

O CASO BAGDONAVICIUS E OUTROS VS. RÚSSIA NA CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE JUSINTERNACIONALISTA À LUZ DA CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE MINORIAS PARA GRUPOS ÉTNICO-LINGUÍSTICOS

BAGDONAVICIUS AND OTHERS VS. RUSSIA IN THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: A CASE STUDY OF THE DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL PROTECTION OF MINORITIES FOR ETHNIC AND LINGUISTIC GROUPS

*Ayrton Ribeiro de Souza**

*Carlos Eduardo de Castro e Silva Carreira***

*Evandro Gimenez Serra****

Resumo:

O presente artigo visa a expor o recente caso Bagdonavicius e Outros vs. Rússia, decisão de 2017, analisando-o não somente no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, representado pelas notas sobre o Sistema Europeu de Direitos Humanos, mas, sobretudo, em face das construções de paradigmas jusinternacionalistas para a Proteção Internacional de Minorias com foco étnico-linguístico.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos. Proteção Internacional de Minorias. Corte Europeia de Direitos Humanos. Minorias étnico-linguísticas.

Abstract:

This paper analyzes the case Bagdonavicius and Others vs. Russia, which sentence was issued in 2017. This analysis includes not only the International Human Rights Law, represented by notes about the European System of Human Rights, but also the development of the International Protection of Minorities, focused in the ethnic and linguistic groups involved.

Keywords: International Human Rights Law. International Protection of Minorities. European Court of Human Rights. Ethnic and Linguistic Groups.

* Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

** Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Mestrando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Pesquisador em Direito Internacional Público, Privado e Direitos Humanos (USP).

*** Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, mestrando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Delegado de Polícia Federal na Delegacia do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP.

1. Introdução

Temos neste trabalho um caso exemplificativo do que se entende por demandas em seio de Proteção Internacional de Minorias. Não obstante seja especificamente esse o ensejo do caso, em foco étnico-linguístico voltado à comunidade cigana em território russo europeu, percebemos que em quadro mais amplo essa temática está diretamente inserida, atualmente, no grande bojo dos Direitos Humanos e, destarte, foi nesse palco jurisdicional que se delineou a disputa de direitos, perante a Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH ou Corte de Estrasburgo).

Nesse sentido, abaixo delimitaremos, de pronto, algumas breves notas sobre o Sistema Europeu de Direitos Humanos, marcadamente suas fontes normativas e estrutura básica, e, sequencialmente, visualizaremos o caso em si, as contribuições que organizações especializadas na temática da minoria cigana nos garantem e, por fim, a Proteção Internacional de Minorias nas perspectivas normativa adstrita ao caso e em face dos Direitos Humanos, a título de conclusão.

2. Notas sobre o Sistema Europeu de Direitos Humanos

Neste espaço, teceremos breves considerações sobre o Sistema Europeu de Direitos Humanos. Uma vez que não é o seu estudo aprofundado o foco deste trabalho – que busca olhar a Proteção Internacional de Minorias por meio dos insumos que o caso Bagdonavicius nos fornece –, não avançaremos demasiadamente neste tópico, tão somente nos atentando aos textos fundamentais do Sistema, seus momentos de inflexão e dados relevantes sobre seu funcionamento.

Destarte, em 4 de novembro de 1950, é adotada a Convenção Europeia de Direitos Humanos, cuja entrada em vigor se dá em 3 de setembro de 1953, gestada no âmbito dos trabalhos do Conselho da Europa e sendo seu primeiro tratado multilateral. Por intermédio desse instrumento e seus 16 Protocolos, muitos superados por força de sucessores, se formou o chamado Sistema Europeu de Direitos Humanos. Este congregou, de seu início até 1998 quando entra em vigor do Protocolo n. 11, estrutura que comportava Comissão Europeia de Direitos Humanos e Corte Europeia de Direitos Humanos, não sendo possível indivíduos peticionarem individualmente à Corte EDH até o advento do Protocolo n. 9 (1 de outubro de 1994), superado pelo supracitado 11. (RAMOS, 2015, p. 162).

Dessa forma, por meio deste, em 1 de novembro de 1998, a Comissão foi extinta e seus membros fundiram-se à Corte, agora togados como juízes europeus de direitos humanos. É nesse ambiente – em que vítimas de violações de Direitos Humanos, notadamente constantes na Convenção Europeia de Direitos Humanos, ou seus

representantes, demandam os Estados por tais opressões – que Bagdonavicius e Outros se insurgirão contra práticas do Estado Russo que, como veremos, violaram seus direitos em clara perseguição pelo status de minoria.

Em pormenores sobre o Protocolo n. 11, como foi dito, basicamente ele extinguiu a Comissão fundindo-a com a Corte EDH. Ademais superou e revogou o Protocolo n. 9 e a cláusula facultativa da Convenção, ao determinar a jurisdição obrigatória da Corte de Estrasburgo. Por meio desta medida, indivíduos, grupos de indivíduos ou Organizações Não Governamentais são legitimados a propor ações de apuração da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos, ou seja, são titulares de direito de ação internacional. Contudo, difere-se do Sistema Interamericano por, no Europeu, ser possível somente propor ações que tutelem os próprios direitos, portanto, organizações não podem ir à Corte, contra Estado, por violação de Direitos Humanos de terceiros. Esta situação gera, como veremos, altos números de demandas de caráter individual e não coletivo a atomizarem os trabalhos da Corte EDH. Entrementes, mesmo estrangeiros em situação irregular podem processar Estado-réu perante Estrasburgo, bem como não é necessário que a jurisdição do Estado-réu sobre determinado território seja formalizada ou legítima perante o Direito Internacional – em claro movimento *pro homine* da jurisdição da Corte EDH. (RAMOS, 2015, p. 168).

Para além, em termos processuais, a legitimidade passiva é sempre do Estado, conquanto seja possível que este proponha contra seu par – algo raríssimo, somente 16 casos sendo alguns típicos de deturpação do Sistema para ocultar disputas geopolíticas, exemplo nos 3 casos da Geórgia contra a Rússia. Há de se considerar, ainda, que os indivíduos ou organizações não governamentais agem em nome próprio na defesa de interesse próprio ao que os Estados agem em nome próprio na defesa de interesse alheio, qual seja a proteção de direitos humanos de todos sob a jurisdição dos Estados contratantes. Nessa baila, é o fato de ser obrigação objetiva a proteção de Direitos Humanos que possibilita, atualmente, Estados-terceiros buscarem a reparação da violação de qualquer indivíduo – o que abarca a possibilidade de defesa de um Estado dos direitos de seu próprio nacional, sem se imiscuir com o instituto da proteção diplomática. Nesse caso, a fundamentação está na obrigação objetiva da defesa de direitos humanos, em dissonância do direito do próprio Estado como na proteção diplomática, casos raros dos quais se destaca o Soering, 1989, extradição de cidadão alemão, para os EUA, pelo Reino Unido, questionada pela Alemanha. (RAMOS, 2015, p. 173).

Ainda em questões processuais, vemos que a natureza jurídica da ação é essencialmente declaratória, buscando-se a declaração da violação de direitos humanos, para que, após, o Estado escolha os mecanismos internos mais adequados para a reparação devida (subsidiariedade); caso o Estado não repare o dano, pleiteia-se a condenação do Estado infrator ao pagamento de uma soma pecuniária, a chamada satisfação equitativa –

instituto que se encontra em crise, em processo para que, não mais pura, leve à inserção de obrigações de fazer e não fazer necessárias para a correta restauração dos direitos protegidos. (RAMOS, 2015, p. 174, p. 187-190).

Por meio dessa mudança paradigmática essencial, vemos nascer o chamado procedimento piloto, que é a identificação, em um caso individual, de causas estruturais de violações de direitos humanos, de forma a levar a Corte EDH a indicar ao Estado-réu medidas gerais para solucionar as causas de todos os casos dali originários – prevenindo e combatendo o surgimento de novas situações idênticas levadas à Estrasburgo, as chamadas demandas clones. (RAMOS, 2015, p. 191-193).

Avançando no tempo, temos que em 1 de junho de 2010, entra em vigor o Protocolo n. 14, trazendo novos procedimentos, inclusive para inadmissibilidade de petições, ou procedimentos como que sumários para casos repetidos pela Corte, a fim de promover mais eficiência do Tribunal (objetivando, inclusive, eficácia e efetividade); números comprovam essa necessidade, afinal, 90% das petições individuais analisadas em 2010 foram declaradas inadmissíveis, em valores de 61 mil petições recebidas, 41 mil analisadas e 38 mil consideradas inadmissíveis. (RAMOS, 2015, p. 173-175).

Já em junho de 2013 é editado o Protocolo n. 15, a chamada Declaração de Brighton, retomando a margem de apreciação nacional. Esse instituto, em breves termos, é a abstenção de análise, pela Corte EDH, de casos polêmicos de direitos humanos, permitindo que cada Estado do Conselho da Europa possa exercer sua margem de apreciação sobre os contornos dos direitos protegidos, reforçando, assim, a subsidiariedade de Estrasburgo em face das jurisdições nacionais. Se inicialmente pode-se pensar que este expediente é promissor, análise mais detida permite perceber que por meio dessa ferramenta os Estados adquirem força, eles que são os violadores nas situações analisadas pela Corte, para escolherem os próprios meios para implementação das sentenças sem outro instrumental para controle externo dessa atividade, logo, pondo em risco o universalismo e, portanto a própria efetividade do Sistema. (RAMOS, 2015, p. 199-200).

Finalmente, em termos quantitativos atualizados, vemos que a jurisdição da Corte Europeia de Direitos Humanos se estende pelos 47 membros do Conselho, do extremo ocidental da Europa em Reykjavik ao extremo oriental da Federação Russa, em Vladivostok. São abarcadas aproximadamente 820 milhões de pessoas. (RAMOS, 2015, p. 173-175).

Números ainda mais impressionantes saltam quando observamos que, se em 2016 havia 79.750 casos pendentes de julgamento na Corte,¹ na atualização para 2017 essa estatística já sobe para 93.200. Desses, 26,4% corresponde à parcela turca de casos, 20,1% à ucraniana,

¹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHT. *Applications pending before a judicial formation*: 31/12/2016. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_ENG.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

10,7% à húngara, 10,2% à romena, 8,3% (7.700 casos) à russa, 5,4% (5.000 casos) à italiana, seguidos por Azerbaijão, Geórgia e Polônia com 2,1% dos casos cada, Armênia com 1,9% e os demais 37 membros, unificados, com 9.900 casos, portanto 10,6% - em dados atualizados em 31 de maio de 2017.²

Dessa sorte, passaremos ao caso em si, Bagdonavicius e Outros vs. Rússia, para ao final tecermos nossas conclusões sobre este tema.

3. O caso Bagdonavicius e Outros vs. Rússia na Corte Europeia de Direitos Humanos

O Caso Bagdonavicius e Outros diz respeito à demolição de casas e à retirada forçada dos respectivos requerentes, 33 pessoas de origem roma, habitantes do vilarejo de Dorojnoé, situado no distrito de Gourievsk, na região de Kaliningrado, Rússia. O caso teve início em 12 de maio de 2006, perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, tendo sua decisão publicada em 11 de outubro de 2016, tornando-se definitivo em 6 de março de 2017.

3.1. Antecedentes do caso

Os requerentes, membros de famílias roma, habitavam a região de Dorojnoé, tendo acionado a Corte em razão da demolição de suas casas e de sua evicção forçada do local, em razão de pertencerem à comunidade Rom.

Por um decreto de 5 de outubro de 1956, o Conselho de Ministros da URSS criminalizou o modo de vida nômade, forçando os roma a sedentarizarem-se. As autoridades soviéticas escolheram as comunas nas quais os roma deveriam se instalar de maneira permanente. Os requerentes sustentam que logo após tal decreto a vila de Dorojnoé passou a servir de local de acolhida para os roma, desenvolvendo-se na forma de uma periferia quase que exclusivamente povoada por famílias oriundas dessa comunidade. Muitos habitantes do vilarejo continuaram a viver ali após a dissolução da URSS, sem legalizar as construções nem obter o título de propriedade dos terrenos sobre os quais as habitações haviam sido construídas. Alguns habitantes registraram seus endereços junto às autoridades, tendo obtido seus documentos oficiais de identidade graças a tais registros.

Entre 2001 e 2002 as autoridades locais iniciaram um plano de desenvolvimento de Dorojnoé: em 2001 convidaram os habitantes do vilarejo a participarem de um plano de desenvolvimento que previa a construção de infraestruturas,

² EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHT. *Pending applications allocated to a judicial formation* (requêtes pendantes devant une formation judiciaire): 31/05/2017. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2017_BIL.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

dentre as quais uma rede elétrica, além do estabelecimento de outros serviços públicos. Segundo os planos, algumas casas teriam que ser demolidas. Alguns habitantes acionaram a justiça a fim de terem reconhecida a propriedade de seus imóveis por meio da prescrição aquisitiva. Por volta do final de 2002 as autoridades mudaram a política e abandonaram os planos de desenvolvimento do vilarejo. Segundo os requerentes, a partir de 2005 as autoridades regionais passaram a fazer declarações discriminatórias sobre os habitantes do vilarejo sob o argumento de que o local era conhecido como o centro de tráfico de entorpecentes mais problemático da região.

Em fevereiro de 2002 dois dos requerentes acionaram a Justiça no intuito de terem reconhecido seu direito de propriedade sobre seus respectivos imóveis, porém sem sucesso, por não possuírem o título sobre os terrenos nos quais as casas haviam sido construídas.

Em 2005 e 2006, os representantes da administração do distrito de Gourievsk se dirigiram ao vilarejo a fim de realizar um recenseamento das construções. Baseando-se nos dados recolhidos, a procuradoria do distrito intentou ações na justiça com vistas a qualificar as construções mencionadas como construções não autorizadas, a fim de ordenar sua demolição. O tribunal assim julgou, determinando as demolições dos imóveis. Alguns requerentes apelaram, tendo a corte regional de Kaliningrado rejeitado as apelações. Os requerentes indicam que suas habitações foram demolidas entre 29 de maio e 2 de junho 2006, alegando que os oficiais de justiça chegaram ao local sem prévio aviso, tendo determinado aos habitantes das casas envolvidas que delas saíssem sem que houvesse tempo para a retirada de móveis e objetos pessoais. No total, 43 imóveis foram demolidos. As duas únicas casas não demolidas pertenciam a famílias russas. Os requerentes alegam que após a demolição tiveram que passar a viver em cabanas, tendas ou em containers em condições precárias e frequentemente separados de seus entes próximos.

Em 2014 um oficial da polícia realizou entrevistas com alguns dos requerentes, tendo os mesmos respondido perguntas referentes à demolição de suas casas, sobre o local atual de moradia deles e dos antigos habitantes do vilarejo de Dorojnoé e também sobre seus laços de parentesco com os membros de suas famílias.

3.2. Histórico do caso

Os 33 indivíduos requerentes apresentaram pedido contra a Federação Russa, nos termos do art. 34 da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia de Direitos Humanos – CEDH³).

³ CEDH, art. 34: “O Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte

Alegaram que seu despejo de suas casas e a demolição delas constitui uma violação de seu direito ao respeito de sua vida privada e familiar e de seu domicílio, invocando o art. 8º da Convenção.⁴ O Governo Russo se opôs a esta tese.

Inicialmente, a Rússia apresentou exceção de inadmissibilidade alegando que não foram esgotadas as vias de recurso internas, considerando que vários dos requerentes não apelaram contra os referidos julgamentos do tribunal do distrito de Gourievsk, alegando também inconsistências nos registros oficiais de domicílio e consequente ilegitimidade de muitos dos requerentes. Estes sustentaram que a aproximação formalista dos tribunais internos, referente à situação de suas famílias, transformou esta via de recurso inefetiva na prática, além de convidarem a Corte, no quadro do exame desta questão, a ter em conta as circunstâncias particulares da questão – a posição vulnerável dos requerentes como membros de uma comunidade roma e a atitude discriminatória das autoridades locais a seu respeito. A Corte decidiu que um requerente não pode ser considerado como não ter esgotado as vias internas de recurso se ele pode demonstrar que segundo as decisões internas ou por meio de outras provas pertinentes, que o recurso disponível não exercido estava fadado ao fracasso. A exceção sobre o não esgotamento das vias internas de recurso foi, portanto, julgada improcedente. Da mesma forma a alegação de que os requerentes teriam fundado seu pedido em fatos controversos.

3.3. Alegações e questionamentos apresentados pelo Governo Russo

Sustentam que as decisões das jurisdições internas estão conformes às exigências do art. 8º da Convenção, bem como de que ele não pode ser interpretado como um imperativo à obrigação de concordar com a decisão dos povos nômades de se instalarem em terrenos de propriedade de terceiros.⁵

Doutra monta, alegaram que os motivos da ingerência ao direito dos requerentes do respeito ao domicílio visavam, em primeiro lugar, à proteção do direito do proprietário dos terrenos de usá-los livremente e, em segundo lugar, a proteção da saúde pública, notadamente a luta contra o tráfico de drogas.

Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efetivo desse direito”.

⁴ CEDH, art. 8º: “1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar econômico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros”.

⁵ A municipalidade de Gourievsk era a proprietária dos terrenos.

Na mesma baila, sustentam que a alegação dos requerentes – de que foram viver em cabanas, tendas e containers – não possui fundamento, já que conforme os dados extraídos dos registros de domicílios e de propriedade imobiliária, vários dos requerentes já possuíam outros imóveis antes da demolição e outros adquiriram imóveis posteriormente.

Por fim, o governo indicou que nenhum dos requerentes apresentou contestação, civil ou penal, contra os atos dos oficiais de justiça, referentes à execução das decisões judiciais.

3.4. Alegações e questionamentos apresentados pelos requerentes

Invocando o art. 8º, os requerentes alegaram que o despejo de suas casas e a posterior demolição constituem violação do direito ao respeito de sua vida privada e familiar, bem como de seu domicílio.

Invocando o art. 1º do Protocolo n. 1,⁶ os requerentes denunciaram violação de seu direito ao respeito de seus bens.

No que toca diretamente à Convenção, invocaram o art. 34, alegando que as entrevistas de alguns deles com a polícia constituíram entrave ao exercício de seu direito de recurso individual.

Por fim, os requerentes declararam terem sido vítimas de violações de seus direitos decorrentes do art. 14 (proibição de discriminação).⁷

3.5. Decisão da Corte

A Corte observou que a ocupação dos terrenos no vilarejo de Dorojnoé pelas construções não autorizadas era antiga e remontava à época soviética. Os requerentes puderam desenvolver laços suficientemente estreitos com o lugar, estabelecendo uma vida comunitária. A Corte também asseverou que as jurisdições internas ordenaram a demolição das casas sem invocar outros motivos senão a ausência de autorização para construir e a ilegalidade na ocupação dos terrenos, e sem análise da proporcionalidade de tais medidas. As consequências relativas à demolição das casas e à expulsão forçada dos requerentes não

⁶ CEDH, art. 1º do Protocolo adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais n. 1: “Qualquer pessoa singular ou coletiva tem direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional”.

⁷ CEDH, art. 14: “O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação”.

foram sopesadas nos procedimentos judiciais. Ademais, não houve demonstração, pelo governo russo, da efetiva criação de fundos de acomodação tampouco que acomodações tenham sido disponibilizadas e oferecidas aos requerentes. Assim, decidiu a Corte que os requerentes não foram beneficiados por um exame da proporcionalidade de ingerência, conforme as exigências do art. 8º.

Foi definida arbitrária ou desarrazoada a interpretação dos normativos internos segundo os quais os interessados não poderiam se beneficiar da prescrição aquisitiva em razão da ausência de título válido sobre os terrenos onde as casas haviam sido construídas. A Corte concluiu que os requerentes não possuíam títulos válidos sobre seus imóveis, não podendo ser considerados em situação de segurança jurídica. A Corte observou ainda que a duração da posse de suas casas não é suficiente a constituir um interesse patrimonial “suficientemente reconhecido e importante”. Assim, as casas não poderiam ser consideradas como bens segundo o sentido do art. 1º do Protocolo n. 1 (vide nota de rodapé 14, supra).

No tocante à destruição dos bens móveis durante a operação de demolição das casas, a Corte observou que os requerentes não apresentaram reclamação nem acionaram a justiça interna para demandar reparação. Esta parte do pedido foi, então, rejeitada pelo não esgotamento das vias de recursos internos.

Com relação às entrevistas realizadas pela polícia com alguns dos requerentes, a Corte entendeu que não houve entrave ao exercício, pelos requerentes, de seu direito de recurso individual, até porque nenhum deles exprimiu objeções ou comentários referentes ao desenrolar das entrevistas e nem em relação ao comportamento do oficial de polícia. As questões apresentadas pela polícia visaram a atualização das informações relativas à situação dos requerentes e a sua utilização na defesa apresentada pelo governo russo no caso em tela.

Por fim, quanto ao pedido de reparações, a Corte decidiu que a Rússia deveria indenizar cada requerente no montante de 500 Euros por danos materiais e 7.500 Euros por danos morais.

4. Fundamentos internacionais em sede de Proteção de Minorias

Passemos agora à análise dos textos internacionais que fundamentam a decisão da CEDH. De forma sucinta, podemos inferir que o arcabouço jurídico com bases no Direito Internacional utilizado para este caso refere-se à própria jurisdição da CEDH em casos de expulsões forçadas (notadamente o caso Winterstein e Outros contra a França), a Recomendação de Política Geral n. 13 e o Quarto Relatório Periódico sobre a Federação Russa (ambos da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância - ECRI), bem como o Quinto Relatório Periódico sobre a Federação Russa do Comitê dos

ainda que a maior parte das populações Roma possuam hoje uma habitação digna, alguns continuam a viver em “favelas” (*slums*). A ECRI recomenda também que as autoridades russas estabeleçam procedimentos simples e acessíveis para que os Roma regularizem sua situação legal, tais como a emissão de certidões de nascimento e documentos de identidade.¹¹

No que tange aos textos das Nações Unidas relativos à situação dos ciganos na Rússia, foram utilizados para este caso específico o Quinto Relatório Periódico sobre a Federação Russa sobre a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 20 de maio de 2011,¹² o qual expressa preocupação pela exigência de registro ante autoridades locais para se ter acesso a direitos sociais, o que prejudicaria sobretudo as populações sem-teto, Roma e outras categorias de grupos marginalizados no país.¹³

Dessa sorte, o Comitê constata com preocupação a:

[...] contínua ausência de um plano de ação a nível federal que permita remediar a marginalização social e econômica dos Roma. O Comitê mantém também sua preocupação quanto a ausência de resposta apropriada à sua demanda (formulada na lista de pontos a tratar) por informações detalhadas sobre a situação dos acampamentos Roma, e pelas expulsões de pessoas Roma de suas residências e a destruição das mesmas em certas vilas e regiões da Rússia, frequentemente sem que uma proposta de realojamento lhes seja oferecida.¹⁴

Finalmente, tal órgão encoraja a Rússia a:

[...] adotar um programa de ação nacional visando a promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais dos ciganos Roma, dotando-lhe de recursos suficientes que

¹¹ EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *ECRI report on the Russian Federation (fourth monitoring cycle)*. Strasbourg, Oct. 2013. Disponível em: <http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1384354889_rus-cbc-iv-2013-040-eng.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

¹² UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant: concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Russian Federation*. Forty-sixth session. Geneva, May 2011. Disponível em: <<http://undocs.org/en/E/C.12/RUS/CO/5>>. Acesso em: 27 jun. 2017. Tradução nossa.

¹³ Como recomendação a este problema, o Comitê urge a Rússia a que adote um único número de registro para cada um de seus cidadãos, e que este lhes dê acesso a todos os benefícios sociais em todo território nacional, independentemente de local de residência registrado (ou ausência deste).

¹⁴ UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant: concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Russian Federation*. Forty-sixth session. Geneva, May 2011. Disponível em: <<http://undocs.org/en/E/C.12/RUS/CO/5>>. Acesso em: 27 jun. 2017. Tradução nossa.

permitam sua efetiva implementação. O Comitê também recomenda que a Rússia revise sua política de expulsão e destruição de moradias de ciganos Roma, conforme a Observação Geral n. 7 (1997) do Comitê “Sobre o direito à moradia adequada: desocupações forçadas”.¹⁵

5. Contribuições dos agentes titulares de fala

Para o Grupo Internacional pelos Direitos das Minorias (Minority Rights Group International – MRG) e o Centro Europeu pelos Direitos dos Roma (ERRC – European Roma Rights Center), a jurisprudência da CEDH, notavelmente nos casos Winterstein e Outros contra França e Yordanova e Outros contra Bulgária, coincidem com os padrões internacionais, segundo os quais os membros das comunidades Roma têm o direito à proteção de seus domicílios, não obstante o fato deste estar situado em terrenos ocupados ilegalmente. O MRG e o ERRC se apoiam também nas Observações Gerais n. 4 e n. 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que estimam que as decisões de desocupações forçadas são *prima facie* contrários às disposições do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e só podem ser justificadas nas situações mais excepcionais e conforme os princípios aplicáveis do Direito Internacional.¹⁶

Tais entidades sublinham ainda que o problema das desocupações forçadas de povos nômades, enquanto uma das facetas de sua exclusão social, ganhou amplitude nos últimos anos em toda Europa, especialmente na França, na Itália, na Romênia e na Eslováquia. Citam, ainda, os parágrafos 14 e 15 da Observação Geral n. 7 que prevê que, quando a desocupação forçada for considerada justificada, ela deve ser feita dentro do estrito respeito às disposições pertinentes da legislação internacional relativa aos direitos humanos e em conformidade com o princípio geral de proporcionalidade.

Além disso, apontam ainda que as seguintes medidas de proteção em matéria de procedimentos devem ser aplicadas quando da desocupação forçada: a) consultar os interessados; b) efetuar o aviso prévio a todas as pessoas interessadas com tempo razoável e suficiente para que tomem as devidas providências; c) presença de agentes ou

¹⁵ UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant: concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Russian Federation. Forty-sixth session. Geneva, May 2011. Disponível em: <<http://undocs.org/en/E/C.12/RUS/CO/5>>. Acesso em: 27 jun. 2017. Tradução nossa.

¹⁶ EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE. *Leonas Iono Bagdonavicius and Others v. Russia*: submissions on behalf of the interveners. Disponível em: <<http://www.errc.org/cms/upload/file/intervention-on-the-case-bagdonavicius-and-others-and-russia.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

representantes do governo no ato da desocupação; d) identificação de todas as pessoas que estejam executando a ordem de desocupação; e) não executar a desocupação durante condições climáticas adversas ou à noite, a menos que consentido pelos interessados; f) permitir acesso aos recursos previstos pela lei; g) oferecer ajuda judicial às pessoas que precisem entrar com pedidos de recursos ante os tribunais.

Finalmente, elas convidam a Corte a reforçar sua jurisprudência existente com relação a grupos vulneráveis, notavelmente as populações Roma, e de ressaltar expressamente que o processo decisório, em caso de ingerência ao direito a domicílio que tomem a forma de desocupação forçada, deve comportar as medidas de proteção acima enumeradas.

6. Conclusão: elementos para Direitos Humanos e a Proteção Internacional de Minorias

Após determos olhar sobre este caso, cremos que breves indicações são bem vidas nesse tema. Percebemos, por certo, que a perseguição a grupos minoritários – mesmo aqueles que, classicamente, assim são reconhecidos sem mais divergências teóricas – permanece como violência estruturada no seio de nações que se encontram em elevada capacidade econômica, e mesmo em países marcados por viverem em regimes democráticos. Nesse sentido, resta claro que a solução não se encontra, isolada, no Direito interno de cada nação mas só se alcança na medida em que a cooperação e vivência em comunidade global se estabeleça, ou seja, no campo do Direito Internacional.

Logo, é natural, praticamente imediata, a correlação entre a Proteção Internacional de Minorias e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, considerando que tal tutela é desenhada e se opera em termos de Direitos Humanos. Não obstante, este trabalho vem advertir sobre a dúvida se é o campo aberto dos Direitos Humanos o melhor solo para fazer prosperar tal Proteção ou se, de forma detida, não seria necessária a adoção de sistemática, ao menos normativa, específica para tal tema. Sabemos que em era pós-moderna, a proliferação de Tribunais Internacionais específicos *ratione materiae* é prova da incontestável amplitude e pluralidade de temas que permeiam essa área do direito. Nessa baila, normas convencionais cada vez mais específicas sobre certos temas emergem como solução para demandas de muito não respondidas e, nessa linha, cremos ser esta a melhor opção para o tratamento das minorias.

Como se percebe, nem sempre os sistemas regionais de Direitos Humanos estão aparelhados, positivamente, para contemplar a ideal proteção desses grupos e, portanto, defendemos ser essencial que norma própria, e apropriada, seja tecida a fim de que não reste imerso no amplo e complexo conjunto de Direitos Humanos a questão das

minorias e, doutra forma, se contemplem os melhores *standards* de proteção que o Direito Internacional pode oferecer.

São Paulo, maio de 2018.

Referências

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões*: relatório sobre a aplicação do Quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos. Bruxelas, abr. 2014. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0209&from=PT>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. *Affaire Winterstein et Autres c. France*. Cinquième section, Strasbourg, juil. 2016. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%22WINTERSTEIN%20ET%20AUTRES%20c.%20FRANCE%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-162215%22%5D%7D%7E%3E>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

EUROPEAN COMMISSION AGAISNT RACISM AND INTOLERANCE. *ECRI report on the Russian Federation (fourth monitoring cycle)*. Strasbourg, Oct. 2013. Disponível em: <http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1384354889_rus-cbc-iv-2013-040-eng.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. *Recomendación de política general n. 13 de la ECRI*: sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romá/gitanos: adoptada el 24 de junio de 2011. Estrasburgo, Sept. 2011. Disponível em: <<http://presenciagitana.org/ECRI-recom13-2011.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHT. *Affaire Bagdonavicius et Autres c. Russie*. Troisième section. Strasbourg, oct. 2016. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167089>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. *Affaire Winterstein et Autres c. France*. Cinquième section. Strasbourg, avril 2016. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%22WINTERSTEIN%20ET%20AUTRES%20c.%20FRANCE%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5B%5C%22001-162215%22%5D%7D%7E%3E>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. *Applications pending before a judicial formation*: 31/12/2016. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_ENG.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. *Convenção europeia dos direitos do homem*: com as modificações introduzidas pelos Protocolos ns. 11 e 14 acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos ns. 4, 6, 7, 12, 13 e 16. Strasbourg, out. 2013. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHT. *Pending applications allocated to a judicial formation* (requêtes pendantes devant une formation judiciaire): 31/05/2017. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2017_BIL.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE. *Bagdonavicius and Others v Russia (third party intervention 2016)*. Budapest. Disponível em: <<http://www.errc.org/article/bagdonavicius-and-others-v-russia-third-party-intervention-2016/4463>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. *Leonas Iono Bagdonavicius and Others v. Russia*: submissions on behalf of the interveners. Disponível em: <<http://www.errc.org/cms/upload/file/intervention-on-the-case-bagdonavicius-and-others-and-russia.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL. *Russia*: Roma housing rights. London, UK, Nov. 2016. Disponível em: <<http://minorityrights.org/law-and-legal-cases/bagdonavicius-v-russia/>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos: análise de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant*: concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Russian Federation. Forty-sixth session. Geneva, May 2011. Disponível em: <<http://undocs.org/en/E/C.12/RUS/CO/5>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. Human Rights. Office of the High Commissioner. *International covenant on economic, social and cultural rights*. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 23 jun. 2017.