



O CONCEITO DE SEGURANÇA CIDADÃ COMO PARTE INTEGRANTE DA SEGURANÇA HUMANA E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

THE CONCEPT OF CITIZEN SECURITY AS AN INTEGRAL PART OF HUMAN SECURITY AND THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM

¹Flavia de Avila

RESUMO

O artigo objetiva estudar como o conceito de segurança cidadã tem sido trabalhado no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH), enfatizando seu uso no combate do desvirtuamento do Estado Democrático de Direito. Assim, os consequentes objetivos específicos são apresentados: debate teórico sobre o conceito de segurança cidadã como parte da segurança humana, análise de documentos e casos do SIDH sobre a temática, bem como seus correspondentes questionamentos críticos. Foi utilizada, no âmbito da vertente teórico-metodológica das ciências sociais aplicadas, a linha jurídico-teórica. Adotou-se por metodologia de pesquisa a jurídico-exploratória e por técnica de pesquisa a análise de conteúdo.

Palavras-chave: Segurança Cidadã; Segurança Humana; Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos; Estado Democrático de Direito; Direitos e Liberdades Fundamentais

ABSTRACT

The article aims to study how the concept of citizen security has been worked on in the Inter-American Human Rights Protection System (ISHR), emphasizing its use in opposing to the distortions of the Democratic State governed by Rule of Law. Thus, the following specific objectives are presented: theoretical debate on the concept of citizen security as part of human security, analysis of documents and cases of the ISHR, as well as their corresponding critical questions. Within the scope of the applied social sciences theoretical-methodological aspect, the juridical-theoretical line was used. The legal-exploratory research methodology and the content analysis were adopted.

Keywords: Citizen Security; Human Security; Inter-American Human Rights Protection System; Democratic state; Fundamental Rights and Freedoms

¹ Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC Minas. Minas Gerais – MG, Brasil. **E-mail:** flaviadeavila@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

As possibilidades semânticas do termo segurança e as significações político-sociais a ele associados são inúmeras, abarcando diferentes enfoques. Estes variam desde visões subjetivas, como os sentimentos de tranquilidade, bem-estar ou o atendimento de necessidades básicas, até a elementos objetivos, a exemplo de programas de governo, formação de critérios legislativos, posicionamentos jurisprudenciais, estratégias e táticas policiais, bem como atuações das forças armadas. Esta rede associada de dados, que podem ser obtidos de diferentes fontes de capacidades e habilidades humanas, torna possível a construção de conceito amplo de segurança, cuja ideia central está determinada pela dignidade humana e, por conseguinte, também envolvendo, além de direitos e garantias fundamentais, meio-ambiente, desenvolvimento e bem-estar. Neste, que é considerado por Balesteros de León (2014, p. 20-21) um *universo simbólico*, a segurança humana é medida, em uma primeira análise, pelos elementos positivos que contém, que dependem da existência, seja real ou desejada, de sociedade livre e democrática a vigorar em um Estado de Direito.

Os cidadãos devem ser competentes para debater, ponderar ou mesmo alterar conceitos que regem sua ordem social e afetam suas vidas cotidianas (BALESTEROS DE LEÓN, 2014, p. 21). Contudo, neste diapasão, a própria noção de cidadania sofre distorções que precisam ser averiguadas. Ao mesmo tempo em que é exaltada por implicar, de acordo com critérios celebrados na modernidade, direitos tais como liberdade, igualdade, autonomia e autodeterminação, seu exercício ocorre sob alto grau de inequidade que se apresenta excludente para os que não se constituem em agentes políticos dominantes em comunidades politicamente organizadas (NYERS, 2009, p. 9; WALKER, 2002, p. 20). O alto alcance da securitização dos temas políticos, que conduzem ao aniquilamento da contestação de questões advindas das desigualdades estruturais, por serem tratadas como meras ameaças de segurança, contribui para que se intensifique o desrespeito dos direitos básicos da população (STASIULIS; ROSS, 2009, p. 101). A cidadania passa a então ser usada como instrumento de manobra do poder soberano, que cria, por meio da securitização, múltiplas categorias de cidadania, mais ou menos protegidas ou vulneradas pelo ordenamento jurídico nacional.

Estas são algumas das razões pela qual a segurança, considerada em sua acepção mais ampla, compreendida no âmbito do conceito de segurança humana, enfrenta dificuldades



para ser implementada em países latino-americanos. Estes, que estiveram ou ainda concretizam processos de transição com finalidade de consolidação de seus sistemas democráticos, apesar de terem procedido em importantes ações, apresentam sérias deficiências institucionais. Abramovich (2009, p. 98) pontua como exemplos disso a inefetividade de sistemas de justiça e a violência dos sistemas policiais e penitenciários. Desse modo, de acordo com a perspectiva da segurança humana, Saavedra (2014, p. 57) relaciona diversos problemas que se interconectam na região, que compreendem, além da falta de confiança na administração da justiça e a corrupção generalizada, o aumento do coeficiente de violência social, os altos níveis de abusos contra mulheres, as pressões migratórias, o crime organizado, o narcotráfico e o contrabando. A exclusão social, que se molda e multiplica nas formas de convivência da sociedade, se apresenta como intensificadora destes problemas, considerados verdadeiras ameaças, e que tornam o exercício da cidadania um desafio diário. A própria ideia cidadania, por si só, se apresenta vulnerável e passível de manipulações. Sua existência é confrontada pela combinação da violência generalizada e da percepção da sociedade da impotência dos aparatos estatais em combater a impunidade, o que gera que o ambiente de temor generalizado à criminalidade torne-se rotina dominante na região (SAAVEDRA, 2014, p. 57).

Neste cenário, conforme constatado por Abramovich (2009, p. 98), os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) têm procurado, além de reparar vítimas em situações particularizadas, determinar corpo de princípios e padrões legislativo-políticos que possam incidir diretamente sobre as condições estruturais domésticas com vistas a tornar efetivos direitos e garantias individuais e coletivos. O caráter subsidiário dos mecanismos de proteção internacional tem garantido a mobilidade da sociedade civil organizada em prol de assuntos que ampliaram a contribuição do SIDH para debates que envolvem, dentre outros importantes temas, a segurança. Tais organizações se utilizam estrategicamente da advocacia perante o SIDH não só para abrir de espaços de participação e diálogo no âmbito interno dos Estados, mas ainda para impulsionar o próprio SIDH a enfrentar assuntos de interesse comum.

Apesar de muitas críticas ao alcance da intervenção do SIDH, que tanto questionam sua ação frente à soberania estatal quanto procuram preservar a integridade do próprio sistema, é importante salientar que a regularidade de casos sobre temas que não superados demonstra que o aparato estatal se mostra insuficiente ou mesmo provocador destas situações. No catálogo elencado por Abramovich (2009, p. 107) se encontram denúncias sobre



execuções extrajudiciais, militarização, justiça penal militar e liberdade de imprensa. Tais recorrências fizeram com que uma rede de organizações especializadas em violência policial e sistema penal promovessem perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) a feitura de informe temático sobre segurança cidadã (*seguridad ciudadana*) com standards direcionados a orientar políticas públicas na região (ABRAMOVICH, 2009, p. 103-104). Este informe, o estudo de distinções conceituais entre segurança pública, segurança humana e segurança cidadã, conjuntamente com casos escolhidos sobre a temática na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), são fontes para o enfrentamento do objeto de estudo deste artigo.

Procura-se, por meio desta pesquisa, estudar como o conceito de segurança, com enfoque na cidadã, tem sido trabalhado no âmbito do SIDH, enfatizando a atuação deste sistema no combate a situações que possam levar ao desvirtuamento do Estado Democrático de Direito. Para que esse objetivo geral seja alcançado, objetivos específicos serão trabalhados nos tópicos adiante, que se referem à apresentação do debate teórico sobre o conceito de segurança cidadã, descrição e análise de documentos produzidos e casos avaliados pelo SIDH e os correspondentes questionamentos críticos. A legitimação de circunstâncias de excepcionalidade como regra para abranger desrespeitos a direitos garantidos constitucionalmente e compreendidos nos direitos humanos, a securitização política e a vulnerabilidade da cidadania por parte dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do SIDH são ponderações levantadas por este estudo.

O problema, conjecturado nos objetivos geral e específicos dessa pesquisa, questiona se o conceito de segurança cidadã defendido pela SIDH é apropriado para tratar de questões de segurança perante o sistema e os Estados que o compõe. Para que a pergunta possa ser respondida, foi utilizada, no âmbito da vertente teórico-metodológica das ciências sociais aplicadas, a linha jurídico-teórica, por se aproximar da filosofia do direito ao estudar conceitos, interpretação e aplicação de normas. Toma-se como metodologia de pesquisa a jurídico-exploratório, pois são analisados diversos aspectos sobre a temática. Vale-se, ainda, da técnica de análise de conteúdo de textos doutrinários, acadêmicos e normas.

2. Distinções conceituais: segurança pública, segurança humana e segurança cidadã



Seguridad Ciudadana ou segurança cidadã, segundo o relatório da CIDH de 2009, se constitui em construção conceitual que procura dar conteúdo material de direito ao reforçar a relação essencial entre segurança e direitos humanos. Contudo, há grande imprecisão sobre as formulações acerca de segurança na América Latina. Apesar de não haver tratado internacional em que se encontre expressamente determinado que deve prevalecer o direito à segurança em razão de um delito ou da violência interpessoal ou social, é obrigação do Estado exercer seus poderes para assegurar aos seus cidadãos o direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade e à segurança pessoal². Também se somam a estes como seus desdobramentos as garantias processuais, a proteção judicial, conjuntamente com proteção à privacidade, à honra e à dignidade, a liberdade de expressão, de reunião e associação, a participação em assuntos de interesse público e o uso pacífico de bens.

Além do aspecto social envolvido na concepção de segurança, este conceito possui caráter intangível e subjetivo, pois depende da percepção de temor e de ameaça não só compartilhada pela sociedade, mas daquela sentida por cada indivíduo. As sobreposições de vulnerabilidade tornam determinadas pessoas sujeitas a mais riscos que outros, a depender dos perigos aos quais estão expostos ou que podem vivenciar durante a vida. León-Escribano (2007, p. 101) define segurança como sendo o conjunto de condições sociais, políticas, econômicas, culturais e institucionais que viabilizam o adequado e normal funcionamento da comunidade e da convivência cidadã, garantindo vida digna a todos os membros da sociedade.

Por ser obrigação do Estado que visa o bem-estar da população, a segurança se faz pública. Assim, o conceito de segurança pública é determinado pelo contexto da realidade de cada sociedade. A segurança nada mais seria que reflexo de políticas públicas para enfrentamento do que se considera riscos e ameaças. Aplica-se, portanto, ao que a figura estatal relaciona como objeto e sujeito de ações que deve realizar para garantir segurança em contextos nacional e internacional. Guzmán León e Sáenz Breckenridge (2013) entendem haver diferentes dimensões para o conceito de segurança que garantam a convivência política entre os cidadãos não pautadas somente pelo binômio prevenção-ação. Esta é preocupação a transcender as meras condições de governabilidade para que se alcançar convivência cidadã em pleno exercício de direitos e responsabilidades. Assim, a distinção entre segurança pública

² Alguns documentos internacionais que tangenciam o tema: art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal); Art. 1º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa); Art. 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Direito à liberdade pessoal. § 1º Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais); Art. 9º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (§ 1º Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. (...))



e segurança cidadã é, para Zalaveta Betancourt (2012, p. 10), chave na medida em que segurança cidadã permite diferenciar políticas estatais e sistemas de proteção do cidadão contra abusos policiais.

Todavia, o próprio relatório da CIDH (2009) evidencia que a grande ambiguidade no uso da palavra segurança e as diferentes expressões que lhe são agregadas, faz com que seu significado tenha divergências significativas. Os termos segurança pública, segurança democrática, ordem interna ou ordem pública, são indistintamente empregados pelos países americanos no âmbito de suas políticas públicas sem que se reflita sobre seu conteúdo material. Deste modo, importantes distorções ocorrem, como o que se sucede com o conceito de segurança cidadã, para a qual o relatório identifica dois tipos de definição. Uma mais ampla, que incorpora medidas de garantia de outros direitos humanos tais como educação, saúde, segurança social, trabalho, dentre outros, e outra mais restrita. Para este último tipo, a segurança cidadã se refere a intervenções de forças policiais e, eventualmente, do sistema judicial.

Apesar de apresentar as duas vertentes, o relatório da CIDH (2009) adota a noção mais ampla de segurança cidadã por ser mais adequada, visto que aborda os problemas de criminalidade e violência desde uma perspectiva de direitos humanos, fortalecendo a natureza da segurança no âmbito da democracia em distinção das suas implicações em contextos autoritários. A segurança cidadã, assim, se presta para o aprofundamento da segurança humana, como garantia da cidadania e dimensão do desenvolvimento humano.

No que concerne à segurança humana, foi proposto o conceito pela primeira vez em 1994 pelo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como resposta às preocupações advindas de círculos acadêmicos e de segurança sobre as modificações da natureza das ameaças e perigos enfrentados em âmbito global no pós-Guerra Fria³. Atualmente, se propõe inclusive uma diferente mirada do conceito, chamada por Angarita Cañas (2012), como *la seguridad humana desde abajo*, que propõe estímulo da participação cidadã e comunitária na construção e execução de políticas públicas, principalmente de segurança, significando empoeiramento das organizações sociais.

A segurança humana abarca, dentre outros desdobramentos, vínculos entre a liberdade de viver sem medo, a liberdade para viver sem miséria ou necessidade e a liberdade

³ Como exemplo das proposições acadêmicas, os estudos de paz de Johan Galtung, desenvolvidos a partir dos anos 60 do século passado, propunha que, para que a segurança fosse durável, deveria invariavelmente propugnar por uma estrutura positiva ou estável da paz, em que não significasse somente ausência de guerra.



de viver com dignidade, o que implica a integralização das visões de segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Para tanto, são diversas as dimensões que são influenciadas pela segurança humana, tais como as econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política. Para sua efetivação, procura-se incentivar estratégias de proteção e empoeiramento de comunidades e indivíduos, inclusive no sentido da prevenção de problemas que poderiam afetar a dignidade humana (BALESTEROS DE LEÓN, 2014, p. 33; LEÓN-ESCRIBANO, 2010).

Sob o ponto de vista teórico, para os defensores do conceito amplo de segurança, a pessoa humana passou a ser centro das preocupações com a temática, que abarca circunstâncias próprias da vida cotidiana, como trabalho, desenvolvimento integral, acesso a bens básicos como educação e habitação, cumprimento dos direitos humanos por parte dos governantes e respeito ao meio ambiente. Quanto à governabilidade, demandas sociais diferenciadas juntamente com novos atores passaram a influir de maneira significativa em virtude das possibilidades de ação e da obtenção de informações, o que obriga as instituições públicas a repensarem sua capacidade de resposta e explorarem outras formas de atuação (BALESTEROS DE LEÓN, 2014, p. 33; VELÁSQUEZ, 2008, p. 416; GARAY MALDONADO, 2015, p. 305).

O conceito de segurança humana surgiu inspirado na tradição das intervenções humanitárias, que ocorreram em sociedades em conflito armado. Seu paradigma é a resolução 688 do Conselho de Segurança da ONU, que impôs zona de segurança para os curdos durante a Guerra do Iraque de 1991. A diminuição dos riscos, vez finalizada a Guerra Fria, simbolizava para o PNUD que a preocupação da vida cotidiana deveria ser o parâmetro para o entendimento de segurança (BALESTEROS DE LEÓN, 2014, p. 33). Todavia, não havia sido ainda desenvolvido conceito que pudesse correlacionar qual o conteúdo material do termo. Desse modo, a comunidade internacional foi conclamada por Kofi Annan na Cúpula do Milênio de 2000 para que fosse promovida a segurança nos termos de duas das quatro liberdades que influíram na concepção da Declaração Universal dos Direitos Humanos: *freedom from want* e *freedom from fear*. Em 2001, como resposta ao pronunciamento do ano anterior, foi criada em janeiro a Comissão de Segurança Humana (HSC, sigla em inglês), presidida por Sadako Ogata e Amartya Sen, com objetivo de desenvolver o conceito de segurança humana. Seu relatório, apresentado dois anos após o início dos trabalhos, intitulou-se *Human Security Now*, e determina a proteção das pessoas expostas a situações que lhes



afetem as liberdades vitais e os meios básicos de sobrevivência digna (HUMAN SECURITY COMMISSION, 2003).

Apesar da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 já ter proclamado a necessidade de se estabelecer esforços para que a pessoa humana se tornasse centro dos debates sobre dignidade, o que reconfiguraria as concepções de segurança e soberania, esta não era a visão compartilhada no âmbito das discussões internacionais sobre segurança internacional até o fim da Guerra Fria. Durante décadas, as ações de segurança estiveram voltadas para combater ou defender a ameaça ideológica que refletiam as oposições entre regimes econômicos e políticos distintos, em que estruturas de defesa e segurança eram desenhadas tendo o Estado como sujeito e objeto. A preservação do Estado, feita a todo o custo, fazia com que o cidadão que expressasse publicamente de maneira diversa da considerada oficial, no âmbito individual ou coletivo, se convertesse em inimigo (LEÓN-ESCRIBANO, [200?]; 2007; 2010).

O forte aparato de controle populacional no âmbito dos Estados, que se utilizou de amplas redes de espionagem e informantes, bem como de sofisticados mecanismos de tortura, se desenvolveu de acordo com a visão restrita de segurança sobretudo para detectar indivíduos ou grupos que professassem ideias consideradas de algum modo subversivas. Alguns desses grupos se transformaram em guerrilhas internas, o que gerou o arrefecimento das ações de repressão por parte de alguns governos. Com a adoção da Doutrina da Segurança Nacional (DSN)⁴, as liberdades fundamentais, base do Estado de Direito, deram lugar a capturas ilegais, desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais. A DSN, ao contrário da segurança humana, é um conceito estatocêntrico. Para proteger o Estado e suas instituições de ameaça ideológica a uma estrutura político-econômica estabelecida, o próprio Estado se organizava para garantir o controle social, visto que os inimigos são provenientes da sociedade⁵. Sob esta perspectiva, a segurança estava inevitavelmente subordinada à visão imperante de defesa do

⁴ O termo Segurança Nacional, utilizado em larga escala durante o período da Guerra Fria, teve sua implementação a partir do National Security Act, dos EUA, em 1947. O regime político do Estado é entendido como bem supremo a ser preservado, o que relega às Forças Armadas e aos corpos policiais ações determinadas, sendo elas: a) a proteção da população e do território como fundamentos físicos da segurança; b) a proteção das instituições do governo como elementos de controle e estabilidade social; c) a defesa da soberania, entendida como autogoverno; d) a legitimidade das instituições do governo sobre sua população e seu território em razão da soberania. (BALLESTEROS DE LEÓN, 2014, p. 42-43).

⁵ Em alguns casos, ações cruéis e repressivas resultaram em situações classificadas como sendo genocídio, como o caso da Guatemala, em que se calcula que houve mais de 200.000 mortos, 50.000 desaparecidos, um milhão de refugiados e 600 comunidades destruídas. Sobre as vítimas identificadas pela Comissão para o Esclarecimento Histórico (CEH), 83% era de indígenas maias e 17% não indígenas, razão pela qual a CEH tipificou como genocídio o ocorrido no país (COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO, 1999).



Estado, privilegiando os mecanismos próprios das forças armadas que orientam suas ações no combate e na aniquilação do inimigo (LEÓN-ESCRIBANO, [200?]; 2010).

A DSN era aplicada tendo como escopo o processo de securitização. Esse, que se refere a como o grupo é considerado intersubjetivamente em relação à segurança, determina que a existência de alguma ameaça é decisão política, não realidade pré-estabelecida (BUZAN, et. al., 1998). Ações extraordinárias e desproporcionais são exercidas contra grupo de pessoas, normalmente à margem da sociedade, avalizadas em nome da segurança. O discurso de associação entre alguma situação que envolve um ou grupos determinados de pessoas sem que haja real ameaça e a segurança se constituiria em ato político, com efeitos de legitimação (MULLER, 2009). As ameaças tradicionais, que sopesavam a possibilidade de um país violar as fronteiras de outro em razão de disputa territorial, passam a dar lugar a amplas perspectivas de a soberania ser posta em risco, o que abonaria todas as ações governamentais. Desse modo, a securitização não tem como desígnio o ser humano e sua dignidade, mas a manutenção *do status quo*, pois não faz referência à real ameaça, mas é resultado de processos sociais que representam particulares categorias de pessoas como ameaças. Mesmo em democracias, a securitização se aplica pela produção de *inseguranças* (STASIULIS; ROSS, 2009), ao normalizar, aos olhos do cidadão, técnicas de controle e vigilância, estabelecendo novas formas de relacionamento entre soberania e biopoder (AGAMBEN, 2002; HINDESS, 2009).

Para muitos países latino-americanos, durante as ditaduras, o inimigo não era outro senão sua população. Neste período, com algumas exceções, a região vivenciou uma das épocas mais difíceis de sua história, em que a sociedade civil sofreu com o desrespeito aos direitos humanos derivado da imposição de regimes totalitários. Isto levou os governos a conformarem forças de segurança interna orientadas para a perseguição dos próprios cidadãos com o propósito da defesa da institucionalidade do Estado, derivando as funções policiais para convertê-las em um braço da defesa, o que contradiz a natureza da instituição policial de proteção do cidadão. Por intermédio da DSN, as instituições eram os sujeitos a serem protegidos de discursos ideológicos considerados espúrios. O cidadão foi convertido em inimigo interno e os corpos de segurança do Estado se transformaram em partes na empreitada exterminadora com decorrências extremamente deletérias na sociedade. Até os dias atuais, este é um dos principais problemas a ser enfrentado para se alcançar a plena democracia em sociedades que lentamente avançam na reconstituição de seu tecido social e fortalecimento da institucionalidade civil do Estado (LEÓN-ESCRIBANO, [200?]; 2013).



Nesse contexto, o conceito de segurança humana desenhado no âmbito da HSC se contrapõe a visões restritas de segurança, pois tem como objeto não somente o Estado, mas as sociedades em conjunto. A segurança humana passou a fazer parte da pauta de organismos multilaterais quando a confrontação dos blocos mundiais cedeu seu lugar para que problemas sociais e econômicos, antes relegados a segundo plano, tivessem destaque. Estas ameaças, até então não prevalecentes nas amplas discussões mundiais, passaram a transcender o núcleo duro do entendimento de segurança como fundamento de defesa do Estado. Passou-se a questionar se o Estado teria se transformado em carrasco de sua própria população com a utilização das forças de segurança como instrumento para violações de direitos humanos⁶ ou se situações nacionais ou regionais, tais como extrema pobreza, mudança climática ou fome poriam em risco as incipientes e débeis democracias que se construíam (LEÓN ESCRIBANO, [200?]).

No entender da HSC (2003), que definiu os parâmetros da segurança humana, dois tipos de dinâmicas cercam o novo paradigma, resumidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A primeira, concebida em resposta às complexas inter-relações entre novas e velhas ameaças, alcança conjunturas que vão desde a pobreza crônica e persistente até situações como violência étnica, tráfico de pessoas, mudanças climáticas, pandemias, terrorismo internacional, crises econômicas e súbitos desastres financeiros. São ameaças que adquirem dimensões transnacionais e que superam noções tradicionais de segurança, focadas principalmente em agressões militares. A segunda perfaz dimensão multi-compreensiva, de vulnerabilidades que se interconectam na sociedade internacional e que se utiliza de ampla gama de novas oportunidades para tratar de ameaças de maneira integral, não somente por intermédio de mecanismos tradicionais (HUMAN SECURITY COMMISSION, 2003; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2011).

A segurança cidadã, como dimensão da segurança humana, segundo a CIDH (2009) se constitui, no âmbito jurídico, de direitos dos quais são titulares todos os membros de uma sociedade. Como política pública, se determina pelos delineamentos ou cursos de ação que

⁶ No caso da Guatemala, segundo a CEH, o exército se converteu em instituição que controlava todas as estruturas do poder executiva e a única inteligência do Estado. A CEH concluiu que em nenhum momento do conflito armado a guerrilha teve potencial bélico suficiente para vencer o exército, que contava com a ajuda dos Estados Unidos, mais equipamentos e homens. O Estado manipulou deliberadamente a ameaça, incluindo todos os opositores pacifistas ou guerrilheiros como inimigos, o que assim justificaria sistemáticas e graves violações aos direitos humanos. O exército foi o principal artífice destas violações, ajudado pelos demais corpos de segurança, especialmente a polícia. A maioria das vítimas era de civis (COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO, 1999, v. 3).



definem poderes para alcançar um objetivo, contribuindo para criar ou transformar condições em que se desenvolvem as atividades dos indivíduos ou grupos que integram a sociedade. A concepção de segurança cidadã gera a conexão entre a fórmula conceitual de segurança e sua expressão no âmbito dos direitos humanos, no sentido de que sua efetividade não se opera pela exclusiva ótica do Estado, mas pela sociedade no seu conjunto. Pressupõe a interação de atores múltiplos, bem como diferentes fatores e condições, incluindo a história e a estrutura do Estado e da sociedade, políticas e programas dos governos e a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como a interação a acontecimentos nos âmbitos regional e internacional.

Todavia, seu emprego, sem que haja a devida contextualização de seu conteúdo material faz com que fique à disposição de pautas de exercício de poder e/ou securitização. Ao comentar a situação da Costa Rica no final de décadas passadas, Muñoz Guillén (2013, p. 51) constata que o uso da expressão *seguridad ciudadana*, principalmente em eleições, passou a ser meramente retórico e residual no intuito mais de dissolver suspeitas de militarização e de servir como divulgação de símbolos de civilismo do que para abordar e esclarecer temores e sentimentos de insegurança da população. Este é um dos problemas apresentados pela apropriação de expressões sem que seu entendimento seja fruto de amplo debate social.

3. A CIDH e o Informe sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos

O Estado membro da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) pode ser considerado sujeito ativo de violações sistemáticas aos direitos à vida, integridade física e segurança de seus habitantes, dentre outros, devido à falta de cumprimento do seu dever geral em respeitar e garantir tais direitos. Determinados pelos arts. 1.1 e 2 da CADH e de outras convenções internacionais de âmbito universal ou regional, os Estados que violem os direitos humanos no âmbito regional podem ser investigados pela CIDH e/ou serem julgados pela CorteIDH. O documento da CIDH intitulado *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57), de 31 de dezembro de 2009, fruto de estudo prévio da temática e da pressão de rede de organizações sociais atuantes no âmbito interno e internacional, é fundamental para que sejam melhor analisados os casos que se sucedem nas Américas. Petições e medidas cautelares já haviam sido colocados (e ainda são propostos perante a CIDH) mesmo antes da adoção do informe, bem como foram adotados informes sobre a situação fática dos Estados, assim como foram realizadas audiências públicas. Todas



essas fontes serviram para a preparação do informe temático descrito e analisado neste tópico, que teve como objetivo avaliar a problemática e formular recomendações aos Estados-membros da OEA, a fim de que sejam fortalecidas instituições, leis, políticas, programas, práticas para a prevenção e o controle da criminalidade e da violência no marco da segurança cidadã e dos direitos humanos.

Ressalta-se que, para o seu marco conceitual perante a CIDH (2009), seus titulares são os membros da sociedade, de tal forma que possam desenvolver sua vida cotidiana com menor nível possível de ameaças à sua integridade pessoal, direitos civis e gozo de seus bens. Sob o prisma da segurança cidadã, a generalização dos problemas de segurança pública evidencia situação na qual o Estado, no todo ou em parte, não cumpre com sua função de oferecer proteção contra o crime e a violência social, o que significa grave, interrupção da relação básica entre governantes e governados. O Informe, desse modo, se apresenta como sendo um documento extenso e detalhado, que procura interagir multidisciplinarmente no âmbito das ciências humanas e sociais aplicadas, bem como com diversas fontes dos direitos humanos.

A CIDH (2009) destaca várias obrigações estatais derivadas do conceito de segurança cidadã. Desse modo, cabe ao Estado se responsabilizar por condutas de seus agentes e de terceiros que forem tomadas em seu nome ou sob sua omissão. O Estado deve adotar medidas para prevenir a vulnerabilidade de direitos vinculados à segurança cidadã, tais como os direitos à vida e à integridade física, assumindo, de forma simultânea, tanto ações específicas quanto planos estratégicos nas dimensões operativa, normativa e preventiva. Portanto, deve adequar as normas e os procedimentos internos para garantir governabilidade democrática da segurança cidadã e adotar, como gestores e apoiadores das políticas públicas, equipe multidisciplinar.

Ainda compete aos Estados, segundo a CIDH (2009), o dever de investigar o delito, apurando as responsabilidades e dando atenção às vítimas, assim como tomar medidas para regulamentar e fiscalizar a privatização da segurança. Suas obrigações com grupos vulneráveis são potencializadas, como as que foram reforçadas em matéria de violência contra a mulher, conforme disposição da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que integra o SIDH. Esta preocupação deve também se estender a crianças e jovens, povos originários, afrodescendentes, migrantes, dentre outros indivíduos e grupos que sofrem discriminação e



violência. Para a CIDH (2009), as forças policiais, em nome da governabilidade democrática, devem ser profissionalizadas e modernizadas, sendo suprimida a intervenção das forças armadas em tarefas de segurança cidadã, exclusividade das forças policiais. Isto implica na melhora do processo de seleção e formação das pessoas que integram as instituições envolvidas na política de segurança cidadã, em especial, as forças policiais, poder judiciário, ministério público e sistema penitenciário.

Decorridas dos parâmetros gerais acima relatados, são evidenciadas recomendações mais específicas aos Estados, como dispor de medidas administrativas, legislativas ou de outra índole para atenção rápida e adequada às vítimas da violência e o delito. Soma-se a esta a obrigação de garantir a execução por parte das forças policiais de todas as atividades operativas que permitam a implementação das funções de prevenção, dissuasão e repressão legítima de feitos violentos ou delitivos, como parte da obrigação do Estado em proteger e garantir os direitos humanos. No combate à impunidade deve-se incluir a proibição do abuso do poder. A habilitação de pessoas aptas a trabalhar com a vítima e sua família, para evitar a revitimização, bem como para investigar o delito, é imprescindível, assim como para que as necessárias reparações por danos de ordem material e moral serem implementadas. A participação da vítima e de seus representantes em todas as fases administrativas e judiciais de apuração dos fatos é também indicada. Por estas razões, a CIDH (2009) recomenda que os Estados incorporem no seu ordenamento jurídico interno o marco normativo da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985.

Segundo a CIDH (2009), aos Estados também se recomenda especificamente estabelecer nas normas de direito interno clara distinção entre as funções de defesa nacional, a cargo das forças armadas, e de segurança cidadã, a cargo das forças policiais, bem como adotar medidas de proteção eficazes frente a intervenções de agentes estatais e ações de particulares que ameacem o direito à vida. As experiências passadas vividas nas Américas tornam importante que a intervenção militar em assuntos de segurança interna seja minimizada. Para tanto, normatização das atividades policiais, qualificação e treinamento recorrente de pessoal ,com base nos direitos humanos, carreira policial definida, bem como disponibilização de aparato técnico e de infraestrutura, são fundamentais. Códigos de Ética precisam ser incorporados aos ordenamentos jurídicos, a exemplo da recomendação de se



observar o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979, pela Resolução nº 34/169.

A atividade privada deve ser regulada para afiançar informação adequada sobre os proprietários e empregados dessas empresas, suas armas e os contratos de prestação de serviço aos quais estão atrelados. Sua aptidão física e psicológica precisa ser apurada. A CIDH (2009) recomenda que os Estados adotem, sob este ponto, os princípios do Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários como Meio de Violação dos Direitos Humanos e Impedimento do Exercício ao Direito da Autodeterminação, criado em 2005 na antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU. A capacidade das autoridades políticas em dirigir processo de feitura, implementação e avaliação de políticas públicas sobre segurança cidadã deve ser legítima, considerando a estrutura e o funcionamento do sistema posto por conjunto de normas que preveja responsabilidades políticas, técnicas e administrativas apropriadas. A governabilidade democrática se assegura a fim de que os recursos humanos e materiais possam ser bem empregados e que mecanismos de controle e supervisão independentes sejam instaurados.

Outras recomendações específicas foram feitas sobre medidas eficazes de proteção frente a ações de agentes estatais e de particulares que ameacem o direito à vida. Neste ponto, a CIDH (2009), advoga pela prevenção da violência doméstica, diminuição do acesso a armas de fogo por particulares, investimentos em programas de solução pacífica de controvérsias, sensibilização e informação dos meios de comunicação, dentre outras providências. No que diz respeito ao uso da força letal por parte de agentes do Estado, as forças policiais devem ser capacitadas de acordo com padrões internacionais, a exemplo dos Princípios Básicos das Nações Unidas para o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, adotados no Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, em 27 de agosto a 7 de setembro de 1990. Sobre a integridade pessoal, recomenda-se, dentre outras, que os Estados venham a sancionar a tortura e o tratamento cruel e degradante por parte dos seus agentes e que a alegação de estrito cumprimento do dever legal não deve amparar estas situações.

No âmbito da segurança cidadã ainda está abarcado o direito à liberdade e à segurança pessoais, sendo que ameaças a tais direitos devem ser prevenidas, investigadas e punidas. A privação de liberdade só é passível em casos previstos em lei e deve se estabelecer as bases legais para os motivos da detenção, informados imediatamente ao detido. Sobre



imigrantes, especificamente, recomenda a CIDH (2009) que as legislações internas adotem os Princípios e Diretrizes sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas das Nações Unidas, apresentados ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em anexo a relatório da Alta Comissária para os Direitos Humanos (documento E/2002/68/Add.1) em 2002. Acerca do impacto direto da política de segurança cidadã em relação a pessoas detidas em penitenciárias, a legislação interna deve adotar os Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, adotado pela CIDH, assim como os Princípios para a Proteção de todas as Pessoas Submetidas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, da ONU.

Garantias processuais e de proteção judicial necessitam ser asseguradas com base na presunção de inocências, *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege e non bis in idem*. A prisão preventiva deve ser para casos determinados, como medida cautelar, pelo menor prazo possível, conforme a necessidade e a razoabilidade. Juízes e tribunais de exceção não devem ser criados, assegurando-se a independência das cortes. Qualquer forma de corrupção que afete o funcionamento da justiça carece de ser prevenida, investigada e sancionada. Honra, dignidade e privacidade são asseguradas por atuações que assegurem a inviolabilidade do domicílio, a não ser em caso de medida judicial ou ameaça de perigo à vida ou à integridade física. São importantes atuações transparentes das forças policiais, registros de veículos e objetos utilizados em ocorrências e uso da tecnologia quando necessário, sob marcos jurídicos preestabelecidos. A liberdade de expressão é imprescindível para a segurança cidadã, o que envolve a elaboração de indicadores qualitativos e quantitativos sobre porcentagens e modalidades de feitos violentos e delituosos, bem como pesquisas sobre vitimização, difusão de experiências exitosas em matéria de prevenção social e comunitária, entre outras. Grupos vulneráveis precisam ter visibilidade e deve-se favorecer o acesso à informação sob poder do Estado, com exceção daqueles que assegurem a eficácia de procedimentos para controle de violência e do delito (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009).

No que diz respeito à obrigação do Estado em garantir a liberdade de reunião e associação, a CIDH (2009) recomenda que o marco normativo para eventuais limitações deve ser previamente determinado com critérios objetivos, a fim de que sejam ponderados o interesse geral e a liberdade pessoal. É imprescindível a observação dos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Às forças policiais cabe conduzir medidas operativas que garantam a reunião pacífica como orientação de trânsito, planejamento de vias



de desconcentração ou evacuação de espaços públicos. Quando direitos de terceiros pessoas são afetados, deve haver capacitação policial para intervir em reuniões massivas ou manifestações violentas com a utilização de meios físicos de coerção somente no que for considerado absolutamente necessário, sob padrões e princípios reconhecidos internacionalmente. O direito de associação e direitos sindicais policiais devem ser assegurados às forças policiais, mas pode-se limitar a ocorrência de greve por meio de parâmetros legais para se garantir o cumprimento das obrigações e direitos de uma sociedade democrática.

A necessidade de feitura de documento como este, que procurou enfatizar o caráter multidimensional da segurança cidadã e sua inserção social e política sob diversos prismas, denota as dificuldades pelas quais os países americanos passam para conceber seus ordenamentos jurídicos e práticas internas sob tais premissas. Evidencia-se que muitas das recomendações configuram, na verdade, pressupostos próprios do Estado Democrático de Direito. O fato de a CIDH ter produzido informe nesse nível de detalhamento e capilaridade, resumidamente exposto neste estudo, reforça o entendimento de que se vive no âmbito de países americanos concepções herdadas de períodos de desmesurado uso da força e de imposição de medidas contra a população por parte das autoridades públicas. Conquistas no âmbito dos Direitos Humanos, tanto no que diz respeito a direitos civis e políticos quanto econômicos, sociais e culturais, poderiam, portanto, trazer mais estabilidade ao direito doméstico frente a autoritarismos de toda ordem que influenciam diretamente nas políticas de segurança.

Arendt (1985) enfatiza que, da *experiência viva*, ou seja, do mundo dos fatos de onde se é possível conhecer o passado, verifica-se que a violência é fruto do sistema social, mas que não se pode associar sua existência à manifestação do poder político como um pressuposto de existência desse próprio poder. O poder não é, para a autora, força ou violência. Sua manifestação pode se dar de diversas maneiras, como no intrincado da burocracia, que despersonaliza os indivíduos lhes retirando sua singularidade, pelo qual, em um emaranhado de órgãos e agentes, se dissolve a responsabilidade por esta despersonalização (ARENDR, 1985, p. 19-21). A violência, sendo ela física ou não, seria meramente instrumental e sempre procuraria justificção para existir. A vida em comum deveria, ao invés de ocorrer por meio da violência e do comando, se dar pelo discurso e pela persuasão. O poder por trás da violência ditaria os rumos para sua ocorrência, porém, “a



prática da violência, como toda ação, transforma o mundo, mas a transformação mais provável é em um mundo mais violento” (ARENDDT, 1985, p.45). Nesse contexto, somente um poder legítimo poderia justificar o emprego da violência.

Assim, direitos considerados basilares como vida, integridade física e liberdade de expressão e associação são postos em cheque diariamente por ações pouco ou nada transparentes realizadas pelas forças policiais ou por quem, de maneira desvirtuada, esteja atuando nessa função. Configurar-se-ia em possível estado de exceção, no qual, sob o ensejo da manutenção do Estado, excepcionais suspendem a vigência de direitos e garantias constitucionais, incluindo normas que protegem liberdades. Neste cenário, ampliam-se poderes governamentais, sobretudo os do executivo, com a suspensão da ordem jurídica vigente, enleando o público com o privado no âmbito da esfera social (AGAMBEN, 2004; ARENDT, 1959). A lei serviria para assegurar a ordem para quem determina o estado de exceção e não refletiria as normas compartilhadas pela sociedade (NYERS, 2009, p. 122). A expansão da securitização da vida política, delineada por Muller (2009), pode contribuir para situações excepcionais que restrinjam indevidamente direitos e garantias constitucionais da população.

Outra situação que pode ser verificada em razão das recomendações da CIDH (2009) aos Estados americanos é a criação de suportes sociais para a manutenção do poder pela conservação ou agravamento da vulnerabilidade dos sujeitos, tanto das forças policiais, muitas vezes mal equipadas e/ou preparadas, quanto de parte da população, que fica à margem do exercício da cidadania. É possível ainda constatar a sobreposição de vulnerabilidades que expõem as pessoas a exclusão maior. Crenshaw (2002) identifica que, por meio do estudo de diferentes categorias de discriminação a que as pessoas são submetidas, existem grupos sobrepostos submetidos a práticas sociais que contribuem para sua invisibilidade interseccional perante a violência estrutural. Essa subordinação interseccional à qual as pessoas são submetidas revela a dinâmica de marginalização de direitos, tornando alguns ainda mais vulneráveis que outros. Essa realidade de exclusão é vivenciada no continente sob diversas maneiras, o que inclui a violência contra mulheres, crianças e idosos, a homofobia e o desrespeito reiterado de direitos de afrodescendentes, quilombolas e povos originários.

Sob estes vieses, serão estudados alguns casos da CorteIDH no tópico seguinte, a fim de se averiguar que condutas foram tomadas pelos Estados em descumprimentos de tratados de direitos humanos que tratem da segurança cidadã.



4. A Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) e a Segurança Cidadã

Muitos são os casos que envolvem o conceito da segurança cidadã na CorteIDH, principalmente pela amplitude e abrangência do termo. Desse modo, ao invés de fazer um estudo panorâmico e mais superficial sobre a temática, adota-se a classificação de Sepúlveda (2013), que identificou cinco pontos de relevância para conformação de um princípio jurisprudencial uniformemente considerado a respeito das decisões sobre segurança cidadã. São eles: a) Função e o direito à segurança pública; b) Órgãos competentes para intervir em ações de segurança pública; c) Uso da força; d) A intervenção dos particulares na segurança pública; e e) Princípios e funções dentro da função de segurança pública.

No que diz respeito à função do direito e a segurança pública, no caso *Zambrano Vélez e outros vs. Equador*, com sentença de 4 de julho de 2007, verificou-se que a ameaça delinquente, subversiva ou terrorista invocada pelo Estado como justificativa para ações desenvolvidas pode certamente constituir razão legítima para um Estado usar de suas forças de segurança em um caso concreto. Mas para a CorteIDH, a luta do Estado contra o crime deve desenvolver-se dentro dos limites e conforme os procedimentos que permitam preservar tanto a segurança pública quanto o pleno respeito aos direitos humanos de quem está submetido à sua jurisdição. As condições do país, por mais difíceis que sejam, não liberam o Estado-parte da CADH e de suas obrigações estabelecidas nesse tratado, que subsistem particularmente em casos como este. Os fatos do caso referem-se à execução extrajudicial feita por membros das forças armadas, que não foram devidamente apurados pelo direito doméstico, de Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Olmedo Caicedo Cobeña e José Miguel Caicedo Cobeña, mortos em suas casas por uma operação autorizada por lei interna na cidade de Guayaquil.

Em *Cantoral Benavides vs. Peru*, com sentença proferida em 18 de agosto de 2000 a CorteIDH advertiu que, o Estado ao ser confrontado por uma situação de terrorismo, não deve restringir proteção da integridade física da pessoa. Especificamente, a Corte tem assinalado que todo uso da força que não seja estritamente necessário em razão do próprio comportamento da pessoa detida, constitui atentado à dignidade humana em violação ao art. 5º da CADH. As necessidades de investigação e as dificuldades inegáveis de combate ao terrorismo não devem acarretar restrições à proteção da integridade física das pessoas. Na situação fática, Luis Cantoral Benavides foi detido em 1993 e encarcerado arbitrariamente por



agentes da Dirección Nacional contra el Terrorismo (DINCOTE) em Lima durante 5 anos. Foi submetido à tortura, dentre outras práticas cruéis e desumanas, o que era considerado normal para investigação de delitos de traição à pátria e terrorismo. Não houve investigação ou sanção de responsáveis.

Em relação à segunda classificação, órgãos competentes, no caso *Cabrera Montiel vs. México*, sentenciado em 26 de novembro de 2010, a CorteIDH considera que, em alguns contextos e circunstâncias, a alta presença militar acompanhada de intervenção das Forças Armadas em atividades de segurança pública pode implicar na introdução de risco para os direitos humanos. O caso refere-se à detenção arbitrária e tratamento cruel e degradante aos quais Teodoro Cabrera García e Rodolfo Montiel Flores foram submetidos após prisão por uma operação do 40º Batalhão de Infantaria do Exército Mexicano no município de Ajuchitlán del Progreso, estado de Guerrero. Os petionários foram trasladados para o município de Altamirano, sede do batalhão, onde foram torturados e depois acusados de porte de arma e drogas sem serem apresentados a um juiz competente.

Assim, por exemplo, organismos internacionais que analisaram as implicações de se permitir que corpos militares realizem funções de polícia judicial, como o Comitê de Direitos Humanos da ONU e o Relator Especial sobre a Independência de Magistrados e Advogados, têm manifestado sua preocupação pelo fato de que os militares exerçam função de investigação, prisão, detenção e interrogatório de civis. Seria respeitada a independência das investigações com a melhoria do acesso à justiça por parte das vítimas e testemunhas de violações aos direitos humanos, cujas denúncias são investigadas pelas mesmas instituições acusadas de tê-las perpetrado. De outra parte, a CorteIDH já considerou que o Estado tem o direito e a obrigação de garantir sua segurança e manter a ordem pública, mas seu poder não é ilimitado, pois tem o dever, em todo momento, de aplicar procedimentos conformes ao Direito e respeitosos aos direitos fundamentais a todo indivíduo sob sua jurisdição. O Tribunal tem enfatizado o extremo cuidado dos Estados ao utilizar as forças armadas como elemento de controle de protestos sociais, distúrbios e violência internos, situações excepcionais e criminalidade comum.

Sobre a terceira classificação, o uso da força, no caso *Zambrano Vélez e outros vs. Equador*, dantes relatado, foi verificado se houve a atenção às excepcionalidade, necessidade, proporcionalidade e humanidade, bem como se outros critérios foram observados. Dentre eles, a existência de um marco normativo que regulasse o uso da força, o planejamento do uso da força, que pressupõe capacitação e treinamento dos agentes policiais, e o controle



adequado juntamente com a verificação da legitimidade do uso da força. No caso *Gomes Lund vs. Brasil e Montero Aranguren e outros*, verifica-se a responsabilidade estatal que é gerada pelas ações de seus agentes, pois é ilícita toda a forma de exercício do poder público que viole os direitos reconhecidos pela CADH. Conforme reforça a sentença do caso *Gomes Lund*, conhecido como *Guerrilha do Araguaia*, todos os atos realizados sob o manto oficial ou pela omissão daqueles que deveriam desempenhar as funções de segurança, mesmo atuando fora dos limites de suas competências ou em violação do direito interno, devem ser atribuídos ao Estado.

De maneira especial, conforme reportado no caso *Montero Araguren e outros de Retén de Catia vs. Venezuela*, sentenciado em 5 de julho de 2006, os Estados devem vigiar seus corpos de segurança, a quem é atribuída a força legítima no que diz respeito ao direito à vida para quem se encontre sob sua jurisdição. Sobre os fatos ocorridos, o caso *Gomes Lund* refere-se às desapareções forçadas de membros da *Guerrilha do Araguaia*, movimento de resistência ao regime militar integrado por membros do novo Partido Comunista do Brasil, ocorridas entre 1972 e 1975 e da falta de investigação sobre os fatos em razão da edição da *Lei de Anistia*, de 1979. Já o caso *Montero Araguere* diz respeito à execução extrajudicial de 37 reclusos do centro penitenciário *Retén de Catia* por parte de tropas do *Comando Regional da Guarda Regional* e da *Polícia Metropolitana venezuelana* em novembro de 1992.

Sobre a segurança e a ordem pública, entendido para fins deste estudo como parte do uso da força, a CorteIDH se posiciona diante de ações que questionam os limites da intervenção do Estado. No caso *Bulacio vs. Argentina*, decidido em 18 de setembro de 2003, a *Polícia Federal Argentina* realizou detenção de mais de 80 pessoas em *Buenos Aires*, incluindo *Walter David Bulacio*, de 17 anos de idade. Depois liberado, internou-se em um hospital. Morreu em 26 de abril daquele ano. A CorteIDH determinou que, se cabe aos Estados o direito e a obrigação de garantir a segurança e manter a ordem pública, seu poder não é ilimitado, pois tem o dever, a todo momento, de aplicar procedimentos conforme o direito. A importância da liberdade pessoal em razão do uso das forças policiais no contexto de desordem pública é enfatizada no caso *Servellón García vs. Honduras*, decidido em 21 de setembro de 2006, e reafirmada em *Torres Millacura vs. Argentina*, de 26 de agosto de 2011. Neste, a CorteIDH observou que, se os agentes estatais não agirem de acordo com parâmetros previamente estabelecidos nas suas interações com quem devem proteger, podem representar



uma das principais ameaças à liberdade pessoal, vulnerando ainda mais o sujeito em relação à integridade pessoal e à vida.

Em Torres Millacura houve a constatação das condutas perpetradas contra Iván Eladio Torres Millacura, de 26 anos, detido por um patrulheiro, levado a uma Comisaría Seccional Primera, golpeado, ameaçado e depois dado como desaparecido. Nenhuma investigação interna teve resultados quanto a estes fatos. Em Servellón García, houve a vitimização de meninos e jovens em situação de risco social no início dos anos 90 pela Força de Segurança Pública em uma operação realizada para evitar distúrbios próxima a um estádio em Tegucigalpa na celebração do Dia da Independência Nacional em Honduras. Os meninos Marco Antonio Servellón García e Rony Alexis Betancourth Vásquez, assim como os jovens Orlando Álvarez Ríos e Diomedes Obed García Sánchez foram detidos, golpeados e depois assassinados. Seus corpos foram encontrados em lugares ermos e a responsabilidade por estes atos não foi apurada.

No que diz respeito à quarta classificação, da intervenção de particulares na segurança pública, no caso *Massacre de la Rochela vs. Colômbia*, cuja interpretação sentencial de 28 de janeiro de 2008 analisou a situação daquele país sobre ter emitido um marco legal através do qual se proporcionou a criação de grupos de autodefesa que derivaram em paramilitares. Ainda se pronunciou acerca da falta de adoção de todas as medidas necessárias para terminar de forma efetiva com o risco da população civil que se encontrava em situação de risco razoavelmente previsível por parte de membros das forças armadas ou de segurança do Estado a respeito de grupos paramilitares. Da mesma forma, frisou a CorteIDH que, em outras várias oportunidades, já havia determinado a responsabilidade da Colômbia em casos de violações cometidas por grupos paramilitares com apoio, aquiescência, participação e colaboração de membros das forças públicas. Em 18 de janeiro de 1989, em la Rochela, 12, integrantes de uma comissão judicial que investigavam execuções cometidas contra comerciantes da região foram interceptados pelo grupo paramilitar denominado “Los Masetos”, que os chacinou. Somente três sobreviveram e nada se fez para investigar tais acontecimentos.

Para a última classificação, relacionada a outros critérios para princípios e funções da segurança cidadã, o caso *Gomes Lund* exemplifica uma situação na qual o Estado não pode amparar-se na falta de provas da existência dos documentos solicitados, senão que, pelo contrário, deve fundamentar a negativa a provê-los, demonstrando que adotou todas as medidas a seu alcance para comprovar que, para garantir o direito à informação, os poderes



públicos atuem de boa-fé e realizem diligentemente as ações necessárias para assegurar a efetividade desses direitos, especialmente quando se trata de conhecer a verdade do ocorrido em casos de violações graves de direitos humanos como desaparecimentos forçados e a execução extrajudicial do presente caso. Isso porque, alegar ante a um requerimento judicial a falta de prova sobre a existência de certa informação, sem haver indicado, ao menos, quais foram as diligências que realizou para confirmar ou não sua existência, possibilita a atuação discricionária e arbitrária do Estado de facilitar ou não determinada informação, gerando com isso insegurança jurídica a respeito do exercício desse direito. Para a CorteIDH, a impunidade precisa ser combatida por todos os meios legais possíveis, o que é corroborado por sucessivas decisões, a exemplo dos já mencionados *Montero Araguere* e *Servellón García*, uma obrigação que se acentua quando vulneráveis são as vítimas de violações, a exemplo de crianças.

Como se torna evidente, Sepúlveda (2013, p. 2117) conclui que a jurisprudência relacionada à segurança pública no âmbito da CorteIDH a reconhece como direito humano, o que implica em específicas obrigações para as autoridades públicas domésticas. Os sistemas de segurança nacionais, no entender do autor, devem se articular de acordo com princípios básicos, abrangidos pela segurança cidadã, tais como acesso à informação, geração de políticas de prevenção, transparência no exercício do gasto público, dentre outros. Angarita Cañas (2012, p. 292) ainda enfatiza que a segurança humana é conceito que se opõe à enfoques securitários, pois sua prioridade é a proteção dos direitos fundamentais de todas as pessoas, preocupação manifesta nas decisões da CorteIDH. Nesse sentido, Abramovich (2009, p. 106-107) demonstra que as situações apresentadas perante a CorteIDH, que aparentemente poderiam se constituir em novas frentes de atuação daquele tribunal, são nada menos do que releitura de antigas demandas, como no caso da segurança cidadã. Este, apesar de ser um conceito relativamente jovem, encontrou acolhida perante no SIDH justamente porque a ação do tribunal é mais frequente sobre temáticas que se repetem há muito tempo, que dizem respeito a violações de direitos civis e políticos. São situações que ferem a cidadania e o exercício de direitos. Por isso, alegações por parte de críticos de que as soberanias estão sendo afetadas não se sustentam.

No caso latino-americano, León-Escribano ([200?]; 2010) acredita que as dificuldades para enfrentamento desta temática provém de uma transição institucional necessária mas ainda incipiente e das tensões advindas da convivência de modelos de



transição. Muitas vezes, no âmbito da segurança, apesar de nos padrões normativos se promulgarem posturas ou políticas que parecem abarcar a segurança cidadã, as práticas seguem as mesmas do passado, pois no interior das instituições são vistas como inviáveis, utópicas ou indesejáveis. Em outras situações, a manutenção do poder por intermédio de discursos de segurança faz com que o medo, a aversão e o sentimento de ameaça sejam inculcados na população para justificar quaisquer medidas. Deste modo, o destaque da CorteIDH, assim como a da CIDH, na utilização das diversas dimensões deste conceito para decidir os casos, é fundamental para a consolidação de seu entendimento nos países americanos.

5. Conclusão

A aplicação e a concretização conceito de segurança cidadã são importantes ferramentas no exercício democrático. As ameaças exercício da cidadania e, por consequência, do próprio Estado Democrático de Direito, ocasionadas pelas práticas de securitização dos assuntos políticos, pelas desigualdades estruturais e pelo desrespeito dos direitos básicos da população contribui para conjuntura generalizada de insegurança. A conceituação extensa de segurança é forma de enfrentamento de tais problemas, pois sua implementação exige que o Estado se planeje no sentido de tanto garantir a segurança da pessoa e de seus bens quanto de que a mesma possa desenvolver e exercer amplamente suas capacidades. Todavia, as dificuldades enfrentadas por países no âmbito da América Latina, relacionadas inclusive a sistemas de justiça que carecem de efetividade e ordenamentos jurídicos que espelham carências e descomprometimentos institucionais, são evidentes. Neste ambiente, a própria cidadania é posta em risco, pois se torna passível de sofrer sobrepostas vulnerabilidades.

Diante desse panorama, é imprescindível que o SIDH atue de maneira a ampliar a fundamentação e contribuir para os debates sobre segurança cidadã. Sua atuação é bem-vinda, visto que não se restringe a concepções meramente teóricas, mas se faz diretamente sobre situações particularizadas, como nas petições que são endereçadas à CIDH e à CorteIDH, mesmo tendo jurisdição subsidiária. Em virtude do caráter multidimensional da segurança cidadã, sua implementação reafirma-se sob as bases do Estado Democrático de Direito. Todavia, conforme visto no decorrer deste artigo, a existência de um relatório como o informe da CIDH sobre segurança cidadã e a quantidade de casos a se referirem direta ou



indiretamente à temática, que não foram esgotados por este texto, robustece a ideia de que se convive com práticas advindas de períodos ditatoriais, enraizadas no âmbito do tecido social latino-americano. As generalizações de situações que deveriam se restringir a excepcionalidades, como justificadoras de situações análogas ao estado de exceção, são temerárias, pois o poder passa a se manifestar pela violência, seja ela de fato ou por meio da ação das estruturas estatais. Igualmente, as vulnerabilidades de sujeitos no âmbito da sociedade não só são mantidas, mas pioradas, revelando assim, prática perversa de marginalização de direitos.

O estudo defende que o conceito de segurança cidadã é adequado como escopo teórico para análise e enfrentamento de questões de segurança no SIDH, pois, por seu intermédio, é possível se colocar lente de aumento em problemas estruturais latino-americanos, muitas vezes mascarados pelo combate ao narcotráfico, ao crime organizado e ao terrorismo. Por meio da mudança de perspectiva estatocêntrica para a antropocêntrica de segurança, reformas podem ser propostas tanto no âmbito institucional quanto para os formuladores de políticas públicas de segurança para que ações preventivas possam ser efetivadas. Para Angarita Cañas (2012, p. 292-293), a política pública sob o enfoque de segurança humana prioriza medidas sócio-preventivas em detrimento da ordem repressiva, privilegiando as estratégias orientadas para melhoria das condições materiais de existência das comunidades urbanas e rurais, o que tornaria cada vez menos necessárias ações repressivas. Estas são práticas empoderadoras dos indivíduos e grupos frente a repressões estatais que porventura estejam sujeitos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Victor. De las Violaciones Masivas a los Patrones Estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Derecho PUCP*. v. 63, n. 1. Nov. 2009, p. 95-138.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

AGUILERA PERALTA, Gabriel Edgardo. *Sobre seguridad ciudadana y democracia*. In.



AGUILERA PERALTA, Gabriel Edgardo (org.). *Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1996.

ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. *La Política de Seguridad Urbana en Colombia: el caso de Medellín, 2006-2011*. In: ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo; (coord.). *La Inseguridad y la Seguridad Ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2012, p. 259-302.

ARENDT, Hannah. *Da Violência*. Tradução Maria Cláudia Drummond Trindade. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo C. H. *La seguridad humana como sistema simbólico*. In: RIVERA, Joaquín A. Mejía; BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo C. H.; MURILLO, Josué (Coord). *Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana*. Tegucigalpa: Editorial Casa San Ignacio, 2014, p. 19-48.

BUZAN, et al. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH). *Informe Memoria del Silencio*. Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). Vol. 3, 1999. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20130506084007/http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/cap2/vol3/genocide.html>>. Acesso em 15 dez. 2016.

COMISSÃO DE SEGURANÇA HUMANA. *Human Security Now*. Nova Iorque, 2003. Disponível em: <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/chs_final_report_-_english.pdf>. Acesso em 15 dez. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Caso de la masacre de La Rochela Vs. Colombia. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2008 Serie C No. 175.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Montero Araguren e outros de Retén de Catia vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julho de 2006.

CRENSHAW, K. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. *Estudos Feministas*. Ano 10. n. 1, 2002, p. 171-188.

GARAY MALDONADO, David. *Seguridad Pública y Gobernabilidad*. In: CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel; FIX-FIERRO, Héctor Felipe; GONZÁLES PÉRES, Luis Raúl; VALADÉS, Diego (coord.) *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria: estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Tomo III: Justicia. México: UNAM, 2015, p. 305-317.

GUZMÁN LEÓN, Juany; SAÉNZ BRECKENRIDGE, Stela. *Introducción*. In. GUZMÁN LEÓN, Juany; SAÉNZ BRECKENRIDGE, Stela. (ed.) *Gobernabilidad, Convivencia Política y Seguridad*. São José: FLACSO, 2013, p. 7-10.

HINDESS, Barry. *Citizenship for All*. In. NYERS, Peter. *Securitizations of Citizenship*. Londres: Routledge, 2009, p. 189-200.

LEÓN-ESCRIBANO, Carmen Rosa de. La agenda de seguridad ciudadana en el actual contexto electoral. *Revista Análisis Político*. Fundação Konrad Adenauer. Ano I, n. 1. Jul-set. 2007, p. 99-128.

LEÓN-ESCRIBANO, Carmen Rosa de. *La Seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica*. São José: FLACSO, 2010.

LEÓN-ESCRIBANO, Carmen Rosa de. *Seguridad humana y seguridad ciudadana*. São José: FLACSO, [200?]. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/villamarcos/seguridad-humana-y-seguridad-ciudadana-carmen-rosa-de-len>>. Acesso em 20 dez. 2016.

LEÓN-ESCRIBANO, Carmen Rosa de. Seguridad, Gobernabilidad y Convivencia: una mirada hacia el territorio. In. GUZMÁN LEÓN, Juany; SAÉNZ BRECKENRIDGE, Stela. (ed.). *Gobernabilidad, Convivencia Política y Seguridad*. São José: FLACSO, 2013, p. 59-68.

MULLER, B. *(Dis)qualified Bodies*. In. NEYERS, P. *Securitizations of Citizenship*. Londres: Routledge, 2009, p. 77-93.

MUÑOZ GUILLÉN, Mercedes. El Dilema de la Seguridad Ciudadana: ¿enmascarar la ingobernabilidad o potenciar la convivencia democrática? In. GUZMÁN LEÓN, Juany; SAÉNZ BRECKENRIDGE, Stela. (ed.) *Gobernabilidad, Convivencia Política y Seguridad*. São José: FLACSO, 2013, p. 41-58.

NYERS, Peter. *Introduction*. In. NYERS, Peter. *Securitizations of Citizenship*. Londres: Routledge, 2009, p. 1-14.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *El Enfoque de la Seguridad Humana desde Tres Estudios de Caso*. São José: IIDH; PNUD, 2011.



SAAVEDRA, Boris. La seguridad privada en Guatemala: el caso de la supervisión y el control. *Opera*. n. 15, jul-dez. 2014, p. 55-83.

SEPÚLVEDA, Ricardo J. *Artículo 21: el Sistema de seguridad pública y los derechos humanos*. In. FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo; CABALLERO OCHOA, José Luis; STEINER, Christian (coord). *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. Tomo I. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 2095-2119.

STASIULIUS, Daiva; ROSS, Darryl. *Security, flexible sovereignty, and the perils of multiple citizenship*. In. NYERS, Peter. *Securitizations of Citizenship*. Londres: Routledge, 2009, p. 94-118.

VELÁSQUEZ, Elkin. *El Aporte del Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la Seguridad Humana*. In. RIVERA VÉLEZ, Fredy (ed.). *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO; Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008.

WALKER, R. B. J. *After the Future: enclosures, connections, politics*. In. FALK, R.; RUIZ, L. E. J.; WALKER, R. B. J. (ed). *Reframing the International: law, culture, politics*. Nova Iorque: Routledge, p. 3-35.

ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo. *Introducción*. In: ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo; (cood.). *La Inseguridad y la Seguridad Ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2012, p. 9-18.