proteção dos direitos das crianças, 29 de agosto de 2006, A/61/299, parágrafo 63. Tradução livre do espanhol original.

²⁰⁷ Nações Unidas, "Relatório do especialista independente para o estudo da violência contra as crianças, Paulo Sérgio Pinheiro", Assembleia Geral, Sexagésimo primeiro período de sessões, Tema 62 do programa provisório, Promoção e proteção dos direitos das crianças, 29 de agosto de 2006, A/61/299, parágrafo 54. Tradução livre do espanhol original.

154. A situação das pessoas privadas de liberdade nos Estados Membros da OEA, levou a CIDH a adotar um documento sobre os “Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas”²⁰⁸. No âmbito do sistema universal de proteção dos direitos humanos foram adotados, entre outros instrumentos relevantes, as Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos e o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas submetidas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão.

155. Neste contexto, é pertinente fazer menção expressa neste relatório à relação direta entre o adequado funcionamento do sistema penitenciário e os deveres de garantia e proteção dos Estados com respeito aos direitos humanos da população, diretamente comprometidos na política de segurança cidadã. Concretamente, a Comissão entende que a situação que se pode atualmente verificar na maioria dos estabelecimentos carcerários da região, opera como um fator de reprodução permanente da situação de violência que enfrentam as sociedades do hemisfério. No juízo da Comissão, as políticas públicas sobre segurança cidadã, que os Estados da região implementem devem contemplar, de maneira prioritária, ações de prevenção da violência e da criminalidade nas três dimensões classicamente reconhecidas: (1) prevenção primária, referente àquelas medidas dirigidas a toda a população, que tem a ver com os programas de saúde pública, educação, emprego e formação para o respeito aos direitos humanos e construção de cidadania democrática; (2) prevenção secundária, que incorpora medidas destinadas a pessoas ou grupos em situação de maior vulnerabilidade frente a violência e a criminalidade, procurando, mediante programas focalizados, diminuir os fatores de risco e criar as oportunidades sociais; e (3) prevenção terciária: relacionadas a ações individualizadas dirigidas a pessoas já envolvidas em condutas delituosas, que se encontram cumprindo uma sanção penal, ou que tenham terminado de cumpri-la recentemente. Nestes casos, adquirem especial relevância os programas destinados às pessoas que cumprem sanções penais privadas de liberdade.

156. A Comissão estabeleceu critérios gerais com respeito aos estabelecimentos de reclusão que, a seu juízo, cumprem nas Américas os requisitos mínimos exigidos pelo marco jurídico internacional de proteção e garantia dos direitos humanos. Entre estes requisitos, a Comissão mencionou: as condições dignas dos estabelecimentos para os reclusos e suas famílias, assim como para o pessoal que lá trabalha; a ausência de superlotação; os níveis adequados de alimentação e higiene, e de segurança interior; a adequada separação dos internos por categorias; a prevenção da violência interna; a existência de serviços penitenciários que incluam atenção médica e terapêutica; e a existência de atividades ocupacionais, esportes, seminários e capacitação para o trabalho, entre outros²⁰⁹. Do mesmo modo, a Comissão ressaltou as principais carências dos sistemas penitenciários na região, caracterizados pelo uso excessivo e desnecessário da força e dos castigos; a prática sistemática de maus-tratos físicos por parte do pessoal penitenciário; o uso de medidas de isolamento em condições desumanas; a prática generalizada de exames corporais degradantes e humilhantes às visitas, particularmente a mulheres e meninas, assim como a permanência, nos centros carcerários, de pessoas com deficiência mental e idosos. Também são assinalados como carências as deficiências e limitações nos programas de readaptação social, o que inclui a porcentagem limitada da população carcerária que tem acesso aos programas de trabalho ou estudo²¹⁰.

²⁰⁸ CIDH, “Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas”, Documento aprovado pela Comissão em seu 131º período ordinário de sessões, celebrado de 3 a 14 de março de 2008.

²⁰⁹ CIDH, Comunicado de Imprensa 39/08 de 28 de agosto de 2008, “Relatoria sobre Pessoas Privadas de Liberdade conclui visita ao Chile”.

²¹⁰ CIDH, Comunicado de Imprensa 39/08 de 28 de agosto de 2008, “Relatoria sobre Pessoas Privadas de Liberdade conclui visita ao Chile”.

157. As políticas que propiciam o emprego da privação da liberdade como instrumento para a diminuição dos níveis de violência e das taxas de delinquência, mais além do discutível em relação à sua eficácia, tem gerado incrementos na população penitenciária. Contudo, a imensa maioria dos países da região não contavam, nem contam, com a infraestrutura nem com os recursos humanos ou técnicos necessários em seu sistema penitenciário para garantir às pessoas privadas de liberdade um tratamento humano. Consequentemente, mencionados sistemas não estão em condições de funcionar como ferramentas efetivas para contribuir para a prevenção da violência e da criminalidade. As obrigações assumidas pelos Estados Membros, com relação aos direitos humanos diretamente comprometidos nas políticas públicas de segurança cidadã, impõem a estes a responsabilidade de desenhar e implementar programas de adequação de sua normativa processual-penal e da infraestrutura e designação de recursos humanos e materiais de seu sistema penitenciário, para os efeitos de garantir que a execução das sanções de privação de liberdade determinadas pela justiça competente serão cumpridas respeitando estritamente os parâmetros internacionais nesta matéria. A Comissão sublinha, de maneira especial, que não é possível implementar planos ou programas de prevenção nem de efetivo controle da violência e da criminalidade se estes fatores, relacionados ao sistema penitenciário, não forem levados em consideração no marco da execução de uma política pública sobre segurança cidadã.

D. Direito às garantias processuais e à proteção judicial

158. Os direitos ao devido processo e às garantias judiciais estão consagrados nos artigos XVIII e XXVI da Declaração Americana e 8.1 e 25 da Convenção Americana:

Declaração Americana - Artigo XVIII. Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve contar, outrossim, com um processo simples e breve mediante o qual a justiça o proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. Artículo XXVI. Parte-se do princípio que todo acusado é inocente, até provar-se-lhe a culpabilidade. Toda pessoa acusada de um delito tem o direito de ser ouvida numa forma imparcial e pública, de ser julgada por tribunais já estabelecidos de acordo com leis preexistentes e de que se lhe não inflijam penas cruéis, infamantes ou inusitadas.

Convenção Americana - Artigo 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. 2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal; b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa; d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e comunicar-se, livremente e em particular com seu defensor; e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou

peritos de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos; g. direito de não ser obrigado a depor contra si mesma nem a declarar-se culpada, e h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior. 3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza. 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos. 5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça. Artigo 25. 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2. Os Estados Partes comprometem-se: a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial, e c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.

Além disso, estes direitos estão consagrados nos artigos 10 e 11 da Declaração Universal²¹¹; nos artigos 14 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos²¹²; e no artigo 4(g) da Convenção de Belém do Pará²¹³, entre outros.

²¹¹ Artigo 10: " Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.". Artigo 11: "1. Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.. 2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Tampouco será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso ".

²¹² Artigo 14: "1. 1. Todos são iguais perante os tribunais de justiça. Todas as pessoas têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido pela lei, que decidirá quer do bem fundado de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra elas, quer das contestações sobre os seus direitos e obrigações de caráter civil. As audições à porta fechada podem ser determinadas durante a totalidade ou uma parte do processo, seja no interesse dos bons costumes, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, seja quando o interesse da vida privada das partes em causa o exija, seja ainda na medida em que o tribunal o considerar absolutamente necessário, quando, por motivo das circunstâncias particulares do caso, a publicidade prejudicasse os interesses da justiça; todavia qualquer sentença pronunciada em matéria penal ou civil será publicada, salvo se o interesse de menores exigir que se proceda de outra forma ou se o processo respeita a pleitos matrimoniais ou à tutela de crianças. 2. Qualquer pessoa acusada de infração penal é de direito presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido legalmente estabelecida. 3. Durante o processo, Qualquer pessoa acusada de uma infração penal terá direito, em plena igualdade, pelo menos às seguintes garantias: a) A ser prontamente informada, numa língua que ela compreenda, de modo detalhado, acerca da natureza e dos motivos da acusação apresentada contra ela; b) A dispor do tempo e das facilidades necessárias para a preparação da defesa e a comunicar com um advogado da sua escolha; c) A ser julgada sem demora excessiva; d) A estar presente no processo e a defender-se a si própria ou a ter a assistência de um defensor da sua escolha; se não tiver defensor, a ser informada do seu direito de ter um e, sempre que o interesse da justiça o exigir, a ser-lhe atribuído um defensor oficioso, a título gratuito no caso de não ter meios para o remunerar; e) A interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e a obter o comparecimento e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições das testemunhas de acusação; f) A fazer-se assistir gratuitamente de um intérprete, se não compreender ou não falar a língua utilizada no tribunal; g) A não ser forçada a testemunhar contra si própria ou a confessar-se culpada. 4. No processo aplicável às pessoas jovens a lei penal terá em conta a sua idade e o interesse que apresenta a sua reabilitação. 5. Qualquer pessoa declarada culpada de crime terá o direito de fazer examinar por uma jurisdição superior a declaração de culpabilidade e a sentença em conformidade com a lei. 6. Quando uma condenação penal definitiva

Continúa...

159. Os Estados Membros devem prestar especial atenção ao cumprimento de suas obrigações internacionais a respeito da proteção e garantia do direito ao devido processo e a um juízo justo, com oportunidade de implementar as ações integradas a suas políticas de prevenção e controle de atos violentos ou criminosos. A Comissão observa com preocupação que este direito se encontra em recorrente risco de ser violado na região, já que é freqüente o aparecimento de correntes de opinião que sustentam que estas garantias são um obstáculo para uma adequada investigação policial e judicial de atos de violência ou criminosos. Em algumas situações concretas, estas correntes de opinião estiveram amparadas por reformas legais que constituem claras violações aos compromissos internacionais de proteção e garantia dos direitos humanos, assumidos pelos Estados Membros.

160. A Comissão se manifestou, oportunamente, a respeito das proteções processuais e substantivas inerentes ao direito às garantias judiciais, e reitera sua posição ao se pronunciar sobre os parâmetros que devem ser respeitados pelo Estado no momento de implementar políticas para enfrentar os problemas surgidos de atos violentos e criminosos. Do mesmo modo, reafirma a necessidade de utilizar como marco de análise os níveis de garantia e proteção deste direito, que proporcionam os princípios fundamentais do direito penal, reconhecidos internacionalmente. Entre estes princípios, a Comissão mencionou: o princípio de presunção de inocência; e os princípios *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, e *non-bis-in-idem*. Neste sentido, a Comissão recorda que, conforme os princípios de legalidade e retroatividade, incorporados no artigo 9 da Convenção Americana e no artigo 15 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, os Estados devem abster-se de incorporar em seu ordenamento interno tipos penais abertos, legislando, pelo contrário, em matéria penal a partir da definição precisa e inequívoca dos delitos e das sanções que podem recair sobre os mesmos²¹⁴.

...continuación

é ulteriormente anulada ou quando é concedido o indulto, porque um fato novo ou recentemente revelado prova concludente que se produziu um erro judiciário, a pessoa que cumpriu uma pena em virtude dessa condenação será indenizada, em conformidade com a lei, a menos que se prove que a não revelação em tempo útil do fato desconhecido lhe é imputável no todo ou em parte. 7. Ninguém pode ser julgado ou punido novamente por motivo de uma infração da qual já foi absolvido ou pela qual já foi condenado por sentença definitiva, em conformidade com a lei e o processo penal de cada país". Artigo 15: "1. Ninguém será condenado por atos ou omissões que não constituam um ato delituoso, segundo o direito nacional ou internacional, no momento em que forem cometidos. Do mesmo modo não será aplicada nenhuma pena mais forte do que aquela que era aplicável no momento em que a infração foi cometida. Se posteriormente a esta infração a lei prevê a aplicação de uma pena mais ligeira, o delinquente deve beneficiar da alteração. 2. Nada no presente artigo se opõe ao julgamento ou à condenação de qualquer indivíduo por motivo de atos ou omissões que no momento em que foram cometidos eram tidos por criminosos, segundo os princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações."

²¹³ " Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: (...)g. direito a recurso simples e rápido perante tribunal competente que a proteja contra atos que violem seus direitos ".

²¹⁴ Convenção Americana, Artigo 9: " Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado. " Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Artigo 15: "1. Ninguém será condenado por atos ou omissões que não constituam um ato delituoso, segundo o direito nacional ou internacional, no momento em que forem cometidos. Do mesmo modo não será aplicada nenhuma pena mais forte do que aquela que era aplicável no momento em que a infração foi cometida. Se posteriormente a esta infração a lei prevê a aplicação de uma pena mais ligeira, o delinquente deve beneficiar da alteração. 2. Nada no presente artigo se opõe ao julgamento ou à condenação de qualquer indivíduo

Continúa...

161. Concretamente com respeito ao princípio de presunção de inocência, a Comissão estabeleceu que “esta presunção pode ser considerada violada quando a pessoa é detida preventivamente, sob acusação penal durante um período prolongado sem a devida justificativa, pelo fato de que essa detenção se transforma em uma punição e não em uma medida cautelar, o que equivale a antecipar uma sentença”²¹⁵. Este aspecto foi amplamente desenvolvido pela Corte em vários pronunciamentos, nos quais elaborou critérios específicos para determinar em quais casos se verifica um período prolongado e injustificado de detenção. Assim, para a Corte

a prisão preventiva não deve se prolongar quando não subsistam as razões que motivaram a adoção da medida cautelar. O Tribunal tem observado que são as autoridades nacionais as encarregadas de valorar a pertinência ou não da manutenção das medidas cautelares que emitem, em conformidade com seu próprio ordenamento. Ao realizar esta tarefa, as autoridades nacionais devem oferecer os fundamentos suficientes, que permitam conhecer os motivos pelos quais a restrição da liberdade é mantida, a qual, para que seja compatível com o artigo 7(3) da Convenção Americana, deve estar fundamentada na necessidade de assegurar que o detido não impedirá o desenrolar eficiente das investigações nem evadirá a ação da justiça. As características pessoais do suposto autor e a gravidade do delito que se lhe imputa não são, por si só, justificativa suficiente da prisão preventiva. Não obstante o anterior, ainda quando existam razões para manter uma pessoa em prisão preventiva, o artigo 7.5 garante que esta seja liberada se o período da detenção exceder o limite do razoável²¹⁶.

162. Deve-se reiterar que as medidas que os Estados Membros têm obrigação de adotar para prevenir, dissuadir e reprimir de maneira legítima os atos violentos e criminosos devem ser desenvolvidas dentro do marco que consagra o ordenamento jurídico internacional sobre proteção e garantia dos direitos humanos. Nesse sentido, a Comissão ressaltou alguns parâmetros específicos que devem ser considerados pelos Estados no momento de definir as ferramentas normativas que serão incorporadas à sua política pública sobre segurança cidadã. O respeito a estes parâmetros, mesmo sendo de exigência geral para qualquer modalidade, ou forma de criminalidade, adquire especial relevância naquelas situações de intervenções do Estado frente à criminalidade organizada ou complexa. Especificamente, a Comissão estima necessário recordar que

os processos penais devem cumprir com os requisitos fundamentais de que ninguém deve ser condenado por um crime, exceto sobre a base da responsabilidade penal individual e com o corolário deste princípio que proíbe a responsabilidade penal coletiva (...) Contudo, esta restrição não impede o processamento de pessoas com base em elementos da responsabilidade penal individual tais como a cumplicidade ou a incitação, nem impede de

...continuación

por motivo de atos ou omissões que no momento em que foram cometidos eram tidos por criminosos, segundo os princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações ”.

²¹⁵ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 223. Tradução livre do espanhol original.

²¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de outubro de 2008, Série C No. 187, parágrafos 67 a 70. Tradução livre do espanhol original.

responsabilizar uma pessoa sobre a base da doutrina claramente estabelecida da responsabilidade superior²¹⁷ n.

Outro requisito que foi considerado reiteradamente pela jurisprudência interamericana, refere-se à independência e imparcialidade dos tribunais de justiça²¹⁸. Neste cenário, a Comissão tem chamado a atenção sobre a criação de cortes ou tribunais especiais que deslocam a jurisdição que pertence às cortes ordinárias ou tribunais judiciais e que não utilizam os procedimentos devidamente estabelecidos do processo legal. Isto tem incluído, em particular, o uso de tribunais especiais, militares ou comissões militares *ad hoc* para processar civis por crimes contra a segurança em tempos de emergência, ou para julgar membros das forças de segurança envolvidos no suposto cometimento de violações aos direitos humanos. A Comissão e a Corte Interamericana tem condenado estas práticas em vista da falta de independência destes tribunais frente ao Poder Executivo e à ausência de garantias mínimas do devido processo e de um juízo justo em suas atuações²¹⁹.

163. Corresponde também enfatizar a importância dos mecanismos administrativos e disciplinares de prestação de contas, nos casos que possam envolver a responsabilidade de membros das forças policiais por abuso de autoridade, violência ou uso desproporcional da força. Estes constituem mecanismos de controle interno do desempenho da força policial, que podem ter como resultado o afastamento ou a exoneração de funções de agentes policiais envolvidos em violações de direitos humanos, por serem de interesse público. Como consequência, os processos devem ser tramitados e solucionados por autoridades independentes; os funcionários ou agências direta ou indiretamente envolvidas nos fatos investigados não devem participar da instrução; e as vítimas devem ter a oportunidade de participar do processo. Em muitos países são considerados como mecanismos para investigar faltas próprias da disciplina policial, e não é reconhecida sua função como recurso perante prestações inadequadas do serviço público policial. Estas jurisdições tendem a excluir as vítimas da participação no processo, por considerar que seus interesses são irrelevantes nos termos da instituição policial. A Comissão considera que, nestes casos, também corresponde assegurar a participação das pessoas afetadas, quando mencionados processos constituam mecanismos de prestação de contas por abuso da força, detenções arbitrárias ou outras condutas que podem violar os direitos protegidos na Convenção Americana²²⁰.

164. Também com respeito a estas condições ou parâmetros mínimos, as ações legítimas dos Estados dirigidas a enfrentar as ameaças da violência e da criminalidade, não devem desconhecer o direito de toda pessoa acusada de um crime de ser submetida a um juízo justo, dentro de um prazo razoável; sendo devidamente notificada dos cargos que lhe são imputados e garantindo seu direito à defesa, seja pessoal ou mediante os serviços de um advogado de sua escolha, devendo ser-lhe proporcionado um profissional gratuito no caso de que não tenha condições de acessar os serviços de um profissional privado. A Comissão também reitera que estas garantias incluem “o direito de ter tempo e meios adequados para a preparação de sua defesa, de interrogar as testemunhas presentes no tribunal e a obtenção do comparecimento, como testemunhas, de especialistas e outras pessoas que possam trazer luz sobre os fatos. Ademais, o acusado não pode ser obrigado a prestar testemunho contra si próprio nem declarar-se culpado, e deve ser-lhe

²¹⁷ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 227. Tradução livre do espanhol original.

²¹⁸ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 230.

²¹⁹ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 230.

²²⁰ CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, 2006, parágrafo 68.

outorgado o direito de apelar da sentença perante uma instância superior e o direito a um juízo público. Nos casos em que o acusado não entenda ou não fale o idioma da corte ou do tribunal, deve ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete²²¹.

165. Com respeito ao direito à proteção judicial, os Estados descumprem suas obrigações de proteção e garantia dos direitos humanos, quando o sistema de administração de justiça não se constitui em uma ferramenta eficaz e eficiente para atender às demandas das vítimas da violência e da criminalidade. A Comissão manifestou, em relação a este ponto, que a adequada administração de justiça é um elemento essencial para garantir que as pessoas responsáveis por violações ao direito à vida e a outros direitos sejam identificadas, declaradas responsáveis e punidas. Em virtude dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, os Estados partes estão obrigados a fornecer recursos judiciais efetivos às vítimas de violações dos direitos humanos, e a substanciá-los, conforme as regras do devido processo legal, no marco da obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos no Tratado.

166. A relação da segurança cidadã com o direito à proteção judicial tem a ver com o funcionamento de um sistema de administração de justiça que ofereça uma resposta rápida, eficaz e eficiente às vítimas da violência e da criminalidade. A Comissão tem feito reiterados pronunciamentos públicos com respeito a esta temática. Assim, assinalou em determinado momento que a administração de justiça em múltiplos Estados da região é outra área crítica:

(...) As instituições judiciais em muitos Estados carecem dos recursos mínimos e não há acesso efetivo à justiça para todos os setores da população consolidando-se um perigoso sentimento de impunidade que leva as pessoas a, muitas vezes, fazer justiça com as próprias mãos. Os juízes e juízas, em muitas ocasiões, continuam enfrentando instabilidade em suas posições, incluindo-se a remoção de seus cargos sem a proteção de um devido processo, e tem sido ameaçados, assim como os promotores de justiça, testemunhas e outras pessoas envolvidas na administração e busca de justiça. Os Estados Membros devem adotar as medidas para responder a ameaças desta índole e assegurar a independência e efetividade de suas instituições judiciais²²².

Os Estados devem, por sua vez, incorporar em sua política pública sobre segurança cidadã, os dispositivos necessários, do ponto de vista normativo e orçamentário, para oferecer a todas as pessoas um serviço de administração de justiça de qualidade. Entre outros aspectos, deve ser incorporada a profissionalização dos juízes, uma vez que a consolidação de uma carreira judicial transparente e a consequente estabilidade no cargo, em estrito cumprimento dos procedimentos estabelecidos legal e constitucionalmente, são fundamentais para garantir a independência e imparcialidade do Poder Judiciário e tem efeitos diretos no fortalecimento do acesso à justiça²²³.

167. A sensação de impunidade, presente em muitas regiões do hemisfério, associa-se também aos altos níveis de corrupção, que impedem uma adequada administração de justiça, gerando maiores níveis de temor e insegurança frente a violência e a criminalidade comum e

²²¹ CIDH, *Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, parágrafo 235. Tradução livre do espanhol original.

²²² Apresentação do Relatório Anual 2003 ante a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, OAS CP/CAJP 2166/04 rev 1. Tradução livre do espanhol original.

²²³ CIDH, *Relatório Anual 2006*, Capítulo IV, Venezuela, parágrafo 164. Tradução livre do espanhol original.

organizada, em especial, nos grupos mais vulneráveis da população. A Comissão pronunciou-se em reiteradas ocasiões sobre este fenômeno. Neste sentido, destacou que

o fenômeno da corrupção não diz respeito apenas à legitimidade das instituições públicas, da sociedade, do desenvolvimento dos povos e dos demais aspectos de caráter mais geral (...), mas tem, ademais, um impacto específico no gozo efetivo dos direitos humanos da coletividade em geral (...) a corrupção do juiz em um julgamento específico mina a independência dele ao decidir e constitui eventualmente uma violação do Estado (...) à garantia de toda pessoa a ser julgada por um juiz independente e imparcial, consagrada no artigo 8 da Convenção Americana(...) A relação entre corrupção e direitos humanos também foi enfocada desde a perspectiva da discriminação (...) quando um funcionário público aceita dinheiro ou outras gratificações de uma pessoa, dado que esta adquire um *status* privilegiado em relação a outras pessoas que, em igualdade nas demais circunstâncias, não ofereceram tais gratificações, e recebem por isto, um tratamento discriminatório²²⁴.

168. As dificuldades no acesso à justiça, no caso de vítimas da criminalidade ou de atos de violência são, todavia, mais opressores naqueles setores da população historicamente localizados em situações de maior vulnerabilidade, como as crianças e adolescentes; as mulheres; a população indígena e afrodescendente; os migrantes e suas famílias. Os Estados devem adotar todas as medidas para o efeito de que todas as pessoas que habitam seu território possam acessar, nas mesmas condições, a administração de justiça. Esta obrigação assume especial relevância naqueles Estados do hemisfério cuja população é integrada por múltiplas etnias que, por sua vez, representam diversas manifestações culturais e lingüísticas. Nos casos concretos de pessoas que deveriam ter se apresentado perante os tribunais de Estados plurilingües, sem que houvesse sido proporcionado a eles o correspondente tradutor ou intérprete, a Comissão manifestou que isto “constitui não apenas uma violação às garantias judiciais consagradas no artigo 8 da Convenção Americana, mas representa por si só uma clara irregularidade no processo, pois estes desconhecem a declaração que assinaram perante o Ministério Público”²²⁵. Com respeito à situação das mulheres na região, a Comissão advertiu que

(...) uma manifestação grave do ciclo de violência contra a mulher é a impunidade na qual permanecem tais violações aos direitos fundamentais da mulher. Tanto as autoridades estatais como os representantes da sociedade civil expressaram, reiteradamente, durante esta visita que a administração de justiça não tem respondido de maneira eficaz a estes crimes, o que tem propiciado a impunidade e aumentado a sensação de insegurança. A delegação, durante esta semana, pretendeu fazer a rota que toda vítima de violência deve fazer para acessar a justiça. Nossa constatação (...) é que no final, não se encontra a justiça à qual se tem direito²²⁶.

²²⁴ CIDH, *Relatório Anual 2005*, Capítulo IV, Equador, parágrafo 132. Tradução livre do espanhol original.

²²⁵ CIDH, Relatório No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de maio de 1998, parágrafo 37.

²²⁶ CIDH, Comunicado de Imprensa 20/04 de 18 de setembro de 2004, parágrafo 17.

E. Direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade

169. Este direito está consagrado nos artigos V, IX e X da Declaração Americana e no artigo 11 da Convenção Americana:

Declaração Americana - Artigo V. "Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra os ataques abusivos à sua honra, à sua reputação e à sua vida particular e familiar. Artigo IX. "Toda pessoa tem direito à inviolabilidade do seu domicílio". Artigo X. "Toda pessoa tem o direito à inviolabilidade e circulação de sua correspondência".

Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Artigo 11. "1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade 2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação. 3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas".

Este direito está incorporado também no artigo 12 da Declaração Universal²²⁷; no artigo 17 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos²²⁸; e no artigo 16 da Convenção sobre os Direitos da Criança²²⁹.

170. A análise destes direitos compreende diferentes tipos de situações, que podem, por sua vez, comprometer distintos graus de responsabilidade por parte dos Estados Membros quanto às suas obrigações negativas e a suas obrigações positivas na execução de suas políticas públicas sobre segurança cidadã. Um dos aspectos que devem ser abordados de forma prioritária é o relacionado aos procedimentos policiais, nos quais são realizados inspeções corporais nas pessoas detidas; nas pessoas que visitam a familiares ou parentes que se encontram internados em centros de privação de liberdade; ou no marco de protocolos gerais de segurança estabelecidos para prevenir a ocorrência de determinadas formas de atos de violência ou delituosos. Em muitos países da região, estes procedimentos têm sido fonte permanente de abusos e violações à dignidade das pessoas que devem se submeter aos mesmos, em especial naqueles casos onde estão envolvidas mulheres, crianças ou adolescentes.

171. A Comissão reconhece, no marco dos procedimentos que devem ser realizados pelas forças de segurança do Estado para cumprir com seus compromissos institucionais, que os exames corporais são parte dos procedimentos básicos de intervenção. A vida ou a integridade física de terceiros, do pessoal dos corpos de segurança e, inclusive, da própria pessoa submetida ao exame dependem, muitas vezes, de um adequado procedimento de inspeção. Não obstante, faz-se

²²⁷ "Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques. "

²²⁸ "1. Ninguém será objeto de intervenções arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem de atentados ilegais à sua honra e à sua reputação. 2. Toda e qualquer pessoa tem direito à proteção da lei contra tais intervenções ou tais atentados. " Ver também Observação geral 16 do Comitê de Direitos Humanos relativa ao direito ao respeito da vida privada, da família, do domicílio e da correspondência e da proteção da honra e da reputação. Adotada durante o 32º período de sessões. 1988. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm> .

²²⁹ "1. Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação. 2. A criança tem direito à proteção da lei contra essas interferências ou atentados. "

necessário advertir que os procedimentos a respeito de inspeção corporal devem estar regulados de maneira precisa, mediante normas de hierarquia legal, que estabeleçam, ademais, as responsabilidades administrativas e penais daqueles integrantes das forças de segurança que atuem violando o marco jurídico estabelecido para estes efeitos. O pessoal das forças de segurança deve, por outro lado, receber formação específica e contínua a respeito da forma como devem ser realizados estes procedimentos, uma vez que os Estados Membros devem atualizar, de forma permanente, o equipamento e os recursos técnicos disponíveis, de forma tal que permitam a realização deste tipo de inspeção da maneira menos invasiva possível.

172. Em todo caso, e como critérios gerais, as normas internas dos Estados Membros devem limitar a inspeção pessoal exclusivamente àquelas situações em que seja estritamente necessária a sua execução, em função do cumprimento das medidas de resguardo para garantir a segurança de qualquer pessoa envolvida em um procedimento policial. O pessoal encarregado de executar o exame deverá tomar as medidas necessárias para evitar qualquer tipo de situação que possa violar o direito à intimidade ou à dignidade da pessoa submetida ao procedimento de inspeção. Uma pessoa deverá ser sempre examinada por um agente estatal do mesmo sexo. Caso o pessoal policial conte com motivos fundados para sustentar que, por razões de segurança, deve ser necessário desnudar uma pessoa para o exame corporal, deverá solicitar, de forma prévia a ordem judicial correspondente e executá-la na presença de um profissional de saúde.

173. Quanto à inspeção de embalagens, sacos e malas, ou similares que uma pessoa traga consigo, assim como a inspeção a respeito de diferentes meios de transporte individual ou coletivo, as normas internas dos Estados devem estabelecer procedimentos claros e regulares, que evitem qualquer forma de abuso ou tratamento discriminatório por parte dos agentes de autoridade encarregados de realizá-los. Nestes casos, a inspeção dos objetos que as pessoas trazem consigo, deve ser realizada preferencialmente de modo privado, tendo o máximo cuidado para não afetar a dignidade, o decoro nem a privacidade das mesmas. Estes procedimentos devem evitar, por sua vez, qualquer forma de atos de corrupção, pelo que devem ser de amplo conhecimento por parte das pessoas envolvidas nos mesmos, como forma de garantir a transparência e a legalidade das atuações das autoridades competentes. Em todos os casos, devem ser colocados à disposição das pessoas que foram objeto destas formas de inspeção, procedimentos rápidos e simples os quais permitam reclamações a respeito de qualquer situação que pode constituir uma irregularidade ou um caso de abuso de autoridade.

174. Como reiterado neste relatório, os Estados Membros, na execução das ações compreendidas nas políticas públicas sobre segurança cidadã, que tem como objetivo prevenir e, se for o caso reprimir licitamente os atos violentos ou criminosos, podem dispor de medidas que impliquem em restrições ou limitações ao exercício de alguns direitos humanos, sempre a partir do critério estabelecido pela Corte, enquanto que tais restrições ou limitações devem responder exclusivamente às "justas exigências de uma sociedade democrática, que leve em consideração o equilíbrio entre os distintos interesses em jogo e a necessidade de preservar o objetivo e finalidade da Convenção"²³⁰. Do mesmo modo, e como já mencionado neste relatório, também citando os parâmetros estabelecidos pela Corte nesta matéria, qualquer restrição ou limitação ao exercício de um direito deve ser estabelecida por lei, em sentido formal e em sentido material²³¹. No caso da inviolabilidade da correspondência, ou das comunicações em um sentido amplo, a Corte tem

²³⁰ Corte I.D.H., *A Colegiatura Obrigatória de Jornalistas* (arts. 13 e 29 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-5/85 de 13 de novembro de 1985, Série A No. 5, parágrafos 66 e 67. Tradução livre do espanhol original.

²³¹ Corte I.D.H., *A Expressão "Leis" no Artigo 30 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Opinião Consultiva OC-6/86 de 9 de maio de 1986, Série A No. 6, parágrafo 38.

sustentado que o âmbito da privacidade caracteriza-se por estar isento e imune às invasões, ou agressões abusivas ou arbitrárias, por parte de terceiros ou da autoridade pública. Ainda que as conversas telefônicas não se encontrem expressamente previstas no artigo 11 da Convenção, trata-se de uma forma de comunicação que, como a correspondência, encontra-se incluída dentro do âmbito de proteção do direito à vida privada²³². A Corte também tem assinalado a respeito que, o artigo 11 da Convenção proíbe toda ingerência arbitrária ou abusiva na vida privada das pessoas, enunciando diversos âmbitos da mesma como a vida privada de suas famílias, seus domicílios ou suas correspondências.

175. Sem prejuízo disto, a Comissão entende ser razoável que os Estados possam editar normas internas que, em determinadas circunstâncias excepcionais, e levando em conta os parâmetros já assinalados, limitem ou restrinjam o exercício deste direito. Neste sentido, e especificamente no que diz respeito às ações das autoridades públicas para prevenir e perseguir atos delituosos, em especial aqueles vinculados à criminalidade organizada ou complexa, a possibilidade de intervir nas comunicações resulta, em muitas ocasiões, em uma ferramenta essencial para que as investigações policiais ou judiciais tenham um resultado exitoso. O atual desenvolvimento global das comunicações, e o acesso às mesmas por parte das organizações criminais, obriga os Estados a atualizar permanentemente seus recursos tecnológicos para cumprir adequadamente com o seu dever de garantia em relação aos direitos humanos comprometidos no campo da segurança cidadã. Não obstante, e para os efeitos de impedir restrições ou limitações que violem as obrigações assumidas pelos Estados no marco do Direito Internacional dos Direitos Humanos, estas devem ser estabelecidas respeitando determinados critérios. Em primeiro lugar, devem estar justificadas pela necessidade de proteger os direitos humanos de terceiros e pelo interesse geral em uma sociedade democrática; em segundo lugar, e como já mencionado reiteradamente, devem ser estabelecidas mediante lei, em sentido formal e material; e, em terceiro lugar, devem estar submetidas, de forma permanente, à decisão do juiz competente, quanto à instalação, manutenção e revogação da medida.

176. As intervenções das forças de segurança estatais no hemisfério violaram, em múltiplas ocasiões, o direito à inviolabilidade do domicílio, especialmente nos setores da população mais desfavorecidos do ponto de vista social ou econômico, ou submetidos historicamente a tratamento discriminatório devido a sua origem étnica ou racial. Referindo-se ao efeito das buscas ou invasões ilegais a respeito do direito à inviolabilidade do domicílio, a Comissão ressaltou que

este direito, ademais de operar como uma garantia do direito à privacidade, é uma garantia do devido processo, assim, estabelece um limite legal à coleta de prova incriminadora de um indivíduo acusado de um delito. Para o caso em que se realize a invasão de um domicílio descumprindo os procedimentos constitucionais apropriados, tal garantia impede que a prova obtida seja valorada em uma decisão judicial posterior. Deste modo, na prática, opera como uma regra de exclusão da evidência obtida ilegalmente²³³.

Em consequência, a Comissão estima que é um dever dos Estados Membros, não somente ditar as disposições de direito interno que regulem com clareza os limites do agir das forças policiais nesta matéria, mas sim capacitar adequadamente a seus integrantes, para os efeitos de dotá-los dos conhecimentos e das ferramentas operacionais necessárias para desenvolver procedimentos de investigação e controle dos atos violentos e criminosos, sem afetar ilicitamente o âmbito de

²³² Corte I.D.H., *Caso Santander Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentença de 26 de janeiro de 2009, Série C, No. 193, parágrafo 55.

²³³ CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, 2006, parágrafo 97.

intimidade e segurança pessoal e familiar dos indivíduos, constituído pelo espaço definido como morada ou domicílio.

177. Não obstante, a garantia da inviolabilidade do domicílio e dos papéis privados é observada quando existe uma ordem de busca fundada, emanada de uma autoridade judiciária competente, onde estejam estabelecidas as razões da medida adotada, e conste o local a ser buscado e as coisas que serão objeto de sequestro. A jurisprudência da Corte Interamericana complementa-se com a identificação de outros elementos essenciais, que permitem determinar a licitude de uma medida que limite ou restrinja o exercício deste direito. Nesse sentido, o Tribunal expressou que

O direito à vida privada não é um direito absoluto e, portanto, pode ser restringido pelos Estados sempre que as ingerências não sejam abusivas ou arbitrárias; por isto, as mesmas devem estar previstas em lei, perseguir um fim legítimo e cumprir com os requisitos de idoneidade, necessidade e proporcionalidade, isto é, devem ser necessárias em uma sociedade democrática²³⁴.

Estes critérios devem ser adotados como parâmetros mínimos que devem ser respeitados pelos Estados Membros no momento de disciplinar o marco jurídico interno e ordenar as operações policiais necessárias para desenvolver os planos e programas contidos em suas políticas sobre segurança cidadã, com o objetivo de garantir e proteger adequadamente os direitos humanos diretamente comprometidos perante situações de violência ou atos criminosos.

178. A Comissão, compartilhando do critério do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sublinha expressamente que a prática de buscas ou inspeções domiciliares por ordem de autoridades administrativas é absolutamente incompatível com o ordenamento jurídico internacional em matéria de direitos humanos, já que a regra nestes casos é a ordem emitida pela autoridade judicial competente. Excepcionalmente, e “em conformidade com o disposto no artigo 17 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e do artigo 11 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no terreno penal, a irrupção das autoridades em um recinto resguardado pela inviolabilidade de domicílio somente pode ocorrer sem mandado judicial quando no local há uma situação de flagrante ou é iminente a consumação de uma conduta punível. Caso não estejam presentes quaisquer destas duas hipóteses, a invasão extrajudicial constitui uma das ingerências arbitrárias proibidas por ambos instrumentos”²³⁵.

179. É necessário que as normas internas dos Estados Membros estabeleçam claramente a diferença entre os conceitos de invasão com fins de apreensão e invasão com fins de registro ou busca. Seguindo o já mencionado pronunciamento da OACNUDH, pode-se distinguir, do ponto de vista jurídico, a invasão com fins de detenção ou apreensão, (para o que nem sempre se requer ordem judicial, já que, pode se tratar, por exemplo, de uma situação de flagrância) que é aquela que “busca privar da liberdade a pessoas contra as quais há uma ordem de captura, ou a pessoas que adentraram ao recinto domiciliar enquanto eram perseguidas pelos agentes da

²³⁴ Corte I.D.H., *Caso Santander Tristán Donoso Vs. Panamá*. Sentença de 26 de janeiro de 2009, Série C, No. 193, parágrafo 53. Tradução livre do espanhol original.

²³⁵ Nações Unidas, Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos na Colômbia: "Prevenção e luta contra o terrorismo: os limites da atividade antiterrorista do Estado". Pronunciamento do Diretor do Escritório da OACNUDH na Colômbia, Sr. Amerigo Incalcaterra, de 27 de julho de 2004. Disponível em <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=44&cat=24>. Ver também Folheto Informativo No. 32 “Os Direitos Humanos, o terrorismo e a luta contra o terrorismo”, escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, página 49. Tradução livre do espanhol original.

autoridade após serem surpreendidos cometendo uma infração penal, ou a pessoas que estão cometendo um ato punível no interior deste recinto”²³⁶. Por sua parte, a invasão com fins de inspeção ou busca (para o qual em todos os casos se requer ordem judicial no marco de um processo de investigação de atos delituosos) busca examinar o domicílio ou morada com o objetivo de encontrar objetos com relevância penal que possam ser encontrados neste lugar²³⁷.

180. Em conclusão, para a Comissão, na mesma linha argumentativa assumida nos parágrafos anteriores, de acordo com os parâmetros internacionais, no marco das medidas que podem dispor os Estados Membros para prevenir, e, se for o caso, reprimir licitamente os atos criminosos, somente se pode proceder a uma medida de invasão sem prévia ordem judicial nas seguintes circunstâncias: "(1) Para privar de liberdade o criminoso surpreendido no momento em que cometa a conduta punível (ou surpreendido e identificado ou individualizado em mencionado momento) que vendo-se perseguido pelos agentes da autoridade, busca refúgio em domicílio próprio ou alheio; (2) Para impedir que um delito siga sendo executado em lugar não aberto ao público. Desde logo, não é contrário aos pactos internacionais o fato de que em certos casos de exceção, previstos taxativamente na lei policial, sejam efetuadas invasões sem ordem judicial por razões de imperiosa necessidade alheias à obrigatoriedade penal (por exemplo, para extinguir em certa casa um incêndio, ou para remediar uma inundação em suas habitações)"²³⁸. Estes critérios necessariamente devem ser incorporados de modo claro e preciso nas normas internas dos Estados Membros para os efeitos de que o pessoal das forças de segurança conte com um marco de atuação definido que contribua a evitar procedimentos irregulares que redundem em violações ao direito à intimidade e à privacidade, especificamente em sua dimensão relativa à inviolabilidade do domicílio²³⁹.

181. A Comissão assinala expressamente que naquelas circunstâncias excepcionais identificadas anteriormente, em que se considera procedente uma medida de invasão ou busca sem ordem prévia da autoridade judicial, os agentes das forças de segurança a cargo dos procedimentos devem comunicar, de imediato, a realização da mesma ao juiz competente. De modo complementar, considera-se imprescindível que as normas que regulam a atuação policial nos Estados Membros incorporem os mecanismos disciplinares e as sanções administrativas correspondentes, naqueles casos em que os funcionários policiais atuantes executaram este tipo de medidas com abuso ou

²³⁶ *Idem*.

²³⁷ *Idem*.

²³⁸ *Idem*.

²³⁹ Os critérios adotados pela OACNUDH são formulados de maneira similar pela doutrina regional moderna. Neste sentido, baseia-se em que: "Teremos que partir (...) de alguns pressupostos fundamentais. Em primeiro lugar, daquele segundo o qual os direitos fundamentais não são absolutos e, portanto, podem ceder diante de bens ou valores constitucionalmente protegidos. Em segundo lugar, que ao partir de que todo ordenamento jurídico é um sistema extremamente concatenado, deve-se abordar sua interpretação a partir de uma perspectiva prática (...). Finalmente, à raiz da teoria dos limites inerentes aos direitos fundamentais, é possível aceitar que, em situações excepcionais, alguns direitos podem ceder: ora para proteger ou preservar não apenas outros direitos constitucionais, mas também outros bens constitucionalmente protegidos. A ninguém escapa que existem situações especiais que envolvem razões de caráter humanitário, onde está em jogo a vida ou a integridade das pessoas, incêndios, acidentes domésticos, etc., que habilitam ou, mais ainda, obrigam as autoridades a ingressar para prestar-lhes socorro. A estas circunstâncias excepcionais, mas cotidianas, somam-se aquelas sustentadas em razões de necessidade e urgência implantadas nos casos de flagrância. Observe-se o caso mais claro no qual se esteja na presença de um delito que está sendo cometido no próprio lar; violência doméstica; delitos sexuais, etc., ou a quem, perseguido como efeito do delito se introduz em seu lar, de onde é possível evadir-se caso não se atue de modo imediato. Sem dúvida, nestes casos entram em colisão os direitos do acusado, mas também os da vítima, que igualmente são objeto de proteção constitucional". Perciballe, Ricardo, *Sistema de garantias constitucionais*, Montevidéu, 2006, páginas 202 a 205. Tradução livre do Espanhol original.

desvio de poder, sem prejuízo das consequências penais que tal conduta possa acarretar para os responsáveis.

F. Direito à liberdade de expressão

182. O direito à liberdade de expressão encontra-se reconhecido no artigo IV da Declaração Americana e no artigo 13 da Convenção Americana:

Declaração Americana - Artigo IV. Toda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio.

Convenção Americana, artigo 13 - 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel da imprensa, de frequências radioelétricas, ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões. 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ao crime ou à violência.

Além disso, o direito à liberdade de expressão também está consagrado no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos²⁴⁰; no artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos²⁴¹; e no artigo 13 da Convenção sobre os Direitos da Criança²⁴².

²⁴⁰ " Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras".

²⁴¹ 1. " Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões. 2. Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e idéias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha. 3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias: a) Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem; b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moral públicas".

²⁴² "1. A criança terá direito à liberdade de expressão. Esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e idéias de todo tipo, independentemente de fronteiras, de forma oral, escrita ou impressa, por meio das artes ou por qualquer outro meio escolhido pela criança. 2. O exercício de tal direito poderá estar sujeito a determinadas restrições, que serão unicamente as previstas pela lei e consideradas necessárias: a) para o respeito dos direitos ou da reputação dos demais, ou; b) para a proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger a saúde e a moral públicas".

183. A política pública sobre segurança cidadã caracterizada neste relatório requer, tanto na fase de elaboração, como na de implementação e, em especial, na de avaliação, da produção, sistematização e difusão de informação qualificada por parte das autoridades estatais. Sem um adequado acesso à informação por parte das pessoas, das organizações sociais, da academia e dos meios de comunicação, é impossível firmar as bases para a construção de um novo modelo de política de segurança cidadã, basicamente democrático e desenvolvido fundamentalmente com o objetivo de proteger e garantir os direitos humanos de toda a população. A ausência de indicadores confiáveis, construídos a partir de elementos técnicos, amplamente difundidos e de fácil compreensão para os diferentes setores da sociedade, gera as condições para a manipulação da opinião pública. Isto se pode verificar tanto por parte de setores do governo, que ocultam ou distorcem informação essencial sobre aspectos relevantes relacionados com a segurança cidadã, como por parte de grupos de interesse político ou correntes de opinião, que aproveitam os vazios de informação objetiva para incrementar a sensação de insegurança da população e, assim, promovem modelos repressivos que somente favorecem a intolerância, a estigmatização e, com elas, o aumento da exclusão e a desintegração das sociedades da região. A produção e difusão de informação confiável sobre assuntos relativos à política de segurança cidadã constitui uma obrigação positiva do Estado para a proteção e garantia dos direitos humanos especialmente comprometidos nesta matéria.

184. A Comissão destaca especialmente que, sem acesso à informação de qualidade, não é possível favorecer os espaços para a participação cidadã, e com isso, avançar na consolidação da democracia. Esta afirmação, ainda que seja de total aplicação à totalidade dos temas que tem a ver com a qualidade de vida das pessoas que vivem na região e com a permanente construção de níveis mais desenvolvidos de cidadania democrática, tem especial significado com respeito aos problemas vinculados à violência e à criminalidade, devido à sua crescente incidência na agenda pública dos países do hemisfério. Como já expressado pela Comissão, isto obriga os Estados Partes a “(...) garantir o direito efetivo de acesso à informação em poder do Estado, com o fim de promover a transparência na gestão pública e afiançar a democracia”²⁴³. Entre outros temas que requerem especial atenção quanto à produção e difusão de informação oportuna e confiável, encontram-se os procedimentos de elaboração dos orçamentos nacionais relativos à política pública de segurança cidadã.

185. As autoridades estatais tem o dever de informar, com transparência, de forma permanente, acerca dos indicadores adotados para designar os recursos às diferentes instituições públicas, com competência na política sobre segurança cidadã. De forma complementar, devem ser tornados públicos os indicadores de gestão, que permitem determinar se o gasto e o investimento em matéria de segurança cidadã é realizado de acordo com os objetivos determinados, e por sua vez, quais são os mecanismos disponíveis para estabelecer ajustes ou correções frente aos problemas de execução que se verificam em função desses mesmos indicadores. Ainda naqueles temas pontuais, onde excepcionalmente, e para garantir a eficácia das intervenções do Estado na prevenção e no controle da violência e da criminalidade, não seja possível fazer público certo tipo de informação em determinado momento, devem ser estabelecidos os mecanismos de controle parlamentar da gestão destas rúbricas orçamentárias, uma vez que sejam regulados os procedimentos judiciais que oportunamente permitirão a um juiz decidir, em definitivo, a respeito de se deve ser mantida ou não

²⁴³ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos na Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 4 rev. 2, 29 de dezembro de 2003, Capítulo VI, parágrafo 489, subparágrafo 6. Sobre o ponto, ver também o Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Expressão, Conselho de DDHH, A/HRC/11/4, de 30 de abril de 2009, parágrafos 59 e 60 sobre desregulação e “máxima divulgação”. Adicionalmente, ver Relatório do Relator Especial, para o tema de difamação, Conselho de DDHH, A/HRC/7/14, de 28 de fevereiro de 2008, parágrafo 79. Tradução livre do espanhol original.

a classificação como reservada dessa informação²⁴⁴. O anterior deve ser analisado no contexto do princípio geral já proclamado em oportunidades anteriores pela Comissão, quanto a que "(...) devido à necessidade de promover uma maior transparência dos atos do governo como base para o fortalecimento da instituição democrática, as limitações aos arquivos em poder do Estado devem ser excepcionais e interpretadas restritivamente"²⁴⁵.

186. A produção e difusão de informação, por parte das autoridades públicas, devem atender especialmente, à situação daqueles setores da população mais vulneráveis no que diz respeito à prevenção da violência. Deve alcançar de maneira prioritária a situação das mulheres, da população afrodescendente e indígena, às pessoas migrantes e às crianças e adolescentes. Neste último caso, a Comissão concorda que os Estados devem

melhorar seus sistemas de reunião de dados e informação a fim de detectar subgrupos vulneráveis, informar a polícia e elaborar programas em todos os níveis, e fazer um seguimento dos progressos, com o objetivo de prevenir a violência contra as crianças. (Construir) (...) indicadores nacionais baseados em normas internacionalmente acordadas e garantir que sejam compilados, analisados e difundidos os dados a fim de comprovar os progressos a longo prazo. (Elaborar) (...)um programa nacional de pesquisas sobre a violência contra as crianças nas proximidades nas quais essa violência é produzida (...) ²⁴⁶.

187. Por outro lado, as autoridades estatais devem produzir informação de qualidade para os efeitos de planejar adequadamente as diferentes operações das forças policiais, de maneira a favorecer as ações de tipo preventivo frente às de tipo repressivo, ao mesmo tempo que cria as condições para um aproveitamento mais racional e equilibrado dos recursos humanos e materiais. A elaboração e manutenção atualizada de indicadores confiáveis sobre os diferentes fatores facilitadores de fatos violentos ou criminosos constitui uma ferramenta insubstituível para a implementação de um adequado processo de planejamento estratégico, peça chave de qualquer política pública. Neste sentido, a Comissão entende que

A polícia, para a realização adequada de seu trabalho, deve contar com informação adequada, que lhe permita uma melhor definição de prioridades e focalização de suas intervenções, assim como para servir como referentes objetivos para a avaliação dos resultados de suas ações. Por isto, os corpos de

²⁴⁴ CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, 2006, parágrafo 91. " O artigo 13.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos determina as circunstâncias em que os Estados podem denegar o acesso público a informação sensível e cumprir, não obstante isso, suas obrigações segundo o direito internacional. A esse respeito, a Convenção estabelece que as restrições devem ser expressamente definidas em lei e devem ser "necessárias para assegurar : a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral pública". Desse princípio decorre que as exceções devem ser estabelecidas na legislação, que deverá ser cuidadosamente redigida e amplamente divulgada, bem como aprovada por mecanismos formais estabelecidos nos sistemas jurídicos. A Corte Interamericana decidiu em 1985 que as limitações aos direitos dispostas no artigo 13 "devem ser estabelecidas levando em conta certos requisitos de forma que dizem respeito aos meios pelos quais se manifestam e condições de mérito representadas pela legitimidade dos fins que, com essas restrições, se pretende alcançar".

²⁴⁵ CIDH, *Relatório Anual 2004*, Capítulo V, parágrafo 303. Tradução livre do espanhol original.

²⁴⁶ Nações Unidas, "Relatório do especialista independente para o estudo da violência contra as crianças, Paulo Sérgio Pinheiro", Assembléia Geral, Sexagésimo primeiro período de sessões, Tema 62 do programa provisório, Promoção e proteção dos direitos das crianças, 29 de agosto de 2006, A/61/299, parágrafo 107. Tradução livre do espanhol original.

polícia devem garantir, no âmbito do que lhes seja próprio, a existência de informação suficiente, confiável, verificável, comparável e auditável. Para tanto, é necessário que as forças de polícia desenvolvam ações de fomento e confiança com a população, simplificação de trâmites e procedimentos, assim como campanhas para fortalecer a consciência cidadã sobre a importância da denúncia dos fatos criminosos. Os corpos de polícia devem estar devidamente capacitados e dotados de recursos para a coleta, processamento, sistematização, uso profissional e difusão das estatísticas sobre a criminalidade e dos resultados de suas intervenções. As polícias devem cooperar com os observatórios de violência públicos e privados que centralizam informações de distintas fontes e, ao mesmo tempo, se beneficiar de seus resultados. A formação dos membros dos corpos de polícia deve contemplar pedagogias que promovam especificamente a sistematização e a avaliação da experiência policial na produção e usos da informação²⁴⁷.

188. O funcionamento de observatórios sobre violência e criminalidade na região tem sido uma experiência relevante para promover as ações que favoreçam os Estados Membros para proteger e garantir o direito a buscar, receber e difundir informações de qualidade sobre assuntos relacionados com a segurança cidadã. Este tipo de instrumento permite recolher informações confiáveis, classificá-las, analisá-las, construir indicadores objetivos, realizar medições e comparações com a situação revelada em outras zonas ou regiões de cada país ou em diferentes países, e medir o impacto das políticas públicas para prevenir e controlar a violência e a criminalidade. Do mesmo modo, o funcionamento dos observatórios permite identificar e dar seguimento aos programas ou projetos que são realizados por diferentes organizações não-governamentais, comunitárias ou sociais, dirigidos a prevenir as situações de violência e criminalidade em diferentes países da região, comparar seus resultados e reproduzir experiências positivas de trabalho. Porém, para a Comissão, o principal papel dos observatórios, que podem funcionar em âmbito público; privado ou através de mecanismos mistos ou associativos, consiste em contribuir para identificar o nível real de ameaça aos direitos humanos comprometidos frente a situações de violência ou atos delitivos. A produção e difusão de informações confiáveis permite identificar, com precisão, os níveis de insegurança objetiva e de insegurança subjetiva na sociedade, o que permite abordá-las adequadamente e evitar que o temor seja difundido de maneira irresponsável ou intencional. Os meios massivos de comunicação de propriedade pública ou privada tem, no juízo da Comissão, a enorme responsabilidade de difundir, de modo responsável, objetivo e amplo, este tipo de informação.

189. A Comissão manifestou-se em reiteradas oportunidades a respeito da ação de *habeas data*, extremo que adquire especial relevância ao se analisar o impacto das medidas que os Estados da região podem adotar a respeito do direito à liberdade de informação, no marco de sua política sobre segurança cidadã. Neste sentido, a Comissão tem diferenciado os conceitos de “acesso à informação” e de “*habeas data*”:

O conceito de “acesso à informação” muitas vezes se confunde com o conceito de “*habeas data*”. A CIDH tem entendido que “acesso à informação” refere-se à informação em poder do Estado que deve ser pública. Uma ação de *habeas data* diz respeito ao direito de toda pessoa a acessar a informação sobre si própria e a modificar, anular ou retificar esta informação quando seja necessário (...) toda pessoa tem o direito de conhecer a informação de inteligência que tenha sido

²⁴⁷ "50 Recomendações sobre a Polícia que a América Latina e o Caribe necessitam: uma contribuição da coalizão de Organizações da Sociedade Civil", documento apresentado nas Consultas Sub-Regionais realizadas durante o processo de preparação deste relatório, Princípio No. 26. Tradução livre do espanhol original.

recolhida a seu respeito, inclusive, e sobretudo, quando não existe um processo penal baseado nesta informação²⁴⁸.

Em todo caso, as medidas legítimas que os Estados Membros adotem para prevenir e reprimir licitamente os atos violentos e criminosos não devem vulnerar o direito de uma pessoa a conhecer, mediante uma ação rápida e eficaz, a informação que as autoridades competentes possuem sobre ela.

G. Liberdade de reunião e associação

190. A liberdade de reunião encontra-se consagrada nos artigos XXI da Declaração Americana e 15 da Convenção Americana:

Declaração Americana – Artigo XXI: Toda pessoa tem o direito de se reunir pacificamente com outras, em manifestação pública, ou em assembléia transitória, em relação com seus interesses comuns, de qualquer natureza que sejam.

Convenção Americana - Artigo 15: É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde, ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

Este direito também está reconhecido no artigo 20.1 da Declaração Universal²⁴⁹; e no artigo 21 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos²⁵⁰.

191. Com respeito à liberdade de associação, o Sistema Interamericano reconhece esse direito nos artigos XXII da Declaração Americana e 16 da Convenção Americana:

Declaração Americana - Artículo XXII: Toda pessoa tem o direito de se associar com outras a fim de promover, exercer e proteger os seus interesses legítimos, de ordem política, econômica, religiosa, social, cultural, profissional, sindical, ou de qualquer outra natureza.

Convenção Americana - Artigo 16(1)”. Todas as pessoas tem o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza. (2). O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da

²⁴⁸ CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, 2006, parágrafos 88 e 89. A Comissão também definiu as características da ação de *habeas data* como “(...)1) o direito de cada pessoa de não ser perturbado em sua privacidade; 2) o direito de toda pessoa de ter acesso à informação sobre si mesma em bancos de dados públicos e privados para modificar, anular ou retificar informação sobre sua pessoa, quando se trate de dados sensíveis, falsos, tendenciosos ou discriminatórios; e 3) o direito das pessoas de utilizar a ação de *habeas data* como mecanismo de fiscalização.

²⁴⁹ “Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”.

²⁵⁰ “O direito de reunião pacífica é reconhecido. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições impostas em conformidade com a lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e as liberdades de outrem”.

segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. (3). O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia”.

Adicionalmente, o direito de associação está contemplado no artigo 20 da Declaração Universal²⁵¹; no artigo 22 do Pacto de Direitos Civis e Políticos²⁵²; no artigo 15 da Convenção sobre os Direitos da Criança e no artigo 4 da Convenção de Belém do Pará²⁵³.

192. A Comissão entende ser necessário se pronunciar sobre as responsabilidades dos Estados Membros com respeito à garantia e à proteção dos direitos de associação e reuniões pacíficas, em princípio a partir das linhas de ação contidas nas medidas legislativas e nas práticas e procedimentos das instituições que integram seus sistemas de segurança cidadã, dirigidas a prevenir e controlar a violência social. No caso dos direitos de reunião e associação, podem ser identificadas claramente obrigações de tipo negativo e obrigações de tipo positivo a cargo do Estado. A Comissão indicou que

(...) a proteção do direito de reunião comporta não apenas a obrigação do Estado de não interferir em seu exercício, mas sim a obrigação de adotar, em certas circunstâncias, medidas positivas para assegurá-lo, por exemplo, protegendo os participantes de uma manifestação contra violência física por parte de pessoas que possam sustentar opiniões opostas²⁵⁴.

Historicamente na região, a falta de um devido cumprimento de ambas as classes de obrigações tem derivado em fatos de violência generalizada nos quais, não somente se afeta seriamente o exercício do direito de reunião, mas também se vulneram os direitos à vida, à integridade física, à liberdade e à segurança pessoal.

193. As instituições competentes do Estado tem o dever de elaborar planos e procedimentos operacionais para facilitar o exercício do direito de reunião. Isso envolve desde a reorganização do trânsito de pedestres e veículos em determinada área, até o acompanhamento das pessoas que participam da reunião ou manifestação, para garantir sua segurança e facilitar a realização das atividades que motivaram a convocação. No mesmo sentido, as forças policiais requerem contar com normas de atuação definidas e com o treinamento profissional necessário para atuar em situações que envolvem grandes concentrações de pessoas, para gerar as condições para

²⁵¹ "1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação".

²⁵² "1. Toda e qualquer pessoa tem direito de se associar livremente com outras, incluindo o direito de constituir sindicatos e de a eles aderir para a proteção dos seus interesses. 2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública e para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades de outrem. O presente artigo não impede de submeter a restrições legais o exercício deste direito por parte de membros das forças armadas e da polícia. 3. Nenhuma disposição do presente artigo permite aos Estados Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho respeitante à liberdade sindical e à proteção do direito sindical tomar medidas legislativas que atentem -- ou aplicar a lei de modo a atentar -- contra as garantias previstas na dita Convenção".

²⁵³ "Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: (...) h. direito de livre associação".

²⁵⁴ CIDH, *Relatório Anual 2007*, Capítulo IV, parágrafo 259. Tradução livre do espanhol original.

que estes eventos possam se desenvolver no marco das normas estabelecidas e sem afetar o exercício de outros direitos humanos. O Estado tem a obrigação de proporcionar a suas forças policiais equipamentos e recursos de comunicação, veículos, meios de defesa pessoal e dissuasão não-letais adequados para intervir nestas circunstâncias. As forças policiais devem receber o treinamento e as ordens precisas para atuar com a certeza de que sua obrigação é proteger os participantes em uma reunião pública ou em uma manifestação ou concentração, na medida que estes exercem um direito. A Comissão assinalou em determinada oportunidade que

a função legítima dos corpos de segurança é proteger os manifestantes pacíficos e garantir a segurança pública atuando com completa imparcialidade em relação a todos os cidadãos (...), sem importar sua afiliação política ou o conteúdo de suas manifestações. (...) No direito internacional e na própria Constituição Nacional, a atuação dos corpos de segurança nos sistemas democráticos deve responder exclusivamente aos interesses da sociedade em seu conjunto, não a determinadas parcialidades políticas. Isto é, a polícia, no exercício de suas funções públicas, não deve proteger partidos ou movimentos políticos, por mais massivos que sejam, de outros similares que os confrontam ou interpelam²⁵⁵.

194. De modo complementar, faz-se necessário advertir que as forças policiais devem adotar todas as previsões necessárias para prevenir situações de violência derivadas do exercício abusivo ou ilícito do direito de reunião. Em princípio, o reconhecimento do direito de reunião parte do princípio de que este deve ser exercido de forma pacífica, isto é, sem afetar o exercício dos direitos humanos de outras pessoas ou grupos de pessoas que convivem em uma mesma sociedade. A Comissão referiu-se a este ponto ao analisar um caso concreto em que “observou que o nível das agressões e violência desatadas pelos manifestantes em distintos pontos da cidade, em ameaça aberta contra a segurança pública, somada à falta de intervenção do corpo policial, provocaram um sentimento de desamparo na sociedade (...). A CIDH considera que as omissões do Estado no controle da ordem pública constituem um claro descumprimento de seu dever de proteção das pessoas sob sua jurisdição”²⁵⁶. Neste caso, a Comissão especificamente avaliou positivamente a destituição do diretor das forças policiais “como consequência da falta de intervenção policial no controle das manifestações violentas”²⁵⁷.

195. Na dinâmica própria do funcionamento de uma sociedade democrática, o Estado deve desenvolver uma permanente tarefa de ponderação entre direitos e interesses legítimos muitas vezes enfrentados ou contrapostos. Como já foi reiteradamente assinalado neste relatório, o exercício de determinados direitos humanos pode ser regulado ou limitado por parte do Estado em certas circunstâncias, e sempre a partir do respeito aos parâmetros estabelecidos no marco do Sistema Interamericano. Como já foi sustentado pela Comissão

(...) além das regulamentações estabelecidas por lei, o Estado pode impor limitações razoáveis às manifestações, com o fim de assegurar o desenvolvimento pacífico das mesmas, assim como dispersar aquelas que se tornam violentas ou obstrutivas, sempre que tais limites se encontrem regidos pelos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade (...) A Comissão reitera que os direitos de reunião e manifestação pacífica encontram-se protegidos pela

²⁵⁵ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos na Venezuela*, parágrafos 301 e 302. Tradução livre do espanhol original.

²⁵⁶ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala*, parágrafo 104. Tradução livre do espanhol original.

²⁵⁷ *Idem*.

Convenção Americana e, portanto, toda medida adotada pelo Estado que possa restringir o exercício de tais direitos deve não somente estar estabelecida previamente em uma lei, mas ademais ser estritamente necessária quando as circunstâncias o justificarem, e em todo caso ser proporcional ao fim que se pretende alcançar²⁵⁸.

De acordo com critérios elaborados pela doutrina especializada na região, é aceito que os direitos humanos suportem certos limites a seu exercício, sempre e quando para isto existam uma série de condições e circunstâncias que são inerentes a um Estado Democrático de Direito. Neste sentido, assinala-se que a interpretação destas limitações deve ser objetiva, entendendo-se por este conceito toda aquela limitação que "correlacione a liberdade pessoal com a igualdade, com a solidariedade, com o bem comum (...)". Tais limitações "não podem exceder a margem do razoável, isto é, não podem desconhecer, não podem destruir ou alterar o direito limitado"²⁵⁹.

196. A Comissão pronunciou-se sobre as limitações ao exercício do direito de reunião, estritamente necessárias para garantir o interesse geral e o funcionamento de uma sociedade democrática. Neste sentido, sublinhou que

o artigo 15 da Convenção Americana protege o direito de reunião pacífica e sem armas e estabelece que tal exercício só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias em uma sociedade democrática no interesse da segurança, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades dos demais (...) A Comissão considera que os Estados podem regular o uso do espaço público fixando por exemplo requisitos de aviso prévio, mas tais regulações não podem comportar exigências excessivas que tornem inoperante o exercício do direito (...) Além disso, a Comissão observou que a detenção de participantes em manifestações pacíficas atenta contra a liberdade de reunião²⁶⁰.

A Comissão considera que os Estados devem estabelecer critérios claros, com a devida difusão para conhecimento da população, com respeito aos mecanismos de coordenação e comunicação entre as autoridades e as pessoas que participem em manifestações ou reuniões públicas, para os efeitos de oferecer maiores facilidades para o exercício do direito de reunião, e limitar o efeito que podem ter sobre o gozo dos direitos de outros integrantes da mesma comunidade, que igualmente merecem ser garantidos e protegidos pelo Estado²⁶¹.

²⁵⁸ CIDH, *Relatório Anual 2007*, Capítulo IV, Venezuela, parágrafos 260 e 268. Tradução livre do espanhol original.

²⁵⁹ Bidart Campos, Germán J. *Teoria Geral dos Direitos Humanos*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1991. Tradução livre do espanhol original.

²⁶⁰ CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, 2006, parágrafos 55 e 56.

²⁶¹ CIDH, *Relatório sobre a situação das Defensoras e Defensores de Direitos Humanos nas Américas*, 2006, parágrafo 58. A título de exemplo, a Comissão citou a posição do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, quanto a que "o requisito de que se notifique a polícia antes de realizar uma manifestação não é incompatível com o artigo 21 do PIDCP (direito de reunião). No entanto, a exigência de uma notificação prévia não deve transformar-se na exigência de uma permissão prévia concedida por um agente com faculdades ilimitadamente discricionárias, ou seja, não se pode impedir uma manifestação porque se considera que é provável que vá pôr em risco a paz, a segurança ou a ordem públicas, sem levar em conta se é possível prevenir o perigo à paz ou o risco de desordem mediante a alteração das condições originais da manifestação (hora, lugar etc.). As restrições às manifestações públicas somente podem ter por objetivo evitar ameaças sérias e iminentes, não bastando um risco eventual".

197. Com relação à efetiva proteção e garantia do direito de reunião no hemisfério, em sua relação específica à necessidade de compatibilizar seu exercício com as obrigações do Estado a respeito da prevenção de situações de violência e a manutenção das condições que tornem possíveis a convivência em uma sociedade democrática, a Comissão abordou o protesto social sob a perspectiva jurídico-penal. Este fenômeno, que em alguns âmbitos foi definido como a “criminalização do protesto social”, tem implicação direta sobre as obrigações internacionais dos Estados. A Comissão manifestou que

resulta em princípio inadmissível a penalização *per se* das demonstrações na via pública quando se realizam no marco do direito à liberdade de expressão e do direito de reunião. Em outras palavras: deve-se analisar se a utilização de sanções penais encontra justificativa sob o parâmetro da Corte Interamericana, que estabelece a necessidade de comprovar que mencionada limitação (a penalização) satisfaz um interesse público imperativo necessário para o funcionamento de uma sociedade democrática²⁶².

198. A Comissão reafirma que as autoridades estatais tem a obrigação de prevenir e, se for o caso, controlar qualquer forma de conduta violenta que viole os direitos de qualquer pessoa sob sua jurisdição. O direito de reunião, tal como foi definido no plano internacional e nos ordenamentos jurídicos internos de natureza constitucional nos países da região, tem como requisito identificador o de ser exercido de maneira pacífica e sem armas. A Comissão reconhece que em algumas ocasiões o exercício deste direito distorce a rotina de funcionamento cotidiano, especialmente nas grandes concentrações urbanas, e que, inclusive, pode chegar a gerar danos ou afetar o exercício de outros direitos que merecem a proteção e garantia estatal, como por exemplo, o direito à livre circulação. Contudo, este tipo de alterações são parte da mecânica de uma sociedade plural, onde convivem interesses diversos, muitas vezes contraditórios e que devem encontrar os espaços e canais mediante os quais se possa expressar. A Comissão assinalou, ademais, a relação entre o direito de reunião e a liberdade de expressão, ao afirmar que “(...) no momento de fazer um balanço sobre o direito de trânsito, por exemplo, e o direito de reunião, corresponde levar em conta que o direito à liberdade de expressão não é só mais um direito, mas sim, em qualquer caso, um dos primeiros e mais importantes fundamentos de toda a estrutura democrática: minar a liberdade de expressão afeta diretamente o nervo principal do sistema democrático”²⁶³.

199. Neste mesmo sentido, a Comissão também reconheceu que

os setores mais empobrecidos do nosso hemisfério confrontam políticas e ações discriminatórias; seu acesso à informação sobre o planejamento e execução de medidas que afetam suas vidas diariamente é incipiente e, em geral, os canais tradicionais de participação para fazer públicas suas denúncias se vêem muitas vezes cerceados. Ante este cenário, em muitos países do hemisfério, o protesto e a mobilização social tem sido ferramentas de petição à autoridade pública e

²⁶² CIDH, *Relatório Anual 2007*, Capítulo IV, parágrafo 266. A Comissão cita a jurisprudência da Corte Interamericana no *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai*. Sentença de 31 de agosto de 2004, Série C No. 111, parágrafos 96 a 98. Tradução livre do espanhol original.

²⁶³ CIDH, *Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão para 2005*, Capítulo V “As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e da liberdade de reunião”. Tradução livre do espanhol original.

também como canal de denúncias públicas sobre abusos ou violações aos direitos humanos²⁶⁴.

Neste cenário, sem dúvida complexo, os Estados Membros devem adotar as decisões pertinentes que favoreçam o normal equilíbrio entre o exercício dos diferentes direitos a serem protegidos e garantidos.

200. Adicionalmente, a Comissão indicou que

(...) o Estado pode impor limitações às manifestações a fim de assegurar o desenvolvimento pacífico das mesmas, assim como dispersar aquelas que se tornarem violentas ou obstrutivas, sempre que tais limites se encontrem regidos pelos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade (...) Por sua parte, o acionamento de agentes estatais não deve desincentivar o direito de reunião, mas sim protegê-lo, porque a desconcentração de uma manifestação deve se justificar no dever de proteção das pessoas. As operações de segurança que devem ser implementadas nestes contextos devem contemplar as medidas de desconcentração mais seguras e menos lesivas para os manifestantes(...). Como corolário desta fundamentação, a Comissão reitera que, ao dispor sobre os procedimentos para garantir o exercício dos direitos humanos comprometidos com a segurança cidadã frente a situações de violência social que podem ameaçá-los ou afetá-los, as autoridades devem manusear de maneira razoável e proporcional as diferentes respostas que os ordenamentos jurídicos internos oferecem, sempre levando em conta os parâmetros internacionalmente aceitos com respeito às obrigações de proteção e garantia dos direitos humanos. Ademais, é necessário avaliar se a imposição de sanções penais constitui o meio menos lesivo para restringir a liberdade de expressão praticada através do direito de reunião manifestado em uma demonstração na via pública ou em espaços públicos²⁶⁵.

201. A Comissão assinalou que os Estados devem assegurar medidas administrativas de controle, que garantam que o uso da força em manifestações públicas será excepcional e em circunstâncias estritamente necessárias, e que devem estabelecer medidas especiais de planejamento, prevenção e investigação a fim de determinar o possível uso abusivo da força neste tipo de situações. Neste sentido, a Comissão recomendou as seguintes medidas: a) a implementação de mecanismos para proibir de maneira efetiva o uso da força letal como recurso nas manifestações públicas; b) a implementação de sistemas de registro e controle de munições; c) a implementação de um sistema de registro das comunicações para verificar as ordens operacionais, seus responsáveis e executores; d) a promoção da identificação pessoal, através de meios visíveis, dos agentes policiais que participem das operações de controle da ordem pública; e) a promoção de espaços de comunicação e diálogo prévio às manifestações, e à atuação de funcionários ligados aos manifestantes, para coordenar o desenvolvimento das ações de manifestação e protesto e as operações de segurança pública evitando situações de conflito; f) a identificação de responsáveis políticos a cargo das operações de segurança nas marchas, em especial quando existam marchas programadas ou conflitos sociais prolongados, ou circunstâncias que possam prever potenciais riscos para os direitos dos manifestantes ou terceiros, com o fim de que estes funcionários estejam

²⁶⁴ CIDH, Relatório Anual da Relatoria para a Liberdade de Expressão para 2005, Capítulo V “As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e da liberdade de reunião”. Tradução livre do espanhol original.

²⁶⁵ CIDH, *Relatório Anual 2007*, Capítulo IV, parágrafos 260 e 261. Tradução livre do espanhol original.

encarregados de controlar a operação no terreno e fazer cumprir estritamente as normas sobre o uso da força e comportamento policial; g) o estabelecimento de um sistema de sanções administrativas para as forças policiais com instruções independentes e participação das vítimas de abusos ou atos de violência; h) adotar medidas para impedir que os mesmos funcionários policiais ou judiciais (juízes ou promotores de justiça) envolvidos diretamente nas operações estejam a cargo de investigar irregularidades ou abusos cometidos no curso das mesmas²⁶⁶.

202. As obrigações dos Estados Membros com relação aos direitos de associação e reunião em sua vinculação com a segurança cidadã, também devem ser consideradas com respeito a um aspecto tradicionalmente relegado na região: o exercício da liberdade sindical por parte dos funcionários e funcionárias que integram as forças policiais. A maioria das normas que regem a atividade dos corpos de segurança proíbem a constituição de sindicatos e consideram como falta grave ou gravíssima qualquer forma de associação com fins reivindicatórios profissionais. Nos últimos anos, em alguns países da região esta tendência começou, não sem dificuldades, a se reverter e hoje são desenvolvidos processos de adequação normativa e de regularização de práticas de ação sindical que tem como objetivo estabelecer um sistema de relações trabalhistas racional e adequado às normas internacionais sobre a matéria.

203. Em princípio as restrições ao direito de greve dos membros da Força Pública e o direito de constituir organizações sindicais, não viola o estabelecido no artigo 9 da Convenção Internacional do Trabalho No. 87²⁶⁷; o artigo 16 da Convenção Americana; o artigo 22 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos²⁶⁸; ou o artigo 8 do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais²⁶⁹. A Comissão entende que o tema deve ser abordado a partir de uma

²⁶⁶ CIDH, *Relatório sobre a situação dos defensores e defensores dos direitos humanos nas Américas*, parágrafo 68.

²⁶⁷ "1. A legislação nacional determinará o âmbito de aplicação às forças armadas e à polícia das garantias previstas na presente Convenção. 2. De acordo com os princípios estabelecidos pelo parágrafo 8 do artigo 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a ratificação desta Convenção por um Membro não deverá ser considerada como afetando qualquer lei, decisão, costumes ou acordos já existentes que concedam aos membros das forças armadas e da polícia garantias previstas na presente Convenção".

²⁶⁸ "1. Toda e qualquer pessoa tem direito de se associar livremente com outras, incluindo o direito de constituir sindicatos e de a eles aderir para a proteção dos seus interesses. 2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública e para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades de outrem. O presente artigo não impede de submeter a restrições legais o exercício deste direito por parte de membros das forças armadas e da polícia. 3. Nenhuma disposição do presente artigo permite aos Estados Partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho respeitante à liberdade sindical e à proteção do direito sindical tomar medidas legislativas que atentem -- ou aplicar a lei de modo a atentar -- contra as garantias previstas na dita Convenção".

²⁶⁹ "1. Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a garantir: a) O direito de toda a pessoa a fundar sindicatos e a filiar-se livremente sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização correspondente, para promover e proteger os seus interesses econômicos e sociais. Não poderão ser impostas outras restrições ao exercício deste direito para além das estabelecidas na lei, e que são necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública ou para a proteção dos direitos e liberdades alheias; b) O direito dos sindicatos formarem federações ou confederações nacionais e o de estas fundarem organizações sindicais internacionais ou nelas se filiarem; c) O direito dos sindicatos funcionarem sem obstáculos ou sem outras limitações para além das estabelecidas na lei, necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública ou para a proteção dos direitos e liberdades alheias; d) O direito à greve, exercido em conformidade com as leis de cada país. 2. O presente artigo não impede que o exercício de tais direitos pelos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado, seja submetido a restrições legais. 3. Nada do disposto neste artigo autoriza os Estados-Signatários na Convenção da Organização Internacional do Trabalho de 1948 relativa à liberdade sindical e à proteção do direito de Continúa...

correta harmonização e ponderação dos diferentes direitos que se encontram envolvidos, dentro dos critérios de interpretação estabelecidos no Direito Internacional dos Direitos Humanos em geral, e as elaborações dos organismos especializados.

204. Quando se trata de integrantes das forças de segurança do Estado, os direitos de associação e reunião devem ser exercidos levando em consideração que, pela natureza própria dos profissionais designados a estas funções, estes portam armas de fogo. Como consequência, qualquer tipo de expressão ou modalidade de exercício do direito de reunião deve ter como marco a expressa proibição de participar nestas atividades portando qualquer tipo de armamento. Recorda-se que os parâmetros internacionais estabelecem a obrigação do Estado de garantir o exercício do direito de reunião pacífica e sem armas. De maneira complementar, e como critério orientador, a Comissão entende necessário manifestar que os integrantes das forças de segurança do Estado não devem participar de reuniões ou manifestações que tenham como objetivo a reivindicação de seus direitos profissionais fazendo uso de seu uniforme regulamentar. Esta afirmação baseia-se na apreciação do valor simbólico que o uniforme e os distintivos da força pública possuem frente à população. Em consequência, a Comissão considera adequado que estes símbolos sejam utilizados exclusivamente quando os integrantes das forças de segurança estejam cumprindo as funções de agentes do Estado, com as implicações com respeito às faculdades e deveres, que esta condição gera.

H. Direito a participar nos assuntos de interesse público

205. Este direito aparece regulado no artigo XX da Declaração Americana e no artigo 23 da Convenção Americana:

Declaração Americana – Artigo XX da Declaração Americana: Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo de seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

Convenção Americana – Artigo 23:1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. De participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Também se consagra este direito em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como o artigo 21 da Declaração Universal²⁷⁰; artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e

...continuación

sindicalização, a adotar medidas legislativas que prejudiquem as garantias previstas na referida Convenção ou a aplicar a lei de modo a prejudicar as referidas garantias ".

²⁷⁰ "1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto ".

Políticos²⁷¹; a Declaração Universal sobre os Direitos da Criança; e artigo 4 da Convenção de Belém do Pará²⁷².

206. A elaboração, implementação e avaliação da política pública sobre segurança cidadã envolve a interação de vários direitos cujo gozo deve ser garantido pelo Estado. Neste âmbito podem estar localizadas as obrigações dos Estados Partes com respeito à liberdade de associação, já analisadas no corpo deste relatório, como também, a partir de uma interpretação extensiva, as que possuem relação com o direito à participação nos assuntos de interesse público. A jurisprudência da Corte dedicou-se a analisar a evolução do direito à participação a partir das necessidades das estruturas sociais democráticas contemporâneas. A respeito, assinala que

A evolução das últimas décadas tem desenvolvido substantivamente o conceito do direito à participação na direção dos assuntos públicos que a estas alturas é uma referência que inclui um espectro muito amplo de ingredientes que pode ir desde o direito a promover a revogação de autoridades eleitas, fiscalizar a gestão pública, acessar a informação pública, criar iniciativas, expressar opiniões, etc. Com efeito, a conceituação ampla e geral do direito a “participar na direção dos assuntos públicos”, tal como se encontra literalmente expresso na Convenção, foi afinada e ampliada²⁷³.

207. A Corte entende como um marco fundamental na evolução do conceito de direito à participação a aprovação, no hemisfério, da Carta Democrática Interamericana²⁷⁴, instrumento a partir do qual os Estados Membros definem critérios que permitem uma interpretação precisa das obrigações que resultam da aplicação do artigo 23 da Convenção. A Corte conclui afirmando que

Com efeito, no artigo 4 da Carta Democrática Interamericana se enumera um conjunto de ‘componentes fundamentais’ do exercício da democracia, que expressam o desenvolvimento conceitual do direito à participação nos assuntos públicos que se condensam neste instrumento interamericano. Destaca-se um conjunto de deveres dos Estados, que não são outra coisa que a contrapartida de direitos dos cidadãos: ‘...a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito pelos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa’. Se não houvesse

²⁷¹ "Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas: a) De tomar parte na direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; b) De votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores; c) De aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país".

²⁷² " Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: (...) j). direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões".

²⁷³ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentença de 23 de junho de 2005, Série C, No. 127, Voto concorrente do Juiz Diego García Sayán, parágrafo 13. Tradução livre do espanhol original.

²⁷⁴ Carta Democrática Interamericana, adotada no Vigésimo Oitavo Período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA, em 11 de setembro de 2001 em Lima, Peru. Na Carta Democrática Interamericana se enfatiza a importância da participação cidadã como um processo permanente que reforça a democracia. O artigo 2 estabelece: “A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional”. Esta declaração geral adquire um sentido teleológico fundamental para o desenvolvimento conceitual dos direitos políticos que a própria Carta estabelece em seu artigo 4.

avançado em precisões como estas que a comunidade americana tem adotado consensualmente, resulta evidente que o mencionado direito à participação nos assuntos públicos estaria congelado no tempo sem expressar as mudanças nos requerimentos das democracias em nossa região²⁷⁵.

Os assuntos vinculados à prevenção da violência e da criminalidade tem se posicionado entre os temas de atenção prioritária por parte das pessoas que habitam os diferentes países da região. Por isto os Estados tem a obrigação jurídica, a partir do mencionado artigo 23 da Convenção, de habilitar os mais amplos mecanismos para a participação da sociedade no tratamento destes assuntos, como forma de fortalecer a democracia e o Estado de Direito no continente.

208. Quanto às ações específicas no marco da política pública sobre segurança cidadã, a participação da sociedade organizada resulta essencial no planejamento, implementação e avaliação das medidas que sejam levadas adiante na área preventiva, tanto do ponto de vista social, comunitário, assim como no contexto das ações destinadas à prevenção situacional da violência e da criminalidade²⁷⁶. A Comissão expressou neste sentido que ainda "(...) corresponde ao Estado o dever de prevenção da criminalidade e a resolução de conflitos(...) resulta necessário aumentar a participação dos membros das comunidades na implementação deste tipo de programas, os quais não apenas devem ser de caráter contínuo, mas devem incluir o seguimento das atividades realizadas"²⁷⁷. A Comissão entende que estes mecanismos ou modalidades de participação são mais eficazes se são desenvolvidos no plano local. Isto possui direta relação com os maiores níveis de autonomia que, em geral os ordenamentos jurídicos internos outorgam aos governos locais, o que favorece e impulsiona a participação cidadã em todos aqueles assuntos de interesse prioritários para a comunidade. Isto leva a uma definição certa das obrigações de proteção e garantia dos direitos humanos assumidas pelo Estado no plano municipal, a partir do exercício de formas concretas de auto-governo e gestão, com o objetivo de estabelecer mecanismos eficientes para dar resposta às diversas demandas sociais. A Comissão reitera que a participação cidadã é um requisito essencial para a governabilidade democrática. Os governos locais, pelas condições que fazem possíveis uma relação mais direta, em condições de proximidade com os habitantes, devem ter um papel fundamental na elaboração e implementação dos planos e programas que integram a política pública sobre segurança cidadã, especialmente no que se refere à melhora na qualidade da convivência cotidiana, no uso do espaço público e na prevenção e controle de determinadas formas de violência.

209. A Comissão entende que as associações de bairro, organizações comunitárias, comissões de fomento; sindicatos; clubes esportivos; organizações religiosas; redes; ou grupos de interesse, por sua própria natureza, formam um valioso capital social. Estas modalidades associativas estão apoiadas em fortes relações de confiança e reciprocidade, circunstância que as fortalece para intervir em alguns fatores que possibilitam a violência e a criminalidade. Em especial, estas formas de organização social geram as melhores condições para a resolução não-violenta dos conflitos interpessoais ou grupais no plano local. Neste marco, diversas formas ou modalidades de

²⁷⁵ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentença de 23 de junho de 2005, Série C, No. 127, Voto concorrente do Juiz Diego García Sayán, parágrafo 13. Tradução livre do espanhol original.

²⁷⁶ Para todos os efeitos, entende-se por prevenção social as ações enfocadas nos fatores de risco social que eventualmente incidem sobre a conduta violenta de uma pessoa ou sobre sua atividade delitiva; por prevenção comunitária, as atividades orientadas ao fortalecimento das capacidades locais para intervir nos atos violentos ou delituosos em um bairro ou zona determinados. Finalmente, se adota como definição de prevenção social aquela que a vincula com as medidas dirigidas a diminuir as oportunidades para o cometimento de delitos ou o surgimento de situações de violência, mediante a dissuasão, a vigilância ou as intervenções urbanas.

²⁷⁷ CIDH, *Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala*, parágrafo 138. Tradução livre do espanhol original.

participação da comunidade em ações relacionadas com a segurança cidadã, no marco do exercício do direito de associação e de participação nos assuntos públicos, devem ser desenvolvidas no âmbito de determinados canais previamente decididos através de consensos, e claramente estabelecidos, com o objetivo central de fortalecer o Estado de Direito e a institucionalidade democrática. Especialmente, a Comissão entende que as modalidades para a participação da sociedade em assuntos relacionados com a segurança cidadã, devem estar atentas exclusivamente à prevenção social, comunitária ou situacional de condutas violentas ou criminosas, favorecendo um ambiente de tolerância e respeito e contribuindo para acatar os fatores de risco culturais, sociais ou econômicos. A Comissão sublinha expressamente que, em um Estado de Direito, o uso da força e outros meios de coação legítimos são monopólio das autoridades públicas, as quais devem utilizá-los de acordo com os parâmetros já identificados no presente relatório. Para a Comissão, os Estados descumprem com seus deveres de proteção e garantia dos direitos humanos quando permitem, favorecem ou toleram o funcionamento de grupos de particulares que usurpam funções essenciais das instituições do sistema de administração da justiça ou das forças de polícia. A história do continente registra situações recentes onde este tipo de práticas tem gerado violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos, pelo que é dever do Estado democrático exercer um forte controle sobre as mesmas para evitar seu funcionamento e, se for o caso, aplicar as sanções penais correspondentes, conforme o direito interno.

210. Por outro lado, o exercício do direito à participação nos assuntos públicos vinculados à segurança cidadã constitui uma ferramenta substantiva para o exercício do controle sobre as ações das autoridades públicas em um Estado Democrático. A Corte faz menção a esta dimensão ao manifestar que

(...) o atuar do Estado deve ser regido pelos princípios de publicidade e transparência na gestão pública, o que faz possível que as pessoas que se encontram sob sua jurisdição exerçam o controle democrático das gestões estatais, de forma tal que possam questionar, indagar e considerar se está sendo dado um adequado cumprimento das funções públicas(...) Ao permitir o exercício desse controle democrático, fomenta-se uma maior participação das pessoas nos interesses da sociedade. O controle democrático, por parte da sociedade através da opinião pública, fomenta a transparência das atividades estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública²⁷⁸.

Esta posição tem sido reconhecida pelas mais altas autoridades em matéria de segurança cidadã do hemisfério ao declarar recentemente sua vontade de

(...) Promover e fortalecer a participação cidadã e comunitária no processo de execução de planos e programas de segurança pública;(...) Incentivar e fortalecer a responsabilidade social, assim como uma cultura de prevenção integral da criminalidade, da violência e da insegurança através da participação cidadã, comunitária, dos meios de comunicação e do setor privado; (...) Promover, neste contexto, políticas públicas que fortaleçam a confiança cidadã nas instituições de segurança pública²⁷⁹.

²⁷⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006, Série C, No. 151, parágrafos 86 e 87. Tradução livre do espanhol original.

²⁷⁹ "Compromisso pela Segurança Pública nas Américas" Aprovado na Primeira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas, México, 7 e 8 de outubro de 2008, OEA/Ser.K/XLIX.1.MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de outubro 2008, parágrafos 13, 14 e 15. Tradução livre do espanhol original.

211. A Comissão entende que, como vem sendo analisado nas produções acadêmicas mais prestigiosas da região, as atuais circunstâncias que atravessam os países do hemisfério com respeito ao incremento das cifras de criminalidade objetiva e da percepção de insegurança, “(...) assim como as limitações dos atores estatais para solucionar o problema, tem colocado em primeiro plano a estratégia de participação comunitária como resposta alternativa a esta situação crítica”²⁸⁰. A Comissão reitera que as diferentes formas de participação cidadã neste cenário devem ser complementares, mas nunca substitutivas da responsabilidade primária do Estado em suas funções de prevenção, dissuasão e repressão de condutas violentas ou criminosas. Assim entendeu a Comissão em anteriores pronunciamentos, ao assinalar que

o Estado pode receber colaboração da sociedade civil em certas matérias de segurança, mas isto não implica que a titularidade e responsabilidade com respeito a tal obrigação possa recair também em instituições alheias ao próprio Estado. (...) A Comissão considera que a segurança de um Estado democrático se fundamenta em valores como os de paz, liberdade, justiça, igualdade, proteção dos direitos humanos e convivência democrática, entre outros, mas que isto não pode levar a colocar a sociedade civil no mesmo nível de responsabilidade que o próprio Estado, que conta com o monopólio legítimo da força pública e está submetido a um regime de responsabilidade interior e internacional distinto do aplicável aos particulares²⁸¹.

212. A importância que a Comissão designa à necessidade de que os Estados Membros estabeleçam objetivos, formas de integração e limites precisos às organizações cidadãs, sociais ou comunitárias em suas atividades no campo da segurança cidadã, é realçada pela reiteração de posturas que, sobre este ponto específico, vem realizando, nos últimos anos. Neste sentido, a Comissão tem indicado que “(...) é fundamental que o uso da força seja autoridade exclusiva das forças públicas de segurança. É essencial investigar a existência destes supostos grupos armados e desarmá-los por completo o quanto antes”²⁸². Nesse marco, a Comissão, tem feito observações e recomendações concretas, ao recordar que “a responsabilidade internacional de um Estado emerge quando grupos de civis violam os direitos humanos e o fazem com o apoio ou a aquiescência do governo. A Comissão solicitou ao Governo que investigue seriamente os atos de violência atribuídos a algumas “organizações populares”, e que adote, como uma questão de extrema urgência, todas as medidas necessárias para prevenir que mencionados atos voltem a ocorrer”²⁸³.

I. Direito à propriedade privada

213. O direito à propriedade privada encontra-se consagrado no artigo XXIII da Declaração Americana e no Artigo 21 da Convenção Americana:

Declaração Americana - Artigo XXIII “Toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar”;

²⁸⁰ Dammert, Lucía, “Participação comunitária na prevenção do delito na América Latina” em *Perspectivas e dilemas da segurança cidadã na América Latina*, Ed. FLACSO, Equador, 2007, página 57. Tradução livre do espanhol original.

²⁸¹ CIDH, *Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos na Venezuela*, parágrafos 262 e 264. Tradução livre do espanhol original.

²⁸² CIDH, *Relatório Anual 2002*, Capítulo IV, Haiti, parágrafo 28. Tradução livre do espanhol original.

²⁸³ CIDH, *Relatório Anual 2002*, Capítulo IV, Haiti, parágrafo 27. Tradução livre do espanhol original.

Convenção Americana - Artigo 21. "1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. 3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei."

Este direito está também regulado no artigo 17 da Declaração Universal²⁸⁴.

214. Para a Comissão, a situação que se verifica no hemisfério relacionada aos fatos criminosos e as situações de violência, afeta também, em muitos casos, o direito de todas as pessoas a desfrutar pacificamente de seus bens. A ocorrência de delitos contra a propriedade, como os furtos ou os roubos, afetam de maneira particular a grande maioria das pessoas que integram as sociedades do hemisfério, constituída pelos setores de ingressos médios e baixos da população. Ainda que seja uma obrigação do Estado garantir os direitos humanos especialmente comprometidos na política de segurança cidadã para todas as pessoas sob sua jurisdição, devem ser adotadas medidas especiais para prevenir e reprimir licitamente a criminalidade e a violência naqueles casos em que se observa uma maior vulnerabilidade devido às condições sociais ou econômicas de determinados setores da sociedade.

215. Na jurisprudência da Corte foi desenvolvida a definição do direito à propriedade, considerando-se que este compreende os objetos materiais que uma pessoa pode possuir, assim como a todo direito que possa ser parte do patrimônio da mesma. O direito à propriedade inclui todos os bens móveis e imóveis, os elementos corpóreos e incorpóreos e qualquer outro objeto intangível que possa ter valor²⁸⁵. Coincidentemente com esta definição, a Comissão tem manifestado que "Do ponto de vista dos direitos humanos referidos à propriedade de uma pessoa, uma pequena plantação de mandioca merece o mesmo respeito que uma conta bancária ou uma fábrica moderna; a posse pacífica de um documento de identidade por um camponês é tão importante como o respeito aos papéis privados de um estudo jurídico, e só podem ser revisados ou confiscados por ordem da autoridade competente²⁸⁶". O direito ao uso pacífico dos bens também tem sido desenvolvidos nos "Princípios das Nações Unidas sobre a restituição das moradias e da propriedade dos refugiados e das pessoas deslocadas. Neste sentido, o Princípio No. 7 (Direito ao uso pacífico dos bens) estabelece que: "(...) 7.1. Toda pessoa tem o direito ao uso pacífico de seus bens. 7.2. Os Estados somente poderão subordinar o uso e o gozo pacífico dos bens ao interesse público, e sujeito às condições previstas na legislação e nos princípios gerais do direito internacional. Sempre que seja possível, o *interesse da sociedade* deve ser entendido em sentido restrito, de maneira que gere unicamente uma ingerência temporária ou limitada no direito ao uso pacífico dos bens"²⁸⁷.

²⁸⁴ "1. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade".

²⁸⁵ Corte I.D.H., *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentença de 31 de agosto de 2001, Série C, No. 79, parágrafo 144.

²⁸⁶ CIDH, *A Situação dos Indígenas nas Américas*, OEA/Ser.L/VII.108 Doc.62, 20 outubro 2000, Capítulo III: Doutrina e jurisprudência da CIDH sobre Direitos Indígenas (1970-1999), parágrafo 2. Tradução livre do espanhol original.

²⁸⁷ Conselho Econômico e Social da ONU, Comissão de Direitos Humanos "Princípios sobre a restituição das moradias e do patrimônio dos refugiados e das pessoas deslocadas. Restituição de moradias e do patrimônio com motivo do regresso dos refugiados e deslocados internos", Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. 57º Período de sessões. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junho de 2005. Tradução livre do Espanhol original.

216. Para a Comissão, as estratégias definidas pelos Estados Membros na execução de sua política pública sobre segurança cidadã devem contemplar medidas de prevenção social, comunitária e situacional, uma vez que planos operacionais de dissuasão por parte das forças policiais, que contribuam para diminuir o risco de que as pessoas possam ser vítimas da criminalidade ou de fatos violentos que afetem seu direito de desfrutar pacificamente de seus bens. Em muitas ocasiões, a ausência de intervenções eficientes e eficazes do Estado diante deste tipo de risco, gera em setores da população um sentimento de frustração e vulnerabilidade com respeito à resposta das autoridades competentes, que por sua vez, favorece o aparecimento de iniciativas que promovem a violência privada, afetando-se seriamente a convivência em uma sociedade democrática e a vigência do Estado de Direito.

VI. CONCLUSÕES

217. Os atuais índices de violência e criminalidade no hemisfério tem colocado a segurança cidadã como uma das principais demandas da sociedade para as autoridades estatais. Esta situação é resultado de um processo que tem levado várias décadas, no qual coincidiram diversos fatores de ordem social, econômica, cultural e institucional que operaram como possibilitadores da geração ou reprodução de diferentes formas de comportamentos violentos, em relação direta com a exacerbação das consequências de modalidades delituosas que colocam em risco o efetivo exercício de alguns direitos humanos.

218. As sociedades do hemisfério enfrentam cotidianamente renovados desafios para a convivência democrática, caracterizada pela tolerância, solidariedade e respeito pelos direitos de todas as pessoas que a integram. Neste cenário interagem as diferentes formas de violência, que se apresentam na forma de variadas manifestações, entre as que se destacam: o crime organizado; a presença de um alto número de armas de fogo nas mãos de particulares; o abuso de substâncias entorpecentes; a violência contra as mulheres; a violência contra crianças e adolescentes; a violência contra as populações indígena e afrodescendente; os conflitos que envolvem os movimentos sociais e comunitários; e o fenômeno, poucas vezes tratado com profundidade em suas distintas causalidades, da violência relacionada à delinquência juvenil.

219. Frente a esta situação, vários países da região recorreram a políticas que resultaram historicamente ineficazes para solucionar as demandas sociais sobre segurança cidadã, baseadas em idéias de incrementar a pressão punitiva; reduzir as garantias processuais; ou reduzir a idade de imputabilidade para aplicar o direito penal de adultos a crianças e adolescentes. Por outro lado, a falta de uma adequada resposta do Estado à violência e à criminalidade, em determinadas ocasiões levou à reprodução de lógicas de relacionamento social fundadas na intolerância e na estigmatização de pessoas ou grupos de pessoas, favorecendo o aparecimento de casos de violência extrajudicial, dos quais são responsáveis os chamados grupos de “limpeza social”, como “esquadrões da morte” ou grupos parapoliciais e paramilitares.

220. Ainda que haja problemas vinculados à insegurança cidadã que são comuns a todos os países da região, para a Comissão não parece possível definir os termos de uma política homogênea para enfrentar esta situação, mas se faz necessário identificar políticas específicas para atender situações concretas. Os processos históricos no hemisfério, assim como as condições políticas, sociais, econômicas e culturais, levam a atender as diferentes realidades que podem ser verificadas em cada um dos Estados Membros. Nessa ordem, faz-se necessário considerar também os efeitos gerados em alguns países pelas transições, tanto de guerras civis como de períodos de governos ditatoriais, à atual institucionalidade democrática. Além disso, deve-se considerar a situação de outros países que se mantiveram dentro do âmbito institucional, com plena vigência do Estado de Direito. Do mesmo modo, a Comissão assinala que, levando em consideração os distintos blocos sub-regionais, em alguns deles a violência e a criminalidade estão vinculadas principalmente com o crime organizado, em especial com o narcotráfico; em outros, o principal problema é a

violência social; e em outros ocorrem situações onde se destaca a violência juvenil como principal fonte de preocupação.

221. A segurança cidadã é concebida pela Comissão como aquela situação na qual as pessoas podem viver livres das ameaças geradas pela violência e pela criminalidade, uma vez que o Estado possui as capacidades necessárias para garantir e proteger os direitos humanos diretamente comprometidos em relação às mesmas. Na prática, a segurança cidadã, a partir de um enfoque de direitos humanos, é uma condição na qual as pessoas vivem livres da violência praticada por atores estatais ou não-estatais.

222. De modo contrário ao que se entendeu durante muito tempo, a segurança cidadã não depende apenas da polícia. A segurança cidadã está relacionada à presença inter-relacionada de múltiplos atores, condições e fatores. Entre estes: a história e a estrutura do Estado e da sociedade; as políticas e programas dos governos; a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais; e o cenário regional e internacional. Contudo, a polícia é uma engrenagem insubstituível para as garantias dos direitos humanos comprometidos perante a violência e a criminalidade. Nos regimes democráticos, as forças policiais possuem um papel central nessas garantias, contrariamente ao que ocorre nos regimes autoritários. Ademais, a polícia tem um papel relevante no adequado funcionamento da administração de justiça: tem responsabilidade na investigação criminal, na identificação dos agressores, das vítimas, das testemunhas, na coleta e análise das provas materiais e na elaboração de relatórios para promotores de justiça e juízes.

223. Na região, a profissionalização da polícia, como atributo positivo desta instituição, enfrentou em geral, dois obstáculos: por um lado, não tem sido sustentável; e por outro lado, foi o resultado de um modelo de profissionalização autoritário com características militares, isolado da sociedade. A legitimidade e a eficácia da polícia são fundamentais para promover a segurança cidadã, a justiça e os direitos humanos nas sociedades democráticas. Contudo, não são suficientes. A polícia desempenha um papel importante na prevenção, na dissuasão e no controle da criminalidade, da violência e das violações dos direitos humanos. No entanto, para fazê-lo a polícia necessita do apoio e da cooperação dos atores do sistema de justiça penal, organizações governamentais, organizações da sociedade civil e empresa privada. Contudo, as relações entre a polícia e o sistema de justiça penal, o governo e a própria sociedade são caracterizados, muitas vezes, pelos conflitos ao invés da cooperação.

224. A promoção da segurança cidadã com enfoque nos direitos humanos exige também que seja dada atenção à segurança e aos direitos dos agentes do Estado, inclusive dos membros da polícia. Frequentemente privados da segurança que outorga o respeito a seus direitos fundamentais, os agentes de polícia cumprem suas funções sem as condições necessárias e a competência para garantir de modo eficaz a segurança cidadã. Os Estados Membros tem o dever de garantir e proteger os direitos profissionais dos integrantes de suas forças policiais, assim como de proporcionar-lhes a formação, infraestrutura e equipamento para o adequado cumprimento de seus atos institucionais.

225. A política de segurança cidadã não deve ser confundida com as políticas sociais a cargo do Estado, mas é preciso levar em consideração que os países caracterizados por altos níveis de desigualdade e discriminação são mais vulneráveis à criminalidade, à violência e, com elas, às violações dos direitos humanos. A redução da desigualdade e da discriminação pode desempenhar um papel crucial nas condições de segurança cidadã no hemisfério.

226. Os Estados Membros tem assumido, internacionalmente, obrigações de proteger e garantir os direitos humanos diretamente comprometidos diante dos riscos gerados pela violência interpessoal e pela criminalidade. Estas obrigações são tanto de tipo negativo como de tipo positivo. A ferramenta com a qual o Estado conta para fazer efetivo o cumprimento destas obrigações é a

elaboração, implementação e avaliação permanente de políticas públicas sobre segurança cidadã, integrais, sustentáveis e com foco na vigência dos direitos humanos de todas as pessoas sob sua jurisdição. O respeito às obrigações internacionais do Estado em matéria de direitos humanos também consiste em uma ferramenta essencial para atender adequadamente as demandas sobre segurança cidadã recorrentemente levantadas pelas sociedades da região.

227. A Comissão ratifica sua posição com respeito a que os Estados Membros tem o dever de proteger e garantir o exercício dos direitos humanos comprometidos na área da segurança cidadã, através de planos e programas de prevenção, dissuasão e, quando seja necessário, de medidas de repressão legítima com respeito aos atos de violência e criminalidade, a partir das orientações e dentro dos limites que estabelecem as normas e os princípios de direitos humanos consagrados no marco dos Sistemas Universal e Regional de direitos humanos.

228. A Comissão reconhece que, para o cumprimento das obrigações mencionadas nos parágrafos anteriores, em certas ocasiões os Estados Membros podem limitar ou restringir o exercício de certos direitos humanos. Estas limitações ou restrições somente se ajustam aos parâmetros internacionalmente aceitos em matéria de direitos humanos quando aplicadas respeitando os princípios de necessidade; finalidade legítima; proporcionalidade; razoabilidade e não-discriminação.

229. As políticas públicas sobre segurança cidadã relacionam-se com a criação ou consolidação de uma institucionalidade estatal que proporcione respostas eficazes e eficientes às demandas de uma sociedade democrática nesta matéria. Isto se reflete, principalmente, na resposta que esta estrutura institucional ofereça aos seguintes temas que se consideram prioritários: a atenção às vítimas da violência e da criminalidade; o funcionamento das empresas privadas de segurança; a governabilidade democrática da segurança cidadã; a profissionalização e modernização das forças policiais; e a participação das forças armadas em tarefas de segurança cidadã.

230. Como tem sido sustentado reiteradamente neste relatório, as obrigações dos Estados Membros em relação com a segurança cidadã, surgem de um conjunto normativo integrado por seus deveres de proteção e garantia assumidos de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente com relação ao direito à vida; ao direito à integridade física; ao direito à liberdade e à segurança pessoais; e ao direito ao uso pacífico dos bens. Sem prejuízo disto, as obrigações positivas e negativas do Estado com respeito à segurança cidadã também comprometem o direito às garantias processuais e à proteção judicial; o direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade; o direito à liberdade de expressão; o direito à liberdade de reunião e associação; e o direito à participação nos assuntos de interesse público.

231. A Comissão reitera sua preocupação pelos efeitos negativos com respeito à governabilidade democrática e o Estado de Direito causados pela falta de resposta, ou pela resposta ineficiente, por parte das autoridades públicas às necessidades da sociedade no campo da segurança cidadã. Por sua vez, a Comissão expressa sua satisfação pelas iniciativas que vem sendo desenvolvidas pelos Estados Membros, nos planos nacional, bilateral e multilateral para construir respostas adequadas às necessidades das pessoas que estão sob sua jurisdição, e os alenta a continuar neste esforço, oferecendo sua cooperação permanente dentro do marco de seu mandato específico.

VII. RECOMENDAÇÕES

232. A Comissão, em conformidade com suas competências, e de acordo com o que surge do texto deste relatório, recomenda aos Estados Membros:

A. Recomendações gerais

1. Assumir o cumprimento de suas obrigações internacionais de proteção e garantia dos direitos humanos em relação com a segurança cidadã a partir da elaboração e implementação de políticas públicas integrais que desenvolvam, de maneira simultânea, ações específicas e planos estratégicos sob a ótica operacional, normativa e preventiva. Estas políticas devem ser sustentáveis, o que demanda a busca dos consensos políticos e sociais necessários. Ao mesmo tempo, estas políticas devem ser submetidas a mecanismos de avaliação e prestação de contas permanentes, em um cenário de ampla participação cidadã.

2. Gerar a capacidade institucional no setor público para a execução das ações compreendidas nos planos e programas que compõem a política pública sobre segurança cidadã, dispondo dos recursos humanos, técnicos e econômicos adequados. Isto implica, entre outros aspectos, melhorar o processo de seleção e formação das pessoas que integram as instituições envolvidas na implementação da política sobre segurança cidadã (em especial: as forças policiais; o Poder Judiciário; o Ministério Público e o sistema penitenciário), do mesmo modo que a dotação dos recursos materiais requeridos para oferecer um serviço de qualidade à população.

3. Adequar as normas internas e o aparato estatal para assegurar a governabilidade democrática da segurança cidadã. Isto requer que as autoridades políticas legítimas do Estado assumam sua responsabilidade na elaboração, execução e controle da política pública sobre segurança cidadã, com o apoio de equipes técnicas multidisciplinares.

4. Colocar em funcionamento procedimentos que façam efetiva a prestação de contas de todas as autoridades com responsabilidade na política sobre segurança cidadã, a partir de mecanismos de controle internos e externos, favorecendo dessa maneira a institucionalidade democrática; a transparência no exercício da função pública; e as medidas para enfrentar a impunidade e a corrupção.

5. Assegurar os parâmetros especiais de proteção que requerem aquelas pessoas ou grupos de pessoas em situação de especial vulnerabilidade diante da violência e da criminalidade, como as crianças e adolescentes; as mulheres; a população indígena e afrodescendente e as pessoas migrantes e suas famílias, sem prejuízo de que as obrigações de proteção e garantia dos direitos humanos comprometidos na política sobre segurança cidadã assumidas pelos Estados Membros incluem todas as pessoas sob sua jurisdição.

B. Recomendações específicas

6. Dispor das medidas administrativas, legislativas ou de outra índole necessárias para que o aparato estatal esteja em condições de oferecer uma atenção rápida e adequada às vítimas da violência e da criminalidade. Isto implica, entre outras ações:

- (a) incorporar ao marco normativo interno os “Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e Abuso de Poder” das Nações Unidas, definindo claramente as pessoas que se encontram dentro dessa categoria, em especial incluindo a vítima direta, assim como seus familiares, parentes e terceiros que tenham intervindo para assistir a vítima em perigo ou para prevenir a vitimização;

- (b) a fim de combater a impunidade, adequar as normas jurídicas e administrativas, assim como os procedimentos e os planos operacionais das instituições com competência na política de segurança cidadã, com o objetivo de assegurar sua capacidade para prevenir, investigar e sancionar qualquer violação dos direitos humanos que seja resultado de fatos violentos ou criminosos, ou da ação ou omissão dos agentes estatais;
- (c) de acordo com as normas internacionais, adotar todas as medidas necessárias para restabelecer, quando seja possível, todos os direitos lesados da vítima como consequência de atos violentos ou criminosos;
- (d) oferecer formação e capacitação permanente aos funcionários e funcionárias do Estado com responsabilidade direta em procedimentos com vítimas da violência e da criminalidade, em especial com respeito àquelas pessoas que se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade;
- (e) elaborar e implementar protocolos de atuação comuns a todas as instituições vinculadas à atenção às vítimas da criminalidade e da violência, que assegurem uma correta atenção e evitem a revitimização;
- (f) coordenar e complementar as intervenções das instituições do setor público no plano nacional ou local, com organizações da sociedade civil especializadas no tema;
- (g) assegurar a infraestrutura e o equipamento adequados para a atenção daquelas pessoas que foram vítimas da criminalidade e da violência;
- (h) estabelecer as normas jurídicas que habilitem a participação das vítimas em todas as etapas dos procedimentos administrativos e judiciais;
- (i) proporcionar uma reparação integral às vítimas da violência e da criminalidade, quando exista responsabilidade do Estado na geração dos danos, por descumprimento de suas obrigações positivas ou negativas de proteção e garantia dos direitos humanos.

7. Garantir a execução por parte das forças policiais de todas as atividades operacionais que permitam a implementação das funções de prevenção, dissuasão e repressão legítima de atos violentos ou criminosos, como parte da obrigação do Estado de proteger e garantir os direitos humanos comprometidos diretamente na política de segurança cidadã. O anterior implica:

- (a) regular a atividade das empresas privadas de segurança, estabelecendo os limites dentro dos quais desempenham suas atividades;
- (b) fazer efetivo o funcionamento de um registro público com o objetivo de assegurar uma adequada informação sobre os proprietários deste tipo de empresas; de seus empregados; do armamento disponível e dos contratos de prestação de serviços vigentes;
- (c) dispor, através das dependências estatais competentes, que os empregados das empresas privadas de segurança devem ser habilitados para trabalhar, em razão de cumprir, entre outros, com os requisitos de aptidão física e psicológica e de capacitação (em especial para o uso de armas de fogo) necessários para desempenhar este tipo de emprego.
- (d) incorporar na legislação interna, no pertinente, os Princípios elaborados pelo Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre a utilização de mercenários como forma de violar os direitos humanos e de obstaculizar o direito dos povos à livre determinação.

8. Fortalecer a capacidade das autoridades políticas legítimas para a direção superior do processo de elaboração, implementação e avaliação da política pública de segurança cidadã. Neste sentido:

- (a) considerar a aprovação das normas jurídicas que estabeleçam a estrutura e o funcionamento do sistema de segurança cidadã, designando as responsabilidades políticas, técnicas e administrativas correspondentes;
- (b) adequar o marco institucional estatal para fazer efetiva a governabilidade do sistema de segurança cidadã;
- (c) destinar os recursos humanos e materiais necessários para o funcionamento de equipes técnicas multidisciplinares que gerem os insumos para a tomada de decisões por parte dos funcionários com responsabilidades de governo e administração;
- (d) estabelecer mecanismos de controle e supervisão independentes do funcionamento das instituições que integram o sistema de segurança cidadã;
- (e) fortalecer a capacidade técnica dos parlamentos para avaliar e exercer as funções de controle político sobre a política pública de segurança cidadã.

9. Implementar planos de modernização e profissionalização das forças policiais. Neste sentido:

- (a) adequar a doutrina institucional de acordo com as normas e princípios internacionais sobre direitos humanos relacionados à segurança cidadã;
- (b) adotar procedimentos objetivos de convocação e seleção das pessoas que integrarão as forças policiais, mediante concurso público e elevando os requisitos de formação curricular prévia;
- (c) estabelecer processos de capacitação policial de qualidade, tanto para o primeiro ingresso como para habilitar ascensões e promoções profissionais. Executar programas de atualização e formação permanentes para o pessoal que já se encontra em cumprimento das funções;
- (d) garantir a carreira policial, através de um marco jurídico claro e preciso, incorporando o devido processo administrativo em todas as etapas da carreira. Em especial, a carreira policial deve evitar toda forma de discriminação contra as mulheres policiais e gerar as condições para que a instituição seja representativa da realidade social e cultural de cada país. Estabelecer com clareza os direitos trabalhistas e incorporar a regulamentação do alcance dos direitos sindicais do pessoal policial;
- (e) definir a implantação territorial e funcional das forças policiais, para os efeitos de fazer operacional um serviço proativo e acessível a todos os setores da população;
- (f) capacitar o pessoal policial para atender de forma eficaz e eficiente pessoas que integram grupos especialmente vulneráveis da sociedade (como crianças e adolescentes; mulheres; população indígena e afrodescendente e migrantes);
- (g) gerar as capacidades em matéria de inteligência policial (marco jurídico conforme as normas internacionais em matéria de direitos humanos; pessoal capacitado; e equipamento e infraestrutura) para um adequado trabalho de prevenção de situações de violência e de criminalidade, em especial com respeito às formas de criminalidade organizada ou complexa;
- (h) regular, mediante normas de hierarquia legal, os procedimentos policiais, com o objetivo de definir e difundir amplamente os poderes e os limites das intervenções das forças de segurança;
- (i) aprovar e colocar em funcionamento códigos de ética policial, no marco geral do Código de Conduta para Funcionários Encarregados da Aplicação da Lei das

Nações Unidas. Regular os procedimentos disciplinares e estabelecer mecanismos de controle interno e externo, profissionais e independentes;

- (j) dotar as forças policiais dos equipamentos, meios de força letal e não-letal e da infraestrutura necessária para o cumprimento de seus compromissos institucionais de forma eficaz e eficiente.

10. Estabelecer nas normas de direito interno, uma clara distinção entre as funções de defesa nacional, a cargo das forças armadas, e de segurança cidadã, a cargo das forças policiais. Neste marco, determinar, que pela natureza das situações que devem ser enfrentadas; pela formação e especialização funcional; e pelos antecedentes negativos verificados na região com respeito à intervenção militar em assuntos de segurança interna, as funções vinculadas à prevenção, dissuasão e repressão legítima da violência e da criminalidade correspondem exclusivamente às forças policiais, sob direção superior das autoridades legítimas do governo democrático.

11. Adotar medidas de proteção eficazes diante de intervenções de agentes estatais e ações de particulares que ameacem o direito à vida. Isto implica elaborar e colocar em funcionamento planos e programas de prevenção social, comunitária e situacional, dirigidos a enfrentar os fatores que favorecem a reprodução das condutas violentas na sociedade, em particular:

- (a) prevenção da violência doméstica;
- (b) programas específicos de prevenção da violência destinados a adolescentes e jovens;
- (c) controle e diminuição das armas de fogo nas mãos de particulares;
- (d) programas de tratamento para a violência nos centros de estudo, que incluam capacitação em matéria de resolução pacífica de conflitos;
- (e) medidas de prevenção da violência em espetáculos esportivos;
- (f) programas de sensibilização e informação, que incluam campanhas nos meios de comunicação dirigidos a prevenir a violência interpessoal e social;
- (g) planos de formação e especialização das forças de segurança para a aplicação de meios não violentos em suas ações de prevenção, dissuasão e controle de atos criminosos.

12. Gerar as capacidades estatais necessárias para identificar e punir os autores de crimes contra a vida. Entre outras coisas, isto requer:

- (a) otimizar os recursos humanos, técnicos e a infraestrutura dos agentes de polícia e do Ministério Público para uma adequada investigação criminalística dos crimes contra a vida;
- (b) adequar os procedimentos policiais para evitar a impunidade em ações de agentes do Estado ou particulares que atentem contra o direito à vida;
- (c) incorporar no direito interno os “Princípios relativos a uma prevenção eficaz e à investigação das execuções extrajudiciais, arbitrárias e sumárias” adotados pelas Nações Unidas.

13. Com respeito ao uso da força letal por parte de agentes do Estado:

- (a) capacitar as forças policiais para o uso da força letal no marco dos parâmetros internacionais, em especial, os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei;
- (b) regular, mediante lei formal e material, os procedimentos policiais que envolvam o uso legítimo da força letal, estabelecendo que o mesmo seja considerado o

último recurso que deve ser aplicado no marco dos princípios de necessidade, graduação, progressividade e racionalidade;

- (c) dotar as forças policiais de equipamento e armamento adequados que permitam a utilização de meios de coação não-letal como forma de intervenção prioritária em suas operações;
- (d) estabelecer mecanismos de controle interno e externo independentes, que tornem efetiva a obrigação de investigar, por parte do Estado, em todos os casos nos quais as forças de segurança façam uso de meios letais.

14. Com respeito ao direito à integridade pessoal:

- (a) adotar medidas de prevenção e controle da violência, em especial com respeito àquelas pessoas em situação especial de vulnerabilidade diante de ameaças à sua integridade pessoal, como as crianças e adolescentes e as mulheres, tanto no âmbito privado; na sociedade; ou com respeito às intervenções de agentes do Estado;
- (b) adotar as medidas legislativas e institucionais necessárias para prevenir e sancionar os atos de tortura ou de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes por parte de agentes do Estado. Neste sentido:
 - i) tipificar o delito de tortura e o delito de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes no direito interno;
 - ii) estabelecer claramente o marco legal que determine que a exceção de obediência devida não se aplica para amparar autores, cúmplices ou acobertadores de casos de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;
 - iii) criar os mecanismos e procedimentos internos e externos que permitam uma investigação independente de fatos que possam constituir tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;
 - iv) incorporar no marco jurídico interno a obrigação das autoridades do Estado de atuar de ofício frente a eventuais atos de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;
 - v) capacitar e especializar os integrantes das forças policiais em técnicas de investigação criminal e geração de meios de prova lícitos, de acordo com o marco estabelecido pelas obrigações de proteger e garantir os direitos humanos assumidas internacionalmente pelo Estado;
 - vi) incorporar na doutrina das forças de segurança a condenação aos atos de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, e a obrigação de todo integrante das mesmas de denunciar qualquer ato desta natureza que chegue a seu conhecimento.
- (c) equipar e capacitar os integrantes das forças policiais para o uso de meios não-letais no caso de intervenções que autorizem a aplicação de níveis de coação física legítima, no marco dos princípios e normas internacionalmente aceitos nesta matéria.

15. Com respeito às garantias correspondentes ao direito à liberdade e segurança pessoais:

- (a) adotar as medidas normativas e operacionais para prevenir, investigar e sancionar as ameaças contra o direito à liberdade e à segurança pessoais geradas por particulares;

- (b) capacitar e equipar adequadamente as forças de segurança para suas intervenções nos casos em que os atos de particulares afetem o direito à liberdade e segurança pessoais;
- (c) atender especialmente a situação de crianças e adolescentes; mulheres; pessoas indígenas e afrodescendentes; e pessoas migrantes e suas famílias frente a casos de tráfico de pessoas ou trabalho escravo. Adotar na legislação interna os Princípios e Diretrizes sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas das Nações Unidas;
- (d) adequar o ordenamento jurídico interno e os procedimentos e práticas institucionais para prevenir e, se for o caso, investigar e sancionar, casos de detenções arbitrárias por parte de agentes do Estado. Em especial, o anterior implica:
 - i) estabelecer que a privação de liberdade de qualquer pessoa somente pode ser realizada nas circunstâncias taxativamente estabelecidas na lei;
 - ii) garantir o tratamento digno às pessoas sob custódia das autoridades do Estado;
 - iii) incorporar a obrigação dos agentes do Estado de informar de imediato à pessoa detida os motivos de sua detenção;
 - iv) levar ao conhecimento do juiz competente, de imediato, a detenção para que resolva a situação da pessoa detida;
 - v) informar os familiares e parentes da pessoa detida sobre o lugar onde a mesma se encontra, assim como sobre os motivos da detenção;
 - vi) garantir a assistência letrada à pessoa detida desde o momento da detenção;
 - vii) organizar um registro público de pessoas detidas.
- (e) colocar em prática mecanismos que assegurem proteção especial contra a detenção ilegal de pessoas menores de dezoito anos, fundamentalmente quanto à comunicação imediata ao juiz competente e aos pais ou responsáveis, assim como a realização de um exame médico onde se certifique seu estado de saúde no momento da detenção;
- (f) tendo em conta seu impacto direto sobre a política de segurança cidadã, com respeito às pessoas detidas em estabelecimentos penitenciários por disposição judicial, adotar na legislação interna e colocar em prática os Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas adotados pela CIDH, assim como os Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Submetidas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão das Nações Unidas.

16. A implementação da política de segurança cidadã deve ser realizada levando em conta o direito às garantias processuais e à proteção judicial. Em especial, os Estados Membros devem ter em conta suas obrigações com respeito a:

- (a) respeitar os princípios fundamentais de direito penal reconhecidos internacionalmente: presunção de inocência; *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* e *non bis in idem*;
- (b) limitar a prisão preventiva, como medida cautelar, ao prazo mínimo possível, conforme os princípios de necessidade e razoabilidade;
- (c) designar competência exclusiva para o julgamento das infrações penais aos tribunais ordinários, descartando a criação de juízes ou tribunais *ad hoc* ou especiais;

- (d) assegurar a independência dos tribunais de justiça para cumprir devidamente com as garantias judiciais e o direito a um juízo justo, a partir do estabelecimento da carreira judicial e da profissionalização de juízes e magistrados;
- (e) fornecer os recursos humanos e materiais necessários para o bom funcionamento da administração de justiça, a fim de assegurar o direito à proteção judicial das vítimas de delitos e atos de violência.
- (f) implementar os mecanismos necessários para prevenir, investigar e sancionar qualquer forma de corrupção que afete o bom funcionamento do sistema de administração de justiça.

17. Estabelecer as medidas legislativas e os procedimentos administrativos que assegurem a todas as pessoas o exercício do direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade. Isto implica:

- (a) regular mediante lei, a oportunidade e os limites para a prática de exames corporais por parte da polícia;
- (b) do mesmo modo, estabelecer protocolos de atuação transparentes para a inspeção de objetos ou veículos no marco de procedimentos policiais;
- (c) se for o caso, colocar em funcionamento a tecnologia necessária para implementar inspeções não-invasivas de pessoas e bens, quando seja possível;
- (d) adequar o marco jurídico para a intervenção nas comunicações de particulares, de acordo com as normas internacionais e sempre com ordem prévia do juiz competente;
- (e) incorporar em normas internas de hierarquia superior as garantias do direito à inviolabilidade do domicílio, e, de maneira taxativa, os limites ou restrições a seu exercício;
- (f) estabelecer com precisão as circunstâncias excepcionais nas quais se pode ingressar em um domicílio sem prévia ordem judicial, exclusivamente nos casos de extrema necessidade, e somente para fazer cessar qualquer ameaça iminente contra o direito à vida ou à integridade pessoal de quem se encontre no interior do mesmo.

18. A política pública sobre segurança cidadã deve contemplar aspectos específicos vinculados ao direito à liberdade de expressão. Em particular:

- (a) produzir, sistematizar e difundir informação de qualidade, que permita o exercício do controle democrático da cidadania sobre as políticas de segurança cidadã. Isto se relaciona especialmente com:
 - (i) o funcionamento de sistemas de recopilación e análise de informação;
 - (ii) a elaboração de indicadores qualitativos e quantitativos sobre: taxas e modalidades de atos violentos e criminosos; orçamento designado ao setor e eficácia em sua execução; pesquisas sobre vitimização; difusão de experiências exitosas em matéria de prevenção social e comunitária da violência e da criminalidade, entre outros temas.
- (b) gerar e difundir informação objetiva a respeito da situação dos grupos mais vulneráveis da população diante da violência e da criminalidade (crianças e adolescentes; mulheres; população indígena e afrodescendente e migrantes e suas famílias);
- (c) favorecer o acesso a toda a informação em poder do Estado sobre assuntos vinculados à segurança cidadã, com exceção daqueles temas que devem ser mantidos reservados para assegurar a eficácia de procedimentos concretos de prevenção ou controle da violência e da criminalidade. Em todos os casos,

assegurar um recurso rápido e simples perante a justiça competente para que se determine, em definitivo, a procedência da reserva ou classificação de determinada informação;

- (d) impulsionar o funcionamento de observatórios sobre violência e criminalidade, no plano nacional e regional, que permitam a complementação das medidas adotadas pelas instituições públicas e pelas organizações da sociedade civil na geração, análise e difusão de informação de qualidade sobre segurança cidadã;
- (e) incorporar no direito interno a ação de *habeas data*, com o objetivo de garantir:
 - i) o direito de toda pessoa a não ser perturbada em sua privacidade;
 - ii) o direito de toda pessoa a acessar as informações sobre si mesma nas bases de dados públicos;
 - iii) o direito de toda pessoa de usar esta ação como mecanismo de fiscalização da gestão das autoridades públicas.

19. Quanto às obrigações do Estado com relação aos direitos à liberdade de reunião e à liberdade de associação:

- (a) definir, no marco do direito interno, as eventuais limitações ou restrições ao exercício destes direitos. Em todo caso, qualquer limitação ou restrição deve ser objetiva, no sentido de ponderar a liberdade pessoal com o interesse geral em uma sociedade democrática. Nestes casos, qualquer tipo de limitação ou restrição não pode desconhecer ou alterar o reconhecimento destes direitos, e devem ser dispostas sobre a base dos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade;
- (b) estabelecer os procedimentos que devem seguir as forças policiais para garantir o exercício do direito de reunião pacífica, mediante medidas operacionais, tais como: o controle do trânsito de pessoas ou veículos; o planejamento das vias de desconcentração ou evacuação dos espaços públicos onde seja desenvolvida a reunião massiva ou a manifestação; e a implementação das medidas de segurança que impeçam que pessoas ou grupos interfiram no desenvolvimento de atividades públicas mediante as quais se faz efetivo este direito;
- (c) capacitar de maneira permanente a polícia para participar em operações que tenham como objetivo garantir o exercício do direito de reunião. Do mesmo modo, capacitar e equipar de forma adequada as forças policiais para intervir naquelas reuniões massivas ou manifestações violentas que afetam direitos de terceiros, utilizando meios não violentos para solucionar os conflitos, e caso seja absolutamente necessário, meios físicos de coerção não-letal, dentro das normas e princípios reconhecidos internacionalmente;
- (d) restringir a aplicação de sanções penais como consequência de atos relacionados com o exercício de reunião, exclusivamente àqueles casos nos quais seja comprovado que mediante a violência são afetados direitos de terceiros pessoas. Em todo caso, a aplicação de sanções penais deve estar justificada pela necessidade de proteger estes direitos e o interesse geral de uma sociedade democrática;
- (e) garantir o direito de associação e os direitos sindicais do pessoal policial. O exercício do direito de greve e algumas modalidades do exercício do direito de reunião por parte de funcionários policiais pode ser limitado por lei, no marco das normas internacionais a respeito da matéria, de acordo com as necessidades de uma sociedade democrática e para os efeitos de garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado de garantia e proteção dos direitos humanos comprometidos no campo da segurança cidadã.

20. Gerar as condições para a participação da sociedade em assuntos vinculados à segurança cidadã, como forma de aprofundamento da democracia; para melhorar a qualidade dos serviços relacionados com a política de segurança cidadã; e para desenvolver mecanismos de controle e supervisão da gestão das autoridades públicas. Nestes casos, a participação da sociedade em assuntos relacionados à segurança cidadã deve ocorrer a partir dos seguintes critérios:

- (a) o Estado deve assumir o monopólio do uso da força legítima. Em conclusão, o ordenamento jurídico interno deve adotar previsões para investigar e sancionar qualquer forma de organização que tenha por objetivo a realização de atos de violência privada;
- (b) a participação da cidadania deve ser orientada a ações de prevenção social, comunitária e situacional da violência e da criminalidade;
- (c) toda forma de organização deve ser independente das autoridades do Estado ou de setores político-partidários;
- (d) o Estado deve gerar os espaços para uma adequada articulação com as formas de organização que já existem no seio da sociedade, favorecendo o desenho de planos de prevenção da violência e da criminalidade, assim como mecanismos ágeis de prestação de contas;
- (e) favorecer a responsabilidade dos governos locais ou municipais na gestão local da segurança cidadã.

21. Elaborar e implementar planos de prevenção da criminalidade e da violência que contribuam para assegurar o direito de todas as pessoas sob sua jurisdição ao uso pacífico dos bens. Sem prejuízo das medidas gerais para o alcance deste objetivo, os Estados devem dar especial atenção às pessoas que, por sua situação social ou econômica, requerem ações específicas de proteção.

Anexos

Inter-American Commission on Human Rights
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Commission Interaméricaine Des Droits De L'Homme



ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
Washington, D.C. 2006, U.S.A.

10 de dezembro de 2007

Sr. Ministro:

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência em nome da Comissão Interamericana de Direitos Humanos com o objetivo de enviar um questionário destinado à obtenção de informações que apoiarão os esforços da Comissão no âmbito da segurança cidadã e direitos humanos.

A Comissão considera que existe uma necessidade urgente de que os Estados adotem leis, políticas e práticas efetivas para garantir a segurança da população e respeitar os direitos humanos. A Comissão encontra-se elaborando um estudo regional que servirá como guia e proverá recomendações aos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos em relação à sua obrigação de proteger seus habitantes, especialmente as vítimas de crimes e violações de direitos humanos. Através dos casos e medidas cautelares que processa, assim como através de seus estudos temáticos e visitas a vários dos Estados Membros, a relação entre segurança cidadã e direitos humanos tem sido e continua sendo um assunto prioritário para a Comissão.

O relatório que a Comissão está preparando em relação a este estudo regional levará em consideração as informações recebidas tanto de fontes estatais como da sociedade civil. Anexo, Vossa Excelência encontrará um questionário dirigido a obter informações sobre as principais realizações e desafios que enfrentam os Estados da região na área dos direitos humanos e da segurança cidadã. O questionário procura obter informações quantitativas e qualitativas. A Comissão espera coletar informações nos níveis local e nacional, e no caso dos sistemas federais, espera receber informações correspondentes aos governos nacionais e suas unidades constitutivas, para poder, assim, levar em conta os desafios que confrontam. A Comissão valoriza as respostas, relatórios, estatísticas e outros dados que possam oferecer a respeito.

Solicito respeitosamente que o Governo de Vossa Excelência arbitre os meios para que a Comissão Interamericana possa contar com a informação requerida antes de 4 de fevereiro de 2008. As respostas ao presente questionário devem ser enviadas a (...)

Aproveito a ocasião para expressar a Vossa Excelência o testemunho de minha mais alta e distinta consideração.

Santiago Canton
Secretário Executivo

1. Quais são as principais normas constitucionais e legais a respeito da proteção e promoção da segurança pública e da estrutura e do funcionamento do setor de segurança pública?
2. Quais são as principais normas constitucionais e legais a respeito da estrutura e do funcionamento da polícia e das forças armadas e a relação entre a polícia e as forças armadas?
3. Quais são as principais normas constitucionais e legais relacionadas especificamente ao crime organizado?
4. Quais são as principais normas constitucionais e legais relacionadas especificamente à produção, comercialização e uso de armas de fogo?
5. Quais são os principais desafios no país em termos de segurança pública e império da lei? As taxas de roubo e homicídio no país tem aumentado ou diminuído durante os últimos cinco anos? Por favor explique como são medidas as taxas de roubo e homicídio.
6. O país possui uma política nacional e/ou um plano de ação a respeito da segurança pública? Quais são os componentes de prevenção em mencionadas políticas e/ou planos de ação, além do império da lei?
7. Nas políticas nacionais e/ou planos de ação a respeito da segurança pública, existem instrumentos específicos para proteger os direitos de grupos particulares, por exemplo, crianças, mulheres, minorias étnicas/raciais e grupos indígenas?
8. O país possui uma política nacional e/ou um plano de ação a respeito do crime organizado?
9. O país possui uma política nacional e/ou um plano de ação especificamente dirigido ao crime organizado vinculado às drogas?
10. Quais os progressos alcançados na implementação de política e/ou planos de ação sobre segurança pública? Quais são as principais dificuldades no processo de implementação? O apoio político? O apoio social? Os recursos econômicos? A capacidade científica e tecnológica? A competência profissional?
11. Qual o melhor exemplo de progresso e/ou de êxito na implementação de políticas e/ou planos de ação de segurança pública? Como são medidos o progresso e o êxito em matéria de segurança pública?
12. Quais as principais dificuldades na implementação, monitoramento e avaliação das reformas, políticas e programas para a promoção da segurança cidadã e dos direitos humanos?
13. Quais as principais iniciativas para reformar a polícia e/ou melhorar as estratégias para fazer cumprir a lei e prevenir o crime e a violência no país?
14. Quantas organizações policiais existem no país? Quantos oficiais de polícia estão empregados nas organizações policiais do país? Em estados federais, por favor prover esta informação em relação às agências estaduais/provinciais e municipais/locais.
15. Existem organizações de polícia militar no país? Quantas? Quais? Em países que possuem organizações de polícia militar, quantos oficiais de polícia estão empregados em mencionadas organizações?

16. As organizações policiais têm estratégias e programas específicos para prevenir o crime e a violência, além das forças encarregadas pela aplicação da lei?
17. As organizações policiais possuem programas específicos orientados à proteção de grupos particulares, por exemplo, crianças, mulheres, minorias étnicas/raciais e grupos indígenas?
18. Existem políticas e programas específicos para a proteção e assistência às vítimas do crime e da violência? Que organizações são responsáveis por mencionadas políticas e programas?
19. Qual é a porcentagem do desembolso nacional e/ou estadual/provincial dedicado à segurança pública?
20. Qual é a porcentagem do desembolso nacional e/ou estadual/provincial dedicado à polícia?
21. No Poder Executivo do Governo, que ministério/secretaria/departamento está a cargo da segurança pública? Em Estados federais, qual secretaria/departamento? Existem conselhos/comitês cujos membros incluem membros de organizações da sociedade civil?
22. No Poder Executivo do Governo, qual ministério/secretaria/departamento está a cargo dos direitos humanos? Existem conselhos/comitês cujos membros incluem membros de organizações de direitos humanos?
23. O Poder Legislativo possui uma organização/comissão específica dedicada a assuntos de segurança pública? Qual? Em Estados federais, quais são as organizações/comissões nas legislaturas federais e estaduais/provinciais?
24. Quais são as principais organizações a cargo da supervisão externa da polícia? Em Estados federais, que organizações federais e estaduais/provinciais estão a cargo da supervisão externa das organizações policiais no nível federal e estadual/provincial?
25. Existem grupos não oficiais de vigilância ou grupos paramilitares no país? Em caso afirmativo, quais são os mecanismos de controle e supervisão destes grupos?
26. Quantas organizações privadas de segurança existem no país? Quantas pessoas estão empregadas por organizações privadas de segurança? Quais são as principais organizações a cargo da supervisão externa das organizações privadas de segurança?
27. Que porcentagem do orçamento nacional e/ou estadual/provincial é destinada ao Ministério Público? Quantos promotores há no país?
28. Que porcentagem do orçamento nacional e/ou estadual/provincial é destinada ao Poder Judiciário? Quantos juizes há no país?
29. Como participam as organizações da sociedade civil na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de programas e políticas de segurança pública?
30. Como interagem as organizações da sociedade civil com as organizações policiais? Como monitoram e avaliam a polícia?

Por favor, identifique-se:

1. Nome:
2. Profissão/Ocupação:
3. Posição:
4. Organização:
5. Endereço:
6. Telefone:
7. Fax:
8. E-mail: