
amnesty international

Brasil

"Eles entram atirando": Policiamento de comunidades socialmente excluídas

Sumário

AI Index: AMR 19/025/2005

Para os milhões de brasileiros que vivem nas favelas – comunidades socialmente excluídas, nas quais as moradias são geralmente precárias e a posse dos terrenos é quase sempre irregular, a violência é uma parte inevitável da vida. Isso se deve tanto à criminalidade quanto aos métodos empregados por alguns integrantes da polícia, uma força que é paga justamente para proteger a população. Nas favelas, é comum a falta de serviços básicos como água, eletricidade e saneamento, sendo que seus habitantes enfrentam forte discriminação.

Os níveis de violência e de criminalidade são extremamente elevados em todo o Brasil, especialmente nos maiores centros urbanos, onde as taxas de homicídios estão entre as maiores do mundo. Em 2002, aconteceram quase 50 mil homicídios, enquanto centenas de milhares de pessoas foram assaltadas ou agredidas. É nas favelas, porém, cujos habitantes são privados da proteção do Estado, sobretudo da proteção policial, que existe a maior concentração de homicídios e de crimes violentos.

Atualmente, os governos estaduais e o federal dependem quase que exclusivamente das forças de segurança pública para enfrentar o problema da violência e da criminalidade. Desse modo, são negligenciados os investimentos sociais necessários para tratar das causas subjacentes da violência criminal. Ao mesmo tempo, esse enfoque reforça os padrões de discriminação e de policiamento abusivo que não impedem os crimes e nem respeitam os direitos humanos. Como consequência, as políticas de segurança pública no Brasil, tanto federais quanto estaduais, não apenas falharam na redução dos níveis de criminalidade e violência, como contribuíram para o seu aumento.

Este processo tem se manifestado de vários modos: policiamento baseado em “invasões” de comunidades carentes ou favelas, geralmente utilizando mandados coletivos que discriminam comunidades inteiras com um único golpe; níveis extremos de violações de direitos humanos, inclusive execuções extrajudiciais e tortura; corrupção extensiva praticada por integrantes da polícia; e o fracasso em oferecer as formas mais básicas de proteção, efetivamente abandonando as pessoas socialmente excluídas nas mãos de gangues criminosas e facções do tráfico. Esse processo foi muitas vezes descrito à Anistia Internacional como a “criminalização da pobreza”.

A verdadeira segurança pública depende do respeito pelos direitos humanos de todos. Isso implica proteger as pessoas de serem mortas e de sofrerem violência em todas as suas formas. Segurança pública não pode ser a proteção de algumas pessoas à custa de muitas outras. Para que a violência seja enfrentada com êxito, é necessário que as autoridades federais e estaduais elaborem uma estratégia detalhada e de longo prazo. Esta estratégia deveria identificar e visar às causas da violência, bem como responder a sua incidência e efeitos. Deveria, portanto, identificar as áreas em que a violência é mais prevalente e tratar das necessidades específicas destas áreas. Um policiamento baseado nos direitos humanos que seja representativo, responsivo e responsável deve ser parte deste processo, assim como a redução imediata dos homicídios policiais e novas tentativas de controlar o fluxo de armas.

Durante a campanha eleitoral de 2002, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um plano de longo prazo para a reforma da segurança pública. O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) lançado pelo seu governo estabeleceu diretrizes para orientar os estados no sentido de realizarem reformas nas políticas de segurança baseadas em princípios de direitos humanos. Infelizmente, no final de 2005, além das importantes tentativas para controlar a distribuição de armas, existem poucos sinais de que essas reformas tenham sido implementadas.

Este relatório pretende mostrar que ao falhar em tratar a longo prazo das necessidades de segurança pública de todos os setores da sociedade brasileira, como parte de uma estratégia governamental abrangente para combater a violência, sucessivos governos permitiram a institucionalização de um policiamento baseado em violações de direitos humanos e corrupção. Essa situação tem contribuído para intensificar a violência e a criminalidade, ao mesmo tempo em que reforça e perpetua os padrões de discriminação e exclusão social.

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, UNITED KINGDOM

1.	Introdução.....	5
2.	Uma história de violência e discriminação	12
	Discriminação.....	14
3.	Crime e castigo nas comunidades marginalizadas.....	17
	Padrão de crimes violentos.....	17
	Vigilantismo	19
	Gangues criminosas e facções do tráfico	20
	Reação política	23
4.	“Criminalizando a pobreza”: policiamento em comunidades socialmente excluídas	24
	A polícia	24
	“Deveriam trazer segurança, mas só trazem medo”	26
	Ausência da polícia.....	27
	Tarefas de castigo	28
	Invasões policiais – “eles entram atirando”	29
	Punições indiscriminadas	31
5.	“Quando trabalha mais, a polícia mata mais”	37
	Visando os menos privilegiados.....	41
	Acobertamentos.....	41
	Impunidade.....	42
6.	Corrupção, atividade criminosa e grupos de extermínio.....	44
	Corrupção.....	45
	Outras atividades criminosas.....	48
	Grupos de extermínio.....	49
7.	Massacre na Baixada Fluminense.....	51
	Reação oficial	52
	Motivos	53
	Grupos de extermínio na Baixada Fluminense	54
8.	Falhas da Justiça	54
	Inércia	55
	Segredo de Justiça	55
	Lentidão	57
9.	Lutando por direitos humanos.....	59
	Defendendo os direitos humanos em comunidades socialmente excluídas.....	59
	Defensores dos direitos humanos em perigo.....	61
10.	Políticas governamentais e policiamento baseado nos direitos humanos	63
	Policiamento baseado nos direitos humanos.....	63
	Política nacional de segurança pública	68
	O Sistema Único de Segurança Pública.....	69

Desarmamento.....	70
O SUSP como parâmetro para reformas	73
Áreas específicas de maior preocupação	73
Proporcionar segurança comunitária	75
11. Conclusão	77
12. Recomendações	78
Um Plano Nacional de Ação para prevenir e reduzir a violência criminal.....	78
1. Introdução de um policiamento baseado nos direitos humanos	78
2. Um programa concertado para reduzir e conter os homicídios policiais	79
3. Controle de armas	80
4. O papel de outros governos	81
Apêndice 1	82
Relatório Mundial sobre Violência e Saúde.....	82
Organização Mundial da Saúde.....	82

1. Introdução

No dia 31 de março de 2005, 29 pessoas foram mortas na região da Baixada Fluminense no região metropolitana do Rio de Janeiro. As mortes foram atribuídas a um grupo, supostamente formado por policiais militares, que dirigia pela Baixada Fluminense entre 20h30min e 23h, atirando de modo aleatório em quem passava. O estudante Douglas Brasil de Paula, de 14 anos, foi morto enquanto jogava fliperama em um bar. Elizabeth Soares de Oliveira trabalhava no bar de seu marido quando foi atingida. João da Costa Magalhães estava sentado à porta de sua casa quando os pistoleiros atiraram nele. Rafael da Silva Couto, um estudante de 17 anos, andava de bicicleta pela Via Dutra quando foi morto a tiros.

Este foi o pior massacre da história do Rio de Janeiro, mas não foi um fenômeno novo ou isolado. Para os milhões de brasileiros que vivem em favelas¹ – assentamentos urbanos carentes, caracterizados por moradias precárias, em que a posse dos lotes raramente é regularizada – a violência, seja como consequência da criminalidade ou nas mãos da polícia², é uma parte inevitável da vida.

Nas favelas, é comum a falta de serviços básicos como eletricidade, saneamento e fornecimento de água, sendo que seus habitantes enfrentam forte discriminação. Um relatório do UN-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) afirma que as favelas são “na visão popular, o local onde se encontram os ‘tipos infames, bêbados, arruaceiros e sórdidos da cidade’. Metáforas médicas como ‘câncer’ e ‘ferida’ são recorrentes”³. Uma grande parcela dos pobres que vivem nas principais cidades brasileiras é formada por pessoas negras, mestiças ou que migraram das regiões pobres do Nordeste do país. Os jovens dessas comunidades socialmente excluídas têm poucas opções. A discriminação social e racial dificulta ou limita as escassas oportunidades que existem para educação e emprego, sendo que os espaços para o lazer são raros e insuficientes. Como consequência, o crime e o tráfico de

¹ Cerca de 82 % dos mais de 186 milhões de brasileiros vivem em áreas urbanas, sendo que 6,6 milhões vivem em favelas, segundo o relatório do relator especial da ONU sobre moradia digna como parte de um padrão de vida adequado, Miloon Kothari. Missão ao Brasil. UN Doc. E/CN.4/2005/48/Add.3, par. 13 e 15.

² Existem no Brasil quatro principais forças policiais. Duas delas são federais: a Polícia Federal, responsável pelos crimes federais, e a Polícia Rodoviária Federal, ambas subordinadas ao Ministério da Justiça. Há também duas forças policiais estaduais: a Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo, e a Polícia Civil, responsável pelo policiamento investigativo. As autoridades municipais possuem poderes para criar guardas municipais que têm funções diferentes em municípios diferentes.

³ UN-Habitat, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, 2003, p. 226 (“Relatório Global sobre Assentamentos Humanos: o Desafio das Favelas”).

drogas acabam se tornando a alternativa inevitável para uma minoria nessas comunidades.

Os níveis de criminalidade e violência são extremamente elevados em todo o Brasil, sobretudo nos maiores centros urbanos, onde as taxas de homicídio estão entre as mais altas do mundo. Em 2002, ocorreram quase 50 mil homicídios, enquanto centenas de milhares de pessoas foram assaltadas ou agredidas. As favelas, onde os moradores são privados da proteção efetiva do Estado, principalmente da proteção policial, são os locais onde ocorrem as maiores concentrações de homicídios e crimes violentos.

A violência tem se manifestado de maneira mais brutal nas favelas. Suas populações se vêem encurraladas de um lado pela violência criminal e de outro pelos métodos violentos adotados pela polícia. Muitas delas são dominadas pelo crime, sendo que algumas têm seu dia-a-dia controlado por facções do tráfico ou por gangues criminosas⁴. Há ainda comunidades que sofrem com a violência daqueles que tentam impor, na ausência do Estado, a aplicação de uma justiça alternativa ou informal, praticada por grupos de justiceiros. Por outro lado, nas vezes em que a polícia intervém, é geralmente por meio de “invasões” – incursões policiais de grande porte realizadas sem mandados ou, mais raramente, utilizando mandados coletivos⁵ que qualificam a comunidade inteira como criminosa. Violações dos direitos humanos e corrupção ocorrem extensivamente nas favelas. A maioria das vítimas da violência policial são jovens pobres, negros ou pardos, sendo que a experiência de muitos moradores é de uma polícia corrupta, brutal e que deve ser temida.

As forças policiais brasileiras utilizam métodos violentos e repressivos que constantemente violam os direitos humanos de uma grande parte da população. Milhares de pessoas foram mortas por integrantes da Polícia Militar, muitas das quais estavam desarmadas e não apresentavam qualquer ameaça. Antes do ocorrido na Baixada Fluminense, outros quatro massacres de grande repercussão chocaram o mundo: o de detentos desarmados no Centro de Detenção do Carandiru, em 1992; o das crianças que dormiam nas escadarias da Igreja da Candelária, em 1993; o dos moradores da favela Vigário Geral, em 1993; e o de ativistas rurais em Eldorado dos Carajás, em 1997. São incalculáveis as mortes que nunca foram registradas. As estatísticas oficiais mostram que em 2003, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo,

⁴ Acadêmicos e especialistas em segurança pública diferenciam entre gangues juvenis, como as encontradas nos EUA e América Central, e facções do tráfico, como as do Rio de Janeiro, que são extremamente hierárquicas e possuem uma estrutura social e racial muito diferente. Este relatório se refere às facções do tráfico, distinguindo-as das gangues de rua.

⁵ Mandados de busca e apreensão generalizados. Veja o capítulo 4: Punições indiscriminadas.

a polícia matou 2.110 pessoas em situações registradas oficialmente como “resistência seguida de morte”. Esta é uma denominação que automaticamente implica auto defesa por parte do policial, comprometendo, de início, a integridade da investigação. Além dos homicídios policiais, uma minoria significativa da polícia está ativamente envolvida em corrupção e atividades criminosas. Assim, o policiamento repressivo e corrupto existente no Brasil, longe de diminuir os índices de violência e criminalidade, tem contribuído para o seu crescimento, provocando hostilidade em grande parte da população.

Ao mesmo tempo em que publicamente condenam a repressão e as violações de direitos humanos, as autoridades federais e estaduais amplamente reforçam seu uso. Tradicionalmente, as políticas de segurança pública se preocupavam mais em conter a violência em áreas em que esta era considerada socialmente aceitável, ou seja, nas favelas, do que em combatê-la. Ultimamente, as autoridades federais e estaduais vêm adotando uma linguagem cada vez mais confrontante ao tratar das questões de segurança pública, promovendo operações policiais de estilo militar e treinando unidades do Exército para intervenções de manutenção da ordem pública.

Esta abordagem falsamente separou segurança pública de direitos humanos e não conseguiu oferecer segurança a quem mais precisa. Uma segurança verdadeira baseia-se no respeito pelos direitos humanos de todos. Segurança pública implica que todas as pessoas sejam protegidas de serem mortas ou de sofrerem violência em todas as suas formas. A segurança não pode ser apenas para algumas pessoas à custa de muitas outras.

Esses métodos repressivos não somente provaram ser ineficazes para combater os crimes violentos, como também contribuíram para um processo de exclusão social e discriminação, efetivamente abandonando as comunidades socialmente excluídas ao controle de gangues criminosas e facções do tráfico.

Muitas pessoas descreveram este processo à Anistia Internacional como a “criminalização da pobreza”⁶.

Sucessivos governos brasileiros têm seguido uma orientação agressiva e de confronto nas questões de segurança pública como meio de conquistar apoio popular e eleitoral. Eles não conseguiram contrapor a idéia, difundida nas forças policiais, de que o uso de força letal é uma prática aceitável. Sobretudo, eles não condenaram publicamente que a polícia atire em civis desarmados, não investigaram efetivamente tais incidentes

⁶ Justiça Global, *Relatório Rio: Violência Policial e Insegurança Pública*, 2004, pág 19.

e não puniram oficiais que cometeram crimes. Em alguns casos extremos, alguns políticos chegaram a pedir abertamente a execução sumária de criminosos.

Ao falharem em atender as necessidades de segurança pública de todos os setores da sociedade brasileira, os governos do país permitiram que um policiamento baseado em violações dos direitos humanos se tornasse institucionalizado, especialmente nas comunidades carentes. Isso contribuiu para que se chegasse aos níveis de violência e criminalidade verificados hoje nessas comunidades, pois, além de não terem eficazmente combatido a criminalidade, também permitiram que surgissem “sistemas de justiça” alternativos e “justiceiros” violentos que buscam tomar o lugar de um Estado ausente. Em consequência disso, foram reforçados e perpetuados padrões de exclusão social e discriminação. As comunidades socialmente excluídas têm sido duplamente vitimadas, sofrendo não apenas com as políticas de segurança que as excluem da efetiva proteção policial, mas também com a violência e a corrupção policial praticadas impunemente. Operações policiais agressivas, recursos insuficientes, falta de treinamento e impunidade sistemática para os crimes policiais consolidaram um ciclo de violência que tem devastado as comunidades carentes.

Enfrentar a violência exige uma estratégia detalhada e de longo prazo, tanto de parte do governo federal quanto dos estaduais. Para que tenha êxito, essa estratégia deve identificar e agir sobre as causas da violência, além de responder à sua incidência e efeitos. Deve, portanto, identificar os lugares onde a violência é mais prevalente e atender as necessidades específicas dessas áreas, que são, entre outras, acesso à educação, mais oportunidades de emprego e melhor infra-estrutura cultural e de lazer. Tal estratégia deve ainda reconhecer o papel fundamental de um policiamento baseado nas normas internacionais de direitos humanos e nas necessidades individuais das comunidades, buscando superar a desconfiança mútua existente entre a polícia e as populações socialmente excluídas.

Com base em suas pesquisas, a Anistia Internacional constatou que:

- A segurança pública foi negada pelo Estado às comunidades socialmente excluídas, condenando-as a enfrentarem níveis mais elevados de criminalidade violenta e sofrerem violações sistemáticas de seus direitos humanos;
- Um policiamento baseado em contenção e invasão de comunidades socialmente excluídas “criminalizou” seus residentes, que sofrem persistente discriminação do sistema de Justiça criminal, de setores da mídia e da sociedade em geral;
- O uso de força excessiva, as execuções extrajudiciais, a tortura e a corrupção se tornaram práticas comuns entre certos integrantes da polícia, que são

mantidas graças à impunidade que eles desfrutam. Nas comunidades socialmente excluídas, isso vem destruindo a credibilidade do Estado como protetor dos direitos humanos justamente entre os que mais precisam de proteção;

- Esse fracasso em oferecer às comunidades socialmente excluídas um policiamento representativo, responsivo e responsável⁷, baseado nos direitos humanos, as distancia cada vez mais do Estado. A segurança verdadeira só pode ser atingida através da observância de todos os direitos humanos como parte de uma abordagem preventiva e multissetorial.

Organizações não-governamentais e ativistas populares, juntamente com especialistas acadêmicos, possuem uma completa compreensão dos problemas de segurança pública do Brasil. Eles demonstraram ter também vontade e capacidade para encontrar soluções eficazes. Em muitos estados, grupos comunitários de direitos humanos instituíram fóruns comunitários e apoiaram a criação de vários tipos de projetos de segurança e policiamento comunitários. Estes, muitas vezes, envolvem diferentes órgãos governamentais e partes da sociedade civil, tendo alcançado conquistas notáveis que ocasionaram reduções significativas nas taxas de homicídios. Infelizmente, a transferência desse conhecimento e dessa boa vontade para soluções políticas de longo prazo tem se mostrado difícil, pois tanto o governo federal quanto os estaduais têm constantemente permitido que metas econômicas e políticas de curto prazo se sobreponham a outras questões.

Os governos têm o dever de garantir a segurança e os direitos de todos os integrantes de sua população, conforme expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos, entre outros instrumentos. Um policiamento responsivo, representativo e responsável, fundamentado nos direitos humanos, é essencial para que isso ocorra. Os governos devem assegurar que a polícia cumpra as normas estabelecidas pela ONU e pelo sistema interamericano que rege a sua conduta⁸. Devem assegurar ainda que a polícia

⁷ **Representativo:** que represente a comunidade no seu conjunto.

Responsivo: que responda às necessidades e objetivos da comunidade.

Responsável (Accountable): que preste contas a toda a comunidade.

O conceito de “*accountability*” abrange a preocupação com a responsabilidade e a prestação de contas à sociedade. Refere-se ao controle que os poderes têm sobre os outros, mas, principalmente, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e se submeter ao veredicto da população. Pressupõe a existência de uma sociedade civil suficientemente organizada para fazer tais cobranças. Os mecanismos de controle podem variar de formas exclusivamente externas de controle das polícias, como os governantes e políticos, os órgãos reguladores, a mídia e movimentos de defesa de direitos humanos, até outros tipos de mecanismos internos. (NT)

⁸ Isso inclui, entre outros, os seguintes instrumentos: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção contra a Tortura

trabalhe efetivamente para todos os cidadãos. No contexto de garantia da “ordem social”, o emprego efetivo do serviço policial de maneira que respeite os direitos humanos é um dos meios fundamentais através dos quais um Estado soberano pode cumprir suas obrigações internacionais e aquelas que tem com seus próprios cidadãos⁹.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou um plano de longo prazo para uma reforma da segurança pública durante a campanha eleitoral de 2002. O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) estabelecia diretrizes para orientar os estados com relação à política de reforma. Dois dos princípios fundamentais do SUSP são os seguintes: “direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários” e “ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança”¹⁰.

Lamentavelmente, apesar do progresso verificado com relação ao desarmamento, que contribuiu para a redução da taxa de homicídios, as reformas propostas ainda não foram efetivamente implementadas, o que é evidenciado pela persistência de níveis elevados de violações dos direitos humanos por parte da polícia e pela violência que continuam a sofrer grandes parcelas da população. O interesse que tem o governo federal nessas reformas foi questionado após o anúncio, em abril de 2005, de um corte no orçamento nacional de segurança pública de R\$ 412 milhões para R\$ 170 milhões. Vontade política e recursos financeiros devem ser investidos nessas reformas se o Brasil quiser melhorar sua segurança pública. Para isso, o governo deveria criar, implementar e monitorar um plano nacional de ação para reduzir e prevenir a violência criminal seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde (Veja apêndice 1)¹¹. O plano deveria contemplar uma ampla participação de todos os setores do governo e ser dirigido àquelas áreas em que há maior necessidade, além de ser submetido a uma ampla consulta com a sociedade civil.

e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; Convenção sobre os Direitos da Criança; Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores; Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão; Princípios sobre a Prevenção e Investigação Eficazes de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias; Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

⁹ Crawshaw R, Devlin B, Williamson, T, *Human Rights and Policing: Standards for Good Behaviour and a Strategy for Change*, 1998, in Amnesty International, *Malaysia: Towards human rights-based policing*, (Índice AI: ASA 28/001/2005), pág. 3.

¹⁰ Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública “Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança”.

¹¹ Organização Mundial da Saúde, Relatório Mundial sobre Violência e Saúde 2002, Genebra.

Esse plano de ação deve incluir:

- Um projeto de redução de homicídios, especialmente nas áreas de maior concentração, fazendo da diminuição da violência letal uma prioridade das políticas de segurança pública;
- Reformas de segurança pública que possibilitem a criação de órgãos policiais baseados em direitos humanos que sejam representativos, que respondam às necessidades e que prestem contas a toda a comunidade. Essas reformas deveriam se basear nas normas internacionais de direitos humanos, entre elas aquelas enunciadas no Código de Conduta da ONU para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei;
- Um plano conjunto para reduzir o número de homicídios policiais, com a inclusão de medidas preventivas e punitivas;
- Controles efetivos sobre a venda e a transferência de armas, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Este relatório descreve como as comunidades socialmente excluídas se encontram encurraladas, de um lado, pelos níveis elevados de violência praticada pelas gangues criminais e facções do tráfico e, de outro, pela repressão, pelas violações de direitos humanos e pela discriminação praticadas pelas forças policiais que deveriam lhes dar proteção. Ao mesmo tempo em que a taxa nacional de homicídios vem aumentando no Brasil de maneira razoavelmente constante desde a transição para a democracia, este relatório argumenta que o crescimento dos níveis de violência têm se concentrado sobretudo em áreas de exclusão social, evidenciando o fracasso, ou a relutância, do Estado em assegurar sua segurança efetiva. Ao descrever os métodos comuns de policiamento, este relatório identifica as práticas de discriminação e violações de direitos humanos, bem como a corrupção das forças policiais, que efetivamente “criminalizam” as comunidades pobres, exacerbando a violência sofrida por elas. Além disso, o relatório trata da negligência demonstrada pelas autoridades federais e estaduais, resultado de sua relutância em lidar com os profundos problemas que permeiam o sistema de segurança pública. Todos esses fatores permitiram que tais níveis de criminalidade e violações dos direitos humanos persistissem. Ao final, o relatório apresenta alguns poucos exemplos existentes de boa prática que poderiam indicar o caminho para uma reforma efetiva da segurança pública.

2. Uma história de violência e discriminação

Em setembro de 2003, o jornal O Globo, do Rio de Janeiro, publicou uma carta que reclamava das músicas cantadas durante o treinamento de membros da divisão de elite da Polícia Militar do Rio de Janeiro, o Batalhão de Operações Especiais (BOPE). As letras das músicas continham trechos como:

*O interrogatório é muito fácil de fazer / pega o favelado e dá porrada até doer/
O interrogatório é muito fácil de acabar / pega o favelado e dá porrada até matar.*

*Bandido favelado / não varre com vassoura / se varre com granada / com fuzil,
metralhadora.¹²*

A atitude com relação ao policiamento de comunidades socialmente excluídas é historicamente baseada em preconceito, discriminação e contenção. Já em 1900 um delegado de polícia escreveu:

“[É] ali impossível ser feito o policiamento porquanto nesse local, foco de desertores, ladrões e praças do Exército, não há ruas, os casebres são construídos de madeira e cobertos de zinco, e não existe em todo o morro um só bico de gás, de modo que para a completa extinção dos malfeitores apontados se torna necessário um grande cerco, que para produzir resultado precisa pelo menos de um auxílio de 80 praças completamente armados¹³.”

No Brasil, a violência e as violações de direitos humanos como métodos policiais foram institucionalizadas durante o período da ditadura militar (1964 -1985). As forças de segurança utilizaram tortura e execuções extrajudiciais não apenas para a repressão política, mas também para o controle social. Em 1972, a Anistia Internacional documentou o surgimento de grupos de extermínio, ou “esquadrões da morte”, que eram grupos de policiais, do serviço ativo e da reserva, envolvidos no assassinato de pessoas suspeitas de terem praticado crimes e de crianças que viviam nas ruas, a mando de pequenos empresários e comerciantes. As atividades desses esquadrões da morte eram autorizadas pelos mais altos escalões do governo.

Durante a maior parte do regime militar, o Brasil viveu um período de expressivo crescimento econômico. O surgimento de uma economia industrial no país, centrada

¹² O Globo, “Gritos de guerra do BOPE assustam Parque Guinle”, 24 de setembro de 2003.

¹³ Alba Zaluar & Marcos Alvito (eds), *Um século de Favela*, 2003, pág. 8.

em seus estados sulistas, contribuiu para uma migração interna de grande escala. De 1960 a 1996, um total de 46 milhões de pessoas saíram de áreas rurais em direção a cidades grandes ou de médio porte, que não tinham infra-estrutura suficiente para absorver a crescente demanda¹⁴.

Na década de 80, porém, teve início o declínio econômico. Houve um crescimento súbito do desemprego e os salários foram drasticamente reduzidos, o que fez a pobreza aumentar consideravelmente. Mesmo com a recuperação econômica observada na década seguinte, a desigualdade econômica continuou a mesma ou até aumentou¹⁵. Em 1998, os 20% mais ricos tinham 64,4% da renda ou do consumo nacionais, enquanto que os 20% mais pobres tinham apenas 2%. De acordo com esse critério, somente países como a Namíbia, Botsuana e a República Centro-Africana têm índices de desigualdade marcadamente piores que os do Brasil¹⁶.

Em 1985, o Brasil vivia um período de transição entre uma ditadura militar e uma democracia presidencial. Ao mesmo tempo em que o padrão brutal de repressão policial abrandava, as estruturas de segurança eram em grande parte mantidas. A Polícia Militar continuava responsável pelo policiamento das ruas enquanto a Polícia Civil era encarregada das investigações. Os esforços no sentido de renovar a polícia foram poucos ou praticamente inexistentes, sem que houvesse ainda qualquer processo para levar à Justiça os responsáveis por violações dos direitos humanos durante o regime militar. As técnicas policiais abusivas persistiram, com os setores mais abastados da sociedade exigindo que a polícia agisse como uma força de controle social, em vez de garantir a segurança pública.

Pode-se perceber também que o período de transição do regime militar para a democracia coincidiu com um sólido aumento da criminalidade, especialmente dos crimes violentos. A partir de meados da década de 80, as cidades brasileiras foram gravemente afetadas pelo crescimento do comércio de drogas e do tráfico ilegal de armas. Cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife¹⁷ e Vitória se tornaram os principais centros para o comércio de drogas local e regional, sendo que o índice de mortes por armas de fogo para cada 100 mil habitantes aumentou nacionalmente de 7,2 em 1982 para 21,8 em 2002. Partes consideráveis das cidades, ou seja, as

¹⁴ Relatório do relator especial da ONU sobre moradia digna como parte de um padrão de vida adequado, Miloon Kothari. Missão ao Brasil. UN Doc. E/CN.4/2005/48/Add.3, par. 13.

¹⁵ Op cit, Alba Zaluar & Marcos Alvito (eds), pág. 27.

¹⁶ PDNU, Relatório de Desenvolvimento Humano, 2004, pág. 188

¹⁷ O Estado de Pernambuco, cuja capital é Recife, é onde se localiza o chamado “polígono da maconha”, a principal área de cultivo de marijuana no Brasil. A coca não é plantada no país.

comunidades socialmente excluídas, foram sendo cada vez mais dominadas por gangues criminosas e facções do tráfico.

Contudo, diante dessas mudanças, sucessivos governos não foram capazes de lidar com a desigualdade econômica, a discriminação, o policiamento repressivo e a corrupção que têm permitido que a criminalidade violenta prospere. As maiores vítimas desses fracassos são os habitantes das favelas¹⁸. As autoridades falharam em assegurar que as forças sob seu comando atuassem para proteger a população, especialmente as parcelas mais vulneráveis. Nas palavras do ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, à secretária-geral da Anistia Internacional, “o sistema de Justiça criminal, inclusive a polícia, o sistema de detenção e o Judiciário são uma linha de produção do crime”¹⁹.

Discriminação

Em um círculo vicioso de discriminação, a presença de gangues criminosas nas favelas não é apenas uma fonte de ameaças para os membros da comunidade; é também o que alimenta o preconceito e a discriminação contra eles, fazendo com que sejam todos tratados como criminosos.

“O bairro fica mal visto, não dá pra conseguir trabalho.”

“Não pode sair da comunidade sem ser logo abordado pela polícia”²⁰.”

¹⁸ O rápido aumento da criminalidade concentrou-se, sem dúvida, nas áreas socialmente marginalizadas, como destacou o relatório de 2003 do UN-Habitat sobre favelas:

Evidências observadas em algumas cidades, especialmente na América Latina e no Caribe, indicam a necessidade de que se confronte as causas subjacentes da violência e da criminalidade urbana, bem como de tornar as favelas lugares mais seguros para a habitação. Durante os anos 60 e 70, os maiores medos dos moradores dos bairros miseráveis de algumas cidades latino-americanas, especialmente dos assentamentos irregulares e favelas, era de sofrerem expulsão, fosse pelo governo ou proprietários particulares. Hoje, este foi substituído pelo medo da violência e do crime, inclusive dos tiroteios entre traficantes...Algumas análises recentes...sugerem que os moradores de favelas não representam uma ameaça para o resto da cidade, mas são eles mesmos vítimas da criminalidade e da violência, muitas vezes organizada de fora das favelas. Esses moradores estão, na verdade, mais vulneráveis ao crime e à violência em virtude da exclusão das favelas de programas e processos preventivos, inclusive do policiamento.

In: Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, pág. (xxviii)

¹⁹ Entrevista com o ministro Márcio Thomaz Bastos, 5 de novembro de 2003, Ministério da Justiça, Brasil.

²⁰ Entrevistas da Anistia Internacional com residentes das comunidades, julho de 2004.

O preconceito atinge ainda os serviços médicos, a educação e o emprego. Integrantes do Centro de Direitos Humanos de Sapopemba²¹ reclamaram que quando os moradores do distrito visitavam o hospital local eles enfrentavam atrasos nos tratamentos, comportamentos desrespeitosos e discriminatórios, sendo muitas vezes tratados como criminosos. Uma moradora contou à Anistia Internacional que uma professora lhe disse: “Por que devo dar aulas se seus filhos só vão ser bandidos mesmo?”.

Os moradores das favelas enfrentam uma arraigada discriminação quando procuram trabalho ou ingressam no sistema educacional. Isso acaba levando algumas pessoas a “pedir emprestado um endereço chique” a seus ex-patrões ou amigos quando têm que procurar emprego. A Anistia Internacional foi informada sobre casos de residentes que se reuniram para alugar um imóvel em área considerada apropriada, cujo endereço poderia então ser fornecido a possíveis empregadores.

Diante de tão difundida estereotipagem, os moradores das favelas são constantemente forçados a se distinguirem dos criminosos, freqüentemente enfatizando que são trabalhadores, especialmente quando se dirigem a policiais.

Em diversas visitas que a Anistia Internacional fez a favelas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, os moradores constantemente ressaltavam a falta de oportunidades de educação e de emprego para os jovens nessas comunidades. Seguidamente, eles descreviam as dificuldades de acesso a educação, as distâncias que muitos tinham que percorrer, a falta de opções de lazer, o desprezo com que os jovens eram tratados pelas figuras de autoridade e a violência que muitos sofriam em casa.

O abismo social brasileiro pode também ser percebido no crescimento da indústria de segurança privada, que permite àqueles que têm recursos para dispor desses serviços efetivamente dispensarem o sistema de segurança pública. A quantidade de veículos

²¹ Sapopemba, localizada há uma hora do centro de São Paulo, é o segundo maior distrito em população da capital paulista. Cerca de 300 mil pessoas vivem na comunidade, sendo que aproximadamente 46 mil, em habitações improvisadas distribuídas por 37 favelas. Quase um terço de seus habitantes são menores de 18 anos. A taxa de desemprego é 21% mais alta que a média da cidade, sendo que somente um quarto da população em idade de trabalho está empregada no próprio distrito. Sessenta e oito por cento da população ganha até cinco salários mínimos (quando este relatório foi redigido, o salário mínimo era de R\$ 300 por mês, o equivalente a US\$ 120. Cinco salários mínimos equivalem assim a R\$ 1.500 ou US\$ 600) e 10% não possui nenhuma renda.

blindados existentes no Brasil está, como se sabe, entre as maiores do mundo²², enquanto que o número de condomínios fechados se multiplica e a segurança em prédios e residências particulares é cada vez mais intensa. Para suplementar seus baixos salários, muitos policiais militares, como também alguns policiais civis, trabalham como seguranças privados em empresas insuficientemente reguladas e que freqüentemente são acusadas de atos criminosos e violentos.

A cobertura sensacionalista de crimes violentos por certos setores da imprensa e da televisão brasileira amplifica o medo da população e reforça os estereótipos discriminatórios, ao mesmo tempo em que distorce a realidade. Isso estimula os apelos por métodos repressivos de combate à criminalidade, desviando o foco da questão e deixando de mostrar suas verdadeiras causas.

Os crimes cometidos contra vítimas de classe média provocam uma ampla cobertura dos meios de comunicação, enquanto que as mortes de moradores das favelas recebem pouca ou nenhuma atenção. O assassinato brutal de um jovem casal de classe média, em novembro de 2003, no interior do estado de São Paulo, chocou a nação e suscitou uma campanha pela redução da idade de responsabilidade penal; enquanto que a morte de uma menina de 13 anos, segundo informações, causada por disparos da Polícia Militar, em uma favela da zona leste de São Paulo, em julho de 2004, foi praticamente ignorada, apesar de os moradores locais e entidades de direitos humanos organizarem uma demonstração para protestar contra a relutância do Judiciário em enfrentar os casos de homicídios policiais na região. Além disso, a Anistia Internacional foi informada de que um defensor dos direitos humanos que reportou o crime sofreu, por isso, ameaças de morte.

Esses exemplos evidenciam o desinteresse mostrado pelas autoridades e pelo público em geral com relação aos elevados níveis de criminalidade que atingem as comunidades socialmente excluídas. O vácuo deixado pela ausência do Estado nessas comunidades cria as condições para surgirem formas alternativas de justiça nas mãos de justiceiros e faz os níveis de violência criminal crescerem cada vez mais.

²² Em 1995, a venda de blindados no Brasil totalizou 388 veículos, subindo para 4.681 em 2001 e atingindo 3.045 unidades em 2004. “A indústria de blindados no Brasil mira o exterior”, Associated Press, 22 de setembro de 2005.

3. Crime e castigo nas comunidades marginalizadas

Padrão de crimes violentos

Nos últimos 25 anos, a ocorrência de crimes violentos, particularmente homicídios, aumentou expressivamente²³. Os grupos socialmente excluídos são as principais vítimas da maioria dos crimes brutais.

O número total de homicídios registrados no Brasil subiu de 30.586 em 1993 para 49.640 em 2002²⁴. Hoje, morrem duas vezes mais jovens por homicídios que por acidentes de trânsito. As comparações internacionais são reveladoras. No Brasil, há 52,2 homicídios para cada 100 mil jovens, enquanto que nos EUA, essa relação é de 13,2 por 100 mil²⁵, e na Itália, de 2,1 por 100 mil²⁶. No Rio de Janeiro, o número de mortes causadas por armas de fogo nos anos 90 era maior que o verificado em zonas de conflito como Angola e Serra Leoa²⁷.

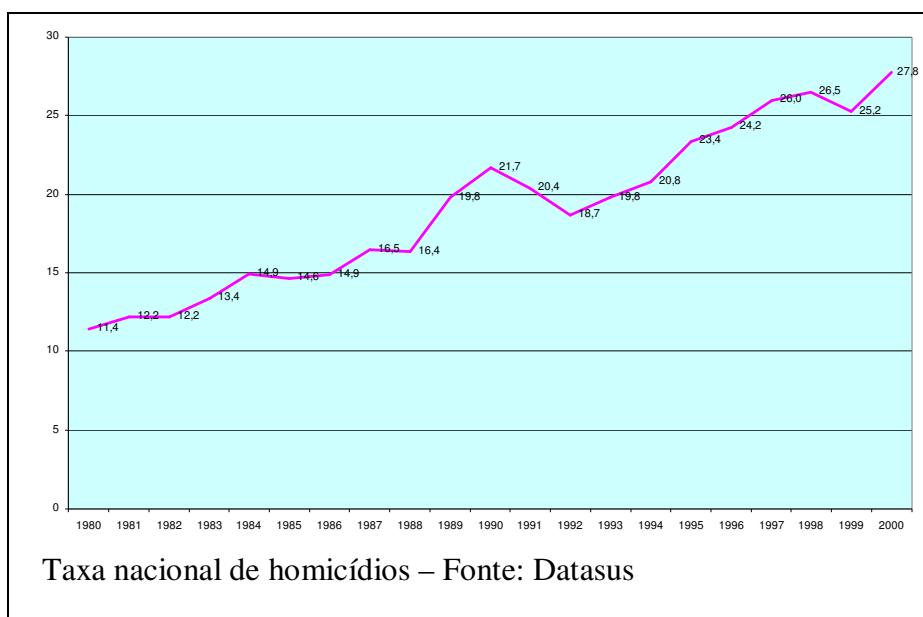
²³ Em 2004, segundo estatísticas do Ministério da Saúde, houve uma redução de 8,2% nos índices de homicídio, a primeira queda registrada em 13 anos. Para mais informações sobre este assunto, veja a página

²⁴ Waiselfisz, Jacobo, *Mapa da Violência IV: os Jovens do Brasil*, UNESCO, 2004, pág. 44.

²⁵ Ibid pág. 147.

²⁶ Ibid pág. 147.

²⁷ Do relatório *Crianças do Tráfico*, de Luke Dowdney, citado in ibid págs. 114-115.



O aumento na taxa de homicídios não é uniforme, concentrando-se em áreas de maior exclusão socioeconômica e reduzida presença policial (*veja mapas no apêndice II*), bem como entre grupos sociais específicos. Na cidade de São Paulo, no Jardim Ângela, um bairro socialmente carente na zona sul da cidade, ocorreram 309 homicídios em 2001, ou seja, 123 por 100 mil habitantes, enquanto que no bairro de classe média de Moema, a apenas alguns quilômetros de distância, aconteceram no mesmo ano 2 homicídios, ou 3 por 100 mil habitantes.

No Espírito Santo, a percentagem de jovens mortos por armas de fogo, em oposição a outras causas de morte, foi de 52,56% em 2000, sendo que em Pernambuco foi de 63,98% e no Rio de Janeiro 68,4%, comparado a uma média nacional de 29,95%.²⁸

Estatísticas citadas pela UNESCO, em seu relatório mapeando a violência no Brasil, mostram que 93% das vítimas de homicídio no país no ano 2000 eram do sexo masculino. Nesse mesmo ano, enquanto a taxa média de homicídios era de pouco mais de 20 por 100 mil, a taxa correspondente a jovens na faixa etária de 15 a 24 anos era de quase 50 por 100 mil²⁹.

²⁸ Ibid pág. 83.

²⁹ Waiselfisz, Jacobo, *Mapa da Violência III: Os Jovens do Brasil*, UNESCO, 2000.

Os jovens negros são os que correm maiores riscos. Segundo o estudo da UNESCO sobre a violência no Brasil, o número de jovens negros e brancos na população é muito próximo, cerca de 16 milhões. Os negros, porém, sofrem o dobro de homicídios. Dos 17.900 jovens que foram vítimas de homicídio em 2002, 11.308 eram negros e 6.592 eram brancos³⁰.

Posse de armas no Brasil

Um dos fatores que contribui para os elevados índices de crimes violentos é a profusão de armas de pequeno porte existente no Brasil. Estima-se que haja no país cerca de 17 milhões de armas de pequeno porte, das quais 15 milhões estão nas mãos de particulares. Destas, 9 milhões são ilegais, sendo que 4 milhões possivelmente estão nas mãos de criminosos³¹.

A taxa de homicídios é maior justamente nas favelas mais carentes. Em um estudo sobre as concentrações de homicídios na cidade de Belo Horizonte, Cláudio Beato, da Universidade Federal de Minas Gerais, constatou que:

“...favelas associadas a números de homicídios mais altos tinham vários indicadores de bem-estar social e de qualidade de vida bastante inferiores a outras áreas da cidade. Esses locais apresentavam uma percentagem mais alta de emprego no setor informal se comparada a outras partes de Belo Horizonte. Além disso, a mortalidade infantil era maior e havia mais analfabetismo. O índice de infra-estrutura urbana era também significativamente mais deficiente nos lugares com maiores taxas de homicídio (cerca de cinco vezes)³².”

Atualmente, jovens negros, pobres e com pouca educação sofrem mortes violentas aos milhares, se não às dezenas de milhares. Os grandes centros urbanos brasileiros têm assistido a uma geração de jovens ser assassinada devido aos altos níveis de violência armada ligada ao tráfico de drogas, o que o ex-secretário nacional de Segurança Pública, professor Luís Eduardo Soares, tem constantemente descrito como “genocídio”.

Vigilantismo

³⁰ Op cit, Waiselfisz, Jacobo, 2004, pág. 59.

³¹ Instituto de Estudos da Religião (ISER), Brasil: as armas e as vítimas, 2005, pág. 120.

³² Beato, C, “*Crime and Social Policies in Latin America: Problems and Solutions*” Woodrow Wilson Centre, Update on the Americas, 2002, Nº 7, pág. 3. (“Crime e Políticas Sociais na América Latina: Problemas e Soluções”)

Enquanto apenas uma pequena percentagem das pessoas que vivem nas favelas está diretamente envolvida com atividades criminosas, a criminalidade afeta toda a comunidade. As gangues criminosas e as facções do tráfico praticamente controlam algumas favelas, principalmente as do Rio de Janeiro, impondo suas regras por meio de intimidação e violência. Ao mesmo tempo, justiceiros buscam preencher o vácuo deixado pela ausência de um sistema de Justiça efetivo.

Devido à alta incidência de crimes em muitas dessas comunidades, bem como à falta de justiça, reparação e proteção efetiva do Estado, existem pessoas na comunidade que acabam recorrendo a seus próprios meios de "fazer justiça". Há informações de que linchamentos ocorrem com regularidade. Apesar de parecer que estes são atos de violência popular independentes do Estado, eles não são punidos e são muitas vezes tolerados e até mesmo encorajados por agentes do Estado. As vítimas geralmente são pobres: os pobres atacados pelos pobres³³.

A Rede de Observatórios de Direitos Humanos que, por um determinado período, estabeleceu "observatórios" em comunidades excluídas da zona sul de São Paulo, reportou, em 2001, que formas violentas de "justiça" são aplicadas contra suspeitos criminais, principalmente em casos de estupro ou abuso de crianças, uma vez que "pouco se espera da Justiça e da polícia para resolução destes problemas"³⁴. A ausência da polícia era notável nessas comunidades. A delegacia de polícia mais próxima ficava a mais de uma hora e meia de distância e muitos dos moradores relatavam a existência de cadáveres abandonados nas ruas, pois se passava um ou dois dias antes que fossem inspecionados e removidos pela polícia³⁵.

O desrespeito e a falta de ação policial geram mais violência, contribuindo para o seu processo de banalização, uma frase que os delegados da Anistia Internacional ouviam regularmente em suas visitas às favelas.

Gangues criminosas e facções do tráfico

A dominação de muitas favelas por gangues criminosas é consequência de uma combinação de segurança pública inadequada com representação política limitada. As comunidades cujos representantes políticos as ignoraram ou corruptamente trocaram benefícios por votos, e cujo principal contato com o Estado se dava por meio de uma

³³ Esta análise foi exposta originalmente em: Anistia Internacional, *Além do Desespero: uma agenda para os direitos humanos no Brasil (Beyond Despair: an agenda for human rights in Brazil)* Índice AI: AMR 19/15/94), 1994, pág. 7.

³⁴ Rede de Observatórios de Direitos Humanos, *Relatório de Cidadania: os jovens e os direitos humanos*, 2001, pág. 23

³⁵ *Ibid* pág. 24.

força policial repressiva e corrupta, tornaram-se alvos fáceis de figuras com poder, os “donos”, que ofereciam um misto de proteção paternalista e violência. Com o crescimento do tráfico de drogas, esta função passou a ser ocupada por gangues criminosas que identificaram nas comunidades socialmente excluídas um espaço lucrativo para realizar a venda e distribuição de drogas e que, muitas vezes, assumem o controle das decisões sobre outros aspectos da vida da comunidade.

Apesar de cada favela viver uma situação distinta, tem sido cada vez mais comum, sobretudo no Rio de Janeiro, que as gangues criminosas e as facções do tráfico imponham sua presença chegando, muitas vezes, a efetivamente dominar as comunidades socialmente excluídas. Em algumas áreas, elas impõem aos residentes suas próprias regras, exigindo lealdade e respeito em troca de “proteção” e de alguns investimentos econômicos limitados. Esses tomam a forma de donativos individuais, investimentos em atividades de lazer ou de um incremento dos gastos no comércio local com a renda proveniente da venda de drogas³⁶.

Armas e facções do tráfico

A concentração de armas nas favelas é extremamente elevada e os armamentos são cada vez mais sofisticados. No Rio de Janeiro, entre 1960 e 1969, a polícia confiscou 3.891 revólveres. Entre 1990 e 2001, este número subiu para 53.526³⁷. Enquanto que a maioria das armas apreendidas é de revólveres e pistolas, tem havido um aumento considerável no número de armas de alta velocidade, inclusive de fuzis de assalto, metralhadoras e submetralhadoras³⁸. Aproximadamente três quartos das armas apreendidas pela polícia são produzidas no Brasil, porém, tem aumentado o número de armas estrangeiras apreendidas, principalmente as de alta velocidade³⁹. Segundo informações recentes publicadas na imprensa, a polícia encontrou ainda granadas, morteiros, bazucas e minas terrestres em poder das facções do tráfico, sendo que se acredita que parte dessas armas foram furtadas ou obtidas ilegalmente do Exército. O

³⁶ Segundo informações, as gangues criminosas às vezes investem em atividades recreativas para as comunidades, principalmente em bailes e eventos musicais. A Anistia Internacional foi informada sobre integrantes de facções do tráfico que dão dinheiro a pessoas que lhes fazem pedidos específicos, porém, não são feitos nas comunidades investimentos sociais mais sustentados.

³⁷ Op cit, Dowdney, L, 2003, pág. 94.

³⁸ Op cit, ISER, 2005, pág. 146.

³⁹ Op cit, Dowdney, L, 2003, e ISER, 2005. Cerca de um quarto das armas confiscadas pela polícia no Brasil são de fabricação estrangeira, sendo que EUA, Espanha, Argentina e Bélgica são os principais países de origem destas armas. Em uma declaração recente, o chefe da unidade de inteligência policial do Rio de Janeiro afirmava que 80% das armas encontradas nas favelas cariocas vinham do Paraguai, onde o controle sobre a venda de armas é muito menos rigoroso.

Instituto de Estudos da Religião (ISER), um instituto de pesquisas baseado no Rio de Janeiro, sugere que as facções do tráfico nas favelas cariocas buscam sobrepujar o crescente poder de fogo da polícia⁴⁰.

Em determinadas comunidades, o não-cumprimento das regras estabelecidas pelas facções do tráfico é punido de forma cruel. Em abril de 2002, o jornalista de televisão Tim Lopes foi descoberto por membros de uma facção do tráfico enquanto fazia gravações secretas numa favela do Rio de Janeiro. Segundo informações, ele foi torturado, morto e teve o corpo incinerado. Apesar de o caso ter desencadeado uma caçada policial de grande escala e de um conhecido traficante ter sido condenado pelo assassinato em maio de 2005, são poucos os casos que merecem tal atenção. Os restos de vários outros corpos foram encontrados no mesmo local que o de Tim Lopes, em um lugar conhecido, que os traficantes locais chamavam de “microondas”.

Existem ainda informações sobre outras formas de controle exercidas pelas facções do tráfico em algumas favelas, como toques de recolher, “impostos” informais cobrados sobre gás e eletricidade, e o envolvimento com sistemas de transporte informais, como mototáxis e peruas. Segundo o jornal carioca O Dia, uma cooperativa de transporte de São Gonçalo, na região metropolitana do Rio de Janeiro, foi forçada a reduzir uma de suas rotas devido às exigências feitas pelos traficantes locais. Os motoristas foram advertidos de que não deveriam entrar na favela Trevo da Rota a menos que pagassem uma taxa de R\$ 1.800 por mês. A empresa decidiu então diminuir três quilômetros do itinerário para proteger seus motoristas⁴¹. Há informações de que as facções do tráfico também se apropriam de casas particulares para usá-las como esconderijo e depósito de armas e drogas durante batidas policiais.

A presença das gangues criminosas e das facções do tráfico é um motivo de constante apreensão para essas comunidades. Confrontos de facções pelo controle de território, especialmente no Rio de Janeiro, significam que quem está nas proximidades é freqüentemente ferido ou morto em meio aos tiroteios. Durante visitas de pesquisa, os delegados da Anistia Internacional tiveram a oportunidade de testemunhar a presença de membros fortemente armados de facções do tráfico em comunidades do Rio de Janeiro.

Fortalecimento das facções do tráfico

Em novembro de 2003, quando delegados da Anistia Internacional visitavam um

⁴⁰ Op cit, ISER, 2005, pág. 218.

⁴¹ O Dia, “Tráfico muda itinerário”, 8 de junho de 2005.

centro de detenção provisória, funcionários do Estado contaram que haviam feito todos os detentos aderirem a uma das três principais facções cariocas, pois assim manteriam a segregação dentro das prisões. Mesmo detentos que jamais haviam sido membros de nenhuma facção são forçados a ingressar numa delas, dependendo do lugar onde eles vivem e de que facção controla aquela área. As tentativas de mudar este processo e permitir que integrantes de facções diferentes se misturassem acabou provocando, em maio de 2004, um confronto entre facções opostas na Casa de Custódia de Benfica, no Rio de Janeiro, em que 30 detentos morreram.

Reação política

Milhares de crianças e adolescentes são assassinados todos os anos por criminosos e pela polícia nas comunidades socialmente excluídas, de acordo com estatísticas do Ministério da Saúde. Apesar disso, há pouca indignação pública a esse respeito e, assim, o governo continua a ignorar o problema em suas políticas de segurança pública. Pesquisas de opinião indicam que uma parcela considerável da população aceita o uso de violações de direitos humanos como método policial. Em maio de 2005, uma pesquisa realizada pela Universidade Federal Fluminense constatou que 30% da população aceitava parcialmente ou totalmente o conceito de que “bandido bom é bandido morto”⁴².

Durante a campanha de 2002 para a eleição do governador do estado de São Paulo, os três candidatos principais defenderam em suas campanhas uma política de segurança pública mais repressiva. Na cobertura que a mídia fez das eleições encontram-se afirmações de certos candidatos pedindo o retorno do batalhão ROTA da Polícia Militar de São Paulo, famoso pela violência com que patrulhava as ruas; acusando o sistema prisional de oferecer condições que mais se pareciam com as de um motel de luxo do que com uma prisão e usando imagens de um tiroteio policial como propaganda eleitoral. Assim, os partidos políticos falham continuamente ao tratar das necessidades das comunidades socialmente excluídas, perpetuando os mecanismos que levam a práticas policiais profundamente discriminatórias.

⁴² “Bandido bom é bandido morto, dizem 30 por cento dos brasileiros”, O Estado de São Paulo, 5 de março de 2005.

4. “Criminalizando a pobreza”: policiamento em comunidades socialmente excluídas

A polícia

Os policiais brasileiros tornaram-se tão acostumados a serem criticados que sua postura é geralmente defensiva, levando a maioria deles a reagir com extrema suspeição a propostas de reforma. Isso dificulta para quem trabalha fora das forças policiais a identificação daqueles com quem possam colaborar para reformar as instituições. Entretanto, é urgente a necessidade de reformas nas mais diversas áreas, que incluem condições de trabalho, salários, treinamento, supervisão e reforma administrativa.

Os salários pagos à polícia são baixos. Isso faz com que muitos policiais tenham um segundo emprego, geralmente na mal regulamentada indústria da segurança privada. Em outras ocasiões, a Anistia Internacional já havia tido a oportunidade de descrever

como o sistema de turnos, que permite um segundo emprego, conhecido como “bico”, perturba a continuidade e a efetividade do trabalho policial⁴³.

Em uma escala maior, a segurança pública é prejudicada pelas divisões e pela falta de coordenação entre os vários órgãos responsáveis pelo trabalho policial. A coordenação das atividades das duas forças policiais federais, das duas forças estaduais, das guardas municipais e demais componentes do sistema de Justiça criminal tem sido um elemento central dos pacotes de reforma propostos pelo governo. O objetivo é conseguir um policiamento mais estratégico e baseado em inteligência. Certos estados estabeleceram órgãos para centralizar o trabalho de diversas forças policiais e Ministérios Públicos, sendo que estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro melhoraram seus métodos de coleta e análise de dados. Uma cooperação efetiva, porém, continua a ser uma meta distante.

O policiamento no Brasil é uma tarefa de alto risco. No Rio de Janeiro, 52 policiais foram mortos em serviço em 2004. A polícia frequentemente tem de enfrentar gangues de criminosos fortemente armados, mas muitas delas não contam com o preparo ou os recursos necessários para isso. A frustração com o que eles consideram ser falta de apoio levou à criação de ONGs como a Viva a Polícia e a Voz do Silêncio, que argumentam que os direitos dos policiais são ignorados, especialmente pela comunidade de direitos humanos.

Segundo um estudo sobre as operações da Polícia Militar entre 1993 e 1996, no Rio de Janeiro, realizado pelo professor Ignacio Cano, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a taxa de mortes de policiais era menor em operações realizadas nas favelas do que em outros lugares⁴⁴. O secretário estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro disse à Anistia Internacional, em abril de 2005, que a maioria dos policiais não era morta em favelas, mas em “ataques covardes” em outras partes da cidade.

Segundo estatísticas publicadas pelas autoridades estaduais, a maioria dos policiais era morta quando estava de folga, muitas vezes em consequência de seu trabalho para a indústria de segurança privada, outras devido ao seu envolvimento em atividades criminosas.

⁴³ Anistia Internacional, *Brasil: Eles nos tratam como animais – tortura e maus-tratos no Brasil*, (Índice AI: AMR 19/022/2001), pág. 12.

⁴⁴ Cano, Ignacio, *O uso de força letal pela polícia do Rio de Janeiro*, ISER, 1997, pág. 65. O estudo mostrou que um policial militar era morto a cada 75 operações em favelas e um era ferido a cada 12 operações. Fora das favelas, este índice subia para um morto a cada 35 operações e um ferido a cada 8 operações.

“Deveriam trazer segurança, mas só trazem medo”

“Povo da rua não chama a polícia, tem medo.”

“Bate, bate, bate, depois diz: desculpa, não foi você.”

“Fazem a pessoa se sentir como um marginal, mesmo que não seja⁴⁵.”

Durante visitas a diversas comunidades em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, entre 2002 e 2005, os delegados da Anistia Internacional reuniram-se com líderes comunitários, residentes, membros de grupos de direitos humanos e de outros movimentos sociais. Enquanto que em algumas comunidades os moradores relutavam em falar, em outras os padrões de abusos policiais eram relatados de modo bastante consistente. As queixas incluíam desrespeito, discriminação, violência, assassinatos e corrupção. Sobretudo, os residentes diziam temer a polícia, que deveria protegê-los, mais do que temem as gangues criminosas que dominam e brutalizam suas comunidades.

A reclamação mais freqüente dos moradores sobre a polícia é de que ela os trata com desprezo e falta de respeito. Os residentes relatavam de forma constante o uso de linguagem racista e discriminatória, com as comunidades sendo chamadas de “cúmplices de bandido”, entre outras coisas. Outras queixas incluem revistas abusivas e, às vezes, ilegais, principalmente com os jovens, bem como raptos e detenções ilegais feitas pela polícia.

Os persistentes abusos e a violência cometida por alguns membros da polícia criaram uma cultura de medo e revolta dentro das favelas. Mais de uma vez, a Anistia Internacional ouviu casos de crianças que ficaram tão traumatizadas que sequer podiam ver os policiais. Algumas chegavam a chorar ou se urinar quando estavam diante deles. Os jovens descreviam apanhar da polícia como sendo “normal”. Um agente comunitário de São Paulo disse que a indignação era tanta entre os garotos que eles não temiam mais a polícia, querendo agora enfrentá-la, o que ele achava que somente resultaria em mais violência.

<p>A única coisa incomum no incidente a seguir é que foi registrado. Na noite de 4 de abril de 2005, REJ, 26 anos, de origem afro-brasileira, estudante de mestrado da Universidade Federal de Minas Gerais, e seu cunhado de 21 anos, MVC, foram revistados pela polícia durante uma batida em um clube de rap. Eles teriam sido</p>

⁴⁵ Entrevistas feitas pela Anistia Internacional com moradores de diversas favelas, junho de 2005.

insultados pelos policiais que ridicularizaram o estilo afro de seus cabelos. Quando REJ reclamou, teria sido empurrado contra a parede, esmurrado e chutado enquanto outro policial apontava uma arma contra sua cabeça. Ele tentou identificar os policiais envolvidos, mas percebeu que eles haviam removido seus crachás de identificação. Mais tarde, ele registrou o incidente em uma delegacia de polícia nas proximidades⁴⁶.

Um adolescente morador do Parque Mundo Novo, uma comunidade na zona norte de São Paulo, contou à Anistia Internacional, em julho de 2004, que foi parado pela polícia quando retornava da escola. Ele disse que eles o fizeram entrar numa viatura e o levaram por uma estrada para fora da cidade. Quando a viatura parou, eles o mandaram descer e sair correndo pela estrada sem olhar para trás. Ele conseguiu escapar para dentro de um mato enquanto a polícia gritava e atirava em sua direção. Depois de várias horas, ele conseguiu chegar em casa. Sua mãe contou à Anistia Internacional que práticas como esta são rotina.

Ausência da polícia

Delegacias de polícia e batalhões da Polícia Militar geralmente se localizam fora das favelas. Segundo estatísticas oficiais, o município de Bauru, uma cidade relativamente afluyente no interior do estado de São Paulo, possuía 200 policiais para uma população de 100 mil. A comunidade do Jardim Ângela, na zona sul de São Paulo, que abrange várias favelas, tinha, até recentemente, 37 policiais para uma população de 300 mil, apesar de ter um índice de criminalidade extremamente alto⁴⁷.

A falta de presença policial dentro das comunidades distancia os policiais das atividades diárias da comunidade, limita sua capacidade de criar laços com os moradores, enfatiza o aspecto coercitivo do policiamento e reforça a impressão de que as operações policiais são, na verdade, invasões da comunidade.

Mesmo quando os moradores das favelas especificamente solicitam proteção policial, é difícil que sejam atendidos. Em fevereiro de 2004, residentes da Rocinha, a maior favela do Rio de Janeiro, alertaram as autoridades estaduais da iminência do local ser

⁴⁶ Este caso foi remetido à Anistia Internacional por integrantes do programa de ação afirmativa da Universidade Federal de Minas Gerais.

⁴⁷ Em consequência de um trabalho colaborativo envolvendo Igreja, líderes comunitários e agentes públicos, o índice de criminalidade no Jardim Ângela melhorou significativamente. O número de policiais no local subiu recentemente para 500, apesar de eles não terem sido nem selecionados nem treinados especificamente para trabalhar em um contexto social como este. Enquanto isso, muitas outras comunidades socialmente excluídas continuam a contar com pouca ou nenhuma presença regular da polícia.

invadido por uma facção do tráfico. Apesar de um policiamento adicional ter sido deslocado para lá, eles não foram capazes de oferecer segurança extra; em vez disso, insultaram e intimidaram os moradores.

No mesmo mês, durante o Carnaval, três jovens – Liniker Ferreira Medeiros, 17 anos, Leandro Santos da Silva, 16 anos, e Jean Alexandre de Campos, 13 anos – foram mortos a tiros pelo batalhão de elite da Polícia Militar, o BOPE. Essas mortes causaram revolta na favela depois de a polícia ter falsamente alegado que os três jovens eram traficantes de drogas.

A polícia foi então retirada da comunidade, facilitando, assim, no mês de abril, sua invasão por uma facção do tráfico de uma favela vizinha denominada Vidigal. Numa tentativa retardada de pôr fim à violenta invasão, mil policiais foram chamados. Os tiroteios duraram dois dias, matando vários policiais, pessoas suspeitas de serem traficantes e outros civis.

Além disso, a Anistia Internacional recebe continuamente relatórios informando que houve, desde a invasão, um aumento da violência criminal e das violações de direitos humanos cometidas pela polícia. No dia 27 de junho de 2005, um adolescente de 15 anos foi morto por policiais do CORE, a unidade de elite da Polícia Civil. No dia 4 de julho de 2005, um homem de 74 anos levou um tiro nas costas enquanto fazia compras, durante o que seria um tiroteio entre traficantes e policiais militares.

Tarefas de castigo

Favelas e periferias⁴⁸ tornaram-se centros de policiais violentos e corruptos que, como castigo, são transferidos de outras áreas para estes locais. Em novembro de 2000, o corregedor da Polícia Civil de São Paulo informou com orgulho à Anistia Internacional que os policiais violentos ou corruptos são sempre transferidos para a periferia da cidade.

O Centro de Direitos Humanos de Sapopemba, São Paulo, declarou:

“Outro desafio é romper com a prática de transferência dos policiais acusados de práticas de violações de direitos humanos para outras regiões da cidade ou do Estado. Isso quer dizer que no lugar de apurar com rapidez o envolvimento

⁴⁸ Periferia, numa cidade, é a região mais afastada do centro urbano. Em cidades como São Paulo, esta palavra é comumente usada para designar comunidades socialmente excluídas, uma vez que as pessoas mais pobres tendem a morar em áreas mais afastadas do centro da cidade, carentes de infra-estrutura e de serviços urbanos. Estes lugares poderiam ser descritos como uma mescla de bairros de classe média baixa com favelas.

do policial e puni-lo de forma legal e definitiva, a Corporação das Polícias Civil e Militar se vale da estratégia da transferência. Essa estratégia, ao contrário de resolver o problema, apenas o transfere para outra população, para outra região. Em curtos espaços de tempo esses policiais acabam retornando aos locais de onde foram transferidos. O retorno é sempre mais complicado, pois retornam com mais arrogância e exibindo legitimidade.⁴⁹”

Invasões policiais – “eles entram atirando”

Incursoes policiais de grande escala nas comunidades carentes, acompanhadas de ampla cobertura dos meios de comunicação são, em muitas cidades, o carro-chefe das políticas de segurança pública. Essas operações geralmente acontecem no calor de crimes de grande repercussão. No Rio de Janeiro, muitas operações de destaque foram montadas para prender traficantes importantes em favelas nos arredores da cidade.

Em São Paulo, a Polícia Civil organizou a maior operação de busca jamais realizada pela corporação após o seqüestro e assassinato de Celso Daniel, prefeito de Santo André, cidade localizada na região metropolitana da capital. Segundo reportagens de jornais, em março de 2002, 1.200 policiais civis invadiram a comunidade Pantanal, na periferia de São Paulo. De acordo com os relatos, eles revistaram 3.817 locais diferentes, 2.210 pessoas e 2.126 veículos, tudo isso com um único “mandado de busca coletivo⁵⁰”.

“Eles entram atirando” era uma frase constantemente repetida aos delegados da Anistia Internacional. Durante visitas a favelas no Rio e em São Paulo, os representantes da organização, acompanhados por policiais, notaram que estes mantinham os coldres sempre abertos e as armas prontas (*veja página 22*).

Por três dias, em abril de 2003, as polícias Civil e Militar realizaram uma operação de grande escala em Sapopemba, acompanhadas por equipes de TV. Posteriormente, diversos moradores se queixaram de abusos e intimidações.

Na noite de 23 de abril, a polícia interrogou Jandira de Oliveira Azevedo e Leoclécio Zubem Azevedo, mandando que deixassem sua casa por aquela noite. Na manhã seguinte, policiais civis entraram na residência e alegaram ter encontrado provas de que um quarto que o casal alugava fora usado como esconderijo de seqüestradores. Segundo relatos, eles então bateram no casal na frente de seus filhos e acusaram-nos de fazer parte de um grupo de seqüestradores.

⁴⁹ Trecho de um relatório enviado à Anistia Internacional em abril de 2005.

⁵⁰ Folha de S. Paulo, “Polícia Civil faz maior blitz de sua história”, 8 de maio de 2002.

Depois disso, o casal foi algemado e colocado dentro de uma viatura policial; em seguida, o policial civil responsável pela operação chamou os repórteres para entrevistá-los. As imagens transmitidas para todo o Brasil mostram o policial abrindo a porta do veículo e anunciando que aquelas pessoas eram responsáveis por um seqüestro.

Jandira e Leoclécio foram então levados a uma delegacia, onde foram maltratados, ameaçados e proibidos de verem seus advogados. Jandira foi agredida verbalmente e posta em uma cela com outro homem. Os três teriam então ficado no escuro por oito horas e uma substância que parecia spray de pimenta foi esguichada nas celas em que eles estavam. Às 22h30min eles foram finalmente apresentados ao policial comandante, responderam algumas perguntas e foram liberados.

Naquela mesma tarde, 23 de abril, Geni Conceição Laurindo foi abordada pela Polícia Civil que perguntou-lhe onde estavam seus dois filhos. Os policiais então, juntamente com seu superior, entraram na casa sem um mandado, apontaram uma arma para a cabeça de sua filha, Sueli Araújo Laurindo, e levaram com eles documentos da família. Esta revista ilegal foi filmada pelas equipes de TV. Nas entrevistas com os repórteres, os policiais disseram que todos na família eram seqüestradores. Apesar de tudo, ninguém foi preso ou indiciado pela polícia. Sueli, porém, em consequência da cobertura da mídia, acabou perdendo o emprego.

Jandira e Leoclécio Azevedo ainda estão sendo acusados de seqüestro, apesar de não terem sido apresentadas provas contra eles. Em razão de ter denunciado as violações de direitos humanos que sofreu, o casal vem recebendo diversas ameaças de morte e teve de ser incluído no programa de proteção de testemunhas PROVITA. Os policiais acusados de abuso e tortura contra o casal continuam em serviço e seu processo corre em segredo de Justiça. A Anistia Internacional foi recentemente informada de que os processos judiciais contra a polícia, que haviam estagnado nos tribunais, foram reabertos após o Centro de Direitos Humanos de Sapopemba requerer que o caso fosse transferido para a jurisdição federal, depois que isso passou a ser permitido pelas recentes reformas na legislação.

Batidas policiais de grande porte se tornaram uma parte tão importante da estratégia policial brasileira que tropas de elite da Polícia Militar do Rio teriam, segundo informações, montado uma base de treinos permanente para esse tipo de operações na favela Tavares Bastos, causando perturbações à vida da comunidade. Há informações de que a Força Nacional, grupo de elite do governo federal, também estaria treinando no local.

O impacto dessas operações policiais afeta toda a sociedade, não apenas as comunidades socialmente excluídas. Muitos passantes inocentes foram mortos em tiroteios durante operações policiais ou entre traficantes. No Rio, a proximidade de alguns edifícios de classe média com as favelas faz com que estes possam ser facilmente atingidos por balas perdidas, causando medo entre moradores de classe média. Tudo isso alimenta a idéia que vem sendo perigosamente aceita de que essas operações policiais ocorrem no contexto de uma “guerra”.

Punições indiscriminadas

Nas grandes batidas policiais realizadas nas favelas, a polícia raramente dispõe de mandados para revistar estabelecimentos comerciais, residências ou indivíduos. Os juízes brasileiros, seguindo uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), têm sustentado esta prática através de uma interpretação peculiar da legislação sobre o tráfico de drogas, que é definido como um “crime permanente”, o que significa que qualquer prisão pode ser interpretada como sendo “em flagrante”⁵¹. Em razão disso, tem-se intensificado a prática de revistas indiscriminadas e abusivas, que visam a todos os membros das comunidades excluídas, bem como as violações de direitos humanos, uma vez que tais operações não contam com uma adequada supervisão judicial.

Em algumas operações ostensivas são usados mandados de busca e apreensão coletivos. Contrariando a lei brasileira, estes não especificam endereços ou nomes particulares, mas abrangem comunidades inteiras⁵². A utilização desses mandados coletivos, expedidos por alguns juízes, revela o preconceito existente dentro do sistema de Justiça criminal, em que integrantes da polícia e do Judiciário efetivamente criminalizam comunidades inteiras com um único documento legal.

Em um relatório sobre o policiamento do Rio de Janeiro, a ONG Justiça Global descreve o uso de mandados coletivos da seguinte maneira:

⁵¹ Decisão do Supremo Tribunal de Justiça:

Não resta evidenciada a nulidade da busca e apreensão domiciliar, se os autos revelam razões suficientes para a suspeita da prática de crimes, ainda mais em se tratando de crime de tráfico de entorpecentes, cuja natureza é permanente, tornando desnecessária, inclusive, a expedição de mandado de busca e apreensão para a realização da diligência. (STJ – RHC 200401531231 – (16792 GO) – 5ª T. – Rel. Min. Gilson Dipp – DJU 20.06.2005 – pág. 00295)

⁵² Segundo os artigos 240 - 250 do Código de Processo Penal, um mandado de busca implica que este seja “domiciliar ou pessoal”, devendo indicar “o mais precisamente possível, a casa em que será realizada a diligência e o nome do respectivo proprietário ou morador; ou, no caso de busca pessoal, o nome da pessoa que terá de sofrê-la ou os sinais que a identifiquem”, além de “mencionar o motivo e os fins da diligência”.

“...o preceito estabelecido pela lei – qual seja, a especificidade e determinação do mandado – é desfigurado por meio de referências genéricas e, geralmente, impetrado contra *toda uma comunidade* - resultando no fato de que, dessa forma, qualquer morador, bem como qualquer residência, estão contemplados nos limites “genéricos” ou “itinerantes” desses mandados. Os mandados genéricos só são solicitados e expedidos em decorrência do etiquetamento penal, da construção do outro, averbada na criminalização da pobreza. Caso contrário, como deixar de imaginar tais mandados sendo aplicados em luxuosos condomínios, em especial os da Barra da Tijuca, local onde prolifera um interessante – embora não novo – fenômeno: justamente o tráfico de drogas pesadas por integrantes dos círculos médios e altos da sociedade?”⁵³

Ultimamente, segundo informações, a polícia não estaria nem mesmo usando os mandados coletivos, em vez disso, mostrando de longe para os moradores pedaços de papel não identificados ou, ainda, sem mostrar nada.

Poucas horas depois de uma visita da Anistia Internacional, a polícia invadiu a comunidade de Parque Mundo Novo, na zona norte de São Paulo. Às 2h do dia 27 de julho de 2004, cerca de 20 policiais militares uniformizados da 5ª Companhia do 5º Batalhão invadiram um conjunto habitacional, entrando à força e, segundo informações, saqueando nove apartamentos.

A polícia deteve uma adolescente de 15 anos que teria sido forçada a tirar a roupa e obrigada a acocorar-se nua por 25 vezes. Uma policial teria ainda quebrado um cabo de vassoura na sua cabeça. A garota foi levada pela polícia e mais tarde liberada por pressão de grupos locais de direitos humanos.

A polícia alegou ter um mandado de busca, mas os moradores dizem que este não lhes foi apresentado. Eles também informaram que os policiais militares removeram ou cobriram seus crachás de identificação e que as viaturas policiais ficaram estacionadas distante do local, impossibilitando a identificação das placas. A Anistia Internacional solicitou informações sobre o incidente e uma cópia do mandado ao comando da Polícia Militar de São Paulo, mas não recebeu qualquer resposta.

Em uma favela, os moradores contaram à Anistia Internacional que sempre guardam em local de fácil acesso todas as notas fiscais das mercadorias que têm em casa, pois,

⁵³ Justiça Global, Op cit, 2004, pág. 34.

assim, quando ocorrem as batidas policiais, podem provar que as mercadorias são suas.

Relatos de residentes do Jardim Pantanal, em São Paulo, fornecidos ao Centro Santo Dias de Direitos Humanos, uma ONG que trabalha sobre a questão da violência policial, refletem a forma ilegal e abusiva com que a polícia confronta os moradores:

“Varias vezes já apanhei dos PM. Toda vez que eles me encontram na rua de noite e de dia eles me param e falam, seu fila da puta nós vamos te pegar qualquer hora, nós é fera... Varias vezes já invadiram minha casa tanto civil quanto a PM⁵⁴.”

“Eles invadem o meu quintal sem pedir, quando eu vejo já estão dentro de casa. Moro [na comunidade] a 8 anos. Sempre querem ver os documentos do carro. Entraram sem mandado para olhar minha casa um ano atrás. Todas as vezes que sobem no morro ficam olhando para dentro da sua casa⁵⁵.”

“Fui para feira quando cheguei estava aquele monte de viatura [na casa da Maria]. 4 policial e 1 mulher policial entraram no quintal sendo que os dois filhos da Maria estavam sozinhos enquanto ela foi à feira. Chegando em casa Maria perguntou para eles o que eles estavam fazendo dentro do seu quintal... eles já tinham entrado dentro de sua [casa] revirando tudo...Ela perguntou se eles podiam fazer isso, e eles disseram que era o serviço deles.”⁵⁶

“[Há] um mês, final de semana, estou voltando da balada [quando] 2 PM me encararam. Eu estava de moto com um amigo, que não quer se identificar. Mandaram nós pararmos. [Disseram], Mãos na cabeça seus canalhas, essa não é hora de estar na rua. Pediram documentos, viram que está tudo certo e eles mandaram que nós fossemos embora sem olhar para trás, e se pegasse nós de novo de madrugada dando corre de moto iriam forjar qualquer flagrante, pois nesse lugar só tem ladrão e traficante. No desespero não conseguimos anotar o nome da viatura⁵⁷.”

Este tipo de policiamento tem o efeito de fazer com que as comunidades se voltem contra a polícia:

⁵⁴ Relatos de um morador ao Centro Santo Dias de Direitos Humanos.

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Relato entregue por um residente ao Centro Santo Dias de Direitos Humanos.

“...moradores dessas áreas chegam a dizer que preferem os bandidos, pois estes ao menos controlam seus subordinados, não roubam dentro da comunidade e sabem distinguir quem está ou não envolvido com o crime. Já a polícia trata todas as pessoas pobres e negras como suspeitas ou, pior, como não-cidadãos, aos quais não se aplicam as leis do país – atitude muito diferente da que a mesma polícia exhibe nos bairros ricos da cidade...”⁵⁸”

Em outubro de 2004, uma antiga rixa entre gangues de traficantes rivais de duas comunidades vizinhas, Vigário Geral e Parada de Lucas, na zona norte do Rio de Janeiro, veio à tona novamente. No dia 2 de outubro, membros da facção do tráfico que controla a Parada de Lucas invadiram Vigário Geral. Apavorada, uma grande parte da comunidade abandonou suas casas. Os temores da comunidade eram acentuados pela lembrança de uma invasão anterior da mesma facção, em 2002. Naquela ocasião, oito traficantes da facção que controlava Vigário Geral foram assassinados. Os moradores não foram feridos durante a invasão, porém, foram ameaçados e tiveram suas residências saqueadas. Aqueles que permaneceram, não puderam sair de casa.

Nos dias seguintes, as autoridades estaduais informaram à mídia que eles haviam retomado a comunidade, que agora estava segura. Entretanto, de acordo com informações recebidas pela Anistia Internacional, membros da Polícia Militar do Rio de Janeiro teriam se limitado a breves incursões na favela para dar a impressão de que estavam agindo.

Muitos moradores que haviam deixado a comunidade somente conseguiram abrigo em uma creche na favela vizinha, Jardim América. Outros tentaram refugiar-se na casa de parentes. Nas escolas, o comparecimento foi baixo. Muitos chefes de família acabaram perdendo o emprego.

No dia 6 de outubro, a Anistia Internacional publicamente exortou as autoridades a intervirem para proteger a comunidade. O Batalhão de Operações Especiais (BOPE) voltou então a entrar em Vigário Geral, restituindo o local para a comunidade.

Hoje, Vigário Geral é patrulhada pela Polícia Militar e não há relatos de novos confrontos entre as facções. Entretanto, segundo reportagens de jornais, desde o

⁵⁸ Lemgruber, Musumeci, Cano, *Quem Vigia os Vigias?: Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*, 2003, Record, pág. 47.

⁵⁹ O Dia, “Fronteira imposta pelo crime”, 8 de maio de 2005.

incidente, os traficantes de Parada de Lucas estão proibindo seus moradores de entrarem na comunidade vizinha, onde está localizado o único posto de saúde da região⁵⁹.

Às 5h do dia 28 de agosto de 2005, membros da Polícia Militar de São Paulo invadiram o Jardim Elba, uma das favelas de Sapopemba, zona leste da capital. Segundo relatos, foram usados helicópteros, automóveis e cavalos. Em uma declaração pública, integrantes dos movimentos sociais de Sapopemba descreveram a cena:

*“Havia muitos automóveis e muitos policiais. Era como se houvesse uma guerra. A polícia invadindo nossa “favela” de cima pra baixo e de baixo pra cima. Alguns policiais subiam como se fossem um pelotão do Exército, enquanto outros desciam de cordas dos helicópteros, ocupando toda a favela. As ruas foram trancadas e os policiais a cavalo bloqueavam todos os acessos de pedestres”*⁶⁰.

Segundo reportagens publicadas pela imprensa, as autoridades mais tarde informaram aos líderes comunitários que a operação, batizada Saturação, visava a combater o tráfico de drogas na comunidade e a estreitar os laços entre moradores e a polícia. Um comunicado à imprensa divulgado no sítio da Secretaria Estadual de Segurança Pública afirmava que a polícia havia abordado e interrogado 4.797 pessoas, tendo ainda vistoriado 474 automóveis, 401 motocicletas e 210 estabelecimentos comerciais. O comunicado afirmava também que as autoridades estavam oferecendo tratamento dentário aos moradores como parte da operação.

Entretanto, a Anistia Internacional foi informada pelos movimentos sociais de Sapopemba de que, como parte da operação, ocorreram inúmeros atos discriminatórios e violações de direitos humanos como, por exemplo, entrar nas residências sem mandado, revistar mulheres de maneira abusiva e violenta e confiscar ou jogar fora as marmitas dos moradores.

A Anistia Internacional foi ainda informada de que uma menina de cinco anos teve a perna quebrada após ter sido violentamente pisada por um policial militar. Uma operação semelhante foi desencadeada na favela Tamarutaca, no município de Diadema. Ativistas de direitos humanos de Sapopemba expressaram à Anistia

⁶⁰ Declaração pública assinada por diversas organizações não-governamentais e grupos sociais que atuam em Sapopemba, em 14 de setembro de 2005.

Internacional sua preocupação com os métodos de segurança abusivos e discriminatórios que estão sendo impostos às comunidades socialmente excluídas, os quais não atendem às necessidades de seus residentes.

Uma pesquisa adicional da Anistia Internacional constatou que vários governos estaduais desencadearam operações semelhantes sob o codinome Saturação. Entre eles estão os estados do Maranhão, Paraná, Ceará e Rio Grande do Norte. Sobre estas operações policiais, o professor Luís Eduardo Soares, ex-secretário nacional de Segurança Pública e um dos principais autores do Plano Nacional de Segurança Pública do governo federal, recentemente afirmou o seguinte à Anistia Internacional:

“...as velhas práticas das incursões eventuais, que não produzem senão tragédias e muita notícia para a mídia, saciando a demanda por ordem autoritária que a disseminação do medo tende a provocar na opinião pública. Esse procedimento não é eficaz em nenhum sentido importante, além de ser contraproducente, gerar risco e aprofundar o abismo que separa a favela e a ‘cidade protegida’. Como tende a ser a experiência violenta e discriminatória que conhecemos, acompanhada de revistas brutais e etnicamente [discriminatórias], apenas reproduz a máquina das desigualdades sociais e traz ainda mais insegurança para os mais pobres⁶¹.”

A discriminação e a estigmatização que têm marcado o policiamento de comunidades socialmente excluídas, bem como a negligência do Estado em oferecer outras formas de proteção, têm deixado-as cada vez mais vulneráveis a níveis altíssimos de criminalidade, principalmente de crimes violentos. Isto, por sua vez, é exacerbado pela persistência de um grau elevado de violações dos direitos humanos cometidas pela polícia contra os residentes, especialmente as centenas, se não milhares, de assassinatos que acontecem todos os anos.

⁶¹ Trecho de uma mensagem eletrônica enviada pelo professor Luís Eduardo Soares à Anistia Internacional, em 22 de setembro de 2005.

5. “Quando trabalha mais, a polícia mata mais”

O uso excessivo da força pela polícia nas favelas raramente é denunciado às autoridades, mesmo quando as pessoas são mortas. Os moradores têm medo, enfrentam grandes dificuldades se tentam denunciar esses crimes e praticamente não têm qualquer esperança de que os perpetradores serão levados à Justiça.

Mesmo assim, tem havido um maior reconhecimento da escala do problema nos últimos quatro anos, após as visitas ao Brasil dos relatores especiais da ONU sobre tortura e execuções extrajudiciais, bem como devido à extensa documentação de casos realizada por organizações locais e internacionais. As visitas da ONU deram destaque ao fato de que as execuções extrajudiciais, o uso excessivo da força e a tortura parecem ter se tornado instrumentos policiais regulares entre algumas forças policiais no Brasil.

Os governos estaduais do Rio e de São Paulo publicam estatísticas de homicídios policiais sob o título de “resistência seguida de morte” ou “autos de resistência”. Nenhum destes termos existe legalmente no Brasil, mas isso permite que os policiais registrem incidentes fatais como sendo resultado de confronto, omitindo assim detalhes importantes. Rotular sistematicamente as vítimas de homicídios policiais como agressores faz com que poucos destes casos sejam investigados de modo efetivo e independente. Os governos estaduais têm usado estas estatísticas como indicador de eficiência policial, ignorando o fato de que muitos dos que foram mortos não tinham antecedentes criminais, estavam desarmados, eram negros ou pardos e foram alvejados pelas costas. A predominância de jovens negros, pobres e desarmados entre essas vítimas foi demonstrada em estudos da Ouvidoria da Polícia de São Paulo, bem como do Instituto de Estudos da Religião (ISER) do Rio de Janeiro⁶².

Em junho de 2003, a Anistia Internacional reuniu-se com o secretário de Segurança Pública de São Paulo, Saulo de Castro Abreu. Apesar de ter expressado preocupação com o número crescente de homicídios policiais, o secretário atribuiu esse aumento ao fato de haver mais policiais bem armados nas ruas e também a um maior número de operações policiais⁶³. Em novembro de 2003, a governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho, e o então secretário estadual de Segurança Pública, Anthony Garotinho, de modo semelhante, informaram à delegação da Anistia Internacional que o aumento no número de homicídios policiais era resultado de operações policiais mais numerosas e melhores⁶⁴. No dia 5 de abril de 2005, a Anistia Internacional foi informada por Marcelo Itagiba, secretário estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que “quando trabalha mais, a polícia mata mais”.

Tanto o secretário Itagiba quanto outros representantes de governos estaduais e federal salientaram que violações de direitos humanos não podem, de maneira alguma, serem vistas como política de governo. Parece, no entanto, haver o entendimento, especialmente nos governos estaduais, de que o uso de força letal é não só uma realidade aceitável do policiamento que hoje se faz no Brasil como também uma medida de eficiência policial. O secretário Marcelo Itagiba disse que os 1.195 homicídios policiais registrados desde 2003 não poderiam ser descritos como de civis

⁶² Cano, Ignacio, *Letalidade policial no Rio de Janeiro: a Atuação da Justiça Militar*, ISER, 1997; e Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, *Resistência seguida de morte: apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual*, 2002.

⁶³ Anistia Internacional, entrevista com Saulo de Castro Abreu, 24 de junho de 2003.

⁶⁴ Anistia Internacional, reunião com Rosinha Garotinho e Anthony Garotinho, 11 de novembro de 2003.

mortos pela polícia, mas deveriam, em vez disso, ser descritos como “confrontos da polícia com criminosos que, infelizmente, terminaram em *autos de resistência*”⁶⁵”.

Dois estudos sobre o uso letal da força e sobre “autos de resistência” mostram que muito mais pessoas são mortas do que feridas pela polícia. Um deles foi conduzido pela Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo e outro por Ignacio Cano, sobre o Rio de Janeiro. Este último afirma:

“...a razão entre mortos e feridos das vítimas das ações policiais mostra que há vários mortos para cada ferido provocado pela polícia. Esta razão, denominada índice de letalidade, evidencia que em muitos casos há uma intenção de matar e não de prender o oponente”⁶⁶.”

Ignacio Cano afirma também que o número de pessoas que a polícia mata é mais de 10 vezes superior ao número de policiais mortos⁶⁷. No Rio e em São Paulo⁶⁸, esta relação é hoje muito mais alta do que no período do estudo, evidenciando um padrão de uso de força excessiva.

Nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, a polícia começou a utilizar fuzis de assalto em operações de rotina nos centros urbanos. Isso potencializou de modo dramático o perigo para os moradores, principalmente em locais tão densamente habitados como as favelas. A maioria dos policiais recebe um treinamento extremamente limitado sobre o uso destas armas⁶⁹.

Polícia e armas

Até recentemente, todos os policiais recebiam revólveres calibre 38 e muitos ainda portavam pistolas 9mm. Em alguns estados, integrantes das polícias Civil e Militar podiam usar suas próprias armas quando em serviço. Um policial militar de São Paulo contou a um delegado da Anistia Internacional, em 2004, que ele preferia carregar sua própria arma, pois seu “poder de contenção” era maior. Até pouco tempo atrás, todas as forças policiais também utilizavam armas que haviam sido apreendidas ou confiscadas.

⁶⁵ Anistia Internacional, entrevista com Marcelo Itagiba, 6 de abril de 2005.

⁶⁶ Justiça Global, *Execuções Sumárias no Brasil: 1997 – 2003*, 2002, pág. 16.

⁶⁷ Idid pág. 16.

⁶⁸ De acordo com as estatísticas apresentadas pelas respectivas secretarias estaduais de segurança pública no ano de 2003, no Rio de Janeiro, 50 policiais e 1.195 civis foram mortos em situações descritas como de confronto; já em São Paulo, 33 policiais foram mortos em serviço, enquanto que 915 civis foram mortos pela polícia.

⁶⁹ Op cit, ISER, 2005, pág. 132.

Conforme as novas disposições do Estatuto do Desarmamento do governo federal, de 2003 (*Veja o capítulo 10, pág. XX*), todos os policiais serão equipados com armas curtas (*pistolas Taurus 40*) e longas (*carabinas Taurus 40*) padronizadas. Submetralhadoras serão utilizadas por equipes de operações especiais⁷⁰. Um funcionário da Secretaria Nacional de Segurança Pública disse à Anistia Internacional que isso favoreceria o treinamento, padronizaria os procedimentos e facilitaria as trocas entre os policiais nas situações de alto risco, permitindo, por exemplo, o compartilhamento de munições. O Estatuto também prevê a destruição de todas as armas confiscadas ou apreendidas pelo Exército, num prazo de 48 horas ou assim que elas não forem mais utilizadas como prova.

A Anistia Internacional recebeu diversos informes sobre armas de numeração raspada utilizadas pela polícia para serem plantadas em cenas de tiroteio. A precariedade do registro das armas de fogo da polícia atrapalha os trabalhos de investigação sobre tiroteios policiais. Em vários casos importantes de homicídios policiais, os oficiais foram absolvidos porque as investigações forenses não eram capazes de identificar que policial havia disparado qual arma.

O índice de homicídios policiais tem uma relação muito próxima com a linha adotada pelo governo estadual para a segurança pública. Entre 1995 e 1998, o governo de Marcelo Alencar, no Rio de Janeiro, introduziu incentivos financeiros para os policiais com as maiores quantidades de homicídios, o que ficou sendo conhecido como “lei do faroeste”. Houve um rápido aumento no número de mortes, tanto de civis quanto de policiais, em situações que se alegava serem de confronto com a polícia. O índice de homicídios categorizados como “autos de resistência” subiu de 155 em 1993 para 358 em 1995. Em seu estudo sobre o uso de força letal pela polícia do Rio, realizado em 1997, Ignacio Cano mostra que o aumento no número de homicídios foi particularmente acentuado nas favelas⁷¹.

Após a mudança no governo estadual, em 1999, os incentivos foram retirados e os homicídios policiais qualificados como “autos de resistência” caíram para 289 em 1999. Nos anos seguintes, porém, este número cresceu rapidamente, chegando a 1.195 em 2003⁷². A proposta de reforma da polícia e da introdução de um policiamento baseado nos direitos humanos foi abandonada pelo governo, cuja orientação pública

⁷⁰ Op cit. ISER, 2005, pág. 132.

⁷¹ Cano, Ignacio, “*O uso de força letal pela polícia do Rio de Janeiro*”, ISER, 1997, pág. 44.

⁷² Números divulgados pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Veja www.ssp.rj.gov.br.

se voltava, cada vez mais, à promoção de um policiamento severo, divulgado através do slogan “Pressão Máxima”.

Visando os menos privilegiados

Tiroteios policiais freqüentemente ocorrem em circunstâncias questionáveis. Há fartas evidências indicando que os homicídios categorizados como “autos de resistência” nem sempre ocorrem em situações de confronto; além de que, as vítimas quase sempre pertenciam a comunidades socialmente excluídas. (*Veja os mapas no apêndice II.*)

Estudos realizados pela Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo e pelo ISER, no Rio de Janeiro, mostram que a maioria das pessoas mortas pela polícia levaram tiros pelas costas, geralmente na cabeça⁷³. Muitas apresentavam sinais de ferimentos adicionais, tais como lesões causadas por espancamento, sendo que a maioria era de pessoas negras ou pardas. Na maior parte dos casos verificados, as vítimas não tinham antecedentes criminais. Em São Paulo, o estudo mostrou que quase todas as situações em que os disparos da polícia resultavam em morte eram registradas como crimes cometidos pelas vítimas – assalto, resistência à prisão, etc. Isso significa que não são nem registrados nem investigados como possíveis execuções extrajudiciais.

Acobertamentos

Familiares de vítimas, ativistas de direitos humanos, promotores, acadêmicos e políticos têm constantemente descrito um padrão de acobertamento e intimidação que se segue aos tiroteios policiais. São relatos sobre a adulteração da cena do crime pela polícia – geralmente plantando na vítima uma arma com a numeração raspada, movendo seus corpos fingindo tentar salvá-las, removendo cartuchos e outras evidências da cena do crime – e ameaças às testemunhas⁷⁴.

É extremamente difícil denunciar estes casos. Os familiares das vítimas raramente procuram a polícia para reportar os homicídios porque têm medo. Órgãos como ouvidorias de polícias, nos estados em que elas existem, corregedorias e Ministério Público são geralmente desconhecidos, desacreditados, distantes ou intimidadores. A Anistia Internacional ouviu diversos relatos sobre familiares que demoram a informar sobre as mortes enquanto tentam provar que a vítima era “inocente” ou “trabalhador”,

⁷³ Veja: Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo “*Relatório Anual de Prestação de Contas 2001*”, pág. 85
e Cano, Ignacio “*O uso de força letal pela polícia do Rio de Janeiro*”, ISER, 1997, págs. 68-69.

⁷⁴ Veja: Anistia Internacional, “Rio de Janeiro 2003: Candelária e Vigário Geral 10 anos depois”, (Índice AI: AMR 19/015/2003).

pois acreditam que cabe a eles provar a inocência de uma pessoa que foi executada extrajudicialmente.

Os poucos casos que chegam a ser denunciados raramente são investigados de acordo com as práticas e normas reconhecidas internacionalmente. Os departamentos de investigação forense estão ligados ou à Polícia Civil ou às secretarias estaduais de Segurança Pública, sendo que a independência de suas investigações é constantemente questionada. Em alguns casos de maior repercussão, as provas apresentadas por estes departamentos foram mais tarde contestadas com sucesso por investigadores independentes.

No dia 27 de setembro de 2004, integrantes da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), uma unidade de elite da Polícia Civil, foram chamados para participar de uma operação no Morro da Previdência, uma favela do Rio de Janeiro. Tiros foram disparados contra um de seus helicópteros. Os policiais do CORE que estavam no helicóptero direcionaram os policiais que estavam no solo para uma casa na favela. Um fotógrafo do jornal O Dia retratou os policiais apontando suas armas para a cabeça de um adolescente e outro jovem desarmados deitados no chão. As fotografias seguintes mostravam os policiais do CORE carregando os dois corpos para fora da favela⁷⁵. Mesmo diante de forte evidência em contrário, inclusive de análises forenses independentes, o promotor decidiu arquivar o caso contra os policiais sobre uma possível execução extrajudicial com base em que a polícia estaria agindo em legítima defesa. Esta decisão foi revertida pelo procurador-geral de Justiça, mas mais tarde mantida pelo Superior Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. O Ministério Público prometeu apelar contra esta decisão ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Impunidade

Policiais militares raramente são julgados em conexão com incidentes com vítimas fatais, principalmente quando envolvem moradores de favelas. Geralmente, os casos só vão a julgamento se familiares ou testemunhas exercerem pressão sobre as autoridades, sendo que, ao fazê-lo, estão colocando a si mesmos em risco. Há constantes relatos de testemunhas, parentes e ativistas de direitos humanos que são ameaçados por denunciarem um caso. Há tempos, a Anistia Internacional tem documentado casos de testemunhas sendo arbitrariamente detidas e torturadas para fazer com que retirassem seu depoimento. A organização documentou ainda

⁷⁵ Justiça Global (outubro de 2004) “Relatório Rio: Violência Policial e Insegurança Pública” Rio de Janeiro, pág. 59

assassinatos e tentativas de assassinato de testemunhas, tendo atuado em centenas de casos de ameaças e comportamento intimidador⁷⁶.

Em muitos, se não na maioria, dos casos os policiais envolvidos nesses incidentes não são afastados do serviço e geralmente continuam trabalhando no local em que as mortes ocorreram. A Anistia Internacional recebeu diversos informes sobre pessoas sendo ameaçadas pelos policiais investigados nesses incidentes ou então por seus colegas.

Cinco jovens, entre eles um garoto de 13 anos, foram, segundo informações, executados extrajudicialmente no dia 6 de janeiro de 2004, na favela do Caju, zona norte do Rio. Um sobrevivente e vários familiares informaram à polícia que os policiais chegaram correndo e atirando nos cinco rapazes, que estavam sentados em um bar. Eles ainda tentaram se identificar, mas de nada adiantou. No dia 7 de janeiro, seus corpos foram encontrados enterrados em uma fossa localizada atrás de um posto de gasolina próximo à comunidade. Uma investigação policial foi aberta sobre os assassinatos. Logo após informar o que tinha acontecido, a testemunha sobrevivente, também atingida por um tiro, deixou a comunidade, juntamente com sua família, dizendo ter medo da polícia⁷⁷.

Em abril de 2005, a Anistia Internacional encontrou-se com Elizabete Maria de Souza, mãe de três filhos e irmã do garoto de 13 anos assassinado. Ela disse que não conseguia dormir à noite, preocupada com sua segurança e de suas filhas, podendo repousar apenas de manhã, por um curto tempo, antes de ir ao trabalho. Ela contou aos delegados da Anistia Internacional que as viaturas da polícia passavam regularmente em frente a sua casa, diminuindo a velocidade quando se aproximavam. Ela disse também estar buscando um modo de tirar suas filhas da comunidade para garantir sua segurança.

Desde a morte de seu irmão, Elizabete participa da Rede contra a Violência, fazendo

⁷⁶ O sistema de proteção de testemunhas brasileiro, o Provita, é administrado por ONGs, com financiamento conjunto do governo federal e estadual, mas só existe hoje em alguns poucos estados. A Anistia Internacional continuamente recebe informações sobre a vulnerabilidade do sistema devido à irregularidade e insuficiência do seu financiamento. Além disso, o sistema existe para proteger as provas e, sendo assim, somente protege aquelas testemunhas que tenham provas para serem apresentadas em tribunal, excluindo os familiares das vítimas e outras pessoas que acompanham os processos.

⁷⁷ Justiça Global, “*Relatório Rio: Violência Policial e Insegurança Pública*”, 2004, pág. 34.

⁷⁸ ⁷⁸ Veja: Anistia Internacional, “Rio de Janeiro 2003: Candelária e Vigário Geral 10 anos depois”, (Índice AI: AMR 19/015/2003), agosto de 2003, pág. 24.

campanhas contra violações de direitos humanos pela polícia do Rio de Janeiro. A rede, formada por parentes de vítimas da violência policial, ativistas comunitários e outros defensores dos direitos humanos, iniciou uma firme campanha contra os níveis cada vez mais elevados de violações dos direitos humanos cometidas por policiais nas comunidades socialmente excluídas do Rio. Participam também da Rede contra a Violência os familiares dos quatro rapazes mortos na comunidade do Borel, em abril de 2004, por membros da Polícia Militar⁷⁸.

O alto nível de violações e a impunidade sistemática que as cerca estão tão entranhados no Brasil que, freqüentemente, muitos casos passam despercebidos ou são logo esquecidos. Somente quando acontecem violações de grandes proporções é que as autoridades e o público em geral são sacudidos pela realidade dos abusos praticados contra uma grande parte da população.

6. Corrupção, atividade criminosa e grupos de extermínio

A corrupção e a atividade criminosa dentro das forças policiais afetam os direitos humanos de todos os brasileiros, sobretudo dos segmentos mais carentes da sociedade. O fracasso das autoridades executivas e judiciais em investigar e punir agentes do Estado responsáveis por violações de direitos humanos, inclusive tortura e execuções extrajudiciais, permitiu que setores da polícia abusassem de seus poderes para outros fins, contando por vezes com o apoio de pessoas influentes da área política, judiciária e empresarial.

Corrupção

Continuamente, a Anistia Internacional recebe informes de moradores de favelas, entidades de direitos humanos, acadêmicos e até mesmo de autoridades descrevendo o envolvimento de policiais com práticas corruptas. Moradores de favelas reclamaram à Anistia Internacional que alguns policiais exigem propinas, extorquem dinheiro de membros da comunidade de forma rotineira e roubam pessoas e residências. Em julho de 2004, durante uma visita às comunidades do Morro do Papagaio e Santa Lúcia, em Belo Horizonte, a organização foi informada sobre um grupo de policiais liderados por um cabo que constantemente entravam nas residências sem os devidos mandados e roubavam pertences dos moradores. Foi, por exemplo, o que aconteceu a um morador que contou à Anistia Internacional como, no dia 6 de julho, às 3h, policiais militares do 22º Batalhão entraram sem mandado na sua residência. Ele disse que os policiais saquearam a casa e levaram também seus objetos pessoais, exigindo, depois disso, R\$ 500 para que fossem devolvidos.

Em diversas comunidades no Rio de Janeiro, a Anistia Internacional foi informada sobre policiais militares que regularmente se posicionam próximo às entradas das comunidades e exigem dinheiro de quem entra. Algumas vezes eles alegam que estão aplicando multas que devem ser pagas no local, em outras nem se dão ao trabalho de fingir que isso é outra coisa além de extorsão. Em São Paulo, a Anistia Internacional ouviu de funcionários de um Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) que são crescentes os relatos de casos em que policiais militares forçaram meninas e meninos a manterem com eles relações sexuais. Poucos destes casos são denunciados às autoridades, seja por medo ou vergonha.

Moradores de favelas, entidades de direitos humanos, especialistas acadêmicos e algumas autoridades relataram à Anistia Internacional existirem outros tipos de práticas corruptas realizadas por policiais. Entre elas, haveria casos de policiais que forjam acusações que são usadas para chantagear criminosos ou pessoas que possuem antecedentes criminais, forçando-os a cometerem crimes para eles. Outra prática relatada à Anistia Internacional pelas mesmas fontes, que também foi divulgada pela imprensa, refere-se a policiais receberem suborno para libertarem prisioneiros. Como um morador de uma comunidade descreveu:

“O problema da polícia dentro das comunidades é que eles hoje em dia entram, mas não entram para fazer seu dever, do compromisso deles, para com o cidadão. Eles entram assim, pra [forjar] trabalhadores, para prender traficantes, sim, mas para ver se arrumam um dinheiro em cima daquilo ali. E depois solta,

dali a meia hora. Vê qual a quantia que eles querem, libera e fingem que nem aconteceu nada⁷⁹.”

Sérgio Rezende de Souza, da comunidade do Jardim Pantanal, em São Paulo, iniciou um negócio de pesca após sair da prisão e era conhecido na comunidade pelos seus esforços para começar uma vida nova. De acordo com informações do Centro Santo Dias de Direitos Humanos, ele passou a receber pedidos de dinheiro de membros da Polícia Civil que ameaçaram prendê-lo sob falsas acusações se ele não lhes pagasse regularmente os valores exigidos. No final de 2003, Sérgio viu-se obrigado a vender os porcos que criava para poder pagar R\$ 4 mil aos policiais.

No dia 15 de outubro de 2004, Sérgio foi detido sob diversas acusações, entre elas tráfico de drogas e roubo de um caminhão de carga. Porém, segundo testemunhas, os policiais civis plantaram seus documentos no caminhão roubado e forçaram a vítima a identificar Sérgio como sendo responsável. No dia 16 de outubro, os moradores protestaram em frente à delegacia local da Polícia Civil, localizada próximo à base da Polícia Militar. De acordo com os residentes, eles foram pegos de surpresa pela Polícia Militar que teria descarregado extintores de incêndio contra eles, apontado armas e golpeado os moradores, ferindo diversas pessoas. Apesar de Sérgio ter sido libertado, as acusações contra ele continuam.

O Centro Santo Dias de Direitos Humanos tem informações sobre casos de diversas comunidades em que pessoas são detidas pela polícia sob falsas acusações. De acordo com essas informações, os policiais então exigiriam altas somas de dinheiro em troca de sua libertação. Aqueles que não podiam pagar tinham a alternativa de cometer crimes para a polícia.

Entre dezembro de 2004 e março de 2005, o Centro de Direitos Humanos de Sapopemba registrou três casos de pessoas aparentemente detidas sob falsas acusações. Os três foram acusados de tráfico de drogas e encontram-se atualmente detidos, enquanto que policiais sendo investigados por homicídio permanecem em liberdade, evidenciando o diferente tratamento dado pelo Judiciário a policiais suspeitos de violações dos direitos humanos.

⁷⁹ Lemgruber, Musumeci, Cano, *Quem Vigia os Vigias?: Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*, 2003, Record, pág. 46.

Ao estudar a incidência da tortura no Brasil, a Anistia Internacional recebia constantes queixas de indivíduos detidos pela Polícia Civil em delegacias, que tinham sido obrigados a pagar determinadas quantias em dinheiro para não serem torturados, geralmente com a intenção de obter confissões para diversos crimes⁸⁰. A polícia exigiria ainda dinheiro para entregar a comida deixada pelos parentes ou para pôr os detentos em uma ou outra cela. Muitos prisioneiros sentenciados teriam sido forçados a pagar para serem transferidos das delegacias, onde eram mantidos contrariando a Lei de Execuções Penais, para o sistema prisional.

A corrupção está entranhada nas forças policiais do Brasil. Em um estudo sobre criminalidade policial no estado da Bahia, a professora Ana Tereza Lemos-Nelson, da Universidade de Pernambuco, conclui:

“...a polícia institucionalizou um Direito ilegal e informal, aplicado com afincamento para proteger seus hábitos ilícitos. A continuidade deste processo depende da continuidade do isolamento da instituição em relação aos demais poderes da sociedade. Entretanto, este isolamento continuado tem efeitos altamente danosos sobre a moral dos policiais e sobre o respeito e a obediência que não mais poderão obter da sociedade⁸¹.”

A corrupção policial perverte o relacionamento entre os brasileiros e aqueles que deveriam proteger os seus direitos. Este aviltamento é mais grave nos setores mais carentes da sociedade, que regularmente enfrentam atos individuais de corrupção. Além disso, eles ainda sofrem com o grau elevado de criminalidade nas suas comunidades, devido, de um lado, à insuficiente proteção policial que recebem contra as gangues criminosas e as facções do tráfico e, de outro, à grande incidência de crimes cometidos pela própria polícia. Previsivelmente, eles não acreditam nas instituições do Estado que parecem ser, na melhor das hipóteses, impotentes ou desinteressadas, quando não cúmplices.

Nas reuniões que mantêm com a Anistia Internacional, os representantes do Estado brasileiro enfatizam repetidamente que, de maneira alguma, toleram a corrupção, especialmente na polícia. Quando questionados pelos delegados da Anistia Internacional sobre que medidas foram tomadas para suspender os policiais suspeitos de violações de direitos humanos, as estatísticas sobre suspensões e expulsões apresentadas em resposta, continham, em sua maioria, policiais suspeitos de atos de

⁸⁰ Veja: Anistia Internacional, “Brasil: eles nos tratam como animais – tortura e maus-tratos no Brasil”, (Índice AI: AMR 19/022/2001).

⁸¹ Ana Tereza Lemos-Nelson, *Police criminality, citizenship and the (un)rule-of-law*, 2003, pág. 10. (Tradução livre)

corrupção. Em São Paulo, por exemplo, o governo informou à organização que, em julho de 2003, havia instituído um sistema para facilitar o processo de expulsão de policiais suspeitos, ao mesmo tempo em que no Rio, em abril de 2005, se anunciava a operação denominada Navalha na Carne, para excluir os policiais corruptos. Policiais suspeitos de terem cometido delitos menores, como pequenos furtos e indisciplina, parecem ter muito mais probabilidade de serem investigados ou suspensos do que aqueles suspeitos de cometerem homicídios ou tortura. Estes últimos, inclusive, são freqüentemente considerados, tanto pelos colegas quanto por superiores, policiais eficientes e corajosos.

Os policiais envolvidos com corrupção em grande escala, principalmente os de hierarquia superior, gozam da proteção de políticos. Em mais de uma ocasião, a Anistia Internacional foi informada, inclusive por figuras políticas de destaque, de que os incidentes mais sérios de corrupção policial não foram investigados nem mereceram qualquer providência porque isso estaria contrariando os interesses de pessoas que detêm o poder, tanto no âmbito estadual quanto federal.

Apesar de tudo, têm havido esforços notáveis para combater a corrupção policial, freqüentemente liderados pelo Ministério Público. No caso da Cracolândia, a unidade responsável pelo crime organizado do Ministério Público descobriu que membros da Polícia Civil de São Paulo estavam torturando e extorquindo dinheiro de criminosos numa área do centro da cidade conhecida por ser um local de intenso consumo de drogas. Segundo informações, os policiais estariam forçando prostitutas e usuários de drogas a pagarem uma taxa semanal entre R\$ 200 e R\$ 300, sendo que o valor cobrado para liberar os que eram detidos variava de R\$ 1.000 a R\$ 5.000⁸².

Outras atividades criminosas

No Rio de Janeiro, a Anistia Internacional foi informada por residentes e entidades de direitos humanos que trabalham nas favelas, bem como, posteriormente, por peritos acadêmicos especializados em violência nas favelas, sobre o envolvimento da polícia com criminosos. De acordo com informações recebidas de diversas fontes, a polícia estaria envolvida com a "venda de cabeças": o seqüestro e a venda de traficantes de drogas de uma facção para outra. Em alguns lugares, esta prática teria sido ampliada, abrangendo também a venda de cidadãos comuns, sem conexão com as facções do tráfico.

⁸² Folha on-line, "Polícia torturava e extorquia traficantes na 'cracolândia', diz Geco", 3 de dezembro de 2001.

O envolvimento da polícia com as drogas, com o tráfico de armas e outras atividades criminosas raramente é denunciado pelos moradores às autoridades. Em algumas comunidades, sabia-se que um batalhão da Polícia Militar era afiliado a uma determinada facção do tráfico, enquanto que outro batalhão era associado a uma facção oposta. A Anistia Internacional foi ainda informada pela Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro que algumas comunidades se recusariam a aceitar o policiamento do seu batalhão local da Polícia Militar por este estar sendo pago por chefes locais do tráfico.

Grupos de extermínio

Grupos de policiais da ativa e da reserva envolvidos em assassinatos, os grupos de extermínio, ou esquadrões da morte, continuam a proliferar por todo o país. A então Secretaria Especial de Direitos Humanos do governo federal informou à Anistia Internacional, em julho de 2003, que havia identificado atividades de grupos de extermínio em 15 dos 27 estados brasileiros, resultado de uma investigação realizada antes da visita do relator especial da ONU sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais.

Os primeiros esquadrões da morte eram formados principalmente por policiais da reserva contratados por pequenos comerciantes para “eliminar” pessoas suspeitas de terem praticado algum crime. Assim, alguns comerciantes e integrantes da classe média pareciam tentar “controlar” ou “limpar” os setores indesejáveis da sociedade, visando ostensivamente os “suspeitos criminais”, mas, invariavelmente, também as pessoas marginalizadas econômica e socialmente. Ana Tereza Lemos-Nelson descreve nos seguintes termos o processo de “limpeza social” ocorrido nos anos 80:

“Em países que têm tradição de classificar o desemprego como uma contravenção, a incapacidade de uma pessoa provar que tem um emprego formal significa uma presunção, por parte da polícia, de que o indivíduo é suspeito de obter ganhos ilícitos, fazendo dele, ou dela, um alvo legítimo a ser eliminado. O modelo de práticas clandestinas dos órgãos de segurança, aliado aos padrões existentes de discriminação social e racial como critério de suspeição, funcionou como uma verdadeira licença para matar. Neste contexto, a “limpeza social” parecia ser uma nova forma de controle social, caracterizada pela eliminação física, seletiva e organizada, de membros dos setores socialmente, culturalmente e economicamente mais vulneráveis da cidadania⁸³.”

Grupos de extermínio no estado de São Paulo

⁸³ Op cit, Lemos-Nelson, Ana Tereza, 2003, pág. 5. (Tradução livre)

Na cidade de Ribeirão Preto, 107 jovens foram mortos entre 1995 e 1998. Quase todos tinham menos de 18 anos. A maioria havia sido libertada recentemente da FEBEM. Segundo suas famílias, a maior parte deles tinha sido ameaçada, espancada ou torturada pela polícia antes de serem mortos. Apesar dos claros indícios de atividade de grupos de extermínio, a maioria dos casos foi arquivada pelo sistema judicial⁸⁴. Agora, estes casos estão sendo investigados pelo Ministério Público.

Em 2000, a Ouvidoria da Polícia de São Paulo começou a receber informes que apresentavam um padrão semelhante de assassinatos de jovens e adolescentes provenientes de comunidades carentes da cidade de Guarulhos. Em julho de 2004, um dos promotores responsáveis pelas investigações contou à Anistia Internacional que os padrões dos assassinatos pareciam apontar para uma “limpeza social” praticada por diversos pequenos grupos de policiais, provavelmente trabalhando a serviço de comerciantes locais. Ele descreveu as dificuldades enfrentadas na investigação destes casos diante das constantes táticas de acobertamento, que incluem armas sendo “plantadas”, falsos registros de confrontos ou “resistência seguida de morte” e supostas tentativas de “salvamento” das vítimas, que acabavam sempre chegando mortas ao hospital. Um policial militar declarou em um noticiário local que havia matado mais de 100 pessoas na cidade. Ele descreveu a maneira com que as provas eram forjadas para fazer com que parecesse ter havido troca de tiros ou confronto. Ele disse: “Muitas vezes, um inocente vira bandido no meio do caminho [para o hospital]”⁸⁵.

O envolvimento dos grupos de extermínio com o crime organizado tem se expandido. Existem atualmente diversas investigações sobre o envolvimento da polícia com quadrilhas de traficantes de armas e drogas, bem como com redes de extorsão e lavagem de dinheiro.

No Espírito Santo, a Scuderie Detetive Le Cocq, oficialmente um fundo beneficente da polícia, era amplamente conhecida pelo seu envolvimento com o crime organizado, “limpeza social” e assassinatos de menores.

“No Espírito Santo, anos de policiamento corrupto e criminoso contribuíram para os níveis extremos de violência verificados no estado. O município de Serra, não muito distante da capital Vitória, viu sua população aumentar de 9 mil para 200 mil nos últimos 10 anos, desde a abertura de uma fábrica de aço na cidade. No ano passado,

⁸⁴ Justiça Global, “Execuções Sumárias no Brasil: 1997-2003”, 2003, pág. 126.

⁸⁵ Ibid pág. 127.

Serra registrou uma taxa de homicídios de 97,62 para 100 mil habitantes, o que faz com que seja considerada a cidade mais violenta do Brasil⁸⁶.”

7. Massacre na Baixada Fluminense

⁸⁶ Época, “Do velho oeste ao paraíso”, 4 de abril de 2005, págs. 74-81.

“Eles é que botavam a lei por aqui, mas sempre achamos que só matavam vagabundos. Meu irmão dizia que só morriam os que deviam, mas ele era um trabalhador e agora está morto”⁸⁷.”

“Poderia ser apenas mais uma chacina naquele cotidiano de miséria, caso não tivesse como resultado um número mais expressivo de mortos e o claro envolvimento de policiais na sua ‘autoria’⁸⁸.”

Na noite de 31 de março de 2005, 29 pessoas foram mortas a tiros, em 11 diferentes locais, por um grupo que se acredita ser formado por membros da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Entre 20h30min e 23h, o grupo, que ocupava três automóveis, dirigiu livremente pelas ruas de Queimados e Nova Iguaçu, municípios da Baixada Fluminense, uma área localizada na região metropolitana do Rio, caracterizada pela pobreza e densamente povoada, com cerca de 4 milhões de habitantes.

Testemunhas descreveram como os integrantes do grupo, alguns usando máscaras e capuzes, atiraram indiscriminadamente de seus carros contra pessoas nas ruas. Às vezes, eles desciam dos automóveis para executá-las de perto. As vítimas tinham entre 13 e 64 anos, entre elas, vários estudantes. A cobertura dos meios de comunicação concentrou-se no fato de quase todos terem emprego fixo e apenas dois terem antecedentes criminais por prática de pequenos delitos. Segundo o que foi noticiado pela imprensa, nove pessoas foram mortas em frente a um único bar em Nova Iguaçu. Fontes similares informaram que seis das vítimas foram executadas com um único tiro na cabeça, enquanto que 13 balas foram retiradas de dois dos corpos.

Reação oficial

Em meio à indignação manifestada imediatamente dentro e fora do país, as autoridades do Rio de Janeiro foram rápidas ao afirmar publicamente que acreditavam que os assassinatos tinham o envolvimento da Polícia Militar. O secretário estadual de Segurança Pública, Marcelo Itagiba, declarou à imprensa nacional acreditar que o ataque tinha sido realizado como retaliação às tentativas de acabar com a corrupção na região, que vinham sendo feitas no contexto da operação Navalha na Carne, organizada pelo governo estadual. Dois dias antes do massacre, um grupo de policiais havia sido preso após ter sido flagrado por uma câmara de vídeo deixando dois cadáveres nos fundos de um quartel da Polícia Militar, jogando para dentro a cabeça decapitada de uma das vítimas.

⁸⁷ Folha de S. Paulo, “Achava que só matavam vagabundo”, diz irmão”, 7 de abril de 2005

⁸⁸ Mello, Ricardo e Pereira, Tatiana Dahmer “A Baixada Fluminense, chacinas cotidianas e a morte da cidadania”, Associação Brasileira de ONGs, abril de 2005.

A Polícia Civil do estado do Rio e a Polícia Federal abriram investigações separadas e paralelas sobre a chacina. Os cartuchos recolhidos da cena do crime eram de um tipo usado exclusivamente nas armas oficiais das polícias. Uma testemunha alegou ter visto policiais retirando projéteis dos cadáveres, adulterando a cena do crime. Nos dias seguintes ao massacre, 10 policiais e um ex-policiaI foram presos e indiciados por homicídio. A investigação da Polícia Civil encontrou ligações dos suspeitos de terem cometido a chacina com ao menos outros 15 assassinatos ocorridos anteriormente. Eles estariam envolvidos também com uma quadrilha que praticava seqüestro e extorsão de caminhoneiros.

As investigações foram marcadas por ainda mais violência. No dia 5 de abril, José Martins Rodrigues, um pedreiro de 52 anos, foi morto a tiros quando passava por uma rua a 100 metros da delegacia de polícia que coordenava a investigação do massacre. A polícia interpretou o ataque como sendo uma provocação direta. A Anistia Internacional não tem conhecimento de que alguém tenha sido acusado por este crime.

Motivos

“Já encontrei os grupos em operação. Listas dos condenados a morrer eram expostas em padarias. Nas noites da Baixada, ser branco é o equivalente a ter um passaporte. Os negros sempre são suspeitos⁸⁹.”

“A chacina foi ação inicial, mas existe orquestração maior e gerenciamento único com o objetivo de atingir a política de segurança adotada para moralizar a Baixada... A Baixada tem uma característica medieval. O que quer a aristocracia local é colocar muros que protejam seus feudos e contar com a proteção exclusiva da polícia⁹⁰.”

Há diversas teorias sobre as razões do ataque. Inicialmente, as autoridades sugeriram que era uma reação às recentes tentativas de expurgar os policiais corruptos ou, ainda, o resultado de uma rixa entre grupos de policiais envolvidos com atividades ilegais de segurança privada. Mais tarde, foi sugerido que os assassinatos seriam uma tentativa de desviar o foco das investigações policiais dos líderes dos grupos de extermínio na região. Conforme os últimos relatos, os assassinatos seriam resultado de uma disputa por espaço político entre dois oficiais superiores da Polícia Militar com aspirações políticas, um deles agora está aposentado.

⁸⁹ D. Mauro Morelli, Bispo de Duque de Caxias, Isto É, ed. 1852, abril de 2005.

⁹⁰ Coronel da Polícia Militar Paulo César Lopes, O Dia, “Chacina: um ataque do poder paralelo”, 11 de abril de 2005.

Grupos de extermínio na Baixada Fluminense

Assassinatos cometidos por esquadrões da morte são uma rotina diária na Baixada Fluminense, sendo que a única diferença entre este massacre e outros assassinatos é o número elevado de vítimas. As atividades diárias dos grupos de extermínio, porém, passam praticamente despercebidas.

O poder destes grupos na Baixada Fluminense vem se consolidando através dos anos por meio de alianças com políticos locais que manipulam a questão da segurança em proveito próprio. Integrantes condenados de esquadrões da morte têm, inclusive, disputado eleições. Em 2004, o jornal O Dia informava que, segundo a polícia e promotores, dos 10 mil potenciais candidatos a vereador nas eleições locais de 2004, 160 tinham ligações com grupos de extermínio, enquanto que outros 50 tinham ligações diretas com o crime. Durante a campanha, um ex-policia militar, condenado por participação em atividades de esquadrões da morte, fazia propaganda com um cartaz que dizia: “Só tem um jeito: D’Souza neles⁹¹”.

8. Falhas da Justiça

⁹¹ O Dia, “Matadores de olho nas urnas”, 22 de abril de 2004.

De acordo com a legislação brasileira, presos condenados que não possuam antecedentes criminais podem apelar da sentença em liberdade, permitindo, assim, que uma pessoa condenada dispute uma eleição. Veja também a nota 97.

Inércia

Enquanto alguns promotores e juízes têm desempenhado um papel importante nas investigações, processos e julgamentos de policiais acusados de violações dos direitos humanos, muitos outros têm mostrado relutância em desafiar ou questionar a polícia e o aparato de segurança pública do Estado. Em muitos casos, o Judiciário apóia a perpetuação das violações de direitos humanos e a discriminação, expedindo mandados de busca coletivos, aceitando investigações irregulares ou malfeitas e permitindo que confissões extraídas mediante tortura sejam usadas como provas.

A relutância do Judiciário em desafiar o *status quo* consolida a exclusão de certos setores da sociedade da proteção do Estado.

Após a recente visita que fez ao Brasil, o relator especial da ONU sobre a independência do Judiciário, Leonardo Despouy, escreveu:

“A falta de acesso à Justiça é um problema maior para os grupos sociais discriminados e marginalizados. O relator especial ouviu diversos relatos sobre processos envolvendo pessoas provenientes destes grupos que diziam que a violação inicial dos seus direitos havia sido agravada pela sua vitimização dentro do sistema judicial, que reproduz na administração da Justiça a mesma discriminação e os mesmos preconceitos⁹².”

Segredo de Justiça

Cada vez mais, os processos por violações de direitos humanos tramitam em segredo de Justiça, principalmente quando envolvem membros do governo ou figuras políticas importantes. Esta prática parece desprezar as disposições legais de que o sigilo somente deveria existir quando não for prejudicial ao interesse público⁹³. O sigilo

⁹² Relatório do relator especial sobre a independência de juízes e advogados, Leonardo Despouy, Addendum, Missão ao Brasil. UN Doc. E/CN.4/2005/60/Add.3, 22 de fevereiro de 2005, parág. 24.

⁹³ **Constituição Federal Art. 93.:** IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

Código de Processo Penal DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

judicial impede que familiares e integrantes da comunidade de direitos humanos acompanhem esses casos.

Dos 12 casos de suspeitas de execuções extrajudiciais e tortura que estão sendo acompanhados pelo Centro de Direitos Humanos de Sapopemba, quatro estão sob sigredo de Justiça. Em todos eles, policiais figuram como réus.

A decisão de encerrar a investigação sobre o possível envolvimento do secretário de Segurança Pública de São Paulo e de dois juízes no caso “Castelinho” também foi tomada em sigilo, proibindo que entidades de direitos humanos examinassem o processo.

O caso se refere ao assassinato de 12 supostos integrantes de uma gangue criminosa, no dia 5 de março de 2002, por membros de unidades especiais da Polícia Militar de São Paulo, durante uma operação denominada “Castelinho”. Cerca de 100 policiais emboscaram um ônibus que levava os supostos criminosos que teriam sido mortos em um tiroteio. Nenhum dos policiais ficou ferido. Análises forenses conduzidas pelo Estado confirmaram a versão de que eles teriam sido mortos durante uma troca de tiros. Porém, uma investigação forense independente, pedida pela Comissão Municipal de Direitos Humanos, mostrou que a maioria dos 12 supostos membros da gangue foram mortos por projéteis disparados pela polícia de uma posição diretamente acima deles. Isso sugere que os homens foram executados dentro do ônibus pelos policiais. Em dezembro de 2003, 53 policiais foram acusados pelas mortes. O caso ainda não foi a julgamento.

A operação “Castelinho” recebeu ampla cobertura dos meios de comunicação, foi considerada como um sucesso na luta contra o crime, e foi usada na televisão durante a campanha eleitoral de 2002, como demonstração da linha dura adotada pelo governo estadual contra o crime. Segundo informações, a operação teria sido planejada pela unidade de elite da polícia, ligada diretamente ao gabinete do secretário de Segurança Pública de São Paulo, Saulo de Castro Abreu Filho. A unidade, chamada GRADI⁹⁴, foi criada em 2000 para investigar “crimes de ódio” e outros envolvendo discriminação. Após as mortes no incidente “Castelinho”, surgiram alegações de que o GRADI tinha torturado e depois libertado ilegalmente da prisão criminosos condenados para que eles se infiltrassem em gangues criminosas, usando-os, segundo

⁹⁴ Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância.

⁹⁵ Informações sobre este caso foram amplamente divulgadas na mídia nacional. Informações adicionais foram repassadas à Anistia Internacional pela Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo.

informações, no planejamento de operações que causaram 22 mortes em um período de oitos meses no ano de 2002. O GRADI foi amplamente denunciado por defensores de direitos humanos como possuindo as características operacionais de um grupo de extermínio⁹⁵.

Lentidão

As falhas existentes no sistema judicial se tornam ainda mais graves devido a sua extrema lentidão. Os processos levam anos para serem concluídos, principalmente se houver apelos aos tribunais superiores.

Muitos dos casos mais destacados de supostas execuções extrajudiciais acompanhados pela Anistia Internacional continuam a tramitar nos tribunais anos após terem sido cometidos, sendo que os acusados, geralmente, ficam em liberdade enquanto os casos se arrastam. Depois do massacre de 111 presos na penitenciária do Carandiru, em 1992, 105 policiais militares ainda estão sendo julgados, enquanto que o comandante, condenado, em 2002, a 632 anos de prisão por liderar a operação, cumpre atualmente seu mandato como deputado estadual enquanto aguarda o julgamento do recurso. O caso do massacre de Eldorado dos Carajás, em que 19 ativistas rurais foram mortos pela Polícia Militar em 1997, foi considerado insustentável devido a falhas da investigação policial e forense. Isso significa que 153 policiais militares aguardam um possível segundo julgamento, enquanto que os oficiais comandantes que tinham sido condenados estão em liberdade aguardando o julgamento de seus recursos⁹⁶.

Informações fornecidas à Anistia Internacional pelo Centro de Direitos Humanos de Sapopemba confirmam este padrão. O centro está acompanhando oito casos de suspeitas de execuções extrajudiciais cometidas entre 1999 e 2004. Cinco ainda estão na fase investigatória, um está com recurso no Ministério Público depois que uma decisão judicial recusou as acusações, um foi arquivado sem nenhuma acusação depois de uma investigação secreta, e outro está com recurso depois que o Tribunal de

⁹⁶ A lei, de número 5.941, que permite que réus primários com “bons antecedentes” apelem em liberdade, foi publicada em novembro de 1973. Conhecida como Lei Fleury, foi aprovada no Congresso após a prisão de Sérgio Paranhos Fleury, um policial da época da ditadura militar. Em seu relatório de 1972, “*Report on Allegations of Torture in Brazil*” (Relatório sobre a Existência de Tortura no Brasil), a Anistia Internacional atribuiu a Fleury a responsabilidade por 85 supostos casos de tortura. Ao mesmo tempo em que a lei é considerada por certos especialistas como uma proteção ao direito de presunção de inocência até que se prove o contrário, ela, sem dúvida, contribuiu para a elevada impunidade de que gozam agentes do Estado acusados de violações de direitos humanos, bem como de graves violações destes direitos, que permanecem em liberdade por anos, e até décadas, após terem acontecido os crimes pelos quais eles foram condenados.

Justiça decidiu pelo trancamento do processo. Em todos os casos, os policiais envolvidos continuam em serviço.

O Judiciário não está imune à corrupção que contagia o sistema de Justiça criminal do Brasil. Em outubro de 2003, juízes federais e membros da Polícia Federal de São Paulo foram presos como resultado de uma investigação sobre uma quadrilha que estaria vendendo sentenças judiciais favoráveis. Em troca de dinheiro, a Polícia Federal se encarregaria de falsificar as investigações, permitindo que os juízes proferissem sentenças mais brandas.

9. Lutando por direitos humanos

O Brasil ostenta um movimento de direitos humanos forte e dinâmico, atuante sobre as mais variadas questões que se apresentam nas diversas regiões do território. A comunidade de direitos humanos é ativa para documentar e denunciar casos de violações, bem como ao apresentar e acompanhar estes casos através dos sistemas legais e judiciais, tanto nacionais quanto internacionais. Constitui-se ainda em um importante negociador com o governo, contribuindo para a legislação sobre direitos humanos. Foi através de seu trabalho que os problemas de direitos humanos do Brasil passaram a ter o devido reconhecimento fora e dentro do país.

Defendendo os direitos humanos em comunidades socialmente excluídas

Existem atualmente vários grupos de direitos humanos em comunidades socialmente excluídas que dão voz à necessidade de construir com o Estado um diálogo baseado em direitos. Nas muitas visitas que fez ao Brasil, a Anistia Internacional se reuniu com entidades de direitos humanos, novas e antigas, em favelas e comunidades carentes, que estão tratando dos persistentes problemas de violência, criminalidade e abuso nas mãos de agentes do Estado.

Essas entidades atuam de diversas maneiras. Seus métodos incluem documentação e denúncia de violações, oferecimento de assistência jurídica e educação em direitos humanos, instituição de fóruns para facilitar um diálogo estratégico e efetivo com as autoridades e criação de projetos para promover a resolução de conflitos e oferecer opções alternativas ao crime para crianças e adolescentes.

O trabalho dessas entidades pode ter um impacto direto sobre a situação da comunidade. A conscientização da população sobre os seus direitos, as persistentes reclamações feitas às autoridades, a cobertura da mídia e o diálogo estratégico conseguiram, em alguns casos, diminuir as violações de direitos humanos cometidas pela polícia.

Em julho de 2004, a Anistia Internacional visitou a comunidade de Parque Mundo Novo, zona norte de São Paulo. Existem ali alguns apartamentos populares, construídos dentro do projeto habitacional Cingapura, de um governo municipal anterior. A qualidade das construções, porém, é muito baixa. Ao redor, amontoam-se barracos temporários extremamente miseráveis. O saneamento básico é praticamente inexistente, as ruas são precárias e a falta de opções de lazer é desesperadora.

Em 2004, moradores da comunidade, com apoio do Centro Santo Dias de Direitos Humanos e do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) organizaram uma série de eventos para denunciar as violações sistemáticas de seus direitos humanos por policiais. Diante de uma audiência que incluía o então secretário especial de Direitos Humanos do governo federal, Nilmário Miranda, integrantes da comunidade denunciaram execuções extrajudiciais, mortes causadas pelo uso de força excessiva, prisões arbitrárias, violência, tortura e, ainda, extensa corrupção.

No dia 21 de outubro de 2001, Rubens Rodrigues de Lima, um comerciante local e ativista de direitos humanos, abordou dois policiais militares que estavam humilhando seu filho durante uma operação policial na Chácara Fazendinha, um conjunto habitacional em Parque Mundo Novo. Um deles tirou sua arma, apontou para a cabeça de Rubens e depois deu um tiro na sua perna. Os policiais o jogaram no chão, deram chutes, ameaçaram plantar uma arma nele e prendê-lo. Ele foi para o hospital, mas depois foi levado por policiais civis para uma delegacia, onde ordenaram que desse à polícia nomes de traficantes de drogas do local. Ele foi liberado após a chegada de vários membros de sua família.

Rubens Rodrigues de Lima denunciou o caso à Corregedoria da Polícia. Após uma investigação, uma corte militar condenou um dos policiais por lesão corporal de natureza leve e suspendeu-o por 30 dias. A polícia, alegando agir com base em informações de que ele estaria envolvido com atividades criminosas, invadiu seu estabelecimento diversas vezes. Delegados da Anistia Internacional se encontraram com Rubens em julho de 2004 e abril de 2005. Foram informados de que ele ainda precisa de cuidados médicos com sua perna e que seus advogados acreditam que, mesmo com uma decisão judicial favorável, levará anos até que ele receba uma compensação do Estado.

Quando a Anistia Internacional retornou a Parque Mundo Novo, em abril de 2005, os delegados ouviram que os casos de abuso e violência policial diminuíram. Líderes comunitários disseram que depois que eles conseguiram gerar publicidade, a comunidade recebeu a visita de membros da Corregedoria que expressaram seu interesse em investigar imediatamente as violações relatadas. Quando este relatório foi redigido, a Anistia Internacional não tinha informações detalhadas sobre a situação das investigações. A organização observou que os líderes comunitários ainda desconfiavam da polícia, mas eles também reconheceram que havia alguns bons policiais e que uma força policial respeitosa poderia oferecer uma importante contribuição em benefício dos direitos humanos.

Apesar das conquistas dos defensores dos direitos humanos no enfrentamento da criminalidade e da violência, o espaço para aqueles que trabalham com os direitos humanos continua sendo restrito e perigoso. Sobretudo nas comunidades socialmente excluídas.

Defensores dos direitos humanos em perigo

Existem ainda muitas barreiras para a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil. Defender os direitos das comunidades socialmente excluídas é geralmente considerado como defesa de criminosos, pois a discriminação encontra-se difundida na mídia e na política. Essas atitudes são endossadas por aqueles que têm interesses ocultos na manutenção do *status quo* e também por muitos entre aqueles que já sofreram pessoalmente com o crime.

Os defensores dos direitos humanos estão na linha de frente da definição das mudanças necessárias para que se conquiste um sistema de segurança pública seguro e eficiente para todo o Brasil, tratando de questões como a reforma policial, a corrupção e a luta contra o crime organizado. Muitas vezes, eles arriscam suas vidas para poder fazer seu serviço. Enfrentam repetidas tentativas de intimidá-los e desacreditar seu trabalho. Autoridades governamentais, muitas vezes, deixam de defender as atividades destes defensores por causa de artigos na imprensa que atacam seu trabalho. Eles enfrentam ainda ameaças feitas por telefone, acusações criminais arbitrárias e processos por difamação.

Em um encontro do qual participavam com membros das comunidades de Santa Lúcia e Morro do Papagaio, em Belo Horizonte, em julho de 2004, os delegados da Anistia Internacional foram surpreendidos por policiais militares que entraram no local com armas na mão para supostamente “saber o que está acontecendo”. Os líderes comunitários e ativistas presentes imediatamente se aproximaram deles, acompanhando-os para fora. Ao levantar a questão com o secretário de Segurança Pública, a Anistia Internacional não recebeu qualquer explicação satisfatória para a intervenção.

Agressões e ameaças contra defensores dos direitos humanos são uma realidade diária. Um líder comunitário, Cícero Pinheiro Nascimento, da Cingapura São João, no Parque Mundo Novo, contou à Anistia Internacional que desde que resolveu tomar posição contra o policiamento violento e corrupto de sua comunidade, ele tem sido constantemente assediado pela polícia. Cícero disse que sua casa foi alvo de diversas batidas da polícia, geralmente tarde da noite. Seus filhos agora ficam assustados ao ver um policial. Ele contou também que a polícia costuma parar o seu carro, mesmo quando não é ele quem está dirigindo, e que tem recebido várias multas arbitrárias.

Além de tudo, ele disse que foi abordado por um policial que tirou sua fotografia e foi informado de que ela agora estava sendo distribuída nas delegacias de polícia da região. Cícero é o coordenador de um centro de direitos humanos recentemente inaugurado em Parque Mundo Novo.

Em Sapopemba, a advogada e ativista de direitos humanos da comunidade, Valdênia de Paulino, recebeu inúmeras ameaças de morte. Ela tem sido uma das forças principais do Centro de Direitos Humanos de Sapopemba, que documenta e denuncia casos de execuções extrajudiciais, uso excessivo de força, tortura e prisões arbitrárias, entre outros. Segundo informações, o trabalho realizado pelo centro resultou em uma significativa diminuição dos abusos policiais na região, apesar de o andamento dos processos contra policiais individuais ser extremamente lento. Em consequência de seu trabalho, Valdênia passou a receber ameaças de morte, algumas através de mensagens telefônicas, outras por meio de seus amigos e familiares. O governo federal deu-lhe proteção policial, mas esta se mostrou ineficaz e, em 2004, ela teve que deixar o país por um tempo. Ao retornar, apesar de ainda trabalhar no centro de direitos humanos, Valdênia foi forçada a mudar-se da comunidade onde cresceu.

Em agosto de 2004, o Brasil sediou a III Consulta Latino-Americana de Defensores de Direitos Humanos. Durante a conferência, o governo brasileiro lançou o seu Plano Nacional de Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos, baseado num diálogo entre membros da sociedade civil e autoridades federais e estaduais. O governo do Brasil é um dos primeiros na região a preparar um plano desse tipo, conforme as recomendações da Declaração da ONU sobre Defensores dos Direitos Humanos - Declaração das Nações Unidas sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos. Apesar de as entidades de direitos humanos questionarem o nível de apoio político e financeiro investido na proposta, este é um passo importante no sentido de reconhecer o trabalho dos defensores dos direitos humanos no Brasil e identificar os mecanismos para sua proteção.

A promoção da linguagem e dos conceitos dos direitos humanos entre as comunidades socialmente excluídas é fundamental para haver mudanças de longo prazo. Frequentemente, projetos de educação, saúde e habitação são insustentáveis por falta de apoio político continuado. As sociedades socialmente excluídas precisam que o Estado lhes garanta uma efetiva prestação de serviços, inclusive segurança pública, para proteger seus direitos humanos e oferecer um ambiente seguro que lhes permita participar do desenvolvimento do país.

10. Políticas governamentais e policiamento baseado nos direitos humanos

As autoridades federais e estaduais brasileiras estão longe de cumprir com suas responsabilidades de garantir a proteção e segurança de seus cidadãos. Desde os ataques terroristas de 11 de setembro, as discussões sobre segurança são freqüentemente identificadas com o enfraquecimento da proteção dos direitos humanos. Neste contexto, a comunidade de direitos humanos deve trabalhar sobre o princípio de que segurança e direitos humanos não se excluem mutuamente. Ao contrário, a segurança verdadeira depende do respeito aos direitos humanos. Segurança pública implica que as pessoas sejam protegidas de serem mortas e de sofrerem violência em todas as suas formas. Requer ainda acesso a água potável, alimentação saudável e educação para permitir que as crianças progredam na vida. Segurança não pode significar a proteção de algumas pessoas à custa de muitas outras.

Policiamento baseado nos direitos humanos

No Brasil, como em muitos países, a responsabilidade de garantir a proteção da “vida, da liberdade e da segurança pessoal” está em grande parte com a polícia.

De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), entre outras normas internacionais de direitos humanos⁹⁷, todos compartilham da responsabilidade de defender a Declaração em sua totalidade. Algumas de suas disposições, porém, têm particular relevância para o policiamento⁹⁸. Integrantes das polícias, na condição de

⁹⁷ Veja a nota 8.

⁹⁸ Estas incluem:

- Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. (Artigo 3)
- Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. (Artigo 5)
- Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei. (Artigo 7)
- Ninguém pode ser arbitrariamente preso, detido ou exilado. (Artigo 9)
- Toda a pessoa acusada de um ato delituoso presume-se inocente até que a sua culpabilidade fique legalmente provada no decurso de um processo público em que todas as garantias necessárias de defesa lhe sejam asseguradas. (Artigo 11.1)
- Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada. (Artigo 12)
- Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão. (Artigo 19)
- Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas. (Artigo 20)

funcionários do Estado – onde primariamente reside a responsabilidade pela proteção dos direitos humanos – têm, juntamente com todos os demais indivíduos e órgãos da sociedade, a obrigação de conhecer e aplicar as normas internacionais de direitos humanos. Além disso, o artigo 28 da DUDH reconhece que uma “ordem social” é condição necessária para a realização de todos os outros direitos⁹⁹. No contexto da garantia de uma “ordem social”, o emprego efetivo de um serviço policial de um modo que respeite os direitos humanos é um dos elementos-chave por meio dos quais um Estado soberano pode cumprir tanto suas obrigações internacionais quanto aquelas que tem com seus cidadãos¹⁰⁰. Este propósito abrangente está refletido nas funções policiais centrais reconhecidas e realizadas pelos serviços policiais de todo o mundo, entre as quais se destacam as seguintes:

- Manter a tranquilidade pública, bem como a lei e a ordem na sociedade;
- Proteger e respeitar os direitos fundamentais e a liberdade das pessoas;
- Prevenir e combater o crime;
- Detectar o crime;
- Prestar assistência e serviços à população.

Apesar da clareza destes princípios, eles são transgredidos pelas práticas diárias de muitas forças policiais no Brasil.

Muitos policiais brasileiros acreditam que os direitos humanos podem ser um empecilho a um policiamento “eficiente”. Segundo esta perspectiva, um policiamento fundamentado nos direitos humanos se preocuparia demais com os direitos dos criminosos e pouco com os das vítimas de crimes. A cultura policial predominante considera que a “imposição da lei” contra o crime pode prevalecer sobre os princípios de direitos humanos, o que faz com que a prática policial seja gravemente pervertida por condutas ilícitas e antiéticas.

O fracasso das autoridades brasileiras em administrar as práticas policiais por meio de códigos de conduta, de mecanismos eficazes de supervisão e, quando necessário, de processos criminais, resultou em uma grave deterioração nas relações destas forças com as comunidades onde atuam. Em consequência disso, a polícia se vê privada do apoio e do auxílio da comunidade, fundamentais na prevenção e no combate ao crime.

⁹⁹ DUDH, artigo 28: “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”.

¹⁰⁰ R. Crawshaw, B. Devlin, e T. Williamson, “*Human Rights and Policing: Standards for Good Behaviour and a Strategy for Change*”, Kluwer, 1998.

A atividade policial no Brasil não poderia ser descrita como profissional ou eficaz. É amplamente reconhecido que a polícia não pode ser eficaz a menos que tenha o consentimento das pessoas policiadas¹⁰¹. Isso se consegue quando a sociedade acredita que o policiamento é efetuado de modo imparcial e em nome de toda a comunidade, em vez de favorecer apenas determinados grupos. Um serviço policial será mais eficaz na medida em que mantiver a confiança, a lealdade e o respeito da população; quando for representativo da comunidade e quando suas práticas reconhecerem a dignidade humana e os direitos de todos os indivíduos ao mesmo tempo em que lhes oferece proteção efetiva contra as injustiças.

Como parte de um esforço contínuo para assistir os Estados-membros no desenvolvimento de práticas policiais condizentes com o arcabouço dos direitos humanos, a ONU desenvolveu uma série de princípios, códigos e diretrizes relativas à atividade policial. A resolução que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei afirma que “todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela¹⁰²”. Esta afirmação estabelece um preceito

¹⁰¹ Committee for the Administration of Justice, *Human Rights on Duty: Principles for better policing – international lessons for Northern Ireland*, 1997.

¹⁰² Veja Resolução 34/169 da Assembléia Geral da ONU, de 17 de dezembro de 1979, que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Podem ser consultados também os materiais de treinamento sobre direitos humanos para a polícia do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, que descrevem os princípios de um policiamento democrático da seguinte maneira:

Policiamento representativo implica que:

- Integrantes da polícia representem satisfatoriamente a comunidade que servem;
- Grupos minoritários e mulheres sejam adequadamente representados por meio de políticas de recrutamento não-discriminatórias para os serviços policiais;
- Os direitos humanos de todas as pessoas sejam protegidos, promovidos e respeitados.

Policiamento que responda às necessidades implica que:

- A polícia responda às necessidades e expectativas da população, sobretudo com relação à prevenção e detecção do crime, bem como à manutenção da ordem pública;
- Os objetivos da polícia sejam atingidos de modo lícito e humano;
- A polícia entenda as necessidades e expectativas da população que serve.

A prestação de contas pode se dar de três maneiras:

- Legalmente: a polícia é responsável perante a lei, como o são todos os indivíduos e instituições do Estado;
- Politicamente: a polícia presta contas à população através de instituições governamentais democráticas e políticas, bem como grupos de contato entre policiais e cidadãos;
- Economicamente: a polícia presta contas do uso que faz dos recursos alocados a ela.

fundamental sobre a natureza de um policiamento baseado nos direitos humanos, sobre a relação que a polícia deve ter com as comunidades que serve e sobre o sistema político no qual opera.

Os comentários que acompanham os oito artigos do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, bem como de outras normas internacionais, deveriam ser entendidos como fontes de interpretação destes princípios básicos e servir de orientação para os processos nacionais de reforma dos órgãos policiais que sejam, assim, representativos, responsivos e responsáveis.

a) Representativos

Para que um órgão policial seja representativo de uma comunidade como um todo, seus integrantes devem considerar alguns critérios-chave para representá-la, tais como raça ou grupo étnico, gênero, linguagem e religião. Comunidades minoritárias devem ser representadas adequadamente, sendo que os indivíduos pertencentes a estes grupos devem poder tentar seguir carreira nestes órgãos de modo justo e sem discriminação. Deveria, ao menos, ser estabelecida uma cultura policial interna que levasse em conta as necessidades e os interesses das comunidades.

b) Responsivos

Os sistemas democráticos permitem que os interesses da população se manifestem através de uma legislatura eleita e de outras instituições políticas que dirigem e orientam a polícia. Um serviço policial que se esforce para verdadeiramente responder às necessidades da comunidade como um todo requer, por sua vez, uma liderança e uma cultura interna comprometidas em fortalecer o consentimento e a cooperação da comunidade a que serve. É preciso haver boa vontade e conscientização sobre as preocupações e expectativas da comunidade com relação aos métodos e ao desempenho da polícia, especialmente no que diz respeito a novas dimensões do crime e da criminalidade¹⁰³.

c) Responsáveis (Accountable)

O princípio da responsabilidade pública, no sentido de prestar contas à comunidade como um todo, abrange tanto a responsabilidade legal quanto o conceito de “responsabilidade democrática”.

Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. Professional Training Series No. 5. “Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police”, 1997.

¹⁰³ Declaração de Caracas, 6º Congresso da ONU para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Caracas, 1980, e Plano de Ação de Milão, artigo 5 do 7º Congresso da ONU para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Milão, 1985.

Responsabilidade legal – requer uma estrutura policial transparente, condizente com as normas internacionais de direitos humanos, que estabeleça claramente quais ações ou omissões da polícia são consideradas abusos e que determine a responsabilidade individual dos policiais por estas ações ou omissões.

Para que a responsabilidade legal seja efetiva, é necessário haver uma estrutura de mecanismos de supervisão independentes e, ao mesmo tempo, interligados. Isto incluiria:

- Um Ministério Público que se ocupe ativamente de casos envolvendo a polícia. Os promotores brasileiros podem ter um papel importante na supervisão, investigação e condução de processos judiciais. Por enquanto, muitos promotores têm se mostrado relutantes em desempenhar este papel, o que pode ser ainda mais dificultado pelas tentativas feitas no Supremo Tribunal Federal de limitar os poderes dos promotores¹⁰⁴;
- Um Judiciário independente e proativo que atue contra os abusos policiais que vêm à tona no decorrer dos procedimentos criminais ou de outros processos legais, inclusive de inquéritos judiciais sobre mortes. O Judiciário brasileiro padece com um sistema extremamente desajeitado e com sua freqüente relutância em desafiar a polícia nas questões de direitos humanos;
- Um mecanismo de prestação de contas interno da polícia para lidar com as transgressões da conduta policial, impor medidas disciplinares ou propor a abertura de procedimentos criminais, incutindo, assim, no serviço policial uma cultura de profissionalismo, conduta ética e respeito pelos direitos humanos. O Brasil ainda carece de um sistema de investigação interna que possa ser considerado imparcial e eficaz.
- Um mecanismo externo de supervisão da polícia (ouvidoria ou órgão investigador de denúncias) dotado de poderes para investigar, de modo independente e efetivo, as queixas de abusos contra policiais e, quando necessário, recomendar instauração de processo e ação compensatória. Apesar de existir uma supervisão externa limitada, muito ainda precisa ser feito para que esta melhore.

¹⁰⁴ Depois que promotores investigaram denúncias de corrupção envolvendo um deputado federal, foi interposto um recurso no Supremo Tribunal Federal (STF), em agosto de 2004, que questionava o direito constitucional de os promotores iniciarem inquéritos. A Anistia Internacional escreveu ao presidente do STF para expressar sua preocupação de que a retirada destes poderes prejudicaria as investigações sobre violações de direitos humanos. Quando este relatório foi redigido, uma decisão do STF ainda estava sendo aguardada.

“Responsabilidade democrática” – Responsabilidade pública significa que a polícia, como qualquer serviço público, deve obrigatoriamente prestar contas a uma autoridade democrática. Porém, uma compreensão mais ampla do conceito de “responsabilidade democrática” vai além das noções tradicionais de que a polícia deve prestar contas à sociedade civil através de seus representantes eleitos. Abrange também aspectos de “resposta às necessidades”, que são intrínsecos ao policiamento comunitário, bem como, em alguns casos, a necessidade de participação direta de uma sociedade civil em Conselhos de Polícia. Estes Conselhos supervisionariam, por exemplo, a determinação dos objetivos estratégicos do serviço policial, as indicações para os postos de liderança das polícias, o monitoramento geral do desempenho da polícia e a sua respectiva avaliação com a participação de todas as camadas da população.

Política nacional de segurança pública

Há muito tempo, as políticas de segurança pública no Brasil são de competência exclusiva dos governos estaduais, uma vez que a maior parte do policiamento está sob seu controle. A falta de uma política nacional de segurança pública não apenas impede que haja coordenação entre as forças policiais e as autoridades federais e estaduais na sua luta contra o crime, como também aprofunda o abismo existente entre policiamento e direitos humanos, e ainda faz com que o governo federal acabe respondendo por violações cometidas pelas polícias estaduais.

Foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que o primeiro programa nacional de direitos humanos foi lançado, no dia 13 de maio de 1996. Essa foi a primeira tentativa consolidada pelo governo federal de adotar a linguagem dos direitos humanos. A falta de uma política inicial de segurança pública, porém, exacerbou a idéia de que direitos humanos e segurança pública se excluam mutuamente.

Foi somente em junho de 2000, uma semana depois do seqüestro de um ônibus no centro do Rio de Janeiro que culminou com a morte de uma refém e do seqüestrador, que o governo apressadamente lançou o seu Plano Nacional de Segurança Pública, a primeira tentativa jamais feita por um governo federal de tratar da questão da segurança pública. O plano, financiado por um fundo nacional de segurança pública, estabelecia 15 compromissos, formados por 124 ações cuja responsabilidade deveria ser dividida entre os âmbitos federal e estaduais. Os compromissos incluíam desde o combate ao narcotráfico e ao crime organizado até uma ampliação dos sistemas de inteligência da polícia e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. As questões de direitos humanos ficaram consignadas a compromissos específicos – como promessas de combate a chacinas e execuções sumárias – e à intensificação das ações do

programa nacional de direitos humanos. Havia muito pouco em termos de propostas estruturadas de reforma, sendo que se dispunha de apenas três anos para sua implementação. Devido a estas limitações, o efeito maior do plano foi a distribuição de fundos centralizados aos estados para a aquisição de armas e veículos, com alguns investimentos reduzidos tendo sido feitos em pequenos projetos individuais. No final do governo FHC, um milhão de reais haviam sido distribuídos, em grande parte para esses fins, o que representava apenas um terço do orçamento proposto originalmente¹⁰⁵.

Em 2002, último ano dessa administração, o país enfrentava greves nas polícias estaduais e federais, grandes rebeliões penitenciárias e um aumento contínuo da criminalidade urbana. Benedito Mariano, o primeiro ouvidor de polícia do Brasil, citado em um estudo que avaliava o governo de Fernando Henrique Cardoso, afirmou:

“Sem dúvida que a política de direitos humanos, com a criação de uma secretaria, foi importante... Mas é pouco para um governo que tinha segurança como uma de suas prioridades e que termina seu oitavo ano sem uma política defendida para a área”¹⁰⁶.”

O Sistema Único de Segurança Pública

Quando Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, em 2002, o Plano Nacional de Segurança Pública apresentado como parte de seu manifesto eleitoral se destacava como uma possível primeira estratégia séria para tratar da segurança pública no Brasil.

Para garantir em cada estado a implementação do pacote de reformas proposto, o governo criou um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Na medida em que os estados aderissem a este pacote de reformas e apresentassem seus próprios planos específicos, eles estariam habilitados a receber repasses do fundo nacional de segurança pública.

O SUSP propunha uma série de reformas dentro de dois grupos de programas:

1. Programas de reforma das instituições de segurança pública: reúnem os programas relacionados à modernização (ampliação da eficiência) e à moralização (redução da corrupção e aumento da confiança popular) das instituições de segurança pública;

¹⁰⁵ Godoy, Marcelo, “Direitos Humanos e Violência” in Lamounier, Bolívar & Figueiredo, Rubens, São Paulo, 2002. “A Era FHC: um balanço”. Cultura, pág. 440 e Ministério da Justiça “Segurança Pública deve ter R\$600 milhões para 2003”, Brasília 31 de outubro de 2002.

¹⁰⁶ Op cit. Godoy, Marcelo pág. 447.

2. Programas de redução da violência: agrupam os programas destinados a definir uma política contra as diversas formas de criminalidade e violência;

Para guiar essas reformas, o SUSP estabelece diversos princípios orientadores:

- Direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários;
- Ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança;
- Polícias são instituições destinadas a servir os cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações;
- Às polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as;
- Policiais são seres humanos, trabalhadores e cidadãos, titulares, portanto, dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes às suas funções;
- O sistema de Justiça criminal deve ser democrático e justo, isto é, orientado pela equidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do controle social ¹⁰⁷;

Praticamente pela primeira vez, um governo brasileiro fazia uma conexão entre respeito pelos direitos humanos, igual acesso à Justiça e combate aos crimes violentos. As medidas contidas no SUSP ofereciam a possibilidade de realização de uma proposta séria e inovadora para reforma do sistema de segurança pública do Brasil.

Entre as reformas propostas incluíam-se: mudanças na estrutura administrativa, profissional, educacional e de treinamento da polícia; melhorias na área de tecnologia e na capacidade de troca de informações entre as polícias de um mesmo estado e de estados diferentes; propostas de unificação do trabalho das forças policiais federais e estaduais para facilitar sua atuação e a comunicação entre elas; propostas de fortalecimento da supervisão interna e externa da polícia; programas de policiamento comunitário e gestão de crises e conflitos; propostas de combate à violência doméstica e de gênero; e projetos para a prevenção do crime como parte de ações sociais integradas, promovidas com a colaboração de outras áreas do governo e da sociedade civil.

Desarmamento

Um elemento central do SUSP era um conjunto de propostas para o desarmamento que, inicialmente, seria feito através do controle sobre a venda e o porte de armas no

¹⁰⁷ Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, “Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança”.

Brasil. Em dezembro de 2003, o governo aprovou a Lei nº 10.826, o Estatuto do Desarmamento, um passo importante para o controle do uso de armas no país. A lei regulamentava o registro de armas e basicamente limitava seu porte às Forças Armadas e aos integrantes de forças de segurança públicas e privadas. Para o restante da população, portar uma arma passou a ser uma infração penal. O Estatuto do Desarmamento criminalizou também o tráfico de armas. Limitou ainda o número e o tipo das armas que os membros das forças de segurança pública tinham permissão de usar no seu trabalho. Uma única arma poderia ser utilizada, que seria fornecida pelo Estado e poderia ser portada tanto durante o serviço quanto na folga. Porém, se os membros das forças de segurança quisessem possuir armas para uso próprio deveriam cumprir os mesmos requisitos que os demais integrantes da população.

O Estatuto tem alguns pontos fracos. Os membros da população em geral deverão comprovar não terem antecedentes criminais, estarem formalmente empregados e apresentarem “comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo”, enquanto que os membros das forças de segurança estão isentos destas regras. O Estatuto falha também ao estipular os regulamentos para garantir um treinamento, controle e supervisão eficazes do uso de armas de fogo pelas forças de segurança do Estado. Com relação aos seguranças privados, as próprias empresas teriam que garantir que cada empregado obedecesse às normas.

Em julho de 2004, o governo intensificou seus esforços ao lançar uma campanha nacional pelo desarmamento. Esta campanha, em que a população recebia uma quantia em dinheiro em troca de cada arma entregue, foi considerada um sucesso tanto pelo governo quanto pelas ONGs participantes. Duas semanas antes de seu encerramento, em junho de 2005, 356.139 armas haviam sido coletadas e destruídas em todo o país.

A Anistia Internacional foi recentemente informada pelo coordenador de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, Túlio Khan, que os números de homicídios no Estado diminuíram desde 1999. Isso seria consequência da adoção de medidas de segurança direcionadas, como programas para desarmar a população e controlar a venda de álcool em áreas de grande concentração de violência. Segundo as estatísticas oficiais, o número de homicídios dolosos caiu de 12.818 em 1999 para 8.934 em 2004¹⁰⁸. Informações contrárias foram passadas à Anistia

¹⁰⁸ Houve alguma controvérsia com relação à exatidão das estatísticas de homicídios no Estado de São Paulo. Em seu relatório *Violência por armas de fogo no Brasil* o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo contestou a qualidade das estatísticas produzidas pelas secretarias estaduais de Segurança Pública. As críticas foram reiteradas em uma reportagem publicada na Folha de S. Paulo, em 17 de janeiro de 2005, pelo NEV e por representantes do Instituto Brasileiro de Ciências

Internacional pelo ex-presidente da Comissão Estadual de Direitos Humanos e pelo ex-secretário municipal do Trabalho, atribuindo este declínio a investimentos sociais direcionados, feitos tanto pelo governo municipal quanto pelo federal. Pode-se notar, contudo, que neste mesmo período os homicídios policiais aumentaram em São Paulo, principalmente nas áreas de exclusão social.

No dia 2 de setembro de 2005, o governo divulgou estatísticas do Ministério da Saúde mostrando que, desde a introdução do Estatuto do Desarmamento, as taxas de homicídio no Brasil tiveram uma queda de 8,2 % em 2004. Tanto o governo federal quanto ONGs locais atribuíram este declínio ao sucesso do Estatuto. Esta foi a primeira queda registrada nacionalmente em 13 anos¹⁰⁹.

A questão do desarmamento não é somente nacional. O Brasil é o maior produtor e exportador regional de armas de pequeno porte. Ao mesmo tempo, conforme declarou recentemente o chefe da unidade de inteligência da polícia do Rio de Janeiro, 80% das armas encontradas nas favelas brasileiras vêm do Paraguai, onde o controle sobre a venda de armas é muito menor. Entre elas, estão armas fabricadas no Brasil que são exportadas para o Paraguai e que depois voltam ao Brasil contrabandeadas¹¹⁰.

A Anistia Internacional, a Oxfam e a IANSA estão engajadas em uma campanha mundial pela criação de um Tratado sobre o Comércio de Armas para impedir as transferências irresponsáveis de armamentos que possam ser usados para violações dos direitos humanos e da lei humanitária¹¹¹. Este tratado contribuiria para controlar o comércio e a transferência de armas utilizadas para fins ilícitos ou para violações de direitos humanos, ao mesmo tempo que aumentaria o controle sobre os estoques de armas mantidos pelas autoridades, assegurando que estas não acabassem nas mãos de criminosos.

Em novembro de 2003, durante um encontro com a secretária-geral da Anistia Internacional, o presidente Lula expressou interesse em apoiar a campanha pelo

Criminalísticas, (Ibicicrim). O artigo alegava que a polícia estaria regularmente registrando de modo incorreto as ocorrências criminais, o que tirava a credibilidade das estatísticas oficiais. Um representante da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo menosprezou esta discrepância em um encontro que manteve com a Anistia Internacional, dizendo que apesar de ter havido alguns erros, eles eram estatisticamente desprezíveis.

¹⁰⁹ Ministério da Saúde, UNESCO, Ministério da Justiça “*Vidas Pougadas: Impacto do Desarmamento no Brasil 2004*”, 2 de setembro de 2005.

¹¹⁰ EFE “Un 80 por ciento de armas en favelas brasileñas es de Paraguay”, 8 de junho de 2005.

¹¹¹ Veja: Controle de Armas, “*Vidas despedaçadas: um caso para um rígido controle internacional das armas*”, 2003, Anistia Internacional, Oxfam e Iansa.

controle de armas. Entretanto, desde então, o governo brasileiro não teve qualquer iniciativa de apoio ao tratado, apesar de representantes brasileiros terem participado de reuniões sobre este assunto, e a Anistia Internacional não recebeu nenhuma resposta aos pedidos que fez para que o governo brasileiro atuasse.

Conforme previsto no Estatuto do Desarmamento, o governo comprometeu-se a realizar um referendo sobre a proibição total do comércio de armas no Brasil. Quando este relatório foi redigido, a consulta estava marcada para outubro de 2005. Este referendo pode ser um marco na campanha contra a violência relacionada ao uso de armas na região e vem sendo impulsionado por campanhas notáveis conduzidas por organizações não-governamentais, sociedade civil e movimentos de base. A Anistia Internacional, como organização laureada com o Nobel da Paz e membro da coalizão pelo controle das armas, apoiou publicamente o voto pelo “sim”, a favor da total proibição da venda de armas para civis.

O SUSP como parâmetro para reformas

Passados três anos do governo Lula, algumas medidas foram tomadas para combater a violência. Porém, o governo federal não destinou ao SUSP o apoio e os investimentos necessários, sendo que poucos governos estaduais demonstraram estarem dispostos ou serem efetivos na sua implementação.

O governo não foi capaz de enfrentar as barreiras fundamentais que impedem uma reforma profunda na segurança pública. Entre as medidas necessárias, incluem-se as seguintes: a reapreciação do artigo 144 da Constituição, que estabelece as responsabilidades pela segurança pública, de modo a permitir a reforma do sistema de segurança pública; uma ampliação dos poderes institucionais da Secretaria Nacional de Segurança Pública do governo federal, para que ela tenha o peso político necessário para conduzir o processo de reforma; e o investimento de recursos financeiros e políticos no processo de reforma para garantir sua execução. Em abril de 2005, o governo reduziu o orçamento do Fundo Nacional de Segurança Pública de R\$ 412 milhões para R\$ 170 milhões, como parte de sua política de rigoroso controle fiscal.

Áreas específicas de maior preocupação

Supervisão: É evidente a ausência de supervisão independente das forças policiais em todos os níveis. Atualmente, não existe ouvidoria para a Polícia Federal e apenas nove estados possuem alguma forma de ouvidoria das polícias. Mesmo onde existem, nenhuma delas cumpre totalmente os padrões de independência, faltando-lhes tanto poderes para assumir os casos quanto segurança orçamentária. A população das comunidades socialmente excluídas geralmente não tem conhecimento destes órgãos,

são intimidadas pela sua localização – no centro das cidades, freqüentemente localizados nos mesmos prédios onde funcionam as secretarias de Segurança Pública – ou, ainda, simplesmente não acredita neles. Além disso, aquelas ouvidorias que tentaram ampliar a abrangência de seu trabalho teriam sido submetidas a restrições internas, sendo que, em alguns estados, houve tentativas de influenciar o processo de seleção de ouvidores¹¹².

Policimento confrontante: Ao mesmo tempo em que o SUSP expressa claramente a necessidade de acabar com o policiamento violento e repressivo, as ações dos governos estaduais e do federal não endossam este processo. Uma das principais ações do governo na área da segurança pública foi a criação da Força Nacional de Segurança Pública, formada por integrantes da elite das forças policiais militares dos estados, para apoiar as polícias estaduais na luta contra as facções do tráfico e as gangues criminosas. A maneira com que esta força foi estabelecida, porém, reforça a idéia de policiar as áreas de exclusão social com base no confronto e na invasão. Além disso, o governo criou uma unidade militar composta por 7 mil soldados¹¹³ para “garantir a lei e a ordem nas ruas”. Segundo o Exército, além de intervir em situações de ameaça à segurança nacional, as tarefas da unidade incluem: retomar as favelas do narcotráfico, conter rebeliões penitenciárias, expulsar invasores de terras e conter manifestações públicas ou distúrbios civis. A Anistia Internacional tem constantemente criticado o uso das Forças Armadas na área de segurança pública, pois elas não têm formação adequada para isso, o que contribui para aumentar os níveis de violações de direitos humanos¹¹⁴.

¹¹² Segundo informações, a União Européia estaria há algum tempo trabalhando num projeto de milhões de euros para a formação de ouvidores de polícia. Ao mesmo tempo em que este apoio institucional é certamente bem-vindo, existe o receio de que este curso não surta muito efeito se os problemas intrínsecos ao sistema de ouvidorias não forem tratados anteriormente e também no decorrer deste treinamento.

¹¹³ 11ª Brigada de Infantaria Leve - Garantia da Lei e da Ordem (BIL-GLO), criada pelo presidente Lula por meio do Decreto nº 5.261.

¹¹⁴ Em uma entrevista ao jornal O Globo, de 3 de abril de 2005 (“Força contra a desordem”), o general-de-brigada Antonio Luiz da Costa Burgos afirmou que, em preparação às atividades da 11ª Brigada, ele havia estudado os manuais de treinamento de várias forças policiais, principalmente de Turquia, Nigéria, Coréia, Alemanha e Israel. Ele acrescentou ainda que foram mantidas conversas também com os comandantes da Polícia Militar que lideraram as operações efetuadas no Carandiru e em Eldorado dos Carajás, dois dos mais conhecidos massacres brasileiros. A Anistia Internacional foi informada de que diversos juristas, ativistas de direitos humanos e até integrantes da Comissão de Direitos Humanos da Câmara questionaram a criação desta força.

Segurança comunitária: A Anistia Internacional preocupa-se com a aparente falta de apoio a projetos de segurança comunitários ou alternativos de parte das autoridades federais e de muitas estaduais. Apesar das realizações alcançadas, muitos destes projetos não puderam ser mantidos, pois a falta de apoio político frustrou a sua essência e mudanças no governo levaram ao seu desmantelamento.

A importância do Plano Nacional de Segurança Pública e do SUSP está no fato de eles representarem a primeira tentativa séria de propor análises e estratégias de longo prazo para uma reforma na segurança pública. Eles são, portanto, um parâmetro, tanto para este quanto para futuros governos que estejam dispostos e preparados para enfrentar os níveis extremos de violência que hoje atormentam a vida de tantos brasileiros.

Proporcionar segurança comunitária

Ao mesmo tempo em que a Anistia Internacional se preocupa com a falta de apoio institucional a projetos de segurança alternativos e comunitários, existem avanços importantes nesta área que demonstram a sua capacidade de oferecer soluções concretas. Há diversos projetos alternativos, em diferentes estados, cada um trabalhando de maneira diferente para lidar com os altos índices de criminalidade e com a violência existente nas favelas. Reconhecendo a desconfiança mútua entre as comunidades e as forças de segurança pública, eles buscam, de modos distintos, tratar do problema da segurança reforçando a proteção dos direitos, reunindo, para isso, diferentes partes interessadas e órgãos governamentais dispostos a trabalhar juntos para encontrar uma solução.

Durante seu trabalho de pesquisa, a Anistia Internacional foi informada a respeito da existência de vários projetos desse tipo, mas conseguiu visitar somente alguns deles. Existem projetos de policiamento comunitário, de policiamento baseado na solução de problemas e também abordagens multissetoriais da prevenção da violência. Entre eles estão o projeto de policiamento GEPAE, das comunidades de Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, no Rio de Janeiro; o projeto “Fica Vivo” de Minas Gerais e um projeto desativado de policiamento municipal em São Paulo. Apesar de nem todos estes projetos terem sido mantidos, seu sucesso inicial, seja pela redução no número de homicídios, seja pela aceitação que tiveram na comunidade, faz com que sejam alternativas a serem seriamente consideradas.

Em um artigo publicado no jornal O Globo, dois especialistas em questões de segurança pública, Julita Lemgruber, ex-ouvidora da polícia do Rio de Janeiro, e Ignacio Cano, descreveram como o governo municipal de Diadema, na região do ABC paulista, conseguiu reduzir uma das mais altas taxas nacionais de homicídios em

47% num período de quatro anos. Trabalhando em proximidade com o Judiciário e o Ministério Público, bem como com a Guarda Municipal e com a Polícia Militar, eles identificaram bolsões de violência e agiram sobre eles, utilizando, por exemplo, políticas como o controle do horário de funcionamento dos bares. De modo semelhante, eles focaram-se sobre projetos de investimento social em educação, saúde, trabalho e esportes direcionados a grupos de jovens em situação vulnerável. Tudo isso indica que os planos voltados para a prevenção e redução da violência podem ser eficazes.

No Jardim Ângela, zona sul de São Paulo, o Fórum em Defesa da Vida iniciou um programa que envolve encontros regulares entre representantes da comunidade, movimentos sociais e membros da Igreja local, que trabalham em conjunto com as autoridades, inclusive num projeto de policiamento comunitário, para aumentar a segurança na comunidade. Desse modo, eles desenvolveram diversos projetos sociais que ajudaram a reduzir os níveis de violência. O Jardim Ângela, antes considerado um dos locais mais violentos de todo o Brasil, registrou um declínio de 73,3% na taxa de homicídios entre 1999 e 2004, segundo um estudo da Fundação SEADE.

11. Conclusão

Sucessivos governos traíram a população socialmente excluída do Brasil. Ao fracassar constantemente em tratar dos profundos problemas da área de segurança pública e proteger os direitos humanos fundamentais da população, eles condenaram milhões de pessoas a décadas de violência. Os policiais que violaram os direitos humanos geralmente cometeram seus crimes com impunidade. Eles conseguiram também prejudicar o trabalho daqueles policiais que procuraram obedecer a lei e proteger a segurança e os direitos humanos de todos os cidadãos.

A promessa de uma reforma da segurança pública baseada em princípios de direitos humanos feita pelo presidente Lula serviu para estabelecer um parâmetro para mudanças que sejam verdadeiras. Ao oferecer tanto uma análise detalhada do problema quanto os mecanismos para que o governo federal e os estaduais implementassem as reformas, o projeto propiciava também os instrumentos para corrigir os muitos anos de negligência. Conveniências políticas, porém, frustraram o processo de reforma. Apesar dos progressos alcançados pelo governo federal e pelos estaduais na questão do desarmamento, este sozinho não é suficiente para resolver os níveis epidêmicos de violência.

Por muito tempo, as comunidades socialmente excluídas do Brasil tiveram sua proteção mais básica negada pelo Estado, o que relegou-as a uma vida de privações socioeconômicas, agravada pela brutalidade do crime e do Estado. O governo brasileiro deveria desafiar as concepções equivocadas que o público tem a respeito do crime e enfrentar o fato de que um policiamento violento e corrupto não trouxe maior segurança, mas, pelo contrário, arruinou-a. Medidas repressivas foram justificadas em nome do combate ao crime, mas o que fizeram, em vez disso, foi contribuir para aumentar a exclusão, a alienação e a violência. Segurança duradoura não pode estar baseada em medidas que protejam algumas pessoas enquanto excluem e reprimem as outras.

Para reduzir a violência de modo verdadeiro e sustentável, o governo brasileiro precisa apresentar um plano multissetorial e de longo prazo, que trate do abandono social e econômico subjacente à violência e que garanta a proteção dos direitos humanos básicos. Uma reforma efetiva e duradoura na segurança pública deve ser parte deste processo, assegurando, assim, um policiamento baseado nos direitos humanos para toda a população.

12. Recomendações

Um Plano Nacional de Ação para prevenir e reduzir a violência criminal

As autoridades brasileiras, dos âmbitos federal e estadual, deveriam criar, implementar e monitorar um Plano Nacional de Ação para prevenir e reduzir a violência, focalizando sobre a prevenção dos homicídios¹¹⁵. Como foi demonstrado, os homicídios afetam predominantemente as comunidades carentes e, sendo assim, não são considerados prioritários pelos formuladores de políticas públicas. O plano deveria contar com a participação de todas as áreas do governo, incluindo, por exemplo, as autoridades federais, estaduais e municipais responsáveis pela saúde, educação, habitação, trabalho e aplicação da lei.

Este plano deveria ser dirigido às áreas que apresentam maior carência e menor proteção do Estado, devendo ser submetido a uma ampla consulta. A sociedade civil deve não apenas estar envolvida no desenvolvimento e na implementação deste plano, mas ser também co-responsável por ele. Deveria haver um cronograma e mecanismos de monitoramento bastante claros. O plano deveria ainda abranger:

1. Introdução de um policiamento baseado nos direitos humanos

O plano deveria incluir reformas na segurança pública que estabelecessem um policiamento baseado em direitos humanos, fundamentado nas normas internacionais de direitos humanos, voltado a todos os setores da sociedade, e levar em conta aquelas reformas já estipuladas no Plano Nacional de Segurança Pública do governo federal. Para isso, as autoridades municipais, estaduais e federais deveriam:

- Proteger os direitos humanos dos policiais, permitindo que realizem seu trabalho de modo seguro e eficaz. Isso incluiria, entre outras coisas: o direito a uma jornada de trabalho razoável, períodos de descanso e férias pagas; regulamentos obrigatórios de saúde e segurança; direito a uma remuneração suficiente para manter um padrão de vida decente; liberdade de associação e direito a julgamentos justos.
- Criar um Código de Ética estatutário aplicável a todas as forças policiais e baseado nas normas de direitos humanos, particularmente no Código de

¹¹⁵ Estas ações deveriam estar de acordo com as recomendações da Organização Mundial da Saúde em seu relatório sobre violência e saúde. Organização Mundial da Saúde, *World Report on Violence and Health* 2002, Genebra. (Veja apêndice.)

Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e nos Princípios Básicos sobre o uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, ambos da ONU.

- Estabelecer códigos de conduta, em conformidade com o Código de Ética estatutário e assentados sobre as normas de direitos humanos, referentes às funções básicas da polícia, como prisão e detenção, ordem pública e investigação criminal.
- Melhorar a coleta de dados e fornecer análises dos padrões de violência; ajustar um policiamento eficiente e baseado em direitos humanos de acordo com estas análises.
- Identificar, avaliar e promover projetos de segurança comunitários que tiveram êxito, que combinem projetos de policiamento comunitário com colaboração e participação dos demais órgãos do Estado. Garantir a sua continuidade e replicá-los em outras partes do país, usando-os como modelo para o treinamento de outros policiais.
- Criar conselhos comunitários, inicialmente concentrados em locais de exclusão social, com representantes das polícias estaduais, Ministério Público e defensorias públicas. Estes conselhos deveriam oferecer um espaço seguro para a troca de opiniões, informações e idéias que subsidiassem a estratégia policial e a tomada de decisões, funcionando também como um espaço de expressão das queixas e preocupações da comunidade.
- Condicionar a transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para os estados ao cumprimento de alguns critérios básicos referentes aos direitos humanos, tais como a diminuição dos homicídios policiais e da tortura.
- Supervisionar a implantação, no plano federal e estadual, de órgãos supervisores internos e externos totalmente independentes e com os poderes necessários para monitorar as atividades das polícias estaduais e federais.

2. Um programa concertado para reduzir e conter os homicídios policiais

O governo brasileiro deveria criar e implementar um programa conjunto para diminuir o número de homicídios policiais. As autoridades federais e estaduais deveriam:

- Promover, divulgar e incorporar na lei e na prática as normas da ONU para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, entre elas o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e os Princípios Básicos sobre o uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.
- Treinar a polícia sobre o uso legítimo da força e alternativas ao uso de armas de fogo, de acordo com os padrões internacionais como, por exemplo, o

Código de Conduta da ONU para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e os Princípios Básicos da ONU sobre o uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

- Estabelecer leis e regulamentos rígidos, conforme as normas internacionais de direitos humanos, para controlar o desenvolvimento e o emprego de armas não-letais ou “menos que letais”. A Anistia Internacional reconhece a importância que tem o desenvolvimento de alternativas de força não-letal ou “menos que letal” para diminuir o risco de morte ou ferimento inerente ao uso de armas de fogo, ou de outros equipamentos de impacto, por funcionários responsáveis pela aplicação da lei. É essencial, porém, que estas armas somente sejam utilizadas em situações apropriadas e que todos os agentes sejam devidamente treinados para fazer uso legítimo desses equipamentos.
- Criar um mecanismo de investigação externo para tratar especificamente de queixas envolvendo a polícia que possua os poderes, dependendo da natureza e da gravidade da queixa, para escolher entre supervisionar ou dirigir as investigações conduzidas pelos investigadores da polícia ou, ainda, realizar as investigações servindo-se de seus próprios investigadores.
- Acabar com o uso da classificação “resistência seguida de morte” para se referir a vítimas da ação policial, substituindo-a pelo registro dos casos de letalidade policial. Uma investigação independente deveria ser realizada sempre que se suspeite que uma morte possa ter sido causada pelas forças de segurança pública.
- Suspender os policiais que estiverem sendo investigados por terem feito uso ilegal de força excessiva.
- Assegurar total proteção a todas as testemunhas envolvidas em casos nos quais policiais estejam sendo investigados por terem ilegalmente usado de força excessiva.
- Reconhecer publicamente e recompensar os policiais, batalhões e delegacias de polícia que evitarem o uso da força sem comprometer a eficiência.

3. Controle de armas

O governo brasileiro conseguiu realizar avanços importantes ao pôr em funcionamento mecanismos de controle sobre o porte de armas e também propostas que visam a controlar o comércio de armas. A Anistia Internacional pede ao governo federal que:

- Participe do processo internacional para promover os princípios de um Tratado sobre o Comércio de Armas, baseado nas normas internacionais de direitos humanos e na lei humanitária internacional;

- Remova e destrua as armas excedentes e ilegais que podem contribuir para violações dos direitos humanos internacionais e da lei humanitária e renove seus esforços para coibir o comércio e a transferência ilegal de armas.

4. O papel de outros governos

Governos estrangeiros e organizações intergovernamentais deveriam:

- Apoiar e promover a criação e implementação de um Plano Nacional de Ação para reduzir e prevenir a violência criminal que seja condizente com as normas internacionais de direitos humanos e fundamentado em uma ampla consulta, tanto com o governo quanto com a sociedade civil.
- Assegurar que os projetos relacionados à segurança pública ou aos direitos humanos que apóiam correspondam aos objetivos deste Plano Nacional de Ação.
- Participar do processo de promoção dos princípios de um Tratado sobre o Comércio de Armas baseado nos padrões internacionais de direitos humanos e na lei humanitária internacional, de acordo com as recomendações da campanha Controle de Armas promovida pela Oxfam, IANSA e Anistia Internacional.

Apêndice 1

Relatório Mundial sobre Violência e Saúde Organização Mundial da Saúde

Resumo das recomendações

As seguintes recomendações objetivam suscitar ações em resposta à violência. Para que cumpram seus objetivos, todas as recomendações devem ser levadas em conta pelos setores e partes interessadas.

Obviamente, estas recomendações devem ser aplicadas de modo flexível e com uma adequada compreensão das condições e capacidades locais. Os países que passam por uma situação de violência coletiva ou cujos recursos humanos e financeiros são escassos terão dificuldades ou considerarão impossível aplicar por si mesmos algumas das recomendações nacionais e locais. Nestas circunstâncias, eles poderiam trabalhar com organizações internacionais ou não-governamentais que operam em seu território e que possam apoiar ou implementar algumas das recomendações.

Recomendação 1. Criar, implementar e monitorar um plano nacional de ação para prevenir a violência.

Recomendação 2. Melhorar a capacidade de coleta de dados sobre a violência.

Recomendação 3. Definir as prioridades e apoiar a investigação sobre as causas, as consequências, os custos e a prevenção da violência.

Recomendação 4. Promover respostas de prevenção primária.

Recomendação 5. Reforçar as respostas às vítimas de violência.

Recomendação 6. Integrar a prevenção da violência às políticas sociais e educativas, promovendo, assim, a igualdade social e de gênero.

Recomendação 7. Intensificar a colaboração e a troca de informações sobre prevenção da violência.

Recomendação 8. Promover e monitorar a adesão aos tratados internacionais, às leis e a outros mecanismos de proteção dos direitos humanos.

Recomendação 9. Buscar respostas práticas e que sejam de consenso internacional para lidar com o comércio mundial de drogas e de armas.