

A violência armada e seus impactos sobre a população civil: um fardo necessário?

Eduarda Hamann-Nielebock e Ilona Szabó de Carvalho

Eduarda Hamann-Nielebock é advogada, doutora em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio), com especialização em segurança internacional. Professora da PUC-Rio, pesquisadora do Viva Rio e membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ. Tese de doutorado sobre prevenção de conflitos violentos no Kosovo e na Macedônia nos anos 1990. ✉ eduarda@vivario.org.br

Ilona Szabó de Carvalho é bacharel em Relações Internacionais, pós-graduada em Estudos de Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Oslo (Noruega) e mestre em Estudos de Conflito e Paz pela Universidade de Uppsala (Suécia); é membro do Secretariado da Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia; foi coordenadora do Programa de Segurança Humana do Viva Rio; coordenou a campanha de entrega voluntária de armas, na mesma instituição.

✉ ilona@vivario.org.br

Resumo

O artigo aborda dois tipos de violência contemporânea: os “conflitos armados” e a “violência armada”. Nas últimas décadas, as idéias relacionadas aos conflitos armados foram readaptadas à medida que a percepção sobre as características e a natureza desses conflitos passava por transformações substanciais. Os efeitos colaterais de tais conflitos sobre as pessoas que não estão diretamente envolvidas constituem um dos fatores que levaram à institucionalização do Direito Internacional Humanitário e à consolidação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Quando se verifica que muitas das causas e conseqüências dos conflitos armados também são encontradas em países com violência armada – a exemplo do Brasil, África do Sul e Jamaica –, percebe-se a possibilidade de se traçar um paralelo entre ambas as formas de violência contemporânea. Além disso, a maioria das mortes por arma de fogo não ocorre em situações tradicionalmente definidas por conflitos armados: as mortes anuais relacionadas a conflitos armados chegam a 30.000, segundo estimativas da Universidade de Uppsala, enquanto as mortes violentas não relacionadas a conflitos armados estariam entre 200.000 e 270.000, de acordo com a Small Arms Survey. Tais números desafiam as categorias convencionais sobre conflitos armados e Direito Internacional Humanitário, levando à necessidade de se aprofundar a análise da violência contemporânea e de se promover a regulamentação da violência armada, a fim de controlar os efeitos colaterais e reduzir o fardo que é imposto à população civil de maneira desnecessária.

Palavras-Chave

Violência armada. Novas formas de violência. Efeito colateral. Impacto sobre a população civil.

Houve um tempo em que as guerras não conheciam limites. Aliás, até 1928, com a assinatura do pacto Briand-Kellogg, a guerra era percebida como forma *legítima* de se resolverem controvérsias entre Estados. Houve um tempo em que o duelo e a escravidão eram institutos igualmente reconhecidos como legítimos e, no entanto, essas práticas foram revistas, alteradas, coibidas por diversas razões. Os avanços da consciência coletiva da humanidade não provocaram a completa eliminação do duelo, da escravidão ou da guerra, mas isso não invalida a conquista da abolição da escravatura ou do Direito Internacional Humanitário como nobres tentativas de minimizar os efeitos de uma situação moralmente condenável e altamente custosa em termos humanos.

Em relação às guerras, é possível identificar três grandes momentos que buscaram a codificação de algum tipo de controle ou redução de seus impactos: 1864, 1899-1907 e 1949. Em meados do século XIX, as primeiras restrições à prática da guerra procuraram minimizar os impactos desta sobre combatentes feridos ou doentes, ou seja, pessoas fora de combate: é o início da preocupação com quem não está diretamente envolvido em um conflito armado (Convenção de Genebra, 1864). Duas décadas depois, em 1899 e 1907, as Conferências de Paz de Haia impuseram novos limites à desenfreada prática da guerra, que, por ser um mecanismo legítimo de resolução de controvérsias,

era praticamente inevitável. Assim, buscou-se a codificação de regras costumeiras para controlar seus impactos sobre combatentes, como, por exemplo, a proibição de uso de balas *dumdum* e de ataque a alvos não-militares, como museus, escolas, hospitais e locais sagrados. Quatro décadas depois, em 1949, houve mais uma relevante tentativa de se reduzirem os impactos da guerra sobre *não-combatentes*: as quatro convenções de Genebra, que visavam lidar com soldados feridos ou doentes, prisioneiros de guerra e população civil sob domínio do inimigo. Vê-se, portanto, que nos últimos 150 anos houve um nítido esforço no plano internacional para diminuir e controlar as mazelas da guerra, com dois marcos para a redução dos impactos das guerras sobre não-combatentes (Genebra) e um para o controle dos impactos da mesma sobre combatentes (Haia).

Nesse início de século, como se pretende demonstrar, as situações de conflitos armados inter ou intra-estatais provocaram um número de mortes *mais baixo* do que o de situações referentes a uma nova forma de violência, a chamada violência armada. Ainda em discussão, o conceito de violência armada trata do uso intencional da força, com armas de fogo ou explosivos, por grupos organizados ou semi-organizados, contra indivíduos, grupos ou Estado, inibindo o avanço do desenvolvimento sustentável (OCDE-DAC, 2008). Não há como negar a tentação de comparar,

ou pelo menos relacionar, ambas as formas de violência contemporânea (conflitos armados e violência armada).

Da mesma forma como há 150 anos não existiam regras para reduzir ou controlar os impactos da guerra, hoje o fenômeno da violência armada encontra-se em um patamar de debate em que a maioria dos atores (e dos autores) não reconhece e muito menos compreende sua complexidade e seu caráter multidimensional. Enquanto isso se mantiver, haverá pouco ou nenhum avanço no sentido de se pensar em soluções eficazes para prevenir, controlar e reduzir esta prática. Desse modo, o principal objetivo deste artigo é contribuir para este *início de debate qualificado* entre pesquisadores e tomadores de decisão, a partir dos estudos sobre conflitos e do campo das Relações Internacionais, sem qualquer pretensão de esgotar o tema.

Para demonstrar a necessidade política e a viabilidade jurídica do debate, será traçado um paralelo entre as duas formas de violência contemporânea (conflitos armados e violência armada), destacando-se os *impactos* que ambas podem ter sobre a população civil. Ao final do artigo, serão ressaltadas algumas das respostas aos conflitos armados, já existentes no plano internacional, que podem servir como inspiração para a criação de políticas e normas de segurança pública voltadas para a prevenção ou redução do impacto da violência armada sobre a população civil. Guardadas as devidas proporções, acredita-se que algumas das lições da segurança internacional podem ser adaptadas e reinseridas no âmbito da segurança pública quando o fim maior é o desejo

de minimizar os impactos da violência sobre a população civil, de modo a descaracterizá-los como “fardo necessário”.

Violência contemporânea: conflitos armados versus violência armada

Atualmente há dois grandes tipos de violência contemporânea que resultam em altos números de mortes por disparo de arma de fogo por ano: os conflitos armados e a violência armada. São raras as estatísticas globais, mas estimativas conservadoras da Universidade de Uppsala, na Suécia, indicam que as mortes anuais diretas relacionadas a conflitos armados chegam a 30.000, enquanto estimativas também conservadoras calculam um número entre 200.000 e 270.000 de mortes violentas por ano que *não* estão relacionadas a conflitos armados (SMALL ARMS SURVEY, 2004, p, 174-175). Os últimos números desafiam as categorias convencionais de Relações Internacionais sobre conflitos armados e indicam a necessidade de se analisarem as novas formas de violência que atualmente interferem na segurança de cidades, países e regiões.

Uma revisão da evolução dos conflitos armados mostra que, somente após a Segunda Guerra e, sobretudo, com o fim da Guerra Fria, surgiu no plano internacional a percepção de que a natureza dos conflitos armados passava por uma mudança substancial: até então, os conflitos armados tidos como relevantes ocorriam entre Estados. Nesse momento, passou-se a identificar o elemento *intra-estatal* com cada vez mais recorrência nos conflitos armados *contemporâneos* (HOLSTI, 1996; KALDOR, 1999; GURR, 2000; SCHERRER, 2002),

que, em sua maioria, não se limitam a áreas rurais ou urbanas e são geralmente de longa duração, devido à ausência de objetivo militar específico, à juventude alienada, ao fácil acesso a armas e munições e à infra-estrutura doméstica discriminatória (KALDOR, 1999). Como consequência, o intenso envolvimento de civis, como vítimas e/ou agentes da violência, também é considerado um aspecto relevante e há estimativas de que representem cerca de 80% a 90% dos mortos (PNUD, 2002, p. 16).

As causas estruturais e imediatas dos conflitos armados contemporâneos são variadas, assim como as demandas das partes, o que é bastante explorado pela literatura de segurança internacional (LUND, 2004, p. 123). Apesar de suas especificidades, a maioria dos conflitos contemporâneos tende a compartilhar certas causas e características que podem levar à violência, entre as quais as mais recorrentes são: Estados fracos, falidos ou corruptos; regimes opressores; discriminação contra grupos específicos; ação política com mensagens hostis; heranças do colonialismo político e econômico da Guerra Fria; mudança repentina e radical na política ou na economia; escassez de recursos naturais; disponibilidade de armas e munições em grande quantidade; e rivalidades regionais (CCPDC, 1997, p. 29).

Essas questões são geralmente relacionadas ao *desenvolvimento humano* ou à *governança*, que, por sua vez, são reconhecidos como causas profundas ou estruturais de uma situação de potencial violência (ICISS, 2001, p. 38; CCPDC, 1997, p. 69). Os catalisadores, ou elementos que colaboram para o início da violência, geralmente envolvem corrupção,

falta de transparência e ausência de sistemas jurídico e legal apropriados, entre outros. Em posse dessas informações, governos e organizações internacionais, em suas políticas voltadas para o desenvolvimento, passaram não apenas a implementar medidas de assistência técnica, como tradicionalmente o faziam, mas também a incorporar elementos relacionados a reformas judiciais e da polícia, estímulos à descentralização, criação e/ou fortalecimento de representantes da sociedade civil, etc. (ICISS, 2001, p. 38).

Após a apresentação de características dos conflitos armados contemporâneos, de acordo com a literatura de segurança internacional, afirma-se que várias das causas, consequências e desafios encontrados nessas situações são também encontrados em países que experimentam situações de violência armada, sobretudo no que se refere ao número de mortes por armas de fogo. Aliás, se o número de mortes por arma de fogo estiver no centro da preocupação de um pesquisador ou tomador de decisão, seu olhar deve necessariamente se voltar para a violência armada, pois, como já mencionado, a maioria das mortes violentas *não* ocorre em situações definidas tradicionalmente como conflitos armados.¹

Isso nos leva às discussões sobre violência armada mais especificamente. No plano internacional, não há consenso sobre a definição, apesar da adoção do termo em estudos recentes (UNDP-WHO, 2005). Neste artigo, utiliza-se a definição proposta no *background paper* sobre as diretrizes para redução da violência armada e promoção do desenvolvimento, que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) lançará para seus membros ainda em 2008: “o uso intencional e ilegítimo de força, por ameaça ou real, com armas e explosivos, contra uma pessoa, grupo, comunidade ou Estado, que prejudica a segurança humana² ou o desenvolvimento sustentável”.³

Assim como ocorre com os conflitos armados, a natureza da violência armada é complexa e multidimensional, envolvendo a interligação de diversos mecanismos. Para atuar na prevenção e redução da violência armada, é importante considerar o controle e o papel de quatro elementos: armas de fogo; causas e motivações de seus agentes; ambiente institucional que permite ou encoraja esta violência; e população afetada pela violência armada (OCDE-DAC, 2008). O primeiro elemento (armas de fogo) envolve o principal instrumental de ambas as formas de violência contemporânea: armas pequenas e armamentos leves. Políticas de desarmamento e controle de armas são indispensáveis, principalmente em países onde a violência armada não chega a ser tecnicamente caracterizada como guerra civil ou conflito armado convencional.

Quanto ao segundo aspecto (agentes), existem várias motivações para a violência armada e também são diversos os tipos de atores envolvidos, estatais ou não-estatais.⁴ As causas e os desdobramentos da atuação dos agentes da violência armada assemelham-se aos dos conflitos armados (DOWDNEY, 2005) – no entanto, deles se distancia o fato de que o Estado pode *ou não* ser uma das partes envolvidas na violência armada e de que a maioria dos agentes não tem o objetivo de derrubar e substituir o poder estatal.

O terceiro elemento (ambiente institucional propício) é bastante vasto e demonstra que o fenômeno da violência armada parece ser resultado do abandono e descaso do poder público com populações marginalizadas e de um modelo de segurança pública falido, que permite execuções extrajudiciais, recrutamento de “crianças-soldados urbanas”, limpeza social, entre outros (HUMAN SECURITY AND CITIES, 2007).

Por fim, no que se refere ao quarto elemento (população afetada), destaca-se o diagnóstico de que esta nova forma de violência concentra-se em grandes centros urbanos, densamente povoados e com crescimento desordenado, o que reforça a situação de vulnerabilidade da população civil. Manifestações de tal tipo de violência foram encontradas em áreas urbanas do Afeganistão, Brasil, Colômbia, Jamaica, Somália, África do Sul e Paquistão. O mesmo diagnóstico afirma que tais localidades são geralmente controladas por grupos armados não-estatais e/ou gangues que possuem certo grau de organização e território demarcado (RAPLEY, 2006). Assim, ao se definirem tais situações como violência armada – ou violência armada organizada, como em alguns estudos (DOWDNEY, 2005; HUMAN SECURITY AND CITIES, 2007) –, tem-se o objetivo de chamar a atenção para esses contextos onde a deficitária segurança pública permite níveis de violência armada comparáveis ou superiores aos de guerras civis.

Impactos sobre a população civil

Após ressaltar as características dos conflitos armados e da violência armada, o presente

item busca identificar as formas pelas quais a população civil é afetada em decorrência desses tipos de violência contemporânea.

Impacto dos conflitos armados sobre a população civil

No passado, nos conflitos armados *entre Estados*, o número de mortos envolvia principalmente militares, uma vez que o confronto ocorria em campos de batalha e o objetivo da guerra vinculava-se à expansão territorial e política. A Primeira Guerra Mundial é um marco no que se refere a mortos e feridos entre os *civis*: pela primeira vez na história, o número de mortes de civis ultrapassou o de militares. A situação não é diferente na Segunda Guerra Mundial: aproximadamente 36 milhões de civis teriam sido mortos, o que corresponde a cerca de 2/3 do total de mortes estimado para o mesmo período (BRIEN, 2007).

No que se refere aos conflitos armados *contemporâneos*, que têm como característica mais recorrente a natureza intra-estatal, apesar da dificuldade de medir seus impactos na sociedade, há indicadores que permitem estimar o tipo e a dimensão dos custos da violência. Entre os impactos do conflito armado sobre a população civil, o que tem maior destaque é o número de mortos. Além dos mortos, são também vítimas diretas dos conflitos armados aqueles que fogem da violência, seja por imposição ou voluntariamente. Os mais carentes seguem para países próximos e passam a viver sob condições improvisadas de higiene, saúde e moradia em campos de refugiados – ou nem chegam a cruzar as fronteiras de seu país, tornando-se deslocados internos. Esses dois grupos ficam vulneráveis a ataques ou mani-

pulações por parte de combatentes, devido à proximidade física do epicentro da violência.

Toda a população civil sofre conseqüências com a “economia de guerra” gerada em uma situação de conflito armado, que acarreta alta da inflação, desvalorização da moeda e fuga do capital estrangeiro, além do fechamento de empresas em locais de risco, agravando o índice de desemprego. Nesse contexto, ganha força o comércio paralelo e ilegal de bens e serviços, permitindo o florescimento da corrupção e do crime organizado. A criminalidade aumenta também por causa da falta de escolas e universidades em pleno funcionamento, falta de oportunidades de trabalho, alienação da juventude, facilidade em se obterem armas e munição e ausência de policiamento adequado nas ruas e nas fronteiras.

Incluem-se, ainda, problemas sociopolíticos, como o fato de os atores envolvidos em tais conflitos não se reportarem a tipos tradicionais de autoridade, o que dificulta o controle e a quantificação dos “efeitos colaterais” sobre os que não estão diretamente envolvidos. A literatura de segurança internacional também resalta um aspecto psicológico relevante: quanto mais longo é o conflito, maiores são as chances de a hostilidade ser identificada como normal e, com isso, mais difícil será restabelecer os níveis de confiança da fase pré-violência (MIALL et al. 2005, p. 75). Verifica-se, portanto, que os desafios são de diferentes naturezas e, quanto mais se conhecem os conflitos armados, mais se percebe que, apesar das diferenças, há também várias similaridades entre esses e a violência armada, sobretudo no que se refere aos impactos sobre a população civil.

Impacto da violência armada sobre a população civil – fardo necessário?

Enquanto os impactos dos conflitos armados são estudados a partir de uma perspectiva da segurança internacional e do Direito Internacional Humanitário, aqueles provocados pela violência armada, como campo não-reconhecidos das Relações Internacionais, têm sido analisados a partir de uma perspectiva simplificada da segurança pública. No entanto, essa abordagem parece não dar conta da complexidade e das causas da violência armada por não incluir a dimensão do desenvolvimento e a dos direitos humanos – como se não fosse possível e desejável constituir políticas de segurança pública coerentes com a proteção e a promoção dos direitos humanos.

Os principais impactos da violência armada sobre a população civil também se manifestam pelo número de mortes, que têm origem principalmente nas ações repressivas das forças de segurança estatais contra grupos armados não-estatais, assim como nas disputas por territórios/recursos entre grupos armados não-estatais rivais. Tendo em vista que esses enfrentamentos acontecem em áreas urbanas, densamente habitadas, é alta a taxa de homicídios, sobretudo entre jovens do sexo masculino, o que faz com que a morte seja banalizada pelas autoridades e aceita pela sociedade como um “fardo necessário” ao controle e à redução da violência.⁵

O exemplo da cidade do Rio de Janeiro ilustra esse ponto. Dowdney compara as taxas de homicídio do município carioca com as de países em conflitos armados. Em 1998, na Colômbia, nos conflitos entre o governo local

e as forças revolucionárias (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas – Farc e Ejército de Liberación Nacional – ELN), estima-se que entre 1.000 e 1.500 pessoas tenham sido mortas; no mesmo ano, na ex-Iugoslávia, no conflito entre o governo de Milošević e os rebeldes (Exército pela Libertação do Kosovo – UÇK), calcula-se ter havido entre 1.000 e 2.000 mortes. Ainda em 1998, no município do Rio de Janeiro, registraram-se 2.241 homicídios (DOWDNEY, 2003, p. 118-119).

No estado do Rio de Janeiro, dados mais recentes também indicam a necessidade de se iniciar um sério debate sobre a revisão da atual política de segurança pública. Em janeiro de 2008, o Instituto de Segurança Pública, órgão vinculado ao governo do Estado e responsável por sistematizar e divulgar dados oficiais, apresentou o número de mortes *ocasionadas por ações policiais* em 2007: foram 1.260 mortes perpetradas pela polícia militar, segundo os registros das Delegacias Legais (que correspondem a cerca de 2/3 das delegacias do Estado) (ISP, 2008). O mesmo instituto divulgou que, em 2007, houve 279 pessoas vítimas de “bala perdida”, sendo 21 fatais e 258 não-fatais. Das vítimas fatais, dezesseis (76,2%) eram do sexo masculino e cinco (23,8%) do sexo feminino. Das vítimas não-fatais, 202 (78,3%) eram homens, sendo 79,5% lesionadas em *via pública* (DUARTE et al., 2007, p. 5). Outro dado importante, divulgado pelo jornal *O Globo*, é a conclusão do sociólogo Julio Jacobo Walsel-fiz de que 70% dos homicídios no Estado do Rio de Janeiro têm relação *direta* com o tráfico de entorpecentes (O GLOBO, 13/01/2008, p.15). Vale ressaltar que, nessas estatísticas, estão incluídas as mortes dos agentes da violên-

cia armada e também as de civis atingidos por balas perdidas.

Além das mortes e de ferimentos ocasionados por balas perdidas, são também impactos da violência armada: desestruturação familiar; fechamento de escolas e paralisação de serviços públicos em áreas violentas; migrações forçadas que dão origem aos “refugiados urbanos”; traumas psicossociais causados pela perda de pessoas próximas e pelo convívio prolongado com a violência; restrição do direito de locomoção; perda de bens materiais, assim como queda na atividade econômica das regiões afetadas. Impacto ainda mais grave incide sobre conflitos interpessoais, que passam a ser alimentados pela lógica de banalização da morte e da aceitação da violência como mecanismo de resolução de conflitos. Vê-se, portanto, que toda uma geração está vivenciando um ciclo inequívoco de violência armada.

Tais impactos são comprovados pela análise de casos de operações policiais na cidade do Rio de Janeiro: em 2007, uma operação no Complexo do Alemão resultou em dezenove mortes em seu primeiro confronto. A longa ocupação policial que se instalou no local provocou outras tantas mortes e, além do medo e trauma na população, causou também o fechamento de escolas e a interrupção de serviços públicos. A operação na Favela da Coréia também deixou doze mortos: um menino de quatro anos, um policial civil e dez *supostos traficantes* - terminologia usada com frequência por policiais e jornais.

Assim como no caso dos conflitos armados, em que o primeiro passo no controle da guerra

foi a minimização de seus impactos sobre não-combatentes, faz-se necessário que também para a violência armada tenha início o debate no sentido de reduzir os impactos sobre civis. Para auxiliar este ponto, o próximo item resalta detalhes sobre a evolução normativa do Direito Internacional Humanitário, principal instrumento internacional voltado à proteção de não-combatentes.

Prevenção ou redução do impacto da violência contemporânea sobre a população civil

Este item dá destaque a idéias, conceitos e propostas políticas e normativas no plano internacional, que buscam reduzir o sofrimento por que passa a população civil que se encontra em zonas de conflitos armados. Com isso, sugere-se a adaptação do instrumental da segurança internacional com a intenção de contribuir, no âmbito da segurança pública, para a superação definitiva da premissa de que os danos causados à população viriam a ser um fardo necessário.

De início, volta-se ao problema dos conflitos armados e às tentativas de regulamentá-los a partir de normas internacionais. Até 150 anos atrás, durante uma guerra, não havia regras de combate nem preocupações com quem não estava diretamente envolvido no conflito. De fato, até meados do século XIX, as guerras tradicionais regiam-se pela máxima *inter arma silent leges*, ou “durante a guerra, cala-se a lei”. Em 1859, o suíço Henri Dunant, indignado com as atrocidades cometidas durante um confronto entre austríacos e franceses no norte da Itália – com 40 mil mortos e feridos em

dezesesse horas de batalha – escreveu o *Memórias de Solferino*, propondo a criação de uma organização não-governamental com o objetivo de minimizar o sofrimento de soldados feridos, independente da nacionalidade, credo ou raça. Em 1864, uma conferência internacional em Genebra codificou as regras costumeiras no tratamento de feridos e reconheceu a neutralidade do símbolo da Cruz Vermelha. Nessa época, a ajuda humanitária passou a ser diferenciada e institucionalizada sob o nome de Direito Internacional Humanitário.

Em 1949, outra conferência realizada em Genebra teve o intuito de preservar a humanidade em tempos de guerra e deu origem a quatro convenções, de modo a oferecer proteção a: feridos e doentes em confronto terrestre; feridos, doentes e náufragos em guerras navais; prisioneiros de guerra; e população civil sob ocupação. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha foi expressamente nomeado o guardião das quatro convenções e, assim, recebeu poderes para zelar por sua efetiva implementação. As convenções foram internalizadas pelo Brasil por força do Decreto 42.121, de 21/08/1957. Vale notar que as pessoas protegidas pelas Convenções de Genebra *não estão envolvidas no combate*: seja porque nunca se envolveram, como geralmente ocorre com a população civil, seja porque estão fora de combate por razões de ferimento ou enfermidade. Com isso, as Convenções visam restringir os efeitos colaterais, limitando a violência aos objetivos do conflito armado.

Na década de 1970, o avanço da tecnologia militar e o movimento de descolonização levaram à assinatura de dois protocolos em

1977, para rever e atualizar as Convenções de Genebra. O Protocolo Adicional I, sobre conflitos armados internacionais, criou regras para a potência protetora de prisioneiros de guerra e ampliou a proteção oferecida à população civil, uma vez que a Convenção IV versa apenas sobre civis *em poder do inimigo*. O Protocolo II complementou o artigo 3º comum às quatro Convenções e lidou com pessoas que não mais combatem, ou que nunca combateram, em conflitos *sem* caráter internacional com certa duração e intensidade. Ambos os protocolos foram internalizados pelo Brasil, por meio do Decreto n. 849, de 25.06.1993. Logo no artigo 1º, o Protocolo II define sua base de atuação e esclarece que só pode ser aplicado em caso de confrontos entre “Forças Armadas e Forças Armadas dissidentes ou grupos armados organizados (...) que exerçam sobre uma parte desse território um controle tal que lhes permita realizar operações militares contínuas e concentradas”.

É possível pensar na seguinte provocação: de acordo com o pressuposto jurídico do art. 144 da Constituição Federal, as polícias estaduais – militar e civil – são responsáveis pela segurança pública e, por conseguinte, são instituições respaldadas para o uso legal e legítimo da força – assim, por hipótese, poder-se-ia considerar que a polícia militar constitui a força armada dos Estados brasileiros. Se considerarmos, ainda, que as facções de droga são “grupos organizados fortemente armados que exercem controle sobre determinado território”, então, seria possível argumentar pela aplicabilidade do Protocolo II no Brasil e, com isso, a Cruz Vermelha passa a ter o direito de proteger a população civil em certos municípios brasileiros.

Esse, porém, não é o caso, porque o Protocolo II restringe sua aplicabilidade quando exclui de seu objeto as situações de distúrbios internos, com atos esporádicos ou isolados de violência que não sejam considerados “conflitos armados” (Art. 1º, 2 do Protocolo II).

Assim, independente da semelhança no sintoma e nos efeitos colaterais para os civis que não estão diretamente envolvidos nas hostilidades, a situação no Brasil não é caracterizada como “conflito armado” e, por isso, a população civil afetada pela violência armada não conta com qualquer proteção.

Pelo exposto, conclui-se facilmente que, se a situação é tecnicamente considerada “conflito armado”, há diversas normas internacionais aplicáveis, sobretudo no que se refere aos impactos sobre a população civil. No entanto, quando *não* se trata de conflito armado, mas sim de violência armada – ainda que o número de mortes por arma de fogo seja por vezes superior ao de um conflito armado em mais de 100% –, não há qualquer tipo de mecanismo para proteger a população civil ou minimizar seu sofrimento. Esse é um dos motivos pelos quais parece útil a comparação da “violência armada” com a evolução conceitual de “conflitos armados” e com o tratamento político-legal dedicado a tais conflitos no último século: a lógica de diagnosticar um problema, de regulamentá-lo e de institucionalizar possíveis soluções foi utilizada, no caso, na situação tecnicamente definida como “conflitos armados” e parece viável proceder com semelhante lógica para o caso de situações que começam a ser definidas como “violência armada”.

O conceito da “violência armada” ainda está em construção no plano internacional e algumas características recorrentes em diferentes países começam a ser formalmente identificadas como “violência armada”, o que permite que se tenha um diagnóstico ligeiramente mais preciso da realidade. O próximo passo seria pensar em meios para regulamentar essa prática, porém, as implicações negativas para a segurança e para o desenvolvimento de diversos países não parecem ser suficientes para que a violência armada seja objeto de tratados internacionais.

A primeira norma internacional sobre o tema é de junho de 2006: a “Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento”. Até junho de 2008, 92 países haviam aderido ao pacto. A cidade de Genebra está novamente inserida na agenda internacional como sede de discussões e, sobretudo, de resoluções de vanguarda sobre o assunto da proteção de civis em tempos de violência. Nesse caso, a iniciativa do governo suíço tem o objetivo de suprir a lacuna deixada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do PNUD e de finalmente incluir, na agenda política, o tema da segurança como meta de desenvolvimento.

Há outra norma internacional que pode servir como diretriz para as polícias de países que enfrentam o fenômeno da violência armada: foi assinado em setembro de 1990 o documento intitulado “Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”. O acordo foi adotado por unanimidade no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, reali-

zado em Havana (Cuba) e, embora não seja vinculante, os Princípios servem de inspiração por sugerirem a melhor regulação do uso da força por agentes da segurança pública⁶.

Em um nível menos normativo e mais político, há diversas iniciativas e programas desenvolvidos para situações de conflito armado que podem ser adaptados para a “violência armada”: é preciso reconhecer que as estratégias atualmente empregadas pelo Estado brasileiro para lidar com o fenômeno precisam ser repensadas. Para tanto, pode-se absorver parte da experiência da segurança internacional, o que levará a releituras até então inimagináveis na elaboração e na implementação da segurança pública. Sobre este aspecto, os três exemplos a seguir podem ser inspiradores: programas de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes); criação de zonas neutras; e promoção de assistência humanitária que, durante batalhas, ofereça hospitais de campanha e mutirões de serviços. Além disso, quando o confronto for inevitável, o Estado pode traçar estratégias conjuntas com as comunidades afetadas, para que escolas não sejam fechadas, os horários de ir e vir do trabalho sejam respeitados, serviços médicos de emergência estejam disponíveis nas proximidades e serviços públicos básicos se mantenham em funcionamento.

Na busca de uma nova estratégia para lidar com a violência armada, com atenção especial à redução dos impactos sobre a população civil, o Estado pode contar com o auxílio de organizações da sociedade civil, como a Cruz Vermelha e os Médicos Sem Fronteiras, entre outras, uma vez que essas próprias organiza-

ções, cujas origens e funções estão tradicionalmente vinculadas a conflitos armados, começam a se adequar às novas formas de violência contemporânea. A este respeito, vale notar que, em 2008, a Sociedade Nacional da Cruz Vermelha e a filial brasileira da ONG Médicos sem Fronteiras desenvolvem projetos em áreas carentes e violentas do Estado do Rio de Janeiro, num claro movimento de readaptação de suas atividades.⁷

Por fim, sugere-se que os governos proponham um pacto sério e suprapartidário com a sociedade, afetada ou não diretamente pela violência armada, e que se inclua a situação de “pós-conflito” na agenda política, de modo a não prolongar de maneira indefinida uma situação que se desgasta há mais de uma década. É urgente e necessário que as políticas públicas sejam desenhadas para médio e longo prazos, de maneira a fazer com que os debates no cerne do Estado integrem os temas “segurança” e “desenvolvimento”, desde o planejamento até a implementação de programas e de políticas públicas.

Conclusão

Num passado não muito distante, os conflitos armados não encontravam limites – também a violência armada, que hoje parece fora do controle, deve encontrar regras e programas para minimizar o sofrimento daqueles que não participam diretamente das hostilidades, assim como das partes envolvidas nos confrontos.

Este artigo pretende contribuir, através do campo de estudos sobre conflitos armados, para o início de um debate sobre as possibilida-

des de controle e redução da violência armada, de maneira a alcançar um equilíbrio entre, por um lado, os objetivos nacionais do Estado e, por outro, a segurança da população civil que se encontra em meio ao fogo cruzado.

Uma análise das normas existentes e dos programas implementados em situações de conflitos armados permite concluir que há lições a serem aprendidas e que os desafios enfrentados no passado podem trazer as diretrizes e a esperança para a superação dos desafios do presente. Com isso, espera-se que sejam conduzidos mais estudos sobre a interseção dos fenômenos “conflito armado” e “violência armada”,

observando-se suas diferenças e semelhanças. A partir disso, novas propostas de pesquisa e de políticas podem ser testadas com o objetivo de romper o complexo ciclo da violência contemporânea e reduzir o fardo desnecessário da violência armada sobre a população civil.

Nesse sentido, alguns *insights* das relações internacionais contemporâneas podem contribuir para o debate de maneira construtiva, a fim de que o conservadorismo das atuais respostas de segurança pública – em sua maioria de cunho repressivo – seja substituído por políticas públicas de segurança que invistam na prevenção articulada e na repressão qualificada.

1. A definição de conflitos armados mais utilizada por autores que se identificam com esta percepção foi cunhada por Peter Wallensteen e Margareta Sollenberg (2001): o conflito armado é uma incompatibilidade sobre governabilidade e/ou território, em que há o uso da força armada entre duas partes (pelo menos uma delas deve ser governo de um Estado) e que disso resultem pelo menos 25 mortes relacionadas ao combate. O Uppsala Conflict Data Program, da Universidade de Uppsala, na Suécia, produz dados sobre “conflitos armados importantes” (major armed conflicts) desde 1988 e sua definição substancial é a mesma de Wallensteen e Sollenberg, mas com um aumento significativo no número de mortes em combate por ano: de 25, característica do “conflito armado” simples, passa-se para 1.000, como característica do “conflito armado importante”.
2. Segurança humana” é a tradução livre de “people-centered security”.
3. A definição que será proposta pela OCDE foi desenvolvida pelo Instituto Small Arms Survey e the SecDev Group. Será publicada em 2008 em diretrizes da organização, com o título *Guidance on Armed Violence Reduction and Development* (OECD-DAC, Small Arms Survey and SecDev).
4. Entre os atores não-estatais, estão as facções de drogas, os grupos de vigilantes, as milícias, os grupos de extermínio e de “limpeza social”, entre outros.
5. As taxas de homicídio entre jovens com menos de 18 anos, na cidade do Rio de Janeiro, são extremamente altas, já que versam sobre mortes violentas de pessoas com pouca idade. A tabela a seguir sistematiza as estatísticas divulgadas por Downey (2003:169):

Anos	Números de homicídio de jovens com menos de 18 anos	Taxas de homicídio (100 mil habitantes)
1979	92	5,4
1998	364	21,2
2000	352	23

6. O Princípio 9º, p.ex., estabelece que: “[o]s responsáveis pela aplicação da lei não usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem, contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremos revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida” (grifo nosso).
7. O ano de 2008 foi escolhido para remodelar a Cruz Vermelha Nacional por causa da celebração de seus 100 anos. Desde 2006, a Cruz Vermelha tenta se adequar às necessidades de pessoas vulneráveis, residentes em áreas urbanas do país, desenvolvendo atividades na área da saúde, projetos comunitários e de preparação/resposta contra desastre, e capacitação dos voluntários. Fonte: <<http://www.cvb.org.br/noticia/revistamovimento.htm>>. Os Médicos Sem Fronteira (MSF), desde outubro de 2007, têm uma Unidade de Emergência na Comunidade da Fazendinha, localizada no Complexo do Alemão (município do Rio de Janeiro). Com o intuito de reduzir o tempo entre o trauma e o atendimento médico, os MSF prestam serviço de emergência e efetuam transferências para hospitais, além de oferecerem cuidados de saúde mental. Em seis meses de atuação, tal Unidade atendeu mais de 3.500 pessoas, evidenciando a forte demanda. Fonte: <<http://www.msf.org.br/brasil/msfProjeda.asp>>.

Referências bibliográficas

CCPDC – Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. **Preventing deadly conflict** – Final Report. New York: Carnegie Corporation of New York, 1997.

DOWDNEY, Luke. **Crianças do tráfico** – um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7 letras, 2003. Disponível em: <<http://www.coav.org.br/>>. Acesso em: 28. abr. 2008.

_____. **Nem guerra nem paz**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2005. Disponível em: <<http://www.coav.org.br/>>. Acesso em: 21. jan. 2008.

DUARTE, Mário Sérgio de Brito; SILVA, Robson Rodrigues da; OLIVEIRA, João Batista Porto de; SILVA, Leonardo de Carvalho (Orgs.). **Bala perdida**. Rio de Janeiro: ISP, 2007. Disponível em: <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalaPerdida2006_2007.pdf>. Acesso em: 29. jun. 2008.

GURR, Ted Robert. **Peoples versus states: minorities at risk in the new century**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2000.

HOLSTI, Kalevi. **The state, war, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUMAN SECURITY AND CITIES PROJECT. **Human security for an urban century: local challenges, global perspectives**, 2007. Disponível em: <http://humansecurity-cities.org/sites/hscities/files/Human_Security_for_an_Urban_Century.pdf>. Acesso em: 28. jan. 2008.

ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. (2001), **Responsibility to protect** – Research, bibliography, background. Canadá: Department of Foreign Affairs and International Trade, 2001.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Resumo parcial do Estado do Rio de Janeiro – dezembro de 2007.

Número referente ao título Auto de Resistência, acumulado de janeiro a dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/ResumoAisp/2007_12/PDF/Estado.pdf>. Acesso em: 30. jan. 2008.

KALDOR, Mary. **New and old wars**. Organized violence in a global era. Stanford: Stanford University Press, 1999.

LUND, Michael S. Operationalizing the lessons from recent experience in field-level conflict prevention strategies. In: WIMMER, A. (ed.). **Facing ethnic conflicts: toward a new realism**. Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2004, p. 120-140.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom **Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts**. Cambridge [etc.], Polity, 2005.

O'BRIEN, Joseph V. **World war II: combatants and casualties (1937-45)**. John Department of History. Jay College of Criminal Justice. 2007. Disponível em: <<http://web.jjay.cuny.edu/~jobrien/reference/ob62.html>>. Acesso em: 28. jan. 2008.

OECD-DAC. **Guidance on armed violence reduction and development**. Paris: OECD-DAC, no prelo.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human development report**. 2002. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>>. Acesso em: 28. jan. 2008.

RAPLEY, John. The new middle ages. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, p. 95-103, 2006.

SCHERRER, Christian P. **Structural prevention of ethnic violence**. Houndmills Palgrave Macmillan, 2002.

SMALL ARMS SURVEY. **Rights at risk**. 2004. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2004.html>>. Acesso em: 28. jan. 2008.

UNDP-WHO. Support for the development of a framework to address the impacts of armed violence on human security and development. Programme Document, PHASE I. **The global armed violence prevention program**, 2005. Disponível em: <http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/avpp.pdf>. Acesso em: 01.fev. 2008.

UNIVERSIDADE DE UPPSALA. **Uppsala conflict data program**. Disponível em: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>. Acesso em: 01. fev. 2008.

WALLENSTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margareta. Armed conflict, 1989-2000. **Journal of Peace Research**, vol. 38, n. 5, 2001.

Sites relevantes

Declaração de Genebra sobre violência armada e desenvolvimento (2006). Disponível em inglês em: <www.genevadeclaration.org>.

Princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei (1990). Disponível em português em:

<<http://www.cpc.pm.rn.gov.br/legislacao/legforca.doc>>.

Disponível em inglês em:

<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm>.

A violência armada e seus impactos sobre população civil: um fardo necessário?

Eduarda Hamann-Nielebock e Ilona Szabó de Carvalho

Resumen

La violencia armada y sus impactos sobre la población civil: ¿un fardo necesario?

El artículo aborda dos tipos de violencia contemporánea: los “conflictos armados” y la “violencia armada”. Durante las últimas décadas, las ideas relacionadas a los conflictos armados fueron readaptadas a medida que la percepción sobre las características y la naturaleza de esos conflictos pasaba por transformaciones sustanciales. Los efectos colaterales de tales conflictos sobre las personas que no están directamente involucradas constituyen uno de los factores que llevaron a la institucionalización del Derecho Internacional Humanitario y a la consolidación del Comité Internacional de la Cruz Roja. Cuando se verifica que muchas de las causas y consecuencias de los conflictos armados también se encuentran en países con violencia armada –como, por ejemplo, Brasil, África del Sur y Jamaica–, se percibe que la posibilidad de trazar un paralelo entre las dos formas de violencia contemporánea. Además, la mayoría de las muertes por armas de fuego no ocurre en situaciones tradicionalmente definidas como conflictos armados: las muertes anuales relacionadas con conflictos armados llegan a 30.000, según estimativas de la Universidad de Uppsala, mientras las muertes violentas no relacionadas con conflictos armados podrían ser contabilizadas entre 200.000 y 270.000, de acuerdo con la Small Arms Survey. Tales números desafían las categorías convencionales sobre conflictos armados y Derecho Internacional Humanitario, llevando a la necesidad de profundizar el análisis de la violencia contemporánea y promover la reglamentación de la violencia armada, a fin de controlar los efectos colaterales y reducir el fardo que se impone, sin necesidad, a la población civil.

Palabras Llave: *Violencia armada. Nuevas formas de violencia. Efecto colateral. Impacto sobre la población civil.*

Abstract

Armed violence and its impact on the civil population: a necessary burden?

This article tackles two types of contemporary violence: “armed conflicts” and “armed violence.” In the last few decades, ideas relating to armed conflicts were readapted, taking into account that the perception of the characteristics and nature of such conflicts, with regard to persons that are not directly involved, make up one of the factors that guided the institutionalization of International Humanitarian Law and the consolidation of the International Committee of the Red Cross. When it is verified that many of the causes and consequences of the armed conflicts are also found in countries with armed violence—for example Brazil, South Africa, and Jamaica—, one can see the possibility of tracing a parallel between both forms of contemporary violence. Beyond this, the majority of firearm fatalities do not occur in situations traditionally defined as armed conflicts: the annual death toll linked to armed conflicts has reached 30,000, according to estimates from the University of Uppsala, while violent deaths unrelated to armed conflicts would be between 200,000 and 270,000, according to the Small Arms Survey. Such figures challenge the conventional categorizations relating to armed conflicts and International Humanitarian Law, giving rise to the necessity of a deep analysis of contemporary violence and the promotion of the regulation of armed violence, with the aim of controlling the collateral effects and reducing the burden that is imposed on the civil population in an unnecessary way.

Keywords: *Armed violence. New forms of violence. Collateral effect. Impact on the civil population.*

Data de recebimento: 14/02/08

Data de aprovação: 30/06/08