

# Necessidade de uma nova ordem internacional-nacional da Justiça Criminal (1)

Prof. MANUEL LÓPEZ-REY

Presidente do Comitê para Prevenção do  
Crime e Justiça Criminal das Nações Unidas

Tradução de

ARMIDA BERGAMINI MIOTTO

Coordenadora do Curso de Especialização  
em Direito Penitenciário da Faculdade de  
Direito da Universidade Federal de Goiás

Há anos que as Nações Unidas vêm frisando a necessidade de uma nova ordem internacional-nacional da Justiça Criminal, intimamente relacionada com o desenvolvimento internacional-nacional, de sorte a mais efetiva e humanamente enfrentar o fenômeno sócio-político do crime, que não mais pode ficar restrito a algumas modalidades de crimes comuns. Ao contrário do que às vezes tem sido dito nas Nações Unidas, o crime atinge mais seriamente os países em desenvolvimento do que os desenvolvidos. Sem dúvida, os últimos dados estatísticos apresentados demonstram, em muitos casos, um constante

(1) Título original: *The Need of a New International-National Criminal Justice Order.*

aumento das mais violentas formas de crimes; entretanto, nos países em desenvolvimento, que raramente oferecem estatísticas fidedignas, o crime resultante do abuso criminoso do poder político é muitíssimo mais sério e produz mais vítimas. O recente relatório das Nações Unidas, **Execuções sumárias e arbitrárias** <sup>(2)</sup>, publicado pela Comissão de Direitos Humanos, dá a conhecer que, de acordo com dados bem verificados, serenamente avaliados, o número de “pessoas desaparecidas” nos últimos quinze anos, em países em desenvolvimento, não é inferior a dois milhões. Em não poucos casos, nos últimos cinco ou seis anos, o número deles ultrapassa muito o dos homicídios registrados nos mesmos países durante os últimos trinta anos. A análise de outros documentos atinentes à matéria confirma que não menos de sessenta países estão comprometidos em fatos criminosos de “pessoas desaparecidas”. Em alguns, o número de pessoas que, sem as devidas garantias legais, têm sido sumariamente executadas, sobe a centenas por ano. Com muita freqüência, os desaparecimentos e as execuções são precedidos de torturas e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, ou castigos e agressões — fatos esses que, mesmo quando se tornam conhecidos, raramente são denunciados perante a Justiça Criminal, a qual, aliás, não passa, amiúde, de instrumento do regime ditatorial existente. Pela sua Resolução 1983/24, o Conselho Econômico e Social solicitou ao Secretário-Geral que procurasse obter informações dos Estados-Membros e outras possíveis fontes, quanto à realidade a respeito de execuções sumárias.

Hoje em dia, os crimes econômicos — em que freqüentemente estão implicados políticos e altos funcionários, bem como multinacionais, particularmente (porém não somente) no que se refere a aprovação e execução de planos de desenvolvimento — também conduzem à perpetração de outros crimes, entre os quais a perseguição e esbulho de minorias nacionais, por forças militares, paramilitares e até mesmo forças armadas privadas. A esse respeito, o estudo de documentos concernentes a entidades transnacionais demonstra que o acesso aos problemas relacionados com as suas atividades é extremamente limitado. Menção especial pode ser feita dos seguintes documentos: **Entidades transnacionais. Material para a elaboração de um código de conduta** <sup>(3)</sup>, e **Estudos a respeito dos efeitos das operações e praxes das entidades transnacionais** <sup>(4)</sup>.

O terrorismo internacional, em que governos e organizações diversas estão implicados, tem-se difundido, o que é, em parte, devido

(2) **Summary and Arbitrary Executions.** E/CN.4/1983.

(3) **Transnational Corporations. Material for the Formulation of a Code of Conduct.** E/C.10/18, 1977.

(4) **Studies on the Effects of the Operations and Practices of Transnational Corporations.** E/C.10/1983/13.

à falta de cooperação internacional e, em parte, à incapacidade dos sistemas penais, de arrostar a situação. Numerosos relatórios têm sido feitos, alguns deles muitíssimo mais interessantes e valiosos do que muita literatura criminológica. O específico relatório do Comitê **ad hoc** <sup>(5)</sup> e, mais recentemente, o do Secretário-Geral <sup>(6)</sup>, demonstram que o terrorismo é tão-somente uma modalidade de crime comum, sendo que não poucas vezes o terrorismo nacional é patrocinado internacionalmente, inclusive por alguns governos, e que o terrorismo governamental — entre cujas manifestações estão as “pessoas desaparecidas” e as execuções sumárias — costuma permanecer impune, apesar dos esforços dos sistemas penais atingidos. Em resumo, existe atualmente um terrorismo que vem de cima e outro que vem de baixo, sendo que a principal conclusão a que se chega é que, em nenhum dos casos, se justifica atribuir (ao autor dos fatos) os privilégios de que goza o criminoso político.

A análise do **Projeto de Código de Delitos Contra a Paz e a Segurança da Humanidade** <sup>(7)</sup> e o primeiro relatório a respeito do mesmo Projeto <sup>(8)</sup> comprovam que quaisquer que sejam as complicações da terminologia internacional, criada no século XIX, os numerosos crimes cometidos têm-no sido por pessoas individualmente, e não pelo Estado, não passando, as freqüentes referências que a ele são feitas, de algo mais que um ardid legal para assegurar a impunidade de muitos crimes graves, entre eles agressões e novas formas de colonialismo evidentes.

O exame das discussões a respeito do **Projeto de um Acordo Internacional sobre Pagamentos Ilícitos** <sup>(9)</sup>, atualmente habituais em transações da maior importância efetuadas tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, bem como os relatórios da Comissão para Entidades Transnacionais <sup>(10)</sup>, revelam a sutileza que existe nessas transações, nas quais corrupção, prevaricação, violação de direitos humanos e outros fatos criminosos são evidentes, mas permanecem impunes. A produção ilícita e o tráfico de drogas, em regra bem organizados, não têm diminuído, o que, um pouco, se deve à cumplicidade de altos funcionários civis e militares, que não levam em consideração que seu país é parte nas Convenções Internacionais sobre

(5) A/34/37/1979.

(6) A/36/425/1981.

(7) **Draft Code of Offenses against the Peace and Security of Mankind**. A/36/535, 1981.

(8) A/CN.4/364, 1983.

(9) **Draft of an International Agreement on Illicit Payments**.

(10) **Commission on Transnational Corporations**.

Drogas Narcóticas. A leitura de **Abuso de Drogas e Medidas para Reduzir a Demanda Ilícita** <sup>(11)</sup>, e dos relatórios da Divisão de Drogas Narcóticas, o último dos quais corresponde à sessão de 1982, indica que as respostas fornecidas por alguns governos contradizem os fatos denunciados contra eles e seus cúmplices, e que muito diminuto há de ser o progresso na contenção do abuso de drogas, enquanto os traficantes gozarem da proteção de funcionários de altas e baixas categorias, em certos países onde existe produção ilegal.

Quanto à tortura e outros tratamentos ou castigos cruéis, desumanos ou degradantes, a **Declaração** contra eles, adotada pela Assembleia Geral em 1975 e o **Código de Conduta dos Funcionários Encarregados da Observância da Lei** <sup>(12)</sup>, de 1979, não impediram a sua prática em muitos países que, na sua maioria, são partes nas Convenções de 1966 sobre direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos. O mesmo ocorre quanto aos **Princípios de Ética Médica** <sup>(13)</sup>, cuja adoção, em 1982, confirma que os princípios já existentes, incorporados nas normas reguladoras da profissão médica, sempre foram totalmente ignorados em vários países, lá se cometendo tortura e se aplicando certos tratamentos e castigos, entre os quais o assim chamado "tratamento psiquiátrico". Realmente, a análise do **Relatório do Grupo de Trabalho a respeito de um Projeto de Convenção contra Tortura e Tratamentos Similares** <sup>(14)</sup> patenteia a magnitude das questões abrangidas, uma das quais é a urgente necessidade de uma jurisdição internacional, que não se confunde com a instalação de um tribunal internacional, já preconizada pelos defensores de um obsoleto direito penal internacional. Com efeito, essa sugestão já fora feita na reunião do Comitê para Prevenção do Crime e Justiça Criminal, mas as delegações de países desenvolvidos e em desenvolvimento a ela se opuseram, com o fundamento de que feria a soberania dos Estados.

Desde 1950, a Divisão de Direitos Humanos tem frisado, segundo decisões da correspondente Comissão, a freqüente violação criminosa dos direitos humanos. O último documento sobre o assunto, tratando também da independência e imparcialidade do Judiciário, dos jurados, dos assessores dos juizes, e dos advogados <sup>(15)</sup>, registra que a sua proteção, tanto quanto a necessária independência e imparcialidade, estão faltando na maioria dos países. Uma das razões — não mencionada nos relatórios — é que de cento e sessenta países independentes tão-

(11) **Drug Abuse and Measures to Reduce Illicit Demand.** E/CN.7/640, 1979.

(12) **Code of Conduct of Law Enforcement Officers.** 1979.

(13) **Principles of Medical Ethics.**

(14) **Report of the Working Group on a Draft Convention against Torture and Related Treatment.** E/CN.4/63, 1983.

(15) E/CN.41. Sub.2/1983, 11 and Add. 1 and 16.

somente uns vinte por cento são governados por regimes verdadeiramente democráticos.

Outros problemas — tais como o dos refugiados (que ultimamente têm aumentado em várias regiões), o do desenvolvimento tecnológico e da contaminação industrial, o do racismo e do **apartheid**, o da privação do direito dos povos à autodeterminação, o das agressões muitas vezes escondidas sob o pretexto de assistência, o do sempre maior número de crimes culposos em âmbitos diversos inclusive no trânsito e no trabalho forçado — contribuem para o grande aumento da criminalidade em muitos países. disso raramente se ocupando o respectivo sistema penal nacional.

Quanto aos crimes tradicionais as Nações Unidas têm tido mingüado êxito nas suas tentativas de determinar a extensão e as tendências no mundo todo. Os obstáculos são muitos, mas os mais significativos são: a falta de estatísticas criminais em ponderável número de países; apesar de em alguns países existirem, os governos, embora por motivos políticos não percam ocasião de asseverar o constante decréscimo da criminalidade, se recusam a exibi-las; em outros casos, os dados fornecidos são incompletos ou não são fidedignos. A solicitação feita em 1975 foi atendida somente por quarenta por cento dos Países-Membros das Nações Unidas, e, ademais, só se referiam a uns poucos tipos de crimes comuns. Isso significa que as taxas mundiais dos crimes, assim como têm sido apresentadas, têm sido mais um exercício técnico do que expressão de uma real avaliação dos crimes comuns, e muito menos da criminalidade no seu sentido mais amplo e abrangente.

O funcionamento dos sistemas penais, na grande maioria dos países, está eivado, em diferentes graus, dos seguintes defeitos: a) a taxa das apurações feitas pela polícia tem declinado. A partir de 1980, em alguns países desenvolvidos, não tem ido além de trinta e cinco por cento; b) a morosidade da Justiça Criminal, em muitos países. Nos países em desenvolvimento, quarenta a oitenta por cento da população prisional aguarda julgamento por longo tempo; nos países desenvolvidos, são vinte a cinquenta por cento. Cá e lá, o número daqueles que estão aguardando julgamento é periodicamente reduzido, ora mais, ora menos, por meio de anistia ou de libertação de presos provisórios, após certo lapso de tempo; c) raramente é possibilitado trabalho à maioria dos presos condenados, e, na maior parte dos casos, a remuneração é mínima; d) as prisões estão geralmente superlotadas, e as novas, que vêm sendo construídas, muitas vezes têm capacidade para mais de quinhentos presos; e) na maior parte dos países, a inde-

nização às vítimas de crimes ainda depende das possibilidades financeiras dos delinquentes, em geral bem escassas, já que a maioria deles provém das camadas economicamente mais baixas; f) até mesmo em países desenvolvidos as verbas destinadas à Justiça Criminal são mínimas, se comparadas com a extensão da criminalidade, seus custos e a crescente falta de segurança e proteção que isso constitui. Um dos países cujas verbas são mais elevadas é a França, onde, em 1979, montavam a 3,33% do orçamento nacional.

Sem dúvida, em muitos países têm sido levadas a cabo reformas para melhorar a situação, embora raramente o tenha sido feito depois de cuidadosa avaliação de toda a estrutura do sistema penal e suas possibilidades. Na Europa, o caso da Espanha, após quarenta anos de franquismo, é um exemplo. O uso de medidas sem prisão e a cooperação da comunidade têm sido incrementados e estimulados. Em muitos casos, o pessoal merece louvores pelos seus esforços para manter os serviços penitenciários funcionando tão bem quanto possível; a tendência geral de reduzir as despesas, porém, acentuada pela presente crise econômica, torna tudo mais difícil. De qualquer modo, tendo em vista a cada vez mais grave e numerosa vitimização pelo crime, justifica-se plenamente a elevação das despesas com a Justiça Criminal, se comparadas com as que têm sido feitas com a defesa.

Uma das mais significativas características do nosso tempo é a progressiva politização do delinquentes comum, dia a dia mais cômico da existência de direitos humanos e da desigualdade dos sistemas penais que, na generalidade dos países, são muitíssimo mais destinados a ele do que aos delinquentes não comuns — continuando ele, no entanto, a pretender ser socialmente reabilitado ou reeducado.

Pelo exposto se vê que a despeito de algumas bem orientadas reformas e do grande uso, em vários países, de medidas sem prisão, os sistemas penais do nosso tempo pertencem, estruturalmente e funcionalmente, a uma sociedade industrial, substituída por uma pós-industrial, inclusive nos países em desenvolvimento. Certamente todos os países têm em comum alguns princípios fundamentais, cada um dos quais havendo já sofrido grandes modificações. Tal é o caso, entre outros, da família. A presunção de que em alguns países em desenvolvimento os valores e os costumes tribais possam ser utilizados em matéria de Justiça Criminal, pouco mais é do que uma ilusão sócio-política. Pode-se argumentar que o sistema penal dos países capitalistas difere daquele dos países socialistas, e que um é melhor do que o outro. Um cuidadoso estudo mostra que, sejam quais forem as suas diferenças, ambos estão estruturalmente enraizados no século XIX,

e que, em cada um deles, é uma diversa forma de poder — econômico num, político no outro — que desempenha o papel principal.

Desde o II Congresso para Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinqüentes, realizado em 1960, as Nações Unidas têm procurado convencer os governos de que é necessário planejar acuradamente o sistema penal, em estreita conexão com o desenvolvimento nacional. Os resultados têm sido modestos, devido principalmente às recíprocas interferências de diversas formas de abuso do poder, na maioria dos países. O resultado mais tangível é que a vitimização criminal tem aumentado e que as tentativas para formular novas normas e diretrizes em matéria de Justiça Criminal, se reduzem a algumas recomendações — de ínfimo valor prático, aliás — adotadas no último Congresso. Ainda bem que, devido principalmente à iniciativa do Secretariado, a importante questão **Crime e Abuso do Poder: Delitos e Delinqüentes além do Alcance da Lei?** <sup>(16)</sup> foi trazida à arena internacional e deverá ser discutida no Congresso de 1985, como seqüência de **Vítimas de Crime** <sup>(17)</sup>. Foi feita uma tentativa para verificar quais são as principais questões contidas na formulação de uma nova ordem de Justiça Criminal internacional-nacional <sup>(18)</sup>, no contexto do desenvolvimento e de uma nova ordem econômica internacional <sup>(19)</sup>. O assunto foi novamente discutido no começo de 1983, havendo-se chegado a muitas conclusões a respeito da relação entre desenvolvimento e prevenção do crime, maior sensibilidade do sistema de Justiça Criminal, irrestrito acesso a ele, e participação da comunidade.

Do exposto pode-se concluir que, enquanto as Nações Unidas estão fazendo o melhor que podem em matéria de política criminal, muitos governos, embora adotando as suas recomendações, raramente as põem em prática. O mais ostensivo exemplo é o das Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos, adotadas em 1955 (pela ONU), e cuja efetividade é ainda muito limitada.

Um dos principais obstáculos é que ainda prevalece a convicção de que por "crime" dever-se-ia entender principalmente, senão exclusivamente, o crime comum. Outro é a suposição de que o crime há de ser consideravelmente reduzido, senão mesmo eliminado, pelo melhoramento das condições materiais de vida. Um terceiro é que o

(16) **Crime and the Abuse of Power. Offenses and Offenders beyond the Reach of the Law?**

(17) **Victims of Crime.**

(18) **New International-National Criminal Justice Order — NINCJO.**

(19) **New International Economic Order — NIEO.**

abuso do poder político, econômico ou de qualquer outra natureza, até mesmo criminoso, deveria receber tratamento diferente ou privilegiado. Entrementes, o crime tem vicejado e, no fim do século XX, a liberdade, a igualdade, a dignidade e a segurança estão sendo consideravelmente menos protegidas do que no passado.

Estranhamente, enquanto em outros campos a sociedade pós-industrial contemporânea tem feito enormes progressos, a Justiça Criminal, apesar de freqüentemente rejuvenescida e melhorada, continua estrutural e formalmente o que era em fins do século XIX e começos do século XX, isto é, girando quase exclusivamente em torno do delinqüente. Correção, reajustamento, reeducação e coisas semelhantes, mas também repressão mais severa e pena capital, ainda estão sendo defendidas, e ainda são uma realidade. A denominada "política criminal e criminológica radical" fracassou, o que se deveu principalmente à sua orientação ideológica unilateral.

Estranhamente, o século XX não foi capaz de produzir um credo político melhor do que o do capitalismo e o do marxismo; essa lacuna explica por que perduram os sistemas penais obsoletos.

O fato é que o medo do crime, seja ou não o tradicional, é uma das principais características da sociedade contemporânea, notando-se que essa característica haverá de se acentuar num futuro próximo, se uma nova ordem de Justiça Criminal internacional-nacional não for instituída. Desnecessário é dizer que as reiteradas tentativas de trazer a comunidade para dentro do sistema penal haverão de ter resultados aqui e ali; enquanto, porém, o medo do crime persistir, os resultados da sua cooperação não corresponderão à expectativa. O mesmo se pode dizer do impreciso conceito de delinqüência juvenil, que não corresponde ao papel dos jovens na sociedade pós-industrial e ao rumo que, em muitos países, o processo de criminalização está percorrendo.

Os conceitos de desenvolvimento e de Justiça Criminal precisam de uma redefinição, mas isso tem sido impedido, em âmbito nacional como em âmbito internacional, por finalidades facciosas, em que o poder, de modalidades diversas, desempenha o papel principal. Nos tempos presentes, a tarefa primordial da Justiça Criminal consiste em verificar qual é o volume de crimes que uma determinada sociedade pode tolerar sem que a liberdade, a igualdade, a dignidade e a segurança sofram perturbações. Essa verificação significa, além do que já foi salientado, a elaboração e a instituição de uma ordem internacional-nacional de Justiça Criminal, para o que de nada adiantaria a modernização dos sistemas penais existentes.