

ENTENDENDO A POLÍCIA

Um guia para ativistas de direitos humanos

Anneke Osse



Anistia Internacional Países Baixos

Keizersgracht 177
P. O. Box 1968
1000 BZ Amsterdam
Países Baixos
www.amnesty.nl
amnesty@amnesty.nl

Capa e layout de Onck Graphic Design www.onck.nl.
Todas as fotografias de quepes policiais são de *Internationale politiepettenverzameling* (coleção internacional de quepes policiais), publicado por IPA Groningen & Regiopolitie Groningen, Países Baixos, 2003. Gostaríamos de agradecer especialmente ao Sr. H. Buurma.

Publicado em 2006, originalmente em inglês.

Tradução para o português:

Galeno Faé de Almeida

Regina Vargas

Revisão:

Suzana Azeredo

Diagramação:

Niura Fernanda

Impressão:

Fundação Educando

Porto Alegre – Brasil

© 2007 Amnesty International Nederland

ISBN: 978-85-62101-01-4

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida, armazenada em sistema de recuperação ou transmitida, em qualquer formato ou por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia, gravação e/ou outros, sem a autorização prévia dos editores.



Prefácio

Os policiais podem violar os direitos humanos, mas, ao mesmo tempo, cumprem um papel fundamental na proteção desses direitos. O trabalho da polícia, portanto, está no cerne de uma ampla variedade de discursos de direitos humanos. A evolução na maneira com que as organizações de direitos humanos percebem e lidam com a polícia é um reflexo dos desdobramentos ocorridos no domínio mais amplo dos discursos de direitos humanos: o foco sobre casos específicos de preocupação, visando aos agentes do Estado, foi cedendo cada vez mais espaço à busca de parcerias com agentes estatais, com o objetivo de prevenir as violações de direitos humanos.

As estratégias de prevenção das violações de direitos humanos podem variar das mais confrontadoras às mais cooperativas. Enfocar a polícia como protetora dos direitos humanos criará oportunidades para uma maior cooperação na busca por áreas de interesse mútuo a partir de um entendimento comum de que os direitos humanos e a atividade da polícia são duas coisas paralelas. Os direitos humanos não impedem o trabalho da polícia; pelo contrário, abrem o terreno para a polícia operar e usar seus poderes de modo legítimo. Em vez de adversários, os policiais e os ativistas de direitos humanos deveriam ser parceiros que buscam alcançar objetivos semelhantes.

Este Guia fundamenta-se na pressuposição de que as organizações de direitos humanos cuja abordagem reconheça as preocupações e as realidades da polícia farão um trabalho mais eficaz do que aquelas que optarem por uma abordagem de distanciamento, formulando suas críticas a partir de um campo diferente daquele em que a polícia atua. Certamente, para que a primeira abordagem funcione, é preciso que a instituição policial seja receptiva às preocupações de direitos humanos e que esteja aberta a reformas quando essas forem necessárias.

A Anistia Internacional poderá desempenhar um importante papel no sentido de fazer avançar os discursos sobre segurança e de apoiar programas de reforma da polícia com base nos princípios de direitos humanos. Para que esse objetivo seja alcançado, precisamos ampliar o conhecimento sobre o setor de segurança e seu funcionamento. Este Guia espera poder contribuir com esse entendimento.

Eduard Nazarski
Diretor
Anistia Internacional Países Baixos



Agradecimentos

Este Guia não existiria sem a ajuda de muitas pessoas. Um grupo de contribuidores, formado por especialistas reconhecidos de várias regiões do mundo, empreendeu um tempo considerável elaborando as considerações e os comentários sobre cada capítulo. Gostaríamos de agradecer especialmente às seguintes pessoas:

Ralph Crawshaw	Pesquisador do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex, Reino Unido
Mr. G.P. Joshi	Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia
Rachel Neild	Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta, EUA
Gillian Nevins	Secretariado Internacional, Anistia Internacional, Reino Unido
Piet van Reenen	Consultor e professor da Universidade de Utrecht, Reino Unido
Lars van Troost	Diretor de Relações Externas, Anistia Internacional Seção Holandesa, Países Baixos

Além dessas, diversas pessoas tanto da Anistia Internacional quanto das áreas policial e acadêmica contribuíram com suas competências para este Guia. Seu valor para este trabalho foi inestimável. Gostaríamos de mencionar especialmente: Otto Adang, Tim Cahill, Francis Campbell, Claudio Cordone, Quirine Eijkman, Rob Geurtsen, Denise Graf, Karl-Heinz Grundböck, Kees Hindriks, Martha Huggins, Alenka Jerse, Gerbrig Klos, Blaz Kovac, Marco Leidekker, Philip Luther, Liz Mottershaw, Vivienne O'Connor, Tim Parritt, Collette Rausch, Mary Rayner, Ed Rees, Darius Rejali, Brian Ruane, Rob Ruts, Gita Sahgal, Cristina Sganga, Niels Uildriks, Koosje Verhaar, Jos Verpaalen, Doris Weidig, Lucia Withers, Walter Witzersdorfer, Brian Wood and Katarina Zidar. Finalmente, gostaríamos de agradecer em particular a Emma Gardner, que fez um trabalho incrível na edição deste Guia. Esta segunda edição revisada inclui alguns pequenos aprimoramentos e atualizações.

Desnecessário mencionar que um Guia como este nunca estará verdadeiramente completo. A compilação de instrumentos e documentos é um processo permanente. Há novos estudos e projetos sendo realizados continuamente em todo o mundo para melhorar o trabalho da polícia. Este Guia espera contribuir com essas iniciativas. Convidamos os leitores a nos contatarem para compartilhar suas experiências se souberem de novas iniciativas ainda não descritas, a fim de que possamos incorporá-las em uma próxima edição, em publicações independentes ou no sítio do Programa de Polícia e Direitos Humanos na internet. Nosso e-mail para contato é amnesty@amnesty.nl.

Anneke Osse
Amsterdã



Nota sobre a tradução

O campo dos direitos humanos, em todo o mundo, pode ser considerado relativamente novo. No âmbito da língua portuguesa, os conceitos e a terminologia referentes a esse domínio têm uma história ainda mais recente. Consequência do desenvolvimento e da consolidação de uma área, surge a necessidade de firmar sua linguagem. Muitas vezes, mais do que encontrar um termo para designar um conceito em outro idioma, trata-se de introduzir e elucidar o próprio conceito, cuja compreensão estará sempre associada ao termo escolhido. É o caso, por exemplo, do conceito de *accountability*. Em português, tal idéia pode ser encontrada traduzida como *responsabilidade*, *transparência* ou, ainda, *controle externo*. Optamos, contudo, por traduzi-la como *prestação de contas*, usando a mesma metáfora que, na língua inglesa, consolida essa idéia em um conceito tão novo quanto fundamental.

O termo *policing*, que cobre um conceito amplo em inglês, teve seu significado decupado. Conforme o contexto, em ordem restritiva de sentido, foi traduzido como *atividade*, *trabalho*, *prática* ou *ação policial* e, mais raramente, como *policimento*. Esse último termo foi utilizado apenas para referir à noção de patrulhamento – com exceção de quando forma termos compostos, cujo uso mostrou-se mais consolidado na língua, como no caso de *policimento comunitário* ou de *policimento orientado ao problema*, em que seu sentido remete a uma atividade policial mais ampla. Esses e outros termos essenciais deste livro são explicados em um glossário no apêndice E.

Neste Guia, nos baseamos, sobretudo, na terminologia utilizada nos tratados e nas normas internacionais de direitos humanos. Alguns desses instrumentos empregam termos diferentes nas versões redigidas no Brasil e em Portugal. Há casos, como os dos códigos e princípios, ou de instrumentos dos quais o Brasil não é signatário, em que contamos apenas com a versão de Portugal, cuja terminologia, então, foi utilizada neste Guia. Alguns dos trechos citados foram adequados à ortografia brasileira.

Com relação às obras aqui mencionadas e que não foram traduzidas para o português, a maioria dos títulos foi mantida em inglês; algumas, porém, sobretudo as produzidas pela Anistia Internacional, tiveram seu título traduzido para facilitar a compreensão do tópico. Instrumentos internacionais, trechos de livros e outros documentos que não possuem tradução oficial em português também receberam tradução nossa.

Esperamos que essas opções possam refletir as intenções da autora em um cenário de direitos humanos que, a cada dia, ganha forma se fortalece entre ativistas, policiais e na consciência de todos os falantes de português. Caminhamos juntos e acertamos o passo, ajustando o que for preciso.

Galeno Faé de Almeida
Tradutor



Índice

Prefácio	5
Agradecimentos	7
Nota sobre a tradução	9
Índice	11
Entendendo a polícia: uma introdução	17
Introdução	17
Objetivos deste Guia	18
Recursos utilizados	19
Como usar este Guia	20
Visão geral dos capítulos	20
Sumário	22
Conclusões	34
Parte I. Introdução	39
1. Os direitos humanos e a polícia	41
1.1. Introdução	41
1.2. <i>Policial ou responsável pela aplicação da lei?</i>	41
1.3. Polícia e direitos humanos	45
1.4. Polícia e defesa dos direitos humanos	48
1.5. Síntese	50
Parte II. Alcançar o objetivo de manter a lei e a ordem	51
Alcançar o objetivo de manter a lei e a ordem: Introdução	52
2. A responsabilidade do Estado pela lei e pela ordem	55
2.1. Introdução	55
2.2. Ordem	55
2.2.1. O direito à segurança e o dever de manter a ordem	55
2.2.2. Estado de direito: uma pré-condição para a ordem	58
2.3. Responsabilidade do Estado	59
2.4. Os sistemas de justiça e de segurança	62

2.4.1.	Introdução	62
2.4.2.	O sistema de segurança	62
2.4.2.a.	<i>Os militares</i>	63
2.4.2.b.	<i>Órgãos de segurança interna</i>	66
2.4.2.c.	<i>Provedores de segurança privada</i>	68
2.4.3.	O sistema de justiça criminal	70
2.5.	Ordem ou desordem?	71
2.6.	O estado de emergência	73
2.6.1.	Derrogação de direitos humanos em virtude de um estado de emergência	73
2.6.2.	Restringir ou derrogar?	75
2.6.3.	Direitos absolutos	75
2.6.4.	Terrorismo	76
2.7.	Síntese	78
3.	Funções da polícia	81
3.1.	Introdução	81
3.2.	Funções da polícia	81
3.2.1.	As três funções básicas da polícia	82
3.2.2.	Operacionalizando as funções policiais	83
3.2.3.	Funções adicionais	86
3.3.	Organização das funções da polícia	87
3.3.1.	Centralização e integração das funções policiais	87
3.3.2.	Recursos humanos	91
3.3.2.a.	<i>Números</i>	91
3.3.2.b.	<i>A representatividade do pessoal policial</i>	93
3.3.3.	Recursos financeiros	94
3.4.	Filosofias de atuação policial	97
3.4.1.	Policiamento em situações de crise	98
3.4.2.	Policiamento autoritário	98
3.4.3.	Policiamento comunitário	99
3.4.4.	Policiamento orientado ao problema	106
3.4.5.	Policiamento baseado em inteligência/informação	107
3.4.6.	Observações finais sobre as filosofias de policiamento	109
3.5.	Síntese	112
4.	Independência operacional	115
4.1.	Introdução	115
4.2.	A atividade policial é uma atividade política	115
4.2.1.	Perspectiva vertical: a polícia e o Estado	115
4.2.2.	Perspectiva horizontal: a polícia e a população	117
4.2.3.	Policiamento é equilíbrio	119
4.3.	Independência operacional	120
4.3.1.	Introdução	120
4.3.2.	Independência operacional e prestação de contas	120
4.3.3.	Discricionariedade	121
4.3.4.	Ameaças à independência operacional	122
4.4.	Síntese	123

Parte III. Poderes de polícia	125
Poderes de polícia: Introdução	126
5. Uso da força pela polícia	129
5.1 Introdução	129
5.2 Princípios fundamentais de direitos humanos relativos ao uso de força e de armas de fogo	130
5.3 O que as normas não dizem	134
5.4 Tipos de força	134
5.4.1. Introdução	134
5.4.2. Técnicas / equipamentos de contenção	136
5.4.3. Gases irritantes	136
5.4.4. Balas de borracha e de plástico	137
5.4.5. Armas de eletrochoque	137
5.4.6. Uso de cães	138
5.5. Como usar a força de forma legítima	138
5.5.1. Introdução	138
5.5.2. Considerações táticas ao utilizar a força na prática policial	139
5.5.3. Seleção, capacitação e qualificação dos policiais	141
5.5.4. Uso de armas de fogo	141
5.5.5. Armazenamento de armas	143
5.5.6. Procedimentos de submissão de relatórios	143
5.5.7. Investigações após um incidente	144
5.6. Policiamento de manifestações – a manutenção da ordem pública	144
5.6.1. Princípios fundamentais de direitos humanos relativos à manutenção da ordem pública	145
5.6.2. O que as normas não dizem	145
5.6.3. Como exercer a manutenção da ordem pública	146
5.7. Síntese	148
6. Prisão e detenção	151
6.1. Introdução	151
6.2. Princípios fundamentais de direitos humanos relativos à prisão e à detenção	152
6.2.1. Princípios fundamentais	155
6.2.2. Supervisão regional e internacional	155
6.2.3. Proibição da filtragem étnica ou racial	156
6.3. O que as normas não dizem	157
6.3.1. Com relação ao ato de prisão	157
6.3.2. Com relação à detenção	158
6.4. Detenção preventiva e administrativa	158
6.5. Prisão e detenção legítimas na prática	160
6.5.1. Introdução	160
6.5.2. Como efetuar uma prisão legal	161
6.5.3. Como efetuar uma detenção policial legal	164
6.6. Síntese	167
7. Investigação criminal	169
7.1. Introdução	169
7.2. Princípios fundamentais de direitos humanos	

	pertinentes a investigações criminais e à inquirição de suspeitos	170
7.3.	O que as normas não dizem	172
7.4.	Como conduzir uma investigação criminal	173
	7.4.1. Introdução	173
	7.4.2. O objetivo da investigação	173
	7.4.3. Início de uma investigação	174
	7.4.4. Métodos de investigação	176
	7.4.4.a. Coletando informações	176
	7.4.4.b. O uso de técnicas de investigação forense	177
	7.4.4.c. Cena do Crime	177
	7.4.5. Quando escolher o que fazer	178
7.5.	Como conduzir o interrogatório de um suspeito	179
7.6.	Síntese	184
	Parte IV. Reforçar o profissionalismo da polícia	185
	Reforçar o profissionalismo da polícia: Introdução	187
8.	Prestação de contas da polícia	189
8.1.	Introdução	189
8.2.	“Um sistema equilibrado de múltiplos atores”: quatro áreas de prestação de contas	192
8.3.	O que dizem as normas internacionais sobre prestação de contas	195
	8.3.1. Prestação de contas e direito à reparação	195
	8.3.2. O Código de Conduta e os Princípios Básicos da ONU	196
	8.3.3. O Código Europeu de Ética Policial	198
	8.3.4. O que as normas internacionais não dizem	200
8.4.	Quatro áreas da prestação de contas policial	200
	8.4.1. Prestação de contas interna	200
	8.4.1.a. Responsabilidade da cadeia de comando	200
	8.4.1.b. Procedimentos de apresentação de relatórios	202
	8.4.1.c. Mecanismos de recebimento e tramitação de denúncias apresentadas pelo público	202
	8.4.1.d. Procedimentos disciplinares	204
	8.4.1.e. Processos judiciais	205
	8.4.1.f. Processos disciplinares ou judiciais?	206
	8.4.1.g. Denúncias de Irregularidades	208
	8.4.2. Prestação de contas ao Estado	210
	8.4.2.a. Executivo	210
	8.4.2.b. Judiciário: prestação de contas judicial	212
	8.4.2.c. Legislativo: supervisão parlamentar da polícia	213
	8.4.3. Prestação de contas pública	214
	8.4.3.a. Interação com a comunidade	215
	8.4.3.b. Os meios de comunicação, as ONGs e os pesquisadores	216
	8.4.4. Mecanismos externos independentes de prestação de contas	218
	8.4.4.a. Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH)	218
	8.4.4.b. Órgãos de supervisão específicos da polícia	221

8.4.4.c. Outras formas de supervisão independente	224
8.5. Prestação de contas policial: panorama geral	225
8.6. Síntese	226
9. Recrutamento, seleção e formação	231
9.1. Introdução	231
9.2. O que dizem as normas sobre recrutamento, seleção e formação	232
9.3. Recrutamento e seleção	234
9.3.1. Introdução	234
9.3.2. Recrutamento	234
9.3.2.a. Princípios gerais	234
9.3.2.b. Recrutamento dos dirigentes da polícia	237
9.3.2.c. Recrutamento em um contexto de reforma	237
9.3.3. Seleção	238
9.3.3.a. Princípios gerais	238
9.3.3.b. Apuração de antecedentes	240
9.3.4. Promoção/ascensão na carreira	242
9.4. Formação policial	243
9.4.1. Introdução	243
9.4.2. Capacitação policial na prática	243
9.4.2.a. A formação policial básica na prática	243
9.4.2.b. Capacitação para o uso da força	246
9.4.2.c. Capacitação em técnicas de investigação	247
9.4.3. Avaliando a formação policial sob a perspectiva dos direitos humanos	249
9.4.4. Seguimento da formação básica	254
9.5. Os impactos do processo de recrutamento, seleção e treinamento	254
9.6. Síntese	256
10. Parceria com a polícia	259
10.1. Introdução	259
10.2. O trabalho da Anistia Internacional na prática	260
10.2.1. Introdução	260
10.2.2. Coleta de informações: investigação e trabalho no próprio país	260
10.2.2.a. Investigação realizada pelo Secretariado Internacional	260
10.2.2.b. Investigação realizada pelas Seções e estruturas da Anistia Internacional	261
10.2.3. Ações e campanhas	261
10.2.3.a. Introdução	261
10.2.3.b. A polícia como aliada	261
10.2.3.c. Trabalho focado na conduta policial	262
10.3. Parceria com a polícia	264
10.3.1. Breve panorama histórico da posição da Anistia Internacional sobre o trabalho em parceria com a polícia	264
10.3.2. Dilemas envolvidos nas iniciativas de parceria	267
10.3.3. Possíveis soluções	270
10.3.4. ONGs locais de direitos humanos e parcerias	273
10.3.5. Parceria como parte das iniciativas de reforma da polícia	277

10.4. Parceria através de capacitação e educação em direitos humanos (EDH)	278
10.5. Como organizar os contatos com a polícia e decidir o que fazer?	281
10.6 Síntese	284
Apêndice A: Ferramenta de Análise Situacional e Avaliação	287
Introdução	287
Localizando as informações	288
Análise situacional	290
Legislação	291
Estruturas de prestação de contas	292
Estrutura interna da polícia	294
Análise das operações policiais	297
Uso da força e de armas de fogo	297
Manutenção da ordem pública	299
Prisão e detenção policial	300
Investigações criminais	301
Após a análise situacional	301
Apêndice B: Bibliografia	305
Apêndice C: Relatórios da Anistia Internacional	313
Apêndice D: Tratados e normas de direitos humanos	317
Apêndice E: Glossário	321
Apêndice F: Acrônimos	329
Apêndice G: Sítios relevantes na Internet	331
Apêndice H: Direito internacional humanitário aplicável a distúrbios, tensões e conflitos armados	333

Entendendo a polícia: uma introdução

Introdução

A polícia é um dos órgãos do Estado mais criticados pela Anistia Internacional (AI) e por muitas outras organizações de direitos humanos. No relatório *Vidas Despedaçadas: um caso para rígidos controles internacionais de armas*, publicado em 2003, a Anistia Internacional afirma que: “As evidências sugerem fortemente que a maioria das vítimas [de tortura] era de pessoas suspeitas ou condenadas por delitos criminais. A maioria dos torturadores era de policiais que usaram ameaças armadas e violência para subjugar suas vítimas”.¹

Inúmeros casos em que a polícia viola os direitos básicos das pessoas a quem deveria servir têm sido documentados. Essas situações incluem desde tortura e outras formas de tratamento cruel, desumano ou degradante, até o impedimento do exercício de direitos legítimos de reunião e de associação, a obstrução do acesso igualitário à Justiça e a não proteção de direitos básicos, sobretudo dos grupos vulneráveis, como mulheres e crianças. A polícia negligenciou, ignorou ou não respeitou os direitos básicos à vida, à liberdade e à segurança em todas as regiões do mundo.

O oposto, porém, também é verdadeiro: a polícia contribuiu de modo positivo para que as pessoas desfrutassem plenamente de seus direitos. A polícia impediu que crimes fossem cometidos, garantiu que as pessoas pudessem manifestar seus direitos com segurança, facilitou transições políticas sem sobressaltos, investigou colegas que praticaram todos os tipos de crimes, denunciou seus superiores quando necessário e deu apoio a reformas políticas e legais.

Uma vez que a polícia é, ao mesmo tempo, violadora e protetora dos direitos humanos, sua relação com muitas organizações de direitos humanos (inclusive com a Anistia Internacional) é, sem dúvida, marcada por ambiguidade. Frequentemente, as pessoas que defendem os direitos humanos sentem certo desconforto com relação às questões policiais – muitas vezes, como a citação acima sugere, com bons motivos para isso. Os ativistas de direitos humanos tendem a salientar a má conduta policial, em lugar de centrarem seus esforços no fortalecimento da polícia para impedir futuras violações. Um estudo conduzido pela Anistia Internacional Países Baixos, que reavaliou as recomendações da AI sobre práticas policiais, concluiu que muitas dessas recomendações continuavam a “tratar apenas de aspectos operacionais específicos do policiamento, sem abordar a questão mais ampla da prestação de contas democrática”.² Para que isso se realize, é necessário um conhecimento especializado tanto da “polícia” enquanto instituição, quanto da “atividade policial” como função: algo com o que este Guia espera poder contribuir.

1) Anistia Internacional, *Vidas Despedaçadas: um caso para rígidos controles internacionais de armas*, 2003 p. 27.

2) Anistia Internacional Países Baixos, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, 2004, p. 7.

Objetivos deste Guia

O Guia *Entendendo a polícia* tem o objetivo de esclarecer tanto os conceitos práticos quanto as normas internacionais e de outras esferas relativas ao trabalho policial. Visa, com isso, a facilitar a avaliação dos órgãos policiais em países específicos. Essas avaliações são essenciais para que se desenvolvam estratégias de pesquisa e de campanha que busquem influenciar o trabalho policial, com o objetivo de aumentar o respeito pelos direitos humanos e de adequar a conduta policial às normas de direitos humanos reconhecidas no âmbito internacional. Tais avaliações, além disso, são fundamentais para que se decida se é ou não apropriado iniciar esse engajamento com a polícia a fim de alcançar tais objetivos. Este Guia é dirigido, sobretudo, às pessoas envolvidas na estrutura de trabalho da Anistia Internacional; contudo, se volta também, de modo mais geral, para toda a comunidade de direitos humanos.

Entendendo a polícia procura unir os paradigmas policiais e os de direitos humanos, oferecendo uma introdução à literatura dessas duas áreas do conhecimento. Policiamento e direitos humanos, muitas vezes, são tratados como se fossem campos separados. A bibliografia da área, tanto acadêmica quanto a relacionada à prática policial e ao trabalho das organizações de direitos humanos, tende a focalizar ou um ou outro desses campos, negligenciando, assim, suas ligações inerentes. Este Guia tem o objetivo de unir essas duas áreas distintas. Além disso, *Entendendo a polícia* pretende explicar as diferenças de linguagem que, muitas vezes, dificultam a comunicação entre a comunidade de direitos humanos e a polícia.

Entendendo a polícia busca definir uma linguagem comum e estabelecer parâmetros para se fazer uma avaliação dos órgãos policiais com base nos direitos humanos, a partir dessas diferentes fontes. Esses parâmetros não levarão diretamente à formulação de recomendações sobre o trabalho policial. Em vez disso, conduzirão a um conjunto de questionamentos e de considerações para serem levadas em conta quando se fizerem pesquisas a respeito da polícia de um determinado país ou, ainda, quando se fizer uma análise contextual para auxiliar na identificação das razões pelas quais as instituições policiais não respeitam as normas de direitos humanos. O princípio básico que fundamenta este Guia é que, para que se consiga realizar uma intervenção efetiva na questão da conduta policial, é essencial que se tenha uma ampla compreensão da própria polícia.

Tratar a polícia como se fosse a mesma em todos os lugares, independentemente dos contextos nacionais, seria equivocado e inapropriado. Os países são diferentes tanto em relação aos seus recursos quanto em relação à sua cultura, e isso influi no trabalho policial. Ao invés de prescrever exatamente como a polícia deveria ser, este Guia busca auxiliar a compreender as funções básicas da polícia em uma sociedade, bem como as normas e os princípios mínimos que a polícia deveria seguir. Para algumas pessoas, poderá parecer que este livro trata de contextos mais comuns em países industrializados, em que os órgãos policiais possuem recursos suficientes e operam em contextos culturais que adotaram atitudes receptivas com relação aos direitos humanos. Mais especificamente, se argumentou que este Guia focaliza um contexto anglo-saxônico, ao invés de adotar uma perspectiva mais neutra. Acreditamos, porém, que os valores discutidos neste livro têm aplicação universal – independente de recursos ou de contextos culturais.

Em todo o mundo, a polícia tem a obrigação de seguir as normas de direitos humanos.

Essas normas foram adotadas pelas Nações Unidas e representam valores e princípios globais. Não há dúvida de que, em países que não possuem recursos financeiros ou de outra ordem, o trabalho policial apresentará desafios específicos inerentes a esse contexto, e de que a implementação de certas normas, algumas vezes, terá que ser efetuada de modo bastante diferente do que ocorre em países que não enfrentam esses problemas. Entretanto, as normas internacionais têm aplicação global e devem ser utilizadas como indicadores para avaliar o cumprimento dos direitos humanos pelos organismos policiais de todo o mundo.

Recursos utilizados

Entendendo a polícia se baseia em uma série de trabalhos realizados até o momento pela Anistia Internacional. Não pretendemos repetir o que já foi publicado, mas faremos referências frequentes a relatórios e outros materiais existentes que se encontram disponíveis no âmbito do movimento da Anistia Internacional. Este Guia procura reunir as pesquisas, as ações, as experiências e o conhecimento especializado existentes dentro do movimento, se baseando nesses aportes para melhorar a relevância e a eficácia do trabalho da organização nessa área.

Uma vez que este Guia pretende ser uma ferramenta prática para os ativistas de direitos humanos que atuam nessa área, reunimos relatórios e referências de outras entidades e de organizações não-governamentais (ONGs) que, acreditamos, possam ser úteis como leitura complementar. Sempre que possível, indicamos recursos relevantes que podem ser encontrados na Internet.

Com relação às normas de direitos humanos, nos concentramos em instrumentos da ONU e não fazemos referência a normas regionais – sendo a única exceção as normas adotadas na jurisdição do Conselho da Europa, uma vez que esse órgão, inclusive seu ‘Programa de Polícia e Direitos Humanos’, publicou uma quantidade significativa de materiais interessantes nessa área. O Código Europeu de Ética Policial, baseado na Declaração sobre a Polícia, de 1979, será uma fonte especial de referência. Deve-se levar em conta que a maior parte das normas da ONU com relevância direta para o trabalho policial, entre as quais o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo, são chamados de “normas brandas” (*soft law*), pois são declarações e princípios não-vinculantes, o que significa que seu cumprimento pelos Estados não é obrigatório.

Deve-se observar, contudo, que *Entendendo a polícia* não adota uma perspectiva legalista, mas explora as possibilidades práticas de um trabalho policial que respeite os direitos humanos. Queremos dizer com isso que iremos além das normas internacionais. Examinaremos como essas normas poderão ser aplicadas, pressupondo que as melhores práticas possam ser de interesse para as análises que os defensores de direitos humanos fazem dos órgãos policiais de todo o mundo. Portanto, uma vez que nos concentraremos sobre as práticas policiais que respeitem as normas de direitos humanos, não trataremos especificamente dos abusos da polícia. Além disso, nosso foco será o ‘trabalho policial em geral’.

Os grupos que requerem uma atenção especial, como as mulheres, os refugiados e as crianças, não serão tratados separadamente.

Como usar este Guia

Entendemos que nem todos lerão todo este livro, do começo ao fim. Recomendamos, entretanto, que os leitores deem atenção especial ao Sumário e às Conclusões (apresentados a seguir) e também à Ferramenta de Análise Situacional e Avaliação (apresentada no Apêndice A). Essa ferramenta será útil para os leitores que se propuserem a fazer uma avaliação da polícia de um determinado país.

Gostaríamos, ainda, de salientar a importância da leitura dos capítulos relativos às Partes I e II deste Guia. É muito comum que as estratégias de direitos humanos que procuram lidar com problemas envolvendo a polícia ignorem o fato de que a polícia faz parte de um sistema de segurança e de justiça mais amplo, pelo qual a corporação não pode ser inteiramente responsabilizada. De modo semelhante, algumas vezes, as estratégias de direitos humanos não compreendem plenamente as complexidades da inter-relação entre o Estado, a população e a polícia, que requer da polícia um certo grau de autonomia (dentro de limites) para decidir como responder a situações de manutenção da lei e da ordem. Ambas as questões são tratadas nessas duas partes deste Guia.

Em todo o livro, os termos considerados relevantes para a compreensão de um trabalho policial que respeite os direitos humanos são apresentados em negrito na primeira vez em que são utilizados. Esses termos, que podem, às vezes, ser ambíguos são explicados no Glossário, no Apêndice E deste Guia.

Visão geral dos capítulos

Ao escrever este Guia, tentamos seguir um formato coerente. Sempre que relevante, iniciamos com uma sondagem sobre o que dizem as normas de direitos humanos da ONU com relação a um determinado tópico. As ações policiais, porém, não são, e nem podem ser, totalmente abrangidas por regras e por regulamentos. Sendo assim, analisamos que normas profissionais se desenvolveram para orientar as ações policiais na prática, uma vez que essas normas podem ser usadas como parâmetros a partir dos quais a polícia pode ser avaliada.

Este Guia é dividido em quatro partes. A Parte I apresenta algumas questões básicas e examina as relações entre prática policial e direitos humanos. O capítulo 1 apresenta um panorama geral sobre o tema “Polícia e Direitos Humanos”. Começamos por uma definição de *polícia* e discutimos como polícia e direitos humanos se relacionam um com o outro, como os defensores de direitos humanos tendem a ver o trabalho policial e que influência isso tem sobre as atividades de direitos humanos direcionadas à polícia.

A Parte II visa a descrever o contexto em que a polícia opera. Uma das funções fundamentais, senão a fundamental, do Estado é a manutenção da ordem. Portanto, no capítulo 2 dessa parte, começamos por examinar os conceitos de *ordem* e *desordem*, identificando a polícia como apenas um dos diversos órgãos do Estado responsáveis pela manutenção da ordem, dentro de um sistema de segurança mais amplo cuja eficácia depende tanto da cooperação quanto da aceitação da sociedade civil.

No capítulo 3, analisamos mais detidamente quais os objetivos que se colocam para a polícia e quais os recursos (humanos, econômicos) e as filosofias empregados para alcançá-los. Analisaremos as filosofias utilizadas atualmente, sejam elas concebidas conscientemente, ou impostas pelas práticas. Examinaremos, especialmente, o policiamento comunitário, uma vez que esse conceito vem sendo cada vez mais utilizado pela polícia e por ativistas de direitos humanos, apesar do significativo grau de ambiguidade a respeito do que, exatamente, esse termo significa. Apresentamos uma lista com os fatores críticos determinantes de sucesso, a fim de auxiliar as pessoas que avaliam projetos de policiamento comunitário em países específicos. Oferecemos também uma breve avaliação das filosofias de atuação policial.

No capítulo 4, analisaremos como a polícia se relaciona com o entorno político. Um elemento crucial e geralmente definidor das ações policiais é que a polícia tenha relativa autonomia nas decisões operacionais.

Após ter examinado os objetivos primeiros do trabalho policial, a Parte III se concentra sobre os poderes outorgados à polícia para que cumpra seus objetivos. No capítulo 5, se examina o poder de usar a força; no capítulo 6, os poderes de prisão e de detenção; no capítulo 7, a tarefa da investigação criminal (com especial atenção ao interrogatório de suspeitos). São nessas áreas que, geralmente, ocorrem os abusos de direitos humanos.

Finalmente, a Parte IV se concentra em como a polícia pode ser apoiada para que mantenha os princípios de direitos humanos. Uma vez que se conferem à polícia poderes especiais, que podem afetar de modo significativo a maneira que as pessoas desfrutam de seus direitos, é da maior importância que a instituição tenha de prestar contas do uso que faz desses poderes. No capítulo 8, descrevemos os mecanismos internos e externos de prestação de contas e apresentamos uma tabela com a qual se pode avaliar a prestação de contas da polícia em um determinado país.

O aprimoramento das políticas de formação e de recrutamento é, geralmente, considerado um meio de melhorar as práticas policiais. No capítulo 9, examinamos mais de perto essas ferramentas de recursos humanos e como elas podem contribuir para uma maior conscientização sobre direitos humanos. Faz-se também um alerta para os riscos de uma confiança excessiva nessas ferramentas. Nesse capítulo, se descreve como costumam ser os processos de recrutamento, de seleção e de formação dos policiais, e se oferecem sugestões para que sejam aprimorados. Elaboramos um questionário que poderá ser útil para, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, se avaliar a formação básica dos policiais.

Por fim, no capítulo 10, se exploram as maneiras com que as ONGs de direitos humanos podem influenciar o trabalho da polícia e melhorar seu cumprimento das normas de direitos humanos. Dedicamos especial atenção à questão da participação: como os ativistas de direitos humanos podem colaborar com a polícia, que problemas poderão surgir e como poderão ser resolvidos.

Esperamos que este Guia possa oferecer ao leitor informações gerais sobre questões policiais a partir de uma perspectiva de direitos humanos. Além disso, esperamos que este livro possa inspirar e motivar os ativistas de direitos humanos a começarem a atuar sobre questões de polícia e, em algumas situações, com a polícia.

Sumário

“Queremos enfatizar ao máximo que os direitos humanos não constituem obstáculo a um policiamento eficaz; pelo contrário: são essenciais a sua realização.”¹

Trabalho policial e direitos humanos constituem um campo de estudo dinâmico e em constante evolução. Nos últimos anos, o discurso de direitos humanos ampliou seu foco de atenção para incluir não somente as funções negativas do Estado e de seus agentes como violadores de direitos humanos, mas também as obrigações positivas do Estado. Com isso, se abre a oportunidade para que a polícia seja vista como protetora dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, se desenvolve a noção de que os direitos humanos não são violados apenas por funcionários do Estado, entre os quais a polícia, mas também por atores não-estatais. Tanto a polícia quanto os ativistas de direitos humanos se esforçam para que as sociedades vivam em segurança e em tranquilidade, uma idéia que cria a possibilidade de a polícia e as ONGs trabalharem juntas ao invés de se oporem. Essa idéia, porém, está repleta de dificuldades. Os policiais costumam ter uma perspectiva bastante diferente da que tem a maioria dos ativistas de direitos humanos. Às vezes, empregam uma linguagem diferente para falar do mesmo assunto e chegam a conclusões diferentes sobre causas e efeitos. Em algumas ocasiões, isso é o resultado óbvio dos diferentes papéis que representam na sociedade; em outras, essas diferenças podem resultar de suposições estereotipadas. Este Guia visa a oferecer informações gerais sobre questões relativas à atividade policial para defensores de direitos humanos que pretendem começar a atuar nessa área.

Alcançar o objetivo de manter a lei e a ordem

Todos os países contam com um ou mais órgãos policiais. De modo geral, em todos esses países, o trabalho policial envolve tanto a manutenção da ordem quanto a prevenção e a detecção do crime. No entanto, a polícia não é o único órgão do Estado que atua nessa área, nem a realização desses objetivos é responsabilidade única da polícia. Cabe ao Estado a responsabilidade máxima de manter a ordem no território sobre o qual detém controle efetivo. Essa responsabilidade foi contraída pelos Estados em virtude do direito internacional, uma vez que a ordem e a segurança são condições essenciais para que as pessoas possam desfrutar plenamente de todos os seus direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos. Além disso, os Estados são responsáveis por manter a ordem porque isso é vital para sua continuidade: a desordem pode, em última instância, ameaçar ou perturbar a própria existência do Estado. O direito à segurança, conforme expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), se refere ao dever que tem o

1) Comissão independente sobre o policiamento da Irlanda do Norte, *A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland 1999* par. 4.4.

Estado de prover segurança e de manter a ordem. O Estado deve garantir que seus funcionários cumpram as normas de direitos humanos (ou seja, que evitem o abuso de poder no exercício de suas funções) e que protejam os direitos humanos (ou seja, que garantam ativamente a segurança física e mental e o livre exercício dos direitos e liberdades fundamentais de todas as pessoas que se encontram dentro do território sobre o qual o Estado tenha jurisdição efetiva).

Ordem e desordem não são conceitos totalmente neutros. Um Estado e seus cidadãos podem discordar sobre o que constitui ordem ou desordem. Existem, porém, princípios fundamentais estabelecidos no direito internacional, que governam o modo pelo qual os Estados devem garantir a ordem e lidar com a desordem e com os quais as práticas policiais deveriam ser compatíveis. Acima de tudo, a ordem deve estar fundamentada no Estado de direito. Estabelecer e manter o Estado de direito é o principal meio legítimo com que conta o Estado para garantir a ordem. Aderir ao Estado de direito significa que o governo está obrigado a agir dentro da lei, que existe igualdade perante a lei, que as decisões judiciais são previsíveis e eficazes e que os direitos humanos são integrais. Para que isso seja alcançado, os Estados criam sistemas e instituições que devem incluir legislações abrangentes e tribunais que funcionem adequadamente, bem como juízes e órgãos de aplicação da lei independentes. As pessoas que trabalham na área de justiça e segurança, inclusive a polícia, podem, às vezes, perceber a lei (e os direitos humanos) como algo que restringe seu trabalho, quando, na verdade, o oposto é verdadeiro: a lei é que possibilita o seu trabalho.

O setor de segurança inclui alguns órgãos cujas funções, em determinadas ocasiões, podem se sobrepor às da polícia, como é o caso, mais notadamente, das forças militares e dos serviços de inteligência. É importante que essas diferenças sejam claramente definidas, com a polícia nitidamente separada dos militares. O setor de segurança inclui também atores não-estatais, tais como os provedores de segurança privada. O sistema de justiça criminal é responsável pelas investigações criminais, pela instauração de processos, pelas decisões judiciais e pela execução das sentenças. Compreende instituições tais como a polícia, o Ministério Público, o Judiciário, os serviços prisionais e os de liberdade condicional.

A eficácia do sistema de justiça e de segurança como um todo depende da qualidade individual das entidades que o integram: a corrente é tão forte quanto seu elo mais fraco, e todos eles, direta ou indiretamente, afetam o trabalho da polícia. É crucial para a eficácia do sistema de segurança que os diferentes órgãos tenham diretrizes e instruções claras sobre seus respectivos objetivos, as quais também especifiquem suas distintas posições e atribuições de responsabilidades, bem como seus pontos de contato (sendo que as funções e responsabilidades da polícia costumam ser expressas em uma lei de Polícia). Os ativistas de direitos humanos precisam estar conscientes dos papéis e das responsabilidades dos diferentes órgãos de segurança e de justiça, dentro dos sistemas estabelecidos para manter a ordem, pois, assim, poderão realizar suas pesquisas e suas campanhas com maior eficácia. Para avaliar as operações policiais e identificar os responsáveis por falhas de direitos humanos, é essencial que se compreenda e que se avalie a totalidade do sistema no qual a

polícia opera e do qual depende – tanto em termos do que está expresso em leis, em regulamentos e em diretrizes, quanto em termos de como isso é implementado na prática. A polícia não pode e não deve ser responsabilizada por irregularidades, por erros de comunicação institucional, por falta de coordenação, por lacunas de regulamentação etc., que sejam responsabilidade de outros ‘parceiros’ da área de justiça e de segurança. Por outro lado, a polícia pode e deve ser responsabilizada por seu próprio papel nesses processos.

Todos os integrantes da área de segurança e de justiça operam segundo uma autoridade nacional e no âmbito da soberania nacional. Em sua maioria, são instituições do Estado (com exceção óbvia dos provedores de segurança privada, embora esses também sejam regidos pela legislação nacional) que refletem a política cultural, a história, o povo, a economia e as realidades nacionais (regionais ou locais). As realidades políticas e culturais, portanto, configuram os moldes do trabalho policial. Se o sistema do Estado não adotou valores democráticos, é provável que a polícia não defenda esses valores. Os policiais provêm da mesma sociedade que eles policiam e adotarão ou manifestarão atitudes semelhantes. Se, por exemplo, as atitudes da sociedade forem negativas com relação a certos membros da população, é provável que a polícia compartilhe dessas mesmas atitudes. O enfrentamento desses problemas apresentará desafios significativos e exigirá, necessariamente, intervenções que vão além da polícia.

Dentro da área de segurança e de justiça, a polícia é vista como o principal órgão responsável por garantir a segurança e por manter a ordem. De modo geral, há um consenso de que as três funções principais do trabalho policial são:

- Prevenção e detecção do crime;
- Manutenção da ordem pública; e
- Prestação de assistência à população.

Em alguns casos, essas funções estão divididas entre vários órgãos distintos (como, por exemplo, nos países que possuem a polícia judicial e a investigativa separadas); em outros, essas funções são desempenhadas por um único órgão policial centralizado ou descentralizado. Um policiamento voltado para os direitos humanos requer que a população tenha acesso a, pelo menos, todas essas três funções policiais (embora a polícia possa desempenhar funções adicionais, como o combate a incêndios, o controle de fronteiras, a proteção de diplomatas, etc.) Para que isso ocorra, é preciso que a polícia conte com recursos adequados, tanto humanos quanto financeiros.

A fim de desempenhar essas funções, a polícia poderá adotar diferentes metodologias, de acordo com diferentes filosofias policiais. Existem duas perspectivas gerais que servem de base a essas filosofias. A primeira perspectiva é aquela que vê a polícia como um instrumento de controle do Estado, baseada no pressuposto de que, se os Estados controlam adequadamente seu território, isso resultará em uma situação de *lei e ordem* que garantirá a segurança das pessoas que vivem em sua jurisdição. Essa *perspectiva da força*, ou perspectiva vertical, pode ser observada claramente nos estilos autoritários de policiamento empregados por muitos órgãos policiais. A segunda perspectiva é aquela da polícia como provedora

de serviços à comunidade nas áreas em que atua. Essa *perspectiva de serviço*, ou horizontal, pode ser observada no *policciamento comunitário* e em seus derivados: o policiamento voltado ao problema e o policiamento baseado em inteligência (apesar de esse último também estar presente no policiamento autoritário). O policiamento de crise é, de certo modo, diferente, pois é um reflexo da incompetência do Estado em manter a ordem, ao invés de refletir sua competência em cumprir sua obrigação primordial de manter a ordem.

A característica central do policiamento comunitário é o envolvimento das comunidades tanto na identificação dos problemas de criminalidade e de desordem quanto em sua solução, com base no entendimento de que a polícia não pode fazer isso sozinha. Na maioria dos países, essa é uma forma totalmente nova de perceber o papel da polícia, bem como suas responsabilidades e capacidades. É preciso que a polícia se envolva ativamente em suas comunidades, que se concentre na prevenção do crime em vez de sua detecção, que estude por que a população apela à polícia e que busque enfrentar mais as causas do que os sintomas. É necessário, entretanto, que haja também uma transformação organizacional, em que a estrutura de comando e as funções de decisão sejam descentralizadas (afinal de contas, não se pode responder às necessidades das comunidades a partir de um único nível central), e que se desenvolva uma cooperação com outros provedores de segurança comunitária. Essas implicações organizacionais fundamentais são, frequentemente, a causa dos problemas enfrentados na implementação prática dessa filosofia. No capítulo 3, relacionamos fatores de sucesso que podem ser utilizados para avaliar projetos de policiamento comunitário. O primeiro desses fatores é que, quando se busca envolver as comunidades na manutenção da ordem e na prevenção do crime, o tempo é um pré-requisito necessário para que a confiança se estabeleça. Além disso, para que uma relação de confiança possa se desenvolver entre a polícia e as comunidades, deve haver um apoio total, explícito e duradouro tanto das lideranças da polícia quanto das lideranças políticas. Policiamento comunitário não significa que as comunidades assumam funções policiais. Pelo contrário, requer agentes profissionais e bem treinados, que entendam plenamente seu papel e sua responsabilidade, e que sejam capazes de coletar e de selecionar as informações que deverão orientar a tomada de decisões, e não o inverso.

Devido a sua ênfase na receptividade às questões da comunidade, o policiamento comunitário é, geralmente, considerado a forma de policiamento que mais respeita os direitos humanos. Na prática, porém, isso nem sempre acontece, principalmente porque, muitas vezes, o conceito é utilizado de modo impreciso, perdendo algo de seu significado. Praticamente qualquer atividade policial que envolva qualquer forma de contato com algum membro da população acaba sendo chamada de policiamento comunitário. Apesar disso (ou graças a isso), essa se tornou, atualmente, a filosofia policial dominante.

Em vez de focar a retórica em torno do policiamento comunitário, os ativistas de direitos humanos deveriam se concentrar nos princípios de direitos humanos, tais como receptividade e prestação de contas às comunidades atendidas, e também no aspecto da legalidade. O policiamento autoritário, e mesmo militarizado, não tem que ser frontalmente contrário a uma prática policial que respeite os direitos humanos. Em alguns países, na verdade, é

provável que o policiamento militarizado (diferente do comunitário) ofereça uma melhor garantia contra as violações de direitos humanos que envolvem corrupção e nepotismo (quando a polícia está mais a serviço de interesses partidários, ou de outro tipo, do que do interesse público), exatamente porque essa forma de policiamento tende a garantir um controle mais rígido sobre cada policial. Deve-se notar, porém, que, em muitos países, o policiamento autoritário costuma ser mais violento.

A estrutura dentro da qual a polícia desempenhará suas funções é estabelecida pela lei, enquanto as prioridades do trabalho policial são estabelecidas de acordo com políticas de segurança (locais). Ambas são formuladas pelos representantes da população. A polícia, portanto, tem ligações bastante próximas com a política e o trabalho policial se constitui em uma atividade política, pois, em nome do Estado, procura equilibrar os diversos interesses de uma sociedade. A polícia deve servir ao interesse público, em vez de servir a interesses partidários ou de outros grupos (étnicos, religiosos). Sendo assim, para assegurar imparcialidade e neutralidade e, por conseguinte, tomadas de decisão profissionais, legais e não-arbitrárias por parte da polícia, o comando policial deve ter autoridade para decidir que recursos aplicar a quais problemas, com um certo grau de autonomia, obviamente limitado pela lei e pelas políticas estabelecidas. Chama-se a isso independência operacional. Para os agentes de base, a independência operacional do comando policial se traduz como poder de decisão (ou discricionariedade). Quando em serviço, os policiais, geralmente, têm grande poder discricionário e podem individualmente decidir sobre quais comportamentos desviantes irão ou não agir – limitados, obviamente, pelos marcos estabelecidos nas leis e nas políticas nacionais.

Embora nem todos os países os reconheçam, esses princípios de independência operacional têm uma importância fundamental para o trabalho da polícia. A posse de poderes de polícia e um certo grau de discricionariedade sobre quando usá-los é vital para a eficácia do trabalho policial. A atividade policial jamais poderá ser totalmente encapsulada em regras e regulamentos que prescrevam exatamente quando fazer o quê. Uma vez que os policiais operam em um cenário complexo, onde atuam diversos interesses, é preciso que sejam capazes de equilibrar esses interesses e de fazer seus próprios julgamentos profissionais, sendo que, evidentemente, deveriam sempre prestar contas dessas escolhas. A polícia deve conquistar esse *direito à independência operacional* por meio do serviço que presta à comunidade, de sua eficiência e de sua conduta legal e não-arbitrária – que são os fatores que levam a população a confiar na polícia. A confiança da população depende, em grande medida, do fato de a polícia ser transparente e de prestar contas sobre o que faz e como faz. A confiança da população é um pré-requisito para a independência operacional, mas o oposto também é verdadeiro: a independência operacional pode fazer com que a população confie mais na polícia. A realidade em muitos países, infelizmente, é bastante diferente. A polícia carece de competência para fazer julgamentos profissionais em situações difíceis e não está disposta a prestar contas de suas decisões e de suas ações. De modo semelhante, em muitos países, as elites políticas procuram utilizar a polícia para garantir seus próprios interesses e não

podem ou não estão dispostas a exercer um controle legítimo e eficiente, ainda que restrito, sobre a polícia.

Poderes de polícia

Confia-se à polícia amplos poderes que podem ter consequências bastante significativas sobre a vida das pessoas e que, se utilizados indevidamente, podem resultar em violações de direitos humanos graves. Por isso, as normas internacionais estabelecem limites a esses poderes. Um policiamento voltado aos direitos humanos significa um policiamento que observe essas normas internacionais. Significa procurar evitar o uso da força, mas ser capaz e ter disposição de usar a força de modo legal e proporcional quando estritamente necessário, e de prestar contas de seu uso posteriormente.

A polícia conta com diversos meios de usar a força, os quais variam conforme as jurisdições. A maioria dos policiais carrega consigo alguns instrumentos de contenção, como algemas, cassetete e/ou uma arma de fogo. Situações que exigem o uso intencional de força letal são ocorrências raras na rotina policial – a maior parte do trabalho policial, na verdade, não requer qualquer uso de força. Quando isso é preciso, a polícia deveria começar por empregar o método menos violento e só gradualmente acrescentar a força, quando estritamente necessário para alcançar um objetivo policial legítimo. O uso de armas de fogo deveria ser sempre comunicado.

Todo uso da força deve ser sempre legítimo. Dentro do marco legal, considerações táticas orientam o tipo e a quantidade de força a ser usada em uma situação específica. A polícia deve receber treinamento periódico sobre o uso da força e sobre técnicas de desescalada (atenuação) – inclusive de técnicas comunicacionais – de modo a minimizar o risco de usar a força. Essas habilidades serão especialmente importantes em situações que envolvem um grande número de pessoas.

O policiamento de reuniões públicas, como manifestações, passeatas e comícios – também chamado de manutenção da ordem pública – é uma situação particular da atividade policial. Os direitos de reunião e de associação pacíficas são direitos básicos que a polícia tem a obrigação de facilitar. O fator crucial para o policiamento de manifestações, bem como de outros eventos públicos, está na preparação para o trabalho. A polícia deveria reunir antecipadamente informações sobre os participantes e sobre seus objetivos e deveria – sempre que possível – tentar estar em contato com os organizadores do evento a fim de identificar possíveis riscos e motivos de tensão, antes que possam escalar. A preparação deveria incluir ainda questões táticas, como o tipo de indumentária que deve ser usada, os equipamentos de comunicação que devem ser levados e se é apropriado o destacamento de órgãos policiais adicionais (como as unidades especializadas da polícia montada ou as que utilizam cães adestrados).

A decisão sobre o uso da força costuma estar nas mãos da polícia. A decisão sobre o quanto de força deve ser considerado proporcional não é algo fácil e pode requerer uma avaliação independente. Situações que resultam em ferimentos graves ou mortes devem ser sempre comunicadas a autoridades independentes para seu exame (por exemplo, órgãos independentes que recebem queixas sobre a polícia ou autoridades judiciais). A fim de permitir que

os supervisores possam detectar e verificar quaisquer tendências ao uso excessivo ou desnecessário da força por parte dos chamados “agentes de risco”, os registros detalhados sobre o uso da força por agentes individuais deveriam incluir dados de incidentes tais como resistência violenta à prisão, ferimentos resultantes do contato entre a polícia e a população e uso de armas de fogo.

Um policiamento voltado aos direitos humanos também significa efetuar prisões e detenções quando necessário. Essas ações deveriam ser sempre realizadas de acordo com princípios de direitos humanos, sendo os mais importantes entre eles a não-arbitrariedade, a presunção de inocência, os “julgamentos justos” e a proibição absoluta da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. O momento imediatamente posterior ao ato de prisão e à detenção é o período mais crítico para que uma pessoa detida sofra abusos da polícia. É por isso que a supervisão de comitês independentes, que visitem regularmente os locais de detenção, é considerada uma importante medida preventiva. Deve ficar claro que o ato de prisão e a detenção são legítimos somente quando efetuados dentro do marco da lei. Ações policiais que causem danos adicionais (como o uso de algemas), ou que impliquem punições adicionais (como forçar uma pessoa a comer algo que seja contra sua religião) são proibidas, uma vez que a pessoa está ainda sob presunção de inocência e, sendo assim, só pode ser submetida às restrições indispensáveis ao curso da investigação.

Em alguns casos, efetuam-se detenções por razões administrativas (por exemplo, de manutenção da ordem) ou preventivas. Chama-se a isso *detenção administrativa*. Nos últimos anos, a multiplicação de leis que facilitam a detenção administrativa ou preventiva como um meio de enfrentar o terrorismo tem sido motivo de preocupação. Essas medidas frequentemente são acompanhadas de detenção em regime de incomunicabilidade e favorecem as violações de direitos humanos.

A polícia que não impede ou não previne comportamentos criminosos negligencia os direitos de outras pessoas, sobretudo das vítimas. A detecção do crime é uma função fundamental da polícia. Entre os princípios de direitos humanos relativos à investigação criminal estão a presunção de inocência, a proibição da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, o direito de não testemunhar contra si mesmo e o direito à privacidade. A investigação criminal – que busca a verdade sobre um crime específico – pode envolver toda uma série de métodos investigativos, com o objetivo de coletar informações que incluem buscas domiciliares, escutas telefônicas e outras formas de vigilância. Esses métodos podem constituir intromissões graves na vida privada das pessoas. De modo geral, a polícia deveria observar o princípio da *subsidiariedade*, o que significa que se deve tentar empregar os métodos menos intrusivos possíveis para as circunstâncias. Deve haver uma escala de salvaguardas que se tornem cada vez mais estritas conforme aumenta o grau de intrusão. As técnicas forenses podem fornecer informações úteis e objetivas a respeito de um crime, tornando desnecessários outros métodos de investigação. As informações forenses são, geralmente, encontradas na cena do crime, o que faz da habilidade da polícia para lidar com cenas de crimes um fator crucial. As decisões sobre os métodos investigativos a serem utilizados devem estar,

acima de tudo, baseadas na lei, e alguns métodos, conseqüentemente, serão considerados ilegais. É, portanto, dentro do marco da lei que se tomam as decisões táticas sobre que métodos empregar em quais situações. A polícia, além disso, também deve saber como utilizar um determinado método de modo profissional e legal. Tanto habilidades técnicas quanto sociais são importantes *instrumentos investigativos*. Isso é especialmente importante quando se interrogam suspeitos, apesar dos mitos persistentes e equivocados existentes dentro da polícia de que haveria um certo 'instinto pessoal' dos agentes para conduzir interrogatórios com suspeitos ou para identificar quando alguém está mentindo. As pesquisas demonstram que essa suposição é falsa. A inquirição de suspeitos requer o uso profissional e inteligente das informações colhidas a partir de uma investigação criminal, tornando desnecessário o uso de qualquer pressão indevida sobre o suspeito. Qualquer intenção de fazer uso do interrogatório para algo mais do que colher informações sobre o crime, ou seja, para punir ou criar medo na pessoa suspeita, além de ser pouco profissional, é, sobretudo, ilegal e, portanto, deveria ser impedida. Quando se busca prevenir as violações de direitos e melhorar o profissionalismo na área de investigação criminal, é fundamental haver leis e procedimentos que cumpram as normas internacionais de direitos humanos, combinadas com formação adequada, bem como com avaliação e supervisão constantes das experiências práticas.

Aumentar o profissionalismo da polícia

A má conduta policial, desde os pequenos delitos até as violações graves de direitos humanos, jamais deve ficar impune e medidas devem ser adotadas para impedir sua recorrência. Os policiais devem ser responsabilizados por suas ações, mas também devem receber um *preparo* adequado (que inclua orientações, treinamento e equipamento) que os capacite a realizarem suas ações de modo profissional e de acordo com as normas de direitos humanos. Na ausência de tal preparo, os indivíduos responsáveis por não capacitarem adequadamente os policiais (como formadores, dirigentes e responsáveis pela tomada de decisões) podem ser responsabilizados. É crucial que se criem mecanismos eficazes de prestação de contas tanto para os policiais individualmente quanto para a polícia como instituição.

A prestação de contas (*accountability*, em inglês), um conceito a que geralmente se referem os ativistas de direitos humanos, é uma questão complexa que envolve diversos atores. O fato de que esse conceito não possa ser traduzido por um nome específico em muitos idiomas significa que se deve tomar cuidado ao abordá-lo. Querer implementar sistemas de prestação de contas usados em outras jurisdições nem sempre será útil, podendo, inclusive, ser contraproducente em alguns países. A fim de promover melhoras relevantes na prestação de contas, os ativistas de direitos humanos devem entender a estrutura e o funcionamento do sistema de supervisão e de prestação de contas de um país específico. Qualquer avaliação acerca das estruturas de prestação de contas existentes em um determinado país requer que se faça, em primeiro lugar, uma avaliação inicial de que mecanismos são utilizados e, em segundo lugar, do quanto são eficientes; só então se poderá fazer recomendações que tenham relevância tanto para a solução dos problemas quanto para impedir que aconteçam novamente.

Uma prestação de contas eficaz deveria sempre se constituir em um equilíbrio de poder e de influência entre os diversos atores envolvidos. Assim como é inaceitável conferir todos os poderes e discricionariedade inteiramente à polícia, confiando totalmente no seu julgamento profissional, é igualmente inaceitável conferir todos os poderes para controlar a polícia a um único órgão ou instituição, seja uma elite política, o Executivo, a comunidade, ou quem quer que seja. Isso simplesmente substituiria o depositário da confiança. Como é que se poderia ter certeza de que os órgãos executivos ou as instituições políticas, o Parlamento, os fóruns comunitários e outros seriam mais confiáveis (ou seja, que agissem segundo o interesse público em vez de interesses partidários, particulares ou da própria comunidade) do que a polícia? É exatamente por esse motivo que se faz necessário um sistema de supervisão e de controle cuja responsabilidade seja compartilhada entre as comunidades, seus representantes, as autoridades executivas, as instituições legais (inclusive a lei) e a própria polícia.

Os mecanismos de prestação de contas deveriam incorporar instrumentos que garantam o cumprimento das políticas, dos regulamentos e das leis relativas à atividade policial. Por isso, todas essas políticas, leis e regulamentos deveriam ser o mais claras e o menos ambíguas possível. Os instrumentos de prestação de contas podem incluir ainda procedimentos de denúncias e procedimentos disciplinares e criminais nos casos de supostas irregularidades. A prestação de contas deveria abranger tanto elementos *a priori* quanto *a posteriori* da ação policial, ou seja, deveria incluir uma avaliação das orientações dadas aos policiais antes de uma operação, bem como uma avaliação e uma supervisão posteriores à ação. Isso tudo precisa ser apoiado, na teoria e na prática, pelo comando policial. Uma cadeia de comando eficiente e uma liderança dedicada a estabelecer um espírito de respeito pelos direitos humanos são pré-requisitos essenciais para que as normas de direitos humanos sejam cumpridas. Para que os mecanismos externos de prestação de contas sejam eficazes, o compromisso interno, principalmente o do comando policial, é uma pré-condição essencial.

Uma atividade policial que respeite os direitos humanos deve começar por selecionar as pessoas certas para se tornarem policiais e por excluir aquelas que não respeitam as atitudes e os valores de direitos humanos. Algumas características – sobretudo padrões morais e valores elevados – precisam ser inerentes aos indivíduos; outras, porém – sobretudo as habilidades e os conhecimentos práticos – podem (com relativa facilidade) ser ensinadas. O recrutamento, a seleção e a formação são todos fatores igualmente importantes quando se busca estabelecer um órgão policial que respeite e que proteja os direitos humanos.

Recrutar uma parcela representativa da sociedade e, a partir dela, selecionar os indivíduos com valores e com padrões morais mais elevados é um dos maiores desafios para as organizações policiais. Deve haver representatividade em todos os níveis dentro do órgão policial. Para que isso ocorra, é preciso estabelecer e manter metas para o recrutamento de diversos grupos étnicos, de minorias e de mulheres, e quando o recrutamento desses setores for baixo, devem-se avaliar as suas causas. Na verdade, tanto as políticas de recrutamento e de seleção, quanto a cultura e os símbolos policiais deveriam ser avaliados continuamente em seus efeitos

potencialmente discriminatórios, a fim de incentivar o ingresso de integrantes de comunidades diversas.

A formação de novos policiais deveria ser guiada por princípios de direitos humanos – na teoria e também na prática. A partir dessa perspectiva, a avaliação dos programas de formação deve assegurar que:

- todos os policiais recebam formação policial básica.
- essa formação básica tenha duração suficiente para que os recrutas assimilem os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias.
- a formação esteja de acordo com o que se espera dos futuros policiais. Se a receptividade da população for considerada um fator importante, não fará sentido que os recrutas fiquem em unidades totalmente isoladas das comunidades locais, expostos apenas a outros policiais.
- a formação acerca de leis e de procedimentos garanta que, completada a capacitação, os policiais consigam relacionar esses conhecimentos com o trabalho cotidiano que terão de realizar.
- uma série de tópicos seja incluída na formação policial. Entre esses, a conscientização para questões culturais e de gênero, a não-discriminação e o papel da polícia na sociedade.
- a formação policial continue a ser realizada após o período de capacitação básica. Os policiais devem ser reavaliados constantemente em suas habilidades policiais, especialmente no uso da força.

A importância e o potencial de impacto de se utilizar procedimentos de recrutamento direcionados a todos os setores da sociedade, de se definir critérios de seleção que reflitam o respeito por princípios de direitos humanos e de se oferecer uma formação que trate de habilidades, teorias e atitudes voltadas aos direitos humanos não deveria ser subestimada. Porém, não deveria também ser superestimada. Tanto as agências de cooperação (financiadores) internacionais interessadas em auxiliar a polícia quanto os ativistas de direitos humanos tendem a supervalorizar a importância e a eficácia do recrutamento, da seleção e, principalmente, da formação. Enquanto isso, há uma tendência a ignorar as causas institucionais das violações de direitos humanos. Enfrentar e lidar com esses problemas institucionais é muito mais difícil e requer um compromisso de longo prazo, ao passo que a formação pode parecer uma solução rápida e de fácil implementação. Para que a formação seja realmente eficaz, deve ser reforçada na prática. Um pré-requisito para a formação de aspirantes no uso legítimo da força deve ser a existência de procedimentos operacionais que estejam de acordo com as normas de direitos humanos. Isso, porém, não é uma questão de formação. Nas situações em que a polícia está violando os direitos humanos, deve-se perguntar se a formação é realmente o melhor ponto de partida para começar uma mudança. Em caso positivo, deve-se considerar que se comece pela formação do comando policial, em vez de começar pelos policiais da base. Para responder essa questão corretamente é, sem dúvida, necessário que se faça uma análise cuidadosa da respectiva situação. Quando se busca melhorar o profissionalismo da polícia, as organizações não-governamentais podem ter um papel significativo a desempenhar. Precisamente por não fazerem parte do ordenamento do Estado e por, geralmente, compreenderem os interesses e as preocupações da comunidade, as ONGs podem se tornar parceiras importantes de uma polícia que procura melhorar a maneira como responde à coletividade e, de modo

geral, aumentar seu respeito pelos direitos humanos. Mencionamos anteriormente que o relacionamento entre a polícia e as ONGs de direitos humanos tem sido, há muito tempo, mais de antagonismo do que de confiança. No entanto, quando a polícia está disposta a realizar reformas que tenham por base os direitos humanos, a polícia e as ONGs podem, com compromisso mútuo, formular uma estratégia comum de trabalho. A atuação conjunta entre a polícia e as organizações não-governamentais tem se caracterizado, frequentemente, pelo envolvimento das ONGs em programas de formação policial.

Essa relação de trabalho tem criado novos dilemas para as ONGs. O maior desses dilemas é como trabalhar junto e, ao mesmo tempo, manter um distanciamento que permita uma postura crítica. A partir das experiências da Anistia Internacional, as seguintes lições foram aprendidas:

- Toda atividade conjunta deve sempre se basear em informação: uma análise situacional adequada deveria ser sempre o ponto de partida sobre o qual se formulará uma estratégia e um projeto que determine que objetivos e que atividades serão desenvolvidos. Essa avaliação deveria incluir uma análise do que outras ONGs estão fazendo nessa área.
- Estabelecer uma relação que seja ao mesmo tempo amistosa e crítica exige tempo.
- Transparência – tanto com relação a seus próprios membros quanto a outras ONGs – é essencial para evitar resistência e oposição.
- O compromisso do alto comando policial deveria ser deixado bastante claro, a fim de que se institucionalizem os contatos. Em muitos países, isso só é possível com um compromisso inequívoco do Ministério do Interior ou da Justiça.
- Entender o trabalho da polícia é uma condição prévia.

O trabalho com questões relacionadas à atividade policial deveria sempre se basear em uma análise sólida, que inclua tanto uma análise situacional quanto uma auto-análise, e conduzir à formulação de preocupações básicas sobre as quais se poderá desenvolver uma estratégia de intervenção. Realizar uma análise dessas – que vá além de focar diretamente as violações de direitos humanos – pode nem sempre ser uma tarefa fácil para ativistas de direitos humanos com disposição de intervir. Na verdade, o ponto de partida para a maioria dos ativistas de direitos humanos estará nas coisas que estão erradas e não nas que estão certas. Este Guia sugere que, uma vez que se decida começar a trabalhar com questões de policiamento – algo que, na maioria das vezes, será motivado por preocupações de direitos humanos – é crucial que se dê *um passo atrás*. Esse passo servirá para que o trabalho comece com uma análise focada, antes de tudo, sobre o que se requer da polícia (tal como estabelecido na legislação nacional e em outras normas e regulamentos que regem a polícia), sobre o contexto jurídico e social no qual a polícia opera e sobre como se apresenta sua organização interna. Com base nessa análise, bem como em uma estimativa realista dos recursos de que dispõem, os ativistas de direitos humanos poderão desenvolver uma estratégia de pesquisa, de campanha e de um possível trabalho conjunto.

Este Guia tem o objetivo de auxiliar nessas avaliações, oferecendo aos ativistas de direitos humanos uma ferramenta para que conduzam suas

análises, assim como informações gerais básicas sobre a atividade policial e sobre a polícia como instituição.

Conclusões

Atividade policial e direitos humanos são dois temas relacionados. Nos países em que acontecem violações de direitos humanos, de um modo ou de outro, a polícia quase sempre está envolvida. As violações de direitos humanos nas quais a polícia se envolve incluem, de um lado, o abuso dos poderes de polícia (uso ilegal da força, detenções e prisões ilegais) e, de outro, a falta da devida diligência no cumprimento das funções policiais. Pode acontecer de a polícia ser corrupta, desmotivada, desinteressada, mal capacitada, etc.; todos esses são fatores que fazem com que o órgão policial não tenha a capacidade ou a disposição de alcançar seus objetivos legítimos com a devida diligência. Contudo, mesmo nos países em que a polícia recebe extensa formação, em que se desenvolveram métodos avançados de recrutamento e de seleção e onde os recursos são abundantes, as violações de direitos humanos continuam a ocorrer – como documentam diversos relatórios da Anistia Internacional. Por que isso acontece e como os ativistas de direitos humanos poderão desenvolver estratégias eficazes e apropriadas de intervenção e de parceria com a polícia?

Começemos pela primeira questão: como ocorrem as violações de direitos humanos e por que elas persistem? Para cada país, haverá uma resposta diferente, pois suas realidades são diferentes. Por isso, toda tentativa de intervenção que se faça com relação à conduta da polícia deve sempre se basear em uma análise e em uma avaliação contextuais. É muito comum que consultores ou instrutores internacionais, geralmente empregados por agências de cooperação internacional, simplesmente queiram exportar de seu país o sistema que eles conhecem para lidar com os problemas da atividade policial. Deveria sempre haver um entendimento claro de que a polícia faz parte do sistema do Estado em todos os seus aspectos. A história, a cultura, a economia e outras particularidades de um país se refletem em suas leis e em suas políticas, bem como em sua prática operacional e na linguagem utilizada. Um trabalho policial que respeite os direitos humanos só poderá funcionar num ambiente que respeite os direitos humanos. Tentar intervir no trabalho policial ignorando um fato tão básico é algo que muito dificilmente poderá ter qualquer eficácia. Tendo isso em mente, faremos quatro observações específicas sobre intervenções de direitos humanos que visam a melhorar a prática policial e sobre como essas intervenções podem ter maior eficácia.

Primeira: É muito frequente a polícia ser analisada de forma isolada, como se fosse possível melhorar a situação de direitos humanos mudando apenas esse componente do sistema de justiça e segurança enquanto os outros componentes seguem intactos. Embora esse seja um ponto geralmente reconhecido na teoria, suas recomendações práticas raramente são seguidas. O que acontece, na verdade, é que tanto os consultores quanto as agências de cooperação internacional tendem a focar apenas um aspecto do sistema de justiça e segurança em vez de visarem à totalidade do sistema, ignorando, desse modo, o inter-relacionamento das diferentes instituições. Na prática,

tratar de forma isolada dos problemas relativos à atividade policial dificilmente será suficiente para melhorar essa atividade como um todo. Qualquer estratégia de direitos humanos que pretenda ser eficaz deveria sempre começar por uma avaliação do sistema de justiça e de segurança em seu conjunto integral e só depois analisar o papel da polícia nesse conjunto. Tal avaliação deveria incluir não apenas uma análise dos marcos legais e das políticas segundo os quais a polícia e outros órgãos de justiça e de segurança operam, mas também do quão nitidamente esses marcos e políticas definem e limitam os vários objetivos e as fronteiras operacionais desses órgãos. Deveria incluir, além disso, uma avaliação de suas autoridades administrativas e políticas. Para qualquer reforma da polícia é preciso que haja compromisso das autoridades policiais; se não for um compromisso ativo, então que permita, pelo menos, que se vá em frente.

Segunda: Muitas vezes, as intervenções de direitos humanos relativas à atividade policial se concentram sobre aquelas operações policiais que mais comumente resultam em violações de direitos humanos. Os programas de reforma policial frequentemente têm seu foco na implementação de novas filosofias ou metodologias, geralmente envolvendo alguma forma de 'policimento comunitário', ou incluindo o emprego de novas armas e equipamentos e, ainda, seguidamente, a disseminação de novas práticas através de treinamento.¹ No entanto, paradoxalmente, esse tipo de intervenção costuma ter pouco efeito, uma vez que, ao focar as operações policiais, tende a ignorar as causas institucionais das violações de direitos humanos e de sua persistência.

Geralmente, essas intervenções acabam por se concentrar nos policiais da base e em como eles realizam o policiamento, sem se ocupar do comando ou das autoridades policiais. Em função disso, esses programas de reforma e outras intervenções similares costumam surtir pouco efeito sobre o respeito pelos direitos humanos na prática cotidiana.

Terceira: As intervenções que realmente buscam tratar do contexto institucional do trabalho policial tendem a enfatizar a importância da prestação de contas. Os ativistas de direitos humanos e as agências de cooperação internacional costumam ressaltar a importância de melhorar a prestação de contas sem, porém, explicar exatamente o que isso significa. Prestação de contas (*accountability* em inglês) é um conceito que pode ser facilmente mal interpretado e de tradução bastante difícil (quando não impossível) em diversos idiomas. Os ativistas de direitos humanos costumam enfatizar a importância dos órgãos externos de supervisão e de prestação de contas, sem que compreendam, por vezes, que a eficácia desses mecanismos externos depende do comprometimento interno da polícia, sobretudo do comando policial. A prestação de contas externa deve sempre ser acompanhada de um respectivo compromisso interno que, por sua vez, se reflita nos mecanismos internos voltados a esse fim. Para os policiais, esses mecanismos internos de prestação de contas – os quais afetam suas oportunidades de promoção e seu rebaixamento, seus salários e seus benefícios – podem ter um efeito maior, pois causarão um impacto mais direto sobre sua vida (profissional). Muitas vezes, as violações de direitos humanos podem persistir por não haver mecanismos de correção internos eficazes e por existir uma cultura policial caracterizada por um *código de silêncio* que impede que os abusos de direitos humanos sejam

1) Deve-se notar que, recentemente, os programas de reforma da polícia têm cada vez mais se concentrado em como os Estados podem se defender melhor do 'terrorismo', facilitando a adoção de legislações que ampliam os poderes e as funções da polícia. Isso, às vezes, enfraquece os objetivos originais dos programas de reforma: de melhorar o relacionamento da polícia com a comunidade.

reconhecidos e investigados. Ao mesmo tempo, porém, ao se concentrar apenas nos sistemas internos, ignorando os mecanismos externos, corre-se o risco de reforçar ainda mais as normas internas (ao invés de questioná-las), inclusive aquelas que desrespeitam os direitos humanos.

A resposta é que deve haver um sistema de prestação de contas equilibrado, envolvendo tanto as partes externas quanto as internas, que assumam a responsabilidade por realizar um trabalho policial eficiente e orientado por direitos humanos. Ignorar esse ponto pode fazer com que os sistemas de prestação de contas se tornem ineficazes. Os mecanismos de prestação de contas externos não são, por si próprios, a resposta, pois esses mesmos mecanismos podem se tornar instrumento de interesses particulares, sendo necessário, portanto, que seu funcionamento seja supervisionado, formando, assim, uma espiral de estruturas de prestação de contas. Os ativistas de direitos humanos devem reconhecer o papel importante que podem desempenhar os mecanismos internos de prestação de contas e adotar medidas para avaliá-los. Tradicionalmente, tem havido uma relutância entre esses ativistas, inclusive na Anistia Internacional, em lidar com tais mecanismos internos. Não o fazer, porém, pode conduzir ao desenvolvimento de estratégias dedicadas à prestação de contas que ignoram as causas originárias dos problemas.

Quarta: As intervenções de direitos humanos quase sempre incluem formação. Os policiais recebem formação sobre novas metodologias operacionais, sobre assuntos legais, sobre direitos humanos, sobre como lidar com as minorias, etc. Formulam-se repetidas recomendações, salientando a importância de se melhorar a formação, acreditando-se, aparentemente, que isso possa ser a solução de todos os problemas. Porém, isso não é possível por mais de um motivo. O primeiro deles, e o mais importante, é que muitos problemas de direitos humanos não são consequência somente de uma formação inadequada, mas, principalmente, da inexistência de normas e de procedimentos adequados sobre os quais embasar a formação. E isso não é responsabilidade dos institutos de capacitação, mas dos responsáveis pelo desenvolvimento de regulamentos e de políticas e de sua transformação em normas de procedimentos operacionais, que são, na maioria dos países, o Ministério do Interior e/ou da Justiça. Outro motivo pelo qual a formação isoladamente jamais será eficaz é que a capacitação costuma ser voltada aos agentes da base ao invés do comando policial. A formação raramente começa pelo comando policial, o que é estranho, uma vez que é o comando que tem a responsabilidade de garantir que essa formação seja posta em prática. O poder que tem o comando policial de criar um espírito de respeito pelos direitos humanos e seu efeito sobre a cultura policial de modo geral é algo que jamais deveria ser subestimado. O recrutamento, a seleção e a formação são, sem dúvida, instrumentos da maior importância. No entanto, o quanto das informações e valores aprendidos durante a formação é mantido pelos policiais na hora de desempenhar suas tarefas é, em grande parte, determinado pelo processo de socialização pelo qual passam esses policiais após a formação. O que os novos recrutas veem e experienciam enquanto realizam seu trabalho moldará tanto seu pensamento quanto seu comportamento. Se a formação não estiver incluída em uma estrutura mais ampla, se não tiver um seguimento na prática e se não contar com o apoio manifesto da direção policial, é muito provável que acabe sendo ineficaz.

Por que, então, a formação é tão frequentemente considerada como uma solução para aumentar o respeito pelos direitos humanos? Uma resposta mais sarcástica talvez fosse a de que se ocupar da formação não requer sacudir as políticas fundamentais que regem a atividade policial, não afeta sua realidade diária, não oferece riscos políticos (nem para as agências de cooperação nem para os beneficiários) e não tem custos elevados, além de passar uma imagem de compromisso com os direitos humanos (razão pela qual o número de policiais que participam dos cursos é tão seguidamente destacado).

Ocupar-se da atividade policial e procurar influenciar o comportamento da polícia exige uma compreensão integral da instituição e do contexto no qual opera. A polícia precisa ser entendida em toda sua complexidade. Conhecer os conceitos e as normas pertinentes à atividade policial pode auxiliar na formulação de uma análise mais profunda sobre os países em que se quer atuar e também no desenvolvimento de estratégias de pesquisa, de campanhas e de trabalho conjunto que sejam mais abrangentes e eficazes. Com tal análise, é bem possível se chegar à conclusão de que, para mudar o comportamento da polícia, mudanças legislativas, mudanças nos procedimentos judiciais ou em outros fatores que afetem a polícia, podem, na verdade, ser muito mais produtivas.





© REUTERS / Australian Defence Force / Gary Ramage WB

Parte I. Introdução



© AFP PHOTO / Tim Sloan

Consciente de que a natureza das funções de aplicação da lei para defesa da ordem pública e a forma como essas funções são exercidas têm uma incidência direta sobre a qualidade de vida dos indivíduos e da sociedade no seu conjunto

Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução nº 34/169, através da qual se adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, em 17 de Dezembro de 1979.

1. Os direitos humanos e a polícia

1.1. Introdução

Os ativistas e os acadêmicos da área de direitos humanos argumentam frequentemente que um ‘bom policiamento’ significa um policiamento que esteja em conformidade com as normas de direitos humanos. Embora não deva haver dúvidas de que isso seja verdadeiro, deve-se entender que as normas internacionais de direitos humanos oferecem apenas uma orientação limitada para o trabalho que a polícia realiza no dia-a-dia. Um bom trabalho policial, na verdade, não poderá jamais ser capturado por regras e por regulamentos, por mais numerosos e detalhados que sejam. A necessária **discricionariedade** (margem de decisão) de que a polícia precisa para desempenhar suas funções apresenta alguns problemas para aqueles defensores de direitos humanos que preferem ter normas claras com as quais se possa mensurar o comportamento da polícia. Muitos policiais pensam que esse raciocínio é, na melhor das hipóteses, ingênuo, e, no mínimo, teórico, refletindo uma falta de compreensão de sua realidade e colocando uma carga pouco realista sobre o trabalho da polícia. Os defensores dos direitos humanos, por outro lado, dizem que a polícia usa isso como desculpa para escapar às críticas.

Polícia e direitos humanos são duas esferas que refletem perspectivas diferentes sobre direitos e sobre segurança. Apesar de as relações entre esses dois campos parecerem óbvias, as diferenças nos seus marcos fundamentais de referência podem resultar em graves problemas de comunicação. Neste capítulo, analisaremos mais de perto como esses dois domínios se relacionam um com o outro. Começaremos examinando a polícia como um grupo profissional e o policiamento como uma atividade. Apesar de ser comum se referir à polícia como *encarregados de cumprir a lei* ou *agentes da lei*, preferimos usar o termo *policiais*, uma vez que o trabalho policial envolve mais do que a simples tarefa de fazer com que a lei seja cumprida. Na seção 1.3, examinaremos a área específica de policiamento e direitos humanos e exploraremos a evolução dos acontecimentos nesse domínio nas últimas décadas. Esses avanços influenciaram as pessoas que trabalham em ambos os campos e, na seção 1.4, analisaremos o impacto desses desdobramentos no relacionamento entre os representantes dos dois grupos. Concluiremos com uma breve síntese.

1.2. ‘Policial’ ou ‘responsável pela aplicação da lei’?

O comentário ao artigo 1º do Código de Conduta da ONU para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Código de Conduta da ONU) oferece a seguinte definição para funcionários responsáveis pela aplicação da lei: “O termo *funcionários responsáveis pela aplicação da lei* inclui todos os agentes da lei, quer nomeados, quer eleitos, que exerçam poderes de polícia, especialmente poderes de prisão ou detenção. Nos países onde os poderes policiais são exercidos por autoridades militares, quer em uniforme, quer não, ou por forças de segurança do Estado, a definição dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei incluirá os funcionários de tais serviços.”

A definição da ONU implica que todos os agentes, sejam eles chamados de forças de segurança, de gendarmaria ou de polícia militar, tendo o poder de prender e de deter, sejam considerados funcionários responsáveis pela aplicação da lei, e que, portanto, devam seguir as normas estabelecidas no Código de Conduta da ONU. Esse princípio se reflete também nos Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.¹

Deve-se notar que a definição do Código de Conduta da ONU não se refere explicitamente aos poderes que a polícia tem de usar a força contra membros da população (em tempos de paz). O poder de usar a força é frequentemente considerado como uma característica definidora da polícia: a polícia pode recorrer à força legalmente para manter a ordem, enquanto que outros membros da população, na maioria das situações, podem utilizá-la somente em legítima defesa. Sobre isso, diz-se, geralmente, que a polícia tem o *monopólio do uso da força* em tempos de paz. E é precisamente esse monopólio sobre o uso da força o que confere à polícia uma posição tão particular e tão sensível dentro do sistema do Estado, tornando necessária a existência de mecanismos adequados de controle para prevenir os abusos.

O poder específico da polícia para usar a força está contemplado no Código Europeu de Ética Policial, o qual (referindo-se à polícia como “polícia tradicional”, confiando – talvez com razão – que todos entendam o que isso significa) afirma que a “característica essencial [...] que se delega a todos os órgãos policiais públicos da Europa [é] o poder de usar a força para manter a lei e a ordem em meio à sociedade civil.”² Diferente do Código de Conduta da ONU, o Código Europeu exclui, explicitamente, os tipos específicos de polícia criados com outras finalidades que não a manutenção da ordem pública na sociedade civil – tais como as polícias militares, as polícias que atuam nos sistemas prisionais, os serviços de segurança secretos e as empresas de segurança privadas.³

Na literatura especializada da área, os termos *polícia*, *funcionário responsável pela aplicação da lei* ou, ainda, *funcionário encarregado de fazer cumprir a lei* são usados sem distinção. Nas normas internacionais de direitos humanos, os dois últimos termos são utilizados com maior frequência, o que, provavelmente, leva a maioria dos ativistas de direitos humanos a empregá-los. No entanto, os próprios policiais costumam dar preferência ao termo *polícia*, uma vez que o trabalho policial não é a mesma coisa que fazer cumprir a lei. Embora policiais sejam sempre funcionários responsáveis pelo cumprimento da lei, a maior parte dos países conta também com órgãos não-policiais cujos agentes aplicam a lei, como é o caso, por exemplo, dos guardas de fronteira e dos agentes alfandegários. Mais importante, porém, é o fato de a função policial ser, geralmente, muito mais ampla do que a simples aplicação da lei. É comumente aceito que as **funções da polícia** abrangem:⁴

- Prevenção e detecção do crime;
- Manutenção da ordem pública; e
- Prestação de auxílio à população

Quando se usa o termo **atividade policial** (ou ação policial, ou trabalho da polícia) se pode ter em mente os mais diversos significados; o principal deles

1) Resolução 1989/61 adotada pelo Conselho Econômico e Social em 24 de maio e referendada pela Assembleia Geral em sua Resolução 44/162 de 16 de dezembro de 1989.

2) Código Europeu de Ética Policial. Comentário à definição do escopo do Código.

3) Ibid.

4) Veja, por exemplo: Rover, C. de. *Para servir e proteger*, 1998; Crawshaw, R., et al. *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998; Código Europeu de Ética Policial.

é referente ao processo de *fazer com que a lei seja cumprida* em todos os seus aspectos. Deveria ser evidente que a polícia sozinha jamais poderá garantir esse cumprimento. A atividade policial, na verdade, pode abarcar mais órgãos e entidades do que apenas a polícia. Chega, algumas vezes, a ser entendida mais como um processo social envolvendo toda a sociedade civil do que como uma tarefa profissional desempenhada por um órgão do Estado. Porém, essa interpretação do conceito de *atividade policial* pode criar confusões desnecessárias, agravadas pelo fato de nem todos os idiomas terem termos que correspondam a esse conceito. Usaremos, portanto, uma definição mais simples de atividade policial como *o que a polícia faz para garantir que a lei seja cumprida*.

A história do conceito de *polícia*

O conceito de *polícia* tem uma história bastante longa. Seu traço característico é o fato de, com o tempo, ter se restringido cada vez mais. *Polícia* e *política* são palavras claramente relacionadas. Ambas derivam do latim *politia*, que significa *administração civil* ou *Estado*, e que se origina do grego *polis* (cidade) e de *politikè* (pertencente à cidade-Estado, à sociedade civil).⁵ Originalmente, o termo *polícia* compreendia tudo o que estava sob responsabilidade do Estado, inclusive as funções religiosas (nos casos em que essas ainda eram responsabilidade do Estado). Mais tarde, o conceito passou a ser usado apenas para se referir às funções seculares do Estado e, ainda mais tarde, somente a certos aspectos dessas funções do Estado.⁶ Foi apenas no século XIX que o conceito se restringiu àquelas funções do Estado que compreendem a proteção contra ameaças. Os órgãos policiais (diferente da função policial), como os conhecemos hoje, são algo relativamente recente. A primeira polícia civil pública foi a Polícia Metropolitana de Londres, formada por Sir Robert Peel em 1829. Depois disso, outros países também fizeram o mesmo, sendo que, nas democracias mais desenvolvidas, a polícia já existe há cerca de 100 a 150 anos. Em muitos dos países que foram colônias, a polícia foi implantada pelo regime colonial, primariamente para servir aos interesses dos colonizadores à custa da população local.

A polícia é uma instituição do Estado que opera sob uma autoridade nacional e dentro da soberania nacional. Para muitas pessoas, é a representante mais visível do Estado. Pode operar em um sistema centralizado ou descentralizado, ser organizada em nível federal, estadual ou municipal e ser dividida em um órgão judicial e um uniformizado. Na verdade, os órgãos policiais podem ser tão diferentes quanto o são os países. A polícia é sempre *contingente* ao Estado e à sua população: será sempre um reflexo da nação (ou região ou localidade) em sua cultura política, sua história, seu povo e sua economia. Essa idéia tão simples pode ter consequências enormes. A realidade política determina a atuação policial: se o sistema do Estado não adotou valores democráticos, é provável que a polícia não defenda esses valores. Os próprios policiais sempre vêm da mesma sociedade que policiam e adotarão ou manifestarão atitudes similares às dessa sociedade (o que não deve ser confundido com o fato de a polícia ser sempre receptiva às necessidades da comunidade). Se as atitudes dessa sociedade forem hostis com relação a certos membros da população, é provável que a polícia compartilhe dessas mesmas atitudes.

5) Na língua inglesa, o termo *police* apareceu pela primeira vez por volta de 1530, como sinônimo de *policy*, o mesmo que, administração civil. Até meados do século XIX, *police*, em inglês, significava tanto administração civil quanto (emprestado do francês) administração da ordem pública. Online Etymological Dictionary, disponível em <www.etymonline.com>

6) Veja, por exemplo: Cachet, A. *Politie en sociale controle*, 1990.

Se um país registra níveis elevados de corrupção, de abuso de álcool, de violência física, etc., deve-se esperar que esses problemas também se reflitam dentro dos órgãos policiais. Enfrentá-los, portanto, será um desafio considerável que poderá exigir uma outra porta de entrada que não a da polícia. De fato: “Deve-se compreender que as normas que regem uma polícia profissional (Estado de direito, prestação de contas, transparência do processo decisório, etc.) são, em grande medida, universais. A polícia, no entanto, funciona dentro de limites e restrições culturais, bem como de realidades econômicas.”⁷ As afirmações de caráter geral a respeito da polícia, tais como as que são apresentadas neste Guia, devem sempre ser interpretadas frente à realidade de um determinado país – obviamente sem rebaixar os critérios pelos quais a polícia é avaliada.

Perspectivas diferentes sobre o papel do Estado e de seus funcionários

Em linhas gerais, há duas perspectivas sobre o papel do Estado com relação aos seus cidadãos.⁸ Uma delas (a napoleônica) baseia-se no pressuposto de um Estado forte e autoritário em sua capacidade de proporcionar segurança para as pessoas que vivem em seu território; considera-se que o Estado é quem melhor representa e defende o interesse público. Os funcionários do Estado devem desempenhar as funções de Estado de modo neutro e profissional, independentemente de quem seja o agente do Estado. Dessa perspectiva, é difícil “pensar a segurança de uma maneira menos convencional que a do todo-poderoso Estado-nação.”⁹ A representação mais célebre dessa perspectiva está na França, mas os demais países da Europa continental e a maioria dos países da América do Sul geralmente compartilham da mesma visão. A outra perspectiva (a anglo-saxônica) é crítica (e até mesmo receosa) da gestão pública dos problemas da segurança. O papel do Estado em proporcionar segurança é considerado igual ao de outros atores não-estatais. Os funcionários do Estado devem se envolver com suas comunidades e ser representativos dessas comunidades, a fim de assegurar que trabalhem pelo interesse da comunidade. Essa perspectiva é observada no Reino Unido e nos Estados Unidos, bem como em muitos outros países que receberam sua influência.

A perspectiva adotada está em grande parte baseada no contexto histórico de um determinado país e se reflete no sistema judicial que vigora nesse país (inquisitório ou acusatório; veja o capítulo 2).

A maneira como as pessoas percebem o papel do Estado tem uma forte influência na maneira como percebem o papel da polícia. Em um dos sistemas, a polícia é vista principalmente como sendo o braço forte do Estado, enquanto que, no outro, a polícia é vista, sobretudo, como prestadora de serviço às comunidades. Ambas as perspectivas são legítimas – em teoria, têm as mesmas possibilidades de estarem de acordo com os direitos humanos ou de violá-los. No entanto, a área dos direitos humanos é fortemente influenciada pelo contexto anglo-saxônico, com sua preferência por uma polícia descentralizada e voltada à prestação de serviços; uma polícia que seja representativa e que responda às necessidades das pessoas a quem serve. É bem verdade que isso pode ser bastante útil na hora de procurar estabelecer

7) Das, Dilip K. *Challenges of policing democracies: a world perspective*, 1997, p. 628.

8) Ferret, J. *The State, policing and old continental Europe: managing the local/national tension*, 2004.

9) Ibid. p.50.

um policiamento que respeite os direitos humanos – mas, com certeza, não é uma pré-condição para isso. O Estado mais formal, que opera a uma certa distância da população, também possui o potencial de respeitar os princípios de direitos humanos. Além disso, as pessoas que introduzem conceitos e metodologias de um sistema no outro podem se deparar com dificuldades.

Tão importante quanto ter consciência das diferentes perspectivas sobre o papel do Estado é refletir sobre as próprias posições a esse respeito. A maioria das organizações internacionais de direitos humanos se baseia em contextos anglo-saxônicos e, sendo assim, parecem ter adotado esse ponto de vista sobre o Estado. Este Guia se esforça por adotar uma posição neutra sobre esse assunto, ao mesmo tempo em que adere às normas internacionais de direitos humanos. Sempre que relevante, refletiremos a respeito dos diferentes sistemas e de suas consequências para a atividade policial.

Como foi mencionado acima, o trabalho da polícia envolve mais do que simplesmente fazer com que se cumpra a lei. Este Guia, portanto, usará o termo *polícia*, em vez de *responsável pela aplicação da lei* ou *agente da lei*. O termo *funcionários responsáveis pela aplicação da lei* somente será utilizado para se referir ao Código de Conduta da ONU. Este Guia não se ocupará daquelas funções adicionais da polícia, como as que se referem às políticas e práticas relativas a imigração, asilo e refugiados, ao controle de fronteiras, às questões penitenciárias e prisionais (que não a detenção policial), nem ao policiamento em tempos de guerra e nos campos de refugiados.

1.3. Polícia e direitos humanos

As normas de direitos humanos foram inicialmente desenvolvidas como um meio de impor controles sobre o Estado todo-poderoso e seu aparato de poder, bem como de proteger os indivíduos contra o abuso de poder do Estado. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e outros tratados que fazem parte do arcabouço de direitos humanos, todos refletem esse princípio. Por isso, essas normas internacionais, quando se referem à polícia, se concentram sobre os poderes da polícia. O direito internacional estabelece as normas sobre como os poderes da polícia devem ser usados de modo legítimo. Essas normas internacionais de direitos humanos costumam ser percebidas pelos policiais como algo que limita sua margem de atuação. E isso não acontece por acaso, pois é justamente esse o ponto que os defensores dos direitos humanos tendem a salientar.

O trabalho policial costuma ser associado às funções ditas negativas do Estado: a polícia pode usar seus poderes para legitimamente restringir os direitos e as liberdades das pessoas. A legitimidade do uso que a polícia faz de seus poderes, em grande medida, somente poderá ser avaliada após o evento, uma vez que a polícia tem (e precisa ter) um determinado grau de **discricionariedade** sobre quando e como agir ou não agir. Certamente, isso requer a existência de um sistema de prestação de contas que funcione. A questão da prestação de contas é, de fato, uma das maiores preocupações dos ativistas de direitos humanos, e melhoras nesse aspecto são geralmente consideradas uma solução importante para os problemas de direitos humanos.

Não obstante, é preciso observar que a atenção da comunidade de direitos humanos tem mudado gradualmente para compreender as obrigações positivas do Estado e, com isso, compreender os outros papéis que a polícia pode desempenhar, como protetora dos direitos humanos e como um dos elementos mais importantes para a manutenção geral da estabilidade (que a polícia chama de ordem), prestando seu apoio ao estabelecimento de uma situação em que as pessoas possam desfrutar de todos os direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais). O que tem acontecido é que, há muito tempo, a polícia tem sido um foco de atenção da área dos direitos humanos, a partir de um ponto de vista unidimensional e negativo. Mais recentemente, porém, outras dimensões foram acrescentadas a essa visão, reconhecendo um papel mais positivo para a polícia e criando uma possibilidade de reflexão sobre aquelas áreas que são de interesse comum tanto dos ativistas de direitos humanos quanto dos polícias.

Por décadas, os direitos humanos foram considerados a partir da visão de um Estado poderoso e abusivo *contra* um indivíduo frágil: a população precisando de proteção contra o Estado que violava *ativamente* os seus direitos. Conforme essa perspectiva, os direitos humanos eram, sobretudo, considerados como algo que ocorre na esfera pública. Nos últimos anos, porém, esse foco mudou, passando a ressaltar o fato de que os direitos humanos não se restringem a atos ou omissões de funcionários do Estado contra a população, mas que compreendem igualmente os atos interpúblicos (de atores não-estatais contra membros do público e de membros do público entre si). Além disso, passou a salientar o papel do Estado na proteção dos indivíduos na esfera privada. Como o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) afirmou em 1992, “os Estados também poderão ser responsabilizados por atos privados caso deixem de agir com a diligência devida para prevenir a violação de direitos ou para investigar e punir atos de violência, bem como para indenizar as vítimas”.¹⁰ A polícia é a principal instituição responsável por manter a ordem pública e o **Estado de direito**. É também um dos órgãos cruciais do Estado para a prevenção e a investigação de atos criminosos, inclusive daqueles que podem ser classificados como abusos ou violações dos direitos humanos. A polícia, portanto, deverá desempenhar suas funções com a **diligência devida**. No capítulo 2, retornaremos a essa questão.

Ao mesmo tempo, porém, a idéia de Estado poderoso tem se enfraquecido gradualmente: os cidadãos têm reivindicado maiores direitos e os Estados, na verdade, não são mais tão poderosos. A polícia frequentemente procura destacar esse ponto. Segundo seu raciocínio, o desequilíbrio de poder passou do Estado para outros setores da sociedade – como os integrantes das redes de crime organizado e os grupos terroristas – os quais têm consciência de seus direitos e buscam *abusar* do sistema em benefício próprio (atrasando julgamentos, movendo ações, recorrendo aos tribunais superiores, etc.). Desse ponto de vista, os direitos humanos são vistos como um impedimento a uma ação policial eficaz. Além disso, a polícia considera que esses setores da sociedade acabam tendo mais liberdade de agir do que a própria polícia. A sensação é de que se chegou a uma situação sem saída em que o sistema de direitos humanos, desenvolvido para proteger o indivíduo *frágil*, está, na verdade, fragilizando o Estado, resultando no que é visto como uma dicotomia entre segurança de um lado e direitos humanos de outro.

10) CEDAW, Comentário Geral Nº 19, par. 9.

Existem outras relações relevantes entre a atividade policial e os direitos humanos. Geralmente pouco notada, mas merecedora de um exame, é a resolução pela qual se adotou o Código de Conduta da ONU, que afirma: “*Todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela.*”¹¹ Isso implica que a polícia deva se envolver com as pessoas a quem serve – os membros da população – de modo a estabelecer seus objetivos em um processo conjunto com as pessoas em cujo interesse deverá atuar. Essa é a única maneira de impedir que a polícia se torne uma mantenedora tecnocrática da ordem – ou algo pior. A preocupação dos reformadores da polícia com um *policimento profissional* tende, em realidade, a ignorar o quanto é importante que o trabalho da polícia seja *baseado em valores*, e que entre esses valores estejam a empatia e a receptividade com relação às pessoas a quem a polícia está servindo. O profissionalismo, embora essencial, não é suficiente para garantir um policiamento que respeite os direitos humanos. Do mesmo modo, um policiamento receptivo também não é garantia de que haja esse respeito. A tolerância da opinião pública com a violência policial tende a aumentar em situações de alta criminalidade, chegando ao ponto em que a violência policial pode ser exaltada por alguns setores do público como sendo ‘dura contra o crime’ (o que pode ser observado em muitos países como Brasil, África do Sul e Colômbia). Essas situações confrontam o comando policial e seus líderes políticos com questões bastante complexas que devem ser resolvidas em cooperação com a sociedade civil.

A polícia deve garantir que outras pessoas possam desfrutar de seus direitos. Porém, os direitos dos próprios policiais são muitas vezes negligenciados, tanto pelos defensores dos direitos humanos quanto pela própria polícia. Algumas vezes, o comando da polícia diz aos policiais que eles não têm os mesmos direitos que os civis porque não são civis. Isso certamente não é verdade. Os policiais têm os mesmos direitos que todo mundo, tal como determinam o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o que inclui o direito ao descanso, à remuneração adequada, a uma jornada de trabalho justa, a condições seguras de trabalho e à igualdade de oportunidades de ascensão.¹² A única exceção é dada no artigo 22.2 do PIDCP, que afirma que os Estados poderão restringir o direito à liberdade de associação dos membros das forças armadas ou da polícia, inclusive seu direito de formar ou de se filiar a sindicatos (sendo essa, na verdade, a única menção explícita que se faz à polícia em todo o corpo de tratados internacionais de direitos humanos).¹³

Infelizmente, em muitos países, a realidade da polícia é extremamente difícil. Os policiais frequentemente têm de cumprir uma jornada de trabalho excessiva, são mal pagos, realizam trabalhos perigosos com pouca ou nenhuma proteção, são mal preparados (tanto em termos de formação quanto de equipamento) para desempenhar suas tarefas, têm um status social baixo e recebem críticas de todos os lados. Na verdade, muitas pessoas que trabalham na área policial ou na de direitos humanos se perguntam como é que se pode esperar que a polícia proteja os direitos humanos quando seus próprios direitos não são protegidos. Qualquer esforço que se queira fazer no sentido de melhorar o respeito da polícia pelos direitos humanos deve contar com uma análise imparcial de sua própria situação. Quando necessário, tais esforços podem

11) Assembleia Geral da ONU, Resolução 34/169, que adotou o Código de Conduta da ONU, em 17 de dezembro de 1979.

12) Como também se afirma nos Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei: “Todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser satisfatoriamente remunerados e beneficiados de condições de trabalho adequadas.”

13) O artigo 11.2 da Convenção Europeia de Direitos Humanos e o artigo 16.3 da Convenção Americana de Direitos Humanos refletem princípios similares.

incluir uma defesa da proteção dos direitos dos policiais. Essa questão pode parecer difícil para os ativistas de direitos humanos, mas é uma consequência lógica de seu trabalho. Além disso, qualquer iniciativa para melhorar o profissionalismo da polícia deveria envolver o comando policial e obter seu compromisso total e explícito.

Os policiais também têm direitos!

A Plataforma Européia sobre Polícia e Direitos Humanos, da qual participam polícias e ONGs (inclusive a Anistia Internacional), e que trabalha sob os auspícios do Conselho da Europa, publicou um folheto chamado *Police officers have rights too!* (Os policiais também têm direitos!), no qual se analisam os seguintes direitos:

- **Direitos quando em serviço:**
Direito à vida
- **Direitos no local de trabalho:**
Direito à privacidade
Direito à liberdade de expressão e de associação
Direito a não ser discriminado
- **Direitos a condições de trabalho adequadas**
- **Direitos a procedimentos disciplinares ou penais**

1.4. Polícia e defesa dos direitos humanos

Como vimos na seção anterior, o campo que abrange *polícia e direitos humanos* é bastante dinâmico e passou por grandes mudanças nas últimas décadas. Essa evolução afetou o trabalho de defesa dos direitos humanos e continua a influenciá-lo.¹⁴ As pessoas que trabalham nessa área e que desejam lidar com questões policiais precisam levar em conta esses avanços e os desafios que apresentam para o seu trabalho, entre os quais se incluem os seguintes:

- Os ativistas de direitos humanos costumam ignorar a responsabilidade da polícia de *proteger*, ativamente, os direitos das pessoas através da prevenção do crime (inclusive os violentos) e da manutenção da ordem pública. Eles têm se preocupado, sobretudo, com os aspectos negativos do policiamento, dificultando as relações de trabalho com a polícia. O conseqüente distanciamento entre a polícia e os ativistas de direitos humanos tem limitado o desenvolvimento de uma linguagem e de uma compreensão comuns. Reconhecer as obrigações positivas do Estado, assim como as da polícia, pode significar a possibilidade de um *programa conjunto* ou de *interesses comuns* entre a polícia e os ativistas de direitos humanos.
- Os ativistas de direitos humanos tendem a ressaltar o papel da polícia com relação aos direitos civis e políticos, enquanto ignoram seu papel em manter a estabilidade e a ordem, assegurando que as pessoas possam usufruir de seus direitos econômicos, sociais e culturais.¹⁵
- Isso resultou em uma situação paradoxal na qual os ativistas de direitos humanos acabam por prestar pouca atenção à criminalidade

14) Neild, R. *The new face of impunity*, 2002.

15) Por várias décadas a AI se concentrou sobre os direitos civis e políticos, mas ampliou sua missão a fim de incluir os direitos econômicos, sociais e culturais. Veja, *Human rights for human dignity*, 2005.

em geral – o que pode representar uma ameaça ainda mais grave à realização plena dos direitos das pessoas do que teria sido o comportamento da polícia. A sensação de insegurança da população se tornou um tema de grande interesse nos meios de comunicação na última década. O crime representa uma séria ameaça à vida das pessoas em todo o mundo. O medo da criminalidade, mesmo quando subjetivo, ameaça os sentimentos de segurança e de proteção das pessoas. As organizações de direitos humanos tendem a subestimar o quanto a criminalidade afeta a vida das pessoas e, às vezes, não interpretam bem sua percepção de que os direitos humanos podem tornar menos eficazes as instituições que combatem o crime. Uma consequência disso é que, em alguns países, há grupos de vítimas que estão se opondo aos grupos de direitos humanos em vez de buscarem a cooperação¹⁶. Além disso, algumas vezes, *segurança* e *direitos humanos* são percebidos como coisas opostas e não como sendo os dois lados de uma mesma moeda.¹⁷ De fato, em muitos países, tem acontecido que os governos e a polícia estão conseguindo convencer a população de que um policiamento mais duro (que geralmente significa mais poderes de polícia com menos garantias de seu uso legítimo) é necessário para que se tenha uma sensação de segurança.¹⁸

- Soma-se a isso o fato de que, tradicionalmente, os ativistas de direitos humanos – inclusive os que trabalham com a Anistia Internacional – têm se concentrado na violência que o Estado comete contra os opositores políticos. No entanto, “as novas vítimas do abuso policial são os criminosos comuns – que são tanto autores quanto vítimas de crimes – em contraste com o que acontecia no passado, quando as pessoas defendidas pelas organizações de direitos humanos eram as vítimas da repressão estatal. É evidente que a idéia de defender essas novas *vítimas culpadas* torna-se cada vez mais incômoda para [as organizações de direitos humanos] [que] enfrentam acusações dos políticos por *mimar* criminosos. Além disso, as organizações têm de contestar o argumento de que, para serem duras com o crime, as políticas de segurança devem, necessariamente, tratar de suprimir alguns direitos. Nas sociedades em fase de transição, nas quais os direitos são algo frágil tanto na consciência pública quanto no discurso político, esse apelo à linha dura ameaça o apoio da população a valores que foram duramente conquistados.”¹⁹

Os ativistas de direitos humanos que se aproximam da polícia para estabelecer algum tipo relação de trabalho às vezes se deparam com a falta de compreensão por parte da polícia. Ao invés de supor que isso demonstre uma falta de comprometimento, deveriam entender que, em certas situações, essa falta de compreensão por parte dos policiais – sobre os direitos humanos em geral e sobre como se relacionam com o trabalho policial – é bastante real, sendo muitas vezes agravada pelo fato de as autoridades governamentais de alguns países terem distorcido o significado dos direitos humanos. Os policiais, por exemplo, algumas vezes acreditam que prender alguém seja uma violação de direitos humanos, o que dificulta o entendimento de que as duas coisas (policiamento e direitos humanos) possam funcionar juntas. Os defensores de direitos humanos deveriam deixar bem claro o que são esses direitos e quais são as restrições negativas e as obrigações positivas que se atribui ao trabalho

16) Cavallaro, J.L. *Crime, public order and human rights*, 2003.

17) Ibid. Veja também: Varenik, R, *Exploring roads to police reform: six recommendations*, 2003/04.

18) Cavallaro, J.L. *Crime, public order and human rights*, 2003.

19) Neild, R. *The new face of impunity*, 2002.

da polícia. O respeito pelos direitos humanos requer, acima de tudo, que haja uma base legítima para a ação policial, que a ação em si esteja de acordo com a lei e que a lei esteja de acordo com os direitos humanos. Além disso, o respeito pelos direitos humanos requer que a polícia investigue e previna os incidentes que restringem os direitos e as liberdades das pessoas.

1.5. Síntese

A atividade policial engloba mais do que simplesmente fazer cumprir a lei. Este Guia, portanto, usará o termo *policial*, em vez de *responsável pela aplicação da lei* ou *agente da lei*. O trabalho da polícia envolve a prevenção e a detecção do crime, a manutenção da ordem pública e a prestação de auxílio à população. Juntas, acredita-se que essas três funções garantam a segurança das pessoas que vivem no território de um Estado. A fim de garantir a segurança, a polícia pode legitimamente restringir os direitos das pessoas, o que se chama de função negativa do Estado; porém, a polícia tem também a obrigação positiva de ajudar a criar um ambiente no qual as pessoas se sintam e estejam livres e seguras. Os próprios policiais também têm direito a usufruir dessa obrigação positiva do Estado, pois eles próprios têm os mesmos direitos que têm todas as pessoas, inclusive os direitos econômicos, sociais e culturais.

Os policiais costumam ter uma visão diferente da maioria dos ativistas de direitos humanos. Às vezes, eles usam uma linguagem diferente para falar do mesmo assunto e chegam a conclusões diferentes sobre causas e efeitos. Algumas vezes, isso é o resultado óbvio dos diferentes papéis que desempenham na sociedade; outras vezes, pode ser o resultado de concepções estereotipadas.



© REUTERS / Reinhard Krause

Parte II. Alcançar o objetivo de manter a lei e a ordem

Alcançar o objetivo de manter a lei e a ordem: Introdução

Para muitas pessoas, a função mais importante da polícia, e aquela que mais associam à atividade policial, é a manutenção da ordem pública. Todas as outras funções, na verdade, derivam dessa.

A polícia não é o único órgão responsável pela manutenção da ordem, nem o único a atuar nessa área. Há um conglomerado de parceiros envolvidos, todos com papéis e responsabilidades diferentes, e também com diferentes poderes. Em muitos casos, seria inadequado, e também ineficaz, quando se quer tratar das preocupações relativas à ausência de lei e de ordem, abordar um único órgão. Assim, é fundamental compreender que existem outros atores envolvidos na manutenção da ordem e entender como a polícia se relaciona com eles (e depende deles).

É também fundamental entender como a polícia se relaciona com o Estado e com seus cidadãos. É o braço coercitivo do Estado ou um instrumento para prestar auxílio à comunidade? Esse debate muitas vezes se reflete no uso de diferentes conceitos de polícia: ou como uma *força* ou como um *serviço*. A perspectiva que se adote terá forte influência sobre como a polícia se relaciona com a população e sobre como a população se relaciona com a polícia. Os ativistas de direitos humanos tendem a perceber a polícia como uma *força* e se empenham para que se torne um *serviço* – uma polícia que seja receptiva e que preste contas diretamente à comunidade. *De força a serviço* é, não por acaso, um slogan usado frequentemente para se referir ao trabalho de direitos humanos com a polícia.

Quando prioriza servir ao Estado, não há dúvidas de que a polícia corre o risco de se tornar o instrumento de força de uma elite com poder. Porém, quando prioriza servir à comunidade, a polícia se arrisca a servir às necessidades de algumas pessoas em detrimento de outras. É por isso que a polícia precisa de certa liberdade para fazer suas próprias escolhas com base em seu profissionalismo (certamente dentro dos limites da lei e das políticas estabelecidas). Ao se tentar fazer com que a atividade policial respeite os direitos humanos, a questão, na verdade, não deveria ser se a polícia é uma *força* ou um *serviço*, mas, em vez disso, como é que esses dois aspectos do policiamento se equilibram. A polícia é o braço forte do Estado que age no interesse público. Ou, em outras palavras, a polícia é um serviço que pode usar a força de modo legítimo a fim de alcançar seus objetivos legítimos. O modo como força e serviço se equilibram na prática está intimamente relacionado ao papel que a polícia desempenha na sociedade. Ignorar qualquer um dos lados resultará, inevitavelmente, em um policiamento menos eficiente. Sendo assim, não seria apropriado falar de *forças policiais* ou de *serviços policiais*. Em vez disso, sugerimos que se use o conceito mais neutro de *órgão policial*.

A Parte II deste Guia examina algumas dessas questões, analisando o que se exige da polícia em determinadas situações. O capítulo 2 se detém sobre o

conceito de *ordem* e sobre o conceito oposto de *desordem*. O capítulo 3 enfoca como a polícia pode dar forma à sua responsabilidade de manter a ordem, adotando diferentes metodologias para alcançar seus objetivos. O capítulo 4 se concentra no inter-relacionamento entre o Estado, seus cidadãos e a polícia, e examina quais as necessidades, e também os riscos, da independência operacional. Acreditamos que essas informações gerais sobre o que a polícia deve fazer e sobre o contexto no qual opera sejam cruciais para quem deseja fazer uma avaliação adequada da polícia em um determinado país, a fim de desenvolver uma estratégia de intervenção eficaz.



© ANP / Kevin O'Hara

Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal

Artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos

Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados

Artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos

2. A responsabilidade do Estado pela lei e pela ordem

2.1. Introdução

Para que as pessoas possam prosperar em uma sociedade, uma condição prévia e necessária é que haja um certo grau de tranquilidade nessa sociedade. Na verdade, a ligação entre segurança e realização plena dos direitos civis e políticos, bem como dos direitos econômicos, sociais e culturais, vem sendo cada vez mais reconhecida, o que se reflete no fato de as iniciativas internacionais de desenvolvimento estarem vinculadas a questões de segurança.¹ Para que as pessoas consigam conviver pacificamente, normas de comportamento surgem dentro do grupo e entre grupos diferentes. Essas normas são mantidas naturalmente, através da socialização e da disciplina informal, ou podem ser impostas de fora, através de normas formais. Em última instância, cabe ao Estado a responsabilidade de assegurar um nível mínimo de ordem, e a polícia é um dos vários órgãos do Estado incumbidos da tarefa de levar a efeito essa obrigação. A resolução que adotou o Código de Conduta da ONU para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei faz referência à “defesa da ordem pública” e à “natureza das funções de aplicação da lei”.² Uma pré-condição importante para que se avalie adequadamente a prática policial é que haja um total entendimento do contexto no qual a polícia opera – o que inclui todos os aspectos dos sistemas mais amplos de segurança e de justiça.

Na seção 2.2 deste capítulo analisamos o conceito de *ordem* e como este conceito se relaciona ao *Estado de direito*. Na seção 2.3, proporemos que é dos Estados a responsabilidade por manter a ordem. Na seção 2.4, examinaremos como os Estados realizam, na prática, sua responsabilidade de manter a ordem, por meio da criação de sistemas de segurança, envolvendo outros órgãos que atuam em conjunto com o sistema de justiça criminal. Analisaremos como essas diversas entidades – inclusive os atores não-estatais – se inter-relacionam, desenvolvendo o contexto institucional no qual a polícia opera. A ordem pode ser definida como a ausência de desordem; na seção 2.5, trataremos da desordem em suas diferentes manifestações. A desordem pode exigir que os Estados decretem estado de emergência, suspendendo as normas de direitos humanos, geralmente com efeito sobre as atividades da polícia, uma questão que abordaremos na seção 2.6. Encerraremos com uma breve síntese.

2.2. Ordem

2.2.1. O direito à segurança e o dever de manter a ordem

O *direito à segurança* (*seguro* significando “posto a salvo; livre de perigo; garantido, abrigado, protegido”; *segurança* significando “estabilidade, firmeza; situação em que não há nada a temer; a tranquilidade que dela resulta”)³ é um direito fundamental assegurado no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). É um direito difícil de garantir, pois são muitos os

1) Isso é endossado claramente por muitos financiadores de reformas da polícia e de programas de assistência à polícia. Veja-se, por exemplo, Stone, C.; J. Miller, M.; M. Thornton; J. Trone, *Supporting security, justice and development: lessons for a new era*, 2005. Esse ensaio reúne diversas lições de experiências sobre programas de policiamento e de justiça financiados pelo Reino Unido em sete países.

2) Assembleia Geral da ONU, Resolução 34/169, que adotou o Código de Conduta da ONU, em 17 de dezembro de 1979.

3) Dicionário Houaiss Online. Instituto Houaiss.

4) Respectivamente, o direito à liberdade de circulação, de pensamento, de opinião, de reunião e de associação.

5) ICHRP, *Taking duties seriously: Individual duties in international human rights law - A commentary.*, 1999.

6) *The Concise Oxford Dictionary*, 1990.

7) Segundo essa visão, as leis costumam criminalizar aqueles atos que mais preocupam o eleitorado (de classe média), tais como roubos, pequenos furtos, arrombamentos de residências, violência nas ruas, entre outros. Os atos criminosos que costumam ser cometidos por pessoas em posição social mais elevada, tais como os crimes fiscais, tendem a receber muito menos atenção da opinião pública e, segundo esse raciocínio, não são considerados como uma ameaça à ordem. Há muitos autores que apresentam essa visão. Veja-se, por exemplo, Chevigny, P. *Edge of the knife: Police violence in the Americas*, 1995; Smith B.W. *Structural and organizational predictors of homicide by police*, 2004.

8) Anistia Internacional, *Vidas Despedaçadas*, 2003.

fatores envolvidos no provimento de segurança. Os fatores requeridos para garantir a segurança de um indivíduo podem ser diferentes dos fatores requeridos pela coletividade (considerando-se, logicamente, que alcançar segurança possa envolver mais fatores subjetivos do que critérios objetivos). Altos níveis de criminalidade, sejam eles reais ou percebidos, possivelmente farão com que as pessoas se sintam inseguras e desprotegidas, podendo facilitar a aceitação de regimes mais rigorosos de combate à criminalidade que poderão ameaçar os direitos de outros.

O direito à segurança está intimamente conectado ao “direito a uma ordem social”, tal como expresso no artigo 28 da DUDH, implicando que a ordem seja necessária para que as pessoas usufruam de seus direitos e liberdades, bem como para que realizem suas aspirações. O artigo 28 é desenvolvido mais extensivamente nos preâmbulos tanto do PIDCP quanto do PIDESC: “[...] o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais”. Uma dessas condições é a existência de um ambiente seguro e protegido em que haja ordem. A importância da ordem pode provir ainda do artigo 29.2 da DUDH e dos artigos 12, 18, 19, 21 e 22⁴ do PIDCP, o qual afirma que certos direitos podem ser limitados a fim de que se satisfaçam as justas exigências de “proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas” (sendo que alguns direitos, porém, jamais poderão ser limitados). A ordem deve ser mantida por ser do interesse de todos; sendo que todos devem contribuir com ela, pois todos “têm deveres para com a comunidade” (conforme expresso no artigo 29.1 da DUDH).⁵

Definiremos **ordem** como sendo “um estado de harmonia pacífica com base em uma autoridade constituída”.⁶ No entanto, a ordem não é um conceito neutro. Algumas pessoas argumentarão que ordem significa a ausência daqueles que desobedecem as leis. Outros, contudo, podem argumentar que a manutenção da ordem visa a preservar a distribuição desigual de recursos.⁷ A ordem costuma ser definida por quem está no poder como a ausência de qualquer ameaça a seu próprio poder. É por esse motivo que os líderes políticos, às vezes, tentam restringir o direito de associação e de reunião das pessoas, a fim de impedir o surgimento de qualquer forma de oposição que possa questionar sua posição. A repressão às diferenças de opinião é, então, justificada como ‘uma medida necessária para manter a ordem’.

A segurança é uma responsabilidade compartilhada

O conceito de ordem se relaciona ao de *segurança comunitária*. Na verdade, pode-se dizer que ordem é um conceito usado pelos órgãos do Estado, enquanto que *segurança comunitária* é usado pelos movimentos de base.⁸ Essa *perspectiva local*, ao invés de uma perspectiva nacional, se torna ainda mais relevante a partir da evidência, nos últimos anos, de que os Estados nem sempre são exitosos em sua capacidade de assegurar a paz e a ordem. A capacidade de os Estados intervirem em conflitos de todos os tipos e de influenciarem os atores não-estatais é, na verdade, limitada e, às vezes, tendenciosa em favor de interesses específicos. Além disso, garantir a segurança comunitária requer uma cooperação que integre todas as entidades

pertinentes envolvidas, assim como a sociedade civil. A ONU respondeu a esse desafio com o conceito de “segurança humana”.⁹ Esse conceito enfatiza a noção de que os Estados têm a obrigação de proteger os direitos das pessoas, mas também devem apoiar sua capacitação (seu *empoderamento*), a fim de aumentar seu potencial de autoproteção. Deve-se notar que o conceito de segurança humana refere-se a todos os direitos humanos, inclusive os direitos econômicos, sociais e culturais – reconhecendo também que segurança, desenvolvimento econômico e liberdade humana não podem ser separados.¹⁰

Os defensores dos direitos humanos podem sentir-se um tanto desconfortáveis com relação ao conceito de ordem. A ordem pode ter uma conotação de conservadorismo ou de manutenção do *status quo*. No entanto, ordem, conforme expresso no artigo 28 da DUDH, não significa obedecer a regras independentemente do conteúdo dessas regras. Em uma comunidade dominada por gangues, na verdade, a manutenção da ordem pode se dar através do medo. O *direito à segurança* implica que a ordem deva incluir a ausência de arbitrariedade e a previsibilidade das normas e regras a serem aplicadas.¹¹ Isso significa que o Estado deve se orientar pelos princípios do Estado de direito e dos direitos humanos, a fim de aumentar as possibilidades de que a harmonia seja alcançada e mantida de modo pacífico. *Ordem*, como tal, é um conceito vazio. Para que a ordem esteja em consonância com os princípios de direitos humanos, é preciso que esteja fundamentada no Estado de direito e que conduza ao *ideal de seres humanos livres usufruindo de todos os seus direitos*.

Medindo a criminalidade como um indicador de ordem e de segurança

A fim de efetivarem sua responsabilidade por manter a ordem em seu território, os Estados precisam ter uma idéia do ‘nível de ordem’ que existe dentro dos países. Há quem argumente que, para obter esse conhecimento, é suficiente medir os índices de criminalidade e utilizá-los como indicadores do quanto uma sociedade é segura. Isso, no entanto, ignora o fato de que a sensação de segurança das pessoas é afetada por outros fatores que não apenas a criminalidade. Na realidade, para desenvolver uma política de segurança eficaz, é preciso conhecer não apenas os indicadores objetivos de criminalidade, mas também a sensação de segurança das pessoas. Em muitos países, em todas as regiões do mundo, os governos são confrontados por populações que experimentam uma sensação de insegurança que, geralmente, é causada por níveis elevados de criminalidade (real), mas que também é resultado do medo de ataques terroristas, da cobertura sensacionalista dos meios de comunicação, etc. O medo da criminalidade, na verdade, é guiado muito mais por percepções do que pela realidade. Administrar as percepções e as expectativas da população deveria fazer parte de uma estratégia de segurança eficaz – sem esquecer, é claro, dos níveis de criminalidade reais. Um nível muito alto de medo da criminalidade pode, por si só, indicar que o Estado falhou em sua responsabilidade de proporcionar segurança. Deve-se notar ainda que nem todos os crimes têm a mesma influência na sensação de insegurança. São principalmente aqueles que envolvem violência os que mais abalam o sentimento de segurança das pessoas.

9) *Human Security Report 2005*. Disponível em <www.humansecurityreport.info>

10) Secretário-Geral da ONU, Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada*, 2004.

11) Kleinfeld Belton, R. *Competing definitions of the rule of law*, 2005.

A fim de que se façam afirmações precisas sobre os níveis de criminalidade e de segurança, é preciso haver um monitoramento qualitativo e também quantitativo da criminalidade. Medir a criminalidade de modo objetivo é algo extremamente difícil. Medir a eficácia do Estado em lidar com a criminalidade é igualmente difícil, mas não impossível. Para que se obtenham indicadores minimamente confiáveis da taxa real de criminalidade, é necessário que se utilize uma combinação de pesquisas públicas, estudos de vitimização, estudos de delinquência e estatísticas sobre registros criminais. Essa combinação é importante porque, se usadas individualmente, qualquer uma dessas fontes pode ser pouco confiável e, portanto, insuficiente. Por exemplo, nem todas as pessoas denunciam os crimes, e a polícia tende a registrar certos delitos de forma incorreta, o que faz com que as estatísticas não sejam uma fonte confiável para identificar a quantidade de crimes em uma determinada área em um dado período.¹² Deve-se levar em conta que, em alguns países, as estatísticas de criminalidade são duvidosas devido à tática empregada pela polícia de não registrar os crimes para ocultar sua incidência. Isso acontece por vários motivos, entre os quais, a maneira com que se avalia o desempenho da polícia. Às vezes, o governo não quer que a polícia registre todos os crimes, pois qualquer aumento nas estatísticas pode ser usado pelos adversários para criticar o governo. O fato de a polícia não registrar suas denúncias costuma ser um dos motivos principais e mais comuns de descontentamento dos cidadãos de muitos países. Combinando-se fontes diversas, pode-se reduzir significativamente as incorreções. O Instituto de Justiça Vera publicou uma ferramenta bastante útil que oferece orientações sobre como mensurar os vários aspectos “da segurança e da justiça” e sobre como identificar indicadores válidos de desempenho.¹³

2.2.2. Estado de direito: uma pré-condição para a ordem

O preâmbulo da DUDH considera “Ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão.” A ONU definiu o Estado de direito da seguinte maneira: “Estado de direito [...] refere-se ao princípio de governo segundo o qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, inclusive o próprio Estado, estão submetidas a leis que sejam promulgadas publicamente, aplicadas igualitariamente e julgadas independentemente, bem como que sejam compatíveis com as normas e princípios internacionais de direitos humanos. Esse princípio requer ainda a adoção de medidas que garantam o respeito aos princípios de supremacia da lei, de igualdade perante a lei, de prestação de contas perante a lei, de equidade na aplicação da lei, de separação dos poderes, de participação nos processos decisórios, de legalidade, de não-arbitrariedade e de transparência legal.”¹⁴

O Estado de direito, enquanto elemento fundamental para uma paz duradoura, é um elemento essencial da missão da Anistia Internacional, que afirma: “A Anistia Internacional exorta todos os governos a respeitarem o Estado de direito.” A terminologia do Estado de direito está fortemente ligada à democracia e aos direitos humanos; na verdade, muitos documentos da ONU afirmam que esses três temas estão tão intimamente conectados que deveriam ser sempre tratados conjuntamente. Entretanto, existe algum debate sobre o que se entende por Estado de direito.¹⁵ Os *formalistas procedimentais*

12) As referências ao registro de crimes nas normas internacionais de direitos humanos (e também no trabalho da AI) têm, até o momento, se restringido a situações de violência contra a mulher e de discriminação, em vez de focar a importância do registro para que se garanta um monitoramento integral da segurança.

13) Instituto de Justiça Vera, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*. 2003.

14) Informe do Secretário-Geral, 2004, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*.

15) Kleinfeld Belton, R. *Competing definitions of the rule of law*, 2005.

argumentarão que o Estado de direito se refere simplesmente à existência de leis e de um sistema que assegure o cumprimento das leis, independentemente do processo de elaboração e do conteúdo dessas leis. Segundo esse ponto de vista, as leis de *apartheid*, por exemplo, não seriam contraditórias com os princípios do Estado de direito.

Uma outra interpretação do Estado de direito enfoca as instituições necessárias para que se mantenha o Estado de direito, o que inclui uma legislação abrangente, tribunais que funcionem adequadamente e juízes e mecanismos de aplicação da lei independentes. No entanto, o Estado de direito também pode significar a consecução de certos objetivos para os quais essas instituições são necessárias, porém insuficientes. Esses objetivos são:¹⁶

1. Um governo obrigado pela lei;
2. Igualdade perante a lei;
3. Ordem pública;
4. Decisões judiciais previsíveis e eficazes; e
5. Respeito pelos direitos humanos.

É esta segunda interpretação normativa do Estado de direito – significando o estabelecimento de instituições que busquem alcançar esses cinco objetivos – que é defendida pelas organizações de direitos humanos, entre as quais a Anistia Internacional. Os direitos humanos devem, certamente, ser um elemento integral nessa interpretação (ao passo que para os formalistas procedimentais bastariam os primeiros quatro pontos). Além disso, essa segunda posição implica que a ‘mera’ defesa do estabelecimento das instituições do Estado de direito não é suficiente.

Um dos objetivos do Estado de direito é estabelecer a ordem, uma ordem que depois deve se basear no Estado de direito. Estabelecer e manter o Estado de direito é um dos meios de que dispõe o Estado para garantir a ordem. Desnecessário dizer que a existência do Estado de direito é fundamental para um policiamento baseado nos direitos humanos, pois define e limita tanto as funções quanto os poderes da polícia, oferece diretrizes que regem a conduta profissional e coloca a polícia dentro do sistema mais amplo de segurança.¹⁷ A adesão ao Estado de direito, obviamente, requer um sistema legal que funcione adequadamente e que proteja os direitos das pessoas, sejam esses civis, culturais, econômicos, políticos ou sociais. Embora alguns policiais às vezes digam que a lei limita seu trabalho, o que acontece, na verdade, é o oposto: é a lei que possibilita a realização de seu trabalho.

2.3. Responsabilidade do Estado

A manutenção da ordem é um dos objetivos centrais do Estado e é necessária para a continuidade do próprio Estado: “Nenhum serviço do governo é mais fundamental do que a proteção dos corpos e dos bens das pessoas. Na realidade, a relação entre segurança pessoal e governo é tautológica: se não se proporciona às pessoas um nível mínimo de proteção, não se considera que exista governo.”¹⁸ Qualquer governo relativamente estável, seja democrático ou autoritário, desenvolverá alguns procedimentos de segurança e de justiça, como a criação de órgãos de execução da lei, e assumirá a responsabilidade por assegurar o Estado de direito e por manter a ordem.

16) Ibid.

17) Informe do Secretário-Geral, 2002, *Strengthening the rule of law*.

18) Bayley, D., C. Shearing. *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, 2001, p.30.

A manutenção da ordem é também uma obrigação legal dos Estados. Conforme o direito internacional, os Estados são os responsáveis supremos por manter e garantir a paz e a segurança dentro de seus territórios para que seus cidadãos possam desfrutar plenamente de seus direitos humanos. Isso se depreende do preâmbulo da DUDH, que afirma: “que os Estados-membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas fundamentais e a observância desses direitos e liberdades.” O mesmo ponto é reiterado nos preâmbulos do PIDESC e do PIDCP: “a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades da pessoa humana”. A Anistia Internacional se esforça por garantir que os Estados cumpram com suas responsabilidades em matéria de direitos humanos segundo o direito internacional. Em vários relatórios, sobretudo em *Vidas despedaçadas* (disponível em português) e *Making rights a reality (Hacer los derechos realidad, disponível em inglês e espanhol)*, a organização se ocupou da responsabilidade do Estado.¹⁹ O direito à segurança, na verdade, significa o dever que o Estado tem de manter a ordem e de proporcionar segurança.

O direito internacional impõe aos Estados obrigações tanto negativas quanto positivas: os Estados, respectivamente, não devem abusar de seus poderes e devem proteger as liberdades das pessoas. Em *Making rights a reality* a Anistia Internacional faz referência aos projetos de artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos.²⁰ Conforme esses artigos, um ato internacionalmente ilícito se refere a um ato ou a uma omissão atribuíveis ao Estado e constitui uma violação de uma obrigação internacional do Estado. Os Estados têm a responsabilidade legal de respeitar e de implementar as normas de direitos humanos dentro de seus territórios e nos territórios sobre os quais têm controle e jurisdição efetivos. Isso inclui a obrigação de impedir que os direitos das pessoas sejam violados ou abusados por funcionários do Estado ou por terceiros, assim como de promover a realização plena dos direitos humanos. Se cidadãos particulares ameaçam cometer abusos contra esses direitos, sobretudo o direito à vida e à segurança pessoal, o Estado tem a obrigação, sob o direito internacional, de impedir que isso aconteça. Caso o abuso já tenha se concretizado, o Estado tem a obrigação, sob o direito internacional, de investigar e de processar de acordo com as normas internacionais de direitos humanos.²¹ Esse princípio é a base do conceito jurídico de **diligência devida**.²² Os Estados são responsáveis e devem adotar medidas positivas para defender os direitos das pessoas, podendo ser responsabilizados caso não o façam. Disso se deduz, para os propósitos deste Guia, que os Estados são responsáveis por garantir a segurança através do estabelecimento e da manutenção da ordem, bem como da criação de um sistema que as assegure. Os Estados devem garantir que seus representantes cumpram as normas de direitos humanos – ou seja, que evitem o abuso de poder no exercício de suas funções – e também devem proteger as normas de direitos humanos – isto é, garantir ativamente a segurança básica de todas as pessoas que se encontram dentro do território sobre o qual o Estado tenha jurisdição efetiva.

Estado é um conceito abstrato. O Estado é representado por *órgãos*, “exerçam eles funções legislativas, executivas, judiciárias ou de outra natureza, qualquer que seja sua posição na organização do Estado e qualquer

19) Anistia Internacional, *Vidas Despedaçadas*, 2003, especialmente a seção sobre o dever do Estado de proteger seus cidadãos (p. 79-81) <https://www.controlarms.org/documents/pt/shattered_pt_full.pdf>; Anistia Internacional, *Making rights a reality*, 2004, especialmente o capítulo 2; Anistia Internacional, *Rights at risk*, 2002, sobre legislação de segurança e medidas de aplicação da lei.

20) Assembleia Geral da ONU, Resolução 56/83, adotada em 28 de janeiro de 2002. Os artigos estão anexados à Resolução “sem prejuízo à questão de sua futura adoção ou de outra medida apropriada”.

21) *Ibid.*

22) Anistia Internacional, *Making rights a reality*, 2004, p. 7; Anistia Internacional, *Vidas despedaçadas*, 2003, p. 81.

que seja seu caráter, como órgão do governo central ou como unidade territorial do Estado, cuja conduta será considerada um ato desse Estado sob o direito internacional. Entende-se por órgão qualquer pessoa ou entidade que possua essa condição segundo o direito interno do Estado.”²³

Está bastante claro que os órgãos policiais, bem como os agentes policiais individualmente, são compreendidos pela definição de órgão representante do Estado exposta acima e que, portanto, assumem a responsabilidade do Estado. Mediante seus objetivos de manutenção da ordem pública e de prevenção e detecção do crime, a polícia é um dos principais órgãos do Estado responsáveis pela proteção dos direitos humanos. Com relação à diligência devida, isso significa que, quando a polícia sabe, ou deveria saber, de abusos contra os direitos humanos e deixa de agir para impedir que aconteçam, a polícia torna-se responsável sob o direito internacional. No entanto, a relação entre o trabalho policial e a responsabilidade do Estado de agir com a devida diligência costuma ser mais complexa. Quão ativamente a polícia deve investigar certos crimes? E a custa de quê – o que poderia ser ignorado? É adequado que a polícia se envolva com todos os tipos de crimes? O Estado tem a responsabilidade de empregar o máximo de esforço para tentar impedir os abusos de direitos humanos de todos os tipos. Pode acontecer, porém, que outros órgãos do Estado sejam mais eficazes e estejam melhor equipados do que a polícia.

Apesar de os Estados serem responsáveis pela manutenção da ordem, é evidente que nem sempre são eficazes em proteger a segurança de sua população ou em proporcionar um sistema de segurança eficaz – como está documentado em muitos relatórios da Anistia Internacional. Em consequência disso, as lacunas na segurança de muitos países são preenchidas por grupos armados ou parapoliciais que ameaçam substituir as instituições do Estado como os principais provedores de segurança, o que, na verdade, geralmente contribui para aumentar a insegurança, indicando ou causando uma situação de desordem. Em alguns países, as forças de segurança privadas intervêm no domínio da segurança – com resultados diversos.²⁴

A Anistia Internacional adota a posição de que não é necessário que o Estado monopolize o setor de segurança e de que há espaço para *ordenamentos* não-estatais, inclusive para iniciativas de segurança originadas na comunidade (que podem não estar incluídas no processo legal formal). Entretanto, a organização considera bastante claro que o Estado tem a responsabilidade maior caso algum desses *ordenamentos*, como o setor de segurança privada ou os grupos parapoliciais, violem os direitos humanos.²⁵ O paradoxo aqui é evidente: se o Estado não é eficiente em prover segurança para toda a sua população, outros atores surgirão, porém, com a condição de que o Estado possa regular (e de que realmente regule) sua eficácia e sua equidade e de que possa, preferencialmente, intervir (e realmente intervenha) sempre que necessário – o que era exatamente o primeiro problema.²⁶ A questão dos provedores de segurança privada é examinada mais extensamente na seção 2.4.

Deve-se notar que, em certos países – sobretudo, mas não apenas, na África –, a idéia de Estado como mantenedor da segurança é alheia às culturas e às tradições autóctones. Nesses países, **sistemas de justiça tradicional** (comunitários) às vezes auxiliam as comunidades locais na manutenção da

23) Veja a nota 20. Artigo 4º.

24) Goldsmith, A. *Policing weak states: citizen safety and state responsibility*, 2003.

25) Anistia Internacional Países Baixos. *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, 2004, p. 17.

26) Veja a nota 24.

ordem e na resolução de conflitos. Muitas vezes, a justiça tradicional compreende alguma forma de função judicial na qual certos indivíduos (sejam eleitos ou líderes hereditários) resolvem conflitos e problemas que possam ameaçar a harmonia pacífica da comunidade. Podem ser questões de disputas conjugais, de roubos, de violência, etc. Para alguns países, o estabelecimento de um sistema de justiça formal, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos e que seja acessível a todos, é algo muito distante de se alcançar. Nesses países, onde os órgãos oficiais podem estar localizados a centenas de quilômetros de distância, requerendo vários dias de viagem para que se registre a ocorrência de um crime, os sistemas tradicionais podem ser a solução para impedir a impunidade. Porém, se deve atentar para o fato de que os sistemas tradicionais, em muitas situações, discriminam as mulheres, as crianças e os jovens.²⁷

2.4. Os sistemas de justiça e de segurança

2.4.1. Introdução

Todos os Estados desenvolvem uma série de instituições e de entidades com o propósito de manter a ordem e de garantir a segurança. São essas instituições que formam os seus sistemas de justiça e de segurança. Na maioria dos casos, senão em todos, a legislação define seus objetivos, suas estruturas e seus poderes. Leis, regras e regulamentos, políticas nacionais e locais, bem como códigos operacionais são usados para dirigir o que esses órgãos fazem e como o fazem. Tal como está reconhecido na resolução em que se adotou o Código de Conduta da ONU, a aplicação efetiva da lei depende de “*um sistema de leis bem concebido, aceito popularmente e humanitário*”.²⁸ Os atores não-estatais que operam na área da segurança, tais como as empresas de segurança privadas, são, na maioria das jurisdições, obrigados a se pautar pela lei, assim como qualquer outro cidadão.

A polícia é apenas uma das diversas instituições do Estado responsáveis pela manutenção da ordem. Sua responsabilidade é limitada no que se refere ao restabelecimento da ordem pública, pois está equipada e treinada para fazê-lo apenas até certo ponto.

Os sistemas de justiça e de segurança de um país se sobrepõem e se reforçam mutuamente. Uma manutenção eficaz da ordem ajudará a prevenir o crime, e um sistema de justiça criminal eficaz apoiará a manutenção da ordem. Nesta seção, nos deteremos sobre aqueles atores da área de segurança e de justiça com os quais a polícia coopera e dos quais depende.

2.4.2. O sistema de segurança

O setor de segurança inclui todos os órgãos envolvidos na manutenção da segurança de modo legítimo. Incluem-se aí a polícia, as ‘forças especiais’, o exército, a polícia militar os serviços de inteligência e os órgãos de segurança privados. Deve-se notar que existem ainda ‘serviços auxiliares’, tais como os serviços sociais, as escolas, as cooperativas habitacionais e outros que desempenham uma função na manutenção da ordem. Na verdade: “Todos têm um papel nesse processo – pais, irmãos, parceiros, amigos, colegas, conhecidos e uma série de figuras de autoridade.”²⁹ É claro que há também

27) Reforma Penal Internacional. *Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems*, janeiro de 2001.

28) Assembléia Geral da ONU, Resolução 34/169, que adotou o Código de Conduta da ONU, em 17 de dezembro de 1979.

29) Bayley D., Shearing C. *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, 2001, p.2.

elementos que estão envolvidos na manutenção da ordem pública de modo ilegítimo, como os grupos parapoliciais e os grupos paramilitares.

O fato de haver tantos atores distintos no campo da segurança, às vezes com objetivos institucionais semelhantes, cria uma dinâmica bastante particular. Uma vez que o setor de segurança geralmente se baseia em certo grau de sigilo, a cooperação entre os órgãos nem sempre é fácil. Em algumas situações, na verdade, pode haver competição entre eles.

Em consequência disso, os diferentes objetivos e as fronteiras operacionais dos diversos atores envolvidos na área da segurança devem ser claramente definidos e limitados. Nas próximas seções, examinaremos mais atentamente as entidades envolvidas em prover segurança e em manter a ordem cujas atividades possam afetar significativamente o trabalho da polícia.

2.4.2.a. Os militares

Em princípio, a divisão de tarefas entre policiais e militares é simples: a polícia lida com a segurança pública interna e o exército lida com as ameaças externas. Os policiais devem se envolver com as comunidades a que servem, devem responder às necessidades dessas comunidades e prestar contas a elas.³⁰ Os militares, por outro lado, são incumbidos e treinados para lidar com os inimigos que ameaçam o Estado. Responder às necessidades da comunidade não tem um valor significativo para os militares, e suas linhas de prestação de contas são tipicamente internas à hierarquia, sendo que apenas o comandante supremo deve prestar contas publicamente. Essa divisão de tarefas explica a maior parte das diferenças entre os integrantes das forças militares e das forças civis, como, por exemplo:

- Os soldados (militares) não possuem poderes discricionários. Eles “recebem ordens superiores em vez de responder aos apelos de cidadãos individuais”.³¹
- Os soldados costumam operar em grupo, enquanto que os policiais costumam trabalhar individualmente ou em pares.
- Os soldados usam meios bastante diferentes para a resolução de conflitos: “seu uso da força é muito menos restrito”.³² Os militares são treinados para usar a força com a intenção de matar, enquanto que os policiais devem atirar para matar apenas como um último recurso.
- “A idéia de sigilo é uma mentalidade que está mais arraigada”³³ entre os militares.

Em muitos países, os militares contam com (muito) mais prestígio e recursos do que a polícia (tendo, por vezes, até mesmo comando efetivo sobre a polícia), o que pode fazer com que a polícia acabe carecendo de equipamentos e de recursos suficientes. Isso pode ter consequências especialmente negativas em países que se encontram em fase de transição, onde a criminalidade tende a aumentar no período em que o antigo sistema de segurança (tipicamente do tipo militar) está sendo desmantelado e o novo sistema (tipicamente civil) ainda não está adequadamente estabelecido. Um exemplo dessa situação é a Nigéria. “Na Nigéria, assim como em outros Estados em fase de transição, os militares saíram de cena com seus coletes à prova de balas, com seus veículos de alto desempenho, com seus seguros de vida e com sua elevada motivação. Os policiais que os sucederam careciam de recursos e o governo não estava

30) Veja a nota 28.

31) Bayley, D.
Democratizing the police abroad: What to do and how to do it., 2001, p.38/39.

32) Ibid.

33) Ibid.

34) Cavallaro, J.L. *Crime, public order and human rights*, 2003, p.22.

35) Goldsmith, A. *Policing weak states: citizen safety and state responsibility*, 2003.

36) Anistia Internacional. *Republic of Congo: A past that haunts the future*, 2003.

37) Veja, por exemplo: Anistia Internacional. *Policing to protect human rights*, 2002.

com pressa de equipá-los plenamente. Não levou muito para que as consequências fossem sentidas nas ruas, com o aumento da criminalidade.”³⁴

Apesar de a função principal dos militares ser a de lidar com as ameaças externas, eles às vezes são chamados para restabelecer a ordem pública quando há distúrbios (internos) violentos e contínuos. A Lei das Forças Policiais Sudanesas de 1999, por exemplo, prevê (em seu artigo 8º) que, quando se declara estado de emergência, o presidente possa reintegrar as Forças Policiais às Forças Armadas Populares quando, então, operarão conforme as leis e regulamentos das Forças Armadas. Em situações de desordem ou de distúrbios internos, bem como em situações de emergência, em que é preciso atuar com firmeza e com rapidez, as táticas militares, inclusive seu comando rígido e sua discricionariedade mínima, podem mostrar-se mais eficazes do que as táticas policiais. De fato, as unidades policiais treinadas para o controle de tumultos costumam apresentar mais características militares do que outros departamentos da polícia. E o inverso também é verdadeiro. As unidades militares de manutenção da paz que desempenham funções de policiamento em situações pós-conflito às vezes adotam táticas de policiamento civil, como, por exemplo, estabelecer relações com a comunidade e realizar patrulhas sem portar armas nem capacetes.

Em muitos países, tipicamente nos da América Central e do Sul, a distinção entre polícia e exército, na verdade, não é tão clara. As funções de policiamento civil e as funções militares se confundem quando os militares, como parte normal de suas atribuições, desempenham funções policiais em quaisquer circunstâncias. Essa confusão também ocorre quando os Estados decidem destacar a polícia (setores) para atuar junto aos militares. Além disso, em alguns países, se exige que a polícia desempenhe funções militares quando recebe ordens para fazê-lo, simplesmente porque os regimes confiam mais na polícia do que nos militares.³⁵ Às vezes, ordena-se à polícia que desempenhe funções militares até mesmo fora do território do Estado. No período entre 1997 e 2002, por exemplo, o governo angolano enviou integrantes de sua Polícia de Intervenção Rápida, de caráter paramilitar, para lutarem como combatentes militares em Congo Brazzaville.³⁶

Definir com clareza a diferença entre segurança interna e defesa nacional é prioritário para que se obtenha um policiamento democrático e o respeito pelos direitos dos cidadãos. Não só deve haver uma separação nítida de funções, mas, quando os militares desempenham funções policiais ou vice-versa, deve haver critérios claros sobre como, quando e por quanto tempo o farão. Sobretudo, o que deve ficar claro é em virtude de que procedimentos legais e operacionais os militares estão desempenhando funções de polícia e usando poderes de polícia, com ênfase especial sobre os procedimentos que regulam o uso da força e os meios de força disponíveis.

Paramilitares

Em muitos países existem forças policiais paramilitares em operação – geralmente servindo mais a interesses políticos do que públicos.³⁷ A Anistia Internacional tem documentado vários exemplos de forças paramilitares responsáveis por usar a força de modo excessivo. Em muitas situações, essas

forças paramilitares não recebem formação policial, mas realizam funções policiais e têm poderes de polícia. O termo *paramilitar* é ambíguo. No contexto de alguns países é usado para designar grupos armados não-estatais (operando com ou sem a aprovação tácita do Estado), enquanto que, em outros, refere-se a grupos que são parte oficial do aparato de segurança do Estado. As pessoas que realizam pesquisas sobre sistemas de segurança deveriam ter consciência das complexidades das estruturas de comando de muitos grupos *paramilitares*, bem como das complexidades que envolvem as questões de prestação de contas.

Militarização da polícia

Na maioria dos países, a polícia é civil por natureza e por origem, estando ligada ao Ministério do Interior ou da Justiça, e não ao da Defesa.³⁸ Alguns países, como a França, a Turquia e o Chile, possuem sistemas duplos, em que órgãos da *gendarmaria*, com origem militar (às vezes ainda dentro da hierarquia do Ministério da Defesa, porém submetidos a autoridades civis locais) operam junto à polícia civil. Em muitos países a polícia tem fortes características militares: os policiais usam uniformes de combate, realizam patrulhas em grupos, possuem um sistema hierárquico do tipo militar (*general* ou *coronel* da polícia em vez de *comissário* ou *diretor*) e residem em instalações separadas.

A militarização da polícia pode manifestar-se em vários aspectos, entre os quais:

- O sistema hierárquico utilizado;
- A cultura;
- Aspectos de formação (em um sistema tipicamente militarizado se dedica muito mais tempo às marchas);
- A residência dos policiais (em um sistema militarizado os policiais costumam morar em instalações separadas, isolados das comunidades a que servem);
- As políticas de pessoal (em um sistema militarizado os policiais costumam ser transferidos sem ser consultados); e
- As táticas operacionais empregadas.

Tanto na teoria quanto na prática, não há dúvidas de que se considera que a melhor prática policial é a de uma polícia menos militarizada possível, pois uma polícia mais militarizada costuma ser menos receptiva às necessidades da comunidade (em razão de seus métodos e de sua cultura) e experimentará dificuldades para estabelecer relações com a população.³⁹ É por isso que, mesmo em períodos de desordem, se recomenda que as responsabilidades básicas de imposição da lei sejam mantidas pelo maior tempo possível nas mãos dos órgãos civis encarregados de fazer cumprir a lei.⁴⁰ Mesmo assim, deve-se levar em conta o argumento de alguns autores de que um certo grau de “indistinação funcional” pode ser apropriado em ambientes fragilizados, pois “apesar de poder tornar a polícia mais violenta, as estruturas hierárquicas e a disciplina associadas à militarização também podem oferecer ferramentas com o potencial de controlar a brutalidade e de garantir um certo grau de segurança pública”.⁴¹

38) O artigo 13 do Código Europeu de Ética Policial requer que a polícia esteja submetida a autoridades civis, sendo que um comentário a esse artigo acrescenta que “Uma organização policial sob responsabilidade civil tem mais probabilidades de cultivar um profissionalismo policial adequado à sociedade civil”.

39) Veja, por exemplo: O’Rawe, M., L. Moore. *Human rights on duty*, 1997; Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001, p.39; Rover, C. de *Para servir e proteger*, 1998; Crawshaw, R., et al. *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998.

40) Rover, C. de, *Para servir e proteger*, 1998.

41) Global Facilitation Network for Security Sector Reform. *Compendium of good practices on security sector reform.*, 2005.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

“A falta de um delineamento claro entre a polícia e o exército é um problema sério em muitos países dentro da jurisdição da CIDH. Por diversas vezes, a Comissão ocupou-se dessa questão, tendo afirmado que “um Estado não deverá permitir que as Forças Armadas influenciem as ações das instituições policiais”. A Comissão afirmou ainda que “uma vez que as Forças Armadas não possuem formação necessária para o controle da segurança interna, o combate à insegurança, à criminalidade e à violência no âmbito interno é responsabilidade de uma força policial civil eficaz e respeitadora de direitos”. Além de salientar as diferenças entre a formação militar e a formação policial em seu Relatório Anual de 1998, a CIDH recomendou que “as Forças Armadas não sejam utilizadas com o propósito de impor a lei. Devido a sua especialidade, complexidade e grau de interação com a população civil, a investigação de crimes comuns e a efetuação de prisões, entre outras tarefas, requer um corpo policial devidamente treinado e respeitoso do Direito.” [...] Segundo a CIDH, quando os Estados autorizam intervenções militares em questões de segurança interna, eles confundem os conceitos de segurança pública e de segurança nacional. Nem os abusos dos “estados de exceção”, nem o aumento extraordinário da criminalidade podem justificar a intrusão dos militares em questões relacionadas à segurança interna. Outro aspecto preocupante da militarização é o uso continuado da jurisdição militar para casos de má conduta, mesmo quando os soldados estão envolvidos em funções policiais. De sua parte, as forças policiais permanecem profundamente militarizadas em suas estruturas organizacionais e em seus sistemas educacionais, bem como em seus mecanismos disciplinares e de controle”.⁴²

42) O texto e as citações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos utilizados nesse quadro foram retirados de *Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*, documento preparado para a audiência sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, apresentado em 14 de outubro de 2005 por um conglomerado de ONGs de direitos humanos.

43) Apesar de o sigilo ser a alma de seu negócio, os órgãos de segurança têm se tornado um pouco mais transparentes nos últimos anos. A Agência de Segurança Nacional dos EUA e o MI5 do Reino Unido, por exemplo, têm sítios na Internet em que explicam sua missão e seus objetivos.

2.4.2.b. Órgãos de segurança interna

Como regra geral, a polícia se restringe à prevenção e à detecção de crimes e à manutenção da ordem pública. Sua coleta de informações, realizada de acordo com um Código de Processo Penal, se restringe a informações criminais. A polícia não deveria recolher informações políticas de modo ativo. A coleta de informações políticas relacionada à segurança do Estado – ao invés da criminalidade – é de responsabilidade primária dos órgãos de segurança, cuja função é prevenir as ameaças (exteriores) contra o Estado. Uma vez que os órgãos de segurança costumam operar secretamente, seus processos de prestação de contas são bastante diferentes daqueles da polícia. Geralmente, os órgãos de segurança se reportam a uma comissão parlamentar de inquérito secreta e/ou prestam contas (internamente) ao ministro do Interior.⁴³

A distinção exata entre polícia e órgãos de segurança interna nem sempre é clara. Em alguns países, os órgãos de segurança são totalmente separados da polícia e necessitam de algum tipo de mecanismo coordenador, a fim de que troquem informações pertinentes. Em outros países, tais como a Malásia ou a Irlanda, ambas as funções são desempenhadas dentro do mesmo órgão (embora não necessariamente pelos mesmos agentes). Há ainda outros países em que a polícia conta com *agentes de segurança* que prestam contas tanto à polícia quanto aos órgãos de segurança.

O foco desses órgãos de segurança costuma ser diferente daquele da polícia: sua maior prioridade é prevenir ações que possam desorganizar o Estado, sem ter de prestar muita atenção à custa de quê isso é conseguido. Sendo assim, esses órgãos são menos inclinados a seguir as regras de procedimento conforme o direito penal, como se requer da polícia. Em alguns países, os órgãos de segurança interna operam segundo uma legislação diferente daquela que rege a polícia. Obviamente, é importante observar, contudo, que, quando esses órgãos possuem poderes de polícia – tais como o poder de detenção, de prisão e de uso da força –, os princípios do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei devem ser aplicados como salvaguarda contra violações de direitos humanos.

A coleta de informações de inteligência é um ‘recurso’ vital tanto para a polícia quanto para os órgãos de segurança. A distinção entre inteligência criminal e política, no entanto, nem sempre é clara, e as informações em posse da polícia podem, muitas vezes, ter interesse para os propósitos dos órgãos de segurança. De fato, a delimitação entre a polícia e os órgãos de segurança pode se tornar nebulosa quando os órgãos de segurança, geralmente sem formação adequada em direito probatório, coletam informações que são usadas como provas nos tribunais, e quando a polícia utiliza suas relações com a comunidade para coletar informações que são empregadas com fins políticos. As normas para o devido processo nos julgamentos criminais podem ser comprometidas pelo fato de os órgãos de segurança, geralmente, não se disporem a revelar nem suas fontes de informação nem as próprias informações – as quais são frequentemente ‘secretas’. De modo inverso, se a polícia começa a usar suas relações com a comunidade para coletar informações políticas, arrisca-se, com isso, a perder a confiança dessas comunidades. É o que acontece, especialmente, quando se coletam informações referentes ao terrorismo. O terrorismo, para alguns, envolve atos criminosos por razões políticas; para outros, porém, é um ato puramente político. Consequentemente, tanto a polícia quanto os órgãos de segurança podem ter interesse em coletar informações sobre ‘terroristas’.

Serviços de segurança no Conselho da Europa

No âmbito do Conselho da Europa, as características gerais dos serviços de segurança interna dos Estados-membros foram sendo identificadas e definidas nos últimos anos.⁴⁴ O Grupo de Especialistas em Serviços de Segurança Interna (PC-S-SEC) encarregado de examinar a questão concluiu que a existência de um serviço de segurança interna se baseia no princípio fundamental do direito internacional segundo o qual um Estado tem o direito de proteger sua segurança nacional (o que pode ser definido em legislação nacional). Esse princípio, por sua vez, se justifica segundo o princípio de que a soberania nacional exige proteção. A segurança nacional é considerada a espinha dorsal da soberania nacional. Os serviços de segurança interna contribuem para a proteção dos direitos humanos; eles são parte do Estado constitucional e operam dentro de um sistema legal. Isso significa que o funcionamento de um serviço de segurança interna não tem como único objetivo a defesa da segurança nacional, mas também a proteção e a garantia dos direitos humanos de seus cidadãos.

44) O Comitê Europeu para os Problemas Criminais (CDPC) do Conselho da Europa solicitou que o PC-S-SEC submetesse um relatório sobre a viabilidade das recomendações relativas aos serviços de segurança. O relatório do Grupo foi examinado pelo CDPC em sua 52ª Sessão Plenária (16-20 de junho de 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV.

O PC-S-SEC concluiu ainda que todos os serviços de segurança interna estão inseridos nos seus respectivos ordenamentos jurídicos – seja na Constituição, em leis específicas ou na legislação que regula outros órgãos governamentais –, como um meio de salvaguardar a aplicação do Estado de direito. Esses serviços, portanto, deveriam ser organizados e deveriam operar com base em regras estabelecidas por lei. Com relação a isso, se considerou como um princípio geral que todas as leis devam se submeter ao processo legislativo para a elaboração de leis, o qual, por sua própria natureza, é um processo público. Isso significa que toda a lei que estabelece um sistema de segurança interna deve estar de acordo com o princípio da legalidade.

O PC-S-SEC identificou que uma das funções dos serviços de segurança interna pode ser a prevenção das ameaças de caráter criminal grave, e que as informações obtidas por esses serviços pode ser de grande utilidade para os órgãos de aplicação da lei. O grupo concluiu ainda que, uma vez que as funções de um serviço de segurança interna possam incluir o auxílio aos órgãos de aplicação da lei, justifica-se – como é o caso de alguns Estados-membros do Conselho da Europa – que os serviços de segurança interna sejam organizados no interior dos órgãos de aplicação da lei. O PC-S-SEC reconheceu que as funções e os poderes referentes à aplicação da lei e à coleta de informações são separados, porém complementares, cabendo, portanto, a cada Estado-membro a decisão sobre como melhor proteger sua segurança nacional e estruturar seus serviços de segurança interna. No entanto, o grupo de especialistas concluiu que qualquer estrutura adotada deve ser legal. Além disso, quando suas funções forem desempenhadas por órgãos diferentes, a legislação deve incluir salvaguardas que garantam um equilíbrio adequado entre a necessidade de manter a confidencialidade das informações (se e quando isso for necessário para a segurança nacional) e, caso exigido por lei, um mecanismo apropriado para informar aos órgãos de aplicação da lei (quando necessário em um caso específico ou quando exigido por lei). Quando documentos com informações pessoais colhidas pelos serviços de segurança interna forem posteriormente utilizados pela promotoria pública como prova em um tribunal, o princípio da igualdade processual requer que o réu tenha acesso a tais informações.

2.4.2.c. Provedores de segurança privada

Como vimos acima, o Estado não pode, e nem precisa, proporcionar segurança de maneira isolada. Os atores não-estatais, entre os quais as empresas de segurança privadas, desempenham um papel importante e cada vez maior. Diz-se, às vezes, que isso é uma “privatização do policiamento”, como se indivíduos e empresas privadas, cada vez mais, assumissem as funções policiais. Essa idéia, porém, pode ser demasiadamente simplista. O que vem acontecendo não é tanto a privatização das funções policiais, mas uma *multilateralização*: “uma grande quantidade de grupos não-governamentais têm assumido a responsabilidade por sua própria proteção, e uma grande quantidade de órgãos não-governamentais têm se incumbido de prestar serviços de segurança”.⁴⁵ Na verdade, tanto patrocinadores quanto provedores de policiamento podem ser públicos ou privados. Pode acontecer ainda que vários grupos autorizem a prática policial (sejam os patrocinadores da segurança), inclusive aqueles que representam interesses econômicos (como as empresas e os grupos criminosos), comunidades de residentes,

45) Bayley D., Shearing C. *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, 2001, p.1.

comunidades culturais, indivíduos e governos; e vários grupos podem oferecer trabalho policial (não-governamental), como as empresas de segurança comerciais, os patrocinadores não-governamentais (indústrias, projetos imobiliários, vizinhanças) que agem como seus próprios provedores, os indivíduos e, por mais estranho que possa parecer, os próprios governos. O fato de os governos fornecerem serviços policiais não-estatais pode parecer inadequado, mas é algo bastante real que acontece quando os governos permitem que os policiais usem seus uniformes quando não estão oficialmente em serviço, a fim de complementarem seus rendimentos privados (chamado de *bico* ou *duplo emprego*), e também quando os governos cobram por serviços policiais (tais como o policiamento de eventos comerciais e a resposta a alarmes privados contra roubo).

A *multilateralização* das funções policiais é uma realidade. Não se trata, ademais, de algo novo: “poderia se argumentar que a monopolização da atividade policial pelo governo é uma aberração. Foi apenas nos últimos 100 ou 200 anos que a atividade policial passou a ser efetivamente monopolizada pelos governos, sendo que isso não aconteceu de modo uniforme em todos os países.”⁴⁶ Entretanto, deve ficar claro que os responsáveis maiores pela atividade policial continuam sendo os governos. A justiça, a igualdade e a qualidade do serviço devem ser respeitadas em todas as circunstâncias. Para que se entenda a dinâmica e as complexidades atuais relativas à manutenção da segurança, deve-se entender plenamente o processo de *multilateralização*.

O fenômeno das empresas privadas proverem segurança não ocorre sem preocupações. Diversos observadores apontaram para os efeitos negativos que isso pode ter sobre as práticas policiais públicas. Quando a fronteira entre segurança pública e privada nem sempre é clara, as responsabilidades referentes a quem faz o quê e as orientações de prestação de contas podem tornar-se confusas, com o risco de que isso resulte em perda de confiança na polícia pública. Além disso, provedores de segurança públicos e privados geralmente utilizam práticas diferentes baseadas nos poderes com os quais podem legalmente operar: a polícia pública costuma impedir os crimes recorrendo ao uso da força; os provedores privados costumam fazê-lo através de exclusão e controle de acesso.⁴⁷ De modo geral, pode-se dizer que um influxo de provedores de segurança privada parece fazer com que a polícia pública se torne menos orientada à comunidade e à prestação de serviços e se concentre cada vez mais em situações nas quais tem maior probabilidade de usar a força.

Nos últimos anos, a Anistia Internacional tem focado particularmente os contextos em que companhias multinacionais contratam empresas de segurança privadas ou em que os policiais são empregados temporariamente de modo terceirizado por essas companhias, a fim de defenderem seus bens. Nesses casos, a AI recomendou, por exemplo, que as companhias não empregassem pessoal com antecedentes de abuso contra os direitos humanos e que as empresas de segurança privadas estivessem submetidas a regulamentações nacionais que garantissem uma prestação de contas bastante rigorosa. Além disso, os procedimentos de segurança utilizados pelos agentes de segurança privada deveriam estar de acordo com as normas de direitos humanos, o que inclui medidas destinadas a prevenir o uso de força excessiva, bem como de tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes.⁴⁸

46) Ibid. p.1.

47) Ibid.

48) Manual da Anistia Internacional sobre normas de direitos humanos para empresas, *Towards Legal Accountability*, 2004.

2.4.3. O sistema de justiça criminal

O sistema de justiça criminal é responsável pela investigação criminal, pelos processos e pelas sentenças judiciais, bem como pela execução das sentenças. Compreende instituições como a polícia, o ministério público, o judiciário e os serviços penitenciários e de liberdade condicional. Todos os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal se inter-relacionam e dependem um do outro. Há inúmeros exemplos de casos em que a polícia manteve uma pessoa detida sem julgamento a fim de evitar um sistema de tribunais sobrecarregados e/ou ineficientes; em que a falta de confiança pública nas decisões judiciais levou a população ou policiais a querer fazer 'justiça' pelas próprias mãos; em que a polícia cometeu erros procedimentais cruciais que resultaram na libertação de suspeitos; em que criminosos sentenciados foram soltos devido às condições de superlotação das prisões; tudo isso sem mencionar as práticas corruptas que fazem com que todo um sistema de justiça criminal se torne ineficaz.

A qualidade do sistema de justiça criminal como um todo sem dúvida contribui para a manutenção da segurança; porém, o efeito que o sistema de justiça criminal tem sobre a criminalidade é limitado: uma grande percentagem de todos os crimes permanece impune. Um aspecto importante do sistema de justiça criminal que contribui com a segurança está relacionado ao acesso à Justiça. Os usuários deste Guia que pesquisarem a respeito do papel da polícia devem ter consciência das questões mais amplas acerca do acesso à Justiça – por exemplo, a existência de uma estrutura de segurança e de justiça adequadas em todo o país, de representantes do Judiciário com formação apropriada, de funcionários da área judiciária e de aplicação da lei com conhecimento de línguas e culturas locais específicas, entre outras –, bem como do papel e das obrigações da polícia em assegurar o acesso à Justiça.⁴⁹

Os sistemas de justiça criminal costumam basear-se em um ou dois sistemas judiciais: o sistema **acusatório** (adversarial) do direito consuetudinário (*common law*) e o sistema **inquisitório** do direito civil:

- De acordo com o sistema inquisitório do direito civil, a polícia, o ministério público e também os juízes são considerados como *servidores da lei*, neutros e objetivos, que trabalham para encontrar a verdade objetiva. Um juiz de instrução ou outro magistrado investigador, assistido pela promotoria, é o principal responsável pela investigação criminal, envolvendo-se ativamente na determinação dos fatos relativos ao caso, sendo que um ou mais juízes podem ser responsáveis pelo julgamento. O sistema concentra-se no acusado.
- De acordo com o sistema acusatório do direito consuetudinário, também chamado de sistema adversarial, ambas as partes (defesa e acusação) têm a mesma posição diante do juízo e durante o julgamento, sendo consideradas como partes iguais na busca da verdade (*subjetiva*). O juiz, às vezes assistido por um júri, se faz presente a fim de mediar e de salvaguardar o processo judicial – como um árbitro imparcial entre as partes. Para o promotor, o propósito da investigação é obter informações que convençam o juiz ou o júri de que existem provas suficientes para processar e condenar o acusado.

49) Instituto de Justiça Vera. *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*. 2003. Esse Guia contém uma seção referente a indicadores de desempenho para avaliar o acesso à Justiça.

É claro que, na prática, esses sistemas não ocorrem em formas tão puras, havendo, frequentemente, a combinação de uma fase preliminar inquisitória e de uma fase acusatória no julgamento. Pode-se afirmar, de modo bastante geral, que o Reino Unido e os Estados Unidos, bem como a maioria dos países da (antiga) Commonwealth britânica, tendem a adotar um sistema judicial moderadamente acusatório, enquanto que a maioria dos países da Europa continental e da América Latina, bem como daqueles que se encontravam sob a esfera de influência soviética, adotam um sistema judicial moderadamente inquisitório.

Diferentes sistemas requerem diferentes papéis da promotoria – o que, por sua vez, afeta a polícia. No sistema inquisitório (continental) a investigação ocorre sob a autoridade de um juiz de instrução (ou de um magistrado investigador) assistido pela promotoria. O promotor inicia e dirige a investigação e leva seus resultados ao tribunal. A outra parte – o suspeito e seu representante legal – costuma ser mais passiva e, geralmente, não conduz ativamente nenhuma investigação por si mesma (a parte, porém, pode requerer que o juiz investigador realize determinadas ações como, por exemplo, ouvir algumas ‘novas’ testemunhas que não receberam atenção da promotoria). O papel da acusação pode ser desempenhado por um promotor (que é parte no julgamento) ou por um juiz de instrução ou de investigações preliminares (imparcial), como ocorre, por exemplo, na França, na Itália e na Bélgica. Os países que possuem esse sistema de direito civil de tradição romana costumam contar com uma polícia judicial separada que realiza as funções de investigação criminal em nome do promotor. Na condição de agentes judiciais, os policiais judiciais ficam desligados das outras funções policiais, como a prevenção do crime e a manutenção da ordem pública. Em tais contextos, a ‘outra’ polícia é conhecida como *polícia preventiva*.

No sistema acusatório, porém, a polícia realiza as investigações sob sua própria autoridade e encaminha os resultados da investigação a um promotor que os leva ao tribunal. Isso diminui significativamente o papel do promotor e aumenta a importância do papel da polícia. Geralmente, esses países contam com um único órgão policial para realizar todas as funções policiais – embora dentro desse órgão é comum haver departamentos separados de investigação. Informações mais detalhadas sobre o papel da polícia nas investigações criminais e na condução dos processos judiciais poderão ser encontradas no capítulo 7.

2.5. Ordem ou desordem?

Os Estados são os responsáveis pela manutenção da ordem. Porém, isso não significa que os países sejam sempre, em última instância, estáveis, pacíficos e tranquilos. As pessoas que discordam das políticas governamentais têm o direito de demonstrar o que pensam e de organizar uma oposição. Esse direito se encontra estabelecido no artigo 21 do PIDCP (direito de reunião pacífica), que afirma ainda que: *“O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança ou ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.”* Tais restrições deverão ser impostas pela

polícia, que precisa entender os direitos e as liberdades das pessoas (e possuir o conhecimento técnico sobre como lidar com manifestações e com reuniões).

Nem sempre é fácil reconhecer em que ponto a ordem se transforma em desordem e nem sempre é possível se fazer um julgamento totalmente neutro. Manifestações não-violentas de pequena escala não têm de, necessariamente, conduzir a uma situação de desordem. Pelo contrário, são uma expressão do pleno usufruto dos direitos civis e políticos das pessoas e demonstram sua participação funcional no processo político.⁵⁰ Organizar reuniões pacíficas e realizar manifestações pacíficas são direitos básicos que a polícia deveria facilitar ao invés de obstruir. A polícia deve lidar com essas situações de modo profissional, a fim de prevenir que se tornem ilegais e/ou violentas. Na verdade: “quando uma comunidade ou um setor da comunidade articula demandas referentes ao sistema político, a polícia deve facilitar a transmissão dessas demandas e não suprimi-las; isso significa que, quando os oponentes de um regime ou de um governo tentam alcançar seus fins por meio de violência e de intimidação, ou de modo ilegal, a polícia deveria impedi-los; isso significa que, quando os meios ou os fins utilizados por um governo não estão de acordo com uma governança responsável ou com o Estado de direito, a polícia não deverá servir a tais meios ou a tais fins. A polícia, nesse sentido, pode agir como uma *consciência da constitucionalidade*.”⁵¹

Contudo, os indivíduos que estão no poder podem considerar tais manifestações, mesmo quando pacíficas, como uma desordem que ameaça a continuidade do Estado e, por causa disso, podem querer interrompê-las. A existência do que se chama de desordem é usada muitas vezes como desculpa pelos Estados para enfraquecer as normas e as salvaguardas de direitos humanos. Os Estados costumam dar preferência a considerações de segurança, argumentando que o restabelecimento da ordem deveria ter prioridade sobre os direitos humanos, pois o dever do Estado é proporcionar segurança.

Reuniões e manifestações pacíficas podem ser um indício da existência de tensões no seio de uma sociedade, sendo que essas tensões podem se transformar em distúrbios, ou seja, em reuniões ilegais e violentas. Em última instância, as tensões e os distúrbios podem conduzir a um conflito armado não-internacional (guerra civil), apesar de, na maioria das vezes, isso não chegar a acontecer. Nos casos em que os limites são ultrapassados, as legislações que protegem as pessoas nessas várias situações diferem em suas disposições. O direito internacional dos direitos humanos, o qual busca proteger as pessoas contra os abusos do poder do Estado e garantir reparações em casos de violações de direitos humanos, é aplicável quando se ultrapassam todos esses limites. Sua aplicabilidade é válida em tempos de paz, em momentos de tensão, de distúrbios e em tempos de conflitos armados – internacionais e não-internacionais. Sua eficácia, porém, é reduzida por meio de medidas derogatórias com as quais os Estados procuram legalmente limitar os direitos humanos em períodos de emergências que ameacem a vida da nação (veja a seção 2.6). O direito internacional humanitário – ou *leis da guerra* – aplica-se nas situações de conflito armado (internacional ou não-internacional). No Apêndice H, pode-se encontrar uma visão geral dos instrumentos de direito internacional humanitário pertinentes.

50) Crawshaw, R., et.al., *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998.

51) *Ibid.*, p.44.

Quaisquer que sejam as tensões no interior de uma sociedade, as funções de policiamento civil prosseguem: a polícia continua a investigar os crimes, a fornecer auxílio (quando possível) e a manter a ordem (quando possível). A adesão ao Estado de direito e o encaminhamento de criminosos à Justiça, mesmo em situações de conflito e de desordem, são os principais meios de que dispõem os Estados para impedir a impunidade que pode levar a um aumento da desobediência civil e do crime (organizado). Tendo isso em vista, deve-se observar que a responsabilidade pela manutenção da ordem durante a vigência de estados de emergência pode ser compartilhada com outros órgãos do Estado que não a polícia ou, ainda, pode ser transferida para esses órgãos, sobretudo para as forças especiais ou para os militares. De qualquer maneira, as normas internacionais de direitos humanos e do direito internacional humanitário incumbem os Estados de observarem determinadas normas mínimas independentemente das circunstâncias. A discriminação e os tratamentos desumanos jamais poderão ser justificados por conflitos internos ou por qualquer outra situação de emergência pública.

2.6. O estado de emergência

Em situações tais como as descritas na seção anterior, os Estados podem chegar ao ponto em que considerem necessário declarar estado de emergência. Os tratados de direitos humanos permitem que os Estados limitem os direitos humanos quando ocorrem emergências tais como guerras, conflitos civis ou desastres naturais que ameacem a vida da nação.

2.6.1. Derrogação de direitos humanos em virtude de um estado de emergência

De acordo com o artigo 4º do PIDCP, os Estados podem declarar estado de emergência com a possibilidade de suspender suas obrigações sob o PIDCP “quando situações excepcionais ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente”. Essa derrogação deve se ajustar ao princípio da proporcionalidade, uma vez que será permitida somente “na estrita medida em que a situação o exigir”, não podendo ser incompatível com as demais obrigações contraídas em virtude do direito internacional e nem ser discriminatória. O Estado-parte que fizer uso do direito de derrogação deverá comunicar aos outros Estados-partes por intermédio do secretário-geral das Nações Unidas. Dessas exigências se deduz que a derrogação deva estar submetida a uma revisão periódica e que deva ser limitada em sua duração.

Alguns direitos são considerados não-revogáveis; porém, esses direitos variam de acordo com os tratados. O PIDCP não permite que sejam derogados:

- O direito à vida (artigo 6º);
- A proibição da tortura (artigo 7º);
- A proibição da escravidão (artigo 8º, parágrafos 1 e 2);
- O direito de não ser considerado culpado por crimes que não eram considerados crimes no momento em que foram cometidos (artigo 15);
- O direito ao reconhecimento da personalidade jurídica (artigo 16); e
- O direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 18)⁵²

Os Estados-partes do Segundo Protocolo Facultativo ao PIDCP, que visa a abolir a pena de morte, não podem derogar dessa obrigação, conforme prescrito no artigo 6º do Protocolo.

52) O direito de não ser preso apenas por não poder cumprir com uma obrigação contratual (artigo 11 do PIDCP) também é não-revogável.

O direito a um julgamento justo pode ser submetido à derrogação, como também podem, entre outros, o direito à liberdade de reunião, de associação, de expressão e o direito à privacidade.

Um Estado pode declarar estado de emergência quando a existência da nação é ameaçada. No entanto, nem sempre fica claro se e como a 'existência da nação' é ameaçada, nem se essa ameaça requer o grau de derrogação aplicado. Há muitos países que implementaram algum tipo de legislação de segurança, geralmente relativa à ameaça de 'terrorismo', que outorga maiores poderes e maior autoridade a seus respectivos órgãos policiais. Esses estados de emergência *de fato* (mas não *de direito*) nem sempre estão de acordo com o artigo 4º do PIDCP e constituem, nesse caso, uma violação do direito internacional. Na prática, a declaração de estado de emergência e a implementação de legislação de segurança nem sempre são regidas por considerações objetivas. O que acontece se a grande maioria da população da área em questão não concorda com a avaliação que o governo faz da situação e não quer que um estado de emergência seja promulgado? Quem vai decidir que a decretação de emergência é absolutamente essencial para confrontar a ameaça à segurança do país ou da província e que o uso da força é necessário e proporcional à situação?⁵³

Em seu Comentário Geral Nº 29, o Comitê de Direitos Humanos (CDH) ofereceu uma interpretação detalhada e abalizada, de sete páginas, do artigo 4º do PIDCP.⁵⁴ O Comitê recomendou aos leitores que se familiarizassem plenamente com esse comentário e atentassem especialmente para os aspectos referentes às questões de aplicação da lei e de manutenção da ordem pública. O comentário afirma claramente que o "restabelecimento de um estado de normalidade" deve ser o objetivo primordial da derrogação. O requerimento do artigo 4º de que as medidas derogatórias devam ser limitadas "na estrita medida em que a situação o exigir" "refere-se à duração, ao âmbito geográfico e ao alcance material do estado de emergência e de quaisquer disposições excepcionais a que se recorreu em razão da emergência".⁵⁵ O CDH enfatiza ainda a importância de se aderir aos princípios da legalidade e do Estado de direito "nos tempos em que [esses] são mais necessários".

A derrogação não poderá ser incompatível com outras obrigações contraídas em virtude do direito internacional, sobretudo do direito humanitário (veja o Apêndice H). Conforme afirma o CDH: "Em nenhuma circunstância os Estados-partes poderão invocar o artigo 4º do Pacto como justificativa de atos que violem o direito humanitário ou normas imperativas do direito internacional, por exemplo, a tomada de reféns, a imposição de punições coletivas, a privação arbitrária da liberdade ou a não observância dos princípios fundamentais dos julgamentos justos, especialmente a presunção de inocência."⁵⁶ Outros elementos constitutivos de julgamentos justos que deveriam ser respeitados são: a condição de que apenas tribunais possam julgar e condenar pessoas por delitos criminais; e o direito a ter acesso a tribunais a fim de que esses decidam sobre a legalidade da detenção.⁵⁷

De modo geral, para que os Estados possam legitimamente derogar o exercício dos direitos humanos, eles devem observar os seguintes princípios:

- A derrogação deve ser excepcional e temporária;

53) Baseado em comunicação pessoal com G.P. Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

54) Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral Nº 29, adotado em 24 de julho de 2001.

55) *Ibid.*, par. 4.

56) *Ibid.*, par. 11.

57) *Ibid.*, par. 16.

- Absolutamente necessária;
- Proporcional à ameaça;
- Não-discriminatória.
- Um estado de emergência deve ser proclamado oficialmente. A declaração do estado de emergência deve ser necessária para lidar com a situação e as medidas tomadas devem ser apropriadas.
- Deve-se manter o respeito pela dignidade inerente ao ser humano;
- Deve-se manter o respeito pelos direitos não-derrogáveis mencionados anteriormente. Além disso, a tomada de reféns, os sequestros ou as detenções não-reconhecidas são sempre proibidos; e
- A derrogação deve submeter-se à revisão internacional.

2.6.2. Restringir ou derrogar?

Alguns artigos dos tratados de direitos humanos contêm cláusulas de limitação permitindo que os direitos que contemplam sejam limitados sob certas circunstâncias. O artigo 21 do PIDCP, por exemplo, protege o direito a reunião pacífica. No entanto, esse artigo permite que o exercício desse direito seja restringido para um número limitado de propósitos, contanto que isso ocorra de acordo com a lei e que seja necessário em uma sociedade democrática. Tais propósitos devem atender aos interesses da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, da proteção da saúde ou da moral públicas ou da proteção dos direitos e liberdades das demais pessoas. Os artigos que protegem os direitos à liberdade de pensamento, de consciência ou de religião, à liberdade de expressão, de associação e de movimento contêm cláusulas de limitação similares. Na verdade, o Comentário Geral 29 do CDH afirma que nem todos os distúrbios ou catástrofes se qualificam como emergência pública: “[Os Estados] devem ser capazes de justificar não apenas que uma tal situação constitui uma ameaça à existência da nação, mas também que todas as suas medidas que derrogam as disposições do Pacto são estritamente requeridas pelas exigências da situação”.⁵⁸ Em outras palavras, não será sempre necessário declarar estado de emergência e limitar os direitos das pessoas. Além disso, a declaração do estado de emergência não poderá ser utilizada para restringir mais direitos do que os necessários para fazer frente às exigências da situação.

2.6.3. Direitos absolutos

Alguns direitos são absolutos, o que significa que os Estados jamais poderão derrogá-los e que eles não poderão ser limitados de nenhuma maneira. Os direitos absolutos são:

- O direito de não ser submetido à tortura ou maus-tratos;
- O direito de não ser escravizado; e
- O direito a liberdade de pensamento e de consciência

Apesar de o direito à vida não ser derrogável, não se considera que seja um direito absoluto, pois há determinadas circunstâncias em que os agentes do Estado podem utilizar a força de modo letal. Entretanto, o direito de não ser morto de modo arbitrário é um direito absoluto. De modo semelhante, o direito à liberdade da pessoa não é um direito absoluto, uma vez que os tratados contêm disposições que preveem a privação legítima da liberdade. Entretanto, o direito de não ser preso e/ou detido de modo arbitrário é absoluto. Para mais informações sobre essa questão, pode-se consultar os capítulos 5 e 6.

58) Ibid., para 5.0

Um outro direito absoluto que se depreende de todos os tratados de direitos humanos é o de que os Estados não podem tratar pessoas diferentes de maneira diferente sob circunstâncias similares, ou seja, o direito de não ser discriminado está implícito em todas as normas de direitos humanos.

2.6.4. Terrorismo

O terrorismo caracteriza uma situação particular que os governos geralmente consideram como uma ameaça à vida da nação. Considera-se, atualmente, que o terrorismo constitua uma grave ameaça à segurança.⁵⁹ Apesar de não existir uma definição de terrorismo que seja amplamente aceita e que possa orientar o estabelecimento de normas internacionais, há algumas iniciativas que têm se ocupado dessa questão.⁶⁰ A Anistia Internacional, portanto, acolhe favoravelmente os esforços que estão sendo feitos no sentido de elaborar uma Convenção contra o Terrorismo. A organização tem observado que as legislações sobre segurança contêm definições vagas que não só podem conduzir à criminalização de atividades pacíficas envolvendo direitos que são protegidos pelo direito internacional, como podem também ameaçar os direitos das pessoas suspeitas de crimes contra a segurança.⁶¹

O terrorismo busca provocar desordem e desestabilizar os Estados. Uma vez que os governos têm o dever de garantir a ordem em seu território, eles têm o direito e o dever de proteger sua população contra tais ameaças. Contudo, os meios que os Estados empregam para atingir esse fim costumam ter efeitos muito mais extensos sobre o Estado de direito. O terrorismo pode fazer com que os Estados decretem estados de emergência. Nesses casos, os Estados têm de agir limitados pelas condições expostas acima. Na prática, porém, os Estados tendem a se abster de declarar oficialmente um estado de emergência, preferindo, em vez disso, implementar algum tipo de legislação de segurança que, muitas vezes, inclui a ampliação das funções policiais, concedendo aos órgãos de aplicação da lei poderes adicionais de busca, de detenção e de prisão, e enfraquecendo, ao mesmo tempo, as salvaguardas contra os abusos de tais poderes.

Um exemplo é a Malásia, onde o governo, com base em disposições da Constituição de 1957, que permitiam a restrição de liberdades fundamentais em casos de subversão grave ou de violência organizada, promulgou, em 1960, a Lei de Segurança Interna. Essa lei, independentemente de ser ou não declarado um estado de emergência, confere à polícia o poder de prender sem necessidade de mandado qualquer indivíduo que a polícia acredite ter agido, ou estar “prestes a agir”, de qualquer maneira que possa ameaçar a segurança da Malásia, seus “serviços essenciais” ou sua “vida econômica”. As pessoas podem ficar detidas para investigação por até 60 dias, nos quais seu acesso a advogados, médicos e familiares depende totalmente da decisão da polícia. Depois disso, o Primeiro Ministro (que na Malásia é igualmente ministro do Interior), seguindo a recomendação da polícia, pode emitir uma ordem de detenção de dois anos que pode ser renovada indefinidamente. Como a Anistia Internacional afirmou em seu relatório de 2005: “A Lei de Segurança, mediante uma série de emendas, ampliou gradualmente os poderes executivos ao mesmo tempo em que extirpou as salvaguardas jurídicas destinadas a proteger contra seus abusos. Uma vez que a pessoa é detida com base na Lei de Segurança, essa pessoa fica

59) Relatório do secretário-geral da ONU, Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, 2004, *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada*.

60) Ibid, par. 164.

61) Anistia Internacional, *Rights at risk*, 2002.

sem nenhum recurso efetivo para sua proteção legal e não tem mais qualquer oportunidade de estabelecer sua inocência.”⁶² Desde que a Lei de Segurança foi decretada, em 1960, já foram declarados estados de emergência em quatro ocasiões. As declarações de 1964 e de 1969 nunca foram formalmente anuladas pelo Parlamento e, portanto, muitas das ordens legais emitidas com base nas emergências permanecem em vigor.

Em muitos países que enfrentam terrorismo, os governos costumam relevar as irregularidades policiais e o público frequentemente se dispõe a aceitar restrições sérias aos seus direitos caso acredite, ou seja levado a acreditar, que isso o ajudará a se sentir seguro e protegido contra o terrorismo. Os governos acabam conseguindo convencer o público de que sem uma prática policial severa eles não serão capazes de proporcionar um sentimento de segurança. Isso ocorre tanto nos países em que a democracia já criou raízes, quanto naqueles que saíram de ditaduras militares, nos quais a política é dominada por uma forte cultura militar; embora nesses últimos países o problema seja ainda mais acentuado.

Além disso, a legislação de segurança costuma facilitar que se tornem alvo de perseguição alguns grupos particulares “como os defensores de direitos humanos, os imigrantes, os requerentes de asilo, os refugiados, as minorias étnicas e religiosas, os ativistas políticos e os meios de comunicação”.⁶³ Alguns Estados, na verdade, utilizam a ameaça do terrorismo para obscurecer as instituições do Estado de direito e para impor restrições aos seus adversários políticos, culturais ou de outro tipo.

A questão delicada que envolve segurança e direitos humanos foi tratada pela Anistia Internacional em seu relatório *Vidas Despedaçadas* (disponível em português) e também no recente contexto de combate ao terrorismo, especialmente com seu relatório *Rights at Risk* (em inglês), que enfoca as preocupações da organização com relação a legislações de segurança e a medidas de aplicação da lei. Nesse último relatório, a Anistia Internacional afirma que: “O desafio dos Estados, portanto, não é promover a segurança à custa dos direitos humanos, mas, ao invés disso, garantir que se respeite toda a gama dos direitos de todas as pessoas. A proteção dos direitos humanos foi falsamente apresentada como se fosse contrária a uma ação efetiva contra o ‘terrorismo’. Algumas pessoas alegaram que a ameaça do ‘terrorismo’ poderia justificar uma limitação ou uma suspensão dos direitos humanos. Até mesmo a proibição da tortura, um dos princípios de direitos humanos mais básicos e uma regra do direito internacional vinculante para todos os Estados e para todos os indivíduos, foi posta em questão”.⁶⁴ Evidentemente, a Anistia Internacional opõe-se veementemente a qualquer limitação de direitos que esteja em contradição com o direito internacional dos direitos humanos.

Em seu *Informe Anual 2005*, a Anistia Internacional afirma: “Os governos têm o dever de prevenir e de punir [atrocidades como os atentados de Madrid e a tomada de crianças como reféns em uma escola de Beslan], mas devem fazê-lo respeitando plenamente os direitos humanos. Respeitar os direitos humanos fundamentais de modo ainda mais estrito diante desse tipo de ameaça à segurança, não só é um imperativo moral e legal, como também é muito provável que seja mais eficaz em longo prazo. O respeito pelos direitos

62) Anistia Internacional. *Malaysia. Towards human rights-based policing*, 2005, p.15.

63) ACNUDH. *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism*, 2003, p. 8. Essa publicação examina a jurisprudência pertinente em virtude do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, da Corte Europeia de Direitos Humanos, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Carta Africana.

64) Anistia Internacional. *Rights at risk*, 2002, p.3.

humanos e pelas liberdades fundamentais não é um componente opcional dos esforços para combater o 'terrorismo'. As iniciativas dos Estados para enfrentar o 'terrorismo' devem ser baseadas de modo firme e incondicional no Estado de direito e no respeito pelos direitos humanos.⁶⁵ Os direitos humanos não são contraditórios com a segurança; pelo contrário, deveriam estar sempre juntos. Na verdade: "O terrorismo geralmente prospera onde os direitos humanos são violados, o que só aumenta a necessidade de se fortalecer as ações de combate às violações de direitos humanos. O próprio terrorismo deveria ser entendido como sendo um ataque aos direitos básicos."⁶⁶

2.7. Síntese

Qualquer governo relativamente estável, seja democrático, autoritário ou de outra natureza, tem a responsabilidade de defender o Estado de direito e a manutenção da ordem. Por isso, desenvolverá determinadas medidas de segurança e de justiça, entre as quais o estabelecimento de órgãos de aplicação da lei. O setor de segurança invariavelmente incluirá atores não-estatais.

Em todas as suas funções, a polícia cooperará com outras instituições e entidades de segurança e de justiça, que são tanto atores estatais quanto não-estatais, para alcançar seus objetivos. Além disso, outras entidades podem ter objetivos compartilhados com os da polícia. Na verdade, a eficácia do sistema de justiça e de segurança como um todo depende da qualidade individual das entidades que o integram; a corrente é tão forte quanto seu elo mais fraco, pois todas essas entidades são interdependentes. É crucial para a eficácia do sistema que diferentes órgãos tenham diretrizes e instruções claras a respeito de suas respectivas funções, as quais podem também especificar suas distintas posições e linhas de prestação de contas, bem como seus pontos de intersecção. Um importante efeito dessa interdependência é o que se refere à prestação de contas.

A polícia não pode e não deve ser responsabilizada por irregularidades, por erros de comunicação institucional, por falta de coordenação, por lacunas de regulamentação, etc., que sejam responsabilidade de outros 'parceiros' da área de justiça e de segurança. Os ativistas de direitos humanos precisam ter consciência do papel dos diferentes órgãos existentes dentro dos sistemas estabelecidos para manter a ordem, a fim de que possam realizar suas pesquisas e suas campanhas com maior eficácia.

A ordem, caracterizada como um estado de harmonia pacífica sob uma autoridade constituída, não é ameaçada quando as pessoas desfrutam plenamente de seus direitos, inclusive do direito a reuniões pacíficas. Tais manifestações, na verdade, não deveriam ser vistas como um sinal de desordem. Elas podem, no entanto, ser um sinal da existência de tensões no seio de uma sociedade; tensões essas que podem levar à ocorrência de distúrbios internos. Em situações de desordem, os Estados podem, sob condições estritas, decretar um estado de emergência. Nessas situações, alguns direitos podem estar sujeitos a derrogação, ao passo que outros, porém, não são derogáveis. Alguns direitos, além disso, são absolutos, o que

65) Anistia Internacional. *Informe Anual 2005*, p.8.

66) ACNUDH. *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism*, 2003, p. 9.

significa que são não-derrogáveis e que jamais poderão ser limitados de nenhuma maneira.



Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo à comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer.

Artigo 1º, Código de Conduta da ONU para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

O trabalho dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei representa um serviço social de grande importância [...]

Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

Como todos os órgãos do sistema de justiça criminal, cada órgão de aplicação da lei deve ser representativo, deve responder às necessidades e deve prestar contas à comunidade como um todo.

Resolução 34/169 da Assembleia Geral que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, em 17 de dezembro de 1979

3. Funções da polícia

3.1. Introdução

O Estado tem a responsabilidade última de preservar a ordem pública para que as pessoas dentro de sua jurisdição possam desfrutar de seus direitos de modo pleno. A Anistia Internacional documentou inúmeros casos de situações em que os governos não cumpriram com essa responsabilidade e, na verdade, contribuíram para a falta de ordem e de segurança ao cometer violações de direitos humanos e ao não proteger os direitos humanos.

Diversos órgãos do Estado estão direta ou indiretamente envolvidos em assegurar a ordem. Há uma situação complexa de interdependência na qual a polícia é apenas uma das instituições do Estado envolvidas. Neste capítulo, examinaremos mais atentamente os objetivos específicos que têm a polícia – de manter a ordem e de proporcionar segurança – e como os órgãos policiais pretendem atingir esses objetivos. É interessante notar que tanto as normas de direitos humanos quanto a literatura de direitos humanos tendem a ignorar as funções policiais, concentrando-se, em vez disso, nos poderes policiais. A importância das funções policiais é ainda mais relevante quando se considera o fato de que essa possa ser uma área em que o diálogo entre a comunidade de direitos humanos e a polícia poderia ser muito mais frutífero. Violações de direitos humanos podem, evidentemente, ocorrer em razão de a polícia abusar de seus poderes, e isso costuma ser o foco dos ativistas de direitos humanos. Porém, os direitos humanos também podem ser violados pelo fato de a polícia não realizar suas funções de maneira eficaz. A polícia deve fazer o que a lei determina que faça e deve executar seu trabalho de modo correto e eficiente.

A seção 3.2 deste capítulo analisará as funções policiais, enquanto que a seção 3.3 examinará alguns aspectos organizacionais da implementação dessas funções. A fim de alcançar seus objetivos, as polícias têm adotado diversas filosofias policiais que incorporam diferentes níveis de resposta às comunidades que servem. Há um debate contínuo sobre qual filosofia é mais eficaz. Na seção 3.4 discutimos algumas filosofias aplicadas em diversos lugares do mundo e encerramos com algumas observações avaliativas e com uma breve síntese. Deve-se observar que as informações oferecidas neste capítulo visam a auxiliar os ativistas de direitos humanos a formularem uma opinião esclarecida a respeito de um determinado contexto, e não a formular normas universais sobre como as coisas deveriam ser. Obviamente, nem todos os detalhes sobre como a polícia realiza seu trabalho e sobre os recursos de que dispõe são relevantes para os ativistas de direitos humanos. Sendo assim, esperamos destacar aquelas áreas que tenham uma maior relevância a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

3.2. Funções da polícia

Os tratados internacionais de direitos humanos não mencionam explicitamente a polícia, nem seus objetivos principais. Geralmente, referem-se à polícia como

responsável pela aplicação da lei. Exige-se que os policiais mantenham a lei e que também atuem dentro dela. A polícia costuma desconhecer o direito internacional e tenderá a basear-se no que está previsto na legislação nacional. Na maioria das jurisdições, as funções da polícia são instituídas por meio de uma lei de Polícia, a qual estabelece os objetivos básicos que deveriam ser alcançados pela polícia e os recursos de que essa dispõe para alcançá-los. Frequentemente, essas leis de Polícia também definem as responsabilidades da polícia e de suas autoridades, uma vez que definem a liberdade que a polícia tem para estabelecer prioridades sobre como gastar seus recursos. Uma avaliação das atividades policiais a partir de uma perspectiva de direitos humanos deve incluir um estudo desse tipo de leis. No capítulo 8, sobre a prestação de contas policial, os marcos legislativos dentro dos quais a polícia opera serão analisados mais detidamente.

3.2.1. As três funções básicas da polícia

Embora as normas internacionais não definam as funções da polícia, tanto na literatura especializada quanto na prática se desenvolveu, com o tempo, um entendimento comum sobre quais as principais funções da polícia em um país democrático regido pelo Estado de direito.¹ São elas:

- Prevenir e detectar o crime;
- Manter a ordem pública; e
- Prestar assistência a quem necessita.

As funções da polícia referem-se aos objetivos da polícia: para quê existe? Não se deve confundir as funções com o que a polícia faz (isto é, com as ações policiais, como, por exemplo, a manutenção da ordem pública) nem com os poderes da polícia. Esses dois aspectos serão discutidos mais adiante na Parte II deste Guia.

Essas funções emanam também de diversos princípios de direitos humanos concernentes à prática policial. A resolução que adotou o Código de Conduta da ONU para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei afirma que a polícia deve responder às necessidades da comunidade a que serve. Seu artigo 1º declara que: *“Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer.”* O comentário a esse artigo esclarece que: *“O serviço à comunidade deve incluir, em particular, a prestação de serviços de assistência aos membros da comunidade que, por razões de ordem pessoal, econômica, social e outras emergências, necessitam de ajuda imediata”.* Deve-se entender da expressão “todas as pessoas” que esse serviço não seja discriminatório. A expressão “atos ilegais” deve ser interpretada como “a totalidade dos atos proibidos pela legislação penal”, inclusive daqueles praticados por “pessoas não susceptíveis de incorrerem em responsabilidade criminal”. O artigo 21 da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder requer que os Estados implementem políticas de prevenção criminal. A manutenção da ordem pública, como discutido anteriormente, é uma função policial mencionada explicitamente em vários princípios. De modo geral, é razoável esperar que uma prática policial orientada pelos direitos humanos compreenda, minimamente, todas essas três funções. Em outras palavras, a população tem direito a esses três serviços.

1) Veja Crawshaw, R., et.al., *Human rights and policing: Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998; Rover, C. de, *Para servir e proteger*, 1998; Artigo 1º do Código Europeu de Ética Policial.

“Prestação de assistência”

O comentário ao artigo 1º do Código Europeu de Ética Policial afirma²:

“A prestação de assistência à população é também uma característica da maioria dos órgãos policiais, apesar de essas funções serem às vezes mais, às vezes menos desenvolvidas nos diversos Estados-membros. A inclusão de funções de serviço dentro dos objetivos da polícia é, de certo modo, diferente, pois altera o papel da polícia, que passa de uma *força* a ser usada na sociedade para um *órgão de serviço* a essa sociedade. Há alguns anos, tem havido uma clara tendência na Europa de integrar mais plenamente a polícia à sociedade civil, a fim de aproximá-la da população. O desenvolvimento do *policimento comunitário* em vários Estados-membros serve a esse propósito. Um meio importante utilizado para se alcançar esse objetivo é conceder à polícia a condição de *órgão de serviço público* em vez de mero agente de imposição da lei. A fim de que essa alteração seja mais do que apenas um exercício semântico, o aspecto de prestação de serviço da polícia deveria ser incluído entre os propósitos de uma polícia moderna e democrática. Enquanto que a assistência prestada pela polícia se relaciona, geralmente, a situações específicas em que a polícia deve ter a obrigação de agir – como no caso de oferecer ajuda a qualquer pessoa que esteja correndo perigo ou de auxiliar pessoas a entrarem em contato com outras autoridades ou com os serviços sociais – o aspecto de serviço da polícia é mais vago e, portanto, mais difícil de ser definido. Tal aspecto não deveria ser confundido com certas tarefas administrativas que incumbem à polícia (emissão de passaportes, etc.). Em geral, a polícia como *órgão de serviço público* está relacionada ao papel da polícia como um recurso disponível a toda a população. Nesse sentido, a facilidade de acesso à polícia é um de seus aspectos mais importantes e fundamentais. Seu aspecto de prestação de serviço está mais relacionado às atitudes da polícia frente à população do que a dar à polícia funções de serviço extras além de suas tarefas tradicionais. É evidente que não se pode fazer com que a polícia assuma responsabilidades muito pesadas de prestação de serviços à sociedade. Sendo assim, os Estados-membros deveriam estabelecer diretrizes relativas aos deveres e ao desempenho da polícia nesse sentido.”

3.2.2. Operacionalizando as funções policiais

Há muitos estudos dedicados ao que os policiais fazem quando em serviço, a fim de alcançar seus objetivos.³ Pode-se distinguir três categorias diferentes:

1. **Patrulhamento:** visa a prestar assistência à população, a manter a ordem pública e a prevenir o crime. O patrulhamento (também chamado de *policimento ostensivo*) consiste em andar a pé, a cavalo ou em veículos, prestando atenção ao que acontece ao redor e, basicamente, aguardando uma oportunidade ou uma solicitação para agir. As solicitações de trabalho podem ser feitas por meio de comunicação radiofônica (atendendo a pedidos da população ou aos colegas e superiores). Os policiais patrulheiros geralmente são destacados para uma área específica; as equipes de patrulha tendem a ser organizadas geograficamente. Os policiais patrulheiros costumam trabalhar em turnos de 24 horas. Na maioria dos países, a polícia é a única instituição do Estado que funciona 24 horas por dia. Isso pode

2) Código Europeu de Ética Policial, comentário ao artigo 1º, p. 29-32.

3) Bastante conhecido e regularmente citado é: Bayley, D., *Police for the future*, 1994.

criar situações em que a polícia tenha de assumir diversas tarefas, inclusive aquelas que, em sentido estrito, são responsabilidade de outros – a polícia, às vezes, se encarrega das pessoas com problemas mentais, que estão em privação social ou que necessitam de assistência. No entanto, isso também pode fazer com que a polícia torne-se ‘onipresente’, o que pode tanto contribuir para aumentar a sensação de segurança das pessoas quanto para diminuí-la.

2. **Investigação criminal:** visa a primeiramente detectar o crime depois de acontecido, apesar de se esperar que tenha também efeito preventivo. Os investigadores criminais (‘detetives’ ou agentes do departamento de investigação criminal), os quais trabalham geralmente à paisana, costumam ter, informalmente, um maior *status* dentro da polícia, embora não tenham necessariamente uma posição hierárquica superior. Os departamentos de investigação criminal muitas vezes cobrem áreas geográficas extensas e são organizados de acordo com categorias de crimes (fraude, vício, crianças e adolescentes, drogas, homicídio, etc.). Os investigadores criminais costumam trabalhar no turno diurno. Existem várias disciplinas especializadas envolvidas na detecção do crime, tais como perícia criminal, inteligência criminal, vigilância, análise de informações, etc.
3. **Trânsito:** visa à prevenção dos crimes relacionados ao tráfego e à manutenção da ordem pública. Os departamentos de trânsito geralmente combinam funções de patrulha com vários tipos de *testes* (teste de dosagem alcoólica, de cintos de segurança, etc.). Além disso, esses departamentos costumam conduzir as investigações sobre acidentes de trânsito.

Apesar de o patrulhamento ser concebido para ter um efeito preventivo sobre o crime, tal efeito, na prática, é extremamente limitado. Frequentemente, o patrulhamento permite que a polícia intervenha em situações de conflito com a possibilidade de pacificá-las por meio de uma *intervenção de autoridade*⁴ (*de autoridade* porque a polícia pode usar seus poderes, mesmo que isso ocorra mais raramente) para, desse modo, manter a ordem pública. Em muitos países, na verdade, o patrulhamento parece ser usado primordialmente para *demonstrar ostensivamente* o poder do Estado, sobretudo quando os policiais patrulheiros vestem uniformes de combate e se mostram fortemente armados. É difícil fazer observações gerais sobre essa questão, uma vez que está fortemente vinculada à confiança que a população tem na polícia, bem como a valores culturais e a eventos históricos. Em alguns países, as pessoas apreciam *ver* o poder do Estado, pois isso contribui para sua sensação de segurança; em outros, porém, o efeito que isso provoca é bem contrário. Ambas as impressões estão diretamente conectadas à situação particular de determinados grupos ou indivíduos dentro de uma sociedade. Há certos grupos ou indivíduos que são regularmente visados pela polícia ou por causa de sua condição, ou porque têm de suportar confrontos agressivos com a polícia (tais como as comunidades que vivem nas favelas do Brasil⁵). Esses grupos reagirão à presença policial de modo diferente daqueles grupos que não tiveram experiências negativas com a polícia. Uma vez que tenham sido feitas tais considerações, o patrulhamento em si é algo muito bem-vindo, pois requer que a polícia saia de seus quartéis e de suas delegacias, facilitando o contato com as comunidades. Obviamente, isso dependerá, em certa medida, de como o patrulhamento é realizado – se com a intenção de provocar o

4) Ibid.

5) Anistia Internacional. *Brasil: Eles entram atirando: policiamento de comunidades socialmente excluídas*, 2005.

medo ou de inspirar confiança. Por esse motivo, o patrulhamento deveria ser feito preferencialmente a pé, sempre que isso for possível — em vez de ser feito com veículos — pois, estando a pé, a polícia é, literalmente, mais acessível e menos intimidadora.

De modo geral, o que a polícia faz para impedir ações ilegais tem efeitos limitados. Os policiais — tanto os patrulheiros quanto os investigadores criminais — costumam tomar conhecimento de apenas uma pequena proporção das ações ilegais que acontecem. A maioria das demandas que se faz à polícia (tanto por parte da população quanto das autoridades) refere-se ou à manutenção da ordem pública ou à prestação de auxílio e de assistência em caso de emergências. Mesmo assim, “o comando dos órgãos de aplicação da lei tende a priorizar a prevenção e a detecção do crime. Essa ênfase poderia até parecer estranha, devido à eficácia e ao êxito limitados [...] observados nessa área particular. [...] O serviço à comunidade, a proteção das vítimas e a prevenção de novas vitimizações apresentam certos desafios à aplicação da lei que parecem ser menos atraentes do que o típico jogo de polícia e bandido”.⁶

Tendo isso em mente, é interessante observar como os órgãos policiais gastam seus recursos nessas três categorias: patrulhamento, investigação criminal e trânsito. Qual a percentagem de policiais que atuam no setor de investigação criminal e no de trânsito? Quantos se dedicam a funções de relações com a comunidade? Se, por exemplo, 50% trabalham na investigação criminal — que é uma função policial menos interativa — haverá menos recursos disponíveis para melhorar as relações com a comunidade e para responder às suas necessidades. A distribuição dos recursos policiais é também determinada segundo as funções policiais consideradas mais importantes pelo corpo executivo político.⁷ Em alguns países, os governos dão mais importância às funções relacionadas à manutenção da lei e da ordem do que àquelas relacionadas às investigações criminais, pelo simples motivo de que os governos se sentem mais ameaçados pelo que acontece na esfera da lei e da ordem do que pelo que acontece na esfera criminal. Na Índia, por exemplo, há informações de que os policiais são regularmente retirados das funções de investigação criminal e destacados para trabalhar em funções de lei e ordem sempre que ocorre uma emergência nessa esfera (isso, na verdade, é um dos principais motivos para que se defenda uma separação, nas delegacias de polícia desse país, entre o pessoal encarregado de lei e ordem e o pessoal encarregado das investigações criminais).

6) Rover, C. de *Para servir e proteger*, 1998, p. 146.

7) Esta ideia e também o exemplo da Índia foram baseados em comunicação pessoal com G.P. Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

A eficácia do patrulhamento

No decorrer do tempo, o patrulhamento passou a ser considerado, cada vez mais, um modo ineficaz de se organizar a capacidade policial. Muitos órgãos policiais estão tentando encontrar maneiras de se organizar de modo mais eficiente. Geralmente, isso significa reduzir ao mínimo o número de veículos de patrulha, tendo apenas um policial por veículo. Trata-se de um exercício puramente matemático, uma vez que se pode deduzir quantos veículos são necessários para cobrir uma certa área, garantindo, ao mesmo tempo, a disponibilidade da polícia por um tempo determinado. Desse modo, se pode reduzir os custos do policiamento ou fazer com que os policiais tenham mais tempo para fazer outras coisas, como atuar na prevenção do crime.

A maioria dos órgãos policiais também conta com uma unidade de controle de distúrbios ou com uma unidade de ordem pública (também chamadas *anti-motim* ou *polícia de choque*). Os policiais que atuam nessas unidades às vezes provêm de outros departamentos, tais como as unidades de patrulhamento, e são convocados quando se fizer necessário. Em outras jurisdições, existem unidades de controle de distúrbios separadas e relativamente isoladas que costumam dedicar bastante tempo a exercícios físicos e a treinamentos. Diz-se que a vantagem desse último tipo de unidades é um consequente aumento de seu profissionalismo. Porém, essas unidades às vezes são consideradas mais violentas e mais propensas a usar a força além do necessário, pois tendem a ser mais militarizadas e menos familiarizadas com o público – como, por exemplo, quando têm de lidar com manifestações. Por outro lado, quando a polícia local tem de lidar com multidões ou com distúrbios, percebe-se, às vezes, que favorece alguns grupos particulares e que usa força excessiva contra outros. Uma vez que são tantas as variáveis envolvidas, torna-se impossível identificar um modelo preferível. No capítulo 5, discutiremos mais detalhadamente as táticas de manutenção da ordem pública.

3.2.3. Funções adicionais

Exige-se da polícia que desempenhe três funções básicas: manutenção da ordem pública, prevenção e detecção do crime e prestação de assistência. Entretanto, pode-se acrescentar ainda outras funções, tais como:

- Tarefas de combate a incêndios;
- Tarefas penitenciárias;
- Tarefas na área de transportes (ferroviário, fluvial, etc);
- Controle de estacionamentos;
- Controle de fronteiras e de imigração;
- Funções administrativas (como a emissão de passaportes e de licenças);
- Funções de ministério público (geralmente até certo nível);
- Funções de segurança nacional e de informação; e
- Proteção de personalidades.

Contanto que essas práticas não sejam contraditórias entre si, que se baseiem na lei e que não excedam a autoridade policial (como é o caso, por exemplo, de se agregarem funções militares) não há motivos para se opor ao acréscimo de funções. Algumas dessas tarefas adicionais, como o combate a incêndios e certas funções administrativas, podem, na verdade, ser também muito úteis para melhorar as relações da polícia com a comunidade. Obviamente, essas tarefas adicionais não deveriam interferir com as funções básicas da polícia e somente aqueles policiais que desempenham tarefas que requerem poderes de polícia devem ser autorizados a usar tais poderes. Além disso, os policiais devem receber treinamento adequado para o desempenho dessas funções. Ademais, essas tarefas extras não devem resultar em redução dos recursos (financeiros) destinados às funções policiais básicas. Em alguns países, funções com maior *'glamour'*, como a proteção de personalidades e as brigadas anti-terroristas, são beneficiadas com parcelas muito maiores do orçamento geral, em detrimento das funções policiais básicas, como a manutenção da ordem pública e as investigações criminais.

3.3. Organização das funções da polícia

Apesar de haver consenso sobre quais são as funções essenciais da polícia, há muito menos consenso a respeito de como a polícia deve desempenhar tais funções. O modo como a polícia desempenha suas funções a fim de cumprir seus objetivos é organizado de maneira diferente em países diferentes. Há muitos motivos para isso, sobretudo aqueles relacionados à história, à cultura e aos recursos de um país. Países que foram colonizados costumam adotar a mesma estrutura policial que seus antigos colonizadores. Países com uma história violenta de golpes de Estado tendem a preferir instituições policiais de dimensões reduzidas, enquanto que países com sistemas fortemente centralizados tendem a adotar instituições policiais centralizadas, subordinadas a um rígido controle central. Independentemente do sistema, uma boa prática policial deve começar por dispor de recursos suficientes, inclusive recursos humanos, para desempenhar seu trabalho. É impossível fazer quaisquer afirmações prescritivas definitivas sobre como as instituições policiais deveriam se organizar e sobre que recursos são necessários (com vistas a assegurar o respeito pelos direitos humanos), sendo que nem é responsabilidade dos ativistas de direitos humanos fazê-las. As informações oferecidas nesta seção se destinam, sobretudo, a auxiliar os ativistas de direitos humanos a formularem uma opinião bem informada a respeito de uma situação particular.

Os sistemas de justiça criminal no mundo

O *World Factbook of Criminal Justice Systems*, uma publicação sobre sistemas de justiça criminal elaborada com financiamento do Escritório de Estatísticas Judiciais do Departamento de Justiça dos EUA, oferece descrições narrativas sobre os sistemas de justiça criminal de 47 países de todo o mundo. As 42 descrições originais foram completadas em 1993. As últimas cinco entradas – Brasil, Colômbia, México, Costa Rica e Venezuela – foram preparadas em 2002. O *Factbook* pode ser acessado em: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/wfcj.htm>

3.3.1. Centralização e integração das funções policiais

Alguns países, como Malta, Malásia e Rússia, possuem um único órgão policial centralizado responsável por todas as funções policiais, o qual geralmente está subordinado ao Ministério do Interior, mas que, às vezes, deve prestar contas tanto ao Ministério do Interior quanto ao da Justiça. Nesses órgãos, todas as funções são realizadas por esse único órgão (embora em departamentos separados) e todos prestam contas a um único diretor geral da polícia.

Entretanto, as funções policiais, como mencionadas na seção anterior, não têm de ser realizadas pelo mesmo órgão. Na verdade, muitos países possuem órgãos separados para as investigações criminais (geralmente chamados de polícia investigativa ou polícia judicial); para a manutenção da ordem pública (geralmente chamados de unidades de patrulhamento ou de policiamento ostensivo); para o controle de multidões e de manifestações (geralmente chamados de esquadrão anti-distúrbios ou de unidade de controle de distúrbios); e para o controle de tráfego (chamados de departamentos de polícia de trânsito). Esses órgãos separados costumam contar com seus próprios diretores gerais exclusivos, os quais, por sua vez, prestam contas a um

ministro ou a seu subordinado imediato. Outros países, como, por exemplo, França, Chile e Turquia, possuem ainda um órgão de gendarmaria vinculado ao Ministério da Defesa.

Países com estrutura federativa tendem a reproduzir essa estrutura em suas organizações policiais. Geralmente, esses países têm vários órgãos policiais distintos (Brasil, Argentina), alguns centralizados (federais) e outros descentralizados (polícias estaduais ou provinciais), responsáveis por diferentes áreas geográficas. Deve-se notar, porém, que esses órgãos estaduais às vezes funcionam de modo altamente centralizado. Outros países de sistema federativo, como Bélgica e Estados Unidos, possuem um conglomerado de órgãos policiais municipais cuja composição pode variar desde um único policial em uma cidade pequena até 40 mil policiais na cidade de Nova York. E, para tornar as coisas um pouco mais complicadas, alguns países contam ainda com *polícias administrativas* – geralmente com menos poderes e com status reduzido – que atuam em nível municipal, tendo de prestar contas apenas à municipalidade (por exemplo, à Prefeitura ou à Câmara Municipal). O que acontece de fato é que a polícia geralmente se organiza de acordo com dois princípios distintos: geográficos e funcionais (ou, ainda, por uma combinação de ambos). Tanto um quanto ambos desses critérios podem ser centralizados ou descentralizados. A maioria dos Estados, porém, costuma ter polícias com estruturas e hierarquias quase militares, tipicamente centralizadas, em que os processos decisórios acontecem de cima para baixo.

Em uma estrutura centralizada, os policiais devem prestar contas seguindo a linha de comando interna até seu nível mais alto, geralmente um ministro, o qual, por sua vez, deve prestar contas ao Parlamento. Em uma estrutura descentralizada, os policiais costumam ter muito mais liberdade para adaptar seus recursos (tanto de tempo quanto financeiros) às circunstâncias locais. Por exemplo, na Rússia (com estrutura centralizada), o governo central estabelece as metas que os policiais devem cumprir – para toda a polícia (tanto departamentos de investigação quanto divisões uniformizadas) de todo o país – e avalia, a intervalos regulares, se os policiais estão ou não cumprindo essas metas. Tais avaliações são tipicamente quantitativas e suas metas são estabelecidas através de números e de percentagens.⁸ Em uma estrutura descentralizada, como a dos Estados Unidos, o xerife (espécie de delegado) do lugar – que é uma figura eleita localmente – tem grande poder de decisão sobre que assuntos serão tratados ou ignorados.

Organizar as diferentes funções policiais em órgãos policiais separados, geralmente com centros de formação distintos, costuma conduzir à especialização. Para algumas pessoas, essa situação pode resultar em um aumento do profissionalismo e da qualidade. No entanto, isso pode fazer com que os diferentes órgãos acabem competindo entre si. Na África do Sul, por exemplo, a partir do final dos anos 90, introduziu-se um novo órgão encarregado de fazer cumprir a lei (conhecido como *Escorpões*) subordinado à Promotoria Pública (*National Directorate of Public Prosecutions*). A intenção era criar um órgão de investigação (policia) mais profissional e sem a carga do passado de *apartheid*, um órgão que incentivasse os investigadores a colaborar mais estreitamente com a Promotoria na investigação dos crimes.⁹ Recrutou-se pessoal com nível educacional mais alto e com melhor

8) Demos Center for Information and Research on Public Interest Issues. *Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices*, 2005.

formação na área, os quais receberam salários mais altos do que os membros dos Serviços de Polícia Sul-Africanos (SAPS). O próprio êxito dos Escorpiões e as melhores condições de que desfrutavam gerou ressentimento tanto entre os integrantes dos SAPS quanto entre os políticos (um importante foco de trabalho dos Escorpiões é a investigação de casos de corrupção).

Estabelecer divisões separadas para que as forças de segurança se ocupem de questões específicas referentes à lei e à ordem pode causar preocupação por mais outro motivo. Essas ‘unidades especiais de polícia’ tendem a colocar muito mais ênfase em atingir certas metas particulares e costumam ser menos reguladas do que a polícia ‘comum’. Uma vez que, com frequência, operam separadas das funções policiais regulares e têm menor interação com a população, acontece seguidamente que essas unidades acabam sendo responsáveis por diversas violações de direitos humanos.

Além disso, a existência de um maior número de órgãos com funções sobrepostas pode complicar o processo de prestação de contas, pois isso torna mais difícil identificar que órgão policial é responsável por realizar uma ação. Na verdade, há muitos países em que é difícil saber onde denunciar um tipo particular de crime e saber que órgão é responsável por quais aspectos da prevenção do crime e da manutenção da ordem pública. Um exemplo é o Sudão, onde os Serviços de Segurança Positiva (*amn al-ijaabi* – um órgão de segurança com poderes para prender, deter e interrogar) e a Polícia Popular (*Shurta Sha'abia* – um órgão que se ocupa dos delitos relacionados aos códigos de vestuário, à ordem pública e ao consumo de álcool) atuam em conjunto com as Forças de Polícia do Sudão. Ambos os órgãos se ocupam de questões ideológicas. Entretanto, a polícia sudanesa também é encarregada de “preservar a ética, os costumes e a ordem pública, instigando as boas e impedindo as más condutas, e garantir a prestação de contas”.¹⁰ Por outro lado, os diversos órgãos podem auxiliar na prestação de contas de cada um deles, melhorando, desse modo, a prestação de contas geral.

A existência de órgãos policiais separados pode fazer com que alguns desses órgãos tenham contatos deficientes com a comunidade, pois algumas funções policiais simplesmente pouco requerem tal contato, como é o caso, por exemplo, das funções relacionadas com as perturbações públicas. O contato com a comunidade, porém, é essencial para todos os aspectos da boa prática policial, pois a população é uma importante fonte de informações não só sobre o crime como também sobre questões de ordem pública em geral. Por isso, algumas pessoas argumentam que as funções da polícia são indivisíveis e que dividi-las entre órgãos separados sempre resultará na perda de qualidade e de eficiência da polícia. Uma desvantagem específica da separação dos órgãos policiais reflete uma característica típica da cultura policial: tradicionalmente, os órgãos policiais não se dispõem a compartilhar informações e, portanto, cada órgão preferirá colher suas próprias informações. As consequências dessa situação podem ser o recolhimento excessivo de dados (o que prejudica a privacidade) e a duplicação de dados (o que prejudica a eficácia).

9) Os motivos de preocupação da Anistia Internacional com relação aos serviços de promotoria da África do Sul estão expostos na publicação *South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service*, 1998.

10) Artigo 10 da Lei das Forças de Polícia do Sudão, 1999.

Centralizar ou não centralizar?

A centralização do poder policial geralmente coincide com a centralização da supervisão. Em um sistema centralizado, a polícia costuma ter de prestar contas no âmbito interno ao nível imediatamente superior da cadeia de comando, sendo que o nível mais alto da cadeia (o diretor geral da polícia) presta contas a um ministro ou a um governador. Em um sistema descentralizado, a polícia local costuma prestar contas ao prefeito (ou a outro representante eleito ou designado, que deve, por sua vez, prestar contas à pessoa seguinte na cadeia de comando, até chegar ao nível mais alto de ministro). Dito de outra maneira, em um sistema centralizado a polícia presta contas internamente e o comando presta contas externamente, enquanto que, em um sistema descentralizado, a direção local da polícia também presta contas externamente.

Descentralização não deve ser confundida com delegação. Quando se delega uma autoridade, a responsabilidade permanece com o funcionário mais graduado. Descentralização significa que tanto autoridade quanto responsabilidade são descentralizadas. Assim, um chefe de polícia pode delegar a seus agentes a autoridade para decidir sobre como aplicar os recursos a fim de responder às necessidades da comunidade, enquanto que a responsabilidade pelo que for decidido continuará sendo sua.

O Código Europeu de Ética Policial favorece explicitamente a descentralização da polícia, pois se considera que esse sistema ajuda a aproximar a polícia da comunidade. Contudo, deve-se notar que nem sempre é preciso descentralizar a totalidade do sistema. Pode-se muito bem, por exemplo, continuar centralizando as funções administrativas e, ao mesmo tempo, descentralizar a autoridade e a supervisão civil. Um sistema centralizado tem suas próprias vantagens: não só o processo decisório é mais eficiente, como também o são a implementação de novas políticas e metodologias. Além disso, uma maior ou menor eficácia da descentralização depende também da história e da cultura de um país com relação a esse aspecto. Enquanto algumas culturas possuem um histórico de autoridades centralizadas, emitindo ordens e diretivas, outras estão acostumadas a situar a autoridade no nível mais moderado possível.

Descentralizar os órgãos policiais segundo critérios geográficos pode ajudar a fazer com que os órgãos se aproximem mais das comunidades a que servem – embora, em algumas situações, a relação custo-benefício desse sistema possa ser menor. Um equilíbrio ideal pode estar entre a descentralização e a integração de funções dentro de uma instituição policial. Para uma avaliação em termos de direitos humanos, é importante que se inclua um estudo de todos os órgãos que operam em um país, bem como das leis e dos regulamentos (estabelecidos por lei ou não, quando este for o caso) sob os quais estes órgãos atuam. Essa avaliação, além disso, deveria incluir também uma análise do impacto causado pela (des)centralização e pela integração ou especialização sobre as questões relativas a prestação de contas, ao uso de recursos e à eficácia da polícia.

3.3.2. Recursos humanos

Em qualquer organização, as pessoas são o fator crucial que determina seu sucesso ou seu fracasso. O pessoal da polícia é o principal recurso com que se pode contar para alcançar os objetivos da polícia; e é também o mais visível, uma vez que os policiais costumam trabalhar uniformizados.¹¹ Possuir um certo conhecimento de quantos policiais são empregados dentro de um determinado país e de como eles se relacionam com a população a que servem será útil para poder avaliar a polícia a partir de uma perspectiva de direitos humanos. Os procedimentos de recrutamento e seleção, de formação (tanto a formação básica quanto o treinamento em serviço), bem como os procedimentos de nomeações, transferências e promoções são elementos essenciais quando se analisam as questões de pessoal. Esses elementos serão examinados separadamente no capítulo 9.

3.3.2.a. Números

Para desempenhar suas funções básicas, é óbvio que a polícia precisa de pessoal suficiente. Porém, não é fácil determinar os números ideais. A proporção de policiais por habitantes varia consideravelmente de país para país: na República Tcheca, há 1 policial para cada 178 pessoas; na Inglaterra e País de Gales, 1 policial para cada 280 pessoas e, em Bangladesh, 1 policial para cada 1200 pessoas.¹² Uma proporção de aproximadamente 1:300/400 costuma ser a média para os países da União Européia.

Esses números, porém, devem ser interpretados com cuidado, pois, na maioria das vezes, é difícil estabelecer com exatidão o número de policiais de um determinado país. Em alguns países, por exemplo, os órgãos policiais trabalham com pessoal civil que não integra o efetivo policial (pessoal *não-executivo*), ao passo que, em outros, todos os indivíduos empregados pela polícia, inclusive aqueles que desempenham funções administrativas, os instrutores e os que trabalham nos departamentos de recursos humanos são parte do efetivo policial (pessoal *executivo*). Portanto, a fim de se interpretar corretamente certas quantidades de policiais, é necessário identificar quem, exatamente, está incluído nesses números e que tipo de funções desempenham. Na hora de estabelecer a proporção entre homens e mulheres, é importante lembrar que a percentagem de mulheres costuma ser maior nas funções de tipo civil/administrativas do que no efetivo, e que, portanto, esse não é um bom indicador do quanto a polícia realmente representa a comunidade a que serve.

Outro fator relevante para a interpretação dos números da polícia é quantos órgãos de aplicação da lei diferentes existem e se os números incluem tais órgãos. Por exemplo, se há três outros órgãos com poderes de polícia, organizados separadamente da polícia – como, por exemplo, controle de fronteiras, alfândega e unidades antifraude –, esses órgãos deveriam ser incluídos para que se possa fazer uma avaliação realista. O que acontece muitas vezes é que órgãos que possuem poderes de polícia ficam ‘escondidos’ dentro de outras organizações, o que se torna um complicador para a prestação de contas.

11) O artigo 11 do Código Europeu de Ética Policial afirma: “A polícia e seu pessoal uniformizado devem em condições normais ser facilmente reconhecíveis.”

12) Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth. *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*, 2005.

Números ambíguos

Por exemplo: Os Países Baixos têm cerca de 16 milhões de habitantes. A maioria das fontes indica que o país tem cerca de 50.000 policiais empregados, o que resulta em uma proporção de 1:320. No total, aproximadamente 10.000 policiais desempenham funções de investigação criminal. Desses 50.000 policiais empregados, cerca de 15.000 são pessoal civil não-policia. Aproximadamente 28% de todo o pessoal da polícia é composto de mulheres; porém, a proporção de mulheres entre o efetivo policial é de cerca de 18%, enquanto que entre o pessoal civil/administrativo as mulheres representam 50%.¹³

No entanto, ao todo, há cerca de outras 24.000 pessoas que trabalham em órgãos não-policiais desempenhando funções policiais (o que inclui as unidades especiais como a de Investigação Fiscal, Alfândega, Investigações de Fraude contra o Sistema de Benefícios Sociais, etc., e também os agentes patrulheiros não-policiais). Desse modo, a proporção seria de 1:216! Essas 24.000 pessoas possuem poderes de prisão, embora esse poder geralmente se limite ao seu domínio de especialidade (como, por exemplo, aos crimes fiscais). Algumas dessas 24.000 pessoas portam equipamento para o uso da força; dessas, algumas portam armas de fogo. A partir de uma perspectiva de direitos humanos, o que importa é quantas pessoas têm poderes de polícia, sobretudo o poder de usar a força.

Uma outra questão diz respeito à distribuição desses números dentro de um país. Um relatório da Anistia Internacional sobre o Brasil¹⁴ menciona o caso da cidade relativamente afluyente de Bauru, que tem 200 policiais para uma população de 100.000 habitantes (1:500), enquanto que o Jardim Ângela, uma área que abrange diversas favelas, tem 37 policiais para uma população de 300.000 habitantes (cerca de 1:8.000). Uma questão relacionada diz respeito à localização da base da polícia. Também no Brasil, como em muitos outros países, as delegacias de polícia costumam ficar distantes das comunidades a que a polícia deveria servir, limitando ainda mais o estabelecimento de relações com essas comunidades e reforçando a imagem negativa que a população e a polícia têm uma da outra.

Em suma, os números relativos à polícia, quando existem, geralmente não distinguem os policiais do pessoal não-efetivo e não revelam se outros órgãos (como os órgãos de segurança) têm funções policiais semelhantes, nem a localização das bases da polícia. Quando se interpreta números, é preciso ter cuidado.

Para os ativistas de direitos humanos, as seguintes questões são relevantes:

- Quantos agentes desempenham funções policiais?
- Quantas pessoas têm poderes de polícia?
- Quantas pessoas portam armas?
- Como esses policiais estão usando seus poderes? Se a polícia é opressora, um aumento nos números pode significar um reforço da engrenagem opressora, o que costuma resultar em um aumento das violações de direitos humanos.

Em muitos países, pode ser difícil ter acesso a esses dados. Em outros, eles estão facilmente disponíveis na Internet.

13) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministério do Interior e das Relações do Reino), 2006; *Kerngegevens Nederlandse Politie*, 2005

14) Anistia Internacional, *Brasil: Eles entram atirando: policiamento de comunidades socialmente excluídas*, 2005.

3.3.2.b. A representatividade do pessoal policial

Como já se observou, a resolução que adotou o Código de Conduta da ONU afirma que a polícia deve ser representativa da comunidade a que serve.¹⁵ No mínimo, deve ser representativa em termos étnicos, religiosos e de gênero. Esse requisito, porém, não é cumprido em nenhum lugar do mundo. As polícias são sempre predominantemente formadas por homens e sua composição étnica é predominantemente aquela da maioria ou do grupo étnico dominante. A Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth (em inglês, CHRI) faz referência a diversas iniciativas que estão sendo empreendidas para melhorar a representatividade em países tão diversos quanto Nova Zelândia e Serra Leoa. Nesse último país, o contingente de mulheres policiais é de 15%. A África do Sul tem a percentagem mais alta, com 29% de mulheres nos Serviços de Polícia Sul-Africanos. No lado oposto do espectro está a Índia, onde consta que apenas 2% dos policiais são mulheres.¹⁶

O fato de que em nenhum lugar do mundo a polícia é verdadeiramente representativa tem consequências sobre a boa prática policial: “A falta de diversidade racial, religiosa e regional afeta o modo como são conduzidas as atividades rotineiras da polícia, os beneficiários de seus serviços, a maneira como se lida com os conflitos e, principalmente, a capacidade de os pobres, as minorias, as mulheres e os grupos vulneráveis acessarem a Justiça.”¹⁷ Alguns crimes tendem a ser ignorados ou a receber pouca prioridade; entre esses, os que costumam vitimar mais mulheres do que homens, como abuso sexual, violência doméstica e tráfico de mulheres. Esses tipos de crime recebem pouca atenção da polícia, tanto porque as vítimas se sentem envergonhadas ou pressionadas a não prestar queixa, quanto pela reação pouco acolhedora que encontram quando chegam a denunciar esses crimes. A Anistia Internacional documentou uma grande quantidade de casos de mulheres que sofreram abuso ou que foram ignoradas nas delegacias de polícia de países tão diversos quanto Quênia e Afeganistão. Na Guatemala, a Anistia Internacional documentou o abuso policial de trabalhadoras rurais em situações de despejos forçados de terras. No Brasil, a polícia costuma usar força excessiva contra os moradores das favelas. Todas essas pessoas são privadas de uma atuação policial adequada, pois suas preocupações quase sempre são ignoradas e, quando se dirigem à polícia, geralmente, são recebidas com indiferença ou com atitudes ainda piores.¹⁸

A falta de representatividade não afeta o trabalho da polícia somente ‘fora’ da instituição. Internamente, a composição distorcida do pessoal muitas vezes provoca situações de assédio e de agressões verbais contra os policiais pertencentes a minorias e contra outros grupos vulneráveis dentro da instituição policial. São frequentes os registros atestando que a cultura dominante não é nada receptiva a mudanças e que costumam prevalecer as atitudes inflexíveis. Os materiais de capacitação sobre direitos humanos para a polícia produzidos pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos afirmam que uma prática policial representativa significa que a polícia deva assegurar que seu pessoal seja suficientemente representativo da comunidade a que serve. Os grupos minoritários devem ser representados adequadamente dentro das instituições policiais por meio de políticas de recrutamento justas e não discriminatórias, bem como através de políticas concebidas para permitir que os membros desses grupos desenvolvam suas carreiras dentro da instituição. Juntamente

15) Assembleia Geral da ONU, Resolução 34/169, que adotou o Código de Conduta da ONU, em 17 de dezembro de 1979.

16) Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*, 2005.

17) *Ibid.*, p. 7-8.

18) Veja, por exemplo, Kenya. *Medical Action: The role of medical evidence in prosecuting cases of sexual assault*, 2002; *Afghanistan: No one listens to us and no one treats us a human beings. Justice denied to women*, 2003; *Guatemala: Suspension of evictions and genuine agrarian policies are the keys to solving land conflicts*; *Brasil: Eles entram atirando*, 2005.

com sua composição numérica, a polícia precisa considerar a composição qualitativa de seu pessoal. Isso significa que a polícia deve ter a disposição e a capacidade necessárias para realizar um trabalho policial democrático dentro de um sistema político democrático.¹⁹

Deve-se notar, contudo, que a expectativa de que um aumento no número de mulheres e de membros de minorias resultará automaticamente na diminuição do número de violações de direitos humanos é uma simplificação excessiva. Na verdade, as pesquisas demonstram que, em determinadas situações, os novos recrutas, qualquer que seja sua origem, se apressam em adotar o código de comportamento dominante na prática, muitas vezes à custa do respeito pelos outros.²⁰ A cultura policial costuma ser um fator importante que não pode ser ignorado. Aumentar a conscientização com relação à diversidade pode, na verdade, ser uma maneira mais eficaz de melhorar o respeito da polícia pelos direitos humanos do que defender a representação numérica. Retornaremos à questão da cultura policial no capítulo 9 e a representatividade será examinada nos capítulos 8 e 9.

3.3.3. Recursos financeiros

Os recursos devem ser suficientes para permitir que as forças policiais desempenhem suas funções de modo profissional.²¹ Os policiais devem contar com moradia, equipamentos, meios de transporte e uniformes, a fim de que cumpram adequadamente suas funções; deve haver ainda recursos suficientes para a formação prática e teórica dos novos recrutas. Além disso, a polícia tem o direito de receber uma remuneração justa e suas condições gerais de trabalho deveriam estar de acordo com as normas internacionais.

O artigo 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece o direito de todos a desfrutarem de condições de trabalho justas e favoráveis, inclusive, no mínimo, de um “salário equitativo” e de “uma existência decente para eles e suas famílias”. Os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei incluem a seguinte afirmação: “*Todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser satisfatoriamente remunerados e beneficiar de condições de trabalho adequadas*”. Em um número reduzido de casos, a Anistia Internacional elaborou comentários sobre a remuneração dos policiais e recomendou que o problema dos baixos salários recebesse a devida atenção. Esse argumento frequentemente se baseia nos indícios de corrupção generalizada dentro da polícia – uma prática a que se recorre como um meio de suplementar as remunerações precárias. Em seu relatório sobre o Timor Leste, a Anistia Internacional observou que: “A cultura de qualquer serviço de polícia está estreitamente relacionada às condições sob as quais seus policiais trabalham e à atenção que se dedica aos seus direitos, o que, por sua vez, afeta o modo como são considerados pela comunidade.”²² O relatório recomenda que “os salários dos policiais deveriam ser estabelecidos em um nível tal que os proteja das pressões econômicas e que lhes proporcione um padrão de vida adequado, refletindo a importância e os possíveis perigos do trabalho realizado pela polícia. Os níveis salariais devem ser revistos periodicamente.”²³

Ademais, deve haver igualdade de remuneração para trabalhos iguais, ou seja, não deve haver diferenciais baseados em etnia ou em outros fatores, e

19) ACNUDH. *Direitos Humanos e Aplicação da Lei: Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais*, 1997, 217-218.

20) Veja, por exemplo Sandfort, T. e I.

Vanwesenbeeck. *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*, 2000.

21) Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth. *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay.*, 2005.

22) Anistia Internacional. *The Democratic Republic of Timor Leste:*

A new police service a new beginning, 2003, p. 22.

23) *Ibid.*, p.23.

os salários devem ser pagos em dia (ou, ao menos, com regularidade). Não deve ser necessário que os policiais tenham de complementar seu trabalho com outros meios para aumentar sua renda, seja através de corrupção, da criminalidade ou fazendo trabalhos extras, às vezes em empresas de segurança privadas, criando, com isso, possíveis conflitos entre as duas ocupações (por exemplo, quando os policiais começam a usar os recursos da polícia – armas e uniformes – para desempenhar atividades particulares). A defesa de melhorias nessa área pode ajudar a estabelecer, de fato, um diálogo sobre direitos humanos.

Contudo, deve ficar bem claro que uma remuneração baixa e condições de trabalho precárias não poderão jamais justificar que se cometam violações de direitos humanos – como a polícia, às vezes, parece tentada a argumentar. Em muitos países, a polícia tem de enfrentar carência de recursos e isso é usado com frequência tanto para justificar seu êxito limitado em proporcionar segurança quanto para desculpar violações de direitos humanos. É importante observar, a esse respeito, que um Comentário Geral do Comitê de Direitos Humanos afirma que as pessoas privadas de sua liberdade devem ser tratadas humanamente e com respeito por sua dignidade, um direito que “não pode depender dos recursos disponíveis a um Estado-parte.”²⁴ Apesar do reconhecimento da situação difícil na qual muitos policiais devem atuar, deve ficar claro que a falta de recursos jamais poderá justificar que funcionários do Estado cometam violações de direitos humanos.

Os recursos muitas vezes são gastos no uso da força em vez de serem aplicados em meios de prevenir o uso da força, como na capacitação em técnicas de comunicação e em habilidades sociais que visem a deter a escalada de situações de conflito. Na verdade, contar com maiores recursos não é nenhuma garantia de que o trabalho policial respeite os direitos humanos, como pode ser demonstrado nas situações em que os governos modernizaram seus serviços policiais, incrementando seus meios de locomoção e de comunicação e fornecendo-lhes equipamentos e armamentos modernos e sofisticados. Em algumas situações, isso somente facilita a tarefa de repressão dos órgãos policiais. Uma questão importante a se considerar é como os governos priorizam o financiamento para os vários aspectos do policiamento e, mais do que isso, como os governos alocam os recursos para a atividade policial dentro de seu orçamento geral. Em meio ao clima atual, muitos países podem priorizar a segurança nacional e a destinação de recursos para as forças especializadas no combate ao terrorismo em detrimento do policiamento comum realizado em âmbito local. Os governos deveriam prover os recursos adequados para a atuação policial com vistas a garantir a segurança de seus cidadãos. Um aspecto importante para a alocação de recursos é a disponibilidade de pesquisas sobre as práticas policiais e a necessidade de financiamento das reformas que tais pesquisas apontam como necessárias, inclusive com relação à formação de seu pessoal. Em muitos países, as instituições policiais passaram décadas sem serem reformadas e o financiamento governamental para pesquisas, análises e reformas é praticamente inexistente. Apesar de muitos organismos não-governamentais realizarem pesquisas sobre a atividade policial, seus pedidos de reforma acabam sendo ignorados se os recursos financeiros não forem disponibilizados para custear não só as pesquisas oficiais, mas também as próprias reformas.

24) CDH,
Comentário Geral
Nº 21

Nesse sentido, outros aspectos que merecem bastante atenção são a corrupção relacionada ao financiamento das atividades policiais no momento da destinação orçamentária, a supervisão da administração das finanças da polícia e os mecanismos de prestação de contas existentes para essas situações. Em muitos casos, o dinheiro destinado a certos aspectos do policiamento acaba sendo desviado para outros.

Corrupção

Não há dúvidas de que sempre haverá alguém interessado em influenciar o trabalho da polícia. É fácil pagar suborno para garantir que determinada investigação não seja iniciada, provas sejam perdidas, testemunhas sejam intimidadas, etc. Do mesmo modo, também é fácil pedir suborno. O que acontece, na verdade, é que o trabalho da polícia é especialmente vulnerável à corrupção e pode ser difícil para os policiais resistirem às tentações, principalmente quando ‘todo mundo faz isso’ e os salários são baixos. A corrupção é frequentemente definida como o abuso ou o mau uso de um cargo oficial para obter vantagens pessoais. No Código de Conduta da ONU a corrupção é entendida como incluindo tanto a execução quanto a omissão de um ato, sendo praticada pelo responsável no desempenho das suas funções ou com essas relacionado, em virtude de ofertas, promessas ou vantagens, pedidas ou aceitas, bem como a aceitação ilícita dessas, uma vez que a ação tenha sido cometida ou omitida (artigo 7º). A corrupção pode fazer com que a polícia não faça o que tem o dever de fazer, que não o faça apropriadamente, que faça o que não deveria fazer, que exija serviços (dinheiro, sexo) pelo que seria sua obrigação fazer ou por deixar de fazer o que seria sua obrigação fazer. Exemplo disso pode ser encontrado em um relatório da Anistia Internacional sobre o Brasil, onde os detentos são forçados a fazer pagamentos em dinheiro, a fim de não serem torturados.²⁵

As questões relativas à precariedade das remunerações e de outros benefícios parecem realmente contribuir para a existência de corrupção dentro da polícia, mas essas não são sua causa principal. A corrupção nos serviços policiais está claramente relacionada à questão da prestação de contas, de modo particular, e também à maneira com que a polícia pode, de modo geral, exercer seus poderes sem supervisão. A corrupção está intimamente relacionada à convivência (com violadores de direitos humanos de fora da polícia) e com o cometimento dos tipos de violações de direitos humanos tradicionalmente tratados pela Anistia Internacional. A corrupção policial geralmente está vinculada à corrupção política e às interferências políticas.

A corrupção é um problema grave que afeta as instituições policiais de todo o mundo. Seus efeitos sobre a atividade policial são especialmente prejudiciais, pois não só tornam a polícia ineficaz, como contribuem para que a polícia se volte contra as comunidades a que deveria servir. A corrupção subverte o trabalho da polícia em todos os seus aspectos, pois conduz a uma prática arbitrária e ignora o princípio da igualdade perante a lei. Em sua pior forma, pode acabar fazendo com que a polícia se transforme em um Estado dentro do Estado; uma gangue criminosa com suas próprias regras e procedimentos em benefício próprio. A corrupção prejudica a habilidade da polícia de respeitar os direitos humanos com a diligência devida, pois outros interesses (geralmente pessoais) prevalecem sobre o interesse público.

25) Anistia Internacional. *Brasil: Eles entram atirando: policiamento de comunidades socialmente excluídas.*, 2005.

O artigo 7º do Código de Conduta da ONU afirma que “os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer qualquer ato de corrupção. Devem, igualmente, opor-se rigorosamente e combater todos os atos desta índole.” A Convenção da ONU contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral em 2003, aperfeiçoou documentos anteriores das Nações Unidas relativos à corrupção, incorporando artigos sobre, entre outras coisas, a prevenção e a criminalização da corrupção.

Apesar de não haver critérios genéricos sobre que recursos e que materiais policiais são necessários para garantir uma atuação policial voltada aos direitos humanos, deveria fazer parte de qualquer avaliação a respeito do funcionamento da polícia, sempre que possível, uma análise da relação existente entre recursos (limitados) e capacidade operacional da polícia. Assim como ocorre com a determinação dos números do pessoal da polícia, pode ser igualmente difícil encontrar dados confiáveis sobre o financiamento da polícia. O *World Factbook* (mencionado anteriormente) contém essas informações a respeito de alguns países.

3.4. Filosofias de atuação policial

Há opiniões divergentes sobre qual o método de policiamento mais eficiente e sobre qual método pode resultar em melhores relações com a comunidade, em menos criminalidade, etc. Como costuma ser o caso, em se tratando da atividade policial, é difícil determinar relações de causa e efeito. Os índices de criminalidade, a segurança pública, a satisfação pública e a violência na comunidade são afetadas apenas até certo ponto pelo que a polícia faz. O tipo de filosofia policial aplicada (isto é, como a polícia alcança seus objetivos) está fortemente relacionado à ‘filosofia de governo’, ou seja, como o Estado se manifesta com relação à sua população. O modo pelo qual a polícia desempenha suas funções baseia-se também em fatores como os antecedentes históricos, culturais e econômicos de um país, bem como nas expectativas da população. A atividade policial é um processo contínuo e em constante evolução; situações diferentes exigem diferentes tipos de policiamento e as mudanças na sociedade requerem que a polícia adote diferentes enfoques. Para que a atuação da polícia possa estar de acordo com o contexto no qual opera, a polícia, entre outras coisas, deve estar atenta ao que acontece na sociedade e às mudanças nas expectativas dessa sociedade.

As filosofias policiais podem surgir de uma evolução gradual a partir da adoção de novos métodos de trabalho; podem ser também uma escolha explícita das autoridades ou da direção policial no sentido de fortalecer o consentimento da população ou, então, de intensificar o controle do Estado. Filosofias e metodologias nem sempre podem ser claramente separadas, pois ambas se influenciam mutuamente. Diversas filosofias poderão coexistir em um mesmo país, o qual pode ter uma situação em que diferentes órgãos adotaram diferentes filosofias. Algumas filosofias – tipicamente aquelas em uso nos países anglo-saxônicos – parecem ser supervalorizadas em detrimento de outras. O conceito de policiamento comunitário, por exemplo, mencionado em um grande número de relatórios da Anistia Internacional, às vezes aparece como uma ‘panacéia’ para todos os problemas de policiamento, como se fosse, realmente, a melhor filosofia policial. Mas será que isso é verdade? Que outras

filosofias existem? Nas seções seguintes, examinaremos diferentes filosofias policiais. Uma vez que o policiamento comunitário tem sido uma filosofia tão dominante, merecerá uma atenção especial.

3.4.1. Policiamento em situações de crise

O policiamento em situações de crise é definido como a “ação policial repressiva continuada na qual os policiais se preocupam em manter a ordem e controlar a violência”.²⁶ Ao invés de ser uma filosofia propriamente dita, esse tipo de policiamento se caracteriza pela ausência de filosofia. É o que se observa tipicamente nos países (possivelmente em fase de transição) ou regiões dentro de países, que estão se desintegrando ou entrando em colapso, onde o Estado está prestes a perder o controle. Não surpreende que, nesses casos, o foco esteja no curto prazo e que se concentre na sobrevivência do sistema do Estado. As determinações do Código de Conduta da ONU de que a polícia preste contas, responda às necessidades e seja representativa das comunidades a que serve são ignoradas – a polícia se transforma em uma organização guiada pela força e não pela prestação de serviço. As leis de polícia se concentrarão sobre a detecção do crime e o controle da ordem pública, em detrimento do auxílio à população e da prevenção do crime. A terminologia empregada reflete princípios militares ao invés de civis, os quais se refletem, igualmente, no modo como a instituição é estabelecida e dirigida.

Um exemplo dessa filosofia é apresentado em um relatório da Anistia Internacional sobre o policiamento de comunidades socialmente excluídas no Brasil.²⁷ Nas situações em que as comunidades que vivem nas favelas chegam a contar com algum tipo de policiamento, essa ação se baseia na repressão aos problemas que existem dentro das favelas ao invés de contribuir para sua solução. A polícia invade as comunidades carentes, geralmente usando mandados coletivos genéricos que, de uma só vez, discriminam comunidades inteiras e resultam em violações graves de direitos humanos, entre as quais execuções extrajudiciais.

3.4.2. Policiamento autoritário

O policiamento autoritário geralmente acompanha sistemas políticos autoritários, mas pode sobreviver mesmo depois da transição para a democracia. “Tipicamente, a polícia ou o governo estabelecem as prioridades da atuação policial sem considerar as necessidades da população ou as preferências dos cidadãos.”²⁸ A polícia tende a agir de modo unilateral e a fazer o que considera melhor. O foco geralmente se concentra no controle da população em vez de na busca por algum tipo de parceria. Policiamento autoritário sempre combina com sistemas centralizados – em que os policiais que atuam na base da polícia têm pouca discricionariedade (poder de decisão) sobre como ocupar seus dias de trabalho, e em que o comando local tem pouco a dizer sobre como utilizar os recursos disponíveis. Uma subcategoria desse tipo de atuação policial pode ser chamada de *policiamento político*, pois se caracteriza pelo fato de os políticos estabelecerem as prioridades da ação policial, limitando seriamente a independência operacional da polícia.

Nesses sistemas de policiamento, os direitos humanos costumam ser considerados como um peso extra que impõe limites à polícia. “Apesar de se criarem certos arranjos legais formais a fim de satisfazer pressões ou

26) Uildriks, N.; P. van Reenen. *Policing postcommunist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, 2003, p.31.

27) Anistia Internacional. *Brasil: Eles entram atirando: policiamento de comunidades socialmente excluídas.*, 2005.

28) Uildriks, N.; P. van Reenen. *Policing postcommunist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, 2003, p.32.

obrigações internacionais [...] a elaboração de normas de direitos humanos geralmente tem pouco efeito na realidade.”²⁹ O policiamento autoritário, por ser tão pouco receptivo à população, acaba sendo seriamente prejudicado pela falta de contato entre a polícia e o público e, conseqüentemente, fica sem acesso a informações (que estão com as comunidades). Na verdade, o que às vezes acontece é que ‘prestar assistência à população’ não é sequer considerado uma função da polícia. Sendo assim, a população pode considerar que esse tipo de polícia careça de legitimidade e a instituição pode ter problemas em respeitar as normas de prestação de contas.

3.4.3. Policiamento comunitário

O policiamento comunitário pode ser definido como “um esforço colaborativo entre a polícia e a comunidade para identificar problemas de criminalidade e de desordem, o qual envolve todos os integrantes da comunidade na busca pela solução desses problemas”.³⁰ Baseia-se na pressuposição de que a polícia não pode controlar sozinha o crime ou a desordem e de que requer o apoio das comunidades para garantir a segurança. Entre os objetivos do policiamento comunitário incluem-se: prevenção e detecção do crime, redução do medo da criminalidade e melhora nas relações da polícia com a comunidade. Tais objetivos são alcançados por meio de três tipos de esforços³¹:

- **Envolvimento com a comunidade:**
 - Discussão de prioridades e estratégias com as comunidades;
 - Mobilização ativa de assistência à população.
- **Resolução de problemas:**
 - Maior enfoque na prevenção do que na detecção do crime;
 - Estudar por que as pessoas recorrem à polícia e tentar enfrentar as causas subjacentes dos problemas em vez dos seus sintomas (o que também se conhece como *policiamento voltado ao problema*; veja a próxima seção).
- **Transformação organizacional:**
 - Descentralização das estruturas de comando e de tomada de decisões, inclusive das decisões referentes à aplicação dos recursos;
 - Estreitamento da cooperação com outras partes envolvidas na segurança da comunidade.

29) Ibid, p.32.

30) Esta definição foi elaborada pelo Community Policing Consortium e encontra-se citada em *Community Policing, the past present and future*, novembro de 2004, que trata do trabalho de policiamento comunitário realizado nos EUA, publicado pelo Police Executive Research Forum (PERF).

31) Ibid.

32) Wing-Hung LO, C.; A. Chun-Yin Cheuk. *Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints*, 2004.

Construindo parcerias para a resolução de problemas

A idéia fundamental do policiamento comunitário é construir parcerias para a resolução de problemas. Isso pode ser feito de diversas maneiras e com diversos propósitos.³² A forma mais básica de se fazer isso é melhorar o relacionamento da polícia com a população para aliviar as tensões mútuas. Uma maneira um pouco mais progressista inclui o cultivo de melhores relações com a comunidade, a fim de controlar a criminalidade. Mais progressista ainda é buscar ativamente a contribuição e a colaboração da comunidade para a prevenção do crime e para a melhoria dos serviços policiais. E a forma mais avançada consiste em construir uma parceria estratégica entre a polícia e a população, para trabalhar no sentido de se conseguir comunidades sem crime e com boa qualidade de vida, com o poder de decisão sendo compartilhado entre a polícia e a população.

O policiamento comunitário é, na verdade, um *policiamento geográfico* em que os policiais são responsáveis por policiar *sua* localidade. A atuação da polícia comunitária geralmente significa um *policiamento máximo*, pois se supõe que a polícia tenha uma responsabilidade maior do que apenas combater o crime. O que se espera é que a polícia apóie o bem-estar da comunidade como um todo e a qualidade de vida de seus moradores.

Entre os elementos operacionais típicos dos programas de policiamento comunitário encontram-se³³:

- Programas de vigilância realizados pela própria comunidade com apoio dos departamentos de polícia;
- Boletins informativos sobre prevenção do crime;
- Capacitação da população sobre prevenção do crime;
- Delegacias visíveis e receptivas;
- Patrulhas a pé;
- Maior atenção a delitos menores que causam grandes incômodos à população;
- Ampliação do recrutamento entre os grupos minoritários;
- Aumento do nível educacional da polícia; e
- Transferência de certas atribuições de gestão do pessoal policial para o civil.

O policiamento comunitário requer *independência operacional* nos níveis hierárquicos mais básicos, pois requer que a polícia seja hábil e flexível para responder às necessidades da comunidade. Isso significa que esse tipo de policiamento requer que a responsabilidade pela aplicação de recursos também seja delegada aos níveis inferiores dentro da organização. A polícia comunitária precisa ter ainda policiais profissionais e com boa formação, que entendam plenamente seu papel na sociedade e que sejam capazes de lidar de modo responsável com o aumento de seu poder decisório.

A polícia comunitária surgiu a partir da idéia de que a polícia não contava com suficiente consentimento da população: "A polícia costuma acreditar que a população tem por ela menos consideração do que na verdade tem. A principal razão para esta crença é que os contatos que a polícia tem com o público são enviesados – se dão em geral com indivíduos desordeiros, criminosos, necessitados ou incompetentes. Em quase todos os bairros e em todas as sociedades, existe uma demanda reprimida de uma atuação policial favorável e receptiva. Uma maneira importante de convencer a polícia da existência dessa demanda é ampliar seu contato com a maior parte da população que não é criminoso e que não cria problemas."³⁴ O surgimento e a implementação da polícia comunitária pode ter as mais diversas origens. Nos Estados Unidos, no Reino Unido e nos Países Baixos seu desenvolvimento foi a evolução natural da 'polícia tradicional'. Nos países em fase de transição, a implementação do policiamento comunitário é frequentemente utilizada como marca da mudança de regime e da adoção de valores democráticos. Atualmente, agências de cooperação internacional envolvidas com programas de reforma da polícia inevitavelmente requerem que a nova polícia adote os princípios do policiamento comunitário.

Infelizmente, esse conceito muitas vezes é usado de maneira inapropriada, o que faz com que seu significado se perca e se desvalorize. Praticamente toda

33) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community policing.*

34) Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001, p. 25-26.

atividade policial que implique qualquer contato com qualquer membro da população acaba sendo chamada de policiamento comunitário. Apesar disso (ou graças a isso) é que essa se tornou a principal filosofia policial da atualidade.

Policiamento comunitário ou de proximidade?

O policiamento comunitário é interpretado de modo diferente em diferentes idiomas. Em holandês, é chamado de *policiamento por área*, em português, bem como em espanhol e francês, se usa com frequência o termo *policiamento de proximidade*. Parece razoável supor que o princípio orientador dessas diferentes interpretações seja igualmente diferente. É provável que o conceito utilizado reflita também a maneira como se percebe o papel da polícia na sociedade.

De modo geral, podem-se divisar duas perspectivas quando a polícia decide se engajar com a comunidade. Uma delas reflete a aspiração da polícia de responder melhor às necessidades da comunidade (*responsividade*) e de aumentar a influência da população sobre as prioridades da polícia: a polícia busca melhorar os serviços que presta à comunidade. A outra perspectiva reflete a intenção da polícia de se engajar com as comunidades a fim de conseguir ter acesso às informações que as comunidades possuem: a polícia busca utilizar as comunidades, principalmente, por considerações táticas.

Essa distinção, obviamente, nunca é tão exata, pois a polícia sempre buscará melhorar seu acesso a informações junto à população e, em qualquer democracia, a polícia sempre entenderá a necessidade de ser receptiva à população em geral.

Às vezes, o policiamento comunitário é visto como uma função da polícia, ao invés de ser considerado como uma filosofia policial integral. Isso muitas vezes faz com que se formem ‘unidades de policiamento comunitário’ isoladas dentro da polícia, as quais, normalmente, se concentram na prevenção do crime e na assistência à população. Porém, quando considerado uma filosofia, como era sua intenção original, o policiamento comunitário se integra a todos os aspectos da atividade policial, inclusive aos de detecção do crime e de manutenção da ordem pública. O policiamento comunitário, na verdade, está relacionado a uma mudança na percepção de qual é o papel da polícia na sociedade e, portanto, requer uma mudança fundamental, tanto dentro quanto fora da instituição policial, com relação a sua cooperação com outros órgãos e com a população em geral. Tal percepção se afasta da noção da polícia como sendo o órgão dominante que se ocupa de seus próprios interesses ou dos interesses de quem está no poder.

Apesar de o policiamento comunitário às vezes ser visto como um ‘policiamento brando’, essa visão não reflete a realidade. Os crimes são cometidos nas comunidades por pessoas que também moram em comunidades. Os moradores podem possuir informações cruciais que são fundamentais para uma atuação policial eficaz. Quando se adota o policiamento comunitário, os policiais continuam sendo responsáveis por manter a ordem, por prevenir e detectar o crime e por prestar assistência à população. Além disso, eles mantêm seus respectivos poderes de polícia, inclusive os poderes de prisão e detenção, bem como o poder de usar a força.

Deve-se sempre ter cuidado na hora de reproduzir as práticas de um contexto em outro. A própria essência do policiamento comunitário é que esse trabalho deva se ajustar à realidade local. São realidades que variam tanto entre diferentes países quanto dentro de um mesmo país. O que funciona na periferia de Buenos Aires talvez não funcione em Atenas ou no norte de Gana. De qualquer maneira, os elementos básicos do policiamento comunitário – que compreendem responder às preocupações da população e buscar soluções conjuntas – são seus aspectos definidores mais cruciais. Simplesmente organizar a polícia sobre uma base local não satisfaz os critérios necessários.

Diversos exemplos de boas práticas podem ser encontrados na vasta literatura disponível sobre policiamento comunitário.³⁵ Muitos relatórios da Anistia Internacional também fazem referência a experiências em menor escala de implementação de polícias comunitárias. As maneiras com que esse policiamento é posto em prática são bastante diferentes. Há um documentário da BBC que mostra como se deu a implementação do policiamento comunitário em uma favela do Rio de Janeiro. Após uma onda de protestos, devido à brutalidade policial, as duas metas mais importantes eram restabelecer as parcerias com as comunidades e identificar os problemas que essas comunidades enfrentavam.³⁶ O comando da polícia responsável pela operação baseou sua abordagem em três princípios: desarmamento (“antes que o policiamento comunitário possa ser introduzido, deve-se excluir os indivíduos armados”), fim da delinquência juvenil e fim da corrupção interna. Um dos aspectos importantes desse caso brasileiro foi a aproximação de duas comunidades: uma de classe média e uma da favela, sendo que a primeira buscava se proteger contando com o policiamento repressivo sobre a última. Lidar com essa falta de solidariedade e de compreensão foi um dos objetivos do projeto.

Em alguns países como África do Sul e Uganda existem entidades conhecidas como Fóruns de Polícia Comunitária (África do Sul) ou Conselhos Locais (Uganda) que atuam ao nível de delegacias de polícia e nas quais os membros da comunidade se encontram representados. Esses fóruns participam das decisões sobre as prioridades da polícia e, em alguns casos, se engajam de maneira mais ativa no policiamento.

Os governos das estruturas de Conselhos Locais em Uganda (integrados às câmaras municipais) receberam a responsabilidade de, entre outras coisas, manter a ordem pública.³⁷ Essas estruturas foram introduzidas após a guerra civil para impedir o aparecimento de um vácuo de lei e de ordem depois que a antiga ordem dos chefes locais foi erradicada. As atribuições dos Conselhos Locais incluem mobilizar as comunidades em torno de questões de ordem pública, aplicar a lei através da polícia, coletar informações sobre crime e gerir tribunais. Embora esses conselhos tenham alcançado grande êxito em impedir o surgimento de formas ilegais e informais de policiamento (inclusive de grupos justiceiros) e tenham conseguido estabelecer um certo sentido de ordem, eles apresentam também alguns problemas. A corrupção e a falta de conhecimento jurídico são os mais visíveis desses problemas, os quais causaram um certo sentimento de frustração dentro dos órgãos profissionais de polícia de Uganda.

Um projeto de policiamento comunitário que mereceu atenção considerável foi desenvolvido pelo Departamento de Polícia de Nova York (NYPD), em

35) Veja, por exemplo: Bayley, D. *Police for the future.*, 1994.

36) ‘On the Rio beat’, de 2001, encontra-se disponível no Secretariado Internacional da AI.

37) Baker, B. *Multi-choice policing in Uganda*, 2005.

meados dos anos 90, com a aplicação da *teoria das janelas quebradas*. Esse enfoque se baseia na suposição de que intervir para prevenir e impedir a ocorrência de crimes de menor gravidade conduzirá, gradualmente, a uma diminuição dos crimes violentos mais graves: quando uma janela é quebrada, os jovens delinquentes e outras pessoas se sentirão mais à vontade para quebrar outras. Foi imposta uma política de ‘tolerância zero’ contra o crime e a polícia passou a prender qualquer pessoa que cometesse um delito de menor gravidade. Apesar das informações de que as estatísticas criminais teriam mostrado uma diminuição tanto na ocorrência de delitos menores quanto na de crimes graves, e apesar dessa política ter supostamente aumentado a sensação de segurança de algumas pessoas, essa abordagem resultou também em ações policiais extremamente repressivas contra certas comunidades. Conforme registrado pela União Nova-iorquina para a Defesa das Liberdades Civis, “esse viés racial nas práticas policiais aconteceu durante um período no qual o Departamento de Polícia de Nova York havia dado início a uma estratégia que envolvia a aplicação agressiva de ações penais para os chamados crimes contra a ‘qualidade de vida’”.³⁸

O que acontece é que as práticas de policiamento comunitário variam muito em todo o mundo e nem sempre refletem os princípios formulados acima. Um exemplo disso é o que aconteceu em Moçambique.³⁹ Segundo as informações de que dispõe a Anistia Internacional, o sistema de polícia comunitária adotado em Moçambique está sob a direção do departamento de relações públicas da Polícia da República de Moçambique (PRM) e envolve a criação de Conselhos de Policiamento Comunitário. Os membros dos conselhos são selecionados pelos líderes comunitários locais e os membros da polícia são selecionados a partir de listas de voluntários. Os integrantes dos conselhos não recebem remuneração, mas são incentivados a arrecadar fundos por meio de pequenas empresas. Eles não usam uniformes nem têm permissão de portar armas. Suas funções incluem fornecer informações sobre criminosos para a PRM, utilizar técnicas de mediação (inclusive em casos de violência doméstica) e convencer os delinquentes a mudarem seu comportamento. Eles podem prender pessoas com base nos poderes comuns de ‘prisão cidadã’ em casos de flagrante delito. Os membros dos conselhos atuam junto à polícia em suas respectivas áreas. Representantes da PRM informaram à Anistia Internacional que o sistema como um todo está funcionando de maneira exitosa. Outros observadores informaram à organização que algumas comunidades relataram que o policiamento comunitário lhes trouxe maior segurança, mas que tem também sérios problemas.

A AI registrou uma quantidade impressionante de denúncias relativas à polícia comunitária, entre as quais:

- Suborno e extorsão por parte dos agentes da polícia comunitária, muitos dos quais estavam desempregados;
- Utilização de algemas e porte e uso de armas de fogo;
- Prisão de suspeitos na ausência de flagrante delito; e
- Uso de tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, bem como relatos de execuções extrajudiciais.

Na verdade, o modelo de policiamento comunitário adotado em Moçambique tem o potencial de se transformar em um tipo de milícia, pois cidadãos comuns que não são remunerados, nem possuem formação, receberam

38) Testemunho da União Nova-iorquina para a Defesa das Liberdades Civis (NYCLU) sobre a prática de *filtragem racial*. Veja: http://www.nyclu.org/profiling_testimony_022304.html. Veja também: Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community policing*, que discute a ‘teoria das janelas quebradas’ e de ‘tolerância zero’.

39) O exemplo foi retirado de um memorando que a Anistia Internacional submeteu ao governo da República de Moçambique referente à polícia e à proteção dos direitos humanos em 2005. Esse memorando não foi publicado.

autoridade, com endosso da polícia, para exercer certo controle sobre seus vizinhos.

Devido à importância de se poder avaliar a qualidade dos projetos de policiamento comunitário, e de poder impedir que se transformem em milícias ou em grupos justiceiros parapoliciais, elaboramos uma lista de fatores de sucesso que podem ser utilizados com esse propósito.

Entre os fatores mais críticos que influenciam no sucesso do policiamento comunitário, listamos os seguintes:⁴⁰

- O policiamento comunitário requer tempo – tempo para estabelecer contatos com as comunidades, sobretudo quando essa forma de policiamento tem início em meio a situações marcadas por distanciamento e desconfiança. Além disso, em comunidades heterogêneas, é importante que se adotem medidas para garantir que o programa não seja monopolizado por grupos poderosos de interesses dominantes ou que não seja prejudicado por questões de castas ou por outras questões comunitárias.
- Tempo também implica dinheiro – é preciso haver recursos financeiros suficientes para manter os policiais, para adaptar as delegacias de polícia, para transformar as estruturas organizacionais e a cultura, entre outras coisas.
- O policiamento comunitário requer estratégias planejadas de baixo para cima, e não de cima para baixo. Os policiais que executam o trabalho de base são os primeiros contatos da polícia com a comunidade. A informação que eles possuem é que deveria orientar o processo de tomada de decisões, e não o contrário. A estrutura organizacional deverá refletir esse princípio. Deve-se levar em conta que isso pode ser algo difícil em organizações que praticam ou que praticaram *policamento autoritário* e que mantêm uma estrutura e um caráter bastante feudais. Nessas situações, a comunicação vertical costuma ser precária tanto em quantidade quanto em qualidade e os oficiais superiores, na maioria das vezes, não se dispõem a acreditar na opinião e no julgamento de seus oficiais subordinados. Por isso:
- O comando policial deve se dispor a acatar esse princípio (de baixo para cima) tanto na teoria quanto na prática. Sua implementação precisa de total apoio, a começar pelo comando da polícia e a seguir nos níveis hierárquicos inferiores. Alguns departamentos especiais, como as unidades de detetives, talvez possam resistir à implementação, pois isso deverá requerer uma mudança em seus métodos de trabalho. A implementação, portanto, precisa ser muito bem comunicada.
- O policiamento comunitário exige a descentralização do processo decisório sobre as prioridades e os recursos da polícia. Sendo assim:
- A polícia comunitária precisa de agentes com alta qualidade e de formação, que sejam capazes de se engajar com a comunidade e de avaliar suas necessidades, a fim de *traduzi-las objetivamente* na forma de iniciativas dentro da organização. Isso não significa que esses policiais simplesmente vão fazer o que a população quer que façam! Na verdade, níveis elevados de corrupção e baixo grau de profissionalismo são aspectos que exigem muito cuidado na hora de

40) Existem muitas publicações a respeito de policiamento comunitário. Veja, por exemplo, Bayley, D. *Police for the future*, 1994; Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society-Community policing*; Police Executive Research Forum (PERF). *Community Policing, the past present and future*, 2004. Para esta lista, utilizamos também: Wing-Hung Lo, C. et.al. *Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints*", 2004; Broeck, T. van der. *Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime*.

- implementar o policiamento comunitário.
- Deve haver um sistema de recompensas e de promoção que reflita os objetivos da polícia comunitária. Os policiais devem ser recompensados por seus esforços de policiamento comunitário (ao invés de serem chamados pejorativamente de 'assistentes sociais' ou até mesmo de 'babás'). As avaliações de desempenho podem ser mais difíceis em um sistema de policiamento comunitário, pois os problemas que a polícia enfrentará poderão ser mais complexos. No entanto, mensurar os efeitos do policiamento comunitário (avaliação de impacto) pode ser crucial para que se garantam verbas futuras. A melhor maneira de se avaliar esse êxito é através da habilidade policial em conseguir uma mudança de atitudes e de comportamento, tanto por parte da própria polícia quanto da população, em promover a compreensão mútua, em intensificar as interações amistosas e, em última instância, em facilitar uma cooperação estreita.
- A má conduta dos policiais deve ser enfrentada imediatamente e de modo adequado. Os resultados das investigações (internas) sobre denúncias deverão ser comunicados às comunidades interessadas.
- Preferencialmente, o policiamento comunitário deve ser uma estratégia policial, ao invés de ser incumbência de uma unidade isolada. Entretanto, começar por uma unidade separada pode ajudar a convencer aqueles que resistem à implementação.
- Continuidade: uma vez que a implementação do policiamento comunitário requer um compromisso firme e visível do comando policial, tal compromisso deve continuar quando houver mudanças de comando. Os novos líderes devem se dispor a prosseguir com as políticas que seus predecessores iniciaram, em vez de começar mais uma nova experiência.
- Para que a implementação tenha êxito, é preciso ainda que aqueles que estão de fora do âmbito da polícia também se disponham a cooperar. Estão entre estes:
 - Sindicatos. Embora a cooperação dos sindicatos talvez não seja indispensável, sua resistência pode causar problemas sérios. Os países em que existem sindicatos policiais devem envolvê-los nos debates em torno da implementação do policiamento comunitário.
 - Políticos e outros formadores de opinião, inclusive os meios de comunicação. Quando esse sistema é entendido como sendo uma experiência social em vez de ser considerado boa prática policial, a implementação pode resultar na competição por recursos e criar expectativas sobre quais são as consequências de uma boa prática policial.
 - Outros órgãos que fazem parte da área de segurança. O policiamento comunitário não se limita às instituições policiais, mas abrange a totalidade das políticas de segurança. A cooperação entre diferentes órgãos é essencial; os problemas que estão além do alcance dos órgãos policiais precisarão ser enfrentados por outras entidades. Outros órgãos municipais podem estar melhor equipados para resolver certos problemas prioritários para as comunidades, como, por exemplo, o recolhimento de lixo das ruas, que pode causar grande incômodo para a população, mas que não é atribuição da polícia. O órgão responsável, porém, pode não querer lidar com o que 'eles' veem como sendo uma consequência do projeto de policiamento

comunitário, e que, portanto, não é de sua alçada. Via de regra: “Se o policiamento comunitário for um programa do departamento de polícia, ele fracassará. O policiamento comunitário deve ser um programa da cidade.”⁴¹

- Uma população receptiva! O compromisso da comunidade deve ser buscado e mantido de forma ativa. Se as comunidades enxergarem a polícia como seu inimigo, elas desconfiarão da polícia; se os membros da comunidade temerem retaliações dos grupos criminosos, ou se simplesmente não se importarem com o que acontece, eles hesitarão em cooperar. Em vários países, na verdade, muitas comunidades, principalmente aquelas compostas por indivíduos excluídos socialmente e que passam por privações econômicas, relutarão em responder às iniciativas de participação da polícia e pensarão seriamente até que ponto essa cooperação será de seu interesse. Estabelecer confiança demanda esforços sinceros e constantes de longo prazo por parte da polícia. Em alguns países, a opinião pública pode manifestar apoio a práticas policiais que envolvem abusos de direitos humanos, incentivando a polícia a ser mais repressiva. De fato, o policiamento comunitário pode requerer iniciativas voltadas à conscientização da população a respeito de princípios gerais de direitos humanos e, de modo particular, sobre práticas policiais.

O fator de sucesso, ao mesmo tempo mais básico e mais abrangente, é o compromisso. Em muitos países, a polícia adota o policiamento comunitário por várias razões instrumentais, seja como um meio para melhorar as relações com a comunidade, seja para legitimar as práticas policiais (inclusive aquelas que violam os direitos humanos) e para obter financiamentos adicionais. Pode-se dizer que o policiamento comunitário adquiriu um valor moral por si mesmo, independente da forma exata que toma, o que acaba por erodir ainda mais esse conceito e sua filosofia subjacente. Porém, o policiamento comunitário não deveria prejudicar a atuação profissional da polícia. Pelo contrário, o trabalho profissional é uma condição necessária. O policiamento comunitário não significa que a população assuma as responsabilidades da polícia, mas requer uma cooperação efetiva em que a população assessora a polícia e a ajuda a manter a segurança.

3.4.4. Policiamento orientado ao problema⁴²

O policiamento orientado ao problema (geralmente conhecido pela sigla PoP) significa coletar informações sobre que problemas afetam certas áreas, em vez de investigar um crime específico cometido por um determinado infrator. “Em seu modo integral, o enfoque do PoP requer um processo sistemático de identificação e análise dos problemas, seguido de uma intervenção apropriada e de subsequente avaliação.”⁴³ O PoP, portanto, exige uma abordagem proativa e de longo prazo, e não uma abordagem reativa. Um novo método de trabalho desenvolvido originalmente nos anos 80, o PoP provocou uma mudança radical na forma de pensar, que passou do *infrator* para o *problema global* e se transformou em uma nova filosofia.

O PoP foi uma evolução do policiamento comunitário: cooperar com outros parceiros na segurança das comunidades – como escolas, centros comunitários, conjuntos habitacionais, organizações civis, etc – demonstrou

41) Police Executive Research Forum (PERF) *Community Policing, the past present and future*, 2004, p. 166.

42) Este tópico pode ser consultado em <http://www.popcenter.org>

43) Hale, C. et.al. *Uniform Styles II: Police families and police styles*, 2005.

ser de importância vital para a solução dos problemas que mais estavam perturbando a população. Esses problemas não se restringiam necessariamente a crimes, e nem a polícia era sempre o órgão mais óbvio para resolvê-los. Na verdade, o sentimento generalizado de insegurança das pessoas pode ser altamente influenciado por fatores como a falta de iluminação nas áreas públicas, o lixo deixado nas ruas, as pichações, os grupos de jovens que ficam ociosos na área, entre outros. Este enfoque multiórgão é também um dos pontos fracos do PoP, pois pressupõe haver um nível semelhante de qualidade em todos os órgãos e entidades (estatais ou não-estatais) envolvidos e uma disposição 'profissional' neutra de todas as partes para enfrentar os problemas. A realidade, infelizmente, costuma ser muito diferente. Além disso, a cooperação com tamanha quantidade e diversidade de órgãos e de entidades pode dificultar a operacionalidade de políticas coerentes.

Um 'bom' policiamento comunitário deve adotar um enfoque orientado para o problema, ou seja, os dois tipos de policiamento devem acontecer juntos. Contudo, "na prática, o policiamento orientado ao problema tende a ser dominante, pois, assim, é a polícia quem define os problemas a serem enfrentados".⁴⁴ É mais 'fácil' realizar o PoP do que o policiamento comunitário, pois seus resultados são mais facilmente mensuráveis e ele não está vinculado a uma comunidade mais nitidamente definida, com expectativas mais claras e disposta a colaborar com a polícia. Isso, ao mesmo tempo, é uma desvantagem do PoP; pode reforçar a impressão de que a polícia é capaz de solucionar os crimes sozinha (sem a cooperação das comunidades) e reforça o papel da comunidade como parte passiva.⁴⁵

O PoP, em sua essência, implica eficácia – relaciona-se ao modo como as autoridades e a polícia podem organizar os recursos de que dispõem, a fim de conseguir efeitos ótimos em benefício dos cidadãos. Todo o policial sabe que, no final das contas, não faz sentido responder às mesmas chamadas, que se repetem dia após dia, sem lidar com o problema que está por trás. O PoP, portanto, não apresenta quaisquer desvantagens além da de poder levar a polícia a assumir um grande número de atividades, assim como ocorre com o policiamento comunitário. Em épocas mais problemáticas (com altos índices de criminalidade, insegurança pública, etc.) isso pode facilmente se virar 'contra' a polícia, normalmente com os políticos e os meios de comunicação começando a questionar como a polícia aplica seus recursos e como define suas prioridades, o que acaba, em última instância, com reclamações de que a polícia 'não combate o crime com dureza'.

3.4.5. Policiamento baseado em inteligência/informação

O 'material' de trabalho da polícia é a informação. O trabalho de coleta de informações é realizado pela polícia, mas também por outros órgãos e por outras autoridades. Acontece que, em uma época de tecnologias da informação, de coleta de dados e de gestão do conhecimento, a polícia começou a perceber que "a obtenção, o desenvolvimento e o uso de informações sobre infratores perigosos e reincidentes pode ser um meio bastante eficaz de interromper ou de terminar com suas atividades."⁴⁶ A coleta de informações pode se dar tanto por meio de fontes abertas (públicas) quanto sigilosas, e também através de contatos com a comunidade. Com o tempo, o policiamento baseado em inteligência evoluiu e passou a incluir toda a atividade policial orientada pela análise inteligente de informações. Tal como o

44) Broeck, T. van der. *Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime*, 2002, p. 169.

45) Ibid.

46) Hale, C. et.al. *Uniform Styles II: Police families and police styles*, 2005, p.5.

PoP, o policiamento baseado em inteligência procedeu do policiamento comunitário; o estabelecimento de contatos estreitos com as comunidades revelou uma quantidade imensa de informações disponíveis. Afinal, os infratores também moram em comunidades e uma grande parte dos crimes é cometida nas comunidades. A melhora nas relações com a comunidade conduz a uma melhora no acesso à informação, o que é uma condição fundamental para uma boa atuação policial em todos os seus aspectos.

Em sua essência, o policiamento baseado em inteligência significa melhorar a eficiência da polícia. No entanto, existem também algumas repercussões ainda mais fundamentais. Apesar de um aumento no volume de informações coletadas, a natureza dessas informações poderá ser alterada. A melhor parte das informações que são coletadas e utilizadas são informações de *fonte aberta*, disponíveis para qualquer pessoa. Mesmo que existam regras rigorosas sobre a privacidade dos dados armazenados, não está claro quais as consequências de se coletar todos esses dados com relação, por exemplo, a certos grupos minoritários. A polícia pode se transformar em algo como os serviços secretos, coletando informações políticas ao invés de criminais. Isso pode acontecer especialmente quando a polícia começa a utilizar os benefícios de seus novos contatos com as comunidades para coletar informações que poderão, em última instância, levar a uma volta dos órgãos policiais do tipo *Securitate* (serviço secreto da Romênia Comunista). Deve-se atentar para a possibilidade de que o policiamento comunitário que se utilize de métodos de coleta de informações acabe por dar ‘dois passos atrás em vez de um passo a frente’.

A ‘guerra ao terror’

Obviamente, a ‘guerra ao terror’ declarada após o 11 de setembro não é uma filosofia policial. Seu impacto, porém, foi bastante significativo com relação às práticas e às filosofias policiais em muitas regiões do globo. A terminologia militar (*guerra*) foi introduzida na área criminal – uma área que deveria estar no domínio dos sistemas de justiça criminal, nos quais se inclui a polícia. Enquanto que o policiamento comunitário se fundamenta firmemente na premissa de que a polícia deva estar a serviço da população, a ‘guerra ao terror’ vai na direção contrária, uma vez que procura legitimar as restrições às salvaguardas judiciais contra os abusos do poder do Estado. Alguns países, principalmente aqueles com um histórico de policiamentos autoritários, adotam prontamente o vocabulário da ‘guerra ao terror’, justificando, com isso, seu policiamento autoritário e ignorando as demandas legítimas por maior prestação de contas frente às comunidades.

Até o momento, a ‘guerra ao terror’ tem legitimado cada vez mais a perseguição a membros de certos grupos da sociedade (estigmatização e *filtragem* étnica, racial ou de outro tipo) e ampliado a utilização de poderes de polícia sem que se tenha de prestar contas por isso. A idéia da ‘guerra ao terror’ parece ter animado uma redefinição do quadro dos direitos humanos por parte de alguns detentores de poder, transformando violações de direitos humanos como a tortura em métodos aceitáveis de investigação. Atualmente, os posicionamentos parecem estar polarizados, com os apoiadores da ‘guerra ao terror’ de um lado e os defensores dos direitos humanos de outro. Em meio a essa dicotomia, os defensores dos direitos humanos arriscam-se a ser percebidos como defensores de ‘terroristas’, o que dificulta ainda mais a

eficácia de seu trabalho. Desenvolver uma *abordagem de combate ao terrorismo baseada nos direitos humanos* será, com certeza, um dos maiores desafios da próxima década. Uma seção sobre terrorismo também está incluída no capítulo 2 deste Guia.

3.4.6. Observações finais sobre as filosofias de policiamento

É claro que essas filosofias policiais não se encontram tão nitidamente delineadas na prática como estão apresentadas neste Guia. Algumas instituições policiais possuem características típicas do policiamento de situações de crise, embora os países nos quais operem não estejam em crise. Muitas possuem características de policiamento autoritário. Chama atenção a grande quantidade de instituições que adotaram a terminologia do ‘policiamento comunitário’ – apesar de apenas uma minoria delas ter realmente adotado as intenções originais dessa filosofia. Acaba parecendo que foi a influência dos especialistas e dos consultores estrangeiros, junto com os fundos estrangeiros, que ajudou a filosofia do policiamento comunitário a se tornar tão popular em tão pouco tempo.

De maneira simplificada, pode-se dizer que existem duas perspectivas principais que estão por trás das filosofias que examinamos nas seções anteriores. Uma dessas perspectivas é a que vê a polícia como um instrumento de controle do Estado. A idéia básica é a de que se os Estados controlam adequadamente seus territórios, isso resultará em uma situação de ordem pública e garantirá a segurança da maioria da população sob sua jurisdição. Essa perspectiva da força, ou perspectiva vertical, é percebida com bastante clareza nos estilos autoritários de policiamento. A outra perspectiva é a que vê a polícia como prestadora de serviço para as comunidades nas áreas em que atua. Essa perspectiva de serviço, ou horizontal, é observada no policiamento comunitário e em seus derivados: o policiamento orientado ao problema e o policiamento baseado em inteligência (embora esse último possa também ser encontrado nos sistemas de policiamento autoritários). O policiamento em situações de crise é, de certo modo, algo à parte, uma vez que demonstra a incompetência do Estado em manter a ordem, ao invés de sua competência em cumprir com as obrigações básicas de manutenção da ordem.

Sem dúvida, o policiamento comunitário é favorecido pelos ativistas de direitos humanos devido à resposta que oferece à sociedade civil. As Diretrizes da ONU para Prevenção do Crime enfatizam a importância do envolvimento das comunidades na prevenção do crime.⁴⁷ Para ressaltar a importância de se responder às necessidades da comunidade, e a fim de evitar discussões semânticas sobre o quê, exatamente, o policiamento comunitário implica, os defensores dos direitos humanos (inclusive a Anistia Internacional) costumam falar de um *policiamento baseado na comunidade*. Tendo sido feito esse esclarecimento, restam ainda alguns dilemas e certas dificuldades relacionadas ao policiamento comunitário que requerem atenção:

- As autoridades, às vezes, implementam as iniciativas de policiamento comunitário mobilizando as comunidades para que policiem a si mesmas, o que pode levar a situações de ‘vigilantismo’, em que a sociedade busca fazer justiça com as próprias mãos (atuação parapolicial). Por isso, é fundamental que se verifique cuidadosamente o

47) Anexo à Resolução 2002/13 do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), adotada em 24 de julho de 2002.

que está acontecendo quando a polícia declara ter adotado o policiamento comunitário. Na verdade: “O policiamento comunitário pode resultar em parcerias produtivas entre a polícia e a população nos Estados Unidos; porém, em países autoritários, esse sistema pode ser usado para a cooptação e para a arregimentação de cima para baixo.”⁴⁸

- Um policiamento baseado na comunidade pode sugerir ainda que exista algo como uma comunidade claramente demarcada, com idéias harmoniosas sobre o que quer, e com disposição e capacidade de colaborar com a polícia. Mas o que é a comunidade e quem a representa? Como se pode evitar a exclusão? O que acontece com os subgrupos que são discriminados?
- Uma questão relacionada é como, na prática, *servir à comunidade* ou *responder à comunidade*. Qual é a melhor maneira de servir à comunidade? Será suficiente fazer simplesmente o que a comunidade quer? E se a comunidade quiser algo que seja ilegal? Como sempre, a polícia terá de encontrar um equilíbrio entre a independência operacional, a formação de juízos com base no profissionalismo policial, a exigência de um certo grau de confiança da população e a receptividade aos desejos da comunidade. No final das contas, está nas mãos da polícia, às vezes até mesmo de um único policial, decidir o que é melhor. O principal dilema do policiamento comunitário é exatamente este: como equilibrar uma abordagem neutra (justa e imparcial) com as emoções e as atitudes da comunidade.
- Como se pode assegurar que o policiamento comunitário não resulte em um crescimento da corrupção?
- O policiamento comunitário é um policiamento máximo, que confere à polícia um papel de grande importância na consolidação e no apoio às comunidades, o que está fortemente vinculado ao *paradigma da devida diligência* abordado no capítulo 2. Entretanto, maximizar a função policial incluindo tarefas que não necessitam de poderes de polícia (e para as quais a polícia não possui formação adequada) pode levar a um crescimento demasiado da polícia, aumentando, conseqüentemente, o número de indivíduos a quem se concedem poderes de prender, deter e usar a força. Essa expansão, na realidade, pode fazer com que a polícia assuma funções que são de outros órgãos governamentais, obscurecendo, desse modo, as delimitações entre eles. Pode acontecer ainda que a polícia acabe por assumir atividades demais e que se criem expectativas muito altas entre a população, o que pode resultar em frustração e decepção.

‘Policiamento situacional’

Não existe uma maneira única de melhor realizar a atividade policial. Uma iniciativa recente no Reino Unido procura desenvolver um modelo de policiamento situacional combinado com desenvolvimento comunitário (de vizinhança) no qual a filosofia policial (chamada de estratégia) está vinculada ao perfil da criminalidade (tipos de crimes mais comuns, índices de criminalidade, nível de medo) e ao capital social da comunidade (nível de confiança, contatos informais, associações formais), buscando alcançar uma combinação ótima desses fatores.⁴⁹

48) Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001, p. 36.
49) Ashby, D.I. *Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment.*, 2005.

Embora possa parecer que o policiamento autoritário seja incompatível com os direitos humanos, esse tipo de policiamento não precisa, necessariamente, conduzir a violações de direitos humanos, uma vez que pode ser desempenhado de modo profissional. Isso dependerá da legislação que rege a atividade policial, do compromisso político com os direitos humanos, dos procedimentos disciplinares internos e de vários outros fatores. Quando existe compromisso político com os direitos humanos, quando a cadeia de comando interna funciona bem, quando a polícia possui formação adequada e quando opera sob supervisão rigorosa, o policiamento autoritário, contanto que seja disciplinado, pode, na verdade, se mostrar uma filosofia ótima para determinadas realidades. Isso acontece, principalmente, nos contextos marcados por níveis elevados de corrupção. Apesar de os órgãos policiais autoritários serem mais violentos em alguns países, eles são, às vezes, menos corruptos e, portanto, acabam tendo a ‘preferência’ da população por representarem uma opção menos negativa. Essa situação pode ser observada em diversos países que possuem vários órgãos policiais: os órgãos mais militarizados, com características tipicamente mais autoritárias, centralizados e distantes das comunidades, às vezes são mais respeitados e valorizados, pois são vistos como sendo mais confiáveis e menos influenciados por interesses locais privados ou partidários – muitas vezes, contudo, à custa da ‘proximidade com a comunidade’ e até mesmo de mais violência.

Um exemplo disso é a Índia⁵⁰, onde o policiamento é de responsabilidade dos governos estaduais (em uma estrutura federal) e o governo central, originalmente, não tem jurisdição sobre assuntos de polícia. Existem, porém, vários órgãos policiais federais que podem intervir nos estados (apesar de somente nos casos em que seu auxílio for requisitado, isto é, quando uma determinada força policial estadual se encontra em uma situação com a qual não é capaz de lidar satisfatoriamente, sobretudo em questões de ordem pública). Diz-se, de modo geral, que a população acaba tendo maior confiança nesses órgãos centrais do que nas forças policiais de seus próprios estados, pois se considera que tenham melhor formação, melhor comando e que são mais bem equipados do que as forças estaduais. Além disso, são percebidos como mais justos e imparciais quando se trata de lidar com problemas de ordem pública. Seu desempenho no controle de tumultos comunitários, por exemplo, é geralmente considerado menos tendencioso que o de certas polícias estaduais. Esses órgãos centrais são mais militarizados e autoritários do que as polícias estaduais. A maioria é composta de unidades armadas que normalmente sequer utilizam equipamentos policiais não-letais como cassetetes. Desse modo, é muito mais provável que façam uso da força ou de armas de fogo. Esses órgãos são vistos como menos corruptos, porque não desempenham aquelas tarefas policiais normais que oferecem as oportunidades de se tirar algum dinheiro.

É importante que os ativistas de direitos humanos tenham conhecimento das diversas filosofias policiais que estão sendo usadas e do efeito que podem ter sobre princípios de direitos humanos tais como *legalidade*, *prestação de contas* e *responsividade* (receptividade). As várias filosofias podem diferir significativamente com relação a esses dois últimos princípios. As filosofias de policiamento comunitário, por sua própria natureza, respondem (melhor) às comunidades que servem e, de modo geral, mostram-se mais abertas ao escrutínio público do que as autoritárias. É provável que a adesão ao princípio

50) Baseado em comunicação pessoal com G.P. Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

da legalidade não seja afetada de modo significativo pela filosofia que estiver sendo aplicada: a corrupção e as violações de direitos humanos estão presentes em todas elas. No entanto, filosofias mais autoritárias, geralmente, são acompanhadas de leis mais severas, ampliando os poderes de polícia e enfraquecendo os mecanismos de prestação de contas.

O nome que a polícia atribui à filosofia que aplica nem sempre reflete os métodos que a polícia pratica na realidade. Os ativistas de direitos humanos devem ter o cuidado de não se envolver em discussões retóricas ou semânticas sobre que filosofia deva ser usada, nem devem dizer à polícia que sistema adotar. Devem, em vez disso, verificar o que é que a polícia faz em matéria de direitos humanos. Isso significa que deveriam defender que a polícia:

- Seja receptiva e preste contas às comunidades a que serve;
- Seja representativa das comunidades a que serve e sensível às necessidades dos grupos vulneráveis dentro dessas comunidades;
- Combine eficácia com legitimidade;
- Garanta a realização das três funções básicas da polícia; e
- Trabalhe de acordo com a lei, inclusive conforme o direito internacional dos direitos humanos, e utilize meios que sejam proporcionais aos fins visados.

A polícia deve estar atenta aos desenvolvimentos que ocorrem na sociedade e deve adaptar seus métodos de trabalho a partir de uma visão crítica dos efeitos que essas mudanças possam ter sobre os direitos humanos. Para que isso seja alcançado, é preciso haver um monitoramento constante dos acontecimentos na sociedade e de seus efeitos sobre as expectativas da comunidade com relação à atuação da polícia. Quando a polícia consegue estabelecer boas relações com a comunidade, *estar em sintonia* com a sociedade é simplesmente uma consequência natural.

3.5. Síntese

Neste capítulo, examinamos mais atentamente o papel da polícia como a principal instituição encarregada de garantir a segurança e de manter a ordem. A polícia tem o dever de desempenhar três funções. São elas:

- Prevenção e detecção do crime;
- Manutenção da ordem pública; e
- Prestação de assistência à população.

Um policiamento voltado aos direitos humanos requer que a população seja provida com essas três funções policiais. Para desempenhar essas atribuições de modo eficiente, a polícia precisa contar com os recursos adequados. Precisa de recursos humanos em número suficiente e com boa formação, que reflitam a comunidade a que servem. E precisa também de recursos financeiros suficientes para executar suas funções.

Diversas filosofias policiais estão em uso atualmente. Decidir qual delas é a melhor pode ser uma tarefa difícil, mas não impossível. De modo geral, as filosofias policiais traduzem posicionamentos que consideram a polícia como um instrumento ou de controle do estado ou de serviço às comunidades.

Embora a retórica acerca do policiamento comunitário possa dar a impressão de ser esta a filosofia mais favorável aos direitos humanos, na prática, isso nem sempre acontece. Relacionamos os fatores de êxito que podem ser utilizados para avaliar os projetos que afirmam envolver policiamento comunitário e sugerimos que os ativistas de direitos humanos se concentrem em princípios de direitos humanos, como receptividade e prestação de contas às comunidades atendidas, bem como no princípio da legalidade.



© Hollandse Hoogte / Martin Roemers

A organização policial deve poder atuar de forma suficientemente independente de outros órgãos do Estado no desempenho de suas atribuições, pelas quais deve responder plenamente.

Artigo 15, Código Europeu de Ética Policial

4. Independência operacional

4.1. Introdução

Como já se colocou, os Estados são responsáveis pela manutenção da ordem e da segurança em seus territórios. Do princípio da igualdade (artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos) decorre que os Estados são responsáveis por garantir segurança para todos de modo igualitário. Por isso, é fundamental que os sistemas instituídos pelos Estados para a manutenção da ordem e da segurança operem em benefício de todos e não apenas de uma minoria. Em muitos países, no entanto, a interferência política e a discriminação tornam extremamente difícil (quando não impossível) uma ação policial orientada por direitos humanos como parte de seus sistemas nacionais de justiça e segurança.

A polícia precisa poder realizar suas funções de forma não arbitrária e imparcial. Para tanto, deve dispor de certo grau de autonomia. Essa autonomia, no entanto, nunca pode ser total, uma vez que os poderes conferidos à polícia podem afetar gravemente os direitos das pessoas e poderiam levar a instituição a exercê-los arbitrariamente no âmbito do Estado. Para evitar que isso aconteça, há de se conferir à polícia um certo grau de autonomia, ao mesmo tempo em que se assegure a plena transparência de suas ações. A chamada *independência operacional* é uma característica complexa, ainda que essencial, da ação policial, que demanda cautela e equilíbrio. O excesso de autonomia pode conduzir a ações policiais demasiadamente violentas. Pouca autonomia pode levar a polícia a atuar no interesse de grupos específicos (étnicos, religiosos ou outros) que detêm o poder, ao invés de atuar no interesse geral.

Os leitores deste capítulo devem consultar também o capítulo 8, sobre *Prestação de Contas Policial*, uma vez que os temas da independência operacional e da prestação de contas (transparência) da polícia estão inextricavelmente associados.

4.2. A atividade policial é uma atividade política

A lei estabelece os marcos dentro dos quais a polícia desempenha suas funções, ao passo que as prioridades da ação policial são normalmente determinadas pelas políticas (locais) de segurança pública. Nos regimes democráticos, tanto as leis quanto as políticas de segurança são formuladas por representantes do povo. Sendo assim, a polícia sempre tem um vínculo estreito com a política. Por outro lado, há um limite para o que a lei pode determinar da atividade policial. Por definição, o trabalho da polícia é sempre uma atividade política no que se refere ao seu esforço de equilibrar múltiplos interesses na sociedade.

4.2.1. Perspectiva vertical: a polícia e o Estado

As instituições do Estado estão, por definição, estreitamente ligadas ao poder de Estado – e a polícia não constitui exceção. A polícia é o braço forte do

Estado. Está submetida ao Estado, depende dele e deve executar suas leis, formuladas por aqueles investidos do poder (seja mediante eleições ou de outro modo).

O Estado deve servir ao interesse público. Tal idéia está expressa no artigo 1º do Código de Conduta da ONU para Funcionários Públicos, o qual afirma: *“Um cargo público, conforme definido pelo direito interno, é um posto de confiança que implica a obrigação de agir no interesse público. Sendo assim, os servidores públicos devem lealdade, em primeiro lugar, para com os interesses públicos de seu país expressos através das instituições democráticas de governo.”*¹ Isso, evidentemente, é de especial relevância para aqueles servidores públicos que têm por atribuições a manutenção da lei e da ordem e a quem são conferidos poderes especiais como o poder de prender, de deter e de fazer uso da força. O controle desses poderes constitui uma fonte expressiva de influência, que pode facilmente ser desviada para fins outros que não o interesse público. De fato, em alguns países, ao invés de atender às comunidades, a polícia serve aos interesses dos grupos no poder, sejam de partidários, sejam de interesses étnicos, religiosos ou outros, o que, por vezes, resulta em abuso do poder de polícia, impede o desenvolvimento da polícia como uma organização profissional e subverte o Estado de direito.²

A polícia de cada país é, de um modo geral, um reflexo da atitude e dos valores praticados por aqueles que estão no poder. Se os governantes mostram desrespeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito, é pouco provável que prospere uma ação policial respeitadora dos direitos humanos. “A atuação policial, contudo, por mais que seja ‘democrática’, não é determinante do avanço da democracia. Na verdade, a relação causal se dá claramente na direção oposta: um governo democrático é mais importante para alcançar a reforma da polícia do que a reforma da polícia para garantir um governo democrático. A reforma da polícia é condição necessária, mas não suficiente, para um governo democrático. A ‘carroça não pode estar na frente dos bois’.”³

Contudo, a lealdade dos servidores do Estado para com o interesse público, representado pelo próprio Estado, é pré-condição para que esse leve a cabo suas responsabilidades de modo eficaz e imparcial. Criar e manter tal lealdade nem sempre é tarefa fácil. Como podem os Estados assegurar a lealdade de seus servidores ao interesse público, como exige o Código de Conduta da ONU para Funcionários Públicos, ao invés de esses servirem, por exemplo, aos interesses de seus grupos de origem (étnicos, religiosos ou culturais)? A situação da polícia em Basra, no Iraque, apresenta um exemplo das complexidades que essa questão envolve. Como descreveu um jornalista do New York Times: “A política (e a vida cotidiana) de Basra está cada dia mais sob o controle de grupos religiosos xiitas – do relativamente predominante Conselho Supremo Islâmico do Iraque até os belicosos seguidores do clérigo rebelde Muktada al-Sadr. Recrutada na mesma população de homens pouco escolarizados e subempregados que compõem as bases dessas organizações, boa parte das tropas de policiais de Basra mantém uma dupla lealdade: à mesquita e ao Estado. Em maio, o chefe de polícia da cidade afirmou a um jornal britânico que metade dos 7.000 homens de sua força tinha vinculação com instituições religiosas. Essa pode ter sido uma estimativa otimista, em vista do que ouvi de um jovem policial iraquiano: “75 por cento dos policiais

1) O Código de Conduta da ONU para Funcionários Públicos, adotado pela Resolução 51/59 da Assembleia Geral, em 12 de dezembro de 1996, é recomendado aos Estados-membros “como uma ferramenta para orientar seus esforços contra a corrupção”.

2) Goldsmith, A. *Policing weak states: citizen safety and state responsibility*, 2003

3) Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001 p.13.

4) The New York Times, *Switched Off in Basra*, 31 de julho de 2005.

5) Assembleia Geral da ONU, Resolução 34/169, 17 de dezembro de 1979.

6) Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001, p.13-14. As outras três são: - A polícia deve responder perante a lei, não aos governos. - A polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles essenciais à atividade política irrestrita que é a marca distintiva da democracia. - A polícia deve ser transparente em suas ações.

7) ACNUDH. *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police*, 1997.

8) A isto se denomina, às vezes, *contrato social*: um acordo pelo qual o povo delega determinadas responsabilidades ao Estado. O povo age conforme a lei, comporta-se normalmente de forma ordeira e aceita a intervenção da polícia quando isso não acontece. A polícia, por outro lado, age em conformidade com as leis que regem seu funcionamento.

que conheço estão com Moktada al-Sadr – ele é um grande homem.” [...] “Ninguém confia na polícia”, disse-me um jornalista iraquiano. “Se nossos novos aiatolás estalarem os dedos, milhares de policiais estarão de prontidão.”⁴

4.2.2.Perspectiva horizontal: a polícia e a população

Um dos princípios básicos de direitos humanos é o de que o Estado e seus organismos devem ser *responsivos* (receptivos) às comunidades a que servem. Tal princípio está expresso em vários instrumentos internacionais, inclusive na resolução que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, o qual declara: “[C]omo qualquer órgão do sistema de justiça penal, todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela.”⁵ Esse princípio está expresso também na literatura da área de polícia e direitos humanos. Em um estudo que revisou 500 documentos sobre reforma policial e *democratização da polícia*, foram definidas quatro normas para uma atividade policial democrática. A primeira delas afirma: “A polícia deve dar prioridade operacional absoluta ao atendimento das necessidades de cada cidadão e de grupos específicos.”⁶

Ser receptiva ao público não significa que a polícia simplesmente realize tudo o que o público dela demanda. Ao contrário, isso implica a capacidade de fazer uma avaliação ponderada de qual resposta serve ao *interesse público* amplo, em lugar da que atende especificamente a uma determinada comunidade. Conforme o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, a atividade policial responsiva assegura que:⁷

- A polícia atenda às necessidades e expectativas do público, especialmente no que se refere à prevenção e detecção do crime e à manutenção da ordem pública;
- Os objetivos do trabalho policial sejam alcançados de forma lícita e humana;
- A polícia entenda as necessidades e as expectativas da população a quem serve; e
- As ações policiais sejam compatíveis com a opinião e com a vontade públicas.

Manter a ordem e proporcionar segurança é função central e responsabilidade do Estado, uma vez que implica o bem comum. Na busca do objetivo de manter a ordem, polícia e população são interdependentes. Entre os aspectos fundamentais de qualquer democracia fundada no Estado de direito estão: a necessidade da existência de um sistema legal imparcial e humanitário, o qual a população se disponha a acatar; e a aceitação da polícia pelo público como uma das instituições executoras da lei. Assim, as pessoas devem estar dispostas a cumprir as leis e devem aceitar medidas corretivas caso não as cumpram.⁸ Geralmente, chama-se a isso **policimento por consentimento**.

“A polícia é o público e o público é a polícia”

Sir Robert Peel fundou, em 1829, a Polícia Metropolitana de Londres, fundada na noção de polícia pública. Os *Nove Princípios de Peel* são citados com frequência. Dentre eles, o sétimo princípio postula: “Manter sempre um relacionamento com o público que consubstancie a tradição histórica de que a polícia é o público e o público é a polícia; sendo os policiais nada mais do que

membros da comunidade que são remunerados para se dedicarem integralmente a responsabilidades que competem a cada cidadão, no interesse do bem-estar e da existência da comunidade.⁹

A ação policial consentida serve também a outro propósito, mais pragmático. A polícia depende da população para obter informações – como, por exemplo, denúncias de crimes – e depende de sua disposição para atuar como testemunhas. Na medida em que depende da comunidade para o desempenho de suas atribuições, a polícia deve estar ciente da legitimidade que possui perante esse público. Legitimidade “implica conferir à polícia um certo grau de monopólio [para fazer uso da força com o objetivo de prover segurança] autorizado por aqueles que detêm o poder para tanto na sociedade”; poder esse que pode estar representado pelo “sistema jurídico, pela comunidade, pelo Estado, pela própria organização policial ou pela elite política.”¹⁰ Diferentes modelos de policiamento podem diferir quanto às suas bases de legitimidade. Uma forma de assegurar tal legitimidade é responder às necessidades da comunidade, mostrando critérios profissionais e imparciais, e ser eficaz na garantia da segurança. Além disso, ao atender àqueles que dela necessitam, a polícia estará promovendo sua própria reputação. Para a realização de algumas das atribuições policiais, o poder de polícia não é estritamente necessário – o que faz aumentar a aceitação do público para as situações em que esse poder precisa realmente ser exercido.

A legitimidade se expressa na confiança que a população deposita na polícia. A credibilidade pública é, por um lado, pré-condição para a independência operacional e, por outro, consequência de uma ação eficaz e transparente da polícia. É fundamental que o grau de confiança pública seja monitorado. Esse mensuramento, sem dúvida, é fortemente influenciado pela percepção das pessoas com relação à eficácia da polícia na prevenção dos delitos e na manutenção da ordem. No entanto, eficácia *por si só* não é um parâmetro suficiente para avaliar a polícia. Uma atuação policial coerente com os direitos humanos significa uma atuação tanto eficaz quanto legítima.

A falta de credibilidade resultante de corrupção, de discriminação, de violência policial, de carência de recursos ou de falta de profissionalismo de um modo geral constitui um sério problema para muitos órgãos de polícia em todo o mundo. Na ausência de confiança pública, as pessoas tendem a recorrer a sistemas comunitários e informais de justiça ou à segurança privada – ambientes propícios ao surgimento de grupos de ‘justiceiros’ (parapoliciais). Em muitos países, a polícia não desempenha suas atribuições (quando o faz) de acordo com a lei. Em tais situações, em que sua legitimidade está comprometida e a confiança pública é mínima, a polícia se vê forçada a recorrer a meios alternativos para assegurar obediência. Isso leva, muitas vezes, a um círculo vicioso em que a polícia recorre à força na busca de obediência, prejudicando ainda mais a credibilidade pública, o que resulta na intensificação do uso da força e assim por diante. A falta de profissionalismo no trabalho policial pode ser exemplificada por uma tentativa desastrosa de controlar uma manifestação pública que acaba por resultar em uso excessivo da força – o que *em si mesmo* já é um exemplo de falta de profissionalismo. Efetivamente, a má atuação policial reforça a si mesma, tendendo a piorar cada vez mais.

9) Os princípios de Peel podem ser acessados em diversos sítios na Internet.

10) Mawby *apud* Marenin (Ed.) *Policing change, changing the police*, 1996, p.7.

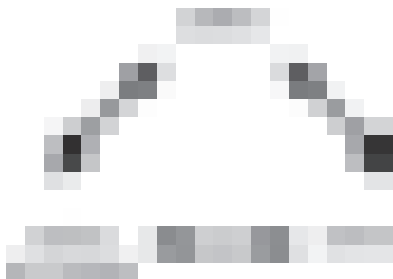
Credibilidade pública em diversas comunidades

A credibilidade pública pode variar de um grupo ou de uma comunidade para outra. A satisfação com a polícia está estreitamente relacionada a fatores como pobreza e índices de criminalidade. Quanto mais pobre for a região e quanto mais elevados os índices de criminalidade, menor tende a ser o grau de satisfação das pessoas. As minorias costumam ter experiências piores com a polícia do que os grupos dominantes da sociedade. Existem inúmeras razões para isso e os pesquisadores vêm há muito estudando essas relações de causa e efeito.¹¹ De modo geral, as pesquisas têm demonstrado que as pessoas desejam que a polícia responda às suas necessidades e esteja disponível sempre que demandada. No entanto, em contextos com índices elevados de criminalidade, as pessoas tendem a querer que a polícia seja implacável no combate ao crime e estão dispostas a aceitar um policiamento repressivo – desde que o seja contra os outros.¹²

A credibilidade pública está estreitamente associada ao modo como as pessoas percebem o uso da força pela polícia. “Não há consenso no que se refere ao propósito geral da violência policial na sociedade moderna: se ela é necessária para controlar aqueles segmentos da população que desacatam as leis estabelecidas e empregam a violência, ou se serve como instrumento do Estado para perpetuar a distribuição desigual dos recursos da sociedade. Tal contraste fica muitas vezes manifesto quando a polícia mata um cidadão. Muitos dos que vivem em comunidades minoritárias percebem estes incidentes como exemplos de injustiça social e de opressão, ao passo que outros os consideram ‘efeitos colaterais’ da ação policial.”¹³

4.2.3. Policiamento é equilíbrio

Enquanto atividade política, a atuação policial não é simplesmente realizar tudo o que os políticos determinam. A distância entre a polícia e seus grupos de interesse deve ser suficientemente grande para evitar a corrupção, mas próxima o bastante para haver *sintonia*, isto é, para a polícia ser receptiva. É o Estado, representado pelos políticos empossados no legislativo e nos ministérios, que confere poderes à polícia, a qual, por sua vez, precisa receber do público o aval para utilizá-los. A atuação policial exige um equilíbrio cuidadoso entre fazer o que público espera que se faça, ou seja, atender às comunidades e servir aos que estão no poder, os quais, em última instância, controlam a polícia, e decidir com autonomia sobre o que deve ser feito para manter a ordem e garantir a segurança, ou seja, decidir de forma neutra e profissional sobre o que fazer. A figura abaixo simboliza os vários interesses envolvidos:



11) Veja-se, por exemplo, Davis, R.C. et al. *A crossnational comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia*, 2004. O relatório de 2005 da AI sobre o Brasil apresenta um exemplo das diferentes expectativas que as pessoas têm com relação às ações policiais. Veja: *Brasil: Eles entram atirando: policiamento de comunidades socialmente excluídas*.
 12) Cavallaro, J.L. *Crime, public order and human rights.*, 2003.
 13) Smith, B.W. *Structural and organizational predictors of homicide by police*. 2004, p. 539.

As linhas dessa figura mostram claramente quais são as vias e instâncias de prestação de contas da polícia (tema a ser explorado no capítulo 8). A polícia deve manter uma distância suficiente de todas as partes, a fim de poder desempenhar suas funções de modo objetivo e imparcial, ou seja, de forma profissional e em conformidade com a lei (com o espírito da lei). No entanto, ela deve atuar sempre sob a autoridade das outras partes, ou seja, prestar contas a essas partes. A solução deste dilema é um dos testes fundamentais para avaliar o papel da polícia em uma sociedade.

4.3. Independência Operacional

4.3.1. Introdução

A atividade policial requer um posicionamento equilibrado entre o Estado e o público. Não é a simples execução do que o Estado determina, nem a mera adesão à vontade da população que irá garantir um trabalho policial que se produza no interesse público. Para assegurar a imparcialidade e a neutralidade (políticas) e, portanto, um processo decisório não arbitrário, lícito e profissional pela polícia – em outras palavras, para ser capaz de atuar no interesse público – o comando policial deve estar autorizado (e dispor de instrumentos) para decidir com certo grau de autonomia, dentro dos marcos legal e orçamentário, como alocar os recursos e como responder às situações relativas à lei e à ordem. Isso é o que se chama de **independência operacional**. A independência operacional apresenta um problema fundamental do ponto de vista dos direitos humanos; muito embora, como já afirmamos, essa independência seja um requerimento inerente à atividade policial profissional, em contraposição àquela gerida por interesses políticos. No entanto, enquanto braço armado do Estado e portadora de certo grau de autonomia, a polícia exige algumas formas de controle.¹⁴ Sua independência deve ser limitada tanto pela lei e por políticas (a polícia não pode fazer o que bem entender) quanto pela co-exigência de prestação de contas.

4.3.2. Independência operacional e prestação de contas

Não deve haver poder de polícia sem a devida prestação de contas. Essa é a razão pela qual muitos evitam utilizar o termo *independência* e o substituem por *responsabilidade*. A Comissão Patten, por exemplo, responsável por elaborar o processo de reforma da polícia da Irlanda do Norte, no final dos anos 90, sugeriu o uso do termo *responsabilidade operacional* em vez de *independência operacional*, de modo a enfatizar o fato de que a polícia não deve jamais fugir ao escrutínio. “Responsabilidade operacional significa que a condução da atividade policial é, ao mesmo tempo, um direito e um dever do chefe de polícia, e que nem o governo, nem o Conselho de Polícia têm o direito de determinar como o chefe de polícia deve conduzir uma operação. Isso, no entanto, não significa que a forma como o chefe de polícia conduz uma questão operacional esteja isenta de investigação ou de avaliação *a posteriori* por qualquer pessoa. Isso jamais deve ocorrer.”¹⁵

A Comissão Patten concluiu que, apesar de todas as pessoas consultadas terem concordado sobre o quanto a independência operacional é importante, nenhuma foi capaz de definir claramente esse conceito, e a comissão tampouco conseguiu encontrar tal definição nas legislações pesquisadas. Entretanto, o artigo 15 do Código Europeu de Ética Policial explicita o

14) Stenning, Philip. *The idea of the political independence of the police: international interpretations and experiences*, 2004. Nesse relatório, o autor examina como independência e prestação de contas se relacionam tanto conceitualmente quanto na prática. O estudo explora a experiência com a doutrina em três jurisdições de direito consuetudinário: Inglaterra e País de Gales, Austrália e Nova Zelândia.

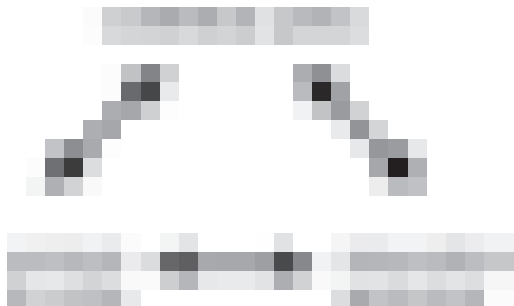
15) Comissão Independente sobre o Policiamento da Irlanda do Norte. *A new beginning: policing in Northern Ireland*, 1999, par. 6.21.

conceito de forma clara e firme: “A organização policial deve operar de modo suficientemente independente de outros órgãos do Estado no desempenho de suas atribuições de polícia, pelas quais deve responder plenamente”. O comentário sobre esse artigo afirma: “A polícia pertence ao poder Executivo. Nesse sentido, não pode ser totalmente independente do Executivo, de quem recebe ordens. Contudo, ao executar suas funções delegadas, a polícia deve seguir a lei, além de desfrutar de poder discricionário. Ao exercer seus poderes, a polícia não deve receber qualquer ordem de natureza política. A independência operacional aplica-se para toda a organização. Tal independência é uma importante característica do Estado de direito, pois visa a garantir que as operações policiais sejam conduzidas em conformidade com a lei e, quando se faz necessária a interpretação da lei, que isso se efetue de modo imparcial e profissional. A independência operacional exige que a polícia responda plenamente por suas ações e omissões.”¹⁶

Para que a população e o Estado concedam independência operacional à polícia, essa deve se mostrar-se disposta e habilitada a prestar contas ativamente pelo que fez (*a posteriori*) e a aderir às políticas e leis formuladas para orientar previamente suas ações (*a priori*). A independência operacional deve, pois, estar sempre acompanhada de mecanismos efetivos de prestação de contas. Só assim a polícia pode levar a cabo suas atribuições de modo eficaz e aumentar sua credibilidade.

Os três princípios, ou conceitos, são interrelacionados:

- Um órgão policial que carece de credibilidade é, geralmente, percebido como avesso a prestar contas de suas ações;
- Um órgão policial que possui independência operacional, mas que se recusa a prestar contas vai, em última instância, prejudicar sua credibilidade; e
- Um órgão policial que se mostra transparente e disposto a prestar contas terá maior autonomia como resultado de sua maior credibilidade.



4.3.3. Discricionariedade

A independência operacional do comando policial se transfere para os policiais da base como **discricionariedade** (ou poder discricionário). Um policial em serviço detém um considerável poder discricionário e pode decidir individualmente sobre que tipo de comportamento delitivo irá ou não intervir (evidentemente limitado pelo que estabelecem as leis e a política do país). Um certo grau de discricionariedade está no cerne da atividade policial: nem todo o delito merece intervenção policial e nem sempre a ação policial é a melhor solução para um problema.

16) Código Europeu de Ética Policial, comentários ao artigo 15, p.41.

Um exemplo de delito que pode conduzir a diferentes reações da polícia é o de exceder os limites de velocidade ao dirigir. Isso constitui um delito de trânsito na maioria das jurisdições e o policial pode decidir emitir uma multa. No entanto, ele pode decidir também 'dar uma advertência final' que, às vezes, pode ser mais eficaz do que uma multa. Outro exemplo é o da ação de vândalos que depredam o prédio de uma escola. A polícia pode decidir prendê-los, mas pode também tomar a decisão de encaminhar esses jovens ao serviço social. A polícia também pode conversar com os pais desses jovens, ou, ainda, providenciar mediação ou outra medida que não envolva o poder de polícia, nem habilidades policiais específicas, nem dependa do sistema penal. Como mostra esse exemplo, os limites para a polícia exercer seu poder discricionário dependem do sistema jurídico vigente em cada país; da credibilidade da polícia junto ao público e do seu grau de profissionalismo; do quanto os policiais foram capacitados para buscar soluções alternativas e/ou para encaminhar o caso a outros órgãos; e da própria disponibilidade de outros órgãos ou de soluções alternativas.

Código de Conduta da Associação Internacional dos Chefes de Polícia (IACP)

A IACP afirma: "Um policial deverá utilizar com responsabilidade o poder discricionário de que está investido e exercê-lo conforme a lei. O princípio da razoabilidade deverá orientar as determinações do policial, o qual terá em conta todas as circunstâncias do evento ao determinar se alguma ação legal deve ser aplicada. O uso consistente e prudente do poder discricionário, fundado na competência policial, em muito contribuirá para preservar o bom relacionamento e para manter a confiança do público. Pode ser difícil optar entre linhas de ação conflitantes. Assim, é importante ter em conta que uma orientação oportuna em lugar de prisão – a qual pode ser correta em determinadas circunstâncias – pode ser um meio mais eficaz de se alcançar os objetivos desejados."¹⁷

4.3.4. Ameaças à independência operacional

Deve-se observar que, em muitas partes do mundo, a polícia não dispõe de independência operacional.¹⁸ Há vários países em que o tipo de controle exercido sobre a polícia resulta em uma instituição subserviente aos interesses políticos do poder Executivo, o que, em geral, conduz à inação policial quando deveria ocorrer ação ou, ao contrário, provoca uma ação quando esta não deveria ocorrer. Na Índia, por exemplo, onde existe um sistema federativo de governo, o decreto que institui a polícia confere aos governos estaduais a *superintendência* sobre a polícia. No entanto, a palavra *superintendência* não está definida na lei, o que possibilita a interferência política no trabalho da polícia, resultando frequentemente no uso impróprio dos poderes de polícia e na violação dos direitos dos cidadãos. Em alguns países, ainda que a superintendência recaia sobre o comando maior da força policial, ela está submetida às determinações políticas do poder Executivo, sendo que tais determinações são compulsórias e devem ser acatadas. Como exemplo ilustrativo, na Nigéria, ainda que o Inspetor Geral de Polícia (IGP, o maior posto na polícia) seja encarregado do comando da polícia, submetido às diretrizes do Presidente, surpreendentemente o Presidente tem entre suas

17) Pode ser acessado no sítio: www.theiacp.org

18) O texto desta seção, inclusive os três exemplos citados, baseia-se em comunicação pessoal com G.P Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

atribuições o controle operacional das forças policiais.¹⁹ O Presidente está autorizado também, se necessário, a expedir determinações ao IGP sobre manutenção da ordem e da segurança pública, sendo que o IGP deve acatá-las.²⁰ Outro exemplo é o de Uganda. Lá, de acordo com a Constituição, o “Inspetor Geral de Polícia deve submeter-se a e agir em conformidade com as leis de Uganda, exceto quando, por questões políticas, o Presidente emitir ordens ao Inspetor Geral”.²¹ Há um duplo problema com esse dispositivo constitucional. Primeiro, não há uma definição estabelecida sobre o que sejam questões políticas. Segundo, o dispositivo não estabelece que as ordens presidenciais devam inserir-se no marco jurídico e submeter-se a esse. O dispositivo, na verdade, permite ao IGP agir de acordo com a lei, exceto quando recebe instruções políticas emanadas do Presidente. Há um dispositivo similar no Estatuto da Polícia, mas, nesse caso, é o ministro quem pode emitir instruções políticas ao IGP. O Estatuto declara ainda que o “Inspetor Geral deverá acatar estas instruções”.²²

Outro modo de enfraquecer a independência operacional é através do poder dos governos de indicar, de destituir ou de transferir de posto os policiais graduados. Em muitos países, tanto o chefe de polícia quanto outros ocupantes de postos graduados da instituição policial são indicados pelo governo ou pelo chefe do Executivo, e a lei é omissa em relação aos processos e procedimentos de seleção – não prescreve diretrizes para a indicação aos cargos, nem estabelece as condições sob as quais um comando de polícia pode ser destituído. Um exemplo ilustrativo é o da Costa Rica, onde o governo possui o direito constitucional de destituir o comando policial sempre que considerar apropriado. Em muitas situações como essa, fica inteiramente ao arbítrio do chefe do poder Executivo decidir quem deve comandar um determinado órgão policial e por quanto tempo a pessoa escolhida deve permanecer no cargo. Isso significa que autoridades policiais importantes poderão ou não permanecer em seus cargos ao capricho dos políticos. Em tal situação, agir de acordo com a vontade das lideranças políticas favorecerá os interesses profissionais das autoridades policiais, mesmo que isso os leve a atuar em desacordo com a lei.

4.4. Síntese

A polícia atua em uma arena complexa, onde vários interesses competem entre si. Simplesmente contemplar um desses interesses nunca será suficiente para constituir uma atividade policial voltada para os direitos humanos, nem conseguirá refletir a realidade policial. A polícia é o braço forte do Estado e serve ao interesse público. Para alcançar um equilíbrio adequado entre os interesses da comunidade e os do Estado, a polícia precisa dispor de independência operacional que lhe permita decidir profissionalmente sobre como agir em determinadas situações. Dispor de certo grau de discricionariedade sobre quando utilizar o poder de polícia é uma necessidade prática, mas isso também coloca a questão de como controlar a polícia. A polícia precisa demonstrar que é merecedora de independência operacional; deve conquistar legitimidade junto ao público servindo à comunidade. Através de abertura e de transparência, a instituição pode aprimorar suas relações com a comunidade e ampliar sua credibilidade pública; uma pré-condição fundamental para a independência. Além disso, a polícia deve operar de forma legítima e não arbitrária, bem como ser eficaz e prestar contas do que faz.

19) Seção 9 (4) da Lei de Polícia da Nigéria (CAP 359), 1943.

20) Seção 10 (1) da Lei de Polícia.

21) Artigo 213 (4).

22) Seção 6(2) do Estatuto da Polícia, 1994.

Infelizmente, em muitos países, a realidade é bem outra: a polícia carece de competência para uma apreciação profissional de determinadas situações e de vontade (ou confiança) para prestar contas das ações realizadas. Isso geralmente acontece nos cenários em que os governos buscam assegurar seus próprios interesses políticos, ao invés do interesse público, e são incapazes ou não têm vontade política para exercer um controle legítimo e eficaz, ainda que restrito, sobre a polícia.



Parte III. Poderes de policía

Poderes de polícia: Introdução

A polícia pode ser definida pelos poderes dos quais está investida, especialmente, os poderes de prisão e detenção e o poder de fazer uso da força. Isso é reconhecido tanto no direito internacional quanto na legislação nacional. Em geral, Leis da Polícia, Códigos Penais e Códigos de Processo Penal, bem como os chamados Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) instituem tais poderes e normatizam o modo como a polícia pode colocá-los em prática. Qualquer avaliação da polícia em um determinado país deve, portanto, começar pelo estudo desses documentos, na medida em que estejam disponíveis ao público. O que acontece, tipicamente, é que quanto mais esses documentos se referem à prática – em geral os POPs são bem mais concretos e específicos do que as leis que definem a polícia – mais difícil pode ser de consegui-los. Às vezes, nem existem por escrito.

Há de se ter muita cautela ao formular qualquer comentário geral sobre os poderes da polícia. Os órgãos de polícia diferem largamente entre si, assim como o alcance de seus poderes. Alguns policiais portam armas de fogo, outros não. Há tantos tipos de órgãos quanto o número de países. Este Guia não tem a pretensão de apresentar um panorama completo das realidades da polícia.

Os três capítulos seguintes deste Guia enfocam os poderes de polícia e as situações de ação policial que, com mais frequência, levam às violações de direitos humanos documentadas fartamente nos relatórios da Anistia Internacional. No capítulo 5, exploraremos o poder de uso da força; no capítulo 6, examinaremos os poderes de prender e deter; e, no capítulo 7, lançaremos um olhar mais atento às investigações criminais, com foco nos interrogatórios de suspeitos. Cada capítulo segue uma mesma estrutura: Iniciamos com os princípios fundamentais expressos nas normas internacionais de direitos humanos; a seguir examinamos as lacunas existentes nessas normas: o que as normas não dizem?; e, por fim, discutimos as (melhores) práticas para realizar uma determinada atividade policial de forma legítima e profissional.

Orientação profissional

A Associação de Chefes de Polícia (ACPO - *Association of Chief Police Officers*), com sede no Reino Unido e com atuação na Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte, possui um sítio na Internet que merece ser visitado. Nesse sítio, pode-se encontrar manuais e documentos de orientação sobre todos os tipos de situações da ação policial, inclusive de uso da força, de ação policial em manifestações públicas, de tratamento da violência doméstica, etc. Outro sítio, menos informativo com relação às normas profissionais, mas com muitos *links* de outras associações e organizações policiais, é o da Associação Internacional dos Chefes de Polícia (IACP - *International Association of Chiefs of Police*).¹

1) Ver, respectivamente: www.acpo.police.uk (vá no *link* 'policies') e www.iacp.org.

O Projeto dos Códigos Modelo: Códigos Modelo de Justiça Penal em situações pós-conflito

O Instituto de Paz dos Estados Unidos e o Centro Irlandês de Direitos Humanos², em cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e com o Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC), encabeçou um projeto que tem por objetivo prover ferramentas de apoio a processos de reforma legal em Estados recém saídos de uma situação de conflito. As ferramentas consistem de um conjunto de códigos centrados em legislação de direito penal, visando a possibilitar maior eficácia na prestação da justiça penal. Os códigos – código penal, código de processo penal modelo, código de detenção/prisão e lei de polícia – foram desenvolvidos por um grupo de cerca de 300 especialistas de várias partes do mundo.

- O *Modelo de Código Penal* (MCP) contém dispositivos gerais sobre direito substantivo comumente encontrados nos códigos penais de diversos países, tais como responsabilidade penal, fundamentos para a defesa, jurisdição e penas. Contém também uma *Seção Especial* com uma relação de delitos criminais. As definições contidas no MCP referem-se aos crimes que ocorrem comumente em ambientes de conflito e de pós-conflito, e que, normalmente, não estão previstos nas legislações nacionais.
- O *Modelo de Código de Processo Penal* (MCP) contém dispositivos sobre todos os aspectos do processo penal, desde o inquérito até o recurso (apelação). Contém também dispositivos sobre questões como justiça da infância e da juventude, extradição e cooperação internacional, proteção a testemunhas e reparação para vítimas.
- O *Modelo de Lei de Detenção* trata tanto da prisão preventiva como da detenção pós-condenação. Contém uma coletânea de princípios gerais e de normas procedimentais aplicáveis às autoridades pertinentes ao sistema de detenção, inclusive à polícia.
- O *Modelo de Lei da Polícia* trata dos poderes de polícia e de procedimentos que estão fora do âmbito do processo penal, incluindo dispositivos sobre temas como uso da força e de armas de fogo e controle de multidões.

Os códigos modelo são publicados em três volumes. O Volume 1, publicado em 2007, contém o Modelo de Código Penal. O Volume 2 contém o Modelo de Código de Processo Penal e o Volume 3 contém os modelos de Lei de Detenção e de Lei da Polícia. Todos os volumes conterão diretrizes sobre como utilizar os códigos modelo, inclusive de como adaptá-los e moldá-los de acordo com o país específico que está promovendo a reforma legislativa. A publicação dos volumes 2 e 3 está anunciada para 2008. Cada livro contém um CD com uma versão eletrônica do livro. Os livros poderão ser baixados do sítio da USIP na Internet.

2) Ver, respectivamente, www.usip.org e www.nuigalway.ie.



© REUTERS / Fabrizio Bensch

No cumprimento do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas.

Artigo 2º, Código de Conduta da ONU

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

Artigo 3º, Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

5. Uso da força pela polícia

5.1 Introdução

A idéia de polícia, normalmente, é associada ao equipamento que permite aos policiais exercerem a força – especialmente algemas, cassetetes e armas de fogo (embora isso possa variar de um país para outro). No entanto, a maior parte do trabalho policial não implica nenhum uso de força. São poucas as funções nas quais algum tipo de força, ou de ameaça de uso da força, pode ser necessário e legítimo para se alcançar um objetivo policial de acordo com a lei. Tais funções incluem a efetivação de prisões, a prevenção do crime e o controle de incidentes que envolvem perturbação da ordem pública. Como o uso de força contra seu próprio povo é uma das medidas mais extremas que um Estado pode adotar, há uma série de normas que têm o objetivo de limitar o uso da força pelo Estado. No cerne de todas essas normas reside uma questão: o que constitui uso legítimo da força? Os policiais devem fazer apreciações rápidas sobre a natureza do risco, bem como do grau de ameaça envolvida e de qual a forma apropriada para lidar com a situação, assegurando o mínimo dano.

Nem sempre é claro o que se quer dizer exatamente com *força* e se um determinado ato de fato envolve *força*. Definiremos *força legítima* como qualquer força física exercida pela polícia, desde técnicas de mão livre até o uso de armas de fogo, para obrigar pessoas a agirem ou para impedi-las de agir, no sentido de alcançar um objetivo policial. O artigo 3º do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Código de Conduta da ONU) e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (doravante Princípios Básicos) são os principais instrumentos de regulação do uso da força e de armas de fogo pela polícia. Recomendamos ao leitor familiarizar-se com esses textos em sua íntegra. É importante observar que circunstâncias excepcionais, tais como instabilidade política ou situação de emergência, não podem ser invocadas para justificar qualquer descumprimento dos Princípios Básicos.¹ Observe-se também que tanto o Código de Conduta da ONU quanto os Princípios Básicos se aplicam não só à polícia civil, como também às forças militares e às forças de segurança do Estado no exercício do poder de polícia.

A polícia, por vezes, tem a percepção de que as normas de direitos humanos complicam seu trabalho e não leva em conta a realidade em que esse se insere. A atividade policial pode ser um trabalho perigoso que, às vezes, demanda o uso da força. A Anistia Internacional não se opõe ao uso legítimo e razoável da força e reconhece esse uso em muitos de seus relatórios mais recentes, entre os quais, *Guns and Policing: Standards to prevent misuse*, de 2004 (“Armas e Policiamento: estratégias para evitar o mau uso”). Também os Princípios Básicos admitem o uso legítimo e razoável da força quando declaram em seu preâmbulo que a polícia desempenha “*um serviço social de grande importância*” e quando reconhecem os perigos enfrentados pelos policiais no cumprimento de seus deveres. O documento enfatiza também a obrigação de

1) Princípios Básicos, princípio 8.

assegurar o bem-estar dos policiais e de prover aconselhamento psicológico àqueles que tenham precisado usar a força e armas de fogo.²

O relatório *Guns and Policing* expõe uma série de razões para o uso inadequado ou abusivo das armas pela polícia e traz sugestões de como evitar o mau uso.³

As razões apresentadas são estas:

- Falta de mecanismos de prestação de contas;
- Falta de capacitação;
- Falta de supervisão;
- Falta de profissionalismo (inclusive falta de conhecimentos sobre táticas policiais);
- Falta de recursos, tais como equipamento de defesa;
- Pouca cooperação entre a polícia e a comunidade (recurso à força, em vez de cooperação); e
- Confronto da polícia com comunidades específicas devido à discriminação.

As razões listadas também poderiam ser utilizadas para explicar o uso inadequado da força pela polícia de um modo geral. Tais razões não são, de modo algum, exaustivas. A corrupção, por exemplo, também é um fator que contribui para o uso abusivo da força e de armas de fogo. Neste capítulo, procuramos identificar as questões relevantes para se avaliar o uso da força e das armas pela polícia e procuramos desenvolver estratégias de intervenção.

Na seção 5.2, examinaremos os princípios fundamentais relativos ao uso da força e de armas de fogo estabelecidos nas normas internacionais. A seção 5.3 discute de modo conciso o que as normas não dizem. A polícia dispõe de uma série de meios de força para seu uso; a seção 5.4 examina alguns deles detalhadamente. Na seção 5.5, analisamos como a polícia pode, na prática, utilizar força e armas de fogo de modo legítimo, inclusive como deve se preparar e o que deve fazer uma vez que a força já tenha sido utilizada. A seção 5.6 analisa a manutenção da ordem pública, enquanto situação concreta, na qual, às vezes, o uso da força é necessário. Aponta o que dizem as normas internacionais e o que elas não dizem, e também como a polícia pode manter a ordem pública de forma legítima e profissional. Encerramos com um breve resumo.

5.2 Princípios fundamentais de direitos humanos relativos ao uso de força e de armas de fogo

Os princípios fundamentais de direitos humanos referentes ao uso de força e de armas de fogo, em geral, são os seguintes:

- **Proporcionalidade:** o uso da força deve ser proporcional ao objetivo legítimo a ser alcançado e à gravidade do delito.⁴ Durante a formação do policial, deve-se dedicar especial atenção a:⁵
 - Alternativas ao uso da força, incluindo resolução pacífica de conflitos, compreensão do comportamento de multidões e métodos de persuasão, negociação e mediação
 - Meios técnicos (inclusive armas menos letais e apetrechos de proteção para os policiais). A proporcionalidade só pode ser

2) Princípios Básicos, preâmbulo e princípio 21.

3) Anistia Internacional, *Guns and policing*, 2004.

4) Princípios Básicos, princípio 5.

5) Princípios Básicos, princípio 20.

alcançada se os policiais dispuserem de uma gama de técnicas e de equipamentos, incluindo equipamento de defesa pessoal (tais como escudos, capacetes, coletes à prova de bala e veículos blindados), técnicas de mão livre e armas não letais de neutralização.⁶

• **Legalidade** O uso da força pela polícia é legítimo quando respeita as leis do país e os regulamentos policiais que, por sua vez, estejam de acordo com as normas internacionais de direitos humanos. Tanto o objetivo como os meios utilizados para alcançá-lo devem ser legais. O preâmbulo dos Princípios Básicos recomenda aos Estados que tenham em conta esses Princípios sobre o uso de força e de armas em suas respectivas legislações nacionais e nas normas e regulamentos da polícia. O princípio 1 demanda, especificamente, que os Estados adotem normas e regulamentos nacionais sobre o uso de força e de armas de fogo e que mantenham sob constante avaliação as questões éticas envolvidas nessa prática. Tais normas e regulamentos devem incluir diretrizes que:⁷

- Especifiquem as circunstâncias nas quais os policiais são autorizados a transportar armas de fogo e prescrevam os tipos de armas de fogo e munições autorizados;
- Garantam que as armas de fogo sejam utilizadas apenas nas circunstâncias adequadas e de modo a reduzir, ao mínimo, o risco de danos desnecessários;
- Proibam a utilização de armas de fogo e de munições que provoquem lesões desnecessárias ou que representem um risco injustificado;
- Regulamentem o controle, o armazenamento e a distribuição de armas de fogo, inclusive com procedimentos para assegurar que os policiais prestem contas sobre as armas e as munições que lhes forem entregues;
- Prevejam as advertências que, se apropriado, devem ser dadas pelos agentes quando as armas de fogo estiverem para ser disparadas; e
- Prevejam um sistema de relatórios de ocorrência, sempre que os agentes utilizem armas de fogo no exercício das suas funções.

• **Prestação de contas:** Para assegurar a prestação de contas pelo uso de força e de armas de fogo, devem ser instituídos procedimentos adequados de submissão de relatórios e de avaliação que incluam:

- *Relatórios de incidentes:* O Código de Conduta da ONU exige que um relatório seja prontamente submetido às autoridades competentes toda a vez que uma arma de fogo for disparada.⁸ Os Princípios Básicos acrescentam que um relatório minucioso deve ser elaborado em “caso de morte, de lesão grave, ou de outra consequência grave” e deve ser prontamente submetido às autoridades responsáveis para análise administrativa e controle judiciário.⁹
- *Relatórios de violações:* O Código de Conduta da ONU exige que os policiais relatem qualquer violação ao Código.¹⁰ Os Princípios Básicos atribuem aos superiores a responsabilidade de fazer tudo o que estiver ao seu alcance para “impedirem, fazerem cessar ou comunicarem” o uso ilegal de força ou de armas.¹¹ Tanto o Código de Conduta da ONU quanto os Princípios Básicos estabelecem que os policiais não devem ser penalizados por se recusarem a praticar violações ou por as relatar.¹²

6) Princípios Básicos, princípio 2.

7) Princípios Básicos, princípio 11.

8) Código de Conduta da ONU, artigo 3º.

9) Princípios Básicos, princípios 6, 11(f) e 22.

10) Código de Conduta da ONU, artigo 8º.

11) Princípios Básicos, princípio 24.

12) Código de Conduta da ONU, artigo 8º; Princípios Básicos, princípio 25.

- *Controle efetivo e independente*: Os Princípios Básicos recomendam procedimentos eficazes de controle por parte de promotores públicos ou de autoridades administrativas independentes sempre que uma arma de fogo for utilizada e em qualquer caso em que ocorra uma morte, lesão grave ou outras consequências graves. As vítimas, familiares ou outras pessoas afetadas pelo uso da força ou das armas de fogo, ou seus representantes legais, devem ter acesso a um processo independente, inclusive judicial.¹³
- *Responsabilidade pessoal*: O cumprimento de ordens superiores não justifica o uso ilegítimo da força.¹⁴ Desse princípio, decorre que os policiais respondem individualmente por suas ações¹⁵ e, também, que eles devem ser pessoalmente identificáveis. Eles devem portar crachás com seu nome ou número de identificação de modo facilmente visível.
- **Necessidade**: A força deve constituir medida excepcional.¹⁶ Isso significa que meios não violentos devem ser tentados primeiro e que força e armas de fogo só devem ser utilizadas se esses “se mostrarem ineficazes ou não permitirem alcançar o resultado desejado.”¹⁷ “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.”¹⁸

“PLAN”

A polícia do Reino Unido tem uma sigla para os quatro princípios acima: “PLAN” – *Proportionality* (Proporcionalidade), *Lawfulness* (Legalidade), *Accountability* (Prestação de Contas) e *Necessity* (Necessidade). Os Códigos de Conduta da Associação dos Chefes de Polícia (IACP) e a Organização Regional para a Cooperação dos Chefes de Polícia da África Austral (SARPCCO) adotam esses princípios, como também o fazem vários outros códigos nacionais.

13) Princípios Básicos, princípios 22 e 23.

14) Princípios Básicos, princípio 26.

15) CDH, Comentário Geral Nº 31, par.18.

16) Código de Conduta da ONU, comentário ao artigo 3º.

17) Princípios Básicos, princípio 4º.

18) Código de Conduta da ONU, artigo 3º.

19) Princípios Básicos, princípio 7º.

20) Princípios Básicos, princípio 26.

21) Princípios Básicos, princípio 5º.

22) Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos, regras 33 e 34.

Outros princípios gerais relacionados ao uso da força e das armas de fogo incluem:

- **Penalização da força ilegítima**: Qualquer uso arbitrário ou abusivo de força e de armas de fogo deve constituir delito penal.¹⁹ A obediência a ordens superiores não pode ser alegada como defesa em caso de morte ou de lesão grave se a ordem foi manifestamente ilegal e se a pessoa teve oportunidade razoável para recusar-se a obedecê-la. O superior que deu a ordem também deve ser responsabilizado.²⁰
- **Prestar auxílio após um incidente**: Os policiais têm o dever de, tão logo seja possível após o uso da força, prestar socorro e cuidados médicos a quaisquer pessoas feridas ou afetadas e notificar familiares ou amigos próximos dessas pessoas.²¹
- **Instrumentos de contenção**: A contenção pode ser utilizada para impedir a fuga de um prisioneiro ou – por ordem de um diretor de prisão e em consulta de um servidor médico – para impedir um prisioneiro de ferir a si mesmo, a outros ou, ainda, de provocar danos materiais. Tais medidas não podem ser aplicadas por mais tempo do que o necessário e nunca devem ser utilizadas como punição. Correntes e grilhões jamais podem ser utilizados.²²

23) Princípios Básicos, princípio 3º.
 24) Princípios Básicos, princípios 18-21.
 25) Princípios Básicos, cujo princípio 9 faz acréscimos ao comentário do artigo 3º do Código de Conduta da ONU.
 26) Princípios Básicos, princípio 10.

- **Responsabilidade pela fabricação e pelo emprego de armas não-letais incapacitantes:** Os Princípios Básicos demandam uma “avaliação cuidadosa” do desenvolvimento e do emprego de tais armas, cujo uso deve ser minuciosamente controlado.²³ Esse princípio parece responsabilizar tanto fabricantes quanto usuários dessas armas por garantir que se minimizem os riscos para as pessoas não envolvidas e por assegurar que sejam controladas de modo responsável.
- **Seleção e capacitação de policiais que portam armas de fogo:** Os Princípios Básicos estabelecem requisitos para seleção, capacitação e exame dos policiais autorizados a portar armas de fogo, os quais devem incluir técnicas para aliviar tensões e reduzir a probabilidade de ser necessário o uso da força.²⁴

Finalmente, com relação à questão específica do uso de armas de fogo:

- **Armas de fogo só podem ser utilizadas:**²⁵
 - Para defesa própria, ou para defesa de outros, contra ameaça iminente de morte ou de lesão grave;
 - Para impedir a perpetração de um crime especialmente grave que envolva séria ameaça à vida;
 - Para prender uma pessoa que represente determinado perigo e que resista à autoridade;
 - Para impedir fuga e, mesmo assim, quando os meios menos extremos forem insuficientes para alcançar esse objetivo. O uso letal intencional de arma de fogo só poderá ocorrer em condições em que seja estritamente inevitável para proteger a vida, uma situação mais rara fora dos contextos de conflitos e de guerras. O policial deve identificar-se e alertar claramente suas intenções de utilizar arma de fogo com antecedência suficiente para que o aviso seja atendido. Isso só não deve ser feito quando houver risco de morte ou de lesão grave para o próprio policial ou para outras pessoas, ou quando tal aviso for claramente inadequado ou inútil em vista das circunstâncias.²⁶ O comentário ao artigo 3º do Código de Conduta da ONU acrescenta que todos os esforços possíveis devem ser feitos para evitar o uso de armas, especialmente contra crianças.

Subsidiaridade

O princípio da **subsidiaridade** exige que os policiais adotem a abordagem menos intrusiva possível e menos prejudicial aos direitos do suspeito. Esse princípio (com o sentido de subordinado, complementar ou auxiliar) pode ser utilizado com relação aos princípios PLAN (acima), especialmente associado ao princípio da *necessidade*. Um exemplo simples: um policial confronta-se com um indivíduo portando uma faca. É necessário desarmar o indivíduo. O policial pode ordenar: “solte a faca!” e, se o indivíduo obedecer, não há necessidade de usar força.

A questão central da subsidiaridade não é se uma ação é ou não necessária, mas se uma determinada forma de conduzi-la foi necessária. Isso não significa que, quando existe uma ameaça ou perigo iminente, o policial tenha de esgotar todas as opções subsidiárias antes de usar a força.

5.3 O que as normas não dizem

As normas não cobrem, e nem poderiam cobrir, todos os aspectos da atividade policial. Abaixo listamos algumas de suas lacunas:

- Não definem *força* nem *armas de fogo*
- Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo não especificam como devem ser implementados na prática, nem fornecem orientação sobre táticas;
- Não definem o conceito de proporcionalidade e nem de *ameaça iminente de morte ou lesão grave*: quando se considera uma ameaça iminente?
- Não fazem referência a *técnicas de mão livre*, ou seja, técnicas que não exigem equipamento; nem definem o que vêm a ser armas *menos que letais*;
- Não definem o que se entende por necessidade de capacitação contínua e rigorosa e por necessidade de exame periódico da aptidão do policial para o desempenho das funções policiais, nem relacionam especificamente tais necessidades com o uso concreto da força;
- Não identificam formas de contenção que possam envolver risco significativo à vida.²⁷ Fica a critério dos órgãos legislativos nacionais e das autoridades policiais estabelecerem normas que cubram essas áreas; e
- Não estabelecem regulamentos para uso e armazenamento de armas. Isso fica a critério dos órgãos legislativos nacionais e das autoridades policiais.

Tais lacunas implicam a necessidade de as instituições nacionais de polícia formularem procedimentos operacionais padrão que incluam:

- Definições dos termos utilizados; por exemplo, *armas de fogo*;
- Que tipos de força e de armas de fogo podem ser utilizados;
- As circunstâncias concretas nas quais esses tipos de força e de armas de fogo podem ser usados;
- As obrigações decorrentes do uso de força e de armas de fogo, inclusive as de prestar relatório minucioso do ocorrido;
- Papéis de gestão nos diferentes níveis e sistemas para responder a incidentes em que seja necessário usar a força;
- As qualificações exigidas dos policiais para que sejam autorizados a portar e utilizar armas de fogo;
- Regras e técnicas específicas para evitar a necessidade de usar a força;
- Regulamentos para entrega, armazenamento e transporte de armas; e
- Regulamentos para garantir a capacitação continuada para o uso de força e de armas de fogo

27) A AI tem recomendado a proibição de algumas técnicas específicas de contenção, especialmente aquelas que podem levar a uma *asfixia posicional*. Al-Países Baixos, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, 2004, p.25.

5.4 Tipos de força

5.4.1. Introdução

Como já destacado anteriormente, os policiais devem ter acesso a um conjunto diverso de equipamentos com os quais possam aplicar a força mínima apropriada a circunstâncias variadas – como exigem os Princípios Básicos da ONU. Só assim o policial poderá iniciar o procedimento com a

28) Anistia Internacional, *The pain merchants*, 2003.

menor *escala de força* e aumentá-la, gradualmente, dependendo da situação, de modo a evitar o uso excessivo de força e a favorecer a proporcionalidade.

Os tipos de força policial podem variar consideravelmente e incluem:

- A própria presença da polícia como elemento dissuasor (esse, evidentemente, não é um meio de força como tal, mas pode ajudar a evitar um posterior recurso à força);
- Instruções verbais;
- Técnicas de mão aberta, tais como erguer as mãos abertas ou empurrar alguém para trás com a palma da mão;
- Técnicas duras de mão livre, tais como segurar o braço de uma pessoa às suas costas (chave-de-braço);
- Impacto corporal (empurrão);
- Alargas ou outros instrumentos de contenção;
- Spray de gás de pimenta ou OC (óleosina capsicum) e gás lacrimogêneo;
- Cassetetes, bastões e similares;
- Armas de eletrochoque;
- Balas de borracha ou de plástico;
- Canhão de água;
- Cães; e
- Armas de fogo.

Muitas dessas técnicas são examinadas no relatório de 2003 da Anistia Internacional *The Pain Merchants: Security equipment and its use in torture and other ill-treatment* (“Os mercadores da dor: equipamentos de segurança e seu uso para tortura e outras formas de maus-tratos”)²⁸ e em *Guns and policing*. A publicação de 2004 da AI-Países Baixos, *Amnesty International’s recommendations on policing: A Review and Guide* lista as recomendações feitas pela organização sobre os meios de força utilizados pelos policiais. Alguns dos meios apresentados são letais, principalmente as armas de fogo. Outros são denominados “menos que letais”, enfatizando que, apesar de destinados a serem usados pela polícia como último recurso alternativo à força letal, eles podem ter consequências letais. Além disso, seu uso abusivo pode constituir grave violação de direitos humanos. O que acontece, na prática, é que esses aparatos não letais acabam sendo utilizados como primeiro e não como último recurso.

Armas “menos que letais”

A Anistia Internacional utiliza esse termo para os equipamentos que não são armas de fogo. Outros termos utilizados pelos órgãos de polícia são armas *não letais* ou *intermediárias*. O termo “menos que letal” foi adotado em razão das evidências de que muitas das armas colocadas nessa categoria têm potencial para serem letais. O princípio 2 dos Princípios Básicos estimula o desenvolvimento de armas “não letais” como forma de reduzir o risco de morte ou de lesão inerente ao uso das armas de fogo ou de outras armas potencialmente letais. O princípio 3 recomenda que a “utilização de armas neutralizadoras não letais deveria ser objeto de uma avaliação cuidadosa, a fim de reduzir ao mínimo os riscos com relação a terceiros, e a utilização dessas armas deveria ser submetida a um controle estrito.” Equipamentos “não letais” de controle de distúrbios, tais como canhões de água, balas de plástico ou de

borracha, e agentes químicos como spray de pimenta ou gás lacrimogêneo, podem resultar em lesões sérias e mesmo em morte. Muitas dessas armas e seus efeitos sobre a saúde não têm sido avaliadas de forma independente, sendo que algumas delas, por sua própria natureza, se prestam a usos indevidos. Um estudo independente sobre o impacto das armas menos que letais na incidência de homicídios cometidos por policiais revelou que a disponibilidade de agentes químicos e de aparatos de contenção, que presumidamente reduziria os homicídios policiais, na verdade não surtia tal efeito.²⁹ A Anistia Internacional recomenda que os governos introduzam diretrizes rigorosas para o desenvolvimento e para o uso de tais equipamentos. Além disso, devem instituir mecanismos adequados de supervisão para assegurar que tais diretrizes sejam permanentemente revisadas e que sejam respeitadas.³⁰

Neste documento, faremos uma breve explanação sobre alguns tipos de força. Para informações adicionais, recomendamos a consulta aos respectivos documentos aqui referenciados.

5.4.2. Técnicas / equipamentos de contenção

As algemas são o equipamento de contenção mais utilizado pela polícia. Utilizadas apropriadamente, servem para prender os pulsos à frente ou às costas. As algemas também podem ser utilizadas para prender duas pessoas juntas. Às vezes, também são usadas para prender os tornozelos. Instrumentos de contenção jamais devem ser utilizados como punição, e o uso de correntes e de ferros, tais como grillhões, em prisioneiros, é proibido.³¹ Instrumentos de contenção jamais devem ser utilizados com propósitos de tortura ou de maus-tratos. Vários métodos específicos de contenção utilizados por policiais têm sido referidos nos documentos produzidos pela Anistia Internacional, incluindo chave-de-pescoço, amarrar pés e mãos juntos, mordanças (usadas algumas vezes em pessoas deportadas), drogas sedativas e algemas. De um modo geral, a Anistia Internacional tem recomendado às autoridades que revisem as técnicas de contenção utilizadas pelos agentes de aplicação da lei, que revoguem aquelas que envolvam um significativo grau de risco à vida e, especialmente, que assegurem capacitação regular e periódica sobre os riscos de *asfixia posicional*, que representa um perigo concreto durante a contenção.³²

29) Bailey, W., "Less than-lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas", 1996.

30) Anistia Internacional, *Trading in terror: Military, police and security transfers*, 2001.

31) Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos, Regra 33.

32) Veja, por exemplo, o relatório de 2002 da Anistia Internacional, *United States of America: AI's concerns on police abuse in Prince George's County, Maryland*.

5.4.3. Gases irritantes

Dois dos mais usados e mais conhecidos gases irritantes são:

- **Gás de Pimenta (Óleosina de Capsicum - OC)**
O gás de pimenta, utilizado a curta distância, é borrifado no rosto para desabilitar temporariamente uma pessoa que oferece ameaça ou que oferece resistência violenta à prisão, de forma a evitar meios de força mais agressivos. Com relação aos Estados Unidos, a Anistia Internacional recomendou às autoridades federais que providenciem uma auditoria independente sobre o uso do gás de pimenta pelos órgãos policiais e que aqueles departamentos de polícia que autorizarem o uso desse gás introduzam diretrizes rigorosas e limitações para o seu uso, com procedimentos claros de supervisão.
- **Gás Lacrimogêneo**
Os gases lacrimogêneos são admissíveis, desde que em misturas

seguras, para os propósitos de aplicação da lei em âmbito nacional, no controle das situações de motim ou de tumulto e para evitar ou contrapor violência coletiva; por exemplo, para dispersar aglomerações que ameacem produzir lesões graves. Em espaços confinados, o gás lacrimogêneo não deve ser utilizado indiscriminadamente.³³ No entanto, a Anistia Internacional tem documentado casos em que esse gás foi utilizado de modo ilícito contra manifestantes não violentos, os quais não ofereciam qualquer ameaça à propriedade nem à polícia. Há casos em que o gás foi lançado dentro de propriedades privadas sem nenhuma razão aparente.³⁴

Qualquer utilização de gases irritantes com o objetivo de neutralizar temporariamente um indivíduo deve ser submetida a diretrizes e restrições rigorosas. Os agentes químicos irritantes causam dor e só devem ser usados em quantidades e situações muito limitadas e controladas. Seu uso deve ser avaliado e monitorado. A Anistia Internacional defende a instauração de investigações independentes e rigorosas para avaliar o risco que a utilização desses recursos por agentes de aplicação da lei representa para os direitos humanos dos envolvidos. A AI pede, ainda, que os resultados dessas investigações sejam divulgados em publicações científicas, para escrutínio público, antes que os governos autorizem as forças de segurança a utilizá-los. Em *The Pain Merchants*, relacionam-se os diferentes tipos de gases irritantes.

5.4.4. Balas de borracha e de plástico

As balas plásticas são utilizadas para infligir dor e desabilitar alguém que, estando a certa distância, ofereça ameaça grave ou tente escapar. Balas plásticas, balas de borracha e balas de aço revestidas de borracha são munições potencialmente letais e capazes de infligir sofrimento cruel e desumano. Em *The Pain Merchants*, a Anistia Internacional expressou sua preocupação em vista de vários relatos fidedignos, de diferentes partes do mundo, que apontam o uso de balas de borracha pelas forças de segurança como primeira opção, ao invés de um último recurso, antes de utilizar munição real.³⁵ O modo e o contexto em que as balas de plástico são utilizadas, bem como as normas que definem as circunstâncias e limitações sob as quais serão usadas, carecem de uma análise minuciosa. Outro problema é a ausência de marcas de identificação em balas plásticas, balas de borracha e em outros tipos de munição (como *beanbags* ou cartuchos com cargas menos letais), o que impossibilita a realização de exames de balística para determinar qual policial puxou o gatilho e em que circunstâncias.

5.4.5. Armas de eletrochoque

As armas Taser são pistolas eletrônicas paralisantes que disparam, a uma distância de até sete metros, dois dardos com ganchos que permanecem conectados à arma por meio de fios. Os dardos, similares a anzóis, são desenhados para penetrar até cinco centímetros nas roupas ou na pele do alvo e provocar um choque elétrico de alta-voltagem e baixa amperagem, transmitido por fios de cobre revestidos. O relatório de 2004 da Anistia Internacional sobre o uso de armas Taser nos Estados Unidos inclui um panorama geral da distribuição e do emprego dessas armas por país.³⁶ Ainda que as armas de eletrochoque possam resultar em menor uso de força letal, a Anistia Internacional tem documentado dezenas de casos de pessoas que morreram após terem sido submetidas a eletrochoques por esse tipo de armas.

33) Anistia Internacional, *Guns and policing*, 2004.

34) Anistia Internacional, *Canada: Amnesty International calls for public enquiry into alleged police brutality*, 2001.

35) Anistia Internacional, *The Pain Merchants*, 2003.

36) Anistia Internacional, *EUA: Excessive and lethal force? Amnesty International's concerns about deaths and ill-treatment involving police use of tasers*, 2004.

Em vista disso, a organização apela para que o equipamento seja tratado segundo os mesmos requisitos utilizados para os instrumentos letais.³⁷ No entanto, a maior parte dos órgãos que utiliza pistolas Taser nos EUA continua a classificá-las em níveis muito abaixo dos de meios letais. Em alguns órgãos, o uso dessas armas elétricas é permitido quando uma pessoa não atende às ordens de um policial. Em 2004, a Anistia Internacional pediu que as armas Taser fossem submetidas a uma “investigação rigorosa e independente, para determinar sua compatibilidade com as normas de direitos humanos, antes de serem autorizadas para uso pelas forças da polícia”. Em 2006, a organização declarou que: “à espera ainda dos resultados de um estudo médico amplo, independente e imparcial, a AI reitera seu apelo para que todos os departamentos e autoridades policiais suspendam o uso de armas Taser ou limitem, rigorosamente, seu uso a situações de força letal, conforme definido nas normas internacionais. Tal utilização deve ser regulada por diretrizes e por supervisão rigorosas.”³⁸ A Anistia Internacional tem preocupações semelhantes com relação a uma série de armas paralisantes.³⁹

A Anistia Internacional também recomendou a proibição do uso de cinturões paralisantes de eletrochoque por controle remoto.⁴⁰ Esses cinturões são presos na cintura de um prisioneiro e operados por guardas através de controle remoto, aplicando um choque elétrico de 50.000 volts através dos rins durante oito segundos. Nos EUA, esses cinturões são utilizados durante a transferência de prisioneiros, bem como em audiências judiciais.

5.4.6. Uso de cães

Os cães podem ser utilizados para perseguir um suspeito em fuga, defender seu adestrador e/ou a si mesmos de um ataque, desarmar um suspeito de posse de uma arma de fogo ou outra arma, guardar e escoltar suspeitos após uma prisão. Podem ainda ser empregados como elementos dissuasores em situações de desordem geral, tais como uma multidão tumultuada de torcedores de futebol exaltados, ou em funções de ataque, como, por exemplo, na retaguarda de policiais armados com bastões, caso esses não sirvam para alcançar os objetivos da polícia. Os cães devem ser mantidos na retaguarda, até que sejam exigidos. Antes que sejam liberados deve-se emitir alertas, aplicando-se sempre os princípios PLAN (proporcionalidade, legalidade, prestação de contas e necessidade). O adestrador, em última instância, responde pelo cão. Deve-se levar em conta que o uso de cães é considerado como um meio ‘duro’ de uso da força.⁴¹

5.5. Como usar a força de forma legítima

5.5.1. Introdução

As reações da polícia devem ser legítimas, necessárias e proporcionais. Tanto os órgãos de polícia quanto os agentes individualmente podem ser chamados a responder por suas ações. Eles terão de demonstrar que qualquer meio de força utilizado foi necessário e proporcional, considerando-se a informação ou o serviço de inteligência que dispunham e que consideraram fidedignos. A Anistia Internacional tem feito diversas recomendações sobre o uso da força em uma variedade de situações, como a conveniência de efetuar prisões ou dispersar uma multidão, uma vez que, nessas práticas, o uso da força frequentemente viola os princípios da proporcionalidade e da necessidade.⁴²

37) AI-EUA: *Amnesty International's continuing concerns about taser use*, 2006.

38) Ibid (resumo).

39) Anistia Internacional, *The Pain Merchants*, 2003, Capítulo 4.2.

40) Ibid. Capítulo 4.1.

41) ACPO. *Police Dog Training and Care Manual*, outubro de 2002.

42) AI-Países Baixos, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, 2004.

Normas profissionais têm sido desenvolvidas nos âmbitos nacionais e disseminadas através da cooperação internacional e de atividades de capacitação. Embora existam códigos regionais de conduta (Conselho da Europa, África Austral), nenhum deles (de que tenhamos conhecimento) elaborou normas detalhadas sobre o uso da força e de armas de fogo. Existem, evidentemente, códigos nacionais.

Decidir se a força utilizada foi de fato proporcional nem sempre é fácil. Além do mais, *quem* decide se o uso da força ou das armas de fogo foi arbitrário e excessivo? Os policiais são, geralmente, as primeiras pessoas a chegar ao local, lá permanecendo até que se tenha controlado a situação. A decisão de usar a força fica, portanto, muito a critério deles mesmos (dentro dos limites da lei). Eles darão suas próprias versões sobre as circunstâncias que envolveram o episódio que exigiu o uso de força e sobre a intensidade da força utilizada. A menos que um inquérito judicial sobre o uso da força pela polícia seja instaurado, ou que uma investigação independente seja conduzida, pode não ser possível determinar se esse uso foi arbitrário ou abusivo. Em alguns países, existe a obrigatoriedade da instauração de um inquérito judicial sobre qualquer ocorrência de morte, ou de lesão grave, durante custódia policial, e de morte resultante de disparos feitos pela polícia ao dispersar uma manifestação pública ilegal.⁴³

5.5.2. Considerações táticas ao utilizar a força na prática policial

Para que a força seja utilizada de acordo com os princípios PLAN (já referidos), a legislação precisa ser coerente com tais princípios e os policiais precisam conhecer a lei. Dentro desse marco legal, os policiais podem efetuar decisões táticas sobre que tipo de força utilizar, em que situação, e para quais objetivos. De modo geral, os policiais deveriam evitar recorrer à força. No entanto, algumas vezes, se pode prever a necessidade de uso de força e se preparar para isso. Quando se sabe que uma manifestação pode evoluir para um tumulto, as autoridades locais podem decidir proibi-la por razões de ordem pública; esse princípio está estabelecido em diversos artigos do PIDCP (veja também o capítulo 2). Algumas vezes, a presença ostensiva da polícia pode ajudar a evitar o uso de força. Outras vezes, isso pode ter efeito contrário e resultar em um agravamento da situação. Por isso, é fundamental que a polícia se apóie em serviços de inteligência para avaliar os possíveis riscos. De qualquer forma, a utilização de meios de força mais extremos, geralmente, precisa da autorização prévia de uma autoridade superior (judicial).

Mesmo quando o uso de força é legítimo, fazer uso de todos os meios de força disponíveis nem sempre é a coisa certa a fazer do ponto de vista tático. Considere-se, por exemplo, uma situação em que a polícia é chamada para restabelecer a ordem em um bar onde indivíduos bêbados e violentos estão envolvidos em uma briga. A polícia pode estar legalmente autorizada a utilizar a força para parar a briga. No entanto, os policiais podem muito bem considerar mais sensato proteger as pessoas inocentes que lá estão e deixar, em um primeiro momento, os que estão brigando liberarem sua adrenalina, evitando, deste modo, o agravamento da situação, bem como danos e lesões desnecessárias (de ambos os lados!).

Outra consideração tática relacionada ao uso da força é sobre como os policiais estão equipados, tanto no cotidiano quanto em situações específicas em que a

43) Baseado em comunicação pessoal com G.P. Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

necessidade do uso de força possa estar prevista. O termo *equipamento* inclui tanto armamento quanto equipamento de defesa pessoal (inclusive coletes à prova de bala). Inclui também outros meios de força que os policiais possam se valer (como cães, cavalos, etc.). Uma consideração tática, talvez ainda mais importante, é sobre o tipo de equipamento de comunicação disponível aos policiais. Os agentes, às vezes, recorrem à força excessiva porque não veem nenhuma alternativa, como, por exemplo, quando não conseguem se comunicar uns com os outros por falta de equipamento adequado.

As diretrizes da Associação dos Chefes de Polícia (ACPO) do Reino Unido declaram que “para decidir se a ação foi ‘necessária em uma sociedade democrática’, será necessário mostrar que a ação:

- I) preencheu uma necessidade social premente;
- II) perseguiu um fim legítimo; e
- III) exibiu uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo perseguido.

Isso significa que a ação foi planejada de modo a:

- a. restringir o mínimo possível o direito ou a liberdade em questão;
- b. atender aos objetivos da legislação nacional relevante;
- c. não ser arbitrária, injusta ou baseada em considerações não objetivas; e
- d. ser **equilibrada** com relação à severidade de seus efeitos sobre o indivíduo ou sobre o grupo em questão. Quanto mais graves os efeitos negativos da medida, mais importante deve ser o objetivo da ação para que seja considerada legítima.”⁴⁴

Em seu manual sobre o uso de armas de fogo pela polícia (*Manual of Guidance on Police Use of Firearms*), a ACPO enumera alguns fatores que devem ser levados em conta ao se escolher as armas apropriadas à tática empregada em uma operação específica:

- O nível de força exigido para fazer frente à ameaça;
- O tipo de situação com que se vai lidar;
- A provável distância entre os policiais armados e a ameaça;
- A informação recebida sobre as armas utilizadas pelos indivíduos armados;
- O ambiente operacional; e
- A capacitação e a experiência dos policiais envolvidos.⁴⁵

Os policiais tomam decisões táticas de acordo com a estrutura jurídica em que operam. Evidentemente, eles precisam também saber como implementar tais decisões de modo adequado e em conformidade com os princípios internacionais de direitos humanos. Saber como usar a força implica conhecer alternativas ao uso da força. Se os policiais não conhecem outras formas de intervenção que não as violentas, é mais provável que empreguem força excessiva. Além disso, se souberem que não serão chamados a responder por seus atos – ‘*não dá nada*’ – estarão mais inclinados a escolher a via da força: a que lhes parece mais fácil.

44) ACPO, *Manual of Guidance on Keeping the Peace*, p 17.

45) ACPO *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, p.13.

É preciso ter em conta que, nas situações em que a posse e o uso abusivo de armas de fogo por civis estão fora de controle, a polícia pode enfrentar sérias dificuldades para proteger a população. Nesses casos, a norma de usar técnicas não violentas antes de recorrer à força e às armas de fogo pode se tornar, de fato, obsoleta.⁴⁶

5.5.3. Seleção, capacitação e qualificação dos policiais

Agentes que irão lidar com incidentes violentos devem ser selecionados de acordo com critérios rigorosos que incluam sua aptidão física, equilíbrio emocional, capacidade para trabalhar em equipe e para cooperar, capacidade de tomar decisões sob pressão, etc.⁴⁷ A formação deve incorporar técnicas sobre como avaliar uma situação e como reagir de forma proporcional. Contudo, em muitos países, a capacitação para o uso da força está completamente ausente ou se limita a práticas desportivas que incluem algumas técnicas de luta corporal. Há lugares em que a capacitação para o uso de armas de fogo consiste, simplesmente, em treinamento sobre como carregar, mirar e disparar uma arma. Essa formação é claramente inadequada.

Uma capacitação adequada deve cobrir todas as situações potencialmente perigosas. Deve incluir ainda as habilidades para evitar o uso da força. Na verdade, a capacitação sobre relações pessoais, inclusive sobre técnicas de resolução de conflitos e outras formas de desescalada (abrandamento progressivo), é um aspecto fundamental da formação dos policiais. A formação não deve incluir apenas teoria, mas também prática, através de situações de simulação da vida real em que se deve tomar decisões e responder por elas posteriormente – respeitando os princípios PLAN. Esse tipo de formação deve ser proporcionado aos agentes de todos os níveis na polícia e deve estar o mais próxima possível da realidade.⁴⁸ A conclusão do curso de capacitação deve ser um pré-requisito para o porte de armas de fogo.⁴⁹ Uma vez capacitados, os agentes devem ter de renovar, periodicamente, seus certificados por meio de testes regulares.⁵⁰ Antes que lhes seja confiada uma arma, eles devem demonstrar que sua qualificação para o uso dessa arma está atualizada. (Veja também o capítulo 3.)

5.5.4. Uso de armas de fogo

Em geral, o uso de armas de fogo é definido como *apontar* ou *disparar* uma arma, não simplesmente portá-la. Armas de fogo compreendem pistolas, revólveres, pistolas automáticas e carabinas que disparam projéteis de alcance curto, e os rifles e carabinas que utilizam munição de longo alcance. As pistolas podem ser semi-automáticas ou automáticas. Em geral, nas ‘atividades policiais normais’, não há razão para o uso de pistolas automáticas – ainda que em vários países a polícia costume portá-las. Deve-se destacar que a polícia, geralmente, utiliza armas menos rápidas que as utilizadas pelo exército, por atuar em um ambiente tático substancialmente diferente. “As operações policiais ocorrem a uma distância muito mais curta do que os combates militares, em razão da necessidade de verificar se existe ou não ameaça à vida e de garantir a segurança da população.”⁵¹

Os comandos policiais podem autorizar o uso das armas de fogo, mas cada agente continua sendo responsável por garantir que sua atuação respeite os princípios de proporcionalidade, legalidade, prestação de contas e necessidade. Deve-se dar um alerta verbal claro sobre a intenção de usar a arma de fogo e

46) Anistia Internacional, *Vidas Despedaçadas*, 2003.

47) Código Europeu de Ética Policial, comentário ao artigo 37.

48) Veja: Código Europeu de Ética Policial, artigo 29 e comentário.

49) Princípios Básicos, princípio 20.

50) Princípios Básicos, princípio 18.

51) Anistia Internacional, *Guns and policing*, 2004, p. 27.

52) Vale notar que o Código Europeu de Ética Policial, no comentário ao artigo 37, afirma: “atirar para alertar antes de atirar para ferir”.

53) ACPO, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, p. 5-6 p. 9.18.

54) Anistia Internacional, *Brasil: Eles entram atirando: policiamento de comunidades socialmente excluídas*, 2005.

55) Anistia Internacional, *Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Tomás Paulo José Nhacumba and Gildo Joaquim Bata*, 2000.

56) Anistia Internacional, *Guns and policing*, 2004, p. 14.

57) Anistia Internacional, *Brasil: Eles entram atirando: policiamento de comunidades socialmente excluídas*, 2005, p. 41.

dar tempo suficiente para que as pessoas envolvidas obedecem à ordem da polícia. Tal aviso não é exigido se, conforme as circunstâncias, for inoportuno ou insensato. Disparos de alerta, inclusive tiros para o alto, raramente são efetivos, além do que, podem causar danos colaterais. Podem ainda levar os envolvidos ou outros agentes a pensar que estão sob um tiroteio. Alguns órgãos de polícia proíbem disparos de alerta (a Anistia Internacional não tem uma posição definida sobre essa questão).⁵² Atirar em um veículo em movimento, que transporta um suspeito armado é insensato e perigoso. Recomenda-se a perseguição ou, se necessário, um bloqueio total das vias. Em qualquer caso, a segurança das vias deve ser a preocupação principal.⁵³

A Anistia Internacional documentou vários casos em que a polícia alvejou pessoas devido a sua ‘resistência’. Por exemplo, o relatório produzido pela AI sobre o Brasil, em 2005,⁵⁴ documenta uma série de casos de “resistência seguida de morte” – uma expressão comum em muitos países. Em Moçambique, alguém ser “alvejado ao tentar escapar” é um fenômeno recorrente.⁵⁵ De modo similar, o relatório da Anistia Internacional *Guns and Policing* traz declarações de policiais afirmando que as vítimas dos disparos da polícia “foram apanhadas em meio ao fogo cruzado da polícia e dos criminosos”. O relatório refere-se também à polícia da Jamaica e suas “declarações surpreendentemente uniformes” sobre pessoas com comportamento suspeito que, quando abordadas, sacavam suas armas e abriam fogo contra os policiais, que reagem atirando e matando os suspeitos.⁵⁶ Embora atirar para matar não seja necessariamente ilegítimo, o ato de disparar deve estar de pleno acordo com as normas internacionais relevantes já mencionadas. Segundo o direito internacional, qualquer disparo acidental deve ser investigado. Na prática, porém, raramente se faz alguma investigação. A polícia acaba usando desculpas que evitam a abertura de inquéritos, criando uma impunidade de fato.

Deve-se estar alerta para as situações em que os disparos da polícia constantemente produzem vítimas entre a população, mas quase nenhuma entre a polícia. Afinal, se há tantos tiroteios, haveria mais vítimas entre os policiais. No relatório da Anistia Internacional sobre o Brasil, o chamado “índice de letalidade” é apresentado como uma medida para se avaliar se houve abuso da força letal. Esse índice consiste na razão entre o número de feridos e o de mortos pelas forças policiais. Quando muitas pessoas são mortas durante as operações policiais, isso sugere que os policiais estão se apoiando excessivamente na força letal; tentando matar, ao invés de prender.⁵⁷ Na maioria das ocasiões em que a polícia utiliza armas de fogo, o uso intencional da força letal seria desproporcional. Com efeito, algumas normas nacionais sobre o uso de armas de fogo exigem que os agentes mirem nas partes *não letais* do corpo.

A polícia atira para matar?

Em princípio, a polícia não deveria atirar para matar. Não há qualquer dispositivo, no direito internacional, para políticas de ‘atirar para matar,’ mas o comentário ao artigo 3º do Código de Conduta da ONU destaca que se deve fazer todos os esforços para excluir armas de fogo. Atirar para matar só é legítimo quando usado como recurso derradeiro para proteger a vida (isto é, para defesa própria ou para defesa de outros, frente a iminente ameaça de

morte ou de lesão grave; para impedir a perpetração de um crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida; para prender uma pessoa que ofereça tal perigo e resista à autoridade policial; para impedir sua fuga) e apenas quando medidas menos extremas sejam insuficientes para alcançar esses objetivos. Todos os órgãos de aplicação da lei devem sempre orientar-se pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade ao usarem a força. Todos os esforços devem ser feitos no sentido de capturar, em vez de matar – a força letal nunca deve ser usada como uma alternativa à prisão.

Recentemente, a Anistia Internacional fez recomendações ao governo do Reino Unido, em função de um homem ter sido morto a tiros pela polícia que o confundiu com um terrorista suicida. Isso ocorreu algumas semanas após os atentados realizados no metrô de Londres. O incidente foi tomado como um exemplo da política de ‘atirar para matar’, seguida pela polícia.⁵⁸

5.5.5. Armazenamento de armas

Uma questão frequentemente esquecida é a da necessidade de procedimentos rigorosos para o armazenamento e para o registro de armas e munições como forma de controlar seu uso pelos policiais. As armas devem ser armazenadas em instalações seguras, específicas para esse fim, e devem portar um número de registro. Quando as armas e as munições são entregues, o nome do agente que as recebe, a data e a hora, o número de registro da arma e o tipo e quantidade de munição entregue devem ser registrados. Esses dados devem ser conferidos quando as armas e qualquer munição são devolvidas. A quantidade de munição utilizada deve ser informada no relatório que se segue a qualquer operação em que se utilizam armas de fogo.

Em algumas situações, os agentes podem querer levar suas armas para casa. A Anistia Internacional tem documentado casos de policiais que usaram suas armas em brigas domésticas ou em brigas de vizinhança, que as alugaram a grupos de criminosos em troca de uma parte nos resultados do crime, ou, ainda, que as utilizaram para eles mesmos cometerem crimes.⁵⁹ Se um agente de polícia pretende levar sua arma para casa, isso deve ser informado e contar com a aprovação de um superior. O policial deve dispor de um local adequado e seguro para guardar a arma em casa. Contudo, a prática de levar armas de fogo para casa deve constituir exceção e não a regra geral.

5.5.6. Procedimentos de submissão de relatórios

Deve-se manter registros das decisões e das ações adotadas durante o curso de um incidente em que se fez uso de força. No Reino Unido, deve ser mantida uma ‘trilha de auditoria’ dessas decisões no ‘Registro de Ordens/de Incidentes’. Ela é utilizada para avaliar a operação, de modo a extrair lições para o futuro, e para fornecer evidências no caso de um incidente levar a algum processo disciplinar ou criminal.⁶⁰

Sempre que uma nova técnica de força é introduzida, tal como o uso de spray de pimenta, devem ser introduzidos também procedimentos adequados de submissão de relatórios, a exemplo dos utilizados para armas de fogo. Além disso, o desenvolvimento e o emprego desses meios devem ser rigorosamente controlados.

58) Em 2005, a AI demandou uma investigação independente sobre: a) os termos em que estavam colocadas as regras de operação – inclusive uma política que parecia autorizar os policiais a ‘atirar para matar’ ou seja, atirar na cabeça de supostos ‘homens-bomba’ (essa operação, segundo informações, teria sido denominada Operação Kratos); b) como a operação foi planejada; c) como os policiais foram instruídos e que ordens receberam; d) se um superior foi contatado antes de a medida ser tomada; e) se foi dado um alerta adequado; e f) se a medida adotada pelos policiais estava em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos no que concerne ao uso da força no contexto da aplicação da lei. Veja o relatório: *UK: Full circumstances into fatal shooting must be investigated*. Estas questões foram reiteradas em 2006 no relatório: *UK: The Killing of Jean Charles de Menezes: let justice take its course*.
59) Anistia Internacional, *Guns and policing*, 2004.
60) Princípios Básicos, princípio 20.

5.5.7. Investigações após um incidente

O direito internacional exige que se conduzam investigações quando uma arma de fogo é utilizada pela polícia, ou quando uma ação policial resulta em morte ou lesão grave. Além disso, deve-se instaurar investigações quando as operações apresentam falhas de comando ou quando põem a população em situações de perigo.⁶¹ Os Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e à Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias incluem artigos sobre a investigação de disparos ilegais.⁶²

A polícia, via de regra, tende a ser extremamente hostil em relação a essas investigações e procura impedi-las. Colegas podem se sentir desconfortáveis em cooperar com uma investigação e ser, até mesmo, pressionados a não cooperar. No capítulo 9, examinaremos a cultura policial e o chamado ‘código de silêncio’ que, com frequência, prejudica seriamente as investigações. No entanto, a resistência às investigações pode não se restringir à polícia. Na verdade, mesmo as promotorias públicas, os meios de comunicação e o público em geral podem apoiar a posição da polícia de não prestar contas. Podem inclusive voltar-se contra os ativistas de direitos humanos, acusando-os de dificultar o trabalho policial.⁶³

É do interesse da população, de eventuais vítimas e do próprio órgão de polícia, que uma investigação sobre o uso de armas de fogo e sobre os casos que resultam em morte ou lesão grave seja realizada de forma rigorosa e transparente, protegendo, quando necessário, a identidade das pessoas envolvidas. O propósito da investigação é estabelecer a verdade sobre o ocorrido. Nesse sentido, deve abranger as circunstâncias que precederam o uso de armas de fogo ou a morte ou lesão, bem como a gestão do incidente. Para os propósitos da investigação, deverão ser examinados a cena do incidente e os registros feitos pelos policiais envolvidos ou identificados no registro de ocorrência do incidente (as ‘trilhas de auditoria’). A cena do incidente deve, portanto, ser protegida e as provas periciais devem ser adequadamente preservadas. Além disso, se deve identificar testemunhas independentes e interrogá-las.⁶⁴

61) ACPO, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, capítulo 6, seção 2.

62) Resolução 1989/65, adotada pelo Conselho Econômico e Social da ONU, em 24 de maio de 1989. Os princípios 9-17 tratam de investigações.

63) Cavallaro, J.L., (2003) *Crime, public order and human rights*. Um interessante estudo de caso relativo à violência policial na Noruega é apresentado por Bratholm, A., “*Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights*”.

64) ACPO, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, capítulo 6, seção 2.

5.6. Policiamento de manifestações – a manutenção da ordem pública

O artigo 21 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos estabelece o “direito de reunião pacífica”. A Anistia Internacional documentou inúmeros casos de governos que violam esse direito, proíbem as pessoas de se reunirem e, frequentemente, empregam força excessiva para dispersar aqueles que se reúnem. As preocupações com relação ao uso excessivo da força na manutenção da ordem pública em um determinado país precisam ser mensuradas considerando-se tanto os sistemas de manutenção da ordem pública desenvolvidos naquele país para ‘controlar’ o uso da força e de armas de fogo, quanto os princípios internacionais de direitos humanos que regulam o uso da força.

Os Princípios Básicos fazem uma distinção entre reuniões “lícitas” e reuniões “ilícitas”. Em muitos países, a legislação restringe o direito de reunião muito além dos limites permitidos sob o artigo 21 do PIDCP. Vale lembrar que a

questão da violação ao direito de liberdade de reunião extrapola os propósitos deste Guia e, portanto, não será tratada aqui.

5.6.1. Princípios fundamentais de direitos humanos relativos à manutenção da ordem pública

Além dos princípios relativos ao uso da força referidos na seção 5.2 e que são aplicáveis à atuação policial em manifestações, existem outros princípios complementares ou mais específicos que incluem:

- O **direito de reunir-se pacificamente**⁶⁵: a polícia tem de monitorar todo o tipo de evento público, inclusive manifestações políticas ou de outra natureza planejadas previamente, aglomerações públicas espontâneas (por exemplo, resultantes de um incidente) e grandes espetáculos públicos como competições esportivas. Os policiais devem proteger os direitos dos participantes de se reunirem pacificamente e proteger a segurança de todos, inclusive dos não-participantes. Um evento público pode gerar focos de violência que poderão ser facilmente isolados e contidos. Porém, pode também se transformar, gradual ou instantaneamente, em uma debandada, um tumulto envolvendo o uso de armas improvisadas ou mesmo em uma batalha com armas de fogo.
- Princípios da **proporcionalidade** e da **necessidade**: Força e armas de fogo só podem ser utilizadas na *medida mínima* necessária: a força deve ser evitada ao se dispersar concentrações públicas ilegais, mas não violentas; porém, se isso não for possível, a força pode ser utilizada com a mínima intensidade possível.⁶⁶ Contudo, deve ficar claro que, se uma reunião não está provocando, e é improvável que venha a provocar, perturbação da ordem pública, sendo não violenta, não se deve cogitar o uso da força. Reuniões pacíficas para protestar ou demandar alguma coisa são uma importante atividade democrática. A atividade policial orientada por direitos humanos exige que esse direito seja respeitado.
- Na dispersão de **aglomerações violentas**, as armas de fogo podem ser usadas *apenas* quando meios menos perigosos não são viáveis e, mesmo assim, na medida mínima necessária. Isso significa que outros meios de força devem ser tentados antes. Somente se esses meios falharem em controlar a situação e em dispersar a reunião ilegal, é que os policiais estariam autorizados a recorrer ao uso de armas de fogo. A intensidade da força utilizada deve ser a mínima requerida para controlar a situação. Caso seja absolutamente necessário o uso de armas de fogo, os disparos devem ser mínimos e devem cessar tão logo a multidão dê sinais de dispersar-se. Em qualquer caso, as armas de fogo só podem ser usadas contra pessoas para a defesa da própria vida ou em defesa de outros contra ameaça iminente de morte ou de lesão grave.⁶⁷ Vale observar que, ao passo que as normas internacionais não mencionam de forma explícita que as armas de fogo não devem ser utilizadas indiscriminadamente, isso está claramente implícito nos princípios básicos 5 (a & b), 9, 10, 11 (a, b, c & e).

65) PIDCP , artigo 21. Este direito é reiterado nos Princípios Básicos da ONU. Os princípios 12 a 14 tratam do uso da força contra multidões.

66) Princípios Básicos, princípio 13.

67) Princípios Básicos, princípios 14 e 9.

5.6.2. O que as normas não dizem

O Código de Conduta da ONU e os Princípios Básicos declaram que os princípios contidos nessas duas normas devem ser incorporados às normativas nacionais. Contudo, há muitas questões vitais relativas ao uso de força e de armas de fogo em situações relacionadas à ordem pública que não estão cobertas pelas normas internacionais. Entre estas:

- Que critérios são utilizados para decidir quando um evento público é violento – é quando uma pedra é atirada, ou quando se atiram dez? Que nível de violência é suficiente para permitir o uso de que tipos de força?
- Como a polícia adapta os diferentes níveis de força a diferentes situações?
- Que tipo de força pode ser utilizada contra um grupo, mas não contra um ou poucos indivíduos (como gás lacrimogêneo ou canhão de água)?
- Que táticas devem e quais não devem ser usadas?
- Que armas devem e quais não devem ser usadas?

5.6.3. Como exercer a manutenção da ordem pública⁶⁸

Há uma variedade de situações relacionadas com a ordem pública, incluindo incidentes espontâneos resultantes de desavenças na comunidade, de atividades criminais ou policiais; protestos e manifestações de grupos ativistas e de outros tipos, ou no âmbito de disputas trabalhistas, além de eventos públicos organizados, tais como eventos esportivos, concertos, etc. Qualquer desses eventos públicos pode ser lícito ou ilícito. Seja qual for o caso, a reação da polícia a esses eventos deve ser legítima, necessária e proporcional. Os policiais podem ser chamados a prestar contas individualmente por suas ações. Eles precisarão demonstrar que qualquer força utilizada foi necessária e proporcional, com base na informação ou no serviço de inteligência com que contaram. Por essa razão, os policiais devem registrar as decisões e ações adotadas nas situações de controle de multidões.

A manutenção da ordem pública trata, na verdade, da gestão de conflitos. Planejamento, preparação, comunicação e liderança são princípios fundamentais na manutenção da ordem pública. É importante que a polícia, em cooperação com outros órgãos relevantes (governo local, serviços sociais, etc.) identifique e atue sobre as causas e os sintomas de um conflito antes que ocorra uma escalada da tensão. Isso requer:

- a. um trabalho de inteligência para identificar e avaliar os riscos;
- b. preparação e comunicação; e
- c. uma resposta policial razoável, proporcional e eficaz.

Inteligência

- Um bom serviço de inteligência compreende identificar os grupos que podem estar envolvidos e obter informações sobre sua força e seus objetivos.
- Manter um bom relacionamento com a comunidade facilita a coleta de informações.
- O trabalho de inteligência habilita a polícia a planejar suas ações.
- A coleta de informações deve ser contínua durante uma operação, a fim de que se adaptem as táticas à natureza mutável da ameaça.

Preparação:

Inclui decidir sobre o número de policiais necessários, bem como sobre sua indumentária (uniformes normais ou uniformes de combate). Há de se decidir sobre o emprego de serviços auxiliares, como unidades de cães e polícia montada. A preparação também implica minimizar e controlar possíveis riscos em colaboração com outros órgãos e representantes da comunidade.

68) Esta seção se baseia, em grande medida, nos princípios incluídos no Código Europeu de Ética Policial e nos manuais da Associação dos Chefes de Polícia do Reino Unido (ACPO), particularmente no *Manual of Guidance on Keeping the Peace*.

Comunicação:

- Comunicação interna à polícia: incluindo comunicação com as centrais e com os agentes destacados para a operação de manutenção da ordem.
- Comunicação com os líderes do grupo de manifestantes e facilitação da manifestação: estabelecer contato com os líderes do grupo desde o início da operação e explicar-lhes como a polícia pretende facilitar os objetivos legítimos do grupo, controlando, ao mesmo tempo, aqueles grupos e indivíduos que atuarem de forma ilegal.

Resposta gradual da polícia:

A polícia deve utilizar todos os recursos apropriados ao controle de uma situação de ordem pública, mas deve empregá-los taticamente e de forma proporcional à evolução da situação. Ainda que possa haver em uma manifestação setores que pretendam provocar violência, a ação policial deve ser conduzida de modo a proteger os direitos dos manifestantes pacíficos. Aqueles que pretendem provocar, ou que já estejam provocando violência, poderiam ser isolados dos manifestantes pacíficos. Para tanto, são necessárias habilidades especiais de trabalho policial, especialmente habilidades de observação e de comunicação, para que a polícia possa dar a resposta adequada aos diferentes grupos e pessoas presentes à manifestação. Em suma: uma manifestação pública não deve ser tratada como uma massa uniforme, mas sim receber respostas diferenciadas (veja o quadro abaixo). Caso isso se mostre difícil, a reação da polícia poderia visar a dispersar a concentração e a aliviar tensões, evitando, desse modo, o recurso à força. Evidentemente, se o uso da força for inevitável, a polícia deve usá-la de modo proporcional e em conformidade com a lei para restaurar a ordem e proteger os direitos da população.

Cadeia de comando:

Para que a operação possa ser avaliada posteriormente e para que dela se tirem lições, deve haver uma linha de comando bem definida para assegurar uma estratégia clara, uma boa comunicação e uma 'trilha de auditoria' das decisões tomadas. O Manual da Associação dos Chefes de Polícia sobre o uso de armas de fogo pelos policiais descreve uma estrutura de comando em três níveis:

- Estratégico (*ouro*) – responsável geral por todo o comando estratégico e pela alocação de recursos humanos e materiais; presta contas por todos esses aspectos;
- Tático (*prata*) – responsável pela disposição e pelo uso dos recursos; e
- Operacional (*bronze*) – responsável por liderar as equipes na execução do plano tático.

Em cada nível, os comandantes são responsáveis por manter a comunicação e uma 'trilha de auditoria' para o registro das decisões e dos fatos. No entanto, se reconhece que o comandante *bronze*, que está mais próximo da ação, pode nem sempre ser capaz de manter os registros.⁶⁹ A cada nível de responsabilidade, os líderes precisam ponderar os riscos das ações, e os de não agir (às vezes, pode ser melhor abster-se de agir, ou mesmo, abortar uma operação pelo bem da segurança pública).

69) ACPO, *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*, capítulo 4, seção 1.

70) Reicher, S., C. Stott, P. Cronin, O. Adang, *An integrated approach to crowd psychology and public order policing*, 2004.

Os princípios da psicologia das massas

Os princípios da psicologia das massas vêm exercendo influência crescente sobre a prática policial através de sua incorporação na formação e nas táticas da polícia. Uma pesquisa recente⁷⁰ contesta a idéia previamente aceita de que, em uma multidão, as pessoas perdem sua identidade individual, seus valores e padrões – falsa hipótese que segue incorporada à formação policial em muitos países. Há evidências de que as pessoas adotam mais de uma identidade social. Quando em grupos, a identidade de pertencimento àquele grupo se destaca e as pessoas se adaptam às normas do grupo. Ao contrário de uma massa inconsciente, as pessoas agem conforme os interesses do grupo. Elas defenderão os membros de seu grupo contra um ataque; também irão agir contra os membros dissidentes do grupo – por exemplo, podem impedir alguém de agir de forma violenta se pensarem que essa violência poderá frustrar os objetivos do grupo (auto-policiamento). Foram realizados estudos indicando que a violência de massas não é aleatória, mas ocorre quando outro grupo (como a polícia) *ou* atua de um modo que o grupo percebe como contrário aos seus valores e padrões, *ou* atua para impedir o grupo de fazer algo que considera legítimo em termos dos mesmos valores. Uma multidão composta de um ou mais grupos irá refletir diversos objetivos, padrões e valores.

Essa perspectiva sugere que a polícia também deva se auto-policiar, apoiando as pessoas que agem de forma legítima mesmo na presença de pessoas ou de grupos com motivações ilegítimas. Isto implica maior ênfase em:

- Coletar informações sobre os grupos para entender seus motivos e sua composição;
- Facilitar seus objetivos legítimos, organizando a ação policial conforme a comunicação com o grupo, através de seus líderes ou através de *mediadores da comunidade* ou *guias*;
- Assegurar que a comunicação ocorra antes, durante e depois do evento; e
- *Diferenciação*, que implica lidar com as pessoas e grupos de acordo com suas diferentes formas de agir, usando diferentes estratégias, táticas e equipamentos

O uso de *armas menos que letais* é uma área nebulosa na manutenção da ordem pública e não existe consenso sobre seu uso. Os requisitos mínimos para utilização de armas menos que letais são:

- Deve estar claramente definido quem está autorizado a decidir sobre o seu emprego;
- Deve estar claro que as armas devem ser utilizadas de modo a minimizar os danos e o potencial de consequências letais;
- Devem ser utilizadas sempre em conformidade com os princípios de proporcionalidade, legalidade, responsabilidade, necessidade e subsidiaridade; e
- Devem ter em conta os princípios de psicologia das massas

5.7. Síntese

A polícia está investida de poderes significativos que podem afetar imensamente a vida das pessoas e, se mal utilizados, podem resultar em

violações graves dos direitos humanos. Por essa razão, as normas internacionais estabeleceram limites para a utilização desses poderes. Uma ação policial orientada por direitos humanos significa que a atividade policial seja executada dentro desses marcos. Isso significa tentar evitar o uso da força – mas ter capacidade e vontade política de utilizá-la de forma legítima e proporcional quando estritamente necessário, e prestar contas disso posteriormente. A Anistia Internacional e outros ativistas de direitos humanos compreendem que a polícia precisa, eventualmente, utilizar a força para alcançar os objetivos legítimos do trabalho policial. Avaliar o nível de força considerado proporcional nem sempre é tarefa fácil e requer capacitação intensiva e experiência. A prática e a experiência policiais nessa área devem estar submetidas à supervisão e avaliação constantes de modo a aprimorar o profissionalismo da polícia. Para o aprimoramento do profissionalismo, é vital que a polícia preste conta de suas ações. Essa prestação de contas exige transparência em relação às ações adotadas e disposição para refletir sobre como as práticas podem ser aprimoradas.

Todo o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança da sua pessoa. Ninguém pode ser objeto de prisão ou detenção arbitrária. Ninguém pode ser privado da sua liberdade a não ser por motivo e em conformidade com processos previstos na lei

Artigo 9º (1) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

Qualquer pessoa acusada de infração penal é de direito presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido legalmente estabelecida

Artigo 14 (2), Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

A pessoa sujeita a qualquer forma de detenção ou prisão deve ser tratada com humanidade e com respeito da dignidade inerente ao ser humano

Artigo 1º, Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão

Nenhum funcionário responsável pela aplicação da lei pode infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura ou qualquer outra pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante [...]

Artigo 5º, Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

6. Prisão e detenção

6.1. Introdução

O direito à liberdade é um dos direitos mais importantes de uma pessoa.¹ Privar alguém de sua liberdade é uma das ações mais invasivas que um Estado pode tomar contra seu próprio povo. Ao mesmo tempo, a privação da liberdade pessoal representa um dos meios mais comuns utilizados pelo Estado para combater o crime e manter a segurança pública. O direito à liberdade não é um direito absoluto, mas a aplicação legítima dos poderes de capturar e de deter está limitada a circunstâncias específicas, que precisam estar bem definidas na lei e que exigem posterior prestação de contas. No comentário ao artigo 1º do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Código de Conduta da ONU), os agentes de aplicação da lei são caracterizados por seus poderes exclusivos de prender e de deter. Como o Código de Conduta da ONU utiliza uma definição ampla para “funcionários de aplicação da lei”, decorre daí que outras autoridades, além dos policiais, podem estar autorizadas a prender e a deter. A maior parte das jurisdições possui outros órgãos, além da polícia, que têm poderes para prender, como, por exemplo, as unidades especiais de investigação (unidades de combate à fraude, delegacias especializadas), funcionários de alfândega e bombeiros. Esses agentes de aplicação da lei têm a responsabilidade de fazer cumprir a lei dos Estados a que servem e, conseqüentemente, têm autoridade para tanto. O Código de Conduta da ONU se aplica a todos eles. O artigo 2º do Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão (doravante, Conjunto de Princípios) exige também desses funcionários que “tenham competência para isso ou que estejam autorizados a fazê-lo”.

O significado dos termos *prisão* (ou *captura*) e *detenção* nem sempre é claro. O Conjunto de Princípios traz as seguintes definições.

Prender (capturar) significa o “ato de apreender uma pessoa pelo suposto cometimento de um delito ou por ação de uma autoridade”. Essa prisão pode ser por motivo de crime, analisado por um juiz, ou pode ser ordenada administrativamente (“por ação de uma autoridade”). A polícia pode realizar qualquer uma delas. Deve-se notar que, em português, enquanto o Conjunto de Princípios usa o termo *capturar*, o Código de Conduta, o PIDC, e outras normas usam o termo *prender*.

Pessoa detida (ou detento) significa “qualquer pessoa privada de sua liberdade pessoal, exceto em caso de condenação por um delito”. *Detenção* e *custódia* são termos utilizados alternativamente. Essa definição inclui detenções administrativas e preventivas, ambas podendo ser realizadas pela polícia.

Prisão e detenção são termos muitas vezes utilizados indiferenciadamente. É importante que se faça a distinção entre esses diferentes conceitos. Um suspeito não precisa necessariamente ser preso para ser interrogado. Uma

1) Artigos 3º, 9º e 29 da DUDH; Artigos 9º, 10, 11, 14 e 22 do PIDCP.

pessoa presa pode ser mantida detida, mas também pode ter permissão para aguardar seu julgamento em liberdade.² Uma pessoa presa que não fica detida tecnicamente pode estar ainda *sob detenção*. Uma vez que esteja sob detenção, a pessoa pode ter sua liberdade restringida para que esteja *disponível para a investigação* (isso normalmente significa que a pessoa não pode deixar o país). O interrogatório de um suspeito pode ocorrer antes ou depois da prisão, sendo que essa pode ocorrer até mesmo durante o interrogatório. O interrogatório de um suspeito é um método investigativo, enquanto que a prisão é uma etapa judicial para levar alguém a julgamento.

Prisioneiro (recluso) significa qualquer pessoa privada de sua liberdade pessoal como resultado de condenação por um crime. Observe-se que, apesar das definições fornecidas acima, muitas vezes os termos *prisioneiro*, *preso* ou *detento* são utilizados tanto para pessoas presas antes do julgamento, quanto para prisioneiros condenados.

Na seção 6.2, vamos examinar o que dizem as normas internacionais com relação à prisão e à detenção e, em seguida, na seção 6.3, o que elas não dizem. Os Estados nem sempre detêm as pessoas com base na legislação penal, e nem como uma etapa inicial de um processo penal. Sobre isso, a seção 6.4 examina a detenção administrativa e a detenção preventiva. A seção 6.5 analisa como a prisão e a detenção são realizadas de forma legítima na prática policial. Encerramos com uma breve síntese.

Este Guia trata apenas das pessoas detidas em instalações policiais. As pessoas detidas sob a custódia da polícia podem ser mantidas em cadeias nas delegacias de polícia, ou em outros prédios (tais como pavilhões e instalações separadas em um presídio). O encarceramento em estabelecimento penitenciário que, em alguns países, também compete à polícia, não será tratado aqui. Além disso, este Guia enfocará detentos adultos. As normas internacionais que abrangem crianças e adolescentes não serão consideradas. Do mesmo modo, não se analisará neste capítulo a aplicabilidade das normas internacionais a outros grupos que não aqueles de pessoas presas e detidas sob acusações criminais. O *Fair Trials Manual* (Manual para Julgamentos Justos) da Anistia Internacional analisa, exaustivamente, o direito à liberdade em seu primeiro capítulo. Recomendamos aos leitores deste Guia estudarem a primeira parte desse manual, com especial atenção aos direitos das pessoas que aguardam julgamento.³ Situações de detenção também são analisadas em detalhes na publicação *Combatendo a Tortura: Manual de Ação*, da Anistia Internacional.⁴

2) Porque, afinal, ele deve ser presumido inocente e tem o direito à liberdade. PIDCP, artigo 9º (1); AI, *Fair Trials Manual*, 1998, p. 26.

3) Anistia Internacional, *Fair Trials Manual*, 1998. Capítulos 1-10, com ênfase especial nos capítulos 1, 2, 4, 5, 6 e 10.

4) Anistia Internacional, *Combatendo a Tortura: Manual de Ação*, 2003. Capítulos 2, 3, 4 e 5.

5) PIDCP, artigo 9º.

6) Ver AI, *Fair Trials Manual*, 1998, p. 25, referindo-se ao comentário da CDH sobre o artigo 9º (1) do PIDCP.

6.2. Princípios fundamentais de direitos humanos relativos à prisão e à detenção

6.2.1. Princípios fundamentais

- **Não-arbitrariedade:** “Ninguém poderá ser privado de sua liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos.”⁵ Não se deve entender arbitrário somente no sentido de *contra a lei*, mas também de forma mais ampla, de modo a incluir elementos de inadequação, injustiça e imprevisibilidade.⁶ Para que a prisão e a detenção sejam legítimas,

isto é, não-arbitrárias, devem estar de acordo tanto com a legislação interna quanto com o direito internacional. Um ato de prisão é ilegal quando uma pessoa é presa devido a uma ação cujo exercício lhe é assegurado sob o direito internacional e nacional (como o direito de reunião, de associação, etc.) A prisão e a detenção só podem ser realizadas para os propósitos da administração da justiça: são proibidas quaisquer restrições impostas à pessoa detida que não as estritamente exigidas para os fins da detenção ou para evitar obstáculos à administração da justiça.⁷ Além disso, mesmo quando a pessoa foi presa legalmente, se ela for mantida sob detenção depois que uma autoridade judicial expediu ordem de soltura, a detenção se torna arbitrária.

- **Presunção de inocência:**⁸ “A presunção de inocência implica o direito de ser tratado em conformidade com esse princípio.”⁹ A permanência sob custódia de uma pessoa que aguarda julgamento não deve ser a regra geral, embora sua soltura deva contar com garantias de que comparecerá ao julgamento.¹⁰ Decorre do princípio de presunção de inocência que a pessoa detida deve ser mantida em separado das pessoas condenadas.¹¹
- **Direito à informação:** Direito da pessoa ser informada das razões de sua prisão ou detenção; de ser informada de seus direitos (inclusive do direito à assistência judiciária); direito de ser informada das acusações que pesam contra ela em um idioma que a pessoa entenda.¹²
- **Comparecimento imediato à presença de uma autoridade judicial:**¹³ Na maioria dos Estados, a lei estabelece prazos específicos e precisos, sendo que, no entendimento do Comitê de Direitos Humanos, a demora não pode exceder uns poucos dias.¹⁴
- **Direito à assistência judiciária:** A comunicação da pessoa detida com seu defensor legal deve se dar em regime de *plena confidencialidade* (aberto à observação visual, mas não à escuta).¹⁵
- **O uso da força:** Deve obedecer aos princípios examinados no capítulo 5 deste Guia. Os agentes de aplicação da lei somente devem utilizar a força na medida do que for estritamente necessário para a manutenção da ordem e por razões de segurança pessoal. Armas de fogo só podem ser utilizadas para proteger a vida. Em princípio, os agentes encarregados da detenção não devem portar armas de fogo, a menos que isso seja absolutamente necessário.¹⁶
- **Proibição absoluta da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes:**¹⁷ Cada Estado deverá adotar medidas administrativas eficazes para impedir a tortura.¹⁸ Cada Estado está obrigado a manter “sistematicamente sob exame [...] as disposições sobre a custódia e o tratamento das pessoas submetidas, em qualquer território sob a sua jurisdição, a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão, com vistas a evitar qualquer caso de tortura.”¹⁹ Para manter os procedimentos de custódia sob exame sistemático, tais procedimentos devem estar documentados por escrito, abertos ao escrutínio e devem ser comunicados aos funcionários responsáveis. Isso significa que a detenção deve estar aberta a melhorias de toda ordem (nas instalações, na capacitação dos agentes, nos dispositivos legais, etc.). Deve-se observar que o confinamento em solitária pode ser considerado tortura (ou tratamento cruel, desumano ou degradante) e, como tal, não é admissível.²⁰

7) Conjunto de Princípios, princípio 36.

8) PIDCP, Artigo 14(2); Regras Mínimas, regra 84; Conjunto de Princípios, princípio 36.

9) CDH, Comentário Geral Nº 13, par. 7.

10) PIDCP, Artigo 9º(3).

11) PIDCP, artigo 10 (2)a; Regras Mínimas, regras 8(b) e 85.

12) PIDCP, artigos 9º e 14; Conjunto de Princípios, princípios 13, 14 e 17.

13) PIDCP, artigo 9º(3).

14) CDH, Comentário Geral Nº 8, par. 2.

15) PIDCP, artigo 14 (3); Conjunto de Princípios, princípios 17 e 18; Regras Mínimas, regra 93.

16) Regras Mínimas, regra 54(3).

17) Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CCT); PIDCP, artigo 7º.

18) CCT, artigo 2º.

19) CCT, artigo 11.

20) CDH, Comentário Geral Nº 20, par. 6.

21) PIDCP, artigo 14.

22) Anistia Internacional, *Fair Trials Manual*, 1998, p.83.

23) Regras Mínimas, regra nº 7; Conjunto de Princípios, princípio 12; Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e à Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 6.

24) CDH, Comentário Geral Nº 20, pg. 11. O comentário declara ainda: “(estes) registros (devem estar) imediatamente disponíveis e acessíveis às partes interessadas, inclusive a familiares e amigos.” E que os “Estados-parte devem assegurar que todo local de detenção deve estar livre de quaisquer equipamentos que possam ser utilizados para infligir tortura ou maus-tratos.”

25) Ver também Conjunto de Princípios, princípio 32.

26) PIDCP, artigo 14 (3)c; Conjunto de Princípios, princípio 38.

27) Conjunto de Princípios, princípios 15, 16, 19, 24, 25 e 26; Regras Mínimas, regras no. 22, 24, 37, 38, 91 e 92; Código de Conduta da ONU, artigo 6º.

28) CCT, artigos 13 e 14; Regras Mínimas, regras nº 35-36; Conjunto de Princípios, princípios 33 e 35.

29) CCT, artigo 13, CDH, Comentário Geral Nº 20, par. 14

30) Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e à Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, artigo 2º; Conjunto de Princípios, princípio 24; Princípios Básicos, artigo 24; os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Agentes de Aplicação da Lei destacam a importância de linhas de comando bem definidas.

31) Regras Mínimas, regra nº 55; Conjunto de Princípios, princípio 29; Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e à Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 7.

- **Direito a um julgamento justo:**²¹ Um suspeito tem o direito a um julgamento justo, expresso no princípio da *igualdade de condições* entre as partes em um processo, conforme estipulam os artigos 9º e 14 do PIDCP:²² “Igualdade de condições [...] significa que ambas as partes são tratadas de modo a assegurar que tenham igual *status* processual no decurso do julgamento e que estejam em iguais condições de fazer suas respectivas defesas.”
- **Deverão ser devidamente registrados:**²³
 - As razões da prisão;
 - A identidade da pessoa presa;
 - A data e a hora da prisão, de quando a pessoa presa foi levada ao local da custódia, da primeira vez que compareceu perante uma autoridade judicial ou outra equivalente;
 - A identidade dos agentes envolvidos na prisão; e
 - Informação precisa relativa ao local da custódia; devem ser tomadas medidas efetivas para descartar a possibilidade de detenção em regime de incomunicabilidade.²⁴
- **Habeas corpus:** A pessoa presa ou detida tem o direito de recorrer a uma autoridade judicial, para que essa decida sobre a legitimidade do ato de prisão e/ou da detenção²⁵
- **Julgamento sem dilações indevidas:**²⁶ A detenção provisória deve constituir uma exceção e ser tão breve quanto possível. Uma vez que o julgamento deva se realizar dentro de um prazo razoável, se pode presumir que a investigação deva ser conduzida imediata e rapidamente.
- **Direito de acesso ao mundo exterior, que inclui os seguintes direitos:**²⁷
 - o direito de comunicar-se e de receber visitas (especialmente de familiares), sujeito apenas a condições e restrições razoáveis (quando necessidades excepcionais da investigação assim o exigirem);
 - detenções em regime de incomunicabilidade são proibidas em quaisquer casos;
 - o direito de informar a família sobre a prisão e a detenção, bem como sobre o local da detenção; e
 - o direito de acesso a cuidados médicos.
- **O direito de interpor denúncia de maus-tratos e o direito de obter reparação:**²⁸ Para que o recurso seja eficaz, autoridades competentes devem investigar as denúncias com celeridade e imparcialidade.²⁹
- **Linha de comando:** Os governos devem assegurar um controle rigoroso, inclusive uma linha de comando bem definida, sobre todos os funcionários responsáveis pela captura, ato de prisão, detenção e custódia, bem como sobre os funcionários autorizados por lei ao uso da força e de armas de fogo.³⁰
- **Supervisão:** Os locais de detenção devem ser visitados regularmente por pessoas especializadas e experientes, que sejam indicadas por uma autoridade independente daquelas encarregadas da administração do local de detenção, devendo reportar-se àquela sobre os resultados. A pessoa detida tem o direito de comunicar-se livre e confidencialmente com esses visitantes.³¹

Investigação de casos de tortura

Existem diversos instrumentos pertinentes à investigação de casos de tortura. Um deles, bastante conhecido, é o *Manual de Denúncia da Tortura* elaborado pela Universidade de Essex em 2000.³² Esse manual analisa como documentar e responder a denúncias de tortura dentro do sistema internacional de direitos humanos. Possui também capítulos sobre mecanismos e trâmites regionais.

O *Manual for the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Manual para Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes), também conhecido como Protocolo de Istambul, elaborado por um grupo de especialistas e de ONGs internacionais, fornece orientação substancial sobre quando e como essas investigações podem ser realizadas.³³ O manual proporciona informações médicas e jurídicas detalhadas sobre investigações de tortura. Oferece um conjunto de diretrizes internacionais para avaliar as pessoas que alegam terem sido vítimas de tortura e de maus-tratos, para investigar casos de denúncias de tortura e para levar o resultado de tais constatações ao Judiciário ou a outros órgãos de investigação.

Os *Princípios relativos à Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e de Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*³⁴ contém os padrões mínimos exigidos dos Estados para assegurar a efetiva documentação da tortura. O Protocolo de Istambul incorpora esses princípios em seu apêndice.

32) Giffard, C., (2000) Manual de Denúncia da Tortura (*The torture reporting handbook*). Disponível em português em: <http://www.essex.ac.uk/torturehandbook/portuguese/torturehandbook-pr.doc>

33) Protocolo de Istambul, *Manual for the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Apresentado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em 9 de agosto de 1999.

34) Assembleia Geral da ONU, Resolução nº 55/89, de 4 de dezembro de 2000.

35) Assembleia Geral da ONU, Resolução nº 57/199, de 18 de dezembro de 2002. Para a última atualização dos signatários e ratificações, acesse: www.ohchr.org

6.2.2. Supervisão regional e internacional

Como já mencionado, as normas internacionais de direitos humanos exigem que os Estados estabeleçam certos mecanismos para supervisionar os locais em que as pessoas são mantidas quando privadas de sua liberdade. O mais bem elaborado desses sistemas encontra-se no âmbito regional do Conselho da Europa (veja abaixo); uma iniciativa recente nas Nações Unidas visa a estabelecer um sistema similar de âmbito mundial.

Nações Unidas

Em 2002, a ONU adotou o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Seu objetivo está definido em seu artigo 1º: “estabelecer um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.”³⁵ O Protocolo Facultativo entrou em vigor em 22 de junho de 2006.

Conselho da Europa

Os países sob a jurisdição do Conselho da Europa submetem-se ao escrutínio do Comitê para a Prevenção da Tortura e de Outros Tratamentos ou Penas Desumanas ou Degradantes (CPT). Por meio de visitas, o Comitê examina o tratamento dado às pessoas privadas de sua liberdade, com vistas a fortalecer, se necessário, a proteção dessas pessoas contra a tortura e os tratamentos ou penas desumanas ou degradantes (artigo 1º da Convenção Europeia para a

Prevenção da Tortura e de Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes). As delegações do CPT visitam, periodicamente, os Estados vinculados, e podem também organizar visitas adicionais “*ad hoc*” se necessário. O Comitê deve notificar o Estado em questão, mas não precisa especificar o período que decorrerá entre a notificação e a efetiva visita, a qual, em circunstâncias excepcionais, pode acontecer imediatamente após a notificação. A objeção de um governo com relação à época e ao local de uma visita só se justifica em razão de defesa nacional, de segurança pública, de graves distúrbios, das condições de saúde de uma pessoa, ou em virtude de um inquérito urgente que esteja em curso relativo a um crime de alta gravidade. Nesses casos, o Estado deve, imediatamente, tomar as medidas necessárias para a visita do Comitê dentro do prazo mais curto possível. A Convenção confere às delegações do CPT o acesso ilimitado aos locais de detenção e o direito de transitarem dentro desses locais sem qualquer restrição. A delegação entrevista confidencialmente as pessoas privadas de sua liberdade e se comunica livremente com quaisquer pessoas que possam fornecer informações. As recomendações eventualmente formuladas pelo CPT com base nos fatos observados durante a visita são incluídas em um relatório que é encaminhado ao Estado em questão. O relatório é o ponto de partida para o estabelecimento de um diálogo regular com esse Estado.

Uma visita do Comitê para Prevenção da Tortura: de que se trata?

Em uma iniciativa conjunta do Conselho da Europa, da Associação para Prevenção da Tortura, com sede na Suíça, e da Polícia de Genebra, foi produzido um folheto voltado a policiais com explicações sobre em que consiste uma visita do Comitê para Prevenção da Tortura. O folheto, intitulado *A visit by the CPT: what's it all about?* (Uma visita do CPT: de que se trata?) foi elaborado na forma de perguntas e respostas e discute questões tais como: “Por que um policial deve cooperar com o CPT?”, “Existe tortura na Europa?”, “O CPT notifica previamente sua visita?”, “Como um policial identifica os delegados do CPT?” e “O que ocorre após a visita?”.

Deve-se observar que o CPT também publica excertos de seus relatórios (as seções ditas essenciais dos relatórios gerais), os quais contêm as normas mínimas que a polícia deve cumprir.³⁶

6.2.3. Proibição da filtragem étnica ou racial

Um dos princípios básicos subjacente a todos os demais relativos ao ato da prisão é o princípio da não-arbitrariedade. A não-arbitrariedade implica que ninguém pode ser preso, nem abordado, nem revistado por razões discriminatórias; por exemplo, ninguém deve ser abordado ou revistado simplesmente com base em sua raça, etnia, origem nacional ou religião. Esse princípio é violado na prática em inúmeras ocasiões, como evidenciam os vários casos de **filtragem racial** ou **étnica** pela polícia, documentados pela Anistia Internacional. Em 2004, a seção estadunidense da AI publicou um extenso relatório sobre esse tema, e a Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta empreendeu um projeto sobre o mesmo tópico na Europa.³⁷ A Anistia Internacional nos Estados Unidos definiu a filtragem racial como sendo “o

36) CPT, 2004, *The CPT standards. “Substantive” sections of the CPT’s General Reports* .

37) AI-EUA, *Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States*, 2004; Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta, junho de 2005.

controle [estereotipagem] policial seletivo de indivíduos ou grupos, mesmo parcialmente, por motivos de raça, etnia, nacionalidade ou religião, exceto nos casos em que haja informações confiáveis, referentes a um local e período de tempo específicos que relacione pessoas pertencentes a um dos grupos acima a um incidente ou plano criminoso identificado”.

Apesar de a discriminação ser explicitamente proibida no direito internacional, não se faz menção à aplicação de critérios étnicos ou raciais (filtragem). O trabalho policial consiste frequentemente em apontar pessoas como suspeitas de determinado delito. Quando certas comunidades são associadas ao crime, ou a determinados tipos de crimes, isso pode levar os policiais a visarem, especificamente, essas comunidades quando buscam solucionar ou impedir o crime.

Esses estereótipos levam à estigmatização de determinadas comunidades e de determinados grupos dentro dessas comunidades, o que provoca um acirramento da polarização entre a polícia e as comunidades. Por outro lado, a polícia pode argumentar que esses estereótipos não estão totalmente baseados em preconceito, mas que são validados pelas estatísticas de detenção, que, com frequência, indicam uma proporção relativamente alta de envolvimento dessas comunidades com determinados tipos de crimes. Apesar de as normas internacionais estabelecerem explicitamente o princípio de presunção de inocência e de que a prisão e a detenção devem estar baseadas na lei, a realidade das estatísticas criminais com que os policiais se defrontam em seu trabalho cotidiano pode fazer com que adotem atitudes preconceituosas com relação a determinados grupos.

As recomendações do relatório da Anistia Internacional Estados Unidos afirmam que toda a legislação deve estar de acordo com o PIDCP e com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Além disso, deve proibir a filtragem racial, penalizar as violações a essa proibição, e prescrever o registro obrigatório de dados (sobre raça e etnia) para todas as batidas e revistas policiais. As políticas de recrutamento devem, efetivamente, favorecer a diversidade e todas as políticas e práticas devem ser avaliadas com relação a seus eventuais impactos discriminatórios. A má conduta policial deve ser monitorada, investigada e punida.

6.3. O que as normas não dizem

6.3.1. Com relação ao ato de prisão

As normas internacionais são bastante específicas com relação ao ato de prisão. Como o ato, em si, consiste apenas de um momento realmente breve, não há muito que acrescentar: as normas explicitam claramente o que precisa ser dito e quais são os direitos da pessoa que está sendo presa. Entretanto, há alguns tópicos que precisam ser especificados na legislação nacional e nos procedimentos operacionais padrão, entre os quais:

- Quem exatamente pode efetuar uma prisão?
- Qual a diferença entre *abordar* e *prender*?
- Que período constitui o *flagrante* de um crime?
- Quando se exige um mandado judicial?

- Como uma prisão deve ser efetuada e como os agentes devem lidar com uma possível resistência?
- Que grau de força é admissível para prender uma pessoa? A força deve ser proporcional, mas as normas não especificam o que significa *proporcional*. Em outras palavras, quanta força pode ser utilizada para impedir a resistência?
- Que grau de dano à propriedade é admissível ao efetuar uma prisão? Por exemplo, ao prender alguém, pode ser necessário quebrar uma porta; até que ponto o policial deve se esforçar para que isso seja evitado?
- Quanta informação o policial deve revelar ao informar a pessoa que está prendendo sobre as razões de sua prisão e as acusações contra ela?³⁸
- Que métodos de investigação, tais como revistas corporais, podem ser realizados em uma pessoa detida, no ato da prisão, *antes* que ela seja conduzida perante uma autoridade judicial?

6.3.2. Com relação à detenção

No que diz respeito à detenção, as normas são ainda mais precisas. O Conjunto de Princípios cobre toda uma gama de questões relacionadas à detenção e é bastante claro em relação aos requisitos para uma detenção legal. No entanto, restam ainda algumas questões que podem demandar esclarecimento:

- As Regras Mínimas sobre o Tratamento de Prisioneiros (Regras Mínimas) fornecem orientação sobre alimentos, bebidas, separação entre homens e mulheres, horas de lazer, tempo gasto ao ar livre, etc. (regras 8-21). Essas regras também podem ser aplicadas à custódia policial. Porém, dois pontos merecem ser destacados: 1) enquanto a investigação está em curso, essas regras tendem a ser observadas com menor rigor. Não há clareza sobre que restrições são admissíveis durante esse período; e 2) da mesma forma, custódia da polícia costuma significar a detenção em uma delegacia. Consequentemente, as instalações tendem a ser bastante limitadas.
- Não se faz referência a instalações de detenção geridas pela iniciativa privada.
- Não há referência a que medidas devem ser adotadas para evitar o suicídio e outras formas de danos auto-infligidos.

6.4. Detenção preventiva e administrativa

Detenção administrativa é o procedimento mediante o qual pessoas são mantidas sob detenção sem acusação ou julgamento. Não há registro de acusações criminais, nem intenção de levar a pessoa detida a julgamento.³⁹ A detenção administrativa não precisa ser autorizada por autoridades judiciais (definida sob o título 'Terminologia' no Conjunto de Princípios como "autoridade judiciária ou outra autoridade estabelecida nos termos da lei cujo estatuto e mandato ofereçam as mais sólidas garantias de competência, imparcialidade e independência"). Exemplos disso são 'estrangeiros ilegais' detidos antes de sua expulsão, detenção temporária por razões de ordem pública e detenção de pacientes psiquiátricos.

38) Na jurisdição do Conselho da Europa, no caso *Fox, Campbell and Hartley vs the United Kingdom*, o tribunal afirmou que qualquer pessoa presa deve saber por que está sendo privada de liberdade. Qualquer pessoa, ao ser presa, deve ser informada, em linguagem simples, não técnica, das razões legais e factuais fundamentais que justificam sua prisão, de modo a ser capaz, caso considere apropriado, de recorrer à Justiça para questionar a legalidade do ato. Embora seja verdade que essa informação deva ser transmitida *prontamente*, ela não precisa ser declarada integralmente pelo agente que efetua a prisão no exato momento da prisão. Se o conteúdo e a presteza da informação transmitida foram ou não suficientes, isso tem de ser avaliado caso a caso, conforme suas características específicas.

39) Anistia Internacional, *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process*, 1997.

A detenção administrativa não deve ser confundida com a **detenção preventiva**, que significa detenção sem requisitos razoáveis de suspeita previstos no código penal. Detenção preventiva não deve ser confundida com a detenção provisória (embora em algumas jurisdições os termos possam ser utilizados alternativamente). Vale observar que a detenção preventiva pode ser decretada por ordem administrativa e que a detenção administrativa pode ter razões preventivas. A detenção administrativa se refere à autoridade que pode determinar a detenção enquanto que a detenção preventiva se refere aos objetivos que se pretende alcançar.

Em 2007, um número crescente de países passou a analisar a possibilidade de promulgação de dispositivos que legalizem a detenção preventiva, já que os Estados têm a expectativa de que esse tipo de detenção represente uma medida eficaz contra o terrorismo e consideram que as garantias normais são muito estritas para possibilitar processos bem sucedidos. No Reino Unido, um projeto de lei contra o terrorismo propôs a ampliação do período máximo permitido para detenção sob custódia da polícia, sem acusação nem julgamento, de 14 dias para três meses. Em vista da oposição, esse limite acabou sendo reduzido para 28 dias na legislação definitiva.⁴⁰ Em 2007, porém, o novo governo anunciou planos de estender esse limite para 56 dias.

A detenção administrativa, assim como a detenção preventiva, frequentemente executadas em regime de incomunicabilidade, carecem, muitas vezes, das garantias que são inerentes ao sistema de justiça criminal. Em seu relatório *Rights at risk* (Direitos Ameaçados), de 2002, a Anistia Internacional resume as características comuns a vários sistemas de detenção administrativa: “A decisão de que uma pessoa é um ‘suposto terrorista’ que precisa ser detido é frequentemente tomada por um funcionário executivo em um processo sigiloso. A pessoa acusada provavelmente nem saberá que o processo está em curso e não poderá se defender. É provável que as provas incluam material inadmissível em um processo penal (como, por exemplo, provas baseadas em rumores, ao invés de em algo que a testemunha tenha visto ou escutado diretamente) e a decisão seja tomada com base em um padrão significativamente baixo de admissão de provas. Embora o recurso a um órgão judicial seja permitido, o processo com frequência ainda envolve provas secretas e testemunhos anônimos. Nega-se, assim, a pessoas que enfrentam acusações e consequências extremamente graves, o direito de defenderem-se de modo eficaz.”⁴¹ Israel e os Territórios Palestinos Ocupados proporcionam um exemplo de caso em que a Anistia Internacional tem reiteradamente declarado sua convicção de que a prática de detenção administrativa viola direitos fundamentais e de que é, muitas vezes, utilizada para eludir os requisitos de um julgamento justo.⁴² A Anistia Internacional vem se opondo também à detenção administrativa de imigrantes ilegais que não cometeram nenhum delito criminal.

Para que a detenção administrativa esteja de acordo com os princípios de direitos humanos, precisa ser executada *pelas razões estabelecidas em lei e em conformidade com os procedimentos estabelecidos em lei*, a qual deverá, por sua vez, se conformar às normas internacionais de direitos humanos. Os dois critérios fundamentais para avaliar sua legitimidade são a legalidade das razões para tal detenção e sua duração.

40) Ver Anistia Internacional, *United Kingdom: AI's briefing on the draft Terrorism Bill 2005*; *United Kingdom: Human Rights. A broken promise*, 2005.

41) Anistia Internacional, *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures*, 2002, p. 18.

42) Ver Anistia Internacional, *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process*, 1997; *Israel and the occupied territories: Mass detention in cruel, inhuman and degrading conditions*, 2002; *Amnesty International News service 221/ 2005, Israel/Occupied Territories: Administrative detention cannot replace proper administration of justice*, 2005.

Em 1982, o Comitê de Direitos Humanos da ONU formulou um Comentário Geral sobre a legalidade da detenção preventiva: “Se, por razões de segurança pública, a prisão preventiva for utilizada, deverá ser controlada pelos mesmos dispositivos; isto é, não deve ser arbitrária, deve estar baseada em razões e procedimentos estabelecidos na lei, deve-se informar [à pessoa detida] as razões que justificam a detenção, a qual deve estar aberta ao controle judiciário e permitir reparação em caso de violação. Além disso, se acusações criminais forem apresentadas em tais casos, deve ser concedida a plena proteção prevista no artigo 9º (2) e (3), bem como no artigo 14 do PIDCP.”⁴³

Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias

Em 1991, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu o *Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias* (WGAD). Esse grupo foi encarregado de investigar os casos de detenções impostas arbitrariamente ou que, de alguma forma, fossem contrárias aos padrões internacionais estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos ou nos instrumentos relevantes do direito internacional aceitos pelo Estado pertinente, desde que nenhuma decisão final tivesse sido emitida pelos tribunais do país em conformidade com a legislação nacional.⁴⁴ O Grupo de Trabalho realiza visitas a centros de detenção mediante convite. Até meados de 2007, havia visitado mais de 25 países. Seu mandato inclui a investigação de casos a partir do recebimento de denúncias individuais.

43) CDH, Comentário Geral Nº 8, par. 4

44) Resolução 1991/42 de 5 de março de 1991.

45) O Grupo de Trabalho costumava publicar seus relatórios anuais apresentados à Comissão de Direitos Humanos e, a partir de agora, irá reportar-se ao sucessor desta, o Conselho de Direitos Humanos. Os relatórios do WGAD podem ser acessados em: <http://www.ohchr.org/english/issues/detention/annual.htm>

46) Giffard, C., *The torture reporting handbook*, 2000, p.17.

Todos os relatórios mais recentes do WGAD discutem as preocupações do grupo de trabalho com relação às detenções, às vezes decretadas administrativamente, no contexto da ‘guerra contra o terrorismo’.⁴⁵ A esse respeito, o grupo formula basicamente duas preocupações distintas. A primeira refere-se a legislações de segurança que visam a legalizar condutas injustas, tais como deixar que pessoas fiquem detidas indefinidamente ou por períodos muito longos, sem que acusações sejam formuladas, sem que essas pessoas compareçam perante um juiz e sem direito a recurso para questionar a legalidade da detenção. A segunda preocupação refere-se às definições de ‘terrorismo’ e de ‘terrorista’, formuladas de forma tão ampla e vaga que podem enquadrar qualquer oponente político de um governo, expandindo, efetivamente, o conjunto das pessoas que podem ser detidas e ter seus direitos restringidos.

6.5. Prisão e detenção legítimas na prática

6.5.1. Introdução

“O maior risco que uma pessoa pode enfrentar de sofrer tortura e outras formas de maus-tratos ocorre nos primeiros estágios do ato de prisão e da detenção, antes que ela tenha tido acesso a um advogado. Esse risco persiste durante todo o processo de investigação, independentemente de onde o suspeito seja mantido.”⁴⁶ Apesar de todas as salvaguardas previstas na legislação e em outros instrumentos regulatórios, a polícia comete muitos atos ilegais. A ilegalidade da prisão pode assumir muitas formas, a mais comum e disseminada é manter sob custódia a pessoa presa sem apresentá-la perante um magistrado ou outra autoridade judicial.

A prisão, muitas vezes, sequer consta dos registros policiais. É durante este período de detenção ilegal que as pessoas mais frequentemente são submetidas a tortura e a maus-tratos. Há inúmeros casos de pessoas que são capturadas pela polícia em suas casas, levadas às delegacias de polícia, mantidas ilegalmente e submetidas a tratamentos brutais, como forma de extrair confissões, recuperar bens roubados ou extorquir dinheiro. Grande parte das pessoas detidas dessa forma são pobres e socialmente vulneráveis. Em muitos países, é comum a polícia ilegalmente deter familiares dos suspeitos que não conseguem prender, como forma de persuadi-los a se entregarem.

As seções seguintes analisam como as normas pertinentes de direitos humanos poderiam ser colocadas em prática para impedir violações de direitos humanos.

6.5.2. Como efetuar uma prisão legal

Conforme o Conjunto de Princípios, cada ‘suposto cometimento de um delito’ poderia justificar o ato de prisão da pessoa responsável. No entanto, na prática policial, nem todo o ‘suposto cometimento de um delito’ levará a um ato de prisão.⁴⁷ A decisão sobre prender ou não uma pessoa depende de muitos fatores, tais como o próprio delito, o comportamento do suspeito, bem como a experiência e a habilidade do policial. Em alguns países, exige-se um mandado judicial, enquanto que em outros a prisão fica a critério do policial. Em certos países, a legislação nacional concede à polícia poderes altamente discricionários que podem se prestar ao abuso. Assim como em relação aos outros poderes de polícia, as práticas exatas e os requisitos legais variam de um país para outro. Como regra geral, a lei deve ser explícita e específica sobre quando é admissível executar um ato de prisão (com ou sem um mandado), a quem se autoriza executar prisões, como as prisões devem ser efetuadas – inclusive que informação deve ser fornecida à pessoa que está sendo presa – e como as prisões devem ser relatadas.

O ato de prisão representa uma das situações em que o Estado demonstra seu poder de modo mais distinto. Para qualquer pessoa, a prisão é uma situação desconfortável. Tal ato pode causar resistência, tanto verbal quanto física, da pessoa que está sendo presa. Os policiais devem estar cientes disso e dos sentimentos que um ato de prisão pode invocar, tais como medo, vergonha, perda de controle, raiva e agressividade. Como a prisão tende a ser uma *situação física* – em que o policial literalmente ‘põe as mãos’ no preso – a pessoa fica extremamente vulnerável a abusos durante o ato da prisão.

Uma prisão deve estar baseada em uma suspeita razoável e legítima de que a pessoa tenha cometido, ou que planeje cometer, um delito previsto em lei. O ato deve se dar em conformidade com os princípios básicos de proporcionalidade, legalidade, necessidade e subsidiariedade. A observância desses princípios exige que o policial conheça a lei e os procedimentos, bem como que tenha uma postura correta e as habilidades profissionais técnicas e sociais adequadas. É preciso formação e experiência para desenvolver a capacidade dos policiais de distinguir entre diferentes situações e adaptar suas reações às circunstâncias da situação em foco. Os policiais devem ser capacitados, intensivamente, para utilizarem técnicas de mão livre (de mão aberta e de mão fechada / amenas e duras) e equipamentos como algemas e gás de pimenta, de modo que seu uso não provoque tensão excessiva na pessoa detida. É comum observar que os policiais que utilizam força desproporcional

47) Rover, C. de, *To serve and to protect*, 1998.

tendem a ser aqueles que se sentem mais inseguros ou menos competentes que seus colegas que utilizam menos força. É importante medir e avaliar, regularmente, como as capturas estão sendo executadas. O uso excessivo da força e denúncias de uso excessivo da força, especialmente quando são recorrentes, devem ser discutidos em avaliações de desempenho junto aos policiais. Novos métodos e equipamentos devem ser sempre cuidadosamente monitorados e avaliados.

A polícia só deve ter permissão para prender uma pessoa sem mandado quando o suspeito é 'pego no ato' (*in flagrante delicto*) ou imediatamente após. Isso representa a grande maioria das prisões. Deve-se notar que o flagrante delito é interpretado de modo diferente em cada jurisdição. No México, o crime ainda é considerado '*in flagrante*' até 72 horas depois que foi cometido; no Brasil, o tráfico de drogas é considerado um crime permanente, tornando possível executar prisões a qualquer hora (o que, evidentemente, não está de acordo com o espírito desse princípio). Em geral, '*in flagrante*' é entendido como, no máximo, algumas horas depois que o crime tenha efetivamente ocorrido.

Em todas as outras circunstâncias, deve-se exigir um mandado, o que implica que a prisão seja planejada com antecedência. As seguintes questões poderiam ser consideradas ao se planejar uma prisão:

- Que tipo de pessoa se está prendendo?
- Ela já foi presa antes? Em caso afirmativo, como reagiu na ocasião?
- O que os colegas sabem sobre essa pessoa?
- É de esperar que a pessoa tente se defender?
- Quais são as acusações contra ela?
- Onde o ato de prisão será executado?
- O que fazer com relação às pessoas presentes, por exemplo, crianças, familiares?

Às vezes, a polícia precisa utilizar a força para efetuar uma prisão. Evidentemente, esta força deve se adequar aos princípios da proporcionalidade, da necessidade e da legalidade. Em princípio, a polícia deve sempre utilizar a mínima força possível. Se alguma lesão for causada pelo uso da força, a polícia deve assegurar que assistência e cuidados médicos sejam prestados à pessoa ferida ou afetada o quanto antes possível. Armas de fogo só podem ser utilizadas ao prender uma pessoa suspeita de haver praticado um crime particularmente grave, envolvendo séria ameaça à vida e, mesmo assim, somente quando meios menos extremos se mostrem insuficientes para alcançar o objetivo – o que raramente vai ocorrer.

Às vezes, o uso da força pode ser previsto; por exemplo, se a polícia conhece a pessoa suspeita, por esta já ter sido presa anteriormente, e/ou se sabe que ela porta armas. Em tais situações, podem-se tomar providências para preparar a prisão de modo a evitar que a situação escape ao controle. Tais providências poderiam ser o uso de recursos especiais, como um número maior de policiais, o emprego de cães, esquadrões especializados de busca e apreensão, etc. Os pedidos de autorização para utilizar esses recursos especiais devem ser apresentados em nível hierárquico adequado na cadeia de comando – quanto maior a força prevista, mais alto o nível.

Esquadrões especiais

Alguns países usam os chamados esquadrões especiais para situações em que se prevê uma resposta violenta. Os policiais nesses esquadrões recebem capacitação intensiva sobre técnicas de prisão e sobre como lidar com potenciais reações. As prisões efetuadas por esses esquadrões são, normalmente, caracterizadas pela rapidez. A pessoa a ser presa é tomada de surpresa, por exemplo, nas primeiras horas da manhã, ou em situações em que ele ou ela não espera ser presa (dirigindo em uma estrada). Algumas vezes, um saco é colocado sobre sua cabeça, para desorientá-la. Esquadrões especiais tendem a utilizar, preferencialmente, técnicas agressivas, visando a evitar um uso maior de força. Para que os esquadrões especiais façam uso de força, esse uso deve estar autorizado por uma autoridade judicial. Se esquadrões especiais forem utilizados, suas ações devem ser registradas na íntegra para assegurar a prestação de contas.

A necessidade de força adicional pode, às vezes, ser evitada mudando-se a tática. Capturar um suspeito de surpresa (quando está dormindo, por exemplo) por vezes tem se mostrado eficaz. Contudo, uma prisão planejada deve ser o menos intrusiva possível para as circunstâncias – não há razão para gerar tensões desnecessárias. Por exemplo, se a pessoa a ser presa tem filhos pequenos, deve-se considerar formas de evitar efetuar a prisão em sua casa.

Para além das razões éticas óbvias, há também uma razão prática para isso: evitando a tensão e mostrando consideração pela pessoa suspeita, é mais provável que ela seja mais cooperativa durante o interrogatório que normalmente se segue à captura.

Um suspeito tem o direito de ser informado sobre seus direitos.⁴⁸ Os policiais devem assegurar-se de que a pessoa está informada e compreende esses direitos. Na ocasião da captura, a pessoa presa deve ser notificada:

- Das razões da prisão, bem como das acusações que pesam contra ela, em uma linguagem que possa entender;
- Do direito de não confessar, de não dar declarações que possam incriminá-la, do direito de permanecer em silêncio; e
- Do direito à assistência jurídica (de sua escolha, ou de ser assistida por um defensor público).

Além disso, a pessoa presa tem o direito:

- De ser presumida inocente;
- De ter acesso a um intérprete;
- De inquirir ou fazer inquirir testemunhas de acusação, bem como testemunhas de defesa; e
- De um prazo e de condições adequados à preparação de sua defesa.

O policial deve conduzir a pessoa suspeita perante uma autoridade judicial imediatamente após a prisão.⁴⁹ Em algumas jurisdições, a primeira autoridade judicial com que a pessoa detida se entrevista é um policial graduado, desempenhando funções quase-judiciais, que pode autorizar as primeiras seis horas de detenção, após o que, a pessoa detida deverá ser apresentada a uma autoridade *efetivamente* judicial independente da polícia.

Um ato de prisão é sempre seguido de uma revista corporal. “Medidas efetivas devem assegurar que tais revistas sejam realizadas de modo consistente com a

48) O Princípio 13 do Conjunto de Princípios postula que as pessoas presas devem ser informadas de seus direitos.

49) “Intervalos de tempo mais precisos são fixados por lei na maioria dos Estados-partes e, no entendimento da Comissão, dilações não devem exceder uns poucos dias.” CDH, Comentário Geral Nº 13.

dignidade da pessoa que está sendo revistada. As pessoas submetidas a revistas corporais por agentes do Estado, ou por médicos atuando em nome do Estado, só devem ser examinadas por pessoas do mesmo sexo.”⁵⁰ Uma revista corporal pode ser realizada como um método investigativo para encontrar informações ou provas, ou como meio de evitar violência, se há o temor de que a pessoa presa tenha consigo armas ou outros objetos que possam ser utilizados como arma. Há, na verdade, diversos tipos de revista corporal, as quais apresentam diferentes graus de invasão da privacidade e que, portanto, exigem diferentes níveis de autorização. A menos intrusiva consiste em apalpar as roupas da pessoa. A próxima é examinar as roupas. Bem mais invasiva, é fazer a pessoa se despir e proceder à revista na pessoa desnuda. A mais intrusiva é a revista íntima, que consiste em revistar os orifícios corporais, o que normalmente ocorre na busca por drogas. O sítio da ACPO do Reino Unido, já referido neste livro, contém um *Stop and Search Manual* (Manual de Abordagem e Revista) que discute de forma abrangente os vários aspectos das revistas.

Os policiais podem ser responsabilizados pela forma como conduzem uma prisão. Como já referimos na seção 6.2.1 acima, eles devem registrar devidamente:

- O nome da pessoa presa;
- O local da prisão;
- A hora da prisão;
- A razão da prisão e as acusações contra a pessoa presa;
- A identidade do policial responsável pela operação;
- As informações sobre o local de custódia, incluindo endereço completo; e
- As informações sobre a primeira entrevista da pessoa presa com uma autoridade judicial ou outra equivalente.

Cópia desses registros devem ser fornecidas à pessoa detida ou ao seu defensor legal.

6.5.3. Como efetuar uma detenção policial legal

Como já referido, as Regras Mínimas especificam padrões para a acomodação, higiene pessoal, vestuário e roupa de cama, alimentação, exercícios e esporte, e dispõem sobre funcionários e administração de todos os centros de detenção, inclusive a detenção policial. Na seção *Prisioneiros detidos ou aguardando julgamento* (Parte II, seção C), as regras 84-93 estabelecem normas especiais para a detenção policial. Recomendamos aos leitores dedicarem atenção ao texto integral destas Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros. Recomendamos também aos leitores o estudo do texto integral do Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão no que se refere à detenção policial.

Em alguns países, devido à escassez de estabelecimentos prisionais, as instalações de detenção policiais são utilizadas *como* prisões. Desnecessário dizer que, em tais situações, essas instalações deveriam atender as exigências estabelecidas no direito internacional. Neste Guia, porém, nos concentramos sobre a detenção policial anterior ao julgamento.

Durante a detenção policial que se segue à prisão, a pessoa ainda não foi julgada e, portanto, ainda está sob presunção de inocência e como tal deve

50) CDH, Comentário Geral Nº 16, par. 8.

ser tratada. Só devem ser mantidos nas celas policiais de uma delegacia aqueles detentos cuja permanência se espera que seja curta (um ou dois dias); os detentos que deverão permanecer por períodos mais prolongados devem ser levados a instalações próprias para detenção, como, por exemplo, uma ala separada em um presídio. A detenção policial não é uma medida punitiva – deve ser utilizada apenas para o bom andamento da investigação e para evitar que a pessoa suspeita escape do julgamento. Frequentemente a detenção – privação da liberdade – é acompanhada também da privação de outros direitos. O direito à privacidade é o mais afetado; porém, também os direitos a não sofrer discriminação, o direito à educação, à liberdade de religião e de expressão e o direito à informação são prejudicados. Muitas vezes, isso é justificado como sendo uma consequência natural da privação de liberdade. No entanto, “isso não é verdade e nem é permitido. Só se admite a imposição de medidas que sejam estritamente necessárias aos propósitos da detenção ou para evitar obstáculos ao processo de investigação ou à administração da justiça, ou, ainda, para a manutenção da ordem no local de detenção.”⁵¹

O pressuposto básico das normas de direitos humanos, de um modo geral, mas especialmente daquelas relacionadas a situações em que as pessoas se encontram à *mercê* do Estado todo poderoso (como no caso da detenção), é de que o Estado deve tratar os que estão sob seu controle com humanidade e com respeito a sua dignidade inerente. Esse é um princípio fundamental e universalmente aplicável que não pode depender dos recursos materiais de que dispõe o Estado. Essa regra deve ser aplicada de forma não discriminatória.⁵²

51) Rover, C. de, *To serve and to protect*, 1998, p. 243.

52) CDH, Comentário Geral Nº 21, par.4.

53) Conjunto de Princípios, princípio 20.

54) Conjunto de Princípios, princípio 12; Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados, artigo 10; Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados, artigo 17 (ainda não entrou em vigor). As Regras Mínimas ainda postulam critérios mínimos para essas transferências, tais como o de que evitem a desnecessária exposição pública dos detentos (ver Regra 44).

55) Código Europeu de Ética Policial, artigo 56.

56) Conjunto de Princípios, princípios 24-26.

57) Regras Mínimas, regra 91.

58) Conjunto de Princípios, princípio 31.

Alguns dos direitos e obrigações relativos à detenção policial incluem os seguintes:

- Se a pessoa detida assim o solicitar, ela deve ser mantida, se possível, próxima de seu local de residência;⁵³
- Os locais de detenção devem ser reconhecidos como tal. O local de detenção deve ser registrado, incluindo todas as transferências;⁵⁴
- O Código Europeu de Ética Policial postula que “as celas policiais deverão ter dimensões razoáveis, iluminação e ventilação adequadas e ser equipadas com recursos apropriados ao repouso.”⁵⁵ Não se deve subestimar o valor desses critérios, uma vez que as celas policiais costumam ser muito desconfortáveis;
- O artigo 6º do Código de Conduta da ONU declara: “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem assegurar a proteção da saúde das pessoas à sua guarda e, em especial, devem tomar medidas imediatas para assegurar a prestação de cuidados médicos sempre que tal seja necessário.” A pessoa detida tem o direito a um exame médico adequado no momento da chegada. A partir de então, os cuidados médicos devem ser proporcionados gratuitamente, sempre que necessários. Havendo condições, a pessoa tem o direito a um segundo parecer médico. Deve-se manter registro de todos os exames médicos realizados, do nome do médico e dos resultados.⁵⁶ A pessoa detida pode escolher ser tratada por seu próprio médico ou dentista, desde que arque com os custos;⁵⁷
- Os dependentes de menor idade da pessoa detida que, na sua ausência, fiquem sem cuidados, deverão ser assistidos pelo Estado;⁵⁸
- Homens e mulheres devem ser mantidos separadamente, na medida do possível. Do mesmo modo, os agentes encarregados da detenção

59) Regras Mínimas, regras 39, 40, 90; Conjunto de Princípios, princípio 28.
 60) Regras Mínimas, regras 41-42.
 61) Regras Mínimas, regra 89.
 62) Regras Mínimas, regra 87.
 63) Regras Mínimas, regra 88.
 64) Regras Mínimas, regra 43.
 65) Regras Mínimas, regras 27-32; Conjunto de Princípios, princípio 30.
 66) Regras Mínimas, regras 33-34.
 67) Princípios Básicos, princípios 9 e 16.
 68) Conjunto de Princípios, princípio 34.
 69) O texto nesse quadro está baseado em comunicação pessoal com G.P.Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia. O caso judicial é conhecido como 'Caso D.K. Basu'. Para maiores detalhes, recomendamos consultar o texto completo da sentença judicial: *Writ Petition (Criminal) No.539 of 1986, with Writ Petition (Criminal) No.592 of 1987, Decided On: 18.12.1996. D.K. Basu v. State of West Bengal.*

também devem ser do mesmo sexo dos detentos, na medida do possível;

- As pessoas detidas têm o direito de receber materiais educativos, culturais e de informação, bem como de ser informadas sobre notícias relevantes;⁵⁹
- As pessoas detidas têm o direito de expressar/praticar sua religião;⁶⁰
- As pessoas detidas devem ter a oportunidade de trabalhar, se assim o quiserem, e de receber pagamento por tal trabalho;⁶¹
- As pessoas detidas têm o direito de ter sua própria alimentação adquirida de fora às suas próprias expensas;⁶²
- As pessoas detidas têm o direito de vestir suas próprias roupas e, caso tenham de usar um uniforme, deve ser diferente daquele usado por prisioneiros condenados;⁶³
- As pessoas detidas têm o direito de que seus pertences sejam mantidos;⁶⁴
- As medidas disciplinares adotadas contra a pessoa detida devem estar previstas na lei ou em regulamentações legais;⁶⁵
- Instrumentos de contenção nunca deverão ser utilizados para punição. Correntes ou grilhões não poderão ser usados;⁶⁶ e
- Armas de fogo não devem ser utilizadas contra pessoas detidas, exceto quando estritamente inevitáveis para proteger a vida⁶⁷ – (situações menos prováveis sob detenção policial). O uso de força e de armas de fogo deverá ser sempre informado e estar sujeito a avaliação. Em caso de morte ou de desaparecimento de pessoa detida, seja durante a detenção ou logo em seguida, uma autoridade judicial ou outra equivalente deverá instaurar um inquérito.⁶⁸ Alguns países têm incorporado, em suas legislações nacionais, a exigência de um inquérito independente.

Deve-se observar que a detenção policial pode aumentar os riscos de que a pessoa detida queira cometer suicídio. As instalações de detenção policial não devem contribuir para isso. Deve-se eliminar os objetos com os quais uma pessoa possa se enforcar. Peças de roupa que possam ser usadas para cometer suicídio (tais como cordões de sapatos, cintos, lençóis, etc.) devem ser retiradas.

Suprema Corte da Índia

Em 1997, a Suprema Corte da Índia emitiu uma importante sentença destinada a proporcionar salvaguardas às pessoas presas e detidas.⁶⁹ A sentença tornou obrigatório que os policiais:

- Portem crachás visíveis com a identificação clara de seu nome e seu posto no momento de efetuar a prisão de um cidadão;
- Preparem um memorando sobre a prisão, mencionando a data e a hora em que foi efetuada, o qual deve ser atestado por uma testemunha independente e assinado pela pessoa presa;
- Informem a pessoa presa de seu direito a que um amigo ou familiar, inclusive se reside fora do distrito ou da cidade, seja informado sobre sua prisão e sobre o local da custódia;
- Registrem, nos autos, o local da prisão e da detenção;
- Submetam a pessoa, se ela solicitar, a um exame médico na ocasião

- da prisão e registrem suas lesões em um memorando de inspeção, entregando uma cópia do memorando à pessoa detida;
- Submetam a pessoa a exame médico a cada 48 horas durante o período em que estiver sob custódia;
 - Enviem informação sobre a prisão e detenção da pessoa ao setor de controle policial nas centrais de polícia do distrito e do estado; e
 - Enviem cópias de todos os documentos, inclusive do memorando de prisão, ao juiz da respectiva área, a fim de que seja registrado.

6.6. Síntese

Um policiamento voltado aos direitos humanos significa que prisões e detenções, quando necessárias, sejam efetuadas de acordo com os princípios de direitos humanos, sobretudo, nesses casos, os de não-arbitrariedade, de presunção de inocência, de 'julgamento justo' e de 'igualdade processual', bem como a proibição absoluta da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. O período imediatamente posterior à prisão e à detenção é quando a pessoa detida está mais vulnerável a sofrer abusos dos policiais. Por isso, a supervisão de comissões independentes que visitem, regularmente, os locais de detenção é considerada uma medida preventiva da maior importância. Deve ficar claro que a prisão e a detenção só são legítimas quando realizadas no âmbito da lei; ações policiais que provoquem danos desnecessários (tais como grilhões), ou que representem punição excessiva (tal como impedir alguém de exercer seu direito à prática religiosa) são proibidas, pois ainda se presume que a pessoa possa ser inocente e, portanto, só pode ser submetida àquelas restrições necessárias ao andamento da investigação.

Nos últimos anos, a profusão de legislações que visam a facilitar a detenção administrativa e a detenção preventiva como forma de enfrentar o terrorismo tem sido motivo de preocupação. Frequentemente, essas formas de detenção acontecem em regime de incomunicabilidade e conduzem a violações de direitos humanos. Essas formas de detenção só são legais se estiverem de acordo com os respectivos princípios estabelecidos nos pactos internacionais de direitos humanos.

Uma prisão legal implica que a pessoa presa seja prontamente informada de seus direitos, que receba as informações necessárias à preparação de sua defesa e que seja tratada com o uso mínimo de força. Isso requer uma preparação organizada da prisão e policiais capacitados para conduzirem a ação, cuja conduta seja objeto de avaliação regular. A detenção policial deve ser breve e só ocorrer se o processo de investigação assim o exigir. As pessoas detidas devem ser presumidas inocentes e como tal devem ser tratadas.

Ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes

Artigo 7º, Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos

Toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa.

Artigo 14 (2) Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos

Ninguém poderá ser objeto de ingerência arbitrária ou ilegal em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação

Artigo 17 (1), Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos

Qualquer funcionário responsável pela aplicação da lei é um elemento do sistema de justiça penal, cujo objetivo consiste em prevenir o crime e lutar contra a delinquência

Assembleia Geral da ONU, Resolução 34/169 que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, 17 de dezembro de 1979

7. Investigação criminal

7.1. Introdução

Um dos principais objetivos da atividade policial é detectar o crime. Dependendo da jurisdição, uma investigação criminal pode ser iniciada pela própria polícia, ou pode ser movida por um promotor público. Do mesmo modo, uma investigação criminal pode se realizar sob as ordens de uma autoridade judiciária (um juiz de instrução ou um promotor público) ou pode ser conduzida sob uma autoridade policial e ser posteriormente transferida à promotoria para julgamento.¹

A estrutura jurídica internacional estabelece direitos mínimos e formula garantias para julgamentos justos, definindo, assim, os limites do poder do Estado com relação aos seus cidadãos. No entanto, essa estrutura não fornece orientações sobre como as investigações criminais devem ser conduzidas, nem especifica seus objetivos.

Na seção 7.2 deste capítulo, vamos analisar, primeiramente, os princípios internacionais de direitos humanos relevantes às investigações criminais. Na seção 7.3, lançaremos um olhar sobre o que as normas internacionais de direitos humanos não dizem com relação a investigações criminais. A seção 7.4 examina a investigação criminal enquanto parte integrante da prática policial. Analisaremos os vários métodos de investigação e como a polícia decide quando escolher qual método. Na seção 7.5, focamos a atenção no interrogatório da pessoa suspeita enquanto método investigativo, já que é durante essas inquirições que, com frequência, ocorrem as violações de direitos humanos. Encerraremos com uma breve síntese.

Destacamos que este capítulo está focado na investigação policial dos crimes cometidos por cidadãos. Evidentemente, os mesmo princípios aplicam-se ao investigarem-se os delitos (inclusive violações de direitos humanos) cometidos pelos próprios policiais.

1) Artigo 11 dos Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público: “Os magistrados do Ministério Público desempenham um papel ativo no processo penal, nomeadamente na decisão de determinar a investigação criminal, e quando a lei ou prática nacionais o autorizam, participam na investigação criminal, supervisionam a legalidade da investigação criminal, supervisionam a execução das decisões dos tribunais e exercem outras funções enquanto representantes do interesse público.”

Terminologia:

- Os termos *suspeito* e *acusado* são, às vezes, utilizados de modo equivocado como sinônimos. Para se falar em *acusado*, a pessoa deverá ter sido formalmente acusada. A polícia tende a utilizar a palavra *suspeito*. Os meios de comunicação costumam utilizar os termos *criminoso* ou *bandido* ao invés de *suspeito*, violando, desse modo, o princípio da presunção de inocência.
- Os termos *interrogar* e *inquirir* um suspeito são usados alternativamente. Os termos *inquirir* ou *entrevistar um suspeito* poderão refletir, de forma mais apropriada, o uso da entrevista como um instrumento da atividade policial. O termo *interrogatório* tende a ter uma conotação mais negativa. No entanto, embora o termo *inquirição* seja amplamente utilizado em português, a maioria das normas de direitos humanos, como o Conjunto de Princípios, a Convenção contra a

Tortura, o PIDCP e o Estatuto de Roma, utiliza o termo *interrogatório*. Com relação aos conceitos, é importante distinguir entre a prisão e o interrogatório de um suspeito: o interrogatório do suspeito é um método investigativo para recolher informações que possam ser usadas no julgamento; a prisão é uma etapa, dentro do processo judicial, em que se leva uma pessoa a julgamento por um delito cometido. O interrogatório de um suspeito pode ocorrer antes ou depois da prisão, ou, ainda, a prisão pode ocorrer durante o interrogatório.

7.2. Princípios fundamentais de direitos humanos pertinentes a investigações criminais e à inquirição de suspeitos

- **Presunção de inocência:**² “Em decorrência da presunção de inocência, o ônus da prova recai sobre a acusação, e a pessoa acusada recebe o benefício da dúvida. Nenhuma culpa pode ser presumida até que as acusações tenham ficado provadas para além de qualquer dúvida razoável. Além disso, a presunção de inocência implica um direito de ser tratado em conformidade com este princípio. Portanto, é dever de todas as autoridades públicas absterem-se de antecipar o resultado de um julgamento.”³ O direito a permanecer em silêncio é inerente à presunção de inocência.⁴
- **Proibição absoluta da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes:**⁵ “Nenhuma pessoa detida pode ser submetida, durante o interrogatório, à violência, a ameaças ou a métodos de interrogatório susceptíveis de comprometer a sua capacidade de decisão ou de discernimento.”⁶ Informação obtida através de tortura ou de outras formas de coerção não pode ser aceita como prova no tribunal.⁷ O Comitê de Direitos Humanos da ONU estabeleceu, claramente, que toda pessoa envolvida em tortura ou em tratamento cruel, desumano ou degradante “seja encorajando, ordenando, tolerando ou perpetrando atos proibidos, deve responder por isto. Consequentemente, aqueles que se recusam a obedecer ordens não devem ser punidos nem submetidos a qualquer tratamento adverso.”⁸ A tortura deve ser considerada crime na legislação nacional.⁹
- **O direito de não ser obrigado a testemunhar contra si mesmo ou a confessar culpa.**¹⁰
- **Não-arbitrariedade:**¹¹ O delito a ser investigado deve estar definido como crime na legislação nacional e a polícia pode utilizar seus poderes de investigação apenas na medida em que estejam previstos na lei e em conformidade com os dispositivos legais estabelecidos na legislação nacional e no direito internacional. Os métodos investigativos utilizados devem ser usados de forma legal.¹²
- **Direito à privacidade/confidencialidade:**¹³ “[...] os funcionários responsáveis pela aplicação da lei obtêm informações que podem relacionar-se com a vida particular de outras pessoas ou ser potencialmente prejudiciais aos seus interesses e especialmente à sua reputação. Deve-se ter a máxima cautela na salvaguarda e utilização dessas informações, as quais só devem ser divulgadas no desempenho do dever ou no interesse da justiça [...]”¹⁴. E: “[...] nenhuma interferência deve ocorrer, exceto nos casos previstos em lei. A

2) PIDCP, artigo 14 (2); Conjunto de Princípios, princípio 36.

3) CDH, Comentário Geral Nº 13, par. 7.

4) AI, *Fair Trials Manual*, 1998, capítulos 9 e 16. Deve-se observar que o artigo 55 (2) do Estatuto de Roma (que estabelece o Tribunal Penal Internacional) postula que permanecer em silêncio não será “um elemento a considerar na determinação da culpa ou da inocência”.

5) CCT; PIDCP, artigo 7º. A CCT define tortura em seu artigo 1º.

6) Conjunto de Princípios, princípio 21 (2).

7) CCT, artigo 15; O princípio 27 do Conjunto de Princípios estabelece: “A inobservância destes Princípios na obtenção de provas deve ser tomada em consideração na determinação da admissibilidade dessas provas contra a pessoa detida ou presa.”

8) CDH, Comentário Geral Nº 20, par. 13

9) CCT, artigo 4º.

10) PIDCP, artigo 14 (3)g.

11) PIDCP, artigo 9º.

12) Conjunto de Princípios, princípio 9.

13) PIDCP, artigo 17.

14) Código de Conduta, comentário ao artigo 4º.

interferência autorizada pelos Estados só pode ter lugar com base na lei, a qual deve estar em consonância com os dispositivos, metas e objetivos do Pacto [Internacional sobre Direitos Civis e Políticos]”.¹⁵

- **Direito a um julgamento justo:**¹⁶ Uma pessoa suspeita tem o direito a um julgamento justo, baseado no princípio da *igualdade processual* (ou *igualdade de condições*) entre as partes em um caso (veja também a seção 6.2.1). Para que um julgamento seja justo, é necessário que uma investigação profissional tenha sido realizada. Uma pessoa suspeita tem o direito de ser informada de seus direitos:
 - de conhecer as acusações contra ela;
 - de contar com o auxílio de um intérprete, (se necessário);
 - de dispor de tempo e condições adequados para preparar sua defesa;
 - de contar com assistência jurídica; e
 - de ser prontamente conduzida perante uma autoridade judicial.
 Os policiais responsáveis por interrogar uma pessoa suspeita devem informá-la desses direitos antes de proceder ao interrogatório. Em algumas jurisdições, isso deve ser feito (também) por um promotor ou um juiz.
- **Julgamento sem dilação indevida:**¹⁷ Uma vez que o julgamento deve se realizar dentro de um prazo razoável, disso se pode presumir que a investigação deva ser conduzida imediata e rapidamente. Este é um padrão relativo. Investigações podem levar meses (ou anos) e, conseqüentemente, os suspeitos podem, legalmente, permanecer em detenção preventiva (antes do julgamento) por um longo período de tempo.
- **O direito de apresentar denúncias contra maus-tratos e outros abusos e o direito a reparação devem ser reconhecidos na legislação nacional:**¹⁸ Para que tal recurso seja efetivo, as denúncias devem ser investigadas imediata e imparcialmente pelas autoridades competentes.¹⁹ O Comitê de Direitos Humanos estabelece ainda que se devem registrar as estatísticas sobre o número de denúncias e sobre seu encaminhamento.²⁰
- **Registro das características e do local em que acontece o interrogatório.** A identidade dos agentes encarregados do interrogatório, bem como de outras pessoas presentes, deverá ser registrada.²¹ A hora e o lugar de todas as entrevistas deverão ser registrados e essa informação deverá também ser disponibilizada para os propósitos dos processos judiciais ou administrativos.²² Devem-se adotar dispositivos para evitar a detenção em regime de incomunicabilidade. Todo o local de detenção deve estar livre de qualquer equipamento ou instrumento que possa ser utilizado para infligir tortura ou maus-tratos.²³ A duração dos interrogatórios, bem como os intervalos entre eles, deve ser registrada.²⁴
- **A não-discriminação está no cerne de todos os princípios de direitos humanos:** Mais especificamente, homens e mulheres devem usufruir em iguais condições do acesso à Justiça e do direito a um julgamento justo, inclusive do direito à presunção de inocência.²⁵ As mulheres devem ter acesso direto e autônomo aos tribunais, para atuarem como testemunhas, bem como ter acesso à assistência jurídica, inclusive para resolver questões familiares.²⁶
- **Avaliação e monitoramento:** “Os Estados-partes deverão exercer uma vigilância sistemática relativamente à aplicação das normas, instruções,

15) CDH, Comentário Geral Nº 16, par. 3.

16) PIDCP, artigo 14.

17) PIDCP, artigo 14 (3)c; Conjunto de Princípios, princípio 38.

18) CCT, artigos 13 e 14; Conjunto de Princípios, princípios 33 e 35.

19) CCT, artigo 13; CDH, Comentário Geral Nº 20, para 14.

20) CDH, Comentário Geral Nº 20, para 14.

21) Conjunto de Princípios, princípio 23 (1).

22) CDH, Comentário Geral Nº 20, para 11.

23) Ibid.

24) Conjunto de Princípios, princípio 23 (1).

25) CEDAW, artigo 15.

26) CDH, Comentário Geral Nº 28, para 18.

27) CCT, artigo 11.

28) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, Parte I, artigos 4º a 6º.

29) CEDAW, artigo 6º.

30) Convenção sobre os Direitos da Criança, artigos, 11, 34 e 35.

31) Princípios Relativos a uma Prevenção Eficaz e à Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias

32) Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados.

33) Princípios Básicos, princípio 20.

34) O Estatuto de Roma (artigo 18(1)) menciona que o promotor deve ter “fundamentos razoáveis” para dar início a uma investigação. Há que criar jurisprudência sobre o que se considera *razoável*. Nos âmbitos de tribunais regionais e nacionais já existe jurisprudência estabelecida.

35) O Estatuto de Roma dispõe deste dispositivo (artigo 55(2)d): “*ser inquirido na presença de um advogado de defesa*”.

36) PIDCP, artigo 14 (e).

37) Por exemplo, o Estatuto de Roma, em seu artigo 66 (3), estabelece: “*Para proferir sentença condenatória, o Tribunal deve estar convencido de que o arguido é culpado, para além de qualquer dúvida razoável.*”, mas não fornece qualquer outra orientação.

38) “Mesmo com relação a interferências que estejam em conformidade com o [PIDCP], a legislação pertinente deve pormenorizar as circunstâncias precisas em que tais interferências podem ser admitidas. A decisão de autorizar uma tal interferência, só deve ser tomada pela autoridade designada por lei e com base na análise de cada caso particular. A conformidade com o artigo 17 exige que a integridade e a confidencialidade da correspondência deva ser garantida *de jure e de facto*. A correspondência deve ser entregue ao destinatário sem interceptação e sem que tenha sido aberta ou de algum modo lida. Vigilância, seja eletrônica ou de outro tipo, interceptação de comunicação telefônica, telegráfica e outras, escuta e gravação de conversas devem ser proibidas. Buscas realizadas na casa de uma pessoa devem limitar-se à busca pelas evidências necessárias ao processo e não se deve permitir nunca que configurem hostilização.”

métodos e práticas de interrogatório [...]”²⁷ A conformidade com esse artigo tão abrangente exige que seja instituído um método sistemático para o interrogatório policial, no qual os agentes sejam capacitados e cuja aplicação seja regularmente avaliada.

• **As normas internacionais exigem que os Estados investiguem determinados tipos de crime**, tais como:

- Racismo/discriminação. Esses crimes devem ser penalizados, o que implica que a polícia deve investigar os delitos dessa natureza;²⁸
- Tráfico e exploração de mulheres para prostituição;²⁹
- Abuso, exploração sexual e tráfico de crianças;³⁰
- Execuções extrajudiciais, arbitrárias e sumárias;³¹ e
- Desaparecimentos forçados.³²

• Na **formação**, atenção especial deve ser dada aos temas de ética policial e direitos humanos, especialmente no que se refere ao processo investigativo.³³

O processo e punição dos delitos criminais relacionados a conflitos armados não-internacionais estão cobertos pelo artigo 6º do Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra, o qual reitera os princípios de julgamento justo.

7.3. O que as normas não dizem

As normas internacionais de direitos humanos formulam os princípios básicos sobre como a polícia deve conduzir investigações criminais. No entanto, restam pendentes algumas questões, que incluem:

- Não há orientação sobre **quando** uma pessoa pode legalmente ser considerada suspeita;³⁴
- Ainda que a pessoa suspeita tenha o direito à assistência legal, em nenhum lugar está estabelecido que o advogado de defesa deva estar **presente** durante o interrogatório do suspeito;³⁵
- O suspeito tem o direito de ouvir tanto as testemunhas de acusação quanto as testemunhas **de defesa** (*à charge* e *à décharge*)³⁶. No entanto, a polícia não está obrigada a procurar testemunhas de defesa, ou mesmo a buscar qualquer outra contra-prova;
- Ainda que a legislação, na maioria dos países, proíba o uso em tribunais de provas obtidas mediante tortura, não há orientação sobre o que pode ser considerado **prova suficiente** para que se demonstre a culpa de alguém “para além de qualquer dúvida razoável”.³⁷ Evidentemente, esta não é, em si, uma questão policial. Porém, quando uma confissão é suficiente para que um acusado seja considerado culpado, isso pode incentivar a polícia a tentar obter confissões a qualquer custo. Nesses casos, a pressão por mudanças legislativas pode se mostrar mais eficaz do que focar sobre o comportamento da polícia;
- Além das referências aos direitos à privacidade, à liberdade, à presunção de inocência e às exigências gerais de tratamento humano, não há orientação sobre que **métodos investigativos** a polícia pode utilizar e sob quais condições. O Comentário Geral 16.8 do Comitê de Direitos Humanos faz algumas observações sobre a vigilância eletrônica e sobre outras formas de vigilância, bem como sobre as revistas a pessoas e propriedades, as quais merecem uma leitura.³⁸

Estatuto de Roma (que estabelece o Tribunal Penal Internacional)

Com relação a alguns dos tópicos mencionados acima, o Estatuto de Roma é mais específico do que as normas internacionais de direitos humanos. Contudo, deve-se enfatizar que o Estatuto de Roma se refere a investigações sobre crimes muito específicos (genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e os crimes de agressão, cometidos depois de 1º de julho de 2002) que ocorram dentro da jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI). Para mais informações, acesse o sítio do TPI na Internet em: <http://www.icc-cpi.int>

7.4. Como conduzir uma investigação criminal

7.4.1. Introdução

Como indicado acima, as normas internacionais de direitos humanos dizem o que a polícia não tem permissão para fazer, mas são omissas com relação ao que a instituição pode fazer. Essa lacuna pode ser preenchida por meio de regulamentação nacional, de procedimentos operacionais padrão (POPs) e de formação. Sobretudo no que se refere às investigações criminais de natureza mais complexa, a polícia, às vezes, simplesmente não sabe como conduzir a investigação de modo profissional. A seguir, analisaremos alguns princípios da investigação profissional. Por razões óbvias, seremos concisos.

7.4.2. O objetivo da investigação

O objetivo de qualquer investigação deve ser a coleta de informações com o propósito de descobrir a verdade sobre algo que aconteceu. As informações coletadas fornecem as chamadas *pistas táticas*: informações que podem ser utilizadas taticamente para orientar a investigação. Exemplos de pistas táticas incluem: o tipo de sapatos que o suspeito usava, vários detalhes da cena do crime e informações que só são conhecidas do criminoso. Pistas táticas não são, necessariamente, provas. Constitui prova somente aquela parte de todas as informações disponíveis que é utilizada no tribunal para provar a culpa de alguém. Para que uma informação seja utilizada como prova, é preciso que atenda aos requisitos estabelecidos por lei, necessários para convencer o tribunal da culpa do réu. Desnecessário dizer que o suspeito não precisa compartilhar desse objetivo de busca da verdade; na realidade, uma investigação criminal normalmente envolve duas (ou mais) partes com interesses opostos.

Os requisitos referentes a provas variam de um país para outro. Geralmente, estão estabelecidos nas *normas probatórias* legais. Este Guia não se aprofundará em questões de direito probatório e nos temas conexos referentes a padrões de prova e a ônus da prova, que estão claramente relacionados às práticas de investigação criminal.

Como regra geral, se poderia dizer que *um elemento de prova, por si só, não constitui prova*. Uma confissão, por mais convincente que seja, nunca deveria bastar como prova. Qualquer elemento de prova precisa ser sempre respaldado por, pelo menos, uma outra fonte de informação. Isso é particularmente importante para as provas obtidas durante a inquirição de suspeitos ou de testemunhas, uma vez que tais informações são facilmente manipuláveis (ou

seja, falsamente interpretadas, distorcidas ou obtidas de modo que afeta a “capacidade de decisão ou de discernimento” do inquirido) e, portanto, devem ser sempre verificadas. É necessário que fique provado “para além de qualquer dúvida razoável” que o suspeito é o criminoso. Em algumas jurisdições, como, por exemplo, nos Países Baixos, há uma exigência adicional de que a prova deva ser “lícita e convincente”.

Regulamentação da prova conforme formulada no Código de Processo Penal Modelo

O Código de Processo Penal Modelo (ver introdução na Parte III deste Guia) inclui o dispositivo de que os elementos físicos e psíquicos de um delito criminal devem ficar demonstrados “para além de qualquer dúvida razoável”. Estabelece também que recai sobre a acusação o ônus de atender o padrão requisitado para a prova (isto é, além da dúvida razoável).

O Código de Processo Penal Modelo dispõe que uma confissão não constituirá prova admissível se ficar demonstrado que foi obtida mediante tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante, ou através de coerção. A razão subjacente à inclusão dessa norma específica é o fato de que o uso de confissões obtidas mediante tortura é, muitas vezes, a prática predominante em contextos pós-conflito. Outro dispositivo exige que o juiz ou os juízes, ao decidir sobre a responsabilidade de uma pessoa acusada, não deve emitir sua sentença sobre a responsabilidade penal com base unicamente em uma confissão. O tribunal deve apoiar-se em outras provas para consubstanciar uma conclusão sobre *responsabilidade penal*. Ao acusado é assegurado o direito de convocar ou fazer com que se convoque e que sejam ouvidas testemunhas de defesa. O advogado de defesa, seja ele contratado pela pessoa acusada, seja defensor público indicado pelo Estado, pode convocar testemunhas em defesa da pessoa acusada.

7.4.3. Início de uma investigação

Uma investigação tem início a partir da suspeita razoável de que um crime foi cometido. Requer que a polícia tenha conhecimento do ato alegado e – o que é mais importante da perspectiva dos direitos humanos (especialmente quando se defende que a polícia atue com a devida diligência) – requer que a polícia saiba que atos devem ser considerados crime. Essa é tanto uma questão legal, quanto uma questão cultural e comportamental. Se os policiais percebem algo como sendo um ‘comportamento comum’, não estarão inclinados a caracterizá-lo como um crime, nem sentirão necessidade de intervir sobre o ato. Isso é especialmente relevante em situações de policiamento de grupos socialmente vulneráveis e em casos de violência contra a mulher. Muitos dos crimes que ocorrem nesses contextos simplesmente não são qualificados como crimes, resultando em resposta passiva da polícia.

Deve-se ter em conta que, às vezes, suborno ou outros meios são empregados para se conseguir uma reação passiva ou, de fato, nula da polícia. As redes de crime organizado e outras gastam um bom volume de recursos para garantir que a polícia feche os olhos para o crime. Do ponto de vista dos direitos

humanos, essas práticas de corrupção devem ser consideradas tão preocupantes quanto outras formas de omissão policial.

A polícia toma conhecimento de que um suposto crime foi cometido através de:

- observação;
- relato do crime por uma vítima ou testemunha;
- criminoso que se entrega; e
- *Provas silenciosas* (por exemplo, vitrines quebradas, um cadáver).

A polícia não investiga todos os delitos. Admite-se que alguns delitos sejam ignorados, ou porque a sociedade não os considera crimes (ver acima), ou porque deixaram de ser crime (por exemplo, embriagar-se em público), ou porque não são prioridades para a polícia (por exemplo, delitos menores); ou, simplesmente, porque a polícia carece de tempo para iniciar uma investigação.

Em algumas jurisdições, a decisão de iniciar uma investigação recai sobre a polícia ou sobre os órgãos de promotoria (Ministério Público). Em outras, uma investigação deve ser iniciada sempre que a polícia toma conhecimento da ocorrência de um delito. O papel do promotor também varia, dependendo da jurisdição. No sistema acusatório (ou adversarial, ou consuetudinário), em que se incluem os EUA, o Reino Unido e muitas ex-colônias britânicas, a polícia conduz investigações por iniciativa própria e transfere as evidências à promotoria quando a investigação é concluída. No sistema inquisitório, que inclui a França e vários outros países europeus e latino-americanos, a polícia conduz uma investigação sob as ordens de um promotor ou de um juiz de instrução, que desempenha um papel ativo na supervisão da (legalidade da) investigação, bem como dos métodos investigativos utilizados, antes que o caso seja levado a julgamento. No sistema acusatório, o papel do promotor fica limitado ao processo penal em si: levar o caso ao tribunal. Lembramos que a diferença entre os dois sistemas foi também discutida no capítulo 2.

Crime organizado

Em um número crescente de países, tanto a polícia quanto a população se veem confrontadas com a influência, cada vez maior, do crime organizado, geralmente envolvendo crimes como tráfico de drogas, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro e contrabando de armas. Uma vez que as receitas das redes de crime organizado são imensas, seus esforços para continuar operando também são. A melhor forma de se garantir contra processos é, simplesmente, impedir a polícia de iniciar uma investigação. Com relação a isso, a corrupção é um problema muito grave, pois as redes do crime organizado costumam poder dispor de grandes somas de dinheiro e de outros serviços para subornar policiais, promotores de justiça e testemunhas. Essas redes também costumam contar com vários meios para ameaçar os policiais e a população, impedindo, com isso, as interferências em suas atividades. Tanto a corrupção quanto a obstrução da justiça, e a conseqüente necessidade de proteção a testemunhas, estão todas incluídas na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, que foi adotada pela Assembleia Geral em 2000 e passou a vigorar em 2003.³⁹ As redes de crime organizado podem representar uma séria ameaça ao Estado de direito, à manutenção da ordem pública e, em última instância, à própria continuidade do Estado.

39) Resolução A/RES/55/25.

7.4.4. Métodos de investigação

7.4.4.a. Coletando informações

Na verdade, qualquer método que permita reunir informações relevantes pode ser denominado método investigativo. A polícia pode utilizar informações públicas, que estão disponíveis em *fontes abertas* acessíveis a toda a população (jornais, catálogos telefônicos, Internet, etc.). Também pode se valer de fontes restritas, tais como arquivos da administração municipal e informações obtidas através de métodos utilizados (legalmente) apenas pela polícia, tais como informantes secretos. Alguns exemplos de métodos investigativos são (em uma ordem arbitrária):

- Inquirição de testemunhas;
- Investigação porta a porta;
- Reconstituições do crime;
- Reconhecimento (através de fotografias de potenciais criminosos ou de sua identificação por testemunhas);
- Busca e apreensão domiciliar;
- Inquirição de suspeito;
- Revista corporal;
- Escuta/interceptação (telefone, fax, e-mail, Internet);
- Agentes secretos;
- Vigilância;
- Informantes; e
- Perícia criminal.

Os métodos investigativos diferem com relação à sua eficácia em obter informações e com relação a seu caráter mais ou menos invasivo. Há duas regras gerais:

- A exigência de autorização para empregar um determinado método investigativo deve aumentar na mesma proporção do grau de invasão de privacidade. Em caso de métodos investigativos invasivos, sua legalidade deve exigir a avaliação independente por um juiz (antes ou depois). Deve-se observar que, no sistema inquisitório, as investigações criminais se desenvolvem sob a autoridade de um juiz de instrução que autoriza as ações policiais, inclusive o uso de determinados métodos investigativos.
- Um método investigativo só deve ser utilizado para um propósito específico, ou seja, obter informações sobre um crime concreto previamente determinado. Deve ser conduzido de forma a causar o mínimo prejuízo à pessoa e à propriedade (por exemplo, se a polícia está buscando um determinado documento, a busca domiciliar será mais minuciosa do que quando se busca algo de maior tamanho, como uma arma automática). As buscas domiciliares devem se restringir à procura das evidências necessárias e não se deve permitir que configurem hostilização.⁴⁰

Os princípios de proporcionalidade, legalidade, prestação de contas e necessidade, referidos no capítulo 5, são aplicáveis aos poderes de investigação da polícia. Os policiais devem se perguntar se o método investigativo utilizado é proporcional ao delito cometido; se é legal e necessário para obter as informações e se não existe outro método disponível que seja *menos invasivo* (subsidiário). Além disso, deverão considerar se

40) CDH, Comentário Geral Nº 16, par. 8.

poderão ser chamados a prestar contas pelo método utilizado e pelo modo como foi posto em prática.

7.4.4.b. O uso de técnicas de investigação forense

A **perícia criminal** inclui fotografias, impressões digitais, impressões auriculares, DNA, marcas e vestígios de objetos utilizados para cometer um crime específico, técnicas de TI (Tecnologia da Informação), análises químicas, investigação de incêndios e qualquer outro tipo de informação *material* sobre um determinado delito que não se tenha obtido a partir da inquirição de suspeitos ou de testemunhas. São os policiais com formação técnica especializada que, normalmente, conduzem a investigação forense (impressões digitais, marcas, etc.). Muitas vezes, a coleta desse tipo de informação restringe-se à **cena do crime**, embora não necessariamente.

Em muitos países em desenvolvimento, a ciência forense não é muito utilizada para apoiar as investigações, em parte porque os agentes de investigação não acreditam que esses métodos possam ajudar a resolver os casos de forma rápida, e em parte pela falta de capacitação técnica e de instrumentos de ciência forense no âmbito das delegacias de polícia.⁴¹ Além disso, em alguns países, os tribunais não aceitam como prova informações baseadas em perícia criminal. Os ativistas de direitos humanos com frequência recomendam ampliar o uso de informação pericial (isto é, melhorar as habilidades periciais e as ferramentas de investigação forense) como forma de evitar uma dependência excessiva no interrogatório de suspeitos. De fato, as informações periciais tendem a ser mais objetivas e menos suscetíveis à manipulação. No entanto, como sempre, tudo depende de como a polícia lida com esse tipo de informação. Se as informações periciais forem utilizadas somente para comprovar que o suspeito é o criminoso (ou seja, usada só para culpabilizar) não atenderão aos princípios dos julgamentos justos. As chamadas 'provas silenciosas' raramente são suficientes para explicar completamente o que ocorreu: requerem interpretação para explicar relações de causa e efeito e, portanto, para estabelecer a identidade de um criminoso (como veremos adiante neste capítulo, ao discutir a inquirição do suspeito).

Com relação a técnicas forenses específicas (como exames médicos), a polícia, geralmente, busca o apoio de peritos. Tais especialistas não são por definição imparciais. Às vezes, eles atuam para a polícia, outras vezes são indicados pelo tribunal. Os especialistas podem cobrir qualquer campo pertinente a uma determinada investigação. Podem incluir pesquisadores acadêmicos, psicólogos, contadores, especialistas em TI e até mesmo grafologistas e telepatas, os quais podem ser convocados para prestar apoio à obtenção de novas informações ou para ajudar a interpretar as informações disponíveis. Reiterando: a perícia criminal pode ser utilizada para orientar a investigação ou para fortalecer as provas. Nesse último caso, o suspeito deve ter o direito de solicitar uma segunda opinião sobre a interpretação da prova.

7.4.4.c. Cena do crime

É desse modo que a polícia se refere ao local onde o crime foi cometido ou onde as evidências serão coletadas. Sendo assim, pode haver mais do que uma cena do crime para um mesmo crime (por exemplo, alguém pode ter sido assassinado em casa, mas ter seu corpo removido para algum outro lugar). A cena do crime é crucial para a coleta de provas, pois é ali que são encontradas

41) Baseado em comunicação pessoal com G.P. Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

as pegadas de calçados, as impressões digitais e o material para os testes de DNA, como fios de cabelo e outros, que podem dar pistas sobre o que aconteceu e sobre quem estava presente. Portanto, é da maior importância que a cena do crime seja protegida enquanto a polícia conduz sua investigação. Preservar a cena do crime significa que ninguém, incluindo os policiais, deve transitar nela, tocar em qualquer coisa ou, de qualquer outro modo, destruir ou interferir com potenciais evidências. Constitui prática comum isolar com faixas a cena do crime e protegê-la enquanto dura a investigação. Os primeiros minutos são os mais importantes, já que rastros podem desaparecer rapidamente. Não é de surpreender, portanto, que esta seja a área que, de modo geral, mais se beneficiará de uma melhora nas técnicas de investigação policiais. As informações *concretas* oferecidas pela perícia são de um valor incalculável.

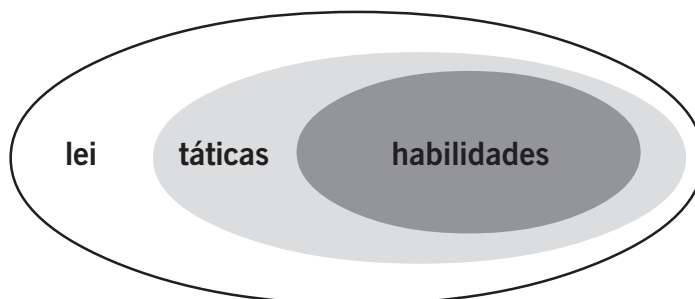
7.4.5. Quando escolher o que fazer

Os policiais atuam dentro de um marco legal que lhes informa que atos investigar (estabelecidos no Código Penal) e como fazê-lo (estabelecido no Código de Processo Penal). Como já afirmamos antes, quanto mais invasivo for um método investigativo (não só para o suspeito, mas também para sua família e outras pessoas), mais rigorosos devem ser os regulamentos aos quais a polícia deve aderir.

Dentro desse marco estabelecido na lei, a polícia toma decisões táticas sobre que método investigativo poderá ser o mais eficaz. Mesmo quando um determinado método investigativo é admissível legalmente, pode não ser taticamente sensato utilizá-lo; seu uso poderá fazer, por exemplo, com que o suspeito descubra que está *sob investigação*.

Por último, os policiais devem conduzir com habilidade essas decisões táticas, devem ter boa formação sobre os conhecimentos jurídicos, técnicos e sociais necessários e devem avaliar, regularmente, sua experiência. Em outras palavras, um policial pode estar legalmente autorizado a prender um suspeito e levá-lo à delegacia de polícia para interrogatório, e pode considerar que seja essa a ocasião taticamente adequada para fazê-lo, mas precisa também saber *como* fazê-lo.

A figura abaixo ilustra como as ações policiais são 'estruturadas' pela lei, pela tática e pelas habilidades. A eficiência policial depende de como essas três áreas se relacionam, ou seja, de como a polícia implementa suas decisões táticas dentro da lei.



7.5. Como conduzir o interrogatório de um suspeito

Os interrogatórios de suspeitos muitas vezes estão envolvidos em mistério e segredo, reforçados pela escassez de literatura técnica policial sobre a prática efetiva de inquirição de um suspeito (destacamos que a publicação da Anistia Internacional, *Fair Trials Manual*, possui um breve capítulo – capítulo 9 – sobre inquirição de suspeitos, com foco nos direitos do inquirido). Os policiais costumam pensar que a habilidade para interrogar um suspeito faz parte dos talentos de um policial, ou “você tem” ou “não tem”. Talvez isso explique também por que os policiais tendem a pensar que são mais bem sucedidos no interrogatório de suspeitos do que realmente são. Eles tendem a pensar que são mais competentes que outros para detectar se uma pessoa está mentindo – mas não são.⁴²

Em primeiro lugar, o interrogatório de suspeitos é uma ferramenta profissional que deve estar baseada em bons conhecimentos de investigação e no uso apropriado de habilidades de comunicação. ‘Truques’, geralmente, mais atrapalham do que auxiliam.⁴³ O primeiro objetivo do interrogatório de um suspeito é coletar informações para descobrir a verdade. Portanto, esse é só mais um método investigativo a exemplo dos examinados acima. Mesmo assim, muitos policiais costumam pensar que o seu objetivo é extrair uma confissão do suspeito (independentemente de qual seja a verdade). Um argumento importante e convincente contra essa linha de raciocínio é que, quando a pessoa errada confessa, o verdadeiro criminoso ainda está nas ruas, possivelmente cometendo outros crimes. Em segundo lugar, o interrogatório de um suspeito não visa a humilhar ou punir alguém.

Para que a inquirição de um suspeito alcance seus objetivos, é vital que ele possa fazer seu depoimento livremente, sem coerção, como estabelecido no Conjunto de Princípios: sem prejudicar a “capacidade de decisão ou de discernimento” do entrevistado.⁴⁴ Efetivamente, durante o interrogatório um suspeito ainda está sob presunção de inocência e deve ser tratado de acordo com esse princípio.

Algumas vezes, os policiais podem argumentar que o ‘uso da força’ é necessário e, por isso, proporcional no interrogatório de um suspeito, para extrair as informações relevantes, alegando que isso não constitui ‘tortura’. Evidentemente, esse tipo de argumentação não é aceitável. Deve-se observar, porém, que alguns policiais sinceramente não têm conhecimento sobre como extrair informações de um suspeito sem fazer uso da força. Nesse sentido, a seção a seguir procura fornecer alguma orientação sobre como um interrogatório de suspeito pode ser conduzido de forma legítima e profissional. Vale observar que existem vários métodos e teorias relativos a esse tipo de inquirição. As orientações oferecidas abaixo não devem ser vistas como uma receita, mas antes como uma tentativa de desmistificar o interrogatório de suspeitos e desconstruir o pressuposto que algumas pessoas mantêm de que algum grau de força sempre será necessário.

É proibido “abusar” da situação da pessoa interrogada, como estabelece o princípio 21 do Conjunto de Princípios. No entanto, a inquirição de um suspeito é, por sua própria natureza, uma situação extremamente desagradável para a pessoa suspeita. Isso, por si só, vai criar uma pressão sobre essa pessoa, da qual a polícia fará uso, por razões táticas. A questão aqui é a partir de que

42) Hartwig, M., P. Anders e A.Vrij, *Police interrogation from a social psychology perspective*, 2005.

43) O conteúdo deste capítulo apóia-se, em grande parte, na experiência pessoal da autora como ex-capacitadora de investigadores criminais.

44) Conjunto de Princípios, princípio 21 (2).

45) CDH, Comentário Geral Nº 20, par. 4.

46) Hartwig et.al., *Police interrogation from a social psychology perspective*, 2005.

ponto o grau de pressão se torna inaceitável, conforme estabelecido na Convenção contra a Tortura. O Comitê de Direitos Humanos não elaborou uma lista de atos proibidos nem estabeleceu distinções marcadas entre atos admissíveis e não admissíveis; as distinções dependem da natureza, do propósito e da severidade do tratamento aplicado.⁴⁵ Para uma leitura adicional sobre esse tópico, recomendamos a publicação *Combatendo a Tortura: Manual de Ação*, da Anistia Internacional.

Ao conduzir um interrogatório profissional de uma pessoa suspeita, o policial faz uso do que às vezes é chamado de *pressão interna* (em oposição à *pressão externa*, que é a pressão infligida por uma outra pessoa, que, seguidamente, resulta em tortura ou alguma forma de tratamento cruel, desumano ou degradante). A pressão interna é uma pressão que o suspeito desenvolve internamente: 'em sua própria cabeça', por assim dizer. Para interrogar um suspeito de modo eficaz, o investigador deve ter informações adequadas e suficientes para funcionar como *pistas táticas*, as quais podem ser utilizadas para aumentar a pressão interna (psicológica) do suspeito. O objetivo da entrevista é confirmar essas pistas e levar o suspeito a fazer alguma declaração com relação a elas, bem como coletar novas informações. Portanto, o principal *fator de sucesso* para o interrogatório de um suspeito está na investigação que antecede a entrevista, que é quando o investigador coleta as informações (inclusive as pistas táticas) que vão orientar as futuras investigações. Essas pistas táticas são utilizadas durante o interrogatório da pessoa suspeita para confrontá-la (verbalmente) e verificar se ela está dizendo a verdade. Tais confrontações irão aumentar a pressão interna – dispensando a pressão externa (golpes, chutes, luzes piscantes, uma lista interminável...). Se a investigação que antecede o interrogatório não foi conduzida adequadamente, não haverá pistas táticas suficientes, limitando, assim, as oportunidades do entrevistador de confrontar legalmente (e profissionalmente) a pessoa suspeita. Além disso, se a investigação foi conduzida de modo adequado, as informações às vezes são suficientes para que o interrogatório seja desnecessário. O que acontece, na verdade, é que o valor agregado do interrogatório de um suspeito costuma ser demasiadamente superestimado pelos policiais.

A preparação do interrogatório, inclusive a preparação de quando utilizar quais pistas, é essencial; porém, isso raramente acontece, pois os policiais (de modo equivocado) costumam se apoiar em seu suposto talento pessoal.⁴⁶

O interrogatório profissional de um suspeito pode ser melhor explicado através de um exemplo:

Caso: Um banco acaba de ser roubado. A polícia encontrou digitais de um homem chamado Pedro no vidro que separa os clientes dos funcionários do banco (as digitais, assim como sua exata localização, são pistas táticas). Eles sabem que Pedro não é cliente deste banco específico (o que também é uma pista tática).

Digamos, para fins do nosso exemplo, que Pedro foi de fato o ladrão do banco; algo que a polícia terá de desvendar. Abaixo, descreveremos um exemplo de inquirição não profissional, seguido de um exemplo de como a polícia poderia conduzir profissionalmente o interrogatório.

Uma forma pouco profissional de lidar com esse suspeito seria capturar Pedro, informá-lo de que é acusado de assalto a banco e confrontá-lo com o fato de que a polícia encontrou suas digitais. “Isto prova tudo!”

Seria mais profissional se a polícia capturasse Pedro só depois de ter se preparado para a resposta mais fácil que Pedro pode dar para explicar as digitais: que ele de fato esteve no banco assaltado para sacar dinheiro. Os policiais devem tentar fazer com que seja impossível que Pedro possa se safar com declarações falsas desse tipo. Então, durante a entrevista, eles perguntam a Pedro o que ele esteve fazendo durante a última semana (idealmente, a polícia deve saber qual foi a última vez que se realizou a limpeza do banco. Se foi, digamos, no sábado, pergunta-se a Pedro o que ele fez desde sábado). Os policiais, então, questionam onde ele costuma sacar dinheiro. Vai sempre ao mesmo banco, ou costuma ir a bancos diferentes? Esse tipo de pergunta é para ‘cercar as evidências’. Suponhamos que Pedro diga que sempre vai ao banco (roubado), mas que não esteve lá desde sábado. Ou, Pedro pode dizer que sempre vai ao mesmo banco, que não é o que foi roubado. Ou ele pode dizer que esteve doente durante a última semana e que não saiu de casa.

O entrevistador então confronta Pedro com as digitais: “Se você não esteve nesse banco durante o último mês, como é possível que suas digitais tenham sido encontradas no vidro do caixa?” Só faz sentido confrontar se essa pista tática específica tiver sido ‘cercada’, pois é isso o que vai provocar a intensificação da pressão interna. Sem dúvida, Pedro vai começar a sentir-se muito desconfortável.

O exemplo demonstra que uma inquirição profissional envolve:

- A coleta de pistas táticas relevantes (ou seja: investigação);
- A preparação de perguntas para ‘fechar o cerco’ em torno das pistas táticas, de modo a evitar que o suspeito desconstitua as evidências;
- A preparação das táticas do interrogatório. A polícia vai taticamente confrontar a pessoa com algumas evidências, sempre ‘revelando’ alguma informação de que dispõe. Essa é uma questão de tática; portanto, se deve considerar, criteriosamente, quais informações podem ou não ser reveladas.

Evidentemente, essa é uma imagem demasiadamente simplificada da inquirição de um suspeito, mas mostra a essência do interrogatório profissional. Seu valor é determinado pela quantidade de informações que a polícia coletou antes da realização da entrevista. Quando os interrogatórios não dão certo, via de regra é devido à falta de uma investigação preparatória. Isso faz com que se tenham muito poucas pistas, sendo fácil para o suspeito livrar-se das acusações.

A polícia deve reunir pistas táticas no decorrer de todo o processo de investigação criminal, confirmá-las, coletar informações adicionais para aumentar o valor das pistas táticas (tal como quando ocorreu a última limpeza no banco), prever as formas como o suspeito poderá tentar produzir álbis para contrapor as pistas táticas que existem contra ele e, em função disso, preparar perguntas para fechar o cerco. Essa preparação pode levar à conclusão de que

os policiais não dispõem de informações suficientes contra o suspeito. Isso significa que é preciso investigar mais e que não é conveniente convocar o suspeito para interrogatório até que a polícia esteja pronta.

Suponhamos que Pedro, em nosso exemplo, seja um suspeito verdadeiramente inocente. Suponhamos que ele responda às perguntas de ‘cercamento’ de modo coerente com a verdade. Isso pode conduzir a novas pistas táticas para os investigadores, as quais eles novamente terão de investigar para confirmá-las.

Suponhamos, porém, que Pedro seja culpado e confesse. Ele entra na sala dizendo: “Sim, eu confesso, fui eu.” Isso não significa que o trabalho já tenha acabado para os entrevistadores. Faz parte das boas práticas que eles perguntem a Pedro o que ele fez exatamente, onde, quando, como, por que, etc. Afinal, Pedro poderia retirar sua confissão em uma etapa posterior durante o julgamento. No entanto, se ele mencionar detalhes específicos do crime, que venham a ser confirmados pelos investigadores, retirar sua confissão não irá ajudá-lo. Pode acontecer também que, apesar de inocente, Pedro queira assumir responsabilidade pelo crime. Uma confissão, por si só, jamais deveria ser suficiente para condenar alguém; deve ser sempre apoiada por outras provas.

Existem diversas *salvaguardas* para assegurar que um interrogatório de suspeito não saia da linha. Algumas delas já foram analisadas anteriormente.

Outras salvaguardas são:

- Como regra geral, um princípio de boa prática é que os entrevistadores tenham o mesmo tempo de descanso que o suspeito que está sendo entrevistado e que não sejam substituídos por colegas ‘descansados’;
- Os entrevistadores devem registrar sua própria identidade e a dos demais que estiverem presentes;⁴⁷
- O interrogatório deve ser gravado na íntegra (preferencialmente em vídeo, ou, pelo menos, em áudio);⁴⁸
- Normalmente, o interrogatório deve ser conduzido por dois agentes. A prática de um policial fazer o papel de ‘bonzinho’ e outro de ‘mau’ já não é considerada profissional. Ambos os policiais devem portar-se profissionalmente, o que significa serem amigáveis, mas objetivos. Não há nenhuma vantagem em ofender ou frustrar a pessoa suspeita de nenhum modo. Deve-se permitir que ela fique sentada e deve-se oferecer algo para comer e beber, se este for um costume local;
- É aconselhável que pelo menos uma entrevistadora mulher esteja presente quando a entrevistada for uma mulher;
- Não se considera ‘tempo de entrevista’ o período em a pessoa detida estiver fora da sala de interrogatório. As declarações feitas pela pessoa detida fora da sala de interrogatório, em princípio, estão ‘fora dos autos’. Os entrevistadores não devem questionar o suspeito fora da sala de interrogatório (em sua cela, por exemplo). No entanto, quando o suspeito faz voluntariamente uma declaração, e está ciente de seus direitos, os entrevistadores, sem dúvida, vão utilizar essas informações no interrogatório, já que isso pode fornecer pistas táticas valiosas;
- Recomenda-se que os policiais responsáveis pelo bem-estar das pessoas detidas não sejam os mesmos que estão encarregados da investigação; e

47) Conjunto de Princípios, princípio 23; CDH, Comentário Geral Nº 20, par. 11.

48) Conforme as Regras de Procedimento e Prova do Estatuto de Roma (adotado em 3-10 de setembro de 2002. ICC/ASP1/3. Regra 112), o interrogatório deve ser registrado em áudio ou vídeo.

- Os policiais responsáveis pelo interrogatório, que mantêm registro da entrevista, devem registrar também as ocasiões em que forneceram alimento e bebida ao suspeito, bem como a hora em que o buscaram e o levaram de volta. De modo similar, os agentes responsáveis pela detenção devem registrar quando forneceram refeições à pessoa detida ou atenderam outros pedidos seus.

As técnicas profissionais de interrogatório, tal como as que descrevemos aqui, podem ser utilizadas com qualquer suspeito, seja ele culpado ou inocente, independentemente da natureza do crime. Elas são neutras e objetivas e podem ser utilizadas com policiais suspeitos de violações de direitos humanos, com homens suspeitos de praticar violência doméstica, bem como com pessoas que se acredita terem cometido ataques terroristas. O profissionalismo no interrogatório exige que o entrevistador tenha em mente que a pessoa entrevistada pode ser culpada, mas também que ela pode ser inocente. O entrevistador deve ser autoconfiante, mas deve estar aberto a outras alternativas. Se sempre duvidar de tudo, a entrevista com o suspeito pode se tornar impossível.

Comentários do Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) relativos ao interrogatório de suspeitos⁴⁹:

Em mais de uma ocasião e em mais de um país, o CPT encontrou **salas de interrogatório** de natureza altamente intimidatória: por exemplo, salas inteiramente pintadas de preto e equipadas com luminárias colocadas diretamente acima da cadeira usada pela pessoa que está sendo interrogada. Instalações desse tipo não devem existir em um serviço policial. Além de adequadamente iluminadas, aquecidas e ventiladas, as salas de interrogatório devem permitir que todas as pessoas que participam do processo de entrevista estejam sentadas em cadeiras de um mesmo tipo e padrão de conforto. O agente entrevistador não deve estar colocado em uma posição de dominação (por exemplo, mais elevada) ou distante em relação ao suspeito. Além disso, a cor da sala deve ser neutra. Em certos países, o CPT constatou a prática de **vendar os olhos** das pessoas sob custódia policial, especialmente durante os períodos de interrogatório. As delegações do CPT receberam diversas – e por vezes contraditórias – explicações dos policiais com referência aos propósitos dessa prática. A partir das informações reunidas ao longo dos anos, fica claro para o CPT que em muitos – se não todos os – casos as pessoas são vendadas para que não possam identificar os agentes que lhes infligem maus-tratos. Mesmo nos casos em que não ocorrem maus-tratos físicos, vender uma pessoa sob custódia – especialmente alguém submetido a interrogatório – é uma forma de opressão cujos efeitos sobre a pessoa poderão, em muitos casos, corresponder a maus-tratos psicológicos. O CPT recomenda a proibição expressa da prática de vender pessoas que estão sob custódia policial.

Não é incomum que o CPT encontre objetos suspeitos nas instalações policiais, como bastões de madeira, cabos de vassouras, tacos de beisebol, barras de metal, pedaços de cabos elétricos grossos, imitações de armas de fogo ou facas. A presença desses objetos deu credibilidade, em mais de uma ocasião, às denúncias recebidas pelas delegações do CPT de que as pessoas mantidas nos estabelecimentos em questão haviam sido ameaçadas ou espancadas com objetos desse tipo.

49) Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura, *12th General Report on the CPT's activities*, 2002, par. 37-39.

Uma explicação comum recebida dos policiais em relação a tais objetos é a de que haviam sido confiscados dos suspeitos e que seriam utilizados como prova. O fato de os referidos objetos nunca possuírem etiquetas, e serem encontrados quase sempre dispersos em diferentes locais no estabelecimento (às vezes colocados atrás de cortinas ou de armários), só pode suscitar ceticismo com relação a tais explicações. Para dissipar as especulações sobre a conduta inadequada por parte dos agentes de polícia e remover potenciais fontes de perigo tanto para funcionários quanto para pessoas detidas, os itens confiscados para servir como prova devem ser sempre adequadamente etiquetados, registrados e mantidos em local específico para esse fim. Todos os demais objetos dos tipos mencionados acima devem ser removidos das instalações policiais.

7.6. Síntese

Neste capítulo, examinamos mais detalhadamente a investigação criminal, uma das principais funções policiais. A investigação criminal, destinada a desvendar a verdade, é um tema complexo que exige conhecimentos e habilidades profissionais, sociais, táticas e técnicas por parte dos agentes de polícia, além de um conhecimento profundo dos processos penais envolvidos. A presunção de inocência está no cerne dos princípios de proteção dos suspeitos. Os policiais devem respeitar esse princípio até que a pessoa não tenha sido declarada culpada por um juiz independente. Além disso, as pessoas suspeitas têm o direito a um julgamento justo, e a proibição da tortura é absoluta e desconhece exceções.

Os policiais dispõem de muitos métodos investigativos, cuja aplicação depende de seus conhecimentos e habilidades, de considerações táticas e dos limites legais. Um campo importante e muitas vezes negligenciado é o da perícia criminal, ou seja, todas as informações físicas que podem ser obtidas sem um interrogatório (com suspeito, testemunha ou vítima). Contudo, um campo ainda mais negligenciado é o da preparação do interrogatório do suspeito, que deve fazer parte do processo de investigação. Com muita frequência, a polícia começa o interrogatório sem dispor ainda de informações suficientes para confrontar a pessoa suspeita. Isso incentiva os policiais a recorrerem a meios ilegais de pressionar o suspeito ao invés de confrontá-lo com os resultados de uma investigação legítima.

Os princípios e os métodos de investigação criminal são sempre os mesmos independentemente do crime: seja o suspeito um suposto ladrão, um marido agressor, ou um policial suspeito de violar direitos humanos. Sendo assim, as questões tratadas neste capítulo podem ser úteis aos ativistas de direitos humanos ao formularem opiniões sobre investigações de má conduta policial, ou sobre a negligência da polícia em investigar crimes e prover reparação a suas vítimas.



© REUTERS/Thierry Roge

Parte IV. Reforçar o profissionalismo da polícia



Reforçar o profissionalismo da polícia: Introdução

A premissa básica que perpassa todo este Guia tem sido a de que, para tratar efetivamente das questões policiais e para buscar melhorar a observância das normas de direitos humanos, é preciso compreender tudo o que envolve a atividade policial: Qual o papel da polícia no sistema do Estado? Como ela se relaciona com as demais instituições de segurança e de justiça? Quais os seus objetivos e como ela pode alcançá-los? De posse dessas informações de apoio e dos instrumentos que permitam aplicá-las à polícia de qualquer país objeto de análise, acreditamos que será mais fácil formular uma estratégia de intervenção adequada para promover o profissionalismo, que leve em conta os contextos específicos e as realidades profissionais.

Muitos autores, programas de cooperação internacional e ativistas de direitos humanos que buscam promover a observância desses direitos por parte da polícia enfatizam a importância de melhorar ou de fortalecer uma série de mecanismos de prestação de contas. Normalmente, dá-se grande ênfase aos mecanismos independentes de apresentação de queixas e de supervisão. *Prestação de contas* parece ter-se tornado um chavão: todos entendem sua importância e concordam com sua potencial eficácia. No entanto, poucos parecem entender o que a prestação de contas realmente significa e como pode ser alcançada na prática. Pode ser que isso aconteça pelo fato de o conceito ser impreciso, envolver uma série de diferentes questões e dar cobertura a suposições ou pré-conceitos variados com relação à polícia e ao seu papel no Estado.

Outro termo comumente utilizado com relação ao aprimoramento da atividade policial é *capacitação*. Muitas vezes, a capacitação é retratada como sendo a chave para o sucesso. 'Se os policiais pelo menos soubessem o que são direitos humanos e como é possível desempenhar as funções policiais segundo esses princípios!' 'Se os policiais simplesmente pudessem ser capacitados apropriadamente, as violações de direitos humanos cessariam!' De fato, muitos relatórios da Anistia Internacional destacam a importância da capacitação policial.

Esta seção de *Entendendo a Polícia* procura lançar um olhar crítico e minucioso sobre esses dois conceitos tão centrais a diversas estratégias de intervenção. Exploraremos detalhadamente ambos os conceitos, buscando enfatizar seus inconvenientes, de modo a melhorar seu futuro impacto enquanto estratégias de intervenção.

O capítulo final deste Guia examinará como as organizações não-governamentais de direitos humanos, tanto internacionais (como a Anistia Internacional) quanto locais, podem atuar sobre temas relacionados à função policial. O capítulo retoma algumas das questões discutidas no capítulo 1 e tenta propor soluções para os problemas inerentes às parcerias entre ONGs e instituições do Estado, como a polícia. Ao final do capítulo, apresentamos um *programa de três etapas* visando a auxiliar ativistas de direitos humanos que queiram trabalhar com a questão da atividade policial a desenvolver uma estratégia de intervenção eficaz e realista.



© REUTERS / Thomas Mukoya

Os Estados-partes comprometem-se a garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto hajam sido violados, possa dispor de um recurso efetivo [...]

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigo 2º (3)

Todas as instituições encarregadas de aplicar a lei deverão [...] prestar contas à toda comunidade.

Resolução 34/169, da Assembleia Geral da ONU, que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, 17 de dezembro de 1979.

Devem ser estabelecidos mecanismos eficazes para assegurar a disciplina interna e o controle externo assim como a supervisão dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Devem ser adotadas disposições especiais [...] para o recebimento e tramitação de queixas formuladas por particulares contra os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, e a existência destas disposições será dada a conhecer ao público.

Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

8. Prestação de contas da polícia

8.1. Introdução

Normalmente, cada policial individualmente dispõe de grande discricionariedade para usar o poder de polícia: quando e quanta força utilizar, quando prender, quem procurar ou não, etc. Esta discricionariedade na esfera individual e a independência operacional na esfera institucional são pré-condições fundamentais para uma atividade policial justa e eficaz (como já analisado no capítulo 4). Para equilibrar esses poderes e evitar seu abuso (por exemplo, sua utilização no interesse próprio ou de partidários, em detrimento do interesse público), é fundamental que a polícia preste contas perante a lei, o Estado e seus cidadãos.

1) Definição de *accountability*. Chambers 21st Century Dictionary, 1999.

2) Stenning *apud* Bruce, D. e R. Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, 2004, p. 18.

3) Bayley, D., *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001, p. 14-15.

Uma definição simples para **prestar contas** é: “ter de explicar as próprias ações e condutas”.¹ Prestar contas implica “um conjunto de disposições normativas a respeito de quem deve ter de prestar contas, para quem, quando, como e sobre o quê”.² O conceito de prestação de contas está estreitamente relacionado aos conceitos de responsabilidade e de imputabilidade, pois implica relacionar um ato (ou sua omissão) a uma pessoa ou instituição. Além disso, prestar contas implica a exigência de reparação pela má conduta. A efetiva prestação de contas requer a existência de procedimentos eficazes de queixa e de reparação acessíveis às pessoas que tenham sido vítimas de abuso ou de negligência policiais.

Uma nota sobre terminologia

O termo *prestação de contas* (*accountability*, em inglês) é oriundo do mundo das finanças, em que se refere aos informes sobre uma determinada situação econômica. Só mais recentemente o termo passou a ser adotado no contexto de direitos humanos. Vale observar que, em vários idiomas, não se consegue traduzir muito bem o termo *accountability*, ou sua tradução ainda se relaciona especificamente às finanças. Em português, esse termo, às vezes, também é traduzido como *responsabilidade* ou *controle*, que não significam o mesmo que prestar contas. Isso pode fazer com que as pessoas nem sempre entendam o que as medidas para prestação de contas visam a alcançar, podendo, por isso, ser resistentes a discutir sua implementação. Ao fazer referência a esse conceito, deve-se levar em conta essas considerações e sempre verificar o que as outras pessoas querem dizer com o termo.

Prestação de contas e transparência estão intimamente relacionadas: “A atividade policial deve estar aberta à observação e ser informada regularmente às pessoas de fora da instituição. Tal exigência se aplica tanto às informações sobre o comportamento de cada policial quanto às operações da instituição como um todo, especialmente no que se refere a alcançar os resultados esperados de modo eficiente e com adequação de custo-benefício.”³ Essa transparência, concretizada nos procedimentos de submissão de relatórios,

4) Lewis, W. e E. Marks. *Civilian police and multinational Peacekeeping - A workshop series. A role for democratic policing*, 1997.

5) Bayley, D.H. *The contemporary practices of Policing: A Comparative view*, 1997.

6) Veja: Código Europeu de Ética Policial, artigo 60.

deve ir além das fronteiras institucionais da polícia. A prestação de contas a instituições de supervisão, independentes do governo – que podem incluir tribunais, casas legislativas, meios de comunicação e conselhos de apuração de queixas – constitui importante sustentáculo de uma atuação policial democrática.⁴ A atividade policial voltada para os direitos humanos exige uma polícia – tanto em termos dos indivíduos que a compõem quanto em termos da instituição – que reconheça a importância de ser observada e avaliada *a posteriori* por quem é de fora dela. A polícia não precisa gostar de ser avaliada, mas precisa entender que isso é pré-condição para a legitimidade.⁵

A prestação de contas da polícia implica que:

- *Policiais* de todos os níveis hierárquicos devam prestar contas individualmente de sua conduta aos seus supervisores. Sua conduta deva conformar-se à legislação nacional e aos códigos profissionais de ética e disciplina. Em caso de conduta delituosa, todos os policiais devem responder perante os tribunais;
- *Policiais em postos de comando* devam prestar contas, por meio de relatórios, supervisão e procedimentos disciplinares, pela conduta de todos os seus comandados; e
- O *órgão de polícia* deva prestar contas a toda a sociedade sobre seu êxito na manutenção da ordem e da segurança e no controle da criminalidade. Enquanto organização, a polícia deve prestar contas a órgãos independentes de supervisão, instituídos por lei e abertos ao escrutínio público, inclusive aos representantes eleitos democraticamente, às organizações não-governamentais e aos meios de comunicação.

A prestação de contas é comumente entendida em seu sentido estrito: de que a polícia deve prestar contas por algum episódio de má conduta já ocorrido. A isso se denomina prestação de contas *a posteriori* (subsequente), no Código Europeu de Ética Policial. As recomendações formuladas pela Anistia Internacional em seus relatórios de país invariavelmente apontam o fracasso da polícia em assumir a responsabilidade por seus atos, o que resulta, efetivamente, em impunidade. No entanto, para que se possa avaliar as responsabilidades após a ocorrência de um ato, é preciso saber quais eram as diretivas em vigor antes de sua ocorrência. Alguém fez alguma coisa, mas por que o fez deste modo? Como isso poderia ter sido evitado? A prestação de contas, portanto, implica também a direção, o controle e o cuidado exercidos antes ou durante qualquer operação, a fim de assegurar que seja realizada de acordo com as leis e as políticas vigentes e com respeito aos direitos humanos. A isso se denomina prestação de contas *a priori*.⁶ A **supervisão** diz respeito ao processo contínuo de prestação de contas, antes, durante e depois da realização das operações. Pode se dar diretamente ou à distância, pode estar baseada em amostragem ou pode (teoricamente) incluir cada ação policial e pode ser independente ou interna à organização.

Prestação de contas de:	instituição policial e policiais individualmente
Prestação de contas a:	Estado, lei e população atendida
Prestação de contas por:	atos e omissões
Prestação de contas mediante:	medidas diretivas e preventivas, supervisão, sanções por infrações e compensação para as vítimas

Uma efetiva prestação de contas requer um sistema de múltiplos atores que mantenham um ao outro em equilíbrio. Entre esses atores, aqueles internos (isto é, os que pertencem à instituição policial) tendem a receber pouca atenção por parte dos ativistas de direitos humanos. No entanto, o aspecto interno é crucial para assegurar a prestação de contas, uma vez que todo o mecanismo externo, para ser efetivo, exige comprometimento interno. Se os gestores da polícia fecham os olhos para a má conduta dos policiais, as medidas externas para enfrentar os desvios de conduta de pouco servirão, pois vão se deparar com obstruções nos estágios de investigação ou de implementação das recomendações. Isso pode ser observado em um documento que formula recomendações para reforma da polícia no México: “A verdade sobre os mecanismos de supervisão cidadã é que eles não se mostraram suficientes, por si sós, para dar lugar às mudanças institucionais necessárias. [...] A instalação de uma ouvidoria provavelmente será necessária [...], mas suas recomendações teriam impacto muito maior se houvesse sistemas internos para lidar com as queixas [...]”⁷ Para que um sistema interno seja eficaz, precisa estar respaldado por um sistema judiciário competente e por um ambiente político que seja, no mínimo, tolerante, mas que, de preferência, conte com mecanismos de prestação de contas ao público (inclusive sistemas para receber queixas da população), com órgãos independentes de supervisão e com comissões policiais, e que, além disso, dê seu apoio a tais mecanismos. Os aspectos internos e externos da estrutura de prestação de contas devem reforçar-se mutuamente para garantir que seu efeito seja maximizado.

O principal objetivo deste capítulo é ampliar o conhecimento sobre os mecanismos de prestação de contas da polícia em todos os seus aspectos, que incluem:

- tanto as ações e omissões dos policiais individualmente quanto o desempenho geral do órgão policial;
- os elementos *a priori* e *a posteriori*;
- os mecanismos internos e os externos; e
- a maneira como todos esses aspectos estão relacionados entre si.

Nesse sentido, utilizaremos uma interpretação ampla do conceito de prestação de contas, em contraposição à interpretação estrita que tem prevalecido entre muitos ativistas de direitos humanos.

Iniciamos na seção 8.2 com uma análise mais aprofundada da prestação de contas enquanto um sistema complexo de controles e contrapesos que envolve diversos atores. Em seguida, na seção 8.3, apresentamos um panorama do que dizem as normas internacionais a respeito de prestação de contas, bem como do que as normas não dizem. Depois, na seção 8.4, destacamos diversos instrumentos utilizados na prática para a prestação de contas da polícia, classificados de acordo com quatro áreas distintas. Na seção 8.5, apresentamos uma tabela para avaliar a prestação de contas policial, na qual são agrupados os diferentes mecanismos analisados. A prestação de contas é uma questão de encontrar um equilíbrio adequado entre as diferentes instituições presentes nesse domínio. A tabela ajuda a avaliar esse equilíbrio e a identificar lacunas e debilidades. Finalizamos com um breve resumo.

7) Varenik, R.O.
Exploring roads to police reform: six recommendations, 2003/04, p. 12.

Prestação de contas policial e a qualidade da supervisão

Em outubro de 2005, a Altus, uma aliança global entre seis ONGs que atuam em todos os continentes, a partir de uma perspectiva multicultural, com o objetivo de aprimorar a segurança pública e a justiça, organizou uma conferência sobre prestação de contas policial. A conferência declarou: “A prestação de contas policial é um tema desafiador até mesmo nas melhores épocas. O crescente interesse público sobre a criminalidade, os incidentes de grande visibilidade de uso da força (muitas vezes excessiva) e a alocação dos escassos recursos públicos podem levar os políticos, os meios de comunicação e outros a levantarem algumas questões fundamentais:

- Do que a polícia deve prestar contas?
- A quem a polícia deve prestar contas?

As autoridades policiais também têm questões sobre supervisão:

- Será justa e objetiva?
- Será conduzida profissionalmente?
- Será capaz de reconhecer a boa atuação policial assim como destacar as deficiências?”

A conferência examinou um conjunto de padrões e de normas globais que estavam em desenvolvimento. Foram apresentados trabalhos sobre o Brasil, o Chile, a Índia, a Letônia, o México, a Rússia, o Reino Unido e os EUA, que podem ser acessados na Internet em www.altus.org.

Em 2008, a Altus publicará um guia, em cooperação com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), baseado em materiais da conferência (e em outros) que analisam exemplos de boas práticas que foram observados nos atuais mecanismos de prestação de contas policial em todo o mundo. O documento será publicado em espanhol, francês, inglês, português e russo.⁸

8.2. “Um sistema equilibrado de múltiplos atores”: quatro áreas de prestação de contas

No capítulo 4 deste Guia, analisamos como a polícia se relaciona com seu ambiente político e com a comunidade a que serve. Classificamos o trabalho policial como uma atividade ‘política’ em que é necessário estabelecer um equilíbrio entre Estado, comunidade e interesses profissionais. Com efeito, as ações da polícia devem buscar servir não a interesses pessoais ou de grupos partidários, mas sim ao interesse público. De forma similar, para que a prestação de contas seja eficaz, deve implicar que os policiais respondam perante a lei, o Estado e seus cidadãos: “a múltiplos públicos através de múltiplos mecanismos.”⁹ Assim como não é prudente conferir inteiramente à polícia todos os poderes e discricionariedade, confiando totalmente em seu critério profissional, não é sensato depositar todos os poderes de controlar a polícia sobre um único órgão, seja do poder Executivo, da comunidade ou qualquer outro. Isso simplesmente transferiria o *locus* da confiança a essas outras instituições responsáveis pela supervisão e pelo controle: como se poderá ter certeza de que órgãos do Executivo, ou as instituições políticas, os fóruns comunitários, etc., são mais confiáveis do que a polícia (ou seja, de que atuarão no interesse público e não segundo interesses de seus partidários, ou interesses privados ou, ainda, da própria comunidade)? Na verdade, a

8) Para informações adicionais, inclusive cópias de palestras e trabalhos apresentados durante a conferência de 2005, visite www.altus.org.

9) Bayley, D.H. *The contemporary practices of Policing: A Comparative view*, 1997, p. 5. Ver também: Stone, C. and H.H. Ward. *Democratic policing: a framework for action*, 2000.

prestação de contas é sempre uma questão de equilíbrio do poder e da influência dos diversos atores envolvidos.¹⁰ É preciso haver um sistema em que a supervisão e o controle estejam distribuídos entre a comunidade e seus representantes, os órgãos do Executivo e as instituições jurídicas, incluindo a lei. Evidentemente, todas essas três esferas estão inter-relacionadas: as comunidades são representadas por políticos; esses, por sua vez, são responsáveis pelo processo de elaboração das leis; e, normalmente, o principal partido político é parte do Executivo. Deve-se observar que é necessária uma atenção especial para assegurar a prestação de contas às comunidades marginalizadas, que tendem a estar sub-representadas tanto no Parlamento quanto no Executivo.

Prestação de contas policial nos países da Commonwealth

A Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth publicou, em 2005, um relatório sobre prestação de contas pela polícia: *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay*. Além de descrever alguns dos problemas de má conduta policial em toda a Commonwealth (Comunidade das Nações), o relatório faz um estudo comparativo entre diversos sistemas de prestação de contas, destaca exemplos de boas práticas e faz recomendações de reformas para ajudar governos, autoridades policiais e sociedade civil no desenvolvimento e no fortalecimento de regimes eficazes de prestação de contas, como parte de um movimento em direção a uma prática policial verdadeiramente democrática. O documento sustenta que um sistema eficaz de prestação de contas policial funda-se no princípio de múltiplos níveis de responsabilidade: perante o governo, a população e os órgãos independentes de supervisão – dentro de uma estrutura legal e política favoráveis.

Uma vez que os sistemas de prestação de contas envolvem múltiplos atores, faz-se necessária alguma categorização, de modo a analisar e avaliar sua efetividade. Para os propósitos deste livro, focaremos a atenção sobre quatro diferentes áreas de prestação de contas:

1. Prestação de contas interna;
2. Prestação de contas ao Estado, dividida entre os três ramos de poder:
 - *O Executivo*: inclui a prestação de contas a diversos setores governamentais, inclusive aquele diretamente responsável pela atividade policial (normalmente o Ministério da Justiça e/ou do Interior)
 - *O Judiciário* (prestação de contas judicial) e
 - *O Legislativo*: prestação de contas democrática (coincide em parte com a prestação de contas pública);
3. Prestação de contas pública; e
4. Prestação de contas e supervisão externas independentes.

As categorias propostas variam em função de seu distanciamento da polícia enquanto instituição. Assim como ocorre com qualquer categorização, essa deve ser tomada como uma ferramenta de apoio e não como um reflexo estável da realidade. Há sobreposição entre as diferentes categorias: a demarcação entre *prestação de contas interna* e *prestação de contas ao Executivo* nem sempre é clara, uma vez que a polícia é parte do Executivo. Em alguns países, a instituição policial não tem delimitações claras que a distingam do ministério

10) Com relação aos Inquéritos Ipperwash no Canadá, um documento foi elaborado por Kent Roach sobre este tema em 2004, intitulado *Four models of police government relationships*.

a que pertence. Por exemplo, em contextos em que os policiais são servidores do ministério, ou quando o chefe de polícia é também uma autoridade do alto escalão ministerial. Isso influencia o modo como são direcionadas as responsabilidades, conduzindo, por vezes, a sérios problemas de independência operacional. De modo similar, o Legislativo é responsável por elaborar as leis sob as quais operam o Judiciário e a polícia. Além do mais, o Legislativo representa a população e, portanto, essa categoria coincide em grande parte com a de *prestação de contas pública*. Sugerimos que esta categorização seja utilizada como um modelo para se analisar e avaliar o complexo cenário da prestação de contas policial – para o qual retornaremos na última seção deste capítulo.

1. Prestação de contas interna

A prestação de contas interna inclui a responsabilidade individual e a da cadeia de comando. Os policiais de todos os escalões devem prestar contas individualmente por sua conduta aos seus superiores na hierarquia interna.

2. Prestação de contas ao Estado:

- *Ao Executivo:*
O comando da instituição policial e a direção política que o poder Executivo pode imprimir à polícia são coisas distintas, ainda que relacionadas. Na maior parte dos países, a polícia está submetida ao Ministério do Interior e/ou ao da Justiça e deve responder a esses ministérios e a seus órgãos de inspeção. O chefe de polícia nacional normalmente se reporta ao ministro do Interior, o qual, por sua vez, presta contas em última instância ao Parlamento. Em sistemas mais descentralizados o comissário de polícia (local) geralmente se reporta à administração civil no âmbito local/municipal, na figura de um prefeito ou de um representante do poder Executivo central em nível local (um cargo, às vezes, eletivo). Esse, por sua vez, deve prestar contas às câmaras ou conselhos locais/municipais. Essa prestação de contas inclui avaliações de desempenho da instituição policial como um todo, para medir o grau de êxito da polícia na busca de seus objetivos principais.
- *Ao Judiciário* (também chamada de *prestação de contas judicial*):
A Polícia deve respeitar a lei e acatar a independência do poder Judiciário. Os policiais estão obrigados a atuar de acordo com a legislação sob a qual operam e devem fazer uso de seus poderes em conformidade com a lei que instituiu a polícia (lei de Polícia) e com a legislação complementar relevante. Os policiais sob suspeita de terem cometido atos delituosos no desempenho de suas funções devem ser levados a um tribunal para responderem por esses atos. Podem também ser processados por tribunais civis.
- *Ao Legislativo* (também chamada prestação de contas *democrática* ou *política*):
Formular e aprovar leis são as principais responsabilidades dos parlamentares e cabe a eles também questionar o desempenho da polícia de um modo geral, bem como no que se refere a ações específicas.

3. Prestação de contas pública

A prestação de contas pública significa que os órgãos de polícia devam dar satisfações à comunidade a que servem, seja diretamente ou através de

representação. Instituições acadêmicas, ONGs e meios de comunicação podem promover a transparência e a observância das leis e das normas, mas a polícia não tem de prestar contas a essas entidades.

4. Prestação de contas e supervisão externas independentes

Os mecanismos independentes de prestação de contas podem ser divididos entre organismos de direitos humanos em geral (que não lidam especificamente com questões policiais) e organismos que lidam especificamente com a polícia. As duas categorias podem ainda ser divididas entre órgãos que examinam as políticas e as estratégias da polícia de modo geral e órgãos que analisam queixas individuais. Além desses, existe uma variedade de mecanismos tanto *ad hoc* quanto sistemáticos para supervisionar a polícia.

Estruturas de prestação de contas na África

Há, na Internet, um sítio interessante sobre prestação de contas e supervisão da polícia em 16 países do continente africano que pode ser acessado em <http://www.policeaccountability.co.za/Organograms/>. O sítio fornece organogramas dos órgãos policiais nesses países, juntamente com suas respectivas estruturas de prestação de contas. Destacam-se os processos de prestação de contas no âmbito do poder Executivo, mas os mecanismos independentes, quando existem, também são apresentados.

8.3. O que dizem as normas internacionais sobre prestação de contas

8.3.1. Prestação de contas e direito à reparação

A prestação de contas propriamente dita não é referida nos tratados internacionais vinculantes. No entanto, um conceito básico subjacente ao marco legal internacional é o direito à reparação quando os direitos das pessoas são violados, o qual está expresso no PIDCP, bem como em outros tratados. O artigo 2(3) do PIDCP declara: *Os Estados-partes comprometem-se a:*

1. *garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto hajam sido violados, possa dispor de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais;*
2. *garantir que toda pessoa que interpuser tal recurso terá seu direito determinado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão e a desenvolver as possibilidades de recurso judicial;*
3. *garantir o cumprimento, pelas autoridades competentes, de qualquer decisão que julgar procedente tal recurso.*

Jurisprudência regional

Note-se que existe um volume considerável de jurisprudência emanada das Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos sobre a questão de

assegurar a responsabilização individual dos agentes do Estado (em sua maioria policiais) por maus-tratos e homicídios ilegais, bem como a responsabilidade pelo planejamento e controle adequados de cada operação e pelo estabelecimento de marcos legais adequados para o uso da força e de armas de fogo.

8.3.2. O Código de Conduta e os Princípios Básicos da ONU

A Resolução da Assembleia Geral da ONU que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Código de Conduta da ONU) enfatiza a necessidade da prestação de contas à comunidade como um todo, da prestação de contas perante a lei, da disciplina interna, bem como a necessidade de monitoramento rigoroso. E afirma:¹¹

“[...] como qualquer órgão do sistema de justiça penal, todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela;

[...] o respeito efetivo de normas éticas pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei depende da existência de um sistema jurídico bem concebido, aceito pela população e de caráter humano;

[...] qualquer órgão encarregado da aplicação da lei, em cumprimento da primeira norma de qualquer profissão, tem o dever de autodisciplina, em plena conformidade com os princípios e normas aqui previstos, e que os atos dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem estar sujeitos ao escrutínio público, exercido por uma comissão de controle, um ministério, um procurador-geral, pela magistratura, por um provedor, uma comissão de cidadãos, ou por vários destes órgãos, ou ainda por um outro organismo de controle;

[...] normas, enquanto tais, carecem de valor prático, a menos que o seu conteúdo e significado seja inculcado em todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, mediante educação, formação e controle [...]”

11) Assembleia Geral da ONU, Resolução 34/169, que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, 17 de dezembro de 1979.

12) Ibid. Em português, o Código de Conduta usa o termo “responsáveis” como equivalente do termo “accountable”.

13) Bayley, D.H. *The contemporary practices of Policing: A Comparative view*, 1997.

Além disso, os artigos 7º e 8º do Código de Conduta da ONU exigem que a polícia se oponha à corrupção e a combata, bem como que se oponha a qualquer violação do Código de Conduta da ONU e que a comunique, se ocorrer, seja internamente ou a “outro órgão ou instituição apropriada investida de poderes de inspeção ou reparação”. O comentário ao artigo 8º faz referência à necessidade de que as violações sejam comunicadas dentro da cadeia de comando; porém, não havendo tal recurso ou se esse recurso for ineficaz, de se adotarem medidas lícitas fora da cadeia de comando e, em última instância, de se levar as denúncias aos meios de comunicação.

“Representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela.”¹²

Responder às necessidades da comunidade (*responsividade*) e regularidade na prestação de contas são geralmente consideradas os dois elementos identificadores da atividade policial democrática em todo o mundo.¹³ São também características fundamentais de uma atuação policial fundada nos direitos humanos.

Um órgão de polícia *responsivo* é acessível e prestativo à população. A *responsividade* implica que a polícia atue em resposta às necessidades do público, em lugar de agir apenas de acordo com a vontade do Estado ou do governo.¹⁴ Responsividade também supõe responder às situações e exigências de transformação na sociedade e às novas dimensões do crime e da criminalidade. O Plano de Ação de Milão, resultante do VII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes, postula: “O sistema de justiça criminal deve responder plenamente [...] ao contexto social em constante evolução.”¹⁵ Além do mais, a capacidade de dar respostas torna a polícia mais eficaz, na medida em que facilita seu acesso às informações de que a população dispõe sobre o crime e sobre outras questões relevantes para o trabalho policial. A responsividade também fará com que o público aceite mais facilmente a autoridade policial. Deve-se observar que algumas pessoas defenderiam o contrário: que a polícia deve manter distância das comunidades a que serve, realizando suas funções de forma objetiva e imparcial como representantes neutros do Estado.

Um órgão policial terá menos probabilidade de ser “responsivo e de prestar contas à comunidade como um todo” se representar apenas um único grupo social ou político. Um órgão de polícia representativo é formado a partir da sociedade e deve esforçar-se por representar homens e mulheres de todas as regiões e grupos sociais. Em qualquer circunstância, deve ser capaz de responder às necessidades de todos os setores da sociedade e ter uma atitude proativa de prestar contas de suas ações a todos esses setores. Deve-se observar, porém, que para a polícia ser responsiva a todos os setores da sociedade, a representatividade não é, por definição, uma condição necessária e tampouco suficiente. Os policiais devem dispor de condições e de vontade para aplicar a lei com profissionalismo (ou seja, imparcial e objetivamente), e a lei, por sua vez, deve estar de acordo com os princípios de direitos humanos. Também nesse caso há quem possa argumentar que a representatividade é uma exigência obsoleta, uma vez que o Estado deve cumprir com suas obrigações de forma neutra e objetiva, sendo irrelevante a composição (étnica, de gênero, religiosa, etc.) do representante do Estado. Veja também os capítulos 3 e 9.

14) Ibid.: “Uma força policial democrática é estruturada para responder às bases; uma força policial não democrática é estruturada para responder aos superiores.” p. 4.

15) O Plano demanda aos Estados que aprimorem seus “sistemas de justiça penal de modo a melhorar sua capacidade de responder às mudanças nos contextos e nas exigências da sociedade e às novas dimensões do crime e da criminalidade [...]” Adotado pela Resolução 40/32 da Assembleia Geral, em 29 de novembro de 1985, par. 4-5.

Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Princípios Básicos) contêm diversos dispositivos que regulam a prestação de contas pelo uso da força e de armas de fogo:

- O princípio 22 demanda “*procedimentos adequados de comunicação hierárquica e de inquérito*” e estabelece que autoridades independentes, administrativas ou do Ministério Público, disponham de condições para exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Os casos de morte, de lesão grave ou de outras consequências sérias devem ser imediatamente relatados às “*autoridades competentes encarregadas do inquérito administrativo ou do controle judiciário*”.
- O princípio 23 estabelece que as pessoas contra as quais seja utilizada a força ou armas de fogo ou seus dependentes ou representantes legais devem ter acesso a um processo independente, especialmente um processo judicial.
- O princípio 24 exige a responsabilização dos superiores hierárquicos “*se, sabendo ou devendo saber*” que seus subordinados “*utilizam ou*

utilizaram ilicitamente a força ou armas de fogo, não tomaram as medidas ao seu alcance para impedirem, fazerem cessar ou comunicarem esse abuso.”

- O princípio 25 exige garantias de que os agentes que se recusarem a cumprir ordens de uso excessivo da força e de armas de fogo, ou que denunciarem tal uso, não venham a sofrer sanções penais nem disciplinares.
- O princípio 26 declara que os agentes não poderão alegar em sua própria defesa o cumprimento de ordens superiores, quando tais ordens tenham sido manifestamente ilegais e eles tiveram uma oportunidade razoável de recusar-se a cumpri-las. Independentemente disso, os superiores que emitiram a ordem ilegal devem ser responsabilizados.

8.3.3. O Código Europeu de Ética Policial

Vinte e três dos 66 artigos que compõem o Código Europeu estão diretamente relacionados à questão da prestação de contas. Embora o Código tenha sido elaborado para os países que integram a jurisdição do Conselho da Europa, recomendamos sua leitura completa. Faremos aqui um breve resumo.

Seção II, artigos 3 a 5: A polícia deve ser instituída por lei. A legislação relativa à polícia deve estar de acordo com os instrumentos internacionais dos quais o país é parte, devendo ser clara e acessível ao público. A polícia deve submeter-se à mesma legislação que os cidadãos comuns.

Na seção III, o artigo 8º afirma: *“Deve ser sempre possível contestar perante as autoridades judiciais qualquer ato, decisão ou omissão policiais que firam os direitos da pessoa.”*

Na seção IV, os artigos 12 a 17 estabelecem que a polícia deve se organizar de modo a conquistar o respeito público; deve estar sob a responsabilidade de autoridades civis; em condições normais, seus agentes devem ser facilmente reconhecíveis; seus agentes devem gozar da *“necessária independência operacional”* e devem responder por essa independência; os servidores da polícia, em todos os níveis *“devem responder plenamente e ter de prestar contas por suas ações ou omissões ou por ordens emitidas aos seus subordinados”*; deve haver uma linha de comando clara e *“deve ser sempre possível determinar qual superior hierárquico foi o responsável último pelos atos e omissões dos servidores da polícia.”*

Os artigos 19 a 21 estabelecem que a polícia deve estar pronta a fornecer ao público informações objetivas sobre suas atividades; a instituição policial *“deve dispor de medidas eficazes para assegurar a integridade e o desempenho adequado dos servidores da polícia, especialmente para garantir o respeito aos direitos e liberdades fundamentais das pessoas”*; deve haver medidas eficazes de combate à corrupção.

Os artigos 33 e 34 declaram que as medidas disciplinares aplicadas contra servidores da polícia devem estar abertas à revisão de um organismo independente ou serem passíveis de recurso em tribunal; declaram também que as autoridades devem dar apoio aos servidores submetidos a acusações sem fundamento referentes a suas funções.

Na Seção V, os artigos 38, 39 e 46 referem-se à obrigação dos policiais de verificarem a legalidade das ações que pretendem realizar, bem como de recusarem-se a cumprir ordens claramente ilegais e de denunciarem tais ordens “sem temor de sanção”. Devem também denunciar atos de corrupção.

A Seção VI trata especificamente da prestação de contas. Os artigos 59 a 63 declaram que a polícia deve prestar contas ao Estado, aos cidadãos e a seus representantes; e submeter-se a um controle externo eficiente; o controle do Estado deve estar dividido entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (ver quadro abaixo); as autoridades públicas devem implementar procedimentos imparciais e eficazes de queixas contra a polícia; devem-se promover mecanismos baseados na comunicação e no mútuo entendimento entre a população e a polícia; códigos de ética baseados nos princípios estabelecidos no Código Europeu devem ser elaborados pelos Estados-membros e revisados por organismos apropriados.

Finalmente, o artigo 66 estabelece que a implementação do Código deve ser “cuidadosamente examinada pelo Conselho da Europa.”

O artigo 60 do **Código Europeu de Ética Policial** postula: “O controle do Estado sobre a polícia deve estar distribuído entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.”

O comentário a este artigo afirma: Para fazer com que o controle sobre a polícia seja o mais eficiente possível, a instituição deve ter de prestar contas aos diversos poderes independentes de um Estado democrático, ou seja, ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário. Em um modelo simplificado, o poder *Legislativo* (Parlamento) exerce um controle *a priori*, instituindo leis que regulam a polícia e os seus poderes. Às vezes, o poder Legislativo também realiza um controle *a posteriori*, através de “comissões de justiça e interior” ou através de “comissões parlamentares” que podem iniciar investigações, sejam estas *ex officio* ou provocadas por denúncias do público relativas à má gestão. O poder *Executivo* (governo central, regional ou local), ao qual, em todos os países, a polícia deve prestar contas, exerce um controle direto sobre esta instituição, que é parte do poder Executivo. Os recursos utilizados pela polícia provêm do orçamento que é definido pelo governo (às vezes requerendo a aprovação do Parlamento). As diretrizes políticas relativas às prioridades de atuação da polícia também são recebidas do governo que, além disso, estabelece a regulamentação da atividade policial. É importante enfatizar que a polícia deve estar investida de independência operacional com relação ao poder Executivo para o desempenho de suas atribuições específicas (veja também o artigo 15). O poder *Judiciário* (que, nesse contexto, inclui os tribunais e o Ministério Público) deve exercer um monitoramento constante do exercício das funções da polícia enquanto um componente do sistema de justiça criminal. O poder Judiciário (aqui considerados apenas os tribunais) também desempenha um controle *a posteriori* da polícia, através de processos civis e penais movidos por outros órgãos do Estado ou por cidadãos. É de fundamental importância que o controle exercido pelos diferentes poderes do Estado sobre a polícia se distribua de forma equilibrada.

8.3.4. O que as normas internacionais não dizem

Os instrumentos internacionais concentram-se nos princípios de prestação de contas *a posteriori*, os quais supõem os aspectos *a priori* sem, contudo, explicitá-los (sendo a única exceção o Código Europeu de Ética Policial). As recomendações da Anistia Internacional também tendem a enfatizar o aspecto *a posteriori* da prestação de contas. Essa abordagem, porém, é um tanto limitada. Uma perspectiva mais sistêmica trataria de explicitar os aspectos *a priori* – preventivos – da prestação de contas.

As normas internacionais não especificam nenhum método ou estrutura particulares para assegurar a prestação de contas. Fica a critério de cada jurisdição desenvolver os instrumentos e os procedimentos operacionais para o desempenho das funções policiais de um modo que respeite e proteja os direitos humanos.

8.4. Quatro áreas da prestação de contas policial

Na seção 8.2 acima, enfatizamos a importância de distribuir as funções de controle externo entre mais de um ator, de modo a evitar que qualquer das partes tenha o controle absoluto sobre a polícia e suas atividades. Deve haver um sistema em que os vários atores e partes interessadas sejam mantidos em equilíbrio. Nesta seção, examinaremos os vários mecanismos e instrumentos disponíveis para isso.

8.4.1. Prestação de contas interna

Os canais internos de prestação de contas, incluindo a própria hierarquia policial, são de importância crucial para que se consiga respeito pelos direitos humanos. Se os policiais acabam ficando impunes quando cometem violações de direitos humanos e se seus superiores não dão importância ao fato, por que eles deveriam se preocupar? A responsabilização começa com uma boa liderança: os gestores devem monitorar suas equipes e seus agentes e conduzir avaliações com regularidade.

Os comandos policiais devem saber exatamente o que o seu pessoal está fazendo e expressar com clareza suas opiniões (de antemão) com relação ao modo como a polícia deve operar e (posteriormente) sobre como uma operação foi realizada. Além disso, devem atuar em cooperação com mecanismos de supervisão (externos).

A supervisão interna envolve, fundamentalmente, a responsabilidade da cadeia de comando – o processo contínuo de supervisão – que possui um aspecto *a priori* e outro *a posteriori*. A má conduta policial pode ser tratada por meio de procedimentos disciplinares (e/ou judiciais), de mecanismos de denúncia (para tramitar denúncias por parte do público) e, evidentemente, dos procedimentos de apresentação de relatórios. Examinaremos mais detalhadamente alguns desses elementos.

8.4.1.a. Responsabilidade da cadeia de comando

A disciplina cotidiana da polícia depende de sua cadeia de comando. A cadeia de comando corresponde à hierarquia interna, necessária ao estabelecimento de disciplina e controle. Em todos os órgãos policiais existe uma linha de

comando que inicia no chefe de polícia, passa pelos chefes de departamento e de unidades, até chegar ao policial recém ingressado. Uma vez que os servidores da polícia em todos os níveis devam responder, individualmente, por seus atos e omissões¹⁶, deverá ser sempre possível identificar quem tem de prestar contas a quem e quem é o superior responsável pelas ações de determinado agente.¹⁷ Uma linha de comando claramente definida e uma supervisão eficaz são cruciais para a responsabilização interna, ou seja, para manter a disciplina e o controle evitando a impunidade. Os policiais têm obrigação de obedecer às ordens de seus superiores e também de abster-se de cumprir ordens ilegais.¹⁸

Os supervisores (todo agente responsável por supervisionar outros) são responsáveis por:

- *Supervisionar cada servidor*, por exemplo, assegurando seu bem-estar; provendo orientação e estímulo; garantindo que os procedimentos sejam seguidos corretamente; e realizando, regularmente, avaliações de desempenho
- *Supervisionar as operações*, fornecendo instruções adequadas antes da operação e avaliando-a, subsequentemente, bem como adotando eventuais medidas de seguimento
- *Informar* sobre seu próprio trabalho e o de seus subordinados – inclusive sobre o uso correto dos poderes discricionários – aos seus próprios superiores na linha de comando

16) Convenção contra a Tortura, artigo 2 (3): “Nenhuma ordem de uma autoridade pública poderá ser invocada para justificar a tortura”. Embora não enunciada de forma explícita, a responsabilidade individual decorre implicitamente dos princípios 10-11 e 24-26 dos Princípios Básicos; e do artigo 5º do Código de Conduta da ONU.

17) Princípios Básicos, princípio 24.

18) Artigo 39 do Código Europeu de Ética Policial.

19) Código Europeu de Ética Policial, comentário ao artigo 20.

20) Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001.

21) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public safety - Internal Controls and Disciplinary Units and External Controls*.

Gestão e liderança têm uma importância tamanha que nunca será demais enfatizar. Seu impacto é decisivo sobre a cultura policial e sobre a construção de um *etos* de respeito aos direitos humanos, bem como sobre a instauração de uma comunicação aberta e de normas e procedimentos de monitoramento.¹⁹ Uma boa gestão e a supervisão efetiva da cadeia de comando garantirão a satisfação no trabalho, a identificação antecipada dos problemas e uma maior eficácia. São elementos fundamentais para o funcionamento efetivo dos controles internos. O profissionalismo da atuação policial está quase sempre acompanhado de uma atenção redobrada com as questões de liderança, o que atesta sua importância para a defesa dos valores de direitos humanos. Qualquer reforma estará fadada ao fracasso se não houver um compromisso genuíno e visível do comando policial a partir de sua cúpula.²⁰ Por essa razão, o processo de nomeação é também crucial: as nomeações devem ser confiáveis e gerar confiança no sistema disciplinar.²¹

Para que a hierarquia interna seja eficaz na manutenção da ética e da disciplina, deve contar também com um mandato inerente para agir sobre desvios de conduta quando apropriado. Colocar o mandato que decide sobre sanções por má conduta fora do âmbito do comando da polícia – como se sugere em algumas recomendações e em algumas propostas de instrumentos de supervisão – subtrai a responsabilidade das lideranças policiais, deixando-as vulneráveis a imputações de impotência, e cria oportunidade para que evitem assumir responsabilidade. Por outro lado, para conceder tal mandato à direção da polícia, é preciso que essa esteja verdadeiramente comprometida a corrigir os desvios de conduta e a aplicar sanções para enfrentá-los; do contrário, isso pode fazer com que a polícia acabe por encobrir suas próprias irregularidades. Os gestores da polícia devem ser informados sobre denúncias contra os policiais pelos quais são responsáveis e sobre os resultados das investigações iniciadas

em razão dessas denúncias. Os registros disciplinares devem ser levados em conta na hora de decidir sobre promoções ou transferências.²²

8.4.1.b. Procedimentos de apresentação de relatórios

O trabalho da polícia, por definição, exige uma boa dose de discricionariedade por parte de seus agentes, uma vez que a maior parte do trabalho é realizada sem a observação imediata dos superiores e sem que o agente possa recorrer a eles para instruções. Portanto, é essencial haver procedimentos adequados para apresentação de relatórios, a fim de assegurar a prestação de contas por meio de supervisão e de controle da cadeia de comando. Os instrumentos internacionais raramente fazem referência específica aos procedimentos para submissão de relatórios.²³ No entanto, a observância de muitos dos dispositivos presentes nos instrumentos internacionais só pode ser assegurada se houver procedimentos estabelecidos para submissão de relatórios.

A maior parte dos órgãos de polícia exige de seus agentes que preparem relatórios após a realização de ações tais como prisão ou detenção, buscas ou uso de força e de armas de fogo. Também comum no desempenho profissional de atividades policiais é manter um registro diário das ações realizadas pela polícia que não exigiram que se recorresse ao poder de polícia (por exemplo, discussões com membros da comunidade sobre como lidar com determinado problema). Nem sempre é possível para os superiores assegurar que esses relatórios sejam precisos, mas formulários detalhados a serem preenchidos pelo agente podem *guiá-lo* no procedimento e constituem um registro que torna o agente responsável por suas decisões.

8.4.1.c. Mecanismos de recebimento e tramitação de denúncias apresentadas pelo público

Deve existir um sistema independente para apresentação de denúncias sobre o comportamento dos policiais, que seja claro e bem conhecido do público. Na seção 8.4.4 a seguir, examinaremos mais detalhadamente esses mecanismos independentes de apresentação de denúncias. Contudo, vale observar aqui que, muitas vezes, negligencia-se o fato de que o público deva poder registrar suas queixas nas próprias delegacias de polícia.

22) Ibid.

23) As exceções incluem o comentário "c" ao artigo 3º do Código de Conduta da ONU e os Princípios Básicos 6 e 11 (f), os quais exigem que se faça um relatório toda vez que uma arma de fogo for disparada; bem como o Conjunto de Princípios, que exige o registro e a autenticação de todas as informações referentes a interrogatórios (princípio 23).

24) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Internal Controls and Disciplinary Units*.

Os procedimentos para o registro de denúncias devem ser claros, não-discriminatórios e não devem impedir, de forma alguma, os reclamantes de registrarem suas queixas. Devem prever inclusive:²⁴

- a possibilidade de registrar denúncias tanto pessoalmente quanto por telefone;
- a possibilidade de registrar denúncias em qualquer delegacia de polícia (isto é, não apenas nas centrais)
- que o policial encarregado seja obrigado a aceitar todas as denúncias (isto é, não deve ser deixado a seu critério registrar ou não a denúncia); e
- que a segurança do denunciante seja garantida; o denunciante não pode ser ameaçado ou intimidado para não registrar a queixa. Além disso, deve haver obrigatoriedade de manterem-se registros e sistemas de rastreamento da tramitação das denúncias para evitar que os agentes as descartem ou ocultem.

‘Sistemas de Alerta Antecipado’

Em alguns países, a polícia instituiu os chamados Sistemas de Alerta Antecipado, ou Sistemas de Intervenção Prévia, em que são mantidos registros das denúncias contra policiais (tanto do número quanto do tipo de denúncias), com o objetivo de identificar funcionários de risco, que foram alvo de muitas queixas. Em alguns departamentos de polícia nos EUA, por exemplo, esses sistemas geram relatórios automáticos para o chefe de polícia do departamento quando as queixas registradas alcançam um determinado número. Ainda que as denúncias não sejam fundamentadas, a acumulação de um grande número de queixas contra um determinado agente tende a indicar que há algum problema com seu estilo de atuação policial. Os registros normalmente incluem também o número de vezes que um determinado policial enfrenta resistência violenta durante uma prisão, a quantidade de feridos nos contatos do policial com a população, e o número de vezes que o agente utilizou sua arma de fogo.²⁵ Uma denúncia pode dar início a um processo disciplinar ou judicial. Vale observar que nem todas as denúncias exigem investigação rigorosa. Às vezes, na verdade, um simples pedido de desculpas por parte do policial envolvido é suficiente.

Registrar as denúncias diretamente com a polícia depende, evidentemente, da confiança que a população tem na instituição policial. Os órgãos de polícia que carecem de recursos, que enfrentam índices elevados de criminalidade e que têm lideranças ou capacitação inadequadas, geralmente, resistem a instituir sistemas efetivos de denúncia. Assim, é importante destacar as vantagens desses sistemas: as denúncias permitem que a polícia eleve os seus padrões e o simples fato de as pessoas apresentarem denúncias demonstra que elas confiam no sistema. Afinal, se as pessoas não confiam na polícia dificilmente acreditariam no sistema de denúncias e, portanto, não se dariam ao trabalho de registrar uma denúncia. Com efeito, ao se implementar um mecanismo efetivo de denúncia, o primeiro resultado, normalmente, é um aumento no número de queixas, ao invés de sua redução.

Denúncia ou estratégia?

Às vezes, registram-se denúncias por outras razões que não a busca por justiça. Pessoas suspeitas de terem cometido delitos podem registrar denúncias com o objetivo de retardar uma investigação criminal, ou de bloqueá-la totalmente; uma pessoa que está sendo multada pode registrar queixa como forma de evitar o pagamento da pena; queixas podem ser registradas porque uma pessoa acredita que seu pedido de intervenção da polícia não foi respeitado (alguém pode registrar queixa porque um policial se recusou a ajudar a trocar seu pneu furado, o que, obviamente, não é trabalho do policial). Curiosamente, os próprios policiais às vezes empregam a mesma tática, registrando queixa contra um determinado cidadão para impedi-lo de registrar uma denúncia contra o policial. Em face dos vários interesses envolvidos, investigar denúncias pode ser uma tarefa complexa.

Denúncias mal-intencionadas podem tornar a polícia relutante em receber denúncias, o que acaba por distanciar ainda mais a polícia do público. Por outro lado, um grande número de denúncias falsas sugere que a confiança do

25) Ibid. Veja também: www.policaccountability.org, um sítio na Internet com informações sobre as melhores práticas, recursos sobre Comitês Cívicos de Avaliação, Controle Social da Polícia, Filtragem Racial, etc. nos EUA.

público poderia ser melhorada. Denúncias falsas às vezes são observadas nos países que passaram por um processo de transição: de uma organização policial autoritária para uma mais receptiva. Isso pode até mesmo refletir um desejo do público de testar o sistema e de buscar uma liberdade máxima à custa da aplicação da lei.²⁶

O Código Europeu de Ética Policial reconhece que, muitas vezes, a polícia tem de lidar com denúncias falsas e estimula os órgãos policiais a prestar apoio aos servidores acusados de má conduta, inclusive através do sistema judicial.²⁷

8.4.1.d. Procedimentos disciplinares

Os processos disciplinares, que competem ao direito administrativo, referem-se à conduta dos policiais enquanto servidores públicos. Da mesma forma que qualquer empregador, em qualquer organização, tem o direito e o dever de tomar providências com relação a um desvio de conduta sempre que ocorra (seja com base em denúncia ou não), assim deve agir o gestor da polícia. O desvio de conduta pode ser de pouca importância, como, por exemplo, chegar atrasado, não estar vestido adequadamente, fumar em local proibido etc., mas pode envolver também infrações graves, como violações de direitos humanos. De modo geral, as infrações menores serão tratadas por meio de processos disciplinares, enquanto as mais graves (delitos criminais) serão objeto de processos penais (ver abaixo).

Os processos disciplinares deveriam assegurar a necessária imparcialidade, mas em muitos sistemas policiais não é isso o que acontece. Nos sistemas que têm algum compromisso com a imparcialidade, o processo de investigação é realizado por agentes de outra área ou por unidades especializadas, como uma comissão de ética e disciplina, às vezes chamada de departamento de assuntos internos. Essas unidades normalmente são requisitadas para cuidar de delitos mais graves, enquanto que os de menor importância ficam a critério do supervisor do agente em questão. Tais unidades de assuntos internos devem ser constituídas adequadamente com investigadores capacitados. As investigações devem ser conduzidas por um agente de nível hierárquico igual ou superior ao do agente investigado.²⁸ Alguns sistemas possibilitam que um agente graduado indique comissões disciplinares *ad hoc* e podem admitir, ou não, que o acusado conteste a composição da comissão.

26) Uildriks, N. & P. van Reenen. *Policing postcommunist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, 2003.

27) Código Europeu de Ética Policial, artigo 34: “As autoridades públicas devem dar apoio aos servidores da polícia que sejam alvo de acusações infundadas com relação às suas atribuições”.

28) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Internal controls and disciplinary units*.

29) *Ibid.*, p.4.

Quando um delito é sério o bastante para merecer investigação?

“A distinção entre os desvios de conduta menores e os graves deve ser feita com muita cautela, devendo ser avaliada no sentido de assegurar que ‘infrações menores’ não sejam definidas de forma tão ampla e vaga que qualquer delito que não seja gravíssimo possa ser tratado fora do processo disciplinar formal. Por exemplo, se um agente deixa de investigar adequadamente um caso em razão de preconceito racial ou político, há o risco de que sua conduta seja interpretada como mau desempenho, ao invés de ser tratada como uma discriminação.”²⁹

30) Artigo 33 do Código Europeu de Ética Policial: *“Medidas disciplinares impostas a servidores policiais devem ser submetidas a avaliação por órgão independente ou por um tribunal.”*

Na maioria dos sistemas, os policiais que enfrentam sanções disciplinares acima de um determinado grau têm permissão de indicar alguém para atuar em sua defesa, seja um colega policial ou um advogado independente. Os sindicatos de policiais, quando existem, podem prover defensoria ou custear assessoria jurídica profissional. Pode-se dizer que os sistemas que não permitem ao acusado escolher seu defensor violam o direito à defesa. As sanções dos processos disciplinares por infrações que ultrapassem um certo grau são, normalmente, submetidas aos níveis superiores da administração. Por exemplo, pode ser demandado do comandante-em-chefe tomar uma decisão final nos casos em que a comissão disciplinar tenha recomendado a suspensão ou a destituição do agente. Deve haver possibilidade de recurso. Embora os procedimentos para recursos possam diferir de um país para outro, eles normalmente envolvem uma representação por escrito, contestando as conclusões da audiência disciplinar. O Código Europeu de Ética Policial estabelece que as decisões disciplinares sejam submetidas à revisão por um órgão independente ou por um tribunal.³⁰

Os processos disciplinares devem ser justos e rigorosos, de modo a proteger os direitos tanto do reclamante ou da vítima quanto os do agente policial. Ademais, devem ocorrer dentro de um prazo razoável. É fato que existem inúmeros exemplos de processos disciplinares fracassados, em que a administração policial deixou que violações de direitos humanos não fossem informadas e seguissem impunes. Mas o oposto também é verdade: processos disciplinares às vezes são injustos com relação aos policiais acusados, levando a sanções disciplinares quando as evidências para os fatos alegados são mínimas. Na verdade, em muitos sistemas disciplinares internos, os policiais têm seus direitos violados. Muitos desses sistemas internos são mecanismos de controle institucionais que os superiores hierárquicos utilizam para punir a insubordinação dos agentes de escalões inferiores. Em alguns casos, verificam-se sérias questões de negação de direitos e de imposição de sanções anteriores a qualquer conclusão (como, por exemplo, a suspensão sem remuneração durante uma investigação que pode demorar vários meses).

Policinando a polícia

Uma questão importante a considerar é a de quem realiza as investigações contra um policial. Na maior parte das jurisdições, é a própria polícia que investiga os crimes cometidos por seus agentes. Seja ela judicial ou disciplinar, a investigação exige competências específicas, bem como experiência, que normalmente são os policiais quem têm. A competência técnica dos órgãos de investigação independentes muitas vezes provém de policiais aposentados. Isso não faz com que as investigações tenham de ser necessariamente menos eficazes, e tampouco remete automaticamente à parcialidade, à vingança ou à impunidade, mas requer controles e contrapesos adequados (ou seja, autorização da investigação, devido processo e julgamento) para garantir a imparcialidade e a objetividade.

8.4.1.e. Processos judiciais

Os agentes de polícia estão sujeitos à legislação nacional. Sempre que houver informação de uma infração que pode configurar um crime, o suposto delito deve ser informado imediatamente às autoridades relevantes de investigação e

do Ministério Público. A informação sobre o envolvimento de um agente de polícia em um crime pode surgir:

- durante um processo disciplinar;
- durante uma investigação criminal sobre outra questão; ou
- a partir de um relatório de outro policial ou de denúncia por parte do público.

Caso haja informação de que foi cometido um delito, mas as autoridades responsáveis pela investigação criminal concluem que não há provas suficientes para processar o policial suspeito, esse poderá ser ainda submetido a um processo disciplinar.

Os policiais acusados de atos criminosos devem contar com os mesmos direitos de defesa que qualquer cidadão, incluindo os de presunção de inocência, de ser informado das acusações que pesam contra ele, de indicar testemunhas de defesa e de questionar as testemunhas de acusação, de ser assistido por um defensor legal de sua escolha e de apelar do veredicto e da sentença.

Proteção a testemunhas

Pode haver necessidade de se criar um sistema eficiente de proteção a testemunhas, destinado àquelas pessoas que registram denúncias contra policiais ou que atuam como testemunhas em processos contra policiais.

No Brasil, há o reconhecimento explícito de que a polícia está em posição ambígua quando se trata de dar proteção a pessoas que testemunham contra policiais. Por essa razão, criou-se um programa de proteção a testemunhas (chamado PROVITA) que é coordenado em cada estado da federação por uma ONG local (e supervisionado em âmbito nacional por uma ONG nacional). O programa é financiado com recursos dos estados e do governo federal. O programa tem sido importante para assegurar que os policiais envolvidos em violações de direitos humanos – especialmente em execuções extrajudiciais e no crime organizado – sejam levados à Justiça. Vale notar que esse programa visa à proteção das *provas* em vez do indivíduo. Assim, os familiares de uma vítima assassinada pela polícia, que podem estar sofrendo ameaças por buscar justiça, não entrarão no programa de proteção uma vez que não têm nenhuma prova para oferecer. A colaboração entre o Estado e a sociedade civil tem sido considerada polêmica por muitas ONGs.

8.4.1.f. Processos disciplinares ou judiciais?

A má conduta que envolve atos criminosos deve ser tratada no âmbito do direito penal (mas pode *também* conduzir a sanções disciplinares, tal como a demissão); todos os demais desvios de conduta podem ser tratados no âmbito dos processos disciplinares. Quando um inquérito disciplinar revela evidências de atos criminosos, deve-se iniciar uma investigação judicial. Em algumas jurisdições, como nos Países Baixos, por exemplo, os processos disciplinares podem correr paralelamente a uma investigação judicial, embora, em outras, o processo disciplinar não pode ocorrer até que se conclua a investigação judicial: quando um inquérito disciplinar leva a uma investigação judicial, o processo disciplinar é suspenso até que os resultados da investigação sejam

apresentados. De qualquer modo, quando o inquérito sobre uma infração constata a existência de um ato criminoso, o caso deve ser encaminhado ao sistema judicial.

Como já apontado, é essencial que os processos disciplinares sejam minuciosos e justos. Processos disciplinares são similares a processos judiciais, embora as normas relativas à produção de provas não sejam tão rigorosas e haja menos salvaguardas para garantir os direitos do acusado. No direito penal, a responsabilidade pelo ato criminoso deve ficar provada para além de qualquer dúvida razoável, ao passo que nos processos administrativos disciplinares é suficiente 'medir as probabilidades': se ficar demonstrado que a infração provavelmente ocorreu e que foi praticada pelo policial apontado, isso é suficiente para o estabelecimento da culpa. Cabe ao policial em questão provar o contrário. Além disso, mesmo uma denúncia que não tenha ficado provada pode permanecer na folha pessoal de registros do agente (ainda que, às vezes, por um período limitado). Nesses processos, o policial acusado não tem o direito de permanecer em silêncio – ao contrário, o supervisor pode ordenar a um subordinado que fale, e as anotações de sua agenda de trabalho, por exemplo, não são consideradas propriedade privada. Sendo assim, a presunção de inocência pode não funcionar e os policiais podem ser levados à auto-incriminação (essa é uma das razões porque, em algumas jurisdições, os processos administrativos disciplinares e os processos judiciais não podem ocorrer paralelamente). Por outro lado, as sanções aplicáveis em um processo disciplinar – que podem variar de advertências verbais a demissão – não são tão sérias como as sanções penais (embora alguns sistemas disciplinares possibilitem a detenção administrativa, como, por exemplo, o sistema angolano, que admite até 30 dias de detenção).

Alguns órgãos de polícia dão início a processos administrativos mediante uma *sindicância exploratória*, após tomarem conhecimento de um desvio de conduta policial. Essa sindicância exploratória, geralmente conduzida com alto grau de confidencialidade, tem o propósito de coletar informações para determinar se um inquérito é efetivamente necessário e, nesse caso, qual o mais adequado: judicial ou administrativo. Nos sistemas processuais inquisitórios, exige-se da polícia que informe o promotor público sobre o início de uma investigação judicial; porém, os processos administrativos disciplinares podem ser conduzidos de modo autônomo. Nos sistemas processuais acusatórios, a polícia pode conduzir ambos os tipos de investigação de forma autônoma (veja o capítulo 2 para uma análise das diferenças entre o sistema inquisitório e acusatório). Os processos disciplinares normalmente determinam quem deve decidir sobre o encaminhamento das informações às autoridades judiciárias. Em geral, é a pessoa encarregada do processo. A vantagem de se conduzir uma sindicância exploratória é que esse procedimento poderá orientar a tomada de decisão e evitar prejuízos ao policial caso ele seja inocentado. No entanto, este controle de danos, obviamente, pode ser também contraproducente, já que pode levar à não instauração de um inquérito, resultando, assim, em impunidade.



8.4.1.g. Denúncias de irregularidades

O artigo 8º do Código de Conduta da ONU declara: *“Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que tiverem motivos para acreditar que se produziu ou irá produzir uma violação deste Código, devem comunicar o fato aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades com poderes de controle ou de reparação competentes.”* Seu comentário afirma que esse artigo busca “preservar, por um lado, o equilíbrio entre a necessidade de disciplina interna do organismo do qual em grande parte depende a segurança pública e, por outro lado, preservar a necessidade de tomar medidas em caso de violações dos direitos humanos básicos. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem informar a ocorrência de violações aos seus superiores hierárquicos na linha de comando. Providências legais fora da cadeia de comando só devem ser tomadas quando não houver outros meios disponíveis ou quando esses meios forem ineficazes. Subentende-se que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem sofrer sanções administrativas ou de outra natureza pelo fato de terem comunicado que se produziu ou que está prestes a se produzir uma violação deste Código.” A expressão *autoridades competentes ou órgãos com poderes de revisão e reparação* refere-se a “qualquer autoridade ou organismo existente ao abrigo da legislação nacional, quer esteja integrado nos organismos de aplicação da lei quer seja independente desses, com poderes estatutários, consuetudinários ou outros para examinarem reclamações e queixas resultantes de violações deste Código”

Denunciar irregularidades é um passo muito difícil para a maioria dos servidores da polícia. A cultura policial preza a lealdade, às vezes em detrimento da integridade com relação ao público (‘código de silêncio’).³¹ Como a má conduta tende a persistir em contextos onde a supervisão é ineficiente, o que também implica liderança ineficiente, os supervisores (eles mesmos parte da cultura policial) geralmente têm interesse em encobrir as irregularidades. Isso é especialmente problemático, uma vez que a política estabelecida costuma exigir que o denunciante informe sobre as ordens ou práticas ilegais primeiramente através da cadeia de comando – que geralmente é onde o problema se originou – e somente quando os canais internos de denúncia comprovam-se ineficazes é que se permite a denúncia pública.

31) Veja, por exemplo, Reenen, P. van. *Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma*, 1997.

Há normas estabelecidas que impedem servidores do Estado de revelar informações de caráter confidencial. O artigo 4º do Código de Conduta da ONU reconhece essa obrigação, afirmando: “As informações de natureza confidencial em poder dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser mantidas em segredo, a não ser que o cumprimento do dever ou as necessidades da justiça estritamente exijam outro comportamento.” O comentário a este artigo afirma: “[...] Deve-se ter a máxima cautela na salvaguarda e utilização dessas informações as quais só devem ser divulgadas no desempenho do dever ou no interesse [da justiça]. Qualquer divulgação dessas informações para outros fins é totalmente abusiva.”

O dilema é evidente: os sistemas internos podem impedir as denúncias e possibilitar a continuidade dos abusos ao classificar as informações como confidenciais. É por isso que o Código de Conduta da ONU, em seu comentário, admite que os servidores do Estado possam, “como último recurso e com respeito pelas leis e costumes do seu país e pelo disposto no artigo 4.º do presente Código, levar as violações à atenção da opinião pública através dos meios de comunicação social.”

Para evitar a persistência de um ‘código de silêncio’ entre os policiais e do seu efeito devastador sobre a transparência e sobre a prestação de contas, é fundamental que exista um sistema interno independente de tramitação de denúncias e medidas adequadas para proteção dos denunciantes. O Código de Conduta da ONU declara: “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que cumpram as disposições deste Código merecem o respeito, o total apoio e a colaboração da comunidade em que exercem as suas funções, do organismo de aplicação da lei no qual servem e dos demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei”, o que implica a exigência de proteger e respeitar os agentes que denunciam irregularidades.

32) Punch, M. *Rotten Orchards: 'Pestilence', Police Misconduct and System Failure*, 2003.

É só uma maçã podre ou é a macieira?³²

O que acontece ao final das investigações internas nem sempre é claro. O policial sob investigação pode ser punido com sanções que variam de uma advertência verbal (em processos disciplinares) a pena de detenção (no processo penal). Na maioria dos casos, os abusos são tratados como incidentes isolados. Uma vez que esse incidente esteja resolvido – que a maçã podre tenha sido retirada – se acredita que o problema esteja solucionado. Essa é raramente uma suposição realista. Em muitos contextos, o abuso acontece porque todo o sistema de controle e avaliação – na verdade, todo o sistema (interno) de prestação de contas – não funciona adequadamente. A ausência ou deficiência dos procedimentos operacionais e/ou administrativos, a negligência por parte dos supervisores e uma cultura que promove uma dita ‘camaradagem’ ao invés do profissionalismo quase sempre contribuem para os abusos, ou são a sua própria causa. De fato, as pessoas que investigam abusos de direitos humanos muitas vezes se deparam com um sistema repleto das mais diversas falhas que têm estado por trás da persistência desses abusos. É crucial, portanto, que se extraiam ensinamentos de investigações baseadas em casos específicos, os quais podem contribuir para a reforma e o fortalecimento do sistema, de modo a prevenir futuros abusos e a pôr fim às práticas viciosas.

É importante observar que “boa parte das investigações em direitos humanos concentra-se em casos particulares de violações, buscando a responsabilização dos perpetradores em cada um desses casos. As pesquisas em direitos humanos também documentam violações sistemáticas contra minorias étnicas e segmentos políticos, mas, em geral, não dispõem de elementos para saber quais aspectos específicos de liderança, regulação, prática e cultura policiais constituem os fatores mais problemáticos a contribuir para os abusos e que, portanto, deveriam ser os focos principais de qualquer esforço de reforma.”³³

8.4.2. Prestação de contas ao Estado

8.4.2.a. Executivo

Na maior parte dos países, o chefe de polícia nacional se reporta ao ministro da Justiça (ou do Interior), o qual, por sua vez, se reporta ao chefe do governo, que, por sua vez, se reporta ao parlamento. Nos sistemas descentralizados, um comissário de polícia regional/local deve prestar contas aos representantes do Estado em âmbito regional ou local, tal como o governador ou o prefeito, que, por sua vez, deve prestar contas à assembleia ou à câmara local. Nem sempre está claro quem é o responsável pela nomeação e pela gestão dos chefes de polícia, pelos procedimentos disciplinares, pelas diretrizes políticas e por monitorar o cumprimento das políticas estabelecidas. Na maioria dos países, porém, essas responsabilidades recaem sob a competência do respectivo ministério. A polícia fica responsável por implementar as políticas e por elaborar informes sobre suas atividades. Uma vez que a supervisão do poder Executivo não deve prejudicar a independência operacional, é fundamental que exista uma definição clara, estabelecida em lei, dos respectivos papéis, das responsabilidades e das formas de relacionamento entre a polícia e os ministérios.³⁴

O Executivo normalmente estabelece as diretrizes políticas, identificando os objetivos e metas de trabalho da polícia (o que, em geral, requer a aprovação do parlamento). Uma atribuição importante do poder Executivo é a de formular (ou autorizar) **códigos de conduta, códigos disciplinares e procedimentos operacionais padrão**, que traduzem para a prática o que a lei estabelece (constituindo a base regulatória da prestação de contas):

- Os *códigos de conduta* normalmente incluem princípios de direitos humanos – tais como a proibição da tortura – e, em geral, contém um dispositivo relativo ao dever dos agentes de não cumprirem ordens que sejam claramente ilegais. Há códigos de conduta extremamente específicos e outros de caráter bem mais genérico.

Por vezes, os códigos de conduta são classificados como confidenciais – o que faz com que as ONGs e os meios de comunicação fiquem sem saber que tipo de comportamento é esperado dos policiais e tampouco se esses códigos estão de acordo com as normas internacionais de direitos humanos. O trabalho policial voltado para os direitos humanos requer que os Estados divulguem as normas e regulamentos que regem o comportamento da polícia. Além do mais, esses códigos devem ser juridicamente vinculantes, seja integrados na lei que institui a polícia

33) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Internal controls and disciplinary units*.

34) Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, 2005, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay*.

(lei de Polícia) seja em legislação complementar. Desse modo, os códigos de conduta poderão ser invocados em processos civis ou penais.

Os códigos de conduta, por vezes denominados **códigos de ética**, podem incorporar temas não diretamente relacionados a violações de direitos humanos, como a indumentária policial, obediência aos superiores e normas relativas à participação em atividades políticas ou sindicais. Contudo, essas normas têm importância para os próprios policiais, pois tendem a restringir os seus direitos. Os ativistas envolvidos em ações de promoção e defesa de direitos e em parcerias com a polícia deveriam ficar atentos aos direitos dos policiais: isso poderá reduzir as tensões e ajudar a estabelecer uma agenda comum.

- Os *procedimentos operacionais padrão* (POPs), também conhecidos como *instruções*, *regulamentos*, *códigos operacionais* ou, simplesmente, *regras*, são utilizados em diversos países para descrever os procedimentos de como cumprir as funções policiais, especialmente com relação às prisões e ao uso da força. Os *procedimentos operacionais padrão* são normalmente preparados pelas equipes dos ministérios relacionados com a polícia, embora também possam ser desenvolvidos a partir das bases para só depois serem sancionados pelo ministério – uma vez que sua eficácia tenha sido demonstrada na prática. Os POPs devem estar fundamentados na legislação nacional, nas normas internacionais de direitos humanos, nos códigos de conduta/ética, bem como nos conceitos gerais da prática policial. A legislação nacional, por exemplo, pode permitir que se façam buscas e apreensões sem um mandado judicial, nos casos em que qualquer demora possa significar a perda de provas. Os POPs devem fornecer orientação precisa sobre as condições em que se podem dar tais buscas e sobre os procedimentos necessários para apresentação de relatório. Geralmente, os procedimentos operacionais padrão não se encontram em forma de lei. No entanto, podem ser levados em conta por um tribunal como prova do comportamento que é esperado de um policial.
- Os *códigos disciplinares* em geral estabelecem:
 - Normas que devem ser cumpridas pelos policiais – as quais costumam ser um tanto abstratas, como, por exemplo, comportar-se de forma ‘decente’ e agir com ‘diligência’;
 - Formas de recompensa pelo bom trabalho e pelo bom comportamento e formas de sanções por infrações do código disciplinar;
 - Procedimentos para relatar infrações ao código disciplinar ou à lei;
 - Quais policiais podem ordenar a instauração de um processo disciplinar (normalmente, o superior direto da pessoa suspeita de ter descumprido o código);
 - Diversas comissões e mecanismos de investigação estabelecidos para acolher denúncias; e
 - Os direitos de policiais sob processo disciplinar, inclusive o de recurso.

A maioria dos países dispõe de uma Inspeção Geral de Polícia, comumente alocada no Ministério do Interior. Na França, por exemplo, “em nome do ministro do Interior, Segurança Interna e Direitos Locais e do ministro dos

Territórios de Ultramar, o Inspetor Geral da Administração (IGA) exerce ‘o mais alto nível de supervisão’ sobre todo o pessoal, departamentos, órgãos ou instituições, reportando-se aos dois ministérios. Conduz também os inquéritos disciplinares”.³⁵ Outro exemplo é a Inspetoria Geral de Polícia do Reino Unido. Sua Declaração de Missão afirma: “Promover a eficácia e a efetividade do trabalho policial na Inglaterra, no País de Gales e na Irlanda do Norte através da inspeção das organizações e das funções policiais, de modo a assegurar que os padrões acordados sejam alcançados e mantidos; que as boas práticas sejam disseminadas; e que o desempenho seja aprimorado. Proporcionar também orientação e apoio aos parceiros tripartite (ministro do Interior, autoridades policiais e forças policiais) e desempenhar um papel relevante na formação de futuros líderes.”³⁶

As Inspetorias de Polícia em geral avaliam anualmente o desempenho e a eficácia das estratégias e políticas (internas) da polícia. Algumas delas não investigam casos individuais e, sim, buscam identificar padrões da prática policial. Geralmente, os funcionários das inspetorias de polícia são ex-policiais, pois se presume que tenham melhores condições de entender a realidade da polícia. Embora, sem dúvida, isso seja verdade, recomenda-se, enfaticamente, que o quadro das inspetorias seja composto tanto por policiais quanto por outros profissionais, como forma de favorecer a transparência e a prestação de contas.

8.4.2.b. Judiciário: prestação de contas judicial

O marco jurídico de um órgão de polícia inclui dispositivos constitucionais, código penal e código de processo penal, bem como uma ou mais leis que estabeleçam os objetivos, as competências e as atribuições do órgão (normalmente denominada lei da Polícia). Como observado pela Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth em seu relatório de 2005 sobre Prestação de Contas Policial, essas leis instituidoras da polícia muitas vezes são bem anteriores ao ano de 1948, quando foi adotada a DUDH. O relatório, portanto, recomenda a revisão dessas legislações, a fim de verificar se estão de acordo com os padrões atuais de direitos humanos.³⁷ O referido marco jurídico inclui também os códigos de ética e disciplinares, além de outros instrumentos com força de lei. A estrutura jurídica que regula as operações policiais, incluindo seus códigos de ética e disciplinares, deve ser acessível ao público, tanto em termos de disponibilidade quanto de clareza.³⁸ Os policiais, evidentemente, também estão submetidos às normas do direito internacional. A proibição da tortura, por exemplo, é inquestionável e todo o policial deve saber disso. No entanto, essa proibição absoluta não fará sentido em muitos países se o policial não tiver conhecimento de que existe uma instância de direito internacional e muito menos de que ele deve acatá-la. Os policiais, de um modo geral, não estão muito familiarizados com o direito internacional – suas funções são reguladas pela legislação nacional. Cabe aos legisladores assegurar que o direito interno esteja ajustado ao direito internacional.

A atividade policial é regulada também por outros dispositivos legais, especialmente a chamada lei de segurança nacional (veja também o capítulo 2) que, com muita frequência, aumenta os poderes da polícia e diminui os padrões de proteção aos direitos humanos das pessoas suspeitas de ‘terrorismo’³⁹ As leis de segurança nacional devem ser analisadas no que concerne ao seu potencial de favorecer a impunidade e de colocar obstáculos

35) Este texto, disponível em francês e inglês, foi extraído do sítio do Ministério do Interior da França em <http://www.interieur.gouv.fr/>.

36) Este texto, disponível em inglês, foi extraído do sítio do Ministério do Interior do Reino Unido (*Home Office*) em <http://inspectores.homeoffice.gov.uk/hmic/>.

37) Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, 2005, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay*.

38) O artigo 4º do Código Europeu de Ética Policial declara: “A legislação que regula o trabalho policial deve ser acessível ao público, ser suficientemente clara e precisa e, se necessário, apoiada por regulamentação também clara e igualmente acessível ao público”; e o artigo 5º afirma: “O pessoal da polícia deve estar submetido às mesmas leis que os cidadãos comuns e exceções só podem ser admitidas se necessárias para assegurar o desempenho adequado do trabalho policial em uma sociedade democrática.”

39) Anistia Internacional, 2002, *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures*.

aos processos criminais ou às compensações para vítimas, bem como aos processos civis por irregularidades da polícia.⁴⁰

Os policiais, assim como os demais cidadãos, devem responder perante as autoridades judiciárias. A polícia deve aceitar explicitamente essa independência do Judiciário e cumprir com as determinações judiciais. A existência de um sistema judiciário independente e imparcial é pré-requisito fundamental de qualquer jurisdição tanto para assegurar julgamentos justos quanto para fazer frente à má conduta policial. Na Índia, por exemplo, os tribunais superiores têm emitido uma série de sentenças importantes, estabelecendo garantias ou diretrizes para regular a conduta policial durante uma prisão, um interrogatório e outras etapas da investigação (veja o capítulo 6).

O papel do Judiciário é importante não apenas quando a própria polícia está sob investigação, mas também para direcionar e supervisionar as investigações realizadas pela polícia. Caso se exija autorização especial para empregar um determinado método investigativo, a polícia está obrigada a cumprir com tal procedimento. A polícia também deve ser transparente com relação a como procedeu em uma investigação, de modo que seus métodos estejam abertos ao escrutínio e à revisão judiciais. Finalmente, a polícia deve responder ao Ministério Público (ou juiz de instrução) e, às vezes (no sistema inquisitório), atuar sob sua autoridade.

8.4.2.c. Legislativo: supervisão parlamentar da polícia

Os legislativos são responsáveis por aprovar as leis que definem as funções policiais (veja acima). As comunidades, através de seus representantes eleitos, devem assegurar que as leis que regulam o trabalho policial sejam “*bem elaboradas, popularmente aceitas e humanas*”⁴¹, que as normas sejam respeitadas e que os governos disponibilizem os recursos adequados ao bom desempenho da polícia.

O controle parlamentar, na maioria dos países, incluiria o direito de os membros do parlamento questionar os membros do governo, inclusive os responsáveis pela polícia, e obter toda a cooperação necessária dos órgãos públicos, que os assistiriam em seu trabalho. Comissões parlamentares *ad hoc* são, às vezes, instituídas com o objetivo de investigar escândalos ou incidentes relacionados à atuação policial (veja abaixo). Alguns parlamentos possuem comissões de direitos humanos que analisam questões relacionadas ao comportamento da polícia. Países com sistemas descentralizados, contam, às vezes, com câmaras municipais ou com assembleias legislativas estaduais que têm a mesma função.

Uma das principais funções parlamentares é revisar e aprovar o orçamento para as políticas de segurança. Isso oferece uma oportunidade anual para se questionar a polícia sobre uma série de tópicos. Infelizmente, muitas vezes, essas oportunidades acabam se tornando meros exercícios de ratificação, agravados pela escassa informação fornecida pela polícia e pela falta de conhecimentos técnicos dos parlamentares para examinar e questionar o significado de determinados dados. Em geral, a polícia só é questionada com relação aos índices de criminalidade, uma vez que se supõe que seja capaz de controlá-los. A formulação de políticas é com frequência entendida como uma simples questão de alocar recursos financeiros e poderes legais, e a retórica

40) Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, *Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay*, 2005
41) Assembleia Geral, Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979, que adotou o Código de Conduta da ONU.

política acaba prevalecendo sobre o conteúdo. Essa falta de conhecimentos técnicos por parte dos parlamentares, por vezes, é contrabalançada quando se promovem audiências públicas ou quando eles se dispõem a receber assessoramento de ONGs e de especialistas independentes.

Em alguns países, a polícia tende a resistir à supervisão parlamentar: “A resposta clássica da polícia quando há esforços parlamentares para reformar a lei ou por um maior controle social sobre as políticas de segurança é acusá-los de ser uma interferência política injustificada.”⁴²

Inquéritos independentes

Existem vários exemplos de inquéritos independentes sobre má conduta policial, sejam movidos pelo parlamento, pelo governo ou por órgãos locais democraticamente eleitos. Seguem alguns exemplos:

- A Comissão Mollen investigou alegações de corrupção policial e os procedimentos anticorrupção do departamento de polícia da cidade de Nova York, nos EUA. Seu relatório foi apresentado em 7 de julho de 1994.⁴³
- Nos Países Baixos, em 1994, iniciou-se um inquérito parlamentar sobre os métodos de investigação utilizados pela polícia no combate ao crime organizado. A Comissão van Traa apresentou seu relatório em 1996, concluindo, entre outras coisas, que a polícia deveria submeter-se a uma legislação clara e efetiva e que sua atuação deveria ocorrer sob rigorosa supervisão judiciária.⁴⁴
- A ‘Comissão Dutroux’ foi um inquérito parlamentar estabelecido na Bélgica em 1996, após uma onda de críticas generalizadas referentes à condução das investigações criminais sobre uma série de sequestros e assassinatos. Dois relatórios foram publicados em 1998 – o primeiro factual e o segundo buscando explicar as falhas institucionais e formular recomendações para a reforma estrutural da polícia e de seus mecanismos de prestação de contas.⁴⁵
- Sir William Macpherson levantou indagações com relação à investigação criminal (ou, antes, à sua ausência) sobre o assassinato de um adolescente negro em Londres, no Reino Unido, em 1993. Seu relatório, publicado em 1999 (conhecido como ‘Relatório Macpherson’), apontava a existência de racismo institucional dentro do sistema de justiça penal do Reino Unido e fazia diversas recomendações para o enfrentamento desse problema.⁴⁶
- A ‘Comissão Patten’, na Irlanda do Norte, oficialmente denominada Comissão Independente sobre o Trabalho Policial na Irlanda do Norte, foi instituída com um mandato amplo, depois do Acordo de Paz de Belfast de 1998, para examinar o papel da polícia. O relatório dessa comissão, intitulado *A new beginning, Policing in Northern Ireland*, é citado com frequência em publicações sobre polícia e direitos humanos.⁴⁷

42) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society, External controls.*

43) Veja: <http://www.parc.info/reports>.

44) Veja: <http://www.burojansen.nl/traa/e.htm>

45) Veja (também em francês): http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/dutroux/49K0713006.pdf

46) Veja: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/sli-00.htm>

47) Veja: <http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf>

8.4.3. Prestação de contas pública

Como já indicado, ainda que o Código de Conduta da ONU exija que a polícia preste contas à comunidade a que serve, esse instrumento não é específico

com relação ao modo como isso deve ser alcançado. A resolução que adota o Código de Conduta da ONU declara: “qualquer órgão encarregado da aplicação da lei, em cumprimento da primeira norma de qualquer profissão, tem o dever de autodisciplina, em plena conformidade com os princípios e normas aqui previstos, e que os atos dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem estar sujeitos ao escrutínio público, exercido por uma comissão de controle, um ministério, um procurador-geral, pela magistratura, por um provedor, uma comissão de cidadãos, ou por vários destes órgãos, ou ainda por um outro organismo de controle.”⁴⁸

A Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos adotou, em 2006, uma resolução que exortava os Estados-partes da Carta Africana a “estabelecer, caso não existam, mecanismos independentes de supervisão civil da atividade policial, os quais deveriam incluir a participação cidadã.”⁴⁹

O Código Europeu de Ética Policial declara que a polícia deve “*submeter-se ao efetivo controle externo*”.⁵⁰ A prestação de contas pública, tanto *a priori* quanto *a posteriori*, pressupõe instituições policiais que prestem satisfações à comunidade a que servem, seja diretamente ou através de representação. Embora as ONGs e a imprensa possam promover a transparência e a observância das leis e das normas, a polícia não tem de prestar contas a essas entidades.

8.4.3.a. Interação com a comunidade

A promoção de alguma forma de prestação de contas pública pela polícia está, geralmente, associada ao trabalho policial na comunidade, como já examinamos detalhadamente no capítulo 3 deste Guia. O policiamento comunitário é uma filosofia de atuação policial que busca ampliar a sensibilidade da polícia para com as necessidades do público e decorre, muitas vezes, do reconhecimento de que a polícia carece de aprovação pública. Traz consigo um modo de atuação policial que extrapola o policiamento reativo e envolve um trabalho de integração com a comunidade na busca de soluções para os problemas de segurança pública. Esse modelo de ação policial busca ampliar o acesso do público à polícia e incentivar uma polícia mais receptiva. Sustenta-se que, desse modo, é possível ampliar a confiança pública na polícia e estimular as pessoas a cooperarem com a instituição. Quando esses sistemas funcionam bem, eles contribuem para a eficiência da polícia e também para a prestação de contas. As comunidades, seja diretamente seja através de representação, devem ser capazes de supervisionar, de alguma forma, o trabalho policial. Essa supervisão pública constitui um importante instrumento de prestação de contas.

A polícia deve responder diretamente à população a que serve. O público faz contato com a polícia sobre questões de seu interesse, queixa-se aos policiais do que percebe como erros judiciais, e dá retorno sobre o desempenho geral e as atividades específicas da polícia. Evidentemente, esses contatos aleatórios entre público e polícia ocorrem apenas quando o público tem confiança na instituição policial e considera a manutenção da segurança como um esforço conjunto pelo qual todos são responsáveis. Esse tipo de prestação de contas às vezes é chamado de ‘satisfações informais’ – um termo que recomendamos evitar, pois implica uma idéia de menor importância ou valor do que os tipos ‘formais’. Deve ficar claro que os contatos diretos entre o público e a polícia

48) Assembleia Geral da ONU, Resolução 34/169, que adotou o Código de Conduta da ONU, em 17 de Dezembro de 1979.

49) Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Resolução sobre reforma, prestação de contas e supervisão civil da polícia na África, adotada na sua 40ª Sessão Ordinária realizada em Banjul, Gâmbia, entre 15 e 29 de novembro de 2006.

50) Artigo 59 do Código Europeu de Ética Policial.

são cruciais para o bom funcionamento da instituição policial e constituem um excelente parâmetro para avaliar a confiança do público.

Promovendo a prestação de contas pública: a Semana de Visitas a Delegacias de Polícia

Em novembro de 2006, a Altus – uma aliança global entre seis ONGs que atuam em todos os continentes – organizou a primeira Semana de Visitas a Delegacias de Polícia. Cidadãos e cidadãs visitaram a delegacia de polícia de sua localidade para avaliar a qualidade dos serviços oferecidos. No total, cerca de 1.500 pessoas visitaram mais de 450 delegacias de polícia em 23 países em todo o mundo (incluindo África do Sul, Alemanha, Bélgica, Benin, Brasil, Canadá, Chile, Coréia do Sul, Estados Unidos, Gana, Hungria, Índia, Letônia, Libéria, Malásia, México, Níger, Nigéria, Países Baixos, Peru, Reino Unido, Rússia e Sri Lanka). Isso possibilitou:

- Às pessoas da comunidade, a oportunidade de observarem suas delegacias e de se familiarizarem mais com a polícia;
- À polícia, a oportunidade de se beneficiar das visitas para aprimorar seus serviços; e
- Aos policiais, a oportunidade de conhecer diferentes *boas práticas* e de comparar sua delegacia com outras da região e de todo o mundo.

Para essa Semana de Visitas a Delegacias de Polícia foram organizados pequenos grupos de visitantes (3 a 8 pessoas), que contavam com um líder para o grupo e que realizavam visitas breves, programadas antecipadamente (que duravam cerca de 1 hora). Após a visita, cada grupo foi convidado a compartilhar suas impressões e a preencher um formulário, o qual foi posteriormente digitalizado e disponibilizado via Internet, através de um sítio desenvolvido especialmente para o projeto. Para facilitar o processo de avaliação, o formulário continha 20 questões universais classificadas segundo cinco tópicos: orientação para a comunidade; condições materiais; tratamento igualitário do público, sem preconceito de idade, gênero, etnia, nacionalidade ou orientação sexual; transparência e prestação de contas; e condições de detenção. Em 2007, a Altus organizou novamente a Semana de Visitas a Delegacias de Polícia, desta vez com cerca de 3.500 visitantes, em mais de 800 delegacias de 21 países.⁵¹

8.4.3.b. Os meios de comunicação, as ONGs e os pesquisadores

Em alguns países, um dos mais atentos grupos de vigilância da polícia são os meios de comunicação.⁵² Especialmente naqueles países em que a imprensa pode funcionar com ampla margem de liberdade, sua atuação pode ter um alcance e um poder imensos. Qualquer violação de direitos humanos, que ocorra em qualquer ponto do território nacional, poderá, em instantes, ser conhecida em todo o resto do país se os meios de comunicação cobrirem a história. Além disso, alguns veículos de comunicação, sobretudo as maiores redes de televisão, costumam realizar reportagens investigativas que flagram policiais aceitando subornos ou incorrendo em outros tipos de má conduta. Entretanto, o oposto também acontece: a cobertura dos meios de comunicação às vezes é inadequada e seletiva, guiando-se pela busca de lucro. Além do mais, a parcialidade e a falta de um entendimento mais

51) Para mais informações, acesse: www.altus.org.

52) Baseado em comunicação pessoal com G.P Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

sofisticado das questões envolvidas têm prejudicado a qualidade da cobertura, a seleção dos temas e o tratamento dos conteúdos pela imprensa. Os efeitos do trabalho da imprensa, portanto, poderão ter dois aspectos: os meios de comunicação *podem* dar uma contribuição muito importante para a prestação de contas; porém, isso requer uma imprensa livre, profissional e com jornalistas bem informados sobre a ética e as funções da polícia. Só assim as reportagens da imprensa sobre violações de direitos humanos cometidas pela polícia constituirão uma fonte relevante de informação tanto para os órgãos internos independentes que examinam as denúncias quanto para as ONGs. O Código de Conduta da ONU afirma que se pode considerar que a imprensa cumpra uma função de examinar reclamações e denúncias (veja também a seção 8.4.1.g).

As ONGs que atuam sobre violações de direitos humanos praticadas pela polícia também podem aportar uma contribuição importante para a prestação de contas. No capítulo 10, examinaremos explicitamente as oportunidades que se apresentam às ONGs para influenciar a conduta policial. Contudo, o relacionamento entre polícia, meios de comunicação e grupos de direitos humanos é um tanto complicado (ver capítulos 1 e 10). Nos contextos de crescimento dos índices de criminalidade, por exemplo, que geralmente recebem intensa cobertura dos meios de comunicação, o público tende a adotar o ponto de vista da imprensa e dos políticos que defendem políticas duras contra o crime, algumas das quais rebaixam o grau de respeito pelos direitos humanos. A polarização que resulta de colocar os direitos humanos de um lado e a segurança de outro pode complicar as demandas por uma atuação policial voltada aos direitos humanos.⁵³ Deve-se enfatizar, uma vez mais, que um policiamento responsivo, aprimorado através de mecanismos de prestação de contas pública, não significa que a polícia faça simplesmente o que o público quer que faça.

Em alguns países, como os EUA e o Reino Unido, os especialistas têm realizado muitas pesquisas sobre práticas de policiamento e sobre a confiança do público nos métodos e nas filosofias utilizadas. A disponibilização de acesso a informações sobre o trabalho policial aos especialistas acadêmicos que desenvolvem pesquisas sobre a polícia já é, em si, uma ação importante de transparência policial.

A polícia, às vezes, faz grandes investimentos na instituição de departamentos de relações públicas, os quais podem contribuir para a prestação de contas. Além de responder aos questionamentos da imprensa, alguns fornecem relatórios periódicos sobre tendências dos índices de criminalidade, bem como orientação sobre prevenção de delitos. Alguns órgãos de polícia têm uma atitude mais transparente com relação aos seus procedimentos disciplinares internos e estão dispostos a revelar informações sobre investigações internas e seus resultados. Isso demonstra seu compromisso com o enfrentamento dos comportamentos antiéticos. Além disso, os grupos de direitos humanos ou a imprensa podem questionar as afirmações da polícia. Infelizmente, o comportamento oposto também acontece: há departamentos de relações públicas cuja principal preocupação é evitar revelar qualquer tipo de informação e manter o público, incluindo as ONGs, à distância.

53) Cavallaro, J.L.
*Crime, public order and
human rights*, 2003.

8.4.4. Mecanismos externos independentes de prestação de contas

Na seção 8.4.1.c, nos referimos ao fato de que a população deveria poder registrar denúncias diretamente com a polícia. Além disso, devem-se instituir mecanismos independentes para que o público possa registrar denúncias e para que se investiguem e monitorem as ações da polícia. Esses mecanismos independentes são mais obviamente necessários quando há escassa confiança pública na polícia, mas também o são quando essa confiança existe – os mecanismos independentes são essenciais para assegurar o escrutínio da polícia (e, de modo geral, do poder Executivo). Os princípios para o registro de denúncias diretamente com a polícia, analisados na seção 8.4.1.c, são igualmente aplicáveis às denúncias apresentadas aos órgãos independentes.

Os mecanismos independentes de prestação de contas podem ser classificados em duas categorias: aqueles que dizem respeito ao quadro geral da polícia, o que inclui suas políticas e estratégias, e aqueles voltados ao exame de denúncias específicas. Os mecanismos independentes incluem órgãos legalmente instituídos, tais como uma Comissão Nacional de Direitos Humanos. Normalmente, investigam condutas dolosas por parte de qualquer servidor público, não apenas de policiais, embora possam também ser específicos da polícia, isto é, receber somente denúncias sobre a polícia. Os mecanismos independentes procuram atuar como um canal de expressão do público, garantindo que a polícia responda às suas necessidades e assumindo responsabilidade pela atuação da polícia. Todos esses órgãos, embora financiados pelo Executivo e autorizados por lei, devem ter um posicionamento independente e imparcial. Precisam dispor dos poderes necessários para investigar denúncias e assegurar que uma ação corretiva apropriada seja tomada. Demandam também recursos suficientes para seu funcionamento e uma equipe altamente qualificada, tanto em termos de conhecimentos técnicos quanto de competência.

8.4.4.a. Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH)

As **instituições nacionais de direitos humanos**, incluindo as **defensorias do povo** para a defesa dos direitos humanos, podem distinguir-se das organizações não-governamentais de direitos humanos, por se constituírem como entidades quase-governamentais, que ocupam uma posição singular intermediária entre, de um lado, as funções judiciárias e executivas do Estado e, de outro, – quando estes existem – os representantes eleitos pelo povo. Essas entidades são criadas com o objetivo de promover e proteger os direitos humanos, através da investigação efetiva das preocupações mais gerais de direitos humanos e das queixas individuais de pessoas que sofreram violações de direitos humanos, bem como através da formulação de recomendações a esse respeito. Contudo, a criação de INDHs não deve ser vista como um fim em si mesma – as INDHs devem ser avaliadas pelos avanços que tenham conseguido produzir na situação de direitos humanos do país, e por sua capacidade de garantir investigação e reparação em casos individuais.

Os chamados ‘Princípios de Paris’ estabelecem os preceitos que norteiam o estatuto e o funcionamento das INDHs e afirmam que seu mandato deve ser “o mais amplo possível”.⁵⁴ As INDHs normalmente lidam com irregularidades cometidas por todos os servidores do Estado e, portanto, têm uma ação que extrapola a área policial. Conforme os Princípios de Paris, as responsabilidades de uma INDH devem incluir a apresentação, mediante

54) Assembleia Geral da ONU, Resolução 48/134 adotada em 20 de dezembro de 1993.

solicitação ou por iniciativa própria, de pareceres, recomendações, propostas e relatórios sobre qualquer tema relacionado à proteção e promoção dos direitos humanos; em relação a quaisquer dispositivos legais ou administrativos, bem como a cláusulas de direitos humanos; qualquer situação de violação de direitos humanos que decida adotar; a preparação de relatórios sobre a situação nacional relativa a direitos humanos, seja de um modo geral seja sobre tópicos específicos; atrair a atenção do governo para violações de direitos humanos que ocorram em qualquer ponto do país e apresentar sugestões de medidas para pôr fim a estas situações e, se necessário, emitir opinião sobre as posições e reações do governo. A composição da INDH deve refletir a pluralidade da sociedade e assegurar independência. Essas instituições devem dispor de liberdade para analisar quaisquer questões que estejam no âmbito de sua competência, ouvir todas as pessoas relevantes, obter toda a informação necessária a uma avaliação e publicar suas opiniões e recomendações.

Uma instituição nacional de direitos humanos pode estar autorizada a ouvir e analisar denúncias e petições relativas a situações particulares. Os casos podem ser levados às INDHs pelas vítimas de violações, por seus representantes, por terceiros, por organizações não-governamentais, associações ou sindicatos, ou, ainda, por qualquer outra entidade representativa. INDHs podem tentar resolver os conflitos através de conciliação ou podem encaminhar e/ou orientar o denunciante sobre os próximos passos que ele pode tomar. Além disso, podem formular recomendações às autoridades competentes, especialmente por meio de propostas de emendas ou de reformulação das leis, regulamentos ou práticas administrativas, principalmente quando essas leis são responsáveis pelas dificuldades que as pessoas enfrentam ao tentar registrar queixas em busca de afirmar seus direitos.

Um exemplo é o da Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos de El Salvador, que possui centros de atendimento em todo o país, onde as pessoas podem registrar denúncias. Esses centros podem determinar a admissibilidade da denúncia, conduzir investigações e apresentar conclusões. Têm o direito de obter das autoridades acusadas toda a documentação necessária e, se houver recusa em prover as informações solicitadas, tal recusa permite à Procuradoria presumir verdadeiras as acusações. Para cada caso, a Procuradoria pode formular recomendações de como evitar que as violações voltem a ocorrer.⁵⁵

55) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society, External controls*. Este número de *Themes and Debates* examina os mecanismos de avaliação utilizados em El Salvador, Brasil e Colômbia.

Fórum das Instituições Nacionais de Direitos Humanos

Este é um fórum internacional de investigadores e ativistas do campo das instituições nacionais de direitos humanos. Em seu sítio na Internet, <http://www.nhri.net>, pode-se encontrar:

- Documentos relevantes de caráter global e regional;
- Documentação sobre o trabalho de fóruns regionais e globais;
- Informações produzidas por instituições nacionais de direitos humanos e informações a respeito dessas instituições;
- Bibliografia e materiais de pesquisa; e
- Subsídios para treinamento e capacitação.

Em 2001, a Anistia Internacional publicou recomendações sobre instituições nacionais de direitos humanos com base nos Princípios de Paris.⁵⁶ Recomendamos aos leitores do presente Guia consultar esse relatório.

Recomendações da Anistia Internacional sobre as Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH)⁵⁷

As INDHs em geral possuem uma missão ampla e recursos escassos. Por isso, é importante definir prioridades por meio de consulta às pessoas a quem seu trabalho está voltado. Deve-se, então, atuar estrategicamente sobre essas prioridades, de forma a assegurar que os objetivos sejam alcançados antes de findada a ação sobre o tema. As prioridades devem incluir as violações graves de direitos humanos contempladas no direito internacional, tais como execuções extrajudiciais e outros homicídios ilegais, tortura, 'desaparecimentos', crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Contudo, as INDHs devem poder atuar também sobre violações de outros direitos, especialmente os direitos sociais, culturais e econômicos. Sendo assim, as INDHs devem usar como referência para o seu trabalho o direito internacional, ao invés do direito nacional.

As investigações devem centrar-se tanto em casos individuais quanto em padrões recorrentes mais amplos, buscando revelar causas originárias e problemas persistentes. As conclusões devem estar abertas ao escrutínio público. Ao realizar investigações, as INDHs devem buscar todas as fontes de informação disponíveis. Tais fontes podem incluir declarações de vítimas, de testemunhas e de supostos perpetradores; laudos médicos; arquivos de inquéritos policiais; arquivos judiciais; reportagens da imprensa; informações de ONGs, de familiares de vítimas e de advogados. Isso é especialmente importante, pois investigações que, por exemplo, limitem-se ao exame dos arquivos de investigações realizadas pela polícia podem levar aos mesmos erros já cometidos em investigações anteriores e, desse modo, promover ou contribuir para a impunidade. As INDHs devem ter acesso aos serviços de perícia criminal e permissão para o uso complementar desses serviços. Devem ter acesso pleno e efetivo a mecanismos que assegurem proteção adequada a testemunhas, denunciadores ou a outras pessoas que lhes forneçam evidências. As investigações podem ser movidas por iniciativa própria das instituições ou em decorrência de denúncias apresentadas pelo público. O fato de que um denunciante tenha sido acusado de um delito e esteja sendo processado criminalmente, não deve servir como pretexto para interromper o trabalho iniciado pelas INDHs sobre uma denúncia, nem para impedi-las de tomar qualquer medida contemplada em seu mandato para enfrentar questões de direitos humanos.

Deve-se estabelecer um limite claro entre os papéis que competem às INDHs e ao Judiciário. Uma INDH deve poder investigar, mas não deve assumir funções judiciais. O resultado das investigações das INDHs deve ser encaminhado sem demora aos devidos órgãos judiciais, para que esses adotem as medidas adequadas. Se a INDH encontrar evidências de que a polícia procedeu a uma investigação inconclusiva ou por qualquer razão insatisfatória (falhou na proteção dos direitos humanos), ou de que certas pessoas podem ter cometido, ordenado, estimulado ou permitido violações de

56) Anistia Internacional, 2001, *Amnesty International's recommendations on national human rights institutions*.

57) Este texto baseia-se na publicação da Anistia Internacional, *AI's recommendations on NHRIs*, 2001.

direitos humanos (falharam em respeitar os direitos humanos), as circunstâncias do caso devem ser prontamente investigadas, de modo efetivo, completo e imparcial, por autoridades competentes para conduzir processos penais. Quando procedente, os responsáveis devem ser levados à Justiça mediante os devidos processos legais que respeitem os direitos internacionalmente reconhecidos a um julgamento justo. As INDHs devem estar habilitadas a recomendar que superiores sejam levados à Justiça por atos cometidos sob sua autoridade e devem ser autorizadas a acompanhar de perto o subsequente processo judicial sobre o caso, atuando como observadoras em julgamentos ou, se necessário, comparecendo perante os tribunais com demandas jurídicas para que medidas judiciais adequadas sejam tomadas dentro de um prazo razoável. Se a INDH, no decorrer desta ação, vier a identificar deficiências na legislação que impossibilitem a responsabilização desses superiores, a organização deve formular recomendações de reformas legais que venham a assegurar que a legislação doméstica não favoreça a impunidade.

Ainda que seja importante manter a independência entre as funções do Judiciário e das INDHs, estas devem monitorar se as recomendações judiciais estão sendo seguidas. As INDHs não devem silenciar quando suas recomendações para investigar e abrir processos são ignoradas. Nesses casos, a INDH deve continuar a requerer que as autoridades assumam o caso, se necessário através de publicidade nacional e internacional, ou, se possível, interpor recurso judicial, contestando a decisão da promotoria de justiça. As INDHs não devem compactuar com a impunidade. O governo deve assumir a obrigação de responder, dentro de um prazo razoável, aos resultados, conclusões e recomendações específicos e mais gerais das investigações feitas pela INDH. A resposta do governo deve ser divulgada.

8.4.4.b. Órgãos de supervisão específicos da polícia

Os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei possuem um título *Queixas de particulares* que estabelece: “*Devem ser adotadas disposições especiais, no âmbito dos mecanismos previstos pelo parágrafo 3 [de disciplina interna e de controle externo], para o recebimento e tramitação de queixas formuladas por particulares contra os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, e a existência destas disposições será dada a conhecer ao público.*”⁵⁸ Muitos países, de fato, possuem órgãos específicos e independentes para o acolhimento de denúncias contra a polícia, que atuam junto com uma INDH, e que, além disso, também possibilitam que se apresentem denúncias diretamente à polícia. Os sistemas utilizados em diversos países incluem linhas telefônicas para chamadas gratuitas ou de baixo custo e caixas de sugestões em delegacias de polícia. Alguns sistemas dispõem de centros de atendimento em que as pessoas podem registrar pessoalmente suas denúncias. De qualquer modo, o denunciante não deve ter de fazer a denúncia na delegacia em que o suposto infrator está lotado; deve haver sempre a possibilidade de registrar a denúncia em outro lugar. Tampouco deve haver cobrança de taxas para registrar uma denúncia. No Sudão, por exemplo, uma denúncia só pode ser registrada por intermédio de um advogado e cobram-se taxas pelo registro.

58) Conselho Econômico e Social da ONU, Resolução 1989/61, adotada em 24 de maio de 1989 e endossada pela Assembleia Geral, em sua Resolução 44/162, de 16 de dezembro de 1989.

De um modo geral, os princípios discutidos nas seções anteriores aplicam-se igualmente aos órgãos específicos de denúncias contra a polícia. Para que um sistema seja eficaz, é importante que:

- Os procedimentos da central de denúncias sejam amplamente divulgados;
- Os procedimentos de denúncia sejam de fácil acesso;
- O denunciante não se sinta intimidado;
- O denunciante seja informado sobre o que pode esperar e como acompanhar o andamento da denúncia (que pode incluir o fornecimento de um número de registro e do nome do funcionário que registrou a denúncia);
- O denunciante tenha acesso a um programa de proteção a testemunhas, se assim o solicitar;
- O sistema inclua oportunidades de conciliar desavenças entre policiais e membros da comunidade de modo informal (muitas vezes, tais desavenças podem ser resolvidas com um simples pedido de desculpas); e
- A população confie no sistema.

A confiança pode ser estimulada com a publicação de relatórios, fornecendo estatísticas e informações sobre ações movidas contra policiais que violaram direitos humanos (protegendo a identidade das vítimas). Outro método é adotar medidas de supervisão independente, como, por exemplo, concedendo acesso a um ou mais cidadãos conhecidos e respeitados pela população aos arquivos dos processos, concedendo-lhes poderes para questionar qualquer aspecto relacionado à forma como a denúncia está sendo tratada e levar os problemas à atenção do chefe de polícia.

Dois exemplos muito citados: o Reino Unido e a África do Sul

Mecanismos independentes de denúncia, como os estabelecidos no Reino Unido e na África do Sul, são frequentemente referidos em relatórios sobre prestação de contas pela polícia. As informações a seguir são extraídas de seus próprios sítios na Internet.

A Comissão Independente de Queixas sobre a Polícia (*Independent Police Complaints Commission* - IPCC) do Reino Unido, instituída em 2004, é um órgão público autônomo, financiado pelo Ministério do Interior – mas, por lei, totalmente independente da polícia, de grupos de interesse e de partidos políticos –, cujas decisões sobre os casos não se submetem ao governo.⁵⁹ A IPCC supervisiona todo o sistema de denúncias contra a polícia. Pode optar por dirigir ou supervisionar a investigação policial em um determinado caso, bem como investigar independentemente os casos mais graves. Uma pessoa pode apresentar denúncia se ela:

- Foi vítima da má conduta de uma pessoa que serve na polícia. A má conduta pode incluir tanto uma grosseria por parte de algum funcionário da polícia como o uso excessivo de força por um policial. Pode incluir também prisão ilegal ou a violação dos direitos de uma pessoa.
- Estava presente quando ocorreu a suposta má conduta, ou próxima o suficiente para ver ou ouvir o ocorrido e, em consequência disso, sofreu

59) Para mais informações acesse: www.ipcc.gov.uk.

60) Para mais informações, acesse: www.icd.gov.za.

- perda, dano, sofrimento ou outra inconveniência, ou foi colocada em risco.
- É amiga ou parente da vítima de suposta má conduta, que se encontra em situação de grande aflição ou dificuldade pelos efeitos do incidente sobre a vítima.
- Testemunhou a alegada má conduta.
- Está representando qualquer pessoa nas situações acima.

Como a IPCC foi criada recentemente, ainda é cedo para tecer comentários sobre sua eficácia.

A Diretoria Independente de Queixas (*Independent Complaints Directorate - ICD*) da África do Sul é um departamento governamental estabelecido em abril de 1997 para investigar denúncias de brutalidade, criminalidade e má conduta contra membros dos Serviços de Polícia Sul-Africanos (*South African Police Service - SAPS*) e dos Serviços de Polícia Municipal.⁶⁰ Opera independentemente do SAPS em investigações eficientes e eficazes de supostos desvios de conduta e criminalidade dos membros do SAPS. Sua missão é promover uma conduta policial correta. A ICD investiga os seguintes incidentes:

- Mortes de pessoas sob custódia policial ou resultantes da ação policial (tal como tiroteios e ataques);
- Envolvimento de membros dos SAPS em atividades criminosas tais como assaltos, roubos, corrupção, estupro e qualquer outro delito criminal;
- Condutas ou posturas policiais proibidas nos termos das Instruções Permanentes dos SAPS ou no Regulamento da Polícia, tais como negligência no cumprimento do dever ou inobservância do Código de Conduta;
- Insatisfação ou queixas sobre serviço deficiente prestado pela polícia;
- Falha em atender ou proteger vítimas de violência doméstica como determina a Lei de Violência Doméstica; e
- Má conduta ou delitos cometidos por membros dos Serviços de Polícia Municipal.

A Anistia Internacional formulou comentários com relação à ICD. Apesar de, certamente, existirem elementos positivos, algumas deficiências significativas têm comprometido sua eficácia e sua independência. Essas deficiências têm relação com a subordinação da ICD ao Ministério da Segurança, ao invés de reportar-se diretamente ao Parlamento; com a limitação de seus recursos; e com o fato de a polícia não estar obrigada a comunicar os casos de tortura à ICD.⁶¹ Em 2006, a Diretoria Independente de Queixas foi objeto de uma avaliação independente. O relatório afirma que o órgão tem enfrentado restrições orçamentárias e problemas de gestão e não tem conseguido dar conta de sua demanda de trabalho.

Sugere-se a necessidade de haver priorizações. Além disso, identificou-se falta de cooperação por parte do SAPS. Como afirma o relatório em seu resumo: “A cooperação da polícia com as investigações da ICD e as questões de cumprimento das recomendações emitidas pelo órgão com relação a ações disciplinares ou medidas corretivas é problemática. A situação é agravada pela falta de sanções pelo descumprimento da polícia e pela fragilidade das medidas de recurso disponíveis à ICD em caso de falta de cooperação.”⁶²

61) Anistia Internacional, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, 2002, p. 60-61.
62) Mistry, D. e M. Lue- Dugmore, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate*, 2006, p.5.

Deve-se notar que alguns países dispõem de organismos independentes de supervisão que não se envolvem com a tramitação das denúncias. Um exemplo é a Irlanda do Norte, onde, seguindo a Comissão Patten, decidiu-se estabelecer o Conselho de Polícia da Irlanda do Norte. Esse conselho não examina as denúncias; para isso, existe uma Ouvidoria de Polícia para a Irlanda do Norte. No entanto, o Conselho de Polícia possui um mandato amplo que abrange a supervisão geral. Há quem afirme que a polícia da Irlanda do Norte é hoje o serviço de polícia mais monitorado em todo o mundo. Como declara em seu sítio na Internet, o Conselho de Polícia existe “para assegurar que a polícia da Irlanda do Norte seja eficaz e eficiente”. O órgão pode responsabilizar o chefe de polícia por suas próprias ações e pelas ações de sua equipe, estabelecer objetivos e metas de desempenho para a polícia (em conjunto com o chefe de polícia) e monitorar seu progresso, bem como monitorar as tendências e padrões dos crimes cometidos na Irlanda do Norte e adotar medidas para facilitar a cooperação da população na prevenção da criminalidade. O Conselho monitora se os sistemas – incluindo os procedimentos disciplinares internos – funcionam adequadamente, e monitora se as operações estão de acordo com a Lei de Direitos Humanos e com o Código de Ética. Indica também os visitantes independentes e administra o Programa de Visitas Independentes a Locais de Custódia. Além disso, conta ainda com diversos poderes na área de recrutamento, seleção e capacitação.⁶³

8.4.4.c. Outras formas de supervisão independente

Alguns órgãos de polícia são inspecionados por auditores independentes que monitoram determinados aspectos do policiamento com o objetivo de melhorar as políticas e o desempenho geral da polícia (não os desempenhos individuais). Os auditores entrevistam representantes de grupos-alvo – como detentos, crianças de rua e policiais – todos os quais fornecem informações em caráter estritamente confidencial.

Outros sistemas de prestação de contas pública incluem ‘programas de visitantes de celas leigos’, nos quais um grupo de cidadãos ou de representantes de ONGs tem acesso, sem aviso prévio, às cadeias da polícia para assegurar que os detentos estão sendo tratados corretamente. Normalmente, esses programas são integrados por cidadãos com conhecimentos em áreas específicas como medicina, engenharia e assistência social. Evidentemente, para que sejam efetivos, deve haver a obrigação, por parte do agente de polícia, de conceder acesso imediato a essas pessoas – algo que nem sempre é fácil de obter. O capítulo 6 examina mais detalhadamente a supervisão com relação à detenção.

Criando uma Rede Internacional para a Supervisão Independente da Polícia (INIOP)

A INIOP (International Network for the Independent Oversight of Policing) é uma nova rede internacional que está sendo articulada por organizações envolvidas na supervisão independente do trabalho policial. Como declara o folheto de apresentação da rede: “A supervisão independente do trabalho policial é uma atividade altamente especializada. Nos locais em que se estabeleceram órgãos para realizar esta função existem poucas, se houver,

63) Para mais informações sobre o Conselho de Polícia da Irlanda do Norte, acesse: www.nipolicingboard.org.uk. Para informações sobre a Ouvidoria de Polícia para a Irlanda do Norte acesse: www.policeombudsman.org.

organizações similares, dentro da mesma jurisdição, com as quais possam debater os desafios que têm a enfrentar. Para permanecerem independentes, esses órgãos devem manter uma relação distanciada com os governos, com as agências que supervisionam e com outros grupos de interesse e indivíduos afetados pelo seu trabalho. Uma vez que seu trabalho possa ser controverso, esses órgãos podem enfrentar pressões políticas que ameaçam comprometer sua independência.”⁶⁴ Tendo sido observadas essas considerações, os objetivos da INIOP consistem em:

- Defender o princípio de supervisão efetiva e independente da atividade policial; e
- Criar oportunidades para que as organizações de supervisão existentes possam compartilhar conhecimentos e aprendizados

O trabalho de elaboração dos critérios de filiação e de um estatuto para a rede está em andamento. Seu lançamento oficial está planejado para o final de 2008. Para mais informações, acesse: www.iniop.org.

8.5. Prestação de contas policial: panorama geral

Neste capítulo, buscamos oferecer um panorama dos diversos mecanismos envolvidos na prestação de contas policial. Sustentamos que uma prestação de contas efetiva requer um sistema que envolva múltiplos atores que mantenham uns aos outros sob controle. Optamos por fazer uma categorização desse tópico a fim de torná-lo mais acessível e compreensível. Essa categorização é parcialmente arbitrária – existem outras formas de visualizar a variedade de atores envolvidos –, mas segue uma organização com a qual esperamos que muitos ativistas de direitos humanos estejam familiarizados.

Na tabela apresentada nas páginas 228 e 229, resumimos os vários aspectos da prestação de contas policial, conforme analisados nas seções anteriores deste capítulo.

As quatro colunas representam as quatro áreas de prestação de contas apresentadas na seção 8.4:

1. Prestação de contas interna;
2. Prestação de contas ao Estado (Executivo, Judiciário e Legislativo);
3. Prestação de contas pública; e
4. Supervisão externa independente.

Em cada coluna, colocamos em **negrito** as instituições que atuam nos quatro domínios respectivos. Entre estas:

- Ad. 1. A instituição policial propriamente dita.
- Ad. 2. Os ministérios responsáveis pela polícia; a legislação e o Judiciário, incluindo o Ministério Público; os órgãos do Legislativo, tais como o parlamento e as câmaras municipais
- Ad. 3. População; meios de comunicação; ONGs e academia
- Ad. 4. Organismos independentes de prestação de contas externa, tais como as INDHs.

Abaixo dessas instituições, relacionamos, sublinhados, seus distintos órgãos. Mais abaixo, em *itálico*, dividimos os elementos *a priori* e *a posteriori* de suas responsabilidades com relação às operações policiais. Quando pertinente,

64) *Together we can make it work*, Versão 2, novembro de 2006. *Introduction to the development of the network* pode ser baixado do sítio da INIOP na Internet: www.iniop.org

também indicamos o que as instituições fazem com relação às operações que estão em curso (de modo *permanente*), como, por exemplo, supervisionar as ações da polícia.

Exemplo:

Sob Prestação de Contas ao Estado, colocamos a prestação de contas ao Executivo. Logo abaixo, colocamos em negrito o **Ministério do Interior**, sob o qual colocamos a Diretoria Geral de Políticas Policiais e a Inspeção Geral. Em itálico, descrevemos suas atividades; o que fazem estas instituições e como seu trabalho se relaciona com a prestação de contas. Assim, no Executivo temos o Ministério do Interior, que *estabelece objetivos estratégicos para a polícia e decide sobre a alocação de recursos*. Ambas as atividades acontecem antes da execução das operações policiais e são, portanto, atividades *a priori*. O Ministério também possui uma função de supervisão contínua (*monitoramento*) que ocorre durante as operações, e sua Inspeção Geral pode *inspecionar as políticas e a administração*. Finalmente, o Ministério pode *avaliar, adotar medidas corretivas, fazer mudanças orçamentárias, mudar regulamentos e propor mudanças legislativas*, que se seguem às operações policiais (*a posteriori*).

De modo similar, descrevemos todas as instituições que desempenham algum papel na prestação de contas policial. Para um correto entendimento da atividade policial – enquanto função e enquanto atuação individual dos policiais – deve-se perceber que essa atividade acontece dentro de uma estrutura mais ampla e intrincada que envolve diversos atores e muitos interesses distintos. Em outras palavras, a conduta policial, ou os seus resultados, raramente pode ser avaliada isoladamente – é essencial que se proceda a uma análise de todas essas outras instituições e de como desenvolvem suas funções para, assim, sermos capazes de identificar adequadamente quem é (co-)responsável e onde as medidas corretivas poderão surtir o máximo efeito.

Em suma: A tabela ajuda os ativistas de direitos humanos a identificar dentro de que estrutura a polícia opera, se, de fato, se trata de “um sistema equilibrado de múltiplos atores”, e se esses atores estão engajados em funções de supervisão *a priori*, *permanentes* e/ou *a posteriori*. Deve ajudar ainda a identificar onde estão as deficiências caso o sistema não esteja adequadamente equilibrado (ou seja, quem tem mais poder sobre a polícia). Após ter ‘preenchido’ a tabela com as informações referentes ao país-meta (isto é, conferido se as instituições descritas estão presentes – por exemplo: existe uma INDH?) a tabela pode ser utilizada para se fazer uma avaliação qualitativa de como estão funcionando essas instituições e esses atores. Para essa avaliação qualitativa, as informações apresentadas neste capítulo proporcionam significativos elementos de apoio.

8.6. Síntese

A má conduta policial, desde delitos menores a violações graves de direitos humanos, nunca deveria ficar impune. A prestação de contas policial só pode ser efetiva se houver vontade política e um compromisso claro por parte do governo. É crucial que se estabeleçam mecanismos eficazes de prestação de contas. Porém, para que esses mecanismos efetivamente funcionem, e para

evitar que o *locus* de poder seja simplesmente substituído por outra instituição, é necessário haver uma estrutura que compreenda um conjunto de mecanismos de prestação de contas e que reflita uma série de valores como: receptividade frente à população; observância das políticas, regulamentos e legislação estabelecidos; respeito ao Judiciário; transparência com relação à imprensa, aos acadêmicos e às ONGs; e uma atitude aberta e cooperativa com relação aos órgãos independentes de supervisão. Além do mais, isso tudo precisa ter o apoio, em teoria e na prática, dos comandos da polícia. Linhas de comando efetivas e lideranças dedicadas a estabelecer um espírito de respeito pelos direitos humanos são pré-requisitos essenciais à manutenção dos padrões de direitos humanos. Ademais, é necessária uma avaliação das instruções e dos regulamentos da polícia, tanto dos que se dão antes dos eventos quanto depois de sua ocorrência: a prestação de contas deve compreender elementos *a priori* e *a posteriori*.

1. Prestação de contas interna	2. Prestação de contas ao Estado	
	EXECUTIVO	JURÍDICA
<p>Órgão de polícia <u>Administração (cadeia de comando)</u> <i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sugerir recursos e regulamentos • Estabelecer os objetivos operacionais / planejar operações • Assegurar a base disciplinar no interior da polícia mediante um sistema de comunicação de problemas ascendente na cadeia de comando <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar independência operacional no exercício dos poderes de polícia • Interpretar e executar as políticas governamentais • Supervisionar a cadeia de comando • Monitorar o desempenho operacional e os comportamentos individuais <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o desempenho da polícia • Implementar reformas que tratem de violações de direitos humanos, bem como medidas corretivas em casos individuais • Assegurar ações corretivas dentro das normas disciplinares (ou penais) <p><u>Órgão de investigação interna</u> <i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigar internamente denúncias contra a polícia e formular recomendações de medidas corretivas. <p><u>Departamento Interno de Denúncias contra a Polícia</u> <i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Primeira porta de entrada para alguns denunciante. Tratar de denúncias de menor importância contra a polícia e encaminhar denúncias a outros órgãos <p><u>Departamento de Relações Públicas da Polícia</u> <i>A posteriori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Revelar informações sobre o desempenho da polícia e sobre ações específicas da polícia, bem como a respeito de incidentes 	<p>Ministério pertinente (Interior / Justiça) Pode incluir uma <u>Diretoria Geral de Políticas Policiais</u> ou uma <u>Inspetoria Geral</u>. Em alguns países a polícia responde (também) perante o governador ou o prefeito. <i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer objetivos estratégicos para a polícia • Alocar recursos • Formular um Código de Conduta, POP, códigos disciplinares <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorar o desempenho da polícia • Supervisionar a política e a gestão da polícia <p><i>A posteriori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o desempenho geral da polícia • Dar início a reformas legais ou administrativas e/ou mudanças orçamentárias necessárias • Adotar medidas corretivas <p>Ministério Público</p> <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Supervisão independente sobre as operações policiais que requeiram o uso de poderes significativos (incluindo prisão, detenção, certos métodos de investigação, certos meios de força) 	<p>Lei <i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer a estrutura jurídica e as diretrizes dentro das quais a polícia terá de operar (especialmente a Lei de Polícia, o Código Penal e o Código de Processo Penal; e a legislação de segurança) <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Processos civis e criminais movidos por outros órgãos do Estado e pela sociedade <p>Judiciário <i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Exigir que a polícia cumpra as sentenças judiciais pertinentes às operações policiais <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Supervisão independente sobre as operações policiais que requeiram o uso de poderes significativos (incluindo prisão, detenção, certos métodos de investigação, certos meios de força) <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar inquéritos judiciais • Avaliar o cumprimento das leis e regulamentos durante processos criminais, civis e administrativos <p>Obrigações legais internacionais <i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a conformidade das leis e regulamentos com relação às obrigações legais internacionais

LEGISLATIVO	3. Prestação de contas pública	4. Prestação de contas externa independente
<p>Órgãos legislativos/ de representação</p> <p><u>Parlamento nacional, assembleias legislativas, câmaras municipais</u></p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovar legislação • Estabelecer objetivos para a polícia • Aprovar recursos <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorar o desempenho da polícia • Questionar membros do governo responsáveis pela polícia <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o desempenho da polícia • Formular recomendações (orçamentárias, mudanças legislativas) <p><u>Comitês / conselhos parlamentares relevantes</u></p> <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorar o desempenho da polícia <p><i>A posteriori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o desempenho da polícia • Formular recomendações (orçamentárias, mudanças legislativas) 	<p>ONGs, público</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular demandas à polícia <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conduzir o diálogo com a polícia sobre temas de interesse • Monitorar o desempenho da polícia <p><i>A posteriori:</i></p> <p>Documentar violações de direitos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empreender denúncias contra a polícia <p>Os meios de comunicação</p> <p><i>A priori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Refletir e apresentar demandas e expectativas com relação à polícia <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorar o desempenho da polícia <p><i>A posteriori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informar sobre o desempenho da polícia, inclusive sobre violações de direitos humanos <p>Especialistas / pesquisadores</p> <p><i>A posteriori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informar sobre / avaliar o desempenho da polícia 	<p>Órgãos de supervisão independentes legalmente estabelecidos</p> <p><u>INDHs (inclusive Defensorias do Povo ou Ouvidorias), mecanismos independentes de denúncias contra a polícia, auditores independentes, etc.</u></p> <p><i>Permanente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorar / examinar as ações e políticas da polícia <p><i>A posteriori</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigar casos e padrões recorrentes de violações de direitos humanos • Recomendar reparações



© Hollandse Hoogte / Sasse / Laif

Com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades [...]

Preâmbulo, Declaração Universal dos Direitos Humanos

9. Recrutamento, seleção e formação

9.1. Introdução

Muitos afirmam que o respeito pelos direitos humanos começa pela seleção das pessoas certas para o cargo de policiais e pela exclusão daquelas que falham em adotar atitudes e valores coerentes com os direitos humanos. As decisões sobre quem pode ser policial e quem não pode são baseadas nos critérios de recrutamento e de seleção. Seleção e formação são duas faces da mesma moeda e têm por objetivo assegurar que as corporações policiais sejam ocupadas por pessoas capacitadas e dispostas a respeitar e proteger os direitos humanos. Alguns atributos dificilmente poderão ser inculcados em uma pessoa se já não estiverem internalizados – outros podem facilmente ser ensinados. Nesse sentido, o desafio dos selecionadores será reconhecer essa diferença. A formação destina-se a assegurar que as habilidades e os conhecimentos profissionais que ainda não estão presentes sejam adquiridos, e também procura moldar o comportamento futuro.

Recrutamento, seleção e formação são, geralmente, consideradas importantes ferramentas para promover o respeito aos direitos humanos no seu sentido mais amplo.¹ Na prática, contudo, tais ferramentas estão, de modo geral, ou pouco desenvolvidas ou totalmente ausentes. Isso acontece por diversas razões, mas, principalmente, pela falta de recursos ou pelo não reconhecimento de sua importância. Alguns países, na verdade, não contam com processos estabelecidos de recrutamento e seleção, e a formação dos agentes é limitada a um mínimo absoluto. Policiais não alfabetizados ainda são mais do que exceção.

Mesmo nos lugares em que essas ferramentas estão adequadamente desenvolvidas, seu impacto, muitas vezes, é ainda secundário. A prática policial tende a resistir a mudanças e vê as inovações (que costumam acompanhar a capacitação) com certo desconforto. Além do mais, muitas das violações de direitos humanos não são causadas por práticas inadequadas de recrutamento, seleção e formação em si, mas pelas políticas e procedimentos inadequados que as orientam. Em outras palavras, o problema, em geral, não é uma questão de pouca capacitação, mas uma questão de não saber em que capacitar; uma questão, enfim, que não cabe às academias de polícia resolver, e sim às autoridades.

Iniciaremos a seção 9.2 examinando o que dizem as normas da ONU sobre recrutamento, seleção e formação. Depois disso, discutiremos recrutamento e seleção, na seção 9.3, e formação na seção 9.4. Descreveremos como essas ferramentas são utilizadas na prática e quais os princípios gerais para sua implementação com vistas a melhorar o cumprimento das normas de direitos humanos. Na seção 9.5, lançaremos um olhar crítico sobre quais são, na prática, os efeitos das técnicas de recrutamento, seleção e formação. Concluiremos com uma breve síntese na seção 9.6. Note-se que tanto as seções da Anistia Internacional quanto as ONGs locais costumam centrar seus

1) Veja, por exemplo: O'Rawe, M. & L. Moore. *Human rights on duty*, 1997; Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Training*.

esforços de parceria com a polícia em programas de capacitação em direitos humanos. Essa questão será discutida separadamente no capítulo 10, uma vez que o presente capítulo trata da formação básica empreendida pela própria instituição policial.

Terminologia:

Os termos *recrutamento* e *seleção* são frequentemente utilizados juntos e, às vezes, até mesmo como sinônimos – o que, efetivamente, não são. Recrutamento significa o processo de estimular pessoas a candidatarem-se a um posto na polícia, com o objetivo de constituir um conjunto de aspirantes, do qual futuros policiais possam ser selecionados. Esta próxima etapa – a seleção – deve ser justa e transparente. Os critérios de seleção devem buscar constituir um órgão de polícia que se revele íntegro, cujos agentes atendam os critérios estabelecidos.

Para alguns, *formação policial* se refere ao treinamento profissional básico (aprendizado das funções policiais); para outros, pode indicar qualquer atividade educacional desenvolvida pela polícia. O termo *formação* é eventualmente utilizado em oposição a *treinamento*, o primeiro referindo-se a conteúdos teóricos e o segundo a habilidades práticas. O mesmo ocorre com as denominações *formador* e *instrutor*. No entanto, atualmente vem se empregando cada vez mais o termo *capacitação* para se referir a todo o tipo de atividade educacional, seja ela voltada à teoria ou à prática. Assim, utilizaremos aqui *capacitação* para fazer referência tanto à formação teórica quanto ao treinamento em habilidades práticas. Trataremos de especificar quando nos referirmos à formação policial básica para novos recrutas (*formação*) e quando nos referirmos à formação continuada de agentes efetivos da polícia (*capacitação*).

9.2. O que dizem as normas sobre recrutamento, seleção e formação

O princípio da não-discriminação está estabelecido tanto em instrumentos internacionais vinculantes quanto em normas internacionais não-vinculantes. Consequentemente, os métodos de recrutamento, seleção e formação de policiais devem obedecer a procedimentos não-discriminatórios: toda a pessoa que atenda aos critérios básicos deve ter a oportunidade de candidatar-se e de passar pelos testes de seleção. A resolução que adotou o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Código de Conduta da ONU) inclui o seguinte preceito: “*Que, como qualquer órgão do sistema de justiça penal, todos os órgãos de aplicação da lei devem ser representativos da comunidade no seu conjunto, responder às suas necessidades e ser responsáveis perante ela.*”

O preâmbulo da DUDH estabelece que cada pessoa e cada órgão da sociedade deverá se esforçar “*através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades*”. Esse apelo pode ser aplicado à formação policial. Os agentes de polícia precisam, mais do que conhecer a fundo os artigos relevantes ao desempenho de suas funções e saber onde encontrá-los, entender a essência desses artigos: qual sua implicação para o trabalho da polícia? Como enuncia a resolução que estabelece o Código de Conduta da ONU: “[...] *as normas, enquanto tais,*

*carecem de valor prático, a menos que o seu conteúdo e significado seja inculcado em todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, mediante educação, formação e controle*².

O artigo 10 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes exige que cada Estado-parte assegure que *“o ensino e a informação sobre a proibição da tortura sejam plenamente incorporados no treinamento do pessoal civil ou militar encarregado da aplicação da lei, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de quaisquer outras pessoas que possam participar da custódia, interrogatório ou tratamento de qualquer pessoa submetida a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão”*. O artigo 11 requer ainda que os Estados mantenham *“sistematicamente sob exame as normas, instruções, métodos e práticas de interrogatório, bem como as disposições sobre a custódia e o tratamento das pessoas submetidas, em qualquer território sob a sua jurisdição, a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão, com vistas a evitar qualquer caso de tortura”*. É fundamental que o resultado desse exame reverta em capacitação, como forma de prevenir as violações de direitos humanos.

Os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei³ expressam diretrizes gerais que incluem:

- *“Deve ser dada uma importância primordial à seleção, educação e formação dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Os Governos devem igualmente promover a educação e a formação através da frutuosa troca de ideias a nível regional e inter-regional.”*
- *“Os Governos devem adotar as medidas necessárias para que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei recebam instrução, no âmbito da formação de base e de todos os cursos posteriores de formação e de aperfeiçoamento, sobre as disposições da legislação nacional relativas ao Código assim como outros textos básicos sobre a questão dos direitos do homem.”*

Nos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, há um capítulo sobre *Habilitações, Formação e Aconselhamento* que contém os seguintes artigos:

- Artigo 18: *“Os Governos e os organismos de aplicação da lei devem garantir que todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei sejam selecionados de acordo com procedimentos adequados, possuam as qualidades morais e aptidões psicológicas e físicas exigidas para o bom desempenho das suas funções e recebam uma formação profissional contínua e completa. Deve ser submetida a reapreciação periódica a sua capacidade para continuarem a desempenhar essas funções.”*
- Artigo 19: *“Os Governos e os organismos de aplicação da lei devem garantir que todos os funcionários responsáveis pela aplicação da lei recebam formação e sejam submetidos a testes de acordo com normas de avaliação adequadas sobre a utilização da força. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que devem transportar*

2) Assembleia Geral, Resolução 34/169, que adotou o Código de Conduta da ONU, em 17 de dezembro de 1979.

3) Conselho Econômico e Social da ONU, Resolução 1989/61, adotada em 24 de maio de 1989 e endossada pela Assembleia Geral, em sua Resolução 44/162, de 16 de dezembro de 1989.

armas de fogo deveriam ser apenas autorizados a fazê-lo após recebimento de formação especial para a sua utilização.”

- Artigo 20: *“Na formação dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os Governos e os organismos de aplicação da lei devem conceder uma atenção particular às questões de ética policial e de direitos do homem, em particular no âmbito da investigação, aos meios de evitar a utilização da força ou de armas de fogo, incluindo a resolução pacífica de conflitos, ao conhecimento do comportamento de multidões e aos métodos de persuasão, de negociação e mediação, bem como aos meios técnicos, tendo em vista limitar a utilização da força ou de armas de fogo. Os organismos de aplicação da lei deveriam rever o seu programa de formação e procedimentos operacionais, em função de incidentes concretos.”*

Vale observar que esses princípios também podem ser interpretados a partir do ponto de vista do direito dos policiais a um treinamento adequado para o uso de armas de fogo. Os agentes não só podem violar o direito à vida de outras pessoas, mas também podem perder a própria vida em razão de treinamento e equipamentos inadequados.

9.3. Recrutamento e seleção

9.3.1. Introdução

Um bom serviço policial começa por ter as pessoas certas para cada função. Isso requer procedimentos eficazes de recrutamento e de seleção, os quais assegurem que as pessoas tomem conhecimento das oportunidades de emprego e que estejam dispostas e habilitadas a candidatar-se ao trabalho na polícia. Recrutamento e seleção estão, sem dúvida, estreitamente relacionados, uma vez que o recrutamento visa a alcançar os (potenciais) candidatos que atendam os critérios de seleção. No entanto, os dois processos constituem etapas diferenciadas na contratação de pessoal novo e, portanto, serão aqui abordados separadamente.

9.3.2. Recrutamento

9.3.2.a. Princípios gerais

Recrutamento é o processo de estimular novos recrutas a candidatarem-se a um cargo na polícia. A forma como se estabelece o processo de recrutamento (ou a sua indefinição) costuma ser um indicativo dos valores organizacionais internos da instituição. Por exemplo, um anúncio que transmite uma imagem da polícia em que se destaca o poder de uso da força (por exemplo: representações de policiais em uniformes de combate e fortemente armados) é totalmente diferente de outro que transmite a imagem de um policial em uniforme civil interagindo com crianças. Com efeito, as práticas de recrutamento muitas vezes reforçam a cultura e a prática policiais, ao invés de buscar transformá-las.

O recrutamento policial deve demonstrar comprometimento com um policiamento voltado aos direitos humanos: “ou seja, o recrutamento deve ser orientado por critérios destinados a criar uma força policial civil, profissional,

voltada aos direitos, eficaz e honesta. Em diferentes contextos nacionais, outros critérios também podem ser fundamentais, tais como o de assegurar representatividade.”⁴ Na prática, os critérios de recrutamento geralmente enfatizam a adequação física dos candidatos ao cargo, e não os aspectos comportamentais (os critérios de seleção serão examinados na próxima seção).

Em alguns países, o recrutamento policial baseia-se principalmente na auto-seleção – por exemplo, com base na etnia ou na religião (às vezes, é parte da tradição familiar que membros da família façam parte da polícia), em vez de utilizar um processo que vise a atrair um grupo o mais diverso possível de candidatos. Em muitos países, a polícia está basicamente constituída por indivíduos de uma determinada classe, categoria social ou etnia. Os procedimentos para recrutamento são frequentemente mal elaborados, seja em função da falta de recursos ou do fato de não se considerar o recrutamento uma prioridade, ou, ainda, por ambos os motivos. A corrupção nos processos de recrutamento apresenta desafios de natureza distinta.

Um órgão de polícia deve estar ciente das necessidades e das suscetibilidades de todos os setores da comunidade e deve levá-las em conta. O princípio geral norteador do recrutamento deve ser o de alcançar todos os segmentos da sociedade. Na prática, contudo, são poucos – se é que existem – os órgãos policiais verdadeiramente representativos de suas comunidades. Os agentes de polícia tendem a ser predominantemente homens, provenientes, sobretudo, dos grupos étnicos/sociais dominantes. É claro que isso não significa necessariamente que eles serão sempre indiferentes às demandas de outros grupos. Ampliar a conscientização para questões de diversidade pode, na verdade, ser tão ou mais eficaz para melhorar a capacidade de responder às demandas da comunidade do que simplesmente estabelecer uma representatividade numérica. A questão da representatividade é discutida também nos capítulos 3 e 8.

Não obstante, um órgão policial representativo será, genuinamente, parte da comunidade e, portanto, é mais provável que a população também o veja desse modo.⁵ Tanto a Anistia Internacional quanto outras organizações têm constantemente recomendado que as minorias, os diferentes credos religiosos, os gêneros e outros grupos estejam representados nos quadros da polícia como forma de enfrentar os problemas de discriminação.⁶ Procurar estabelecer uma instituição policial que seja verdadeiramente representativa de sua população significa utilizar canais de comunicação diversificados para veicular os anúncios de recrutamento. Pode-se usar rádio, jornais, pôsteres, etc., visando a um público mais amplo, e jornais de bairro, comunitários ou temáticos, bem como rádios segmentadas, para atingir os grupos mais específicos. O importante é que os anúncios de recrutamento alcancem todos os grupos e comunidades de uma sociedade. Mais especificamente:

- Deve haver representatividade em todos os níveis da instituição policial;
- Devem ser definidas e cumpridas metas de recrutamento para grupos étnicos, minorias e mulheres;
- Devem ser investigadas as causas do baixo recrutamento de minorias e de mulheres;
- Devem ser adotadas medidas para despolitizar a cultura e os símbolos da força policial, de modo a estimular os membros de diversas

4) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society-Recruitment*, p.1.

5) O artigo 5º do Código Europeu de Ética Policial postula: “Os procedimentos de recrutamento devem estar baseados em critérios objetivos e não-discriminatórios e justificar a necessária avaliação dos candidatos. Além disto, a política estabelecida deve almejar o recrutamento de homens e mulheres oriundos dos vários segmentos da sociedade, inclusive os grupos étnicos minoritários, com o objetivo geral de compor uma força policial que seja um reflexo da sociedade a que a mesma serve.”

6) A publicação da Anistia Internacional Países Baixos, “*Amnesty International’s recommendations on policing. A review and guide*” traz muitos exemplos das recomendações que a AI tem emitido com relação ao tema.

- comunidades a candidatarem-se;
- Deve haver meios que possibilitem o acesso de pessoas das áreas rurais – acessibilidade dos postos de recrutamento;
- O processo para candidatar-se não deve ser caro – alguns países exigem vários atestados médicos e administrativos (como atestado de residência) cuja obtenção é dispendiosa;
- As políticas de recrutamento e os critérios de seleção devem ser regularmente reavaliados.

Revisar as políticas e práticas de recrutamento e seleção significa avaliar seu impacto discriminatório sobre determinados grupos, ao mesmo tempo em que se avalia o quanto essas políticas e práticas são importantes para o desempenho das funções policiais. Em muitos países, por exemplo, tanto a legislação quanto todos os documentos e políticas oficiais são publicados apenas na língua oficial do país. Consequentemente, parece lógica a exigência de que os candidatos entendam essa língua, ainda que tal exigência possa se configurar como uma discriminação em relação a determinados grupos étnicos, pois ignorar o critério da língua provavelmente resultará na incorporação de policiais incapazes de acessar as normas e padrões regulamentares e, portanto, de cumpri-los.

O exemplo do Haiti

No Haiti, exige-se que todo o aspirante fale francês – o que impede o acesso de 80% da população. No entanto, o sistema legal do país ainda é regido no idioma francês e o fato de os agentes de polícia não falarem adequadamente esse idioma colocaria sérios desafios às atividades policiais. Por outro lado, a exigência do idioma francês gerou um certo diferencial de classe e um viés urbano nos quadros policiais (cujos integrantes não apreciam missões na zona rural e se consideram superiores às pessoas do interior, o que também é um problema). A criação de “*agents rurales*” tem sido debatida, mas a idéia de se criar uma segunda categoria de força policial para ‘cidadãos de segunda classe’ é controversa.⁷

Pode-se dizer, portanto, como regra geral, que reduzir padrões não é a solução. Em vez disso, se deve considerar como esses grupos podem ser incluídos e melhor preparados para que possam preencher os requisitos necessários. Evidentemente, o recrutamento não deve discriminar a favor ou contra qualquer grupo ou comunidade – devem ser recrutados os melhores entre os candidatos. Além disso, como já sugerido, a polícia deve desempenhar suas funções de forma neutra e imparcial. Ter uma instituição representativa pode ajudar a alcançar esse objetivo, mas não deve ser uma condição absolutamente necessária para isso.

7) Este exemplo baseia-se em comunicação pessoal com Rachel Neild, da *Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta*, EUA.

A diversidade pode ser um meio de melhorar as relações comunitárias?

Os ativistas de direitos humanos tendem a enfatizar a importância de uma instituição policial representativa. Existem também vários outros requisitos (inclusive contidos nas normas internacionais) de que certas atividades policiais sejam desempenhadas por agentes específicos. Por exemplo, a realização de revista corporal, na medida do possível, deve ser executada por policial de mesmo sexo da pessoa revistada. Do mesmo modo, as vítimas mulheres devem, sempre que possível, poder relatar abuso sexual ou outras formas de violência a agentes do sexo feminino. Além disso, como forma de aprimorar o contato com uma comunidade, acredita-se que possa ser útil ter, na força policial, agentes provenientes daquela comunidade, os quais seriam responsáveis por tais contatos. No entanto, há controvérsias sobre se membros de minorias e de grupos vulneráveis servindo na polícia deveriam ser designados a desempenhar funções policiais especificamente relacionadas a gênero e/ou à comunidade. Isso não deve ser tomado como norma e pode até mesmo ser contraproducente, pois pode resultar na formação de unidades especializadas para lidar com questões delicadas, deixando intacta a cultura policial discriminatória predominante nos demais setores da instituição policial. Além do mais, isso pode fazer com que esses servidores da polícia sejam estereotipados, passando a ser vistos mais como representantes de seus 'grupos' do que como policiais que visam a realizar suas aspirações profissionais.

9.3.2.b. Recrutamento dos dirigentes da polícia

O recrutamento dos dirigentes da polícia coloca outro desafio. Como vimos no capítulo 8 com relação à prestação de contas, o impacto da liderança sobre a prática policial e sobre o *etos* da instituição não deve ser subestimado. Os dirigentes de órgãos de polícia, na maior parte dos países, enquadram-se em uma das estruturas a seguir:

- Constroem sua carreira na instituição a partir dos níveis mais baixos do escalão, subindo na hierarquia.
- Seguem caminhos distintos de recrutamento e seleção, que exigem mais qualificação, e passam por formação de nível mais elevado (às vezes, de nível universitário, com base na ideia de que a formação acadêmica proporciona melhor compreensão da sociedade e de suas complexidades).

Dirigentes policiais também podem ser recrutados fora da instituição, embora isso ainda seja raro. Na verdade, as lideranças, muitas vezes, em vez de promoverem mudanças, acabam por reforçar os valores e práticas prevalentes.

9.3.2.c. Recrutamento em um contexto de reforma

Várias questões de recrutamento são específicas das situações de reforma policial que se dão após a transição de um regime político, militar ou de outro tipo, para a democracia.⁸ A primeira delas tem a ver com a forma como se estabelecem os critérios de recrutamento e se (e sob quais condições) o antigo pessoal militar ou de segurança poderia compor a nova corporação policial, principalmente se serviram aos interesses da antiga elite governante, como, por exemplo, integrantes do *Securitate*⁹, da *Stasi*¹⁰ ou da antiga polícia Sul-africana.

8) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society-Recruitment*.

9) Antigo serviço secreto da Romênia Comunista, notório por sua brutalidade e pelo contingente numeroso, o qual, durante o regime de Nicolau Ceausescu, contava com 11.000 agentes e cerca de meio milhão de informantes.

10) Ex-polícia secreta da Alemanha Oriental, conhecida como um dos mais eficazes e repressivos entre os serviços secretos de todo o mundo.

Principalmente quando se busca estabelecer uma instituição policial civil, incorporar um grande número de militares pode prejudicar o processo de democratização e conduzir à desconfiança do público com relação a um órgão de polícia associado aos militares e às autoridades do período anterior. Por essa razão, a contratação de ex-combatentes e de outros 'ex-oficiais' nos quadros da polícia deve orientar-se por políticas isentas e transparentes. Em algumas situações, pode-se sustentar que a melhor opção seria substituir inteiramente os antigos órgãos de segurança, inclusive a polícia. Geralmente, porém, isso é impossível, uma vez que cria um perigoso vácuo de segurança. Em épocas de transição política, na verdade, é comum observar-se um recrudescimento da criminalidade, o que exige que a força policial seja aplicada de modo rápido e eficaz. Muitas vezes, para que isso aconteça, é preciso admitir na polícia os ex-oficiais (militares), ainda que sob estritas condições (veja também a seção 9.3.3.b).

Um segundo problema diz respeito ao recrutamento de dirigentes policiais qualificados, capazes e dispostos a sustentar os objetivos da reforma. Em contextos de transição, as antigas lideranças costumam ser inteiramente substituídas (acima de determinado escalão). Empossar novos dirigentes pode ser condição *sine qua non* para o sucesso de uma reforma, pois as antigas lideranças frequentemente trazem a marca da corrupção, do autoritarismo e da politicagem. Nas situações em que se cria uma instituição policial totalmente nova, os dirigentes terão de vir de fora da instituição e, sendo assim, carecerão de experiência e de habilidades práticas. Isso pode resultar em pressões para que, em função de sua experiência, se aceitem como dirigentes os antigos comandantes militares. Caso se mostre impossível excluir antigas lideranças militares de um novo órgão policial, o Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (uma ONG de direitos humanos que atua com foco nos países da América Latina) recomenda que se observem os seguintes princípios¹¹:

- A incorporação deve ter caráter individual, caso a caso;
- Os servidores militares devem atender os mesmos critérios que o pessoal não militar;
- Todo servidor militar deve passar por um processo de investigação meticulosa para assegurar que não tenha cometido qualquer violação de direitos humanos; e
- Todo o pessoal militar deve receber formação completa, com ênfase nas técnicas e práticas civis de policiamento.

Um terceiro problema refere-se à forma como as normas e os processos de recrutamento podem ser estruturados de modo a refletir as diversas aspirações e prioridades da polícia. O próprio fato de se estabelecer um órgão inteiramente novo impõe enormes desafios em um contexto no qual se exige grande número de novos aspirantes, tendo de manter, ao mesmo tempo, os critérios necessários de qualidade e de profissionalismo.

9.3.3. Seleção

9.3.3.a. Princípios gerais

O recrutamento visa a estabelecer um contingente representativo a partir do qual os futuros candidatos a policiais possam ser selecionados. Esta próxima

11) Ibid.

etapa – a seleção – deve ser justa e transparente. Os critérios de seleção devem buscar constituir um órgão de polícia que seja íntegro e cujos agentes atendam os critérios estabelecidos. Tais critérios estarão muito condicionados aos recursos de que o país dispõe. O desenvolvimento de testes confiáveis é um exercício longo e oneroso, com o qual poucos países podem arcar. Além do mais, nem todos os países dispõem das condições para poder selecionar, uma vez que contam com bem poucos candidatos.

A seleção, que, na realidade, visa a antever futuros comportamentos, é um processo complexo que envolve muitos fatores. Não só o processo técnico em si é complexo, como pode ser ainda mais complicado em função dos vários interesses políticos que tentam influenciar o futuro da instituição policial. Obviamente, a seleção deve basear-se no mérito e não nos antecedentes políticos ou no pagamento de propinas. A seleção deve ser um processo neutro e objetivo, com o propósito de estabelecer um órgão policial capacitado, profissional, representativo e que respeite os direitos humanos.

Na maioria dos países, porém, a realidade é outra, pois os critérios de seleção para a polícia enfatizam e se limitam a critérios físicos, que normalmente incluem a altura, o peso e a aprovação em testes práticos. Em geral, exige-se que os policiais estejam dentro de uma determinada faixa etária (por exemplo, entre 17 e 30 anos). A maioria dos países exige que a pessoa comprove uma escolaridade mínima (por exemplo, pelo menos dez anos de estudo). Alguns países fazem uso também de testes mais elaborados de inteligência e de personalidade. Os testes de personalidade normalmente enfatizam aspectos como equilíbrio emocional e capacidade de lidar com o estresse.

Os ativistas de direitos humanos geralmente enfatizarão a importância de se avaliar a atitude dos novos recrutas com relação aos direitos humanos. Exige-se que os aspirantes demonstrem 'atributos morais adequados'. Mas, de modo geral, não se explica com clareza o que exatamente isso significa e como esse requisito pode ser avaliado na prática. Há iniciativas sendo desenvolvidas em alguns países no sentido de criar e validar testes para mensurar a integridade. Este fator, contudo, tem se revelado bastante difícil de ser medido de um modo confiável. Entrevistas que incluem questões para avaliar atitudes éticas e comportamentos anteriores são um recurso comum, pois, se é difícil mensurar a integridade por meio de um teste, sempre se pode questionar que tipo de dilemas éticos uma pessoa vivenciou nos últimos seis meses e como eles foram solucionados.

Os critérios de seleção para policiais devem incluir, no mínimo:

- Exame de antecedentes de registros criminais (em geral, indivíduos condenados criminalmente são desclassificados, principalmente se o crime envolver violência. Ofensas menores, como excesso de velocidade são, às vezes, admitidas);
- Exame de antecedentes de violações de direitos humanos (essas jamais podem ser admitidas);
- Exame de antecedentes de comportamento discriminatório ativo (isso não se deve admitir). Além disso, os aspirantes devem ser avaliados quanto a sua sensibilidade com relação à discriminação.
- Adequação física (especialmente necessária àqueles recrutados para desempenhar funções de policiamento ostensivo);

- Escolaridade (a compreensão das funções policiais requer um certo nível de escolaridade);
- Habilidades linguísticas (habilidade para falar e compreender a língua oficial do país). Conhecimento e compreensão de línguas minoritárias pode ser uma vantagem. Todo o órgão de polícia deve ter em seus quadros policiais que falem tais línguas; e
- Disposição para prestar juramento que, no mínimo, enfatize o respeito aos princípios de direitos humanos e o compromisso de não se envolver em corrupção.

Vale notar que os próprios critérios de seleção podem ser discriminatórios. Por exemplo, critérios físicos que exigem uma certa altura e força, bem como uma condição física (a habilidade de correr 100 metros em tantos segundos, por exemplo) são, em geral, melhor atendidos por homens do que por mulheres. Além disso, os critérios de escolaridade podem ser discriminatórios em relação àqueles grupos que não têm acesso à educação. Em alguns contextos, pode ser necessário reduzir os padrões para certos grupos, de modo a assegurar que se atendam os requisitos de representatividade. No entanto, isso pode facilmente voltar-se contra esses mesmos grupos (“ela só foi admitida por ser mulher”) e, portanto, precisa ser comunicado com cuidado aos demais policiais e à sociedade como um todo. Por essa razão, alguns órgãos de polícia optaram por oferecer formação suplementar para aspirantes que não atendam determinados critérios – como, por exemplo, habilidades linguísticas – de modo que consigam cumpri-los.

‘Troca de posto’

Outro critério de seleção, para o caso de policiais que vêm de outro órgão, deve ser o de que ele ou ela não exiba um registro de infrações acima de determinado patamar. Em alguns países, agentes de polícia que tenham sido condenados por violações de direitos humanos ou outras, costumam retornar a uma função similar em outro órgão de polícia. Deve-se manter registros sobre os agentes condenados (tanto de condenações penais quanto administrativas) e, em casos de transferência e/ou de promoção, esses registros devem ser levados em conta.

9.3.3.b. Apuração de antecedentes

Ao recrutar e selecionar novos agentes policiais, especialmente em situações de transição política, podem surgir problemas ao se tentar impedir a entrada na instituição daqueles com históricos de corrupção ou de violações de direitos humanos, ou que demonstrem, de outra forma, falta de integridade moral. O estabelecimento de um processo de seleção que ‘descarte’ tais indivíduos é denominado *apuração de antecedentes* (definido como “avaliação de integridade para determinar a idoneidade para o serviço público”¹²). “A apuração de antecedentes normalmente implica um processo formal para a identificação e destituição dos quadros da polícia, dos serviços penitenciários, do exército e do judiciário, entre outros, de indivíduos responsáveis por violações.”¹³ O Comitê de Administração da Justiça (Irlanda do Norte) comentou que, “[...] ainda que alguns antigos desvios de conduta de policiais possam ser corrigidos por meio de sistemas de re-educação, de orientação e de advertência antecipada – devem-se tomar medidas para assegurar que

12) International Centre for Transitional Justice em colaboração com UNDP, *Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework*, 2004.

13) Relatório do Secretário Geral da ONU, *The rule of law and transitional justice in conflict and postconflict societies*, 2004, p.17.

aqueles que tenham violado direitos humanos não sejam tratados com impunidade.”¹⁴ Além de evitar a impunidade, um segundo motivo que justifica a apuração de antecedentes é que, para realmente se conseguir uma mudança na polícia e estabelecer um novo espírito de respeito pelos direitos humanos, a criação de um novo aparato policial (que exclua os antigos transgressores) se faz, às vezes, absolutamente necessária.

Para que a apuração de antecedentes se realize de forma justa e eficaz, devem-se levar em conta os seguintes pontos:

- A apuração deve ser realizada de forma independente. A Human Rights Wach formulou os seguintes princípios relativos ao processo de apuração de antecedentes para a polícia da Irlanda do Norte:¹⁵
 - O estabelecimento de uma unidade de apuração de antecedentes efetiva e confiável;
 - A apuração de antecedentes deve ser um requisito para que alguém se torne agente policial;
 - Devem existir salvaguardas procedimentais que garantam o direito ao devido processo a todos os policiais, inclusive o direito de apelar, etc. e
 - Deve-se estabelecer um processo aberto, em que o sistema de apuração de antecedentes seja explicado em detalhes à população, e desenvolver e divulgar métodos que possibilitem a participação da população.
- A fonte e a fidelidade das informações utilizadas na apuração de antecedentes: o rigor da apuração de antecedentes depende da disponibilidade de informações completas e fidedignas, bem como da disposição para agir com base nessas informações, a fim de excluir os acusados de atividade ilícita.¹⁶ A Human Rights Watch sugere o uso das seguintes fontes de informação: documentos confidenciais do governo; ações civis, inclusive acordos extrajudiciais em casos de abusos cometidos por policiais; provas de confissões obtidas ilegalmente; depoimentos em investigações judiciais; queixas registradas; arquivos de investigação do Ministério Público; arquivos do departamento de pessoal; consultas à comunidade; aportes de ONGs nacionais e internacionais especializadas.¹⁷
- O padrão de provas exigido para exclusão: se o grau exigido para as provas for excessivamente elevado, isso pode acabar facilitando o ingresso de violadores de direitos humanos na nova força policial; mas se esses requisitos forem muito reduzidos, algumas pessoas podem ser excluídas injustamente, com base em rumores ou em provas circunstanciais que não resistiriam ao escrutínio judicial.¹⁸

14) O’Rawe, M. e L. Moore *Human rights on duty*, 1997, p.245.

15) HRW, *Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland*, 1999.

16) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Recruitment*.

17) Ver nota 13.

18) Ver nota 14.

Recomenda-se, ademais, que os agentes passem por um período probatório, durante o qual podem ser demitidos caso revelem falta de aptidão ou se, eventualmente, alguma pessoa apresentar informação fidedigna sobre abusos cometidos por eles. Isso é particularmente importante em situações pós-conflito, quando pode ser muito difícil pôr em prática a apuração de antecedentes.

9.3.4. Promoção/ascensão na carreira

O recrutamento (e formação) de novos quadros é muito importante, mas, evidentemente, não é suficiente. Há outras questões importantes de gestão de pessoal, tais como cargos, transferências, prêmios, punições, etc. Em muitos países, a transferência de funcionários da polícia é uma 'arma' muitas vezes usada pelos políticos para persuadir os agentes a fazer o que eles querem. Nesses países, os mecanismos de premiação e punição também são utilizados frequentemente para incentivar ou inibir os agentes: favorecendo 'os nossos' e afastando os honestos.

A influência política em nomeações para órgãos da polícia é uma realidade na maioria dos países e reflete a prática do controle democrático sobre o Executivo (inclusive a polícia). Contudo, ela pode ser também uma manifestação de pouca independência operacional. As políticas de recrutamento, nomeações, destituições, transferências e posses devem ser, no mínimo, transparentes, objetivas e imparciais. A consciência das questões de direitos humanos e o respeito aos princípios relativos a esses direitos no desempenho das funções policiais devem constituir elementos importantes de avaliação dos funcionários a serviço da polícia. A supervisão das funções – ou seja, a avaliação de desempenho – deve ser conduzida regularmente, de modo a assegurar que a promoção esteja baseada no mérito e não em influência política ou econômica, ou em outros fatores que não envolvam a competência policial.

Estratégias de recrutamento, promoção e retenção

Em 1997, o Comitê de Administração da Justiça, uma ONG da Irlanda do Norte, publicou *Human rights on duty: International lessons for Northern Ireland*¹⁹. O relatório discute as conclusões de uma pesquisa sobre transição na polícia e sobre administração de mudanças no policiamento de sete países: Canadá, Bélgica, Países Baixos, Austrália, Espanha, El Salvador e África do Sul. Contém capítulos sobre policiamento representativo e capacitação. Com relação a como obter representatividade, o documento faz referência a várias estratégias de recrutamento, retenção e promoção que são utilizadas em diferentes países, entre as quais:

- Difusão: utilização de uma grande variedade de canais e de materiais de recrutamento;
- Planos de inclusão: ajudar pessoas de comunidades carentes a atingir os padrões estabelecidos;
- Estabelecer metas;
- Planos alternativos de ingresso: para que aspirantes oriundos de grupos sub-representados tenham acesso aos níveis mais elevados da carreira;
- Planos de instrução: identificam potenciais aspirantes de grupos sub-representados para fazer estágio com um instrutor, a fim de alcançar o padrão exigido pelo recrutamento nos diferentes níveis;
- Encurtar os caminhos: para a promoção de candidatos oriundos de grupos sub-representados reconhecidamente esforçados;
- Controle do processo de seleção que seja independente da polícia (isto é, pelas instituições de formação);
- Desempates: se dois candidatos têm a mesma classificação, escolhe-se aquele oriundo de um grupo sub-representado;

19) O'Rawe, M. & L. Moore. *Human rights on duty*, 1997.

- Avaliação: da sensibilidade cultural, etc; e
- Quotas.

O documento observa ainda que os símbolos e os nomes utilizados na polícia devem refletir o compromisso da instituição com a representatividade e com a capacidade de dar respostas. Contudo, o Comitê de Administração da Justiça deixa claro que simplesmente mudar as regras e implementar essas estratégias não é suficiente. É preciso também intervir na cultura organizacional – e a própria legislação que regula o funcionamento da polícia não deverá ser discriminatória ou tendenciosa.

9.4. Formação policial

9.4.1. Introdução

Nesta seção discutiremos a formação básica dos novos aspirantes. A realidade das práticas de formação policial varia imensamente. Em certos países, isso simplesmente não existe, ou, pelo menos, não para todos os policiais. Na Costa Rica, por exemplo, em 2003, apenas um em cada três agentes de polícia havia passado por um curso de formação básica.²⁰ Alguns países que carecem de recursos básicos têm de aceitar policiais não alfabetizados ou sem as habilidades básicas nem os conhecimentos necessários para desempenhar as funções policiais de acordo com qualquer padrão. Esta seção examinará inicialmente, de modo breve, de que forma se estabelece a formação policial em alguns países. Dedicaremos especial atenção à capacitação para o uso da força e das armas de fogo e à capacitação em técnicas de investigação, uma vez que estas frequentemente recebem atenção mínima nas atividades de formação. Em seguida, discutiremos alguns critérios de avaliação: quais são os indicadores de um programa de capacitação policial eficaz?

20) Eijkman, Q. *Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica*, 2006.

21) Veja por exemplo: Anistia Internacional, *The democratic republic of Timor Leste. A new police service, a new beginning*, 2003; Anistia Internacional, *Afghanistan. Police reconstruction essential for the protection of human rights*, 2003; Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Recruitment*.

22) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Training*; Anistia Internacional, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community*, 1997-2002,

9.4.2. Formação policial na prática

9.4.2.a. A formação policial básica na prática

Na maioria dos países, há um consenso sobre a necessidade de se incorporar teoria e prática na formação dos policiais. O usual é uma etapa de capacitação em uma instituição de formação, por um período que varia entre três e dezoito meses, frequentemente seguido de uma etapa de treinamento de campo, sob a orientação de um policial graduado.²¹ De preferência, esse policial graduado estará especialmente treinado para orientar novos aspirantes, embora nem sempre isso aconteça na prática. Na maioria das vezes, o tempo que o estudante passa no treinamento de campo está orientado para o aprendizado de como os policiais efetivos realizam o seu trabalho. Desse modo, na verdade, o aprendizado muitas vezes se limita à imitação. Essa é (em parte) a razão pela qual a cultura e a prática policiais são difíceis de mudar, já que o paradigma de orientação torna difícil infundir as novas habilidades e atitudes exigidas quando se adotam novas metodologias. Qualquer rompimento com o passado é difícil em um ambiente de aprendizagem desse tipo. Os policiais costumam agir com ceticismo frente à capacitação e às instituições de formação, pois percebem que a teoria não tem relação com a prática. É comum os novos aspirantes que ingressam na instituição policial ouvirem: “Esqueça tudo o que você aprendeu na academia”. Mesmo assim, é preciso destacar que a formação policial em muitos países experimentou grandes mudanças no decorrer da última década e vem, cada vez mais, refletindo as iniciativas de policiamento comunitário.²²

23) Este texto baseia-se em comunicação pessoal com G.P Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

24) Oakley, R. *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines*, 1998.

Vários países incluem na formação teórica disciplinas como direito, estatística criminal, criminologia, administração da polícia, princípios de controle de multidões, estratégias de comunicação, conflitos, distúrbios sociais, etc.. Às vezes, porém, o conteúdo teórico da formação básica dos policiais fica limitado à legislação. Muitas vezes isso significa os alunos decorarem alguns artigos da lei nacional que institui a polícia, do Código Penal e do Código de Processo Penal que o acompanha. Infelizmente, as explicações sobre as implicações legais da prática policial e, principalmente, as explicações sobre o ‘espírito da lei’, acabam sendo omitidas. Do mesmo modo, em muitos países, a formação teórica ocorre como uma comunicação unidirecional (em lugar de uma aprendizagem interativa), onde o capacitador enuncia os princípios e os participantes permanecem ‘sentados, escutando’.

A formação prática dos policiais, em muitos países, concentra-se na prática de esportes, de direção de veículos, de marcha e de treinamento no uso de armas. O treinamento para o uso da força e de armas de fogo está com frequência limitado às técnicas de manejo, sem abordar os fatores que se deve levar em conta ao usar a força em situações concretas. Além disso, a formação ‘prática’ de policiais lida frequentemente com situações específicas do policiamento, tais como emitir uma multa, regular o trânsito, impedir pessoas de praticarem determinados atos, etc.

Um aspecto que às vezes é mal conduzido é o da capacitação para a diversidade cultural.²³ Muitos países possuem uma sociedade altamente heterogênea e pluralística, com uma população diversa tanto etnicamente quanto em sua composição cultural. Ainda que teoricamente a polícia deva tratar a todos igualmente, na prática costuma ocorrer discriminação. Sendo assim, é importante planejar estratégias de capacitação que ajudem a desenvolver em um policial a compreensão e as atitudes necessárias ao desempenho profissional das funções policiais em uma sociedade culturalmente pluralista. Os policiais devem ter um bom entendimento sobre a cultura das comunidades às quais eles não pertencem, mas nas quais são designados a prestar serviços. Não se trata simplesmente de ter consciência da diversidade cultural, mas de reconhecer que todas as pessoas têm direitos iguais e que a discriminação de qualquer ordem, com base em cor, casta, religião, etc., é proibida.

Objetivos sugeridos para capacitação sobre diversidade cultural

O Conselho da Europa elaborou Diretrizes Práticas para capacitação policial sobre diversidade cultural.²⁴ Essas Diretrizes identificaram seis objetivos básicos para a capacitação:

- Promover os conhecimentos e a compreensão dos policiais no campo das relações humanas;
- Aprimorar as habilidades de comunicação, especialmente em contextos multiculturais (ou seja, como evitar mal-entendidos em situações interculturais)
- Elevar a capacidade da polícia em prestar serviços de qualidade à população;
- Respeitar todas as pessoas independentemente de suas origens;

- Reforçar a confiança da polícia para o desempenho de suas funções em uma sociedade multicultural;
- Melhorar o conhecimento dos policiais sobre a legislação e os regulamentos relativos a imigrantes e a discriminação racial.

Alguns desses objetivos podem ser levados em consideração quando se elaboram programas de capacitação para lidar com os problemas de policiamento em uma sociedade pluralista.

A maioria dos capacitadores da polícia também são policiais. Às vezes, eles também receberam capacitação complementar sobre metodologia de ensino, mas isso nem sempre acontece. Além desses capacitadores policiais, também tem sido comum integrar cientistas sociais como capacitadores, para que abordem temas como habilidades de comunicação, psicologia das multidões e emoções pessoais. Ademais, como resultado dos esforços em direção a uma polícia comunitária, cada vez mais as instituições de formação envolvem representantes da comunidade na capacitação.

Em alguns países, as instituições de formação fazem parte do sistema de polícia e estão submetidas à mesma hierarquia. Às vezes, porém, estão sob a autoridade do Ministério da Educação. Embora vários países venham aproximando seus institutos de formação das comunidades – como parte da implementação de seus programas de polícia comunitária –, em muitos países, os centros de formação policial ainda permanecem isolados do ‘mundo real’. Em geral, a capacitação é realizada em instalações onde também estão alojados os aspirantes. Eles mais recebem instruções do que são estimulados a refletir e tirar suas próprias conclusões. Tipicamente, uma parte considerável do tempo é gasto com habilidades de ‘marcha’. Enfim, raramente a capacitação policial reflete o que se espera dos aspirantes depois de completarem sua formação. Por exemplo, ainda que os policiais sejam investidos de poderes discricionários e incumbidos de empregá-los em boa parte do seu trabalho, isso raramente está contemplado nos programas de capacitação. Em vez disso, os recrutas são instruídos a fazer o que seus superiores e professores ordenam. Na verdade, isso é um reflexo da realidade daqueles países que possuem sistemas de polícia autoritários, em que o poder discricionário nos escalões inferiores é muito limitado, ignorando-se o fato de que sempre haverá algum tipo de decisão que esses escalões precisarão tomar, pois isso faz parte do trabalho do policial.

Alguns países separam a formação policial básica das academias de polícia da formação para o comando realizada nas instituições policiais de nível superior. Em muitos países, é comum que a formação em Direito seja pré-condição para o acesso aos cargos graduados da polícia. Em outros, todos os aspirantes ingressam no mesmo nível.

Após essa formação básica, às vezes são oferecidos aos policiais cursos de capacitação complementar sobre diversos temas, inclusive direitos humanos. Geralmente, agências de cooperação internacional e também ONGs, tanto nacionais quanto internacionais, oferecem uma série de cursos aos órgãos de polícia sobre temas como violência contra as mulheres, ética e integridade, gestão, etc. Na maioria das vezes, são cursos avulsos, especialmente

formulados, que não estão integrados aos programas e políticas de formação. Seu efeito, portanto, tende a ser limitado, mesmo quando envolvem um grande número de participantes (esse tema será aprofundado no capítulo 10).

Problemas com os métodos de capacitação tradicionais

Em *Human rights on duty* (veja a seção 9.3.4), identificam-se cinco problemas com os métodos tradicionais de formação:

1. Ambientes institucionais isolados;
2. Pouco ou nenhum envolvimento da comunidade;
3. Discrepâncias entre a teoria e a prática;
4. Marginalização da formação sobre direitos humanos e sobre diversidade cultural; e
5. Avaliação e escrutínio externo limitados.

9.4.2.b. Capacitação para o uso da força

A capacitação prática para o uso da força e de armas de fogo está frequentemente limitada à utilização das armas de fogo (ao manejo e porte das armas), ao invés de técnicas para evitar sua utilização. Isso, evidentemente, não basta. Os princípios de proporcionalidade e de necessidade devem ser discutidos e praticados extensivamente, pois constituem a base para evitar uma potencial escalada da violência em situações de conflito e para evitar o uso efetivo da força (letal).

Como já mencionado, os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo incluem o direito dos policiais de receberem capacitação adequada sobre o uso de armas, uma vez que os policiais não só podem violar o direito de outras pessoas, mas também perder suas vidas como consequência da falta de capacitação e de equipamentos. A capacitação deve dedicar atenção especial às alternativas ao uso da força e de armas de fogo, incluindo resolução pacífica de conflitos, conhecimento sobre o comportamento de multidões e métodos de persuasão, negociação e mediação, bem como medidas técnicas, com vistas a limitar o uso da força e de armas de fogo. A segurança do policial também deve fazer parte da capacitação, uma vez que tende a reduzir sua sensação de risco e, conseqüentemente, a probabilidade de que recorra ao uso da força. As instituições policiais e educacionais devem revisar seus programas de formação à luz de incidentes particulares em que a força tenha sido utilizada.

É importante que tanto a capacitação para o uso da força e de armas de fogo quanto a capacitação para o controle da ordem pública incluam dramatização e outros métodos de treinamento baseados em estudos de caso. Os aspirantes devem poder praticar a tomada de decisão sobre quando utilizar que tipo de força – e devem poder discutir como chegaram a essa decisão. Ao se avaliar a capacitação policial, é importante observar se alguma atenção foi conferida aos princípios de proporcionalidade, legalidade, legitimidade e prestação de contas (discutidos no capítulo 5) e a técnicas alternativas de intervenção.

Capacitação para o uso de armas de fogo

A capacitação para o uso de armas de fogo deve ser o mais realista possível. Em alguns países o método utilizado pelos capacitadores é entregar aos aspirantes armas conectadas via laser a uma tela em que um filme é projetado, mostrando um incidente sobre o qual ele deve intervir. O aspirante, atuando como um policial nesta situação específica, deve decidir o que fazer e responder por suas decisões. O caso pode, por exemplo, envolver uma luta entre dois indivíduos armados, um com uma faca, outro com um revólver. O aspirante poderá então decidir sacar um revólver, apontá-lo em direção aos indivíduos e disparar. Para cada movimento (sacar, apontar, disparar) o instrutor pode questionar por que o aspirante decidiu fazê-lo e de que modo sua escolha se relaciona com os padrões internacionais de proporcionalidade, necessidade e legalidade. O vídeo mostra também as consequências das decisões que foram tomadas. Assim, por exemplo, se o aspirante decide atirar, o vídeo mostrará (se ele atingiu o alvo) uma pessoa ferida ou, talvez, morta. Porém, se o aspirante decidir não atirar, o vídeo vai mostrar as consequências, que poderiam ser o próprio aspirante ser alvejado.

Nenhum policial deve portar uma arma se não foi treinado para utilizá-la e se não foi aprovado nos devidos testes. Sempre que novas armas são introduzidas, os policiais devem ser re-capacitados para utilizá-las. Sua competência para o desempenho dessas funções deve ser reavaliada periodicamente.

Simulação da vida urbana

De modo similar à capacitação para o uso de armas, alguns institutos de formação policial utilizam simulações de espaços urbanos onde podem reproduzir todo tipo de situação relacionada à ordem pública, tais como manifestações pacíficas, vandalismo de torcidas e tumultos. Tais simulações às vezes envolvem uma série de setores da polícia, como a polícia montada, as unidades de controle de distúrbios, as unidades de policiamento com cães, etc. Essas simulações são geralmente registradas em vídeo e depois avaliadas em sala de aula.

Um tema que costuma receber pouca atenção, especialmente nesse contexto, é o de como a polícia é treinada para a administração de conflitos. Grande parte do trabalho policial envolve chamados para intervenção em conflitos (graves ou triviais). Quando tais intervenções escapam ao controle, às vezes é necessário o uso da força para restabelecer a ordem e a tranquilidade. No entanto, a força geralmente pode ser evitada se os policiais souberem como lidar com as emoções e de que forma os conflitos podem progredir. A capacitação sobre técnicas de comunicação e de gestão de conflitos pode atender a esse objetivo.

9.4.2.c. Capacitação em técnicas de investigação

Apesar da exigência do artigo 10 da Convenção contra a Tortura, a capacitação em técnicas de investigação e, especificamente, em interrogatório de suspeitos, não é desenvolvida na maioria dos países. Muitas vezes, essa falha é usada para justificar a tortura praticada por policiais, como se o recurso à

violência resultasse do desconhecimento de outro modo de fazer com que o suspeito conte o que sabe. Embora sem condescender com essa justificativa, é verdade que um dos recursos para erradicar a tortura pode, sim, ser a capacitação dos policiais sobre como conduzir uma investigação (inclusive o interrogatório de suspeitos) de um modo profissional, que respeite os direitos humanos. Para desenvolver e oferecer tal capacitação aos policiais, os conhecimentos relevantes (analisados no capítulo 7) devem ser disponibilizados.

Ensinando técnicas de investigação

Algumas academias de polícia utilizam atores profissionais para treinar os aspirantes em técnicas de investigação. Pede-se aos alunos que preparem o interrogatório de um suspeito, em classe ou individualmente; depois disso, eles são confrontados com o 'verdadeiro suspeito' (o ator) e devem conduzir integralmente o interrogatório. Tudo é gravado e posteriormente discutido – a partir das perspectivas da comunicação, da tática e da legalidade.

De modo semelhante, os alunos devem ter a possibilidade de praticar todos os métodos investigativos. Pode-se simular buscas domiciliares e o interrogatório de vítimas e de testemunhas pode ser conduzido com atores. Todas as técnicas podem ser praticadas em situações fictícias que simulem a realidade, com capacitadores e atores reportando posteriormente como esses métodos foram colocados em prática.

A capacitação em técnicas de investigação deve deixar claro que a tortura é terminantemente proibida e que os policiais têm o direito e o dever de não cumprir ordens superiores de praticar tortura. Deve-se discutir sobre que tipo de práticas constitui tortura e que medidas são aceitáveis para aumentar a pressão sobre um suspeito (conforme discutido no capítulo 7). Os métodos comumente utilizados para interrogar suspeitos devem ser sistematicamente avaliados e tais avaliações devem reverter em futuros programas de capacitação.

Ainda assim, a capacitação em técnicas investigativas deve deixar claro também que o interrogatório dos suspeitos é apenas um entre os vários métodos de investigação disponíveis. Os recrutas devem aprender sobre os demais métodos existentes de modo a evitar uma dependência excessiva nos interrogatórios de suspeitos como principal mecanismo para coleta de informação. Devem aprender como conduzir buscas domiciliares, revistas corporais, localização e interrogatório de testemunhas, identificação de suspeitos, além de aprender sobre a necessidade de uma resposta rápida e da investigação imediata da cena do crime, sobre o uso de provas materiais e sobre perícia criminal (ver capítulo 7).

Uma questão específica, que geralmente recebe pouca atenção na capacitação, embora seja crucial para a eficácia de um processo, é a de como o policial registra o processo e as conclusões de suas investigações. De fato, registrar os resultados de modo legal e apropriado para ser usado em tribunal é fundamental tanto para atender aos padrões de julgamentos justos quanto para a prestação de contas de um modo geral.

Em se tratando de investigação criminal, a capacitação, evidentemente, não é a única forma de se prevenir as violações de direitos humanos. Muitas dessas violações acontecem por outras razões, tais como um sistema jurídico e judiciário inadequados e a falta de instalações para perícia criminal. Essas não são questões de capacitação e devem primeiro ser tratadas pelo comando policial e por outras autoridades. Para que a formação seja eficaz, o compromisso institucional, especialmente por parte do comando da polícia, é realmente fundamental. Esse compromisso deve garantir que os novos aspirantes sejam estimulados a praticar as técnicas e os conhecimentos recém aprendidos e que disponham das condições para isso. Com muita frequência, esses aspirantes não têm a chance de praticar o que aprenderam e são aconselhados a 'fazer o que os outros fazem', o que frustra os esforços de mudança.

9.4.3. Avaliando a formação policial sob a perspectiva dos direitos humanos

Em muitos países, a capacitação em direitos humanos, quando existe, é conduzida como algo a parte da formação policial básica, frequentemente com carga horária bastante reduzida. Não é incomum que seja oferecido aos recrutas um módulo separado sobre direitos humanos – focado, muitas vezes, em saber enunciar o que está contido nos instrumentos internacionais, ao invés de entender esse conteúdo e de discutir o que significa em termos da prática policial. Os módulos sobre direitos humanos geralmente estão desconectados de outros módulos mais práticos, sugerindo, com isso, que esses dois aspectos não estão relacionados e que a formação em direitos humanos é simplesmente algo que se tem de 'suportar' para tornar-se policial. Os direitos humanos normalmente são abordados em sala de aula, e não durante exercícios práticos; em alguns contextos, por capacitadores que não são policiais, sugerindo novamente que esse é um tema isolado.

No entanto, a formação em direitos humanos não pode ser considerada um simples apêndice ao currículo: deve ser tratada como eixo central do programa de formação em todos os níveis. Há uma percepção geral entre muitos agentes da polícia de que direitos humanos são um estorvo, um obstáculo à ação policial eficaz. Um objetivo importante de um programa de formação deve ser o de mudar essa percepção.²⁵ No capítulo 10, enfocaremos particularmente a questão da formação em direitos humanos realizada por ONGs. Nesta seção, abordaremos a incorporação da temática de direitos humanos no currículo básico da polícia, bem como no treinamento de campo.

Em 1998, a Anistia Internacional lançou um *Programa de 12 Pontos para Boas Práticas de Capacitação e Educação em Direitos Humanos para Servidores Públicos*.²⁶ Esse guia, voltado não somente a policiais, mas a todo servidor público, resume princípios relevantes para que a formação em direitos humanos seja um instrumento eficaz para promover a consciência e a observância desses direitos por parte de todos os servidores públicos. Provavelmente, o princípio básico que fundamenta todos os 12 é o de que a formação em direitos humanos jamais deve ser uma atividade isolada. Deve ser adaptada ao contexto situacional (inclusive o organizacional), estar integrada ao currículo e relacionada à prática operacional. Sobretudo, deve ser monitorada na prática. Recomendamos que os leitores prestem atenção a estes princípios.

25) Baseado em comunicação pessoal com G.P Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.
26) Anistia Internacional, *AI's 12 Point Guide for Good Practice in the Training and Education for Human Rights of Government Officials*, 1998. Note-se que, embora as ONGs possam desempenhar um papel relevante em todas as etapas do programa de formação, isso não significa necessariamente que devam prover a formação.

Programa de 12 Pontos da Anistia Internacional para Boas Práticas de Capacitação e Educação em Direitos Humanos para Servidores Públicos

1. A avaliação prévia da situação de direitos humanos é absolutamente fundamental.
2. A educação em direitos humanos deve ser um passo em direção a uma maior capacidade de prestar contas.
3. Os servidores devem comprometer-se com a implementação do programa de formação como parte essencial de sua atividade profissional.
4. O programa de formação deve ser coordenado com outras atividades de direitos humanos na instituição e na comunidade.
5. As organizações não-governamentais devem ter um papel central em todas as etapas do programa de formação.
6. O público-alvo da formação e o objetivo do curso devem ser claramente identificados.
7. Os capacitadores devem ter alguma ligação com o público-alvo.
8. Os métodos de ensino utilizados devem respeitar as culturas e as práticas religiosas locais, bem como refletir os objetivos de direitos humanos da formação.
9. A formação deve estar orientada para a prática e envolver técnicas participativas de ensino-aprendizagem.
10. Os materiais didáticos devem ser voltados à prática.
11. O monitoramento deve estar integrado à formação desde o princípio.
12. Deve-se proceder a uma avaliação contínua do impacto do programa e a sua revisão à luz das deficiências e das novas oportunidades identificadas.

O Guia Revisado (*Review and Guide*) produzido pela Anistia Internacional Países Baixos em 2004, reavaliou as recomendações da organização para a atividade policial e propôs que três princípios fossem acrescentados aos 12 já existentes.²⁷

13. Os programas de formação em direitos humanos devem incorporar as normas internacionais, regionais e nacionais de direitos humanos, bem como contextualizar essas informações de acordo com a situação de direitos humanos do país.
14. Os direitos humanos devem estar transversalmente integrados ao currículo de formação.
15. Capacitação e avaliação devem ser processos contínuos.

Como regra geral, os direitos humanos devem estar integrados em toda a formação policial. Nessa frase, duas palavras são especialmente importantes: *integrados* e *toda*. Há controvérsias entre os responsáveis pela capacitação policial sobre se os temas de direitos humanos e ética policial devem ser abordados em módulos separados, possibilitando dedicar atenção especial a esses temas, ou se devem integrar os tópicos das aulas que tratam de funções policiais – como ‘ordem pública’, ‘investigação’, ‘o papel da polícia’, etc. –, o que resultaria em menor visibilidade dos direitos humanos no currículo, mas em uma formação mais prática e eficaz. A formação em direitos humanos

27) Anistia Internacional Países Baixos, *Amnesty International's recommendations on policing. A review and guide*, 2004

poderia, por exemplo, estar integrada às aulas sobre o uso da força, enquanto se discutem os princípios de proporcionalidade e necessidade, sem ao menos precisar mencionar a expressão 'direitos humanos'. O debate, sem dúvida, prosseguirá (um dos problemas é que, ao inserir direitos humanos em outros tópicos, a polícia pode ser acusada de não prestar a devida atenção a esse tema). É provável que a melhor solução seja fazer as duas coisas: os policiais precisam conhecer algo do direito internacional dos direitos humanos, bem como dos princípios que o fundamenta e qual sua relação com o direito nacional; mas precisam também estar munidos com os instrumentos práticos e comportamentais para proteger e promover os direitos humanos durante sua atuação. Ainda que muitas vezes não seja necessário utilizar o termo 'direitos humanos', é importante que todos os policiais, desde os escalões mais altos, entendam que os direitos humanos estão no cerne da atividade policial e é essencial que essa mensagem seja ouvida explicitamente. Na verdade, a visibilidade dos temas de direitos humanos ou de ética policial não serve de parâmetro para o valor ou a eficácia de um currículo. Muitos países incluíram módulos de direitos humanos em seus currículos, dando a impressão de que dedicam um bom espaço a essa questão. Porém, isso não diz nada sobre a eficácia da formação.

Em alguns países, a capacitação em direitos humanos só é ministrada aos novos aspirantes, enquanto os dirigentes e os servidores antigos ficam de fora.²⁸ Evidentemente, o efeito desse tipo de capacitação fica seriamente prejudicado se os novos agentes observarem que seus colegas mais antigos e seus superiores não só não recebem a mesma capacitação, como parecem não valorizar esse tema, nem praticá-lo.

A formação policial deve refletir o tipo de polícia que se quer ter. Caso se requeira que os policiais atendam às necessidades da comunidade, eles devem ter condições de entrar em contato com essas comunidades, seja através dos capacitadores, de pessoal de apoio, seja, simplesmente, porque vivem nessas comunidades. Se o que se espera dos policiais é que exerçam com responsabilidade seus poderes discricionários, eles devem ter a oportunidade de exercitá-los durante sua formação. Se a polícia tem de ser representativa de suas comunidades, os capacitadores da polícia devem também ser representativos das mesmas. Se, se espera da polícia que preste contas de suas ações, os centros de formação devem estar dispostos a prestar contas sobre o modo como estão capacitando seus alunos.

Relacionamos a seguir diversas questões que podem ser úteis para avaliar a formação básica de policiais sob a perspectiva dos direitos humanos. Elas estão formuladas como questões abertas.

1. Quem recebe formação policial básica?

Formação policial deveria ser oferecida a todos os policiais que desempenham funções de policiamento, sem exceções.

2. Qual a duração da formação básica?

Em princípio, a resposta é: quanto mais longa, melhor. Evidentemente, essa é uma resposta simples demais. A duração da formação varia de algumas semanas a quatro anos. Há quem afirme que são necessários 12 meses para se adquirir profissionalismo.²⁹ Parece razoável pensar que uma formação mais

28) Anistia Internacional, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002; 2002.*

29) Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society - Recruitment.*

longa terá maior probabilidade de alcançar os objetivos visados pelos ativistas de direitos humanos se, e somente se, essa formação observar os princípios de direitos humanos. Na verdade, pode acontecer de os quatro anos de formação simplesmente enfatizarem habilidades técnicas, ignorando os princípios e os valores que as fundamentam. Portanto, a resposta à questão sobre a duração deve sempre estar relacionada com a resposta à próxima questão, que trata de outros aspectos da formação policial, como conteúdo, metodologias de ensino e antecedentes dos capacitadores.

3. Qual a experiência profissional dos capacitadores?

Deve haver um equilíbrio entre capacitadores com histórico profissional na polícia e capacitadores não policiais, uma vez que os últimos podem evitar a implantação de uma cultura policial totalmente focada na própria instituição. Esses capacitadores não policiais tanto podem ser especialistas ligados a universidades quanto profissionais de outro tipo (por exemplo, treinadores esportistas). Além disso, a formação deve ser realizada por várias pessoas, de modo a contemplar no próprio processo de capacitação a diversidade da comunidade que será servida.³⁰ Os capacitadores, tenham ou não experiência policial, devem ser qualificados, ter conhecimentos sobre metodologias de ensino e sobre como promover a aplicação prática dos conhecimentos e das habilidades transmitidos.

4. Em que medida a comunidade participa ou contribui para a formação policial?

A comunidade pode contribuir com a formação de várias maneiras: como capacitadores, como grupos de observação monitorando a capacitação, como pessoal de apoio em determinadas tarefas, etc. A formação deve ser estabelecida de modo a refletir os princípios de responsividade, representatividade e prestação de contas. A formação policial preferencialmente não deve acontecer em ambientes isolados, em que todos sejam policiais.

5. A boa formação compreende sempre conhecimentos, habilidades e atitudes.

O trabalho policial é um trabalho prático. Isso não significa que a teoria possa ficar de fora, mas sim que se deva esclarecer de que forma a teoria (inclusive a lei) se relaciona com a prática. Na capacitação técnica e nas dramatizações, teoria e prática devem estar juntas. Memorizar as leis, mas não saber como aplicá-la na prática, torna a lei ineficaz. Os princípios jurídicos devem ser aplicados a exemplos práticos. Devem ser utilizadas técnicas participativas, uma vez que tendem a melhorar a aprendizagem (inclusive a transferência de conhecimentos e de habilidades da formação para a prática). Além disso, a formação policial não deve ficar restrita ao ensinamento das normas legais (que sempre tratam dos poderes da polícia), mas, sim, incorporar aqueles aspectos da atividade policial que não requerem poder de polícia ou que, na verdade, têm por objetivo evitar o uso de tais poderes. Um tópico importante e frequentemente subestimado é o da capacitação em técnicas de comunicação. Essas técnicas podem impedir o agravamento de situações e evitar o recurso ao uso da força.

30) O'Rawe, M. & L. Moore. *Human rights on duty*, 1997.

6. Que temas estão incluídos na formação?

A título de exemplo, sugerimos os tópicos abaixo (listados em ordem

aleatória) como possíveis inclusões no currículo:³¹

- a. A importância da imparcialidade na atuação policial;
- b. Não-discriminação;
- c. A importância de responder às necessidades da comunidade;
- d. Consciência e sensibilidade a questões culturais e de gênero;
- e. Observância dos procedimentos adequados para o uso da força, prisão e detenção: proporcionalidade, legalidade e legitimidade, prestação de contas e necessidade;
- f. Uso de meios não-violentos antes de tudo;
- g. Técnicas de investigação, inclusive técnicas de interrogatório de suspeitos;
- h. Direitos dos detentos e de suspeitos, inclusive o direito à presunção de inocência;
- i. Vítimas de crimes (questões de violência contra a mulher devem fazer parte da formação policial básica, visando a uma conscientização geral para o tema. Contudo, devem ser instituídas unidades especializadas para lidar com esse tipo de violência);
- j. Grupos vulneráveis e seus direitos específicos (isto é, mulheres, crianças, minorias);
- k. Proibição absoluta da tortura e o direito de não obedecer a uma ordem para torturar, inclusive em contextos de legislação anti-terrorismo (caso se aplique); e
- l. A importância da supervisão e da prestação de contas, incluindo procedimentos disciplinares.

Tópicos adicionais para lideranças policiais devem incluir:

- m. O impacto da liderança no estabelecimento de um etos de respeito pelos direitos humanos;
- n. Independência operacional e supervisão democrática e os dilemas envolvidos; e
- o. Supervisão, avaliação e indicadores de desempenho.

7. Existe algum seguimento para a formação básica? Existe alguma política de 'capacitação em serviço'?

Sobre que aspectos versa a capacitação complementar? Como recomendado pelo Comitê sobre Administração da Justiça: "A capacitação não deve estar limitada aos novos aspirantes, mas se estender ao longo de toda a carreira dos policiais. É preciso haver o apoio efetivo da administração superior para as boas práticas de capacitação e para a filosofia e as práticas de aprendizagem continuada"³²

8. Há algum tipo de procedimento de certificação (periódica) para assegurar que as habilidades técnicas e outras se mantenham atualizadas?

Na maioria dos países, o policial recebe um diploma válido 'por toda a vida' após completar com sucesso a formação policial. No entanto, para alguns aspectos da atividade policial, especialmente aqueles referentes ao uso da força e de armas de fogo, deve-se utilizar, ao invés de diplomas, certificações que precisem ser renovadas em intervalos regulares. Não passar no teste deve resultar na retirada dos poderes e do equipamento até que o policial em questão demonstre possuir a aptidão, as habilidades e atitude requeridas para retomá-los. Com efeito, o artigo 18 dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo exige que o policial tenha "sua contínua aptidão para desempenhar essas funções, submetida a exame periódico."

31) Veja também: Anistia Internacional, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, 2002.

32) O'Rawe, M. & L. Moore. *Human rights on duty*, 1997, p. 93.

9. A formação é avaliada?

Todas as capacitações devem ser avaliadas de forma rotineira. Para que a avaliação seja realmente efetiva, deve também envolver pessoas de fora da polícia.³³

Adquirindo competências para capacitação em direitos humanos

Para conduzir uma capacitação sobre direitos humanos é preciso conhecê-los. Muitos programas de cooperação com foco em capacitação iniciam pelos chamados programas de capacitação-de-capacitadores, com capacitadores policiais (normalmente estrangeiros) formando capacitadores policiais locais sobre técnicas e metodologias de capacitação policial. Às vezes, os capacitadores policiais locais são convidados a visitar as academias de polícia nos países apoiadores, com o propósito de verem e aprenderem como se realiza a capacitação nesses países. Todo o programa de capacitação-de-capacitadores precisa tratar da questão de como lidar com as realidades locais do país em foco. Os capacitadores dos países financiadores geralmente são provenientes de contextos culturais bastante distintos, que adotam atitudes muito diferentes com relação à polícia e à ação policial, e que geralmente dispõem de muito mais e melhores recursos. Ainda assim, abrir a porta para outras realidades pode ser de grande utilidade.

9.4.4. Seguimento da formação básica

Como já observado, a formação não deve se limitar aos novos aspirantes. É importante atentar para a inclusão do tema direitos humanos em todas as atividades de formação da polícia, inclusive nos cursos de capacitação oferecidos após o início do trabalho dos novos policiais e para aqueles que já estejam na corporação há algum tempo. A formação continuada inclui capacitação em novos métodos para o uso da força, formação complementar relativa à introdução de novas filosofias e metodologias de ação policial, bem como capacitação daqueles que ascendem na hierarquia. A formação para a gestão da polícia deve enfatizar o papel dos policiais gestores no estabelecimento de um *etos* e de práticas que respeitem os direitos humanos. Na verdade, toda e qualquer formação deve dar atenção aos princípios de direitos humanos e integrá-los aos currículos.

9.5 Os impactos do processo de recrutamento, seleção e treinamento

Não se deve subestimar a importância e o impacto potencial do uso de processos de recrutamento que visem a todos os segmentos sociais, de critérios de seleção que reflitam os princípios de direitos humanos e da oferta de capacitação focada em técnicas, teoria e atitudes orientadas para os direitos humanos. No entanto, tampouco se deve superestimar esses fatores. Tanto agências de cooperação quanto ativistas de direitos humanos tendem a supervalorizar a importância e a eficácia dos processos de recrutamento, seleção e capacitação no enfrentamento dos problemas relacionados a direitos humanos, sem levar em conta as complexidades inerentes ao desenvolvimento de instrumentos eficazes de seleção e capacitação nem as causas

33) Ibid.

34) Anistia Internacional, *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, 2002.

35) Há vários artigos e relatórios que descrevem a cultura policial. Veja, por exemplo, a Comissão Mollen, que investigou a corrupção no Departamento de Polícia de Nova York. Seu relatório de 1994 descreve a cultura policial e como esta facilitou a corrupção no interior do órgão. Disponível em: <http://www.parc.info/reports/36>) Crow, M., et.al. "Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy", 2004.

institucionais das violações de direitos humanos. O enfrentamento desses problemas institucionais é muito mais difícil e demanda um compromisso de longo prazo, ao passo que a capacitação pode parecer uma solução rápida, de fácil implementação. Pode-se argumentar que a capacitação agrada as agências de cooperação porque pode ser realizada praticamente em qualquer lugar sem criar muitos problemas. A capacitação não causa controvérsias políticas justamente porque não promove qualquer mudança.

Se já é difícil desenvolver métodos eficazes de recrutamento e seleção, medir seus efeitos constitui um desafio. Além do mais, o impacto da capacitação depende de seu reforço na prática. A capacitação que não é reforçada na prática, que não é incorporada a uma política ampla, que não recebe o total apoio dos comandos "refletido nos protocolos operacionais permanentes e nas instruções quotidianas recebidas de superiores"³⁴ está fadada a não produzir qualquer mudança de comportamento, sendo, portanto, um desperdício de recursos. Em muitos dos contextos em que a polícia viola os direitos humanos, deve-se questionar se a capacitação é o ponto de partida mais eficaz para a mudança. Se, por exemplo, as violações de direitos humanos decorrem de uma legislação que não contempla as normas internacionais, fazer campanhas por mudanças na legislação pode se mostrar mais eficaz do que fazer campanhas por melhoras na capacitação policial. Definir se a capacitação é o melhor ponto de partida requer, evidentemente, uma análise cuidadosa da situação em questão.

O comando da polícia pode ser tentado a enfatizar o quanto a capacitação é importante para as mudanças, uma vez que isso o isenta de responsabilidade com o processo, por ficar fora de seu âmbito de competência. Os ativistas de direitos humanos deveriam considerar direcionar sua ação a uma melhor capacitação em gestão ao invés de focá-la na capacitação dos policiais da base, de modo a assegurar que os princípios de direitos humanos sejam aplicados no nível de comando.

Cultura policial

Uma coisa é recrutar e selecionar policiais vindos de todos os segmentos da sociedade, assegurando com isso que a polícia seja representativa da comunidade a que serve; outra coisa bem diferente é retê-los. O impacto da cultura policial, com suas características (em geral) de dominância masculina e de grupos majoritários, não deve ser subestimado. Três aspectos da cultura policial são observados em quase todos os órgãos policiais no mundo todo: o 'código de silêncio', 'nós versus eles' e o ceticismo policial.³⁵ Essas três características, somadas ao fato de a polícia, de modo geral, ser bastante conservadora³⁶, tornam a instituição extremamente resistente a mudanças, recusando os esforços para melhorar as relações polícia-comunidade e para integrar minorias e mulheres nos órgãos policiais.

"*Não traia seus colegas*", diz o código de silêncio que normalmente impera entre os policiais. O código é resultado da percepção do trabalho policial como perigoso e da consequente necessidade de confiar plenamente nos colegas a fim de sobreviver (literalmente). Nesse sentido, a lealdade é fundamental dentro da polícia. Isso pode conduzir a dilemas morais quando se tem de escolher entre a lealdade e a integridade, como, por exemplo, para decidir

entre revelar um acontecimento flagrantemente ilícito ou calar em lealdade aos colegas.³⁷

“Eles não nos compreendem.” Uma segunda característica é conhecida como ‘nós versus eles’; nós representando a polícia e eles a população. O policiamento comunitário é uma das novas filosofias que ajudará a aproximar a polícia da sociedade e a criar maior entendimento mútuo.

“Isso não adianta nada.” Policiais confrontam-se diariamente com dilemas e escolhas difíceis. E, o que é pior, defrontam-se com os resultados limitados e com os impactos pouco animadores de seu trabalho. O crime persiste, algumas pessoas jamais são capturadas e os comandos policiais parecem, às vezes, estar mais ocupados administrando suas próprias carreiras do que apoiando sua equipe. Em consequência disso, muitos policiais se tornam céticos após alguns anos de trabalho.³⁸

9.6. Síntese

Recrutar um grupo representativo da sociedade e dele selecionar pessoas de elevado padrão moral é um desafio fundamental para as organizações policiais. Alguns aspectos da atividade policial não podem ser ensinados e têm de ser inerentes aos indivíduos; outros, no entanto – especialmente conhecimentos e habilidades práticas – podem ser adquiridos. Recrutamento, seleção e formação são igualmente importantes quando se busca estabelecer uma instituição policial que respeite e proteja os direitos humanos. Ainda assim, mesmo constituindo importantes pré-condições, esses três elementos por si só não são suficientes. A formação que não é aplicada na prática, que não é incorporada ao marco político amplo, que não recebe pleno apoio do comando policial, é considerada uma forma ineficaz de buscar mudanças de comportamento e, portanto, um desperdício de recursos. Para colher os benefícios da boa formação, são necessários mecanismos de aplicação prática e um contínuo e explícito compromisso por parte dos policiais mais experientes e, sobretudo, por parte do comando. Nesse sentido, a capacitação das lideranças de polícia merece atenção especial e monitoramento rigoroso. Além do mais, uma avaliação das causas da má conduta policial pode levar à conclusão de que estratégias alternativas de intervenção podem ser muito mais eficazes do que enfatizar a formação.

37) Reenen, P. van.
*Police integrity and
police loyalty: The
Stalker dilemma*, 1997.

38) Veja a nota 34.





© REUTERS / François Lenoir FLR/AS

A visão da Anistia Internacional é a de um mundo em que cada pessoa desfrute de todos os direitos humanos consagrados na Declaração Universal e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos. Na busca dessa visão, a Anistia Internacional tem por missão empreender investigações e ações voltadas à prevenção e à erradicação das violações graves desses direitos.

Visão e Missão da Anistia Internacional

Ao trabalhar com agentes encarregados da aplicação da lei, os membros da AI podem utilizar-se de todas as técnicas disponíveis, a menos que fazer isso em um determinado contexto possa impedir ou restringir a capacidade da organização de denunciar violações de direitos humanos

Decisão 20 da Reunião de 2003 do Conselho Internacional da Anistia Internacional

10. Parceria com a polícia

10.1. Introdução

Uma vez que a Anistia Internacional, assim como muitas ONGs de direitos humanos, durante muito tempo centraram sua ação sobre a polícia unicamente enquanto responsável por violações de direitos humanos, as relações entre a organização e a polícia caracterizaram-se, muitas vezes, mais pela animosidade do que pela confiança. Consequentemente, tanto os funcionários quanto os membros da Anistia Internacional sentiam-se mais à vontade em um papel de oposição do que em procurar pontos de interesse comum. Contudo, houve uma mudança de paradigma que fez com que a polícia passasse a ser vista também como protetora dos direitos humanos, além de violadora desses direitos. Em alguns países, especialmente naqueles em que os policiais não estão envolvidos em violações sistemáticas de direitos humanos, essa mudança criou a oportunidade de se encontrar uma agenda comum e resultou no estabelecimento de contatos com a polícia, ou, como passou a se chamar, em **parceria**.

No capítulo 1, discutimos a dinâmica da área de polícia e direitos humanos. Ao longo de todo este Guia, temos sustentado que, ao tentar induzir mudanças no trabalho da polícia, algum conhecimento básico sobre a realidade e os dilemas da atividade policial se coloca como pré-condição. Os capítulos 2 a 9 procuraram apresentar informações básicas referentes a questões da atividade policial que podem servir para que se faça a análise contextual da polícia de um determinado país, para a qual se oferece uma ferramenta no Apêndice A.

Neste capítulo, centraremos a atenção sobre as diversas abordagens que as ONGs de direitos humanos podem adotar, e têm adotado, quando buscam influenciar a conduta policial. Tais abordagens podem ir do confronto à cooperação, dependendo da avaliação que se faz sobre a respectiva situação de direitos humanos. Na seção 10.2, começaremos por observar como a Anistia Internacional conduz seu trabalho de investigação e como desenvolve as estratégias de intervenção que o acompanham. Uma delas é uma estratégia de parceria, que será examinada mais detalhadamente na seção 10.3, uma vez que consiste em uma abordagem relativamente nova. Analisaremos os dilemas envolvidos no trabalho de parceria e apresentaremos possíveis soluções. Geralmente, a parceria se caracteriza por iniciativas de capacitação em direitos humanos para os policiais. Na seção 10.4, examinaremos mais de perto esse tipo específico de parceria. A seção 10.5 apresenta uma abordagem em três etapas sobre como organizar diversos contatos e decidir o que e quando fazer para influenciar de modo eficaz a polícia em um país alvo. Concluímos o capítulo com uma breve síntese.

Não há um modelo único de ONG

Deve-se levar em conta que não existe um 'tipo' único de ONG de direitos humanos. Ao contrário, elas são muito diferentes entre si. Seu foco de trabalho

pode variar do internacional ao local; seus recursos financeiros podem ter origem na contribuição dos associados, em contribuições de governos (estrangeiros) ou em agências não-governamentais de cooperação (tais como Fundação Ford, Fundação Mac Arthur, Open Society Institute, etc.) ou em uma combinação dessas – cada uma das quais criará uma dinâmica própria. Seu trabalho pode centrar-se em um aspecto específico de direitos humanos, ou abordar uma ampla variedade de temas. Elas podem atuar em estreito contato com o governo alvo, ou ter seu foco em campanhas que contrariam as políticas vigentes. Neste capítulo, quando oportuno, especificaremos a que tipo de ONG estamos nos referindo.

10.2. O trabalho da Anistia Internacional na prática

10.2.1. Introdução

A Anistia Internacional (AI) é conhecida por seus relatórios temáticos e de país, bem como por suas ações e campanhas. Nas seções seguintes, faremos uma breve explanação de como essas atividades são desempenhadas, isto é, de como a Anistia Internacional coleta informações, o que faz com elas e de que forma isso se relaciona com o trabalho da polícia. Assim, esta seção está centrada basicamente nas políticas e procedimentos internos da Anistia Internacional.

10.2.2. Coleta de informações: investigação e trabalho no próprio país

10.2.2.a. *Investigação realizada pelo Secretariado Internacional*

O trabalho da Anistia Internacional está baseado em informações sobre a situação dos direitos humanos em todos os países do globo, avaliadas de acordo com as exigências das normas de direitos humanos estabelecidas no direito internacional. O trabalho sobre um determinado país tem início a partir de casos particulares de abusos de direitos humanos, que sugerem um padrão sistemático de violações. Os investigadores da Anistia Internacional coletam informações a partir de diversas fontes públicas (jornais, Internet), bem como através de contatos pessoais com ONGs locais, líderes de oposição, acadêmicos e outros. Visitas aos países (denominadas *missões*) são realizadas regularmente. Durante as visitas, os funcionários da Anistia Internacional confirmam as informações, buscam novas evidências e procuram dialogar com os representantes governamentais. Os relatórios de país são publicados periodicamente e incluem sempre recomendações no sentido de melhorar a situação de direitos humanos. Às vezes, os relatórios de país abordam temas específicos, como, por exemplo, as condições prisionais, a legislação relativa à segurança pública, os abusos de força cometidos por agentes das forças de segurança, a violência contra as mulheres, etc. A Anistia Internacional também publica relatórios temáticos cobrindo mais de um país.

Nos últimos anos, o Secretariado Internacional (SI) desenvolveu pesquisas minuciosas e propostas de ação envolvendo uma variedade de técnicas (como parcerias, educação em direitos humanos, promoção de políticas, campanhas de divulgação) sobre a atividade policial em países específicos, entre os quais Afeganistão, Jamaica, os países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Timor Leste, Reino Unido, Brasil, Malásia e Estados Unidos da América. Enfocou, além disso, temas específicos, como o uso da força e das armas de fogo, contando com a consultoria de especialistas da polícia.

10.2.2.b. Investigação realizada pelas seções e estruturas da Anistia Internacional

As equipes que trabalham nas seções e nas estruturas nacionais da Anistia Internacional costumavam evitar conduzir investigações sobre casos específicos de abusos de direitos humanos – fossem casos em seus próprios países ou em outros. Essa política, contudo, foi recentemente modificada e a investigação sobre o próprio país, conhecida em inglês como WOOC (*Work On Own Country*), é hoje realizada em diversas seções. Em 2005, a Reunião do Conselho Internacional (o mais alto órgão de decisão da organização) decidiu que os projetos WOOC “visam a contribuir para a relevância da AI como um ator local, bem como a maximizar o potencial de investigação da organização [...]”.¹

Atualmente, algumas seções estão desenvolvendo ações sobre a atividade da polícia em seus próprios países. Por exemplo, em junho de 2007, a Anistia Internacional Suíça publicou um relatório sobre abusos da polícia, incluindo ‘pontos de partida’ para melhorar a situação.² A Anistia Internacional EUA, já há algum tempo, vem trabalhando sobre a atividade policial, centrando-se, especialmente, nos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (LGBT) e em discriminação racial.³ Essas atuações podem facilitar tanto o trabalho sobre a atividade policial quanto as parcerias com a polícia.

10.2.3. Ações e campanhas

10.2.3.a. Introdução

Com base nas informações coletadas pela Anistia Internacional, são planejadas atividades coordenadas de acompanhamento, com o objetivo de melhorar a situação de direitos humanos no país em questão, ou de pressionar para levar a julgamento os suspeitos de cometerem violações de direitos humanos (que constituem crimes no direito internacional). Os resultados da investigação e as estratégias de campanha produzidas no âmbito internacional sempre foram as bases para as estratégias e campanhas nacionais realizadas pelas seções e estruturas da Anistia Internacional. A AI é tradicionalmente identificada com sua estratégia de envio de cartas às autoridades em todos os lugares do mundo. Obviamente, porém, a organização dispõe de outras técnicas de campanha, como, por exemplo, elaboração de petições, ciclos de palestras, manifestações e protestos públicos, captação de apoio junto ao governo do próprio país, contatos com embaixadas, apoio de celebridades, etc. O *Manual de Campanhas da AI*, em sua última edição, de 2001, apresenta um amplo panorama das estratégias e técnicas de campanha utilizadas pela organização. O manual afirma que “aprender a utilizar as ferramentas certas para o trabalho em foco faz parte do ofício de fazer campanhas, assim como desenvolver novas ferramentas para novos problemas.”⁴ De fato, a atividade de fazer campanhas, assim como a investigação, é uma especialidade em constante evolução, para a qual não há metodologias fixas.

10.2.3.b. A polícia como aliada

A polícia pode ser um alvo de campanhas, mas também pode ser uma aliada nas campanhas – é o que acontece quando policiais que são membros da Anistia Internacional ou simpatizantes de seus objetivos cooperam com a organização de modo a ampliar sua efetividade. O *Manual de Campanhas* contém uma seção específica sobre trabalho setorial com corporações

1) 27ª Reunião do Conselho Internacional, Circular 57, Decisões da RCI 2005.

2) AI-Suíça, *Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz*, 2007.

3) Veja AI-EUA, *Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States*, 2004; *Stonewalled. Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S.*, 2005.

4) Anistia Internacional, *AI's Campaigning Manual*, 2001, p. 8.

policiais, militares e de segurança, que afirma claramente que esse pessoal pode apoiar a Anistia Internacional em suas atividades de campanha. Os membros da organização que são policiais podem ajudar nas ações de captação de apoio (por exemplo, nas visitas a embaixadas), aderir às missões de investigação e de campanha, ministrar aulas nas academias de polícia do seu país, capacitar os membros da seção sobre temas relacionados à atividade policial, etc. Ou seja, podem apoiar qualquer atividade em que a experiência na polícia ou a presença de um policial possa abrir portas.

As seções da Anistia Internacional nos países em que a polícia não está envolvida em violações sistemáticas de direitos humanos podem decidir formar **grupos profissionais de policiais** – que geralmente recebem apoio administrativo do secretariado da seção. Atualmente, existem grupos como esses nos Países Baixos, na Áustria e na Alemanha. Os integrantes desses grupos profissionais escrevem cartas aos comandos policiais nos países alvo de ações e campanhas, apresentando-se na condição de colegas policiais preocupados com os abusos de direitos humanos praticados ou sofridos por seus colegas. Parte-se da premissa de que uma carta escrita por um colega de profissão é mais bem recebida e, portanto, mais eficaz do que uma enviada por um ‘civil’.

Evidentemente que formar um grupo de profissionais da polícia não é um empreendimento fácil. É preciso dedicar um tempo considerável para desenvolver uma compreensão mútua sobre direitos humanos de um modo geral, e sobre a Anistia Internacional e sua missão em particular, bem como sobre as atribuições e responsabilidades do grupo de policiais. Grupos profissionais normalmente iniciam com um ou dois voluntários mais entusiastas; a institucionalização do grupo na seção pode constituir uma meta desafiadora que demanda tempo para garantir sustentabilidade.

Mas, evidentemente, não é indispensável contar com um grupo profissional de policiais para conseguir mobilizar os policiais a participarem de uma campanha. Eles podem participar individualmente em determinadas atividades de campanha ou de investigação. A Anistia Internacional Países Baixos criou uma rede formada por policiais aposentados e por outros especialistas em polícia exatamente com esse propósito.⁵

10.2.3.c. Trabalho focado na conduta policial

Na maioria das vezes, os governos são o alvo das campanhas e das ações da Anistia Internacional, uma vez que, sob o direito internacional, são responsáveis por implementar e respeitar as normas de direitos humanos nos territórios de seu Estado (conforme analisado no capítulo 2). Além disso, as violações de direitos humanos cometidas por policiais com frequência não se limitam à polícia: a ineficácia ou a falta de profissionalismo de outros órgãos do Estado (dentro e fora do âmbito de domínio do sistema de justiça e segurança) muitas vezes contribui ou facilita a má conduta policial. Isso acontece, por exemplo, quando as promotorias pressionam os policiais a extrair confissões dos suspeitos, ao invés de buscarem provas, o que pode levar à prática de tortura. Daí a importância, quando se busca mudar a conduta policial, de definir claramente qual o alvo mais adequado para a ação. Às vezes, é mais eficaz direcionar o trabalho a outros órgãos do Estado que, direta ou indiretamente, influenciam as atividades policiais, como, por

5) Para mais informações, entre em contato com a equipe do ‘Programa de Polícia e Direitos Humanos’ da AI-Países Baixos.

exemplo, quando existem outras entidades nacionais (defensorias do povo e ouvidorias, parlamentos, institutos de pesquisa, órgãos profissionais, associações de vítimas) que têm interesse em uma reforma. Os pontos relevantes a serem considerados devem incluir uma avaliação da influência de cada um desses órgãos e de como isso pode ser aproveitado. Geralmente, em contextos de reforma, há agências de cooperação internacionais envolvidas, o que oferece outro alvo potencial de abordagem.

Nas situações em que o trabalho está diretamente voltado à polícia, as campanhas tendem a focar os níveis mais altos de comando policial como sendo responsáveis por suas corporações. No entanto, por vezes, pode ser eficaz visar aos escalões médios ou inferiores, pois é nesses níveis que as violações de direitos humanos são cometidas: receber cartas do mundo todo pode ser um dissuasor eficaz de futuras violações.

Quando se busca focar o trabalho sobre a conduta policial, por meio de ações e de campanhas, alguns aspectos precisam ser considerados. Entre estes:

- **O lançamento de um relatório de país:** As questões mais evidentes nesse ponto são onde lançá-lo e quem convidar. Pode ser interessante ter um *agente de polícia simpatizante* como convidado para o lançamento. No Quênia, por exemplo, para o lançamento de um relatório, organizou-se uma coletiva de imprensa que contou com a presença de um policial que participara da missão de investigação que deu origem ao relatório. Nos países onde estão em curso programas de reforma da polícia com financiamento do exterior, pode ser útil organizar um lançamento simultâneo no país financiador.
- **A campanha poderia centra-se em:**
 - Recomendar emendas às leis e procedimentos relativos à atividade policial;
 - Recomendações enfatizando o aprimoramento da capacitação policial;
 - Recomendações centradas nas instalações de detenção da polícia;
 - Um departamento ou unidade específica da polícia;
 - Um ou mais tipos de violações de direitos humanos cometidas pela polícia; e
 - Tratar de um aspecto da prática policial, por exemplo:
 - No uso da força e de armas de fogo: registro, relatório e prestação de contas;
 - Na prisão e detenção: a supervisão da detenção policial; e
 - Na política de gestão da ordem pública: capacitação inadequada; pouco planejamento; o comando deficiente; falta de interesse em minimizar o uso da força; armas e equipamentos inadequados; omissão na prestação de contas.
- **Os métodos de campanha** devem ter um impacto ótimo sobre a conduta policial enfocada. Além das *ferramentas básicas de ação*, outros métodos a serem levados em conta incluem:
 - O envolvimento de grupos profissionais de policiais, por exemplo, na redação de cartas;
 - Captação de apoios com a ajuda de um policial graduado (de outro país);

- Elaboração de um memorando dirigido ao comando da polícia sobre a implementação das recomendações;
- Envio de cartas:
 - Diretamente à polícia;
 - Ao setor do governo responsável pela polícia (por exemplo, o Ministério da Justiça);
 - Aos responsáveis pela elaboração das leis (parlamentares);
 - Aos países financiadores;
- Captação de apoios:
 - No país em foco;
 - Nos países financiadores;
- Formação de coalizões:
 - Com ONGs (locais);
 - Com associações de policiais; e
- Trabalho setorial com a polícia: concentrar-se nas boas práticas, organização de eventos no *dia do policial* (comemorado em alguns países), levantamento de suas necessidades, apoio a reformas, etc.

10.3. Parceria com a polícia

10.3.1. Breve panorama histórico da posição da Anistia Internacional sobre o trabalho em parceria com a polícia

Identificado como um potencial setor-alvo de atuação nos anos 70, o trabalho da Anistia Internacional com a polícia não chegou a avançar muito, nem do ponto de vista de políticas nem de estratégias. Ao mesmo tempo, o trabalho nas áreas Militares, de Segurança e Policiais (MSP), envolvendo aspectos como transferência de equipamentos e de capacitação, ganhou cada vez mais destaque nas campanhas da AI e tem sido foco de importantes debates, além de produzir evidentes avanços políticos. Em dezembro de 1987, o secretário-geral e o SI lançaram um artigo que deu início a um debate, em todo o movimento, sobre o trabalho da AI com policiais e militares. Esse artigo e o subsequente debate resultaram em um documento de política produzido pelo SI denominado *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines (Envolvendo Militares e Policiais no Trabalho de Direitos Humanos: Diretrizes Propostas)*. Esse segundo documento de política (interna) se converteu na orientação mais minuciosa dirigida às seções da Anistia Internacional. Em 1998, o SI publicou os *10 Parâmetros Básicos de Direitos Humanos para Agentes Encarregados da Aplicação da Lei*, um resumo de 10 pontos sobre os instrumentos internacionais relevantes para a polícia no contexto dos direitos humanos; e o *Guia de 12 pontos para as Boas Práticas em Capacitação e Educação em Direitos Humanos para Servidores Públicos*. Assim como as *Diretrizes Propostas* de 1987, esses documentos constituíram, ao longo dos últimos anos, o principal ponto de partida para o trabalho do SI e das seções da AI sobre a polícia e os militares.

Diversas seções empreenderam iniciativas para a realização de trabalhos com a polícia, entre as quais as da Espanha, da Irlanda, da Eslovênia, da Venezuela, do Peru e dos EUA. A AI-Países Baixos, como parte de seu Programa de Polícia e Direitos Humanos, auxiliou as seções a desenvolverem muitos desses projetos (também apoiou muitas das iniciativas do SI) e

publicou os documentos *Compilation of six experiences (Compilação de seis experiências)*, em 2001, e *Lessons learnt (Lições aprendidas)*, em 2003.⁶ Também em 2003, uma revisão do *AI's Engagement Work with Law Enforcement Officials (Trabalho de Parceria da AI com Agentes Encarregados da Aplicação da Lei)*, foi realizada pelo Comitê Permanente de Investigação e Ação (CPIA), um subcomitê do Comitê Executivo Internacional da AI. Qualquer ativista da Anistia Internacional que pretenda desenvolver trabalho em parceria com a polícia deve ler esse documento (doravante referido como revisão do CPIA).⁷ Com base nessa revisão, a Reunião do Conselho Internacional (RCI) da Anistia Internacional de 2003 decidiu que: “ao trabalhar com agentes encarregados da aplicação da lei, os membros podem utilizar-se de todas as técnicas disponíveis, a menos que fazer isso em um determinado contexto possa impedir ou restringir a capacidade da AI de denunciar violações de direitos humanos.”⁸ Desde então, esse tem sido o princípio orientador das iniciativas de parceria.

O que se entende por parceria, porém, ainda não está definido com clareza dentro da Anistia Internacional. A revisão do CPIA se refere a *parceria* em oposição a *trabalho setorial*, afirmando que o *trabalho setorial* já não é suficiente, posto que implica uma relação unilateral. A abordagem preferida para o trabalho com a polícia é o de “níveis e tipos de parceria com diferentes atores e instituições policiais. Esse enfoque abrange uma ampla gama de atividades (captação de apoio, diálogo, influência positiva, sensibilização e, em algumas circunstâncias, associação e colaboração), sugere diálogo e pode também incluir a necessidade de *avaliação de risco* e de manutenção da capacidade de denunciar violações de direitos humanos, tão essencial à credibilidade da AI.”⁹

Diversos fatores podem estar envolvidos na decisão da Anistia Internacional de firmar parcerias com a polícia:

- A polícia pode ter problemas em respeitar os direitos humanos; trabalhar em parceria com a polícia pode estimular o debate e a reflexão sobre direitos humanos dentro da instituição, de modo a melhorar seu desempenho nesse aspecto.
- A polícia atua em um ambiente complexo, muitas vezes fazendo frente a índices de criminalidade elevados que resultam em demandas públicas por um policiamento que seja ‘duro com os criminosos’. Uma parceria pode ajudar a definir os desafios em termos de direitos humanos e a encontrar soluções inovadoras.
- Nos lugares onde a polícia respeita os direitos humanos, uma parceria pode ajudar a Anistia Internacional a ampliar seu conhecimento e sua compreensão da atividade policial.

Uma parceria tanto pode ser iniciada pela polícia quanto pela Anistia Internacional ou por qualquer outra ONG, como se pode observar em alguns dos exemplos de iniciativas de parceria desenvolvidas pelo movimento da AI, as quais são apresentados abaixo (em ordem cronológica):

Países Baixos: Desde 1986, existe um Grupo Profissional de Policiais, do qual fazem parte cerca de 150 policiais – voluntários da Anistia Internacional – que atuam regularmente em campanhas e ações. Esse grupo profissional foi constituído por agentes da

6) Ambos são documentos internos publicados pela AI Países Baixos. Para obter uma cópia, contate a equipe do Programa de Polícia e Direitos Humanos.

7) Circular 22 da 26ª RCI. O Comitê Permanente de Investigação e Ação (CPIA), um subcomitê do Comitê Executivo Internacional, foi formado em 2001 e se desfez em 2005.

8) Decisão 20 da 26ª RCI, Circular 50, Decisões da RCI.

9) Ibid. Como se afirma na revisão: “O trabalho com agentes encarregados da aplicação da lei é comparável ao trabalho de *contato com as empresas*.”, p. 3-4.

polícia e é apoiado pela AI-Países Baixos. Em 1995, por solicitação do Secretariado Internacional, um outro grupo foi constituído. Formado por agentes de polícia e por especialistas, o Grupo de Apoio sobre Polícia visa a sistematizar a prestação de consultoria sobre temas relacionados à atividade policial ao movimento da Anistia Internacional. Em 2000, a seção estabeleceu o Programa de Polícia e Direitos Humanos com o fim de apoiar os esforços das seções e do Secretariado Internacional para influenciar a conduta policial e iniciar trabalhos de parceria.

- Áustria:** A partir de 1999, a Anistia Internacional Áustria desenvolveu uma estratégia de conscientização sobre direitos humanos dentro da polícia. A seção formou um Grupo Profissional de Policiais com o objetivo de aumentar a sensibilização aos direitos humanos dentro da polícia através do trabalho sobre casos em que os direitos humanos de colegas policiais tenham sido violados. Fazendo isso, o grupo profissional de policiais busca superar possíveis tensões entre a polícia e a Anistia Internacional, enfocando os direitos humanos e não as diferenças entre as organizações. A Anistia Internacional Áustria também atua na captação de apoios para a implementação das normas de direitos humanos na capacitação e na prática policiais. A seção participa ainda (informalmente) de um Conselho Consultivo Independente para os Direitos Humanos instituído pelo Ministério do Interior, composto igualmente por representantes governamentais e de ONGs.
- Irlanda:** Desenvolveu-se uma estratégia conjunta em que a Anistia Internacional tem apoiado as iniciativas da Polícia Irlandesa para melhorar o respeito da instituição pelos direitos humanos. Desde 2000, a AI-Irlanda é membro consultivo do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos da Garda (Garda Síochána é o nome da polícia irlandesa) e tem proporcionado consultoria com relação a programas de capacitação e a uma declaração de ética policial, bem como na conscientização sobre os direitos humanos e em sua avaliação interna. O Grupo de Trabalho recomendou que a Garda realizasse uma Auditoria de Direitos Humanos. A auditoria foi feita e seu relatório (Relatório Ionann) foi publicado em março de 2005; o inspetor-chefe da Garda aceitou publicamente todas as recomendações e prometeu implementá-las integralmente. A AI-Irlanda, por sua vez, acolheu com satisfação a resposta do inspetor-chefe e instou o ministro da Justiça a compartilhar esta responsabilidade.
- Eslovênia:** Os contatos com a polícia tiveram início durante a Campanha contra a Tortura promovida pela Anistia Internacional (2000-2001). Em 2001, a AI-Eslovênia começou a trabalhar sobre a reforma do sistema de prestação de contas da polícia, o que resultou no estabelecimento de contatos de parceria de longo

prazo. Desde então, a AI-Eslovênia tem estado envolvida em elaborar pareceres sobre a legislação para reforma dos procedimentos de denúncias contra a polícia, em educação em direitos humanos para policiais, em conscientização do público sobre os meios legais de enfrentar a má conduta policial (inclusive com a publicação de um folheto), no monitoramento das instalações de detenção da polícia, e também em atividades intensivas de captação de apoio contra o uso de armas de eletrochoque pela polícia. Em 2004, a AI-Eslovênia, com o apoio da AI-Países Baixos, publicou dois relatórios a respeito do monitoramento civil sobre a polícia – um deles relativo ao sistema de prestação de contas e outro relativo ao monitoramento de locais de detenção (ambos estão disponíveis em inglês).

As parcerias são normalmente iniciadas em nível de seção, e não pelo Secretariado Internacional (SI). No entanto, essa ação pode fazer parte de uma estratégia de país formulada conjuntamente pela equipe do SI e a respectiva seção ou estrutura. Um exemplo disso é a Malásia, onde a equipe do SI trabalhou para influenciar um relatório elaborado por uma Comissão Independente de Investigação sobre reforma policial. Após o lançamento do relatório da Comissão, a estrutura da AI no país desenvolveu atividades que incluíam uma parceria com a polícia. Em tais situações, atividades complementares nos níveis internacional e nacional podem agregar valor.

Parceria implica a identificação de pontos comuns ao invés de diferenças. De fato, uma parceria exige esforços efetivos e sinceros para a definição de uma agenda mútua. Se a polícia se utiliza de suas relações de parceria para evitar críticas, se busca cooptar ao invés de cooperar, estará colocando um peso sobre a relação que nenhuma ONG pode permitir-se aceitar. No entanto, o inverso também se aplica. Se as ONGs se utilizam de suas relações de parceria para aviltar as ações policiais, elas põem a perder o que foi construído.

Um primeiro passo para introduzir os direitos humanos no trabalho da polícia pode ser discutir os direitos dos próprios policiais. Como mencionado no capítulo 1, o respeito aos direitos humanos começa em casa. O comando policial deve mostrar um comprometimento claro com os direitos de seus agentes, não os brindando com impunidade, e sim garantindo-lhes remuneração justa, equipamentos e condições apropriados de trabalho, reconhecendo também a dignidade pessoal dos policiais e respeitando suas opiniões ao decidir sobre questões políticas e operacionais.

10.3.2. Dilemas envolvidos nas iniciativas de parceria

A parceria com a polícia coloca dois dilemas distintos para a Anistia Internacional – assim como para qualquer organização de direitos humanos:

1. O primeiro dilema refere-se à necessidade de equilibrar parceria e crítica. Basicamente, implica saber como evitar ser cooptado: “Organizações não-governamentais dedicadas a proteger os direitos humanos devem aprender a trabalhar junto, assim como em contraposição à polícia.”¹⁰ A parceria não deve nunca prejudicar a capacidade da ONG de denunciar violações de direitos humanos, algo que a ONG deve deixar claro.

10) Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001, p. 40. Para uma discussão sobre este tema, veja também Cavallaro, J.L. *Crime, public order and human rights*, 2003.

2. O segundo dilema diz respeito às funções centrais das ONGs: Os organismos governamentais são responsáveis por implementar as responsabilidades do Estado. As ONGs monitoram e emitem pareceres sobre este processo – são observadores, não atores do mesmo. No entanto, a parceria, especialmente nos contextos em que as ONGs apóiam reformas na polícia, pode obscurecer essa distinção e conduzir a situações em que as ONGs passam a desempenhar um papel mais ativo e (dão a impressão de) se afastar de seu papel de observadoras, criando uma situação em que tendem a se sentir menos confortáveis.

A combinação dos dois nos leva ao dilema fundamental: se as organizações de direitos humanos devem continuar a emitir críticas ou se devem ajudar (e em que medida) o Estado a superar sua ineficácia. As opções vão desde o ceticismo fundamental com relação ao comportamento último das instituições do Estado, até a confiança fundamental na capacidade do Estado de resolver problemas sociais. Obviamente, o grande desafio é como combinar essas duas posições – como e em que medida cooperar *sem* perder a capacidade de condenar abusos quando os agentes os cometem. As ONGs precisam refletir sobre o que exatamente elas podem e o que não podem fazer, já que não se envolver dificilmente será uma solução – certamente não será quando o Estado faz esforços sinceros para melhorar a situação de direitos humanos.

Pode ser útil estudar como esses dilemas são trabalhados em contextos diferentes das atividades policiais; por exemplo, quando ONGs de direitos humanos (e ambientais) firmam parcerias com empresas. As parcerias com a polícia trazem muitas similaridades com as parcerias com empresas. Algumas seções da Anistia Internacional possuem unidades (muitas vezes chamadas Relações Econômicas, ou Relações Empresariais) que atuam sobre questões relativas a empresas e direitos humanos. Os dilemas envolvidos são muito similares (como estabelecer confiança e, ao mesmo tempo, manter certo distanciamento), assim como a conduta do alvo da parceria também o é. A polícia deveria preocupar-se com a confiança da população, assim como as empresas deveriam preocupar-se com sua imagem. A polícia pode fazer parceria por razões puramente instrumentais, assim como as empresas. As empresas precisam aprender a ouvir seus clientes, assim como a polícia precisa aprender a ouvir a comunidade a que serve.

A matriz a seguir é utilizada neste contexto de ONGs atuando sobre empresas. Ela ajuda a ONG a definir de que tipo é, ou quer ser, em contatos de parceria, e como isso facilita ou prejudica o contato.¹¹ A matriz faz uma primeira distinção entre ONGs que buscam criar e/ou manter uma distância evidente em relação aos seus alvos e aquelas que buscam colaborar; e faz uma segunda distinção, entre as ONGs que discriminam entre as empresas com bom e mau desempenho e as que não o fazem. Isso conduz a quatro tipos de ONGs.

11) Esta ferramenta foi primeiramente publicada em SustainAbility (1996) “*Strange Attractor: A strategic review of BP’s relationships with environmental nongovernmental organizations*”. A versão que utilizamos foi usada por Chris Marsden e Jörg Andriof em “*Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it*”.

ABORDAGEM	Polarizadora	Não-polarizadora
Discriminadora	Orca Examina o desempenho relativo e ataca alvos seletivos	Golfinho Examina o desempenho relativo e seleciona alvos apropriados
Não-discriminadora	Tubarão Ignora o desempenho relativo e ataca a maioria dos alvos	Leão marinho Ignora o desempenho relativo e trabalha com qualquer um

Algumas empresas – especialmente aquelas que ignoram o impacto ambiental e social de suas atividades e só respondem quando pressionadas – requerem uma abordagem do tipo *tubarão*. Elas necessitarão regras claras e/ou a ameaça de repercussões onerosas para que mudem seu comportamento. Outras empresas – como aquelas que firmam um compromisso estratégico com o meio-ambiente com base no pragmatismo e em uma visão de futuro – podem beneficiar-se de um acercamento colaborativo mais próximo, do tipo *golfinho*, em que soluções *ganha-ganha* são mutuamente exploradas. Ameaças de constrangimento público podem ser contraproducentes; a abordagem deve antes procurar apoiar e estimular um comportamento positivo. Já aquelas empresas que assumem sua responsabilidade plena estão mais alinhadas com as ONGs escolhidas, e aderem às campanhas para pressionar outras empresas. E mais, as empresas necessitam das ONGs para mantê-las informadas: “Na verdade, ONGs e grandes empresas foram feitas umas para as outras, apesar de ainda não terem percebido isso [...]. Todas as organizações poderosas, incluindo as grandes empresas, precisam de um poder compensador efetivo para mantê-las operando com eficácia, em benefício delas mesmas e da sociedade como um todo.”¹² Para que esta se torne uma relação proveitosa, as empresas devem conhecer seu potencial de impacto positivo sobre o meio-ambiente, e as ONGs devem entender melhor a realidade e as complexidades de gerir uma empresa comercial. A conclusão é de que as ONGs não podem sobreviver sendo estritamente polarizadoras, nem tampouco sendo totalmente integradoras. É preciso desenvolver uma abordagem de mão dupla, em que as ONGs adaptem sua estratégia à empresa escolhida.¹³

Esse modelo pode ser aplicado de modo quase exato a parcerias com a polícia. Alguns órgãos policiais buscam ativamente relacionar-se com as comunidades a que servem, em um esforço conjunto para solucionar os problemas da comunidade. Outros, ao contrário, ainda estão quase que totalmente envolvidos em manter a população à distância, inclusive aqueles grupos que representam as necessidades e os interesses públicos. Estas podem demandar uma abordagem mais rígida por parte da ONG que busca influenciar o comportamento da instituição.

A abordagem da ONG de direitos humanos deve ajustar-se à conduta e/ou às intenções de reforma da polícia. Se a polícia não viola direitos humanos, ou se dispõe dos mecanismos corretivos adequados para lidar com as violações, a relação entre as ONGs e a polícia não será tão difícil. Obviamente, as coisas mudam de figura se, durante a vigência da parceria, a polícia violar direitos humanos e tentar evitar punição. Como regra: se policiais cometeram violações de direitos humanos, devem responder por isso e sofrer as sanções apropriadas. Contudo, ao mesmo tempo, a polícia pode buscar o auxílio de ONGs para evitar a reincidência das violações. Isso pode colocar um dilema para a ONG, e leva alguns autores a sustentarem que o trabalho com a polícia pode revelar-se simplesmente incompatível com a denúncia dos abusos de policiais.¹⁴ De qualquer modo, ao firmar parceria com a polícia, é preciso ter clareza sobre os papéis de cada um, que devem ser respeitados de forma aberta e transparente. Se uma violação de direitos humanos ocorrer, primeiro a polícia precisa tratar do problema. Só depois de a polícia assumir responsabilidade por seus atos (prestação de contas) é que a ONG pode dar continuidade à parceria sem se comprometer.

12) Ibid p. 22.

13) Ibid.

14) Cavallaro, J.L. *Crime, public order and human rights*, 2003, cita o Diretor da CLEEN, uma ONG Nigeriana, que declara: “É muito difícil para os grupos atuarem a partir de diferentes estratégias de relacionamento com o governo. É mais eficiente abordar questões diferentes e manter um intercâmbio de informação entre grupos de direitos.” (p.36).

10.3.3. Possíveis soluções

Como já mencionado, algumas das seções e estruturas da Anistia Internacional já conquistaram considerável experiência em parcerias com a polícia. Em 2003, o Programa de Polícia e Direitos Humanos da Anistia Internacional Países Baixos avaliou seis dessas experiências de parceria e registrou as lições aprendidas.

A primeira lição é de que a parceria demanda preparação minuciosa. Isso deve incluir uma análise de contexto, bem como uma *auto-análise*. Como afirma categoricamente a revisão do CPIA: “Qualquer programa de parceria com a polícia deve estar fundamentado em uma sólida análise situacional que leve em conta tanto a informação da AI sobre o país/região quanto outras informações sobre estrutura, formação e práticas policiais coletadas pela seção/estrutura ou pelo SI. A análise deve incluir uma avaliação de riscos do possível trabalho de parceria com AI, além de levar em consideração qualquer experiência similar com os órgãos de aplicação da lei por parte de outras ONGs.”¹⁵ No Apêndice A deste Guia apresentamos um instrumento de avaliação para apoiar essa análise situacional. Além disso, “qualquer parceria deve estar baseada em uma estratégia nacional de trabalho de parceria com a polícia, planejada de acordo com a política e as diretrizes para o Trabalho no Próprio País”.¹⁶

O trabalho com a polícia muitas vezes é pensado de modo simplista, em termos do que os policiais deveriam fazer – uma visão estimulada pela cobertura que é feita pela imprensa sobre os erros policiais no desempenho de suas funções de manutenção da ordem. De fato, a polícia tende a ser aplaudida por sua ação e não pela moderação.¹⁷ Bem poucas pessoas compreendem plenamente as complexidades da atividade policial nas sociedades modernas: “Os ativistas de direitos humanos têm muito mais experiência com a atividade dos tribunais do que com o trabalho das forças policiais: fechado, às vezes dominado pelo caráter militar e frequentemente hostil. Ainda assim, a polícia está na linha de frente do combate ao crime. Apesar de as pesquisas indicarem que as ações abusivas e discriminatórias reduzem a eficácia policial, os esforços para se introduzir a polícia comunitária e outros enfoques preventivos e responsivos muitas vezes caem por terra sob a crítica de serem ‘bonzinhos’ com a criminalidade. O desafio de arquitetar reformas que possam contemplar tanto a prestação de contas quanto a eficácia da polícia está no cerne das parcerias em direitos humanos, que têm de confrontar simultaneamente a criminalidade e a constante violência estatal.”¹⁸

15) Revisão do CPIA, p.8.

16) O conhecimento dos fatos é um ponto enfatizado em muitos relatórios. Veja, por exemplo, PolicyLink, *Organized for change, an activist's guide for police reform*, 2004.

17) Bayley, D. *Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?*, 2002.

18) Neild, R. *The new face of impunity*, 2002.

19) Cavallaro, J.L. *Crime, public order and human rights*, 2003.

O papel da imprensa

É evidente que a imprensa tem um papel especial. Influencia a opinião pública sobre questões de segurança e, assim, estabelece os parâmetros frente os quais ‘a ação policial baseada nos direitos humanos’ será avaliada.¹⁹ Por exemplo, muitos jornalistas referem-se a suspeitos como ‘criminosos’, desprezando, com isso, o direito fundamental à presunção de inocência. O público, muitas vezes, aceita a violência policial contra essas pessoas, condenadas como ‘criminosas’, mas condena tal violência contra vítimas ‘inocentes’. Mais do que medir objetivamente a criminalidade, os debates públicos, em sua maioria, são pautados por percepções. Avaliar e gerenciar percepções é fundamental nesta área e constitui um novo desafio para muitos ativistas de direitos humanos.

Os jornalistas, de um modo geral, tendem a ter pouco conhecimento sobre os princípios de direitos humanos, o que resulta na desconsideração desses aspectos com relação a casos individuais. Isso é agravado pelas crescentes pressões de tempo a que os jornalistas estão submetidos, o que resulta em insuficiência na verificação das fontes. As ONGs precisam considerar formas de estabelecer parcerias com os meios de comunicação, sobretudo no que diz respeito ao modo como influenciam a percepção e as expectativas da população. Pode ser útil, por exemplo, oferecer aos jornalistas capacitação em direitos humanos.

Ao firmar parceria com a polícia, é importante ter em mente que os policiais normalmente não farão uso do vocabulário de direitos humanos e, em geral, não irão relacionar os conceitos de 'direitos humanos' com o seu trabalho. O fato de não utilizarem esse vocabulário (e não ter conhecimento dos instrumentos internacionais) evidentemente não significa que, automaticamente, violarão os direitos humanos. É possível que eles atuem perfeitamente de acordo com os princípios de direitos humanos. Existe um debate entre os acadêmicos sobre a necessidade de se transmitir aos policiais um conhecimento formal sobre direitos humanos como tais, ou se, em vez disso, seria preferível que os princípios de direitos humanos fossem transmitidos de modo 'disfarçado', sob o manto do 'profissionalismo'. Outro conceito frequentemente utilizado pelos profissionais que querem evitar a terminologia de direitos humanos é o de 'ética' ou 'integridade'.

Polícia e ONGs de direitos humanos podem ter mais em comum do que imaginamos

Em qualquer iniciativa de parceria será útil focar as similaridades ao invés das diferenças. Existem, de fato, muitas características comuns entre a polícia e as ONGs de direitos humanos, entre as quais:

- Seu trabalho envolve **questões morais**; tanto policiais quanto ativistas de direitos humanos trabalham com questões que têm a ver com o "bom" e o "mau". Ambas as organizações percebem o mundo através de juízos mais morais do que objetivos;
- Ambas têm uma **missão abstrata** que pode nunca vir a ser plenamente alcançada. A polícia busca garantir segurança para todos; e os ativistas de direitos humanos esforçam-se para construir um mundo em que as violações de direitos humanos deixem de ocorrer;
- Por constituírem objetivos abstratos, há **muitas opiniões diferentes sobre o que a organização deveria fazer**. No caso da polícia, alguns dirão que deve capturar ladrões, enquanto outros dirão que deve atuar na prevenção da criminalidade. No caso das organizações de direitos humanos, como a Anistia Internacional, a discussão recai sobre o alcance do mandato e da missão.
- O equilíbrio entre **um sistema central versus um descentralizado**: todo o agente de polícia conhece e entende os problemas enfrentados pelas centrais para guiar seu trabalho nas ruas. A semelhança com a sede da Anistia Internacional (o SI) e suas estruturas filiadas é espantosa.

Estabelecer uma 'parceria limitada' com a polícia em um país onde violações de direitos humanos ocorrem sistematicamente exige cuidado e uma análise de

riscos adequada a fim de assegurar a independência e a imparcialidade da ONG. Contudo, mesmo nessas circunstâncias, estabelecer relações efetivas com a polícia é possível e proveitoso, como se pode observar pelos exemplos de Moçambique e de Angola. Nesses países, onde não existe uma estrutura da Anistia Internacional, os pesquisadores do SI conseguiram estabelecer bons contatos com a polícia. Eles procuraram demonstrar que a Anistia Internacional entendia a atividade policial e os desafios enfrentados pela polícia e construíram uma relação baseada no respeito mútuo, que possibilitou manter discussões construtivas com relação a interesses e preocupações comuns. É sempre difícil avaliar o impacto dessas iniciativas, mas, com certeza, elas possibilitam uma melhor percepção da situação do trabalho policial no país. Além disso, há razões para crer que os contatos face-a-face aumentam a probabilidade de a polícia examinar mais de perto as recomendações da Anistia Internacional e encará-las com mais seriedade.

Polícia e ONGs

Por que e como as ONGs de direitos humanos e os serviços de polícia podem e devem trabalhar juntos

Um folheto com este título foi publicado em 2004 pela Plataforma Européia para a Atividade Policial e os Direitos Humanos, da qual participaram tanto policiais quanto ONGs (inclusive a Anistia Internacional). O folheto examina as vantagens e as desvantagens para as ONGs de direitos humanos de estabelecerem parcerias com a polícia e vice-versa. Apresenta também um modelo para que polícia e ONGs de direitos humanos estabeleçam uma cooperação efetiva:

1. Construir confiança;
2. Acordar os objetivos e atividades da parceria;
3. Acordar as regras de trabalho conjunto na parceria;
4. Identificar com que ONGs trabalhar:
Critérios: A ONG deve ser estável, prestar contas de suas ações e ser capaz de agregar valor à polícia;
5. Acordar sobre o *status* da parceria em cada uma das instituições;
6. Acordar sobre os mecanismos de comunicação;
7. Acordar sobre procedimentos de monitoramento e revisão para avaliar eficácia; e
8. Alocar recursos à parceria.

Em suma, estabelecer parcerias exige uma reflexão cuidadosa sobre como colocar em prática um duplo papel. Para isso, há uma série de regras básicas:

- A parceria exige conhecimento e compreensão do trabalho da polícia.
- Comece realizando uma análise situacional e uma auto-análise.
 - Deve-se incluir uma avaliação de riscos.
 - A polícia é o alvo mais adequado?
 - As seções e as equipes de investigação no SI devem coordenar suas atividades.
- Ainda que o trabalho com a polícia possa iniciar através de contatos individuais, é importante assegurar seu ancoramento em nível

institucional, tanto no âmbito da polícia quanto no da Anistia Internacional.

- Há um compromisso sincero por parte da polícia? Buscar tal compromisso é uma idéia realista?
- Quais são os interesses comuns? Existe uma agenda comum?
- Seja claro em relação ao papel de sua ONG: A AI apoia esforços para introduzir princípios de direitos humanos na prática policial, ao mesmo tempo em que segue criticando os abusos de direitos humanos. Ter alguns interesses em comum não significa partilhar de todos os interesses.
- Assegure-se de que todos entendem e, preferencialmente, concordem explicitamente com seus respectivos papéis.
- Evite envolver-se com a política interna da polícia, mas esteja ciente dos diferentes interesses que estão em jogo.
- Construir confiança demanda tempo

10.3.4. ONGs locais de direitos humanos e parcerias

Até aqui, estivemos discutindo as parcerias principalmente a partir do ponto de vista da Anistia Internacional, seja da parte do Secretariado Internacional seja das seções e estruturas nacionais da organização. No entanto, ONGs locais, por vezes, estão mais bem posicionadas do que ONGs internacionais como a Anistia Internacional para trabalhar com a polícia. As ONGs internacionais, na verdade, podem ser mais eficazes apoiando e subsidiando as ONGs locais e os ativistas de direitos humanos do que elas mesmas iniciando ações de parceria.

Os dilemas e soluções discutidos nas seções anteriores são semelhantes àqueles enfrentados pelas ONGs locais que pretendam estabelecer parceria com a polícia. A busca dessa parceria pode gerar resistências e encontrar a oposição de outras ONGs e de membros da própria organização. Portanto, quando se pensa em constituir este tipo de parceria, a transparência em relação aos objetivos e intenções de trabalhar com a polícia é fundamental. É possível que existam ONGs locais, incluindo aquelas que prestam apoio a vítimas da criminalidade, que já estejam atuando com órgãos de polícia. De fato, o policiamento baseado nos direitos humanos exige que a polícia esteja integrada a grupos da comunidade, uma vez que a polícia deve “*responder perante a comunidade como um todo*”.²⁰ Assim, é importante estar familiarizado com o trabalho de outras ONGs neste campo e, ao invés de competir com elas, identificar formas complementares de ação com aquelas que possuem uma agenda de direitos humanos.

20) Resolução 34/169 da Assembleia Geral, que adotou o Código de Conduta da ONU, 17 de dezembro de 1979.

21) A exposição sobre os dois tipos de atividades das ONGs está baseada em comunicação pessoal com G.P. Joshi, Coordenador do Programa de Polícia, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth, Índia.

As atividades relacionadas à polícia são, a grosso modo, de dois tipos²¹:

1. Aquelas que abordam as violações de direitos humanos cometidas por policiais; e
2. Aquelas voltadas a mudanças no modo de trabalho da instituição policial.

Ambas as atividades exigem que as ONGs possuam amplo conhecimento sobre a organização e o trabalho da polícia, sua legislação e regulação, seus planos e programas e sobre o que precisa ser feito para produzir melhoras.

O primeiro grupo de atividades inclui dar visibilidade às atrocidades praticadas por policiais e pressionar o governo a tomar medidas punitivas. Normalmente, a reação da polícia ou do governo às denúncias da ONG é de negação. O

governo normalmente reluta em expor os abusos de poder cometidos por policiais, pois a oposição poderia se utilizar disso contra o governo. No entanto, quando os registros sobre as violações de direitos humanos são autênticos e corroborados por provas irrefutáveis, os governos podem ser obrigados a tomar providências. Registrar as violações de direitos humanos cometidas por policiais coloca um sério desafio às ONGs. A tarefa chega a ser desalentadora, não só pela natureza intimidadora do trabalho, mas, por vezes, também em razão da falta de conhecimento técnico. Do mesmo modo, ao trabalhar com questões relacionadas à reforma da polícia, a falta de conhecimento técnico pelas ONGs torna mais difícil propor alternativas concretas de reestruturação ou recomendar programas de ação dentro dos marcos legais existentes. Nessas situações, os governos sentem que, apesar de as ONGs estarem sempre prontas e dispostas a condenar a polícia, elas não têm alternativas a sugerir. Por isso, é extremamente importante para as ONGs munirem-se de conhecimentos sempre atualizados sobre o trabalho da polícia.

As ONGs locais de direitos humanos que atuam em um ambiente em que a população se sente insegura devido aos níveis elevados (reais ou percebidos) de criminalidade, enfrentam desafios especiais.²² Em situações nas quais prevalece uma percepção de que o Estado perdeu o controle, o papel dos atores não-estatais adquire maior importância. Atores não-estatais tão diversos quanto ONGs de direitos humanos, grupos de cidadãos e de empresários, empresas de segurança, grupos de controle da sociedade civil e a imprensa podem influenciar o ambiente em que se dá o debate sobre segurança. As vítimas – muitas vezes encorajadas por aqueles que buscam vantagens políticas – podem sentir-se injuriadas e fazer exigências de punição fáceis e rápidas (ao contrário de soluções duradouras de combate à criminalidade, que demandam comprometimento). Os políticos podem manipular as questões de segurança pública em busca de ganhos políticos. É fácil levar as pessoas a sentirem-se inseguras, abrindo caminho para a retórica ‘da lei e da ordem’ e para a exigência de uma ação ‘a altura’ por parte do governo. Consequentemente, muitas vezes incentivada pela pressão da imprensa, a opinião pública pode considerar a defesa dos direitos humanos como sendo a defesa de criminosos, o que resulta em crescente hostilidade para com os ativistas de direitos humanos.²³ Além disso, a saturação dos ‘noticiários’ policiais pode levar a uma perda de interesse e fazer com que o público se abstenha por completo do debate.

Por isso, é muito importante que as ONGs atuem de forma a não perder o apoio público. Isso não significa que tenham de comprometer os princípios básicos que fundamentam seu trabalho. É uma questão de traçar estratégias adequadas para convencer o público de que a adoção de medidas paliativas pela polícia não resolve o problema da criminalidade e não melhora a sensação de segurança.

Não há modo fácil de enfrentar esses desafios. Cooperar com os responsáveis pelas questões de segurança, como a polícia, pode ser uma estratégia eficaz – procurando mantê-los em contato com a sociedade civil e fazendo com que essa sociedade tenha a sensação de retomar o controle sobre a área em que vive. Um estudo realizado pelo *International Council on Human Rights Policy* (Conselho Internacional de Política de Direitos Humanos) identificou que as

22) Cavallaro, J.L.
Crime, public order and human rights, 2003,
p.32.

23) Ibid

ONGs locais de direitos humanos vêm adotando as seguintes estratégias e métodos para atuar em contextos de índices elevados de criminalidade e de atitudes negativas com relação aos direitos humanos²⁴:

- **Supervisão.** As ONGs têm adotado funções de controle social e capacitado outras entidades para fazerem o mesmo. Muitas ONGs atuam de modo explícito apenas em favor de vítimas inocentes, pois a população tende a ser mais receptiva a esses casos. Se a vítima for um 'criminoso', as entidades tendem a enfatizar as condições estruturais que levam as pessoas a cometerem crimes (baixa escolaridade, pobreza, etc.), de modo a ampliar o entendimento sobre esses fatores. Quando possível, publicam estatísticas sobre abusos de direitos humanos. É importante direcionar o foco para aqueles casos que podem mudar a opinião pública. Para isso, trabalhar em contato próximo com a imprensa é imprescindível. Estabelecer contatos com órgãos 'oficiais' de supervisão pode ajudar a facilitar o acesso às autoridades governamentais. Além disso, em alguns países, os parlamentares buscam subsídios junto às ONGs para decidir sobre questões relacionadas a políticas e à alocação de recursos para a polícia.
- **Esforços cooperativos junto a autoridades governamentais.** Estes podem assumir formas diversas, tais como:
 - *Policimento comunitário:* grupos da sociedade civil podem cooperar com a polícia em programas de policiamento comunitário, auxiliando a polícia a melhorar seus contatos com as comunidades a que servem. Vale notar que o policiamento comunitário não deve jamais ser interpretado como instituições não policiais assumindo responsabilidades de polícia, e sim como um esforço pelo qual grupos da sociedade civil e a polícia buscam conjuntamente lidar com as necessidades e expectativas da população, de modo que a polícia possa corresponder a essas expectativas apoiada pelas comunidades. Efetivamente, o policiamento comunitário parte da premissa de que a polícia não pode solucionar sozinha o problema da criminalidade.
 - *Proteção de vítimas e testemunhas:* o controle da criminalidade é prejudicado pela resistência de vítimas e testemunhas a deporem contra o crime organizado e contra policiais corruptos. Essa resistência provém do temor, muitas vezes legítimo, de retaliação caso testemunhem, e de uma falta de confiança no sistema de justiça penal. Em alguns países, grupos da sociedade civil estão envolvidos no desenvolvimento e na implementação de programas de proteção financiados pelo Estado.
 - *Supervisão externa:* os governos têm instituído órgãos independentes de supervisão (chamados defensorias do povo, promotorias, corregedorias, etc.) que monitoram a ação dos órgãos de segurança de modo a melhorar sua transparência e sua capacidade de prestar contas. Muitas vezes, esses órgãos de supervisão atuam em estreita cooperação com grupos da sociedade civil. Seus membros e coordenadores, com frequência, são oriundos de grupos de direitos e, em geral, recebem informações relevantes desses grupos.

24) Ibid.

A iniciativa de estabelecer parcerias com grupos da sociedade civil pode também partir da polícia. A instituição pode bem entender que a

solução do problema da criminalidade requer a cooperação da população. De fato, algumas instituições policiais, em diversas regiões do mundo e de perfis variados, entendem que a falta de acesso às comunidades é seu principal problema. A busca por estabelecer relações de cooperação com as comunidades indica, muitas vezes, que um governo está saindo de um período de autoritarismo, e é geralmente observada em contextos de reforma nos quais o governo tenta evitar a adoção de políticas 'duras contra o crime'.

- **Ampla participação no debate sobre segurança.** Para muitos ativistas de direitos humanos o debate sobre segurança é delicado e complexo e, em boa parte, inexplorado. Em vista disto, é necessária uma maior capacitação dos grupos de direitos humanos com relação às questões em que lhes falta acúmulo de experiência. Os temas de segurança, que incluem os dilemas sobre a ação policial, devem ser plenamente compreendidos para que se desenvolva uma posição que possa ir além de princípios teóricos. Exigem também uma reflexão autocrítica e a disposição de adotar uma postura positiva em relação à polícia. Enfatizar as 'boas práticas' pode ajudar no estabelecimento de contatos com a polícia.
- **Capacitação da polícia.** Este tema será examinado em detalhes na seção 10.4 a seguir.

Organizações que representam vítimas de delitos podem colocar o foco na vitimização de um modo geral, ou podem se especializar em determinados tipos de crimes, tais como violência doméstica, violência sexual, discriminação, ou em grupos específicos de vítimas, como mulheres ou determinados grupos étnicos. Em alguns países, grupos de vítimas e grupos de direitos humanos encontram-se em pólos opostos. Os grupos de vítimas às vezes apoiam políticas e práticas 'duras contra o crime', tais como penas mais severas e sentenças privativas de liberdade, e promovem ataques contra os ativistas de direitos humanos na imprensa. Alguns acreditam até mesmo que é preciso reduzir os padrões de direitos humanos para combater o crime. No Brasil, por exemplo, a violência indiscriminada da polícia contra a população das favelas dominadas pelo crime organizado é admitida e, até mesmo, aplaudida por amplos setores da sociedade que acreditam, contrariamente às evidências, que altos índices de assassinatos por parte da polícia são o único meio eficaz de debelar a criminalidade violenta. Como resultado, alguns políticos e a imprensa com frequência desprezam os ativistas de direitos humanos referindo-se a eles como 'defensores de bandidos'. Consequentemente, a polícia às vezes sente-se mais à vontade com grupos de vítimas do que com os grupos de direitos humanos, ampliando, assim, o abismo entre os dois.

Diferentes ONGs desempenham papéis diferentes e a polícia desenvolve diferentes funções. A instituição policial pode abarcar unidades de polícia comunitária, que buscam integrar-se com suas comunidades, enquanto suas unidades de combate ao crime organizado podem adotar medidas violentas de intervenção. "Em muitas sociedades, especialmente em países de grande extensão territorial e significativa diversidade nacional, é comum encontrarem-se diversos elementos que remetem simultaneamente às duas

abordagens (esforço cooperativo e reações linha-dura contra a criminalidade). Isso torna mais difíceis as escolhas dos grupos de direitos, introduzindo várias incógnitas no processo de decisão entre permanecer plenamente independente das autoridades governamentais e trabalhar com elas no traçado de estratégias conjuntas e de cooperação.”²⁵

10.3.5. Parceria como parte das iniciativas de reforma da polícia

Uma questão que se coloca é se a Anistia Internacional e outras ONGs de direitos humanos podem e devem apoiar as reformas na polícia, e em caso positivo, quais os meios mais eficazes de fazê-lo. Apoiar as reformas pode constituir um modo eficaz de estabelecer uma instituição policial que opere dentro dos marcos de direitos humanos. A reforma é observada com frequência em países com históricos de brutalidade e corrupção policiais, ou de ineficácia da polícia. Normalmente, a reforma decorre de uma mudança de regime de um governo autoritário para um regime democrático. Como prova do novo *status quo*, o novo governo procura demonstrar que a polícia já não constitui instrumento de uma elite poderosa e que agora serve aos interesses da população. Nesse sentido, a Anistia Internacional geralmente acolhe positivamente os esforços de reforma da polícia.

O apoio à reforma pode vir acompanhado de iniciativas de parceria – ou não. Para a ONG de direitos humanos, permanece o dilema: como se pode estimular a reforma na polícia e, ao mesmo tempo, seguir condenando seus abusos? “Críticas à polícia de forma constante pode ser contraproducente – distanciando a corporação de quem tem opiniões divergentes, tornando-a menos disposta a admitir abusos, prejudicando a imagem dos reformistas dentro da polícia, como se fossem ‘vira-casacas’, e enfraquecendo a disposição dos policiais de fazer com que outros policiais prestem contas de seus atos. Apenas expor os abusos não conduz, automaticamente, à reforma.”²⁶

Quando se considera apoiar uma reforma da polícia, deve-se ter em mente alguns aspectos como: Quem são os que advogam a reforma dentro e fora da polícia, e quais são seus antecedentes? Como identificar e apoiar os que são a favor da reforma? Existe consenso público sobre a reforma da polícia? Se não existe, deve-se considerar, em primeiro lugar, a conscientização da população para a reforma, pois essa, muitas vezes, exerce grande pressão para que a polícia seja ‘dura com os criminosos’. De fato: “Se a incidência da criminalidade é considerada inaceitável ou crescente, a reforma da polícia será inibida.”²⁷

A sociedade civil atuando junto à polícia?

Em 2006, a Anistia Internacional Países Baixos organizou uma conferência²⁸ sobre o papel da sociedade civil e das ONGs na reforma da polícia. Durante o evento, representantes de uma série de ONGs compartilharam seus pontos de vista e suas experiências. Houve consenso entre os participantes de que havia espaço para ampliar o número de contatos cooperativos entre ONGs e polícia, abrindo-se, assim, toda uma gama de formas inovadoras de intervenção, possivelmente mais eficazes do que as que até então haviam sido utilizadas.

Uma vez que cada país e cada contexto são diferentes, uma boa análise situacional deve sempre ser conduzida de início. Isso pode ajudar também a identificar portas de entrada e de influência (vantagens estratégicas). Durante a

25) Ibid., p.27.

26) Bayley, D. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, 2001., p. 40.

27) Ibid., p. 25.

28) O relatório sobre a conferência pode ser acessado em: www.amnesty.nl/policeandhumanrights

conferência, foram discutidas as seguintes portas de entrada e de influência para as ONGs:

- Trabalhar com policiais aposentados;
- Conhecer as pessoas certas (por acaso, formal ou informalmente). Em alguns países (por exemplo, onde existe uma forte cultura clientelista) conhecer as pessoas certas é condição essencial para alcançar resultados;
- Ter em mente os interesses políticos do país. Por exemplo, países que desejam ingressar na UE podem estar mais abertos a estabelecer uma reforma da polícia;
- Buscar parceiros que dispõem dos incentivos adequados (por exemplo, OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em termos de recursos financeiros;
- Usar a imprensa;
- Buscar aprimorar a qualidade do serviço prestado, ao invés de denunciar e condenar; e
- Utilizar as ONGs locais como suporte para as ONGs (inter) nacionais e vice versa.

Novas táticas em direitos humanos

Embora tenham se alcançado avanços importantes na defesa e na promoção dos direitos humanos ao longo dos últimos 50 anos, violações generalizadas desses direitos prevalecem. Da perspectiva tática, a comunidade internacional de direitos humanos tem, em grande parte, respondido a tais abusos de duas formas:

- estabelecendo normas de direitos humanos (convenções e tratados); e
- monitorando a observância desses instrumentos.

Essa tática tem servido de marco para a promoção e defesa globais dos direitos humanos. No entanto, à medida que se aprofunda nossa compreensão sobre as questões de direitos humanos, cresce a necessidade de se repensarem as estratégias. Quanto mais táticas estiverem disponíveis, mais eficazes serão os esforços para enfrentar os problemas de direitos humanos. Pensar estrategicamente – e escolher a tática mais adequada a uma estratégia – é o desafio que se coloca a todos nós. O *Projeto Novas Táticas em Direitos Humanos*, conduzido por um grupo diversificado de organizações e ativistas internacionais, promove a utilização e a socialização do mais amplo leque de táticas possível. No sítio do grupo na Internet, pode-se encontrar um banco de dados de táticas, bem como a análise de algumas delas. Para conhecê-las, acesse www.newtactics.org

10.4. Parceria através de capacitação e educação em direitos humanos (EDH)

Em muitas das seções e estruturas da Anistia Internacional, a parceria assume a forma de ações educativas e limita-se a elas. A formação é vista, muitas vezes, como a base do comportamento futuro do policial e, assim, é considerada um pré-requisito para a reforma. Pode ser em razão dessa suposição que muitas iniciativas das seções e estruturas da Anistia

Internacional relacionadas à polícia se concentram na formação. É possível também que haja razões mais instrumentais para esse entusiasmo, já que a formação é vista como um modo relativamente rápido e eficaz de se estabelecer parceria com a polícia e de ampliar a conscientização para os direitos humanos. O trabalho de EDH com a polícia deve obedecer aos mesmos princípios que qualquer outra das atividades de parceria já discutidas. Há, no entanto, alguns princípios adicionais que estaremos analisando nesta seção.

A formação enquanto uma atividade de parceria pode incluir uma *observação crítica* e a formulação de recomendações com relação ao currículo (básico) de formação dos policiais e aos métodos didático-pedagógicos, e/ou pode incluir formação ministrada pela própria ONG aos policiais ou aos educadores da polícia, seja na formação básica seja na formação continuada. Vale notar que as seções da Anistia Internacional podem decidir participar da formação policial, mas somente na medida em que esta se relaciona à formação em direitos humanos. A Anistia Internacional não deve jamais se envolver com os aspectos da formação de policiais referentes a habilidades e conhecimentos específicos do trabalho policial, posto que esta é sempre uma responsabilidade dos governos.²⁹ Contudo, a linha divisória entre a formação relacionada a direitos humanos e a formação técnica policial é, às vezes, muito tênue. A revisão do CPIA fornece uma descrição minuciosa do que se pode e do que não se pode admitir em EDH. A Anistia Internacional pode:

- Captar apoios para que o tema *direitos humanos* faça parte do currículo da polícia, que esteja integrado ao currículo e que seja orientado à prática;
- Monitorar, avaliar e emitir pareceres sobre os componentes de direitos humanos da formação policial;
- Reunir policiais e ativistas de direitos humanos;
- Fornecer assessoria e informação;
- Disponibilizar assessoria especializada;
- Desenvolver materiais de capacitação em direitos humanos;
- Realizar projetos de capacitação de capacitadores, treinando educadores da polícia em direitos humanos; e
- Ministrando palestras como convidada.

Essas atividades podem supor um selo de aprovação à formação policial, mas isso deve ser evitado a qualquer custo. Tampouco a Anistia Internacional deve atuar como credenciadora da formação policial. É por isso que a Anistia Internacional deve evitar também envolver-se no monitoramento regular da atividade policial.

O ponto 1 do *Guia de 12 pontos para as Boas Práticas em Capacitação e Educação em Direitos Humanos para Servidores Públicos* da Anistia Internacional (todos os 12 pontos estão descritos no Capítulo 9)³⁰ estabelece: “É vital proceder-se uma avaliação prévia da situação de direitos humanos.” Da mesma forma que com qualquer atividade de parceria, esta deve se estabelecer sobre uma análise situacional adequada, bem como a partir de uma avaliação das necessidades.

Infelizmente, esse é um ponto raramente atendido na prática, como ficou demonstrado através da avaliação das experiências de parceria: “Com muita frequência, a AI dá início a atividades de Educação em Direitos Humanos com

29) Ver *Manual de Campanhas da AI*, e também a revisão do CPIA. Esta última afirma: “A organização precisa reconhecer seus limites no contexto geral da capacitação policial, boa parte da qual envolve aspectos operacionais e conhecimento especializado que estão muito além da capacidade ou do papel da AI”. p.9.
30) AI, *Guia de 12 pontos para as Boas Práticas em Capacitação e Educação em Direitos Humanos para Servidores Públicos*, 1998.

a polícia sem uma análise prévia e uma avaliação das necessidades referentes aos temas e práticas da atividade policial. A EDH não deve ser necessariamente a primeira opção para estabelecer parceria com a polícia. Muitas vezes, as leis, as questões relacionadas à prestação de contas, à estrutura e aos mecanismos de promoção, etc. precisam ser reformadas antes da introdução de cursos de direitos humanos. Ao mesmo tempo, os cursos ou palestras sobre direitos humanos, por si só, não devem ser percebidos como suficientes para cessar as violações de direitos humanos cometidas por policiais. O desenvolvimento de boas práticas de ação policial (por exemplo, o conhecimento de como realizar um interrogatório sem usar a força) é mais eficaz na prevenção de violações do que o mero conhecimento das normas de direitos humanos.”³¹

A realização de uma análise situacional é essencial para decidir se a formação é, de fato, a estratégia mais apropriada para solucionar os problemas de direitos humanos identificados. Por exemplo: capacitar policiais para conduzir os suspeitos à autoridade judicial no prazo adequado requer uma autoridade judicial capaz de efetivamente lidar com os suspeitos. Se isto não ocorre, captar apoios para solucionar esses problemas pode ser muito mais útil do que capacitar policiais.

Como ocorre com qualquer iniciativa de parceria, para que um programa de formação seja eficaz, deve ser parte de uma estratégia ampla de apoio à aplicação prática dos conhecimentos adquiridos. Não importa quão bem estabelecidos possam ser os projetos de formação, eventos isolados de capacitação terão pouco, se é que algum, impacto, mesmo envolvendo grande número de policiais. De fato, com muita frequência, o foco dos projetos de EDH está no número de participantes, ao invés de focar em como o sistema policial como um todo será afetado. A formação, por si só, não pode alcançar nenhuma mudança significativa. A formação que não é posta em prática, que não é incorporada a um marco político mais amplo, que não recebe o pleno apoio dos comandos policiais “refletido nos protocolos operacionais e nas instruções cotidianas recebidas dos superiores”³² é considerada um desperdício de recursos. Já enfatizamos esse ponto ao analisarmos a formação (básica) da polícia, mas isso é igualmente importante quando se discute a formação em direitos humanos realizada ou apoiada por ONGs. Um compromisso explícito da administração policial é imprescindível. As ONGs precisarão conhecer qual a atitude dos gestores da polícia com relação a iniciativas de seguimento e se eles estão dispostos a organizá-las para garantir sustentabilidade. Os policiais podem ser transferidos após concluir a capacitação ou podem decidir deixar o serviço. No entanto, eles podem também revelar-se valiosos ‘embaixadores’ dos direitos humanos. A análise situacional conduzida previamente à capacitação deve incluir uma avaliação de qualquer programa de reforma em curso, e deve-se desenvolver uma estratégia para adequar a capacitação a tal programa.

31) Al-Países Baixos, Police and Human Rights Program 2000- 2003, *Lessons learnt* p.9-10.

32) Anistia Internacional, *Policing to protect human rights*, 2002.

Assim como a capacitação precisa estar incorporada ao marco mais amplo de reforma, a própria contribuição da Anistia Internacional deve, por sua vez, estar incorporada a uma estratégia mais ampla de parceria com a polícia. O desenvolvimento de programas de capacitação e de materiais para capacitadores da polícia deve incluir o desenvolvimento de uma visão de como

avançar depois de concluída a execução do programa. Isto deve contemplar uma avaliação das atividades desenvolvidas por outras ONGs. A Anistia Internacional também pode atuar na integração entre ONGs (locais) e autoridades policiais de modo a promover o desenvolvimento profissional de ambas as partes e ajudar a construir laços de confiança e de mútuo entendimento.

Para decidir se a participação em atividades de EDH é uma forma eficiente de uso dos recursos, é importante considerar se a seção ou estrutura possui a competência, o tempo e os recursos financeiros necessários:³³

- **Competência: a polícia constitui um grupo-alvo bastante específico com características muito particulares.** Conhecimento básico sobre a polícia e sobre a formação policial é essencial ao estabelecer parceria com a instituição, em qualquer situação. É fundamental conhecer métodos didático-pedagógicos e ter noção de seus impactos, uma vez que as etapas da formação policial que tratam de direitos humanos são muitas vezes percebidas como pouco realistas e não relacionadas à efetiva função policial. Portanto, é importante estabelecer claramente a relação entre esses conteúdos e a prática policial, de preferência integrando-os aos tópicos relacionados às funções de polícia. Abordar direitos humanos em módulos separados é, em geral, menos eficaz.
- **Tempo:** Tempo é um fator crucial de sucesso, tanto em quantidade de horas quanto em extensão. Procurar influenciar a formação policial e integrar direitos humanos ao currículo, de modo a apoiar a mudança, requer um compromisso de longo prazo.
- **Recursos financeiros:** A Anistia Internacional aceita financiamento de governos para atividades de EDH. Contudo, recomenda-se uma análise criteriosa sobre se isso é conveniente para a formação policial (a menos que seja de curto prazo, baseada em projeto e, de preferência, esteja voltada para os educadores da polícia e não para os próprios policiais).

10.5. Como organizar os contatos com a polícia e decidir o que fazer?

Em primeiro lugar, deve haver uma razão para começar a trabalhar sobre a atividade policial. O trabalho da Anistia Internacional geralmente tem início a partir de informações baseadas em casos específicos. Com base nessas informações, a organização decide se vai aprofundar a investigação e desenvolver uma estratégia contemplando ações e campanhas, ou se vai estabelecer uma iniciativa de parceria. A parceria pode ser iniciada como parte de uma estratégia de campanha, mas também pode começar sem informações sobre casos específicos de violações de direitos humanos – sobretudo nos países que não têm grandes problemas com relação a isso. Em todo o caso, qualquer trabalho com ou sobre a polícia deve sempre começar com uma análise da polícia em um contexto específico. Essa análise será a base para se formular uma estratégia a ser posteriormente integrada ao plano de um projeto.

33) A equipe de EDH da AI desenvolveu uma oficina para seções e estruturas que planejam desenvolver atividades de EDH (não necessariamente voltadas à polícia).

Etapa 1: Analisar a polícia

Esta análise deve incluir o seguinte:

1. Análise situacional:

- Análise do contexto, incluindo os relatórios de país publicados pela Anistia Internacional e por outras ONGs sobre a situação atual de direitos humanos
- Legislação e políticas que regulam o trabalho da polícia (incluindo os atos instituidores, Código Penal, Código de Processo Penal e outras normas que regulam a atividade policial)
- Mecanismos de prestação de contas (internos e externos)
- Estrutura interna da polícia

Observe que, no Apêndice A deste Guia, apresentamos uma lista de questões e temas para orientar o processo de análise situacional.

2. Auto-análise

- Uma análise DAFO (Debilidades, Ameaças, Forças e Oportunidades) das competências da organização, suas futuras metas e ambições
- Avaliação do que vem sendo feito por outras ONGs neste campo no país

3. Formular e especificar as principais fontes de preocupação

- Quem é responsável por implementar as recomendações (por exemplo, o chefe de polícia nacional, o secretário nacional de segurança, o ministro da Justiça, o ministro do Interior, o parlamento)
- Quem pode apoiar a implementação
- Quem pode efetivamente influenciar a implementação (seja positiva ou negativamente)

4. Avaliar a necessidade de mais informação e especificá-la

Com base nesta análise, pode-se chegar à decisão de que é mais eficaz abordar outras autoridades que não a polícia, uma vez que os abusos podem ser provocados por outros fatores, tais como a legislação. Se este for o caso, pode ser proveitoso unir forças com a polícia com o objetivo de melhorar o marco jurídico em que a polícia opera – buscando, assim, uma agenda comum. É importante identificar áreas de interesse compartilhado, as quais não precisam ser formuladas em termos de um vocabulário de direitos humanos. Como já sugerido, um bom ponto de partida pode ser discutir os direitos dos próprios policiais.

Etapa 2: Desenvolver uma estratégia

Após essa etapa de coleta de informações, deve-se desenvolver uma estratégia. Esta deve optar pelo tipo de abordagem: de confronto ou mais colaborativa. A escolha deve estar baseada em uma avaliação de se há potencial dentro da polícia para realmente efetivar alguma mudança. Se não existe esta possibilidade, se não há pontos de interesse em comum, se a polícia está envolvida em violações graves de direitos humanos sem que haja apoio interno no sentido de cessá-las, a parceria está fora de questão.

Pode ser útil para as seções e estruturas da Anistia Internacional, bem como para as ONGs locais, organizar uma oficina interna para a discussão da estratégia e da metodologia com os envolvidos.

Também pode ser útil convidar outros parceiros, especialmente colegas de outras ONGs. Contudo, se pode também deixar para fazer isso depois que uma estratégia interna já tenha sido definida. Durante a oficina, é preciso abordar as seguintes questões:

1. Identificar as principais fontes de preocupação
2. Identificar os objetivos gerais
3. Existem pontos de interesse em comum com a polícia? Se existem, especificar
4. Qual a estratégia nacional para o trabalho de parceria com a polícia (no contexto da política e das diretrizes para o Trabalho no Próprio País)?
5. Elaborar uma avaliação dos riscos do potencial trabalho em parceria
6. Que outras competências são necessárias à seção?
7. Há recursos suficientes (financeiros, tempo)?
8. Há contatos já estabelecidos com a polícia que possam servir de apoio à reforma e que possam auxiliar a identificar áreas de intervenção? Como regra, deve-se sempre verificar esse ponto com outras organizações afetadas (oposição política, outras ONGs, jornalistas, etc.) ou com indivíduos que estão familiarizados com a situação (acadêmicos, promotores de justiça, magistrados)
9. Tomar a decisão: A parceria é viável?

Pode ser útil incluir uma avaliação dos principais obstáculos, e identificar formas de lidar com eles. Por exemplo, caso se aponte a falta de comprometimento por parte do comando-maior da polícia, é preciso desenvolver uma estratégia para enfrentar esse problema. Fazer uso de policiais graduados 'amigos' em outros países pode ajudar, já que eles podem abrir portas às quais, de outro modo, não se teria acesso.

O resultado dessa análise pode indicar que um esforço colaborativo é excessivamente ambicioso ou simplesmente inadequado; por exemplo, quando a polícia parece estar sistemática e institucionalmente envolvida em violações de direitos humanos. Pode também resultar na conclusão de que outras ONGs estão melhor equipadas para firmar parceria com a polícia. Deve-se ter em mente que, quando a avaliação situacional para determinar se uma parceria pode agregar valor leva à conclusão de que o programa não deve ser iniciado, pode surgir algum desconforto entre aqueles que conduziram a análise, uma vez que já foram despendidos recursos consideráveis (tempo, compromisso).

Etapa 3: Planejamento do projeto: definição dos objetivos e de como alcançá-los

Com base nos resultados das etapas 1 e 2, deve-se elaborar a planificação do projeto, com a formulação dos objetivos, dos pontos de partida, das atividades e dos recursos necessários. O plano do projeto deve incluir uma avaliação de riscos e de como se deve lidar com esses riscos, inclusive de como evitar a cooptação. Pode ser útil relacionar a iniciativa de parceria a outros projetos e campanhas em curso na Anistia Internacional, tais como a Campanha sobre a Violência contra a Mulher e a Campanha sobre o Controle de Armas, já que isso pode ajudar a assegurar uma atenção de longo prazo e facilitar a criação de mais recursos.

Vale notar que a planificação do projeto pode indicar a necessidade de coleta de mais informações para que se possa desenvolver uma estratégia e um plano adequados e eficazes.

10.6 Síntese

Neste capítulo examinamos como as ONGs e a polícia podem estabelecer relações. Começamos com uma análise das atividades da Anistia Internacional referentes às instituições policiais, desempenhadas tanto pelo Secretariado Internacional da organização quanto por suas seções. Um dos métodos utilizados para tentar influenciar a conduta policial é a *parceria*. Uma parceria requer uma agenda conjunta, em que se prevê que a cooperação seja mais proveitosa do que o confronto ou a oposição. Contudo, a parceria coloca alguns dilemas para as ONGs, especialmente de como trabalhar juntos mantendo um distanciamento suficiente para possibilitar a crítica e de como manter clara a divisão de papéis. Este capítulo definiu algumas coisas que se devem e que não se devem fazer, com base nas experiências da Anistia Internacional. Muitas vezes, a parceria se caracteriza por programas de formação ou pela participação nesses programas. Encerramos o capítulo com algumas sugestões sobre como decidir o que fazer em relação à parceria. Qualquer atividade deve estar sempre baseada em informação. Uma análise situacional adequada deve ser sempre o ponto de partida. Com base nisso, a Anistia Internacional pode desenvolver estratégias eficazes de direitos humanos para contextos específicos e formular planos de projetos definindo objetivos e atividades.

Apêndices



Apêndice A: Ferramenta de Análise Situacional e Avaliação

Introdução

Neste Guia, procuramos sempre enfatizar a importância de se fazer uma análise aprofundada da polícia dos países-meta, olhando para o quadro mais amplo no qual a polícia opera (o contexto do Estado, a área de justiça e segurança, os fatores culturais, a legislação, as influências políticas, etc.) e também examinando como a polícia é capacitada para desempenhar suas funções e que salvaguardas existem para garantir que a conduta policial esteja de acordo com as normas internacionais de direitos humanos. As violações de direitos humanos podem ser consequência de qualquer um desses fatores, mas geralmente envolverão uma combinação deles. Intervir na atuação da polícia requer uma avaliação que abranja a totalidade do contexto no qual a polícia opera. Essa avaliação, na verdade, é o ponto de partida sempre que se pede que o Programa de Polícia e Direitos Humanos da Anistia Internacional Países Baixos apoie o desenvolvimento de estratégias de direitos humanos em países-meta.

No capítulo 10, apresentamos um modelo de três etapas a serem seguidas para ajudar a decidir qual é a abordagem mais eficaz (confrontadora ou cooperativa) para lidar com a questão ou instituição que mais influi sobre a má-conduta policial – e que não tem de, necessariamente, ser a própria polícia. Pode acontecer que seja mais eficaz concentrar-se sobre o Ministério do Interior, sobre o Ministério Público ou mesmo sobre os parlamentares. Apresentamos a seguir o modelo de três etapas:

Etapa 1: Analisar a polícia

- Análise situacional:
 - Análise contextual; inclusive análise de relatórios de país produzidos pela Anistia Internacional e por outras ONGs sobre a situação atual dos direitos humanos;
 - Legislação e políticas segundo as quais a polícia opera (inclusive lei de Polícia, Código Penal, Código de Processo Penal e outras normas que regulam a atividade policial);
 - Mecanismos de prestação de contas (internos e externos); e
 - Estrutura interna da polícia.
- Auto-análise;
- Formular os principais motivos de preocupação e especificá-los; e
- Avaliar a necessidade de obter mais informações e especificá-las.

Etapa 2: Desenvolver uma estratégia

Etapa 3: Planejamento do projeto: definir objetivos e meios para alcançá-los

Nas seções seguintes será apresentada uma ferramenta para auxiliar na realização da análise situacional. Essa ferramenta consiste de uma série de

questões formuladas na forma de perguntas que sugerimos devam ser consideradas como parte de uma análise completa das causas do comportamento policial e que deveriam ajudar a identificar os pontos de entrada para uma intervenção. Com base nessa análise, pode-se, então, desenvolver uma estratégia eficaz. Indicaremos ao leitor que capítulos e seções deste Guia podem ser relevantes para ajudar a responder estas questões

Reconhecemos que se trata de uma longa lista de questões que poderiam desencorajar quem está pensando em iniciar um trabalho sobre a polícia, pois respondê-las pode demandar um grau significativo de compromisso. Acreditamos, porém, que respondê-las tornará mais eficiente qualquer trabalho futuro a respeito da atividade policial, uma vez que esse será fundamentado em posicionamentos bem informados. Deve-se notar que muitas das questões que aparecem nas diferentes seções são as mesmas que se repetem em outras. Além disso, muitas delas podem ser respondidas com facilidade pelos ativistas de direitos humanos que estiverem familiarizados com o país e com sua polícia.

Localizando as informações

Encontrar as respostas para essas questões nem sempre será fácil. Em alguns países, a polícia é (relativamente) aberta às ONGs e pode ser capaz de fornecer informações úteis sobre políticas e procedimentos (internos). Alguns países oferecem acesso a todas as informações relevantes por meio da Internet, geralmente através de algum sítio específico da polícia (embora a confiabilidade dessas informações possa variar). A maior parte das informações referentes à polícia estará disponível somente no idioma do próprio país em questão. Nos casos em que se disponibilizam traduções para o inglês, essas parecem visar especialmente às agências de cooperação internacional.

O problema, algumas vezes, não é tanto o fato de os governos tentarem sonegar informações, mas a dificuldade em tentar desvendar a terminologia empregada em contextos específicos. Um exemplo disso são os diferentes termos utilizados para se referir ao conceito de *procedimentos operacionais padrão* (POPs), como *instruções*, *regulamentos*, *códigos operacionais* ou, simplesmente, *regras*. Deve-se observar que, em alguns países, os POPs são mantidos confidenciais, pois são considerados essenciais para as operações da polícia. Essa confidencialidade pode fazer sentido para alguns aspectos do trabalho policial – em que a utilização de certos métodos tem um valor tático – mas não faz sentido para muitos outros. Por exemplo, não há motivos para a polícia não declarar quais são suas instruções com relação ao uso de armas de fogo, sobre como realizar prisões e detenções, buscas e apreensões ou com relação a qualquer outra situação policial em que as pessoas têm o direito de saber como a polícia deverá tratá-las.

Há países em que certas informações simplesmente não existem. Por exemplo, nem todos os países fazem um monitoramento do grau de confiança que a população tem na polícia ou dos níveis de criminalidade existentes. Alguns países não possuem políticas explícitas sobre questões de policiamento. E, apesar de todos os países (dos quais temos conhecimento)

terem algum tipo de lei de Polícia, ou algo equivalente, nem todos os policiais têm conhecimento dessa ou de outras leis pertinentes, tais como os códigos de processo penal.

Uma vez que as informações possam não estar disponíveis de forma impressa (nem na Internet), às vezes é mais fácil obter as informações de que se precisa por meio de contato direto com as pessoas através de entrevistas.

Em nível local, sugere-se explorar as seguintes portas de entrada:

- Advogados de defesa, os quais geralmente possuem boas informações sobre irregularidades policiais;
- Parlamentares;
- ONGs locais.

Outras fontes de informação menos óbvias e frequentemente negligenciadas, tanto no plano local quanto internacional, incluem as seguintes:

Institutos locais de formação policial

Um bom ponto de entrada pode muitas vezes ser encontrado nos institutos de formação policial, uma vez que costumam manter certa distância das operações policiais e tendem a ter mais contato com o mundo exterior. Há muitos países que têm um sistema de formação policial centralizado. Outros possuem vários institutos de formação diferentes.

Especialistas locais e internacionais

Em muitos países, as pesquisas a respeito de questões policiais, bem como os estudos avaliativos da confiança da população e da conduta da polícia, são realizadas pelas universidades, geralmente nas faculdades de Direito ou de Ciências Sociais.

Agências de cooperação / capacitadores internacionais

Existe uma grande comunidade de capacitadores e consultores internacionais trabalhando junto a órgãos policiais e institutos de formação por todo o mundo. Todos eles podem ser uma fonte valiosa de informações que vale a pena consultar. Além disso, os institutos de formação costumam destinar uma quantidade significativa de recursos a projetos internacionais voltados a apoiar instituições policiais no exterior.

ONGs internacionais

Na última década, uma série de programas foram desenvolvidos para apoiar reformas na polícia em vários países. Por isso, existem diversas ONGs e consultores que adquiriram grande experiência em matéria de instituições policiais e programas de reforma nos mais diversos países do mundo. Entre as ONGs que merecem ser mencionadas estão:

- Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta. É um programa operacional do Open Society Institute que atua na área de reformas legais, inclusive com policiamento baseado em direitos humanos e com reforma da polícia. Veja: www.justiceinitiative.org;
- Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth. Atua principalmente (na área de reforma da polícia) em Gana, no leste da África e na Índia. Veja: www.humanrightsinitiative.org;

- Altus. Uma coalizão de seis ONGs com representações no Brasil, no Chile, nos Estados Unidos, na Índia, na Nigéria e na Rússia. Veja: www.altus.org;
- Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos. Executou diversos projetos na área de reforma da polícia na América Latina e agora inclui também a área de segurança. Faz uma avaliação crítica da influência do apoio dos EUA para os projetos nessa área e de suas consequências para os direitos humanos. Veja: www.wola.org.

No Apêndice G deste Guia, incluímos uma lista das ONGs que trabalham na área de polícia e direitos humanos e de seus respectivos sítios na Internet.

Análise situacional

A fim de que se empreenda uma avaliação adequada do que a polícia faz, é essencial que se proceda a uma análise do ambiente em que a polícia opera por duas razões. A primeira é que isso pode ajudar a identificar o contexto em que as irregularidades policiais ocorrem – o que é necessário para que se elabore uma estratégia de intervenção adequada e oportuna. A segunda é que isso pode ajudar a identificar os pontos de entrada para a mudança. Para que se avalie o ambiente no qual a polícia opera, será útil começar por um estudo dos relatórios de países produzidos por organizações como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch. Organismos da ONU como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também podem fornecer informações bastante úteis. As seguintes questões devem ser consideradas:

Situação geral do país:

- Nível de ordem e sensação de segurança;
- Nível de criminalidade e tipos de crimes; índices de detecção:
 - O crime é monitorado de maneira confiável? Por quem?
 - As pessoas se sentem 'seguras e protegidas'? Como isso é monitorado?
 - Como é a cobertura dos crimes pelos meios de comunicação?
 - Qual é a retórica política/governamental com relação ao crime/policciamento?
- Existe um consenso geral sobre o papel e as responsabilidades das instituições e dos órgãos do Estado? Há setores da sociedade demandando mudanças nessa área?
- Existe algum processo de reforma (policial, judicial) em andamento? Quais são seus objetivos declarados? Enfrentam os problemas de modo adequado? A quem 'pertence' o processo de reforma? Que apoio visível esse processo recebe dos políticos, da população e da polícia? Quem são os doadores?
- Qual é o papel dos meios de comunicação? Existe liberdade de imprensa?

Contexto social:

- Governo local;
- Condições econômicas e sociais;
- Costumes locais e particularidades culturais;

- Grupos vulneráveis;
- ONGs (inclusive as que atuam com questões sociais e econômicas);
- Organizações religiosas.

Atributos do Estado de direito:

- O país conta com os atributos institucionais de um Estado de direito?
 - Leis que sejam promulgadas publicamente, aplicadas igualmente e julgadas independentemente, que sejam compatíveis com as normas e princípios internacionais de direitos humanos e que cumpram com todas as obrigações internacionais (ou seja, com os tratados ratificados);
 - Um Judiciário independente, instruído e dotado de instrumentos adequados;
 - Órgãos de aplicação da lei profissionais, inclusive a polícia, bem aparelhados e com formação adequada, que possuam independência operacional;
 - Instituições Nacionais de Direitos Humanos;
- Como pode ser avaliada a eficácia dessas entidades com relação a:
 - Obrigar o governo por lei?
 - Assegurar que a lei seja igualitária?
 - Estabelecer e manter a lei e a ordem?
 - Proporcionar decisões judiciais previsíveis e eficazes?
 - Garantir que as normas de direitos humanos sejam observadas tanto na lei quanto na prática?
- Essas instituições têm credibilidade pública? Essa credibilidade é monitorada (inclusive como determinados grupos étnicos ou socioeconômicos de uma sociedade se relacionam com essas instituições)? O que é feito com os resultados desse monitoramento?
- Qual é o funcionamento como um todo do sistema de justiça e de suas instituições (Judiciário, Ministério Público, instalações penitenciárias)? Como a polícia se relaciona com esse sistema de justiça?
- Como se garante o acesso à Justiça (ou seja, a todos os elementos do sistema de justiça, como a polícia, os tribunais, os defensores, a assistência jurídica gratuita, etc.)? Todos os grupos têm acesso igualitário à Justiça?

O sistema de segurança:

- Que órgãos estão envolvidos em manter e em restabelecer a segurança? Como a polícia se relaciona (de direito e de fato) com:
 - Os militares;
 - Os órgãos de segurança interna;
 - O setor de segurança privada;
 - As estruturas tradicionais e informais de segurança e de justiça.

Legislação

O trabalho da polícia sempre se baseia na lei e se submete à lei. É a lei que define as tarefas e as funções da polícia, que confere e que limita os poderes da polícia e que estabelece seus requisitos de prestação de contas. A lei também define como a polícia se relaciona com outros órgãos da área de segurança, sobretudo com as forças militares. Sendo assim, qualquer

intervenção relativa à atividade policial deve sempre começar pelo bom entendimento e pela avaliação do marco legislativo dentro do qual a polícia opera. É essencial que se faça ainda uma avaliação de compatibilidade entre a legislação nacional que rege a polícia e o direito internacional dos direitos humanos.

As leis dependem de quem as aplica. Uma análise da legislação, portanto, deve sempre incorporar uma análise do papel do Judiciário e de seu funcionamento na prática. Serão os juízes realmente independentes, possuem boa formação e estão capacitados a desempenhar suas funções de modo adequado? Essas perguntas estão em *Atributos do Estado de direito* (veja a seção *Análise situacional*).

Estudar os seguintes elementos da legislação:

- Disposições constitucionais sobre segurança em geral e sobre a atividade policial em particular;
- Lei que institui a Polícia; o que diz a lei sobre as atribuições, as responsabilidades e a prestação de contas da polícia?
- Código Penal e Código de Processo Penal;
- Códigos de conduta e códigos disciplinares da polícia (ou, em sua ausência, códigos de conduta para os servidores públicos)
- Procedimentos operacionais padrão:
- Leis que regulam as intervenções militares em questões de ordem pública;
- Leis que regulam outros órgãos de segurança e sua relação com a polícia;
- Leis que regulam as iniciativas privadas de segurança e sua relação com a polícia;
- Legislação específica sobre segurança, inclusive lei marcial;
- Decisões judiciais relevantes para a prática policial.

Estruturas de prestação de contas

É fundamental que se examine quem ou o que estabelece as condições que determinam o que a polícia pode ou não pode fazer (isto é, as leis, os recursos, os regulamentos e as ordens que precisam ser estabelecidos antes que a polícia possa agir, a chamada prestação de contas *a priori*) e a quem a polícia deve prestar satisfações depois de agir (a quem os policiais devem se reportar, quem investiga as denúncias de má conduta policial, a chamada prestação de contas *a posteriori*). As estruturas de prestação de contas, tanto internas quanto externas, são cruciais. Deve-se notar que, em muitos países, existem diversos órgãos policiais e que, portanto, as respostas às questões abaixo podem variar de acordo com o órgão.

Com base na tabela de prestação de contas, conforme apresentada no capítulo 8, as seguintes questões devem ser consideradas:

Mecanismos de prestação de contas internos: a cadeia de comando dentro do órgão policial

- Existe uma cadeia de comando interna inequívoca, ou seja, está claro a quem cada policial individualmente deve se reportar e vice-versa? A quem se reporta o chefe de polícia (ao prefeito, ao governador, ao ministro)?

- Como se estabelecem as metas operacionais e se planejam as operações?
- Apreciação dos órgãos apropriados dentro dos ministérios: fazem-se sugestões a respeito de alterações de normas ou de recursos?
- Até que ponto se delegam tomadas de decisão aos escalões inferiores?
- Como são supervisionadas e avaliadas as operações?
- Como são supervisionados e avaliados os comportamentos individuais?
- Que instruções os agentes recebem?
- O público pode fazer denúncias diretamente nas delegacias de polícia? E faz? De que maneira isso é facilitado (ou não)?
- Os supervisores adotam medidas corretivas dentro das normas disciplinares (ou penais)?
- Os agentes ou os supervisores se reportam aos níveis superiores da cadeia de comando?
- Como se garante e supervisiona a implementação das políticas mencionadas acima? Há alguma forma de supervisão interna?
- Existe um departamento de relações públicas? Quais seus propósitos? Como funciona?

O Executivo: Ministério do Interior/Justiça e seus correspondentes ou equivalentes locais, como os conselhos para elaboração de diretrizes policiais e as superintendências gerais de polícia

- O que afirmam as diretrizes nacionais sobre as prioridades e os objetivos da polícia e dos órgãos de segurança e qual é a relação das diretrizes nacionais com as locais?
- Como são alocados os recursos?
- Como são os procedimentos operacionais padrão? Quem os determina e supervisiona sua implementação?
- Com que grau de determinação e com que frequência as operações policiais e sua eficácia geral são monitoradas?
- Com que grau de determinação e com que frequência as políticas e as gestões policiais são inspecionadas?
- Quando necessário, se empreendem reformas legais ou administrativas e alterações orçamentárias?
- Adotam-se medidas corretivas? Quando?
- A polícia possui independência operacional em relação aos organismos ministeriais?

Prestação de contas legal (ao Judiciário)

Veja também *Atributos do Estado de direito e Legislação* na seção *Análise situacional*:

- Nos casos de má conduta policial, como se iniciam e são conduzidos os procedimentos civis ou criminais dentro do sistema judicial? Há um processo judicial independente nesses casos?
- Quem investiga as irregularidades na polícia? O sistema de justiça criminal oferece mecanismos que asseguram a condução de investigações independentes e efetivas sobre denúncias de irregularidades policiais (o que, na prática, significa que, pelo menos, se garanta que membros do mesmo distrito policial implicado no incidente não participem da investigação).
- Existe alguma supervisão dos casos criminais e das ações civis contra a polícia? De que maneira esses resultados retornam à organização

- policial (ou seja, que lições se aprendem com isso)?
- Como são monitoradas e autorizadas as operações policiais que requerem poderes específicos (como prisão, detenção, uso de certos métodos investigativos, meios de usar a força)?
- Como são monitoradas e autorizadas as funções investigativas da polícia?
- Como se avalia o cumprimento das leis e das normas que regulam a atividade policial?

Prestação de contas democrática (ou prestação de contas à população)

- Que objetivos os órgãos legislativos/representativos (como os parlamentos nacionais, estaduais e locais; os comitês parlamentares ou municipais pertinentes; os fóruns comunitários, etc.) estabeleceram para a polícia?
- Como esses órgãos alocam recursos?
- Com que grau de determinação e com que frequência supervisionam as ações policiais?
- Com que nível de abstração avaliam a eficácia da polícia?
- Em que baseiam suas recomendações com relação a orçamentos e a mudanças na legislação?
- A polícia possui independência operacional com relação aos órgãos representativos? Qual é o grau de interferência política? Em que medida a polícia é independente da política partidária?

Prestação de contas pública

- De que maneira os meios de comunicação expressam as demandas e as expectativas da polícia?
- Como os meios de comunicação monitoram a polícia?
- Como realizam a cobertura sobre as ações e a inação da polícia?
- Como os especialistas realizam as pesquisas a respeito de questões policiais?
- Como esses estudos são divulgados? São publicados?
- Como influenciam o trabalho da polícia?
- De que maneira o público, inclusive as ONGs, formulam e comunicam suas demandas?
- Há um diálogo aberto das entidades com a polícia sobre as questões que as preocupam?
- Como monitoram as ações e a inação da polícia?
- Podem fazer, e realmente fazem, denúncias contra a polícia?

Supervisão independente

- Como se organiza a supervisão independente da polícia?
- Existem órgãos independentes para denúncias contra a polícia? Quais são suas funções e seus poderes?
- Investigam as denúncias e as situações recorrentes?
- Qual é o número de denúncias apresentadas contra a polícia? De que tipo são essas denúncias? Que acompanhamento recebem?
- Recomendam alguma ação?

Estrutura interna da polícia

Deve-se considerar as seguintes questões, apresentadas em ordem aleatória.

Fatos e números

- Quantos órgãos policiais diferentes existem? Quais são suas atribuições? De que maneira (não) cooperam? A polícia está organizada de modo centralizado ou descentralizado? A quem a polícia se reporta? Quem decide sobre os objetivos e os recursos da polícia? Elabore um organograma da polícia.
- Número de efetivos (homens/mulheres, minorias étnicas e de outro tipo); proporção de policiais por habitante;
- Quem decide sobre contratações, promoções e disciplina? Quais são os procedimentos?
- Os policiais moram em alojamentos separados? Dispõem de instalações esportivas ou outras?
- De que recursos e equipamentos a polícia dispõe, tais como:
 - Salários (os policiais precisam ter outro emprego?);
 - Moradia (os policiais residem e trabalham no mesmo local?);
 - Uniformes;
 - Armas, inclusive armas não-letais e equipamento de defesa pessoal;
 - Equipamento de comunicação;
 - Meios de transporte: veículos e outros;
 - Equipamento de tecnologia da informação (TI).
- Como é distribuído o orçamento entre as diferentes atividades? Quais são as prioridades orçamentárias? De onde provêm os recursos?
- Existe uma filosofia geral da atividade policial? Caso tenha sido adotado o policiamento comunitário, como é que isso acontece? Como se efetua a cooperação com os grupos comunitários?
- Quais são as políticas oficiais do órgão com relação a:
 - Abordagem e revista policial;
 - Tratamento dos grupos vulneráveis;
 - Uso da força e de armas de fogo;
 - Ferimentos sob custódia da polícia.
- Qual é a quantidade de trocas de tiros?
- Com que frequência a polícia usa a força e que tipo de força é usada?
- Como se garantem os direitos dos policiais (o direito à vida e à segurança, a jornada de trabalho, as licenças, a proteção)?
- Existem sindicatos da polícia? Como funcionam?

Eficácia

- Considera-se que a polícia seja eficaz no cumprimento de seus objetivos?

Responsividade

- A polícia responde às necessidades das comunidades a que serve? Como? A polícia coopera com as ONGs (locais)? Com as igrejas ou com outras entidades?

Recrutamento e seleção

- Quais são os métodos de recrutamento e os critérios de seleção? As políticas de recrutamento e os critérios seletivos passam por reavaliações regulares?
- Há critérios específicos para a seleção do comando policial?
- Há metas estabelecidas e cumpridas para o recrutamento de grupos étnicos, de minorias e de mulheres?

- Os critérios de recrutamento e de seleção são justos? (Por exemplo: a inscrição para o processo não deveria ser muito cara);
- Que efeito têm esses critérios sobre a representatividade? Avaliam-se as razões para o baixo recrutamento de mulheres e de minorias?
- O desempenho é avaliado periodicamente?
- Quais são os critérios para promoção?
- A polícia é representativa (das mulheres, dos grupos étnicos e religiosos, das diferentes faixas etárias)? Existe representatividade em todos os níveis dentro do órgão policial?

Formação

- Quem recebe formação policial básica?
- Qual é a duração da formação básica?
- Que experiência têm os instrutores da polícia? Policial/civil? Eles possuem formação para serem instrutores?
- Em que medida os demais cidadãos participam ou contribuem para a formação policial?
- Os tópicos abaixo são contemplados? De que maneira?
 - a. Importância da imparcialidade da atuação policial;
 - b. Não-discriminação;
 - c. Importância de ser receptivo às comunidades;
 - d. Observância dos procedimentos adequados que regulam o uso da força, os atos de prisão e a detenção: proporcionalidade, legalidade, prestação de contas e necessidade;
 - e. Aplicação de meios não-violentos em primeiro lugar;
 - f. Habilidades investigativas, inclusive de técnicas para interrogatório de suspeitos;
 - g. Direitos dos detentos e dos suspeitos, inclusive o direito a presunção de inocência;
 - h. Vítimas de crimes (a questão da violência contra a mulher deve fazer parte da formação policial básica a fim de aumentar a conscientização geral; porém, deve haver unidades especializadas criadas para tratar desse tipo de violência);
 - i. Grupos vulneráveis e seus direitos específicos (isto é, mulheres, crianças e minorias);
 - j. A proibição absoluta da tortura e o direito de não ter de obedecer a uma ordem para torturar, inclusive no contexto de legislação antiterrorista (quando aplicável);
 - k. A importância da supervisão e da prestação de contas, inclusive de procedimentos disciplinares.

Complementarmente, para o comando policial:

- l. A influência da liderança no estabelecimento de um espírito de respeito pelos direitos humanos;
 - m. Independência operacional, supervisão democrática e os dilemas envolvidos.
- A formação policial conscientiza sobre questões de gênero?
 - Existe algum seguimento da formação básica? Há alguma política de capacitação para quem já está trabalhando? Quais são os aspectos da atuação policial em que se oferece capacitação adicional? Isso é levado em conta quando se faz avaliação de desempenho?
 - Existe algum tipo de procedimento para certificação contínua (para garantir que a capacitação técnica e de outra natureza sobre o uso da

força e de armas de fogo, bem como de outros procedimentos, estejam sempre atualizados)?

- Há mecanismos para avaliar a formação?
- As academias de polícia contam com recursos adequados (biblioteca, ambientes para simulação de atividades, etc)?
- O comando da polícia demonstra compromisso com as questões relativas a formação? Por exemplo: há envolvimento e compromisso do comando com os programas de reforma da formação?

Grupos vulneráveis

- Há políticas/ações e planos/estratégias especiais que se ocupem de como a polícia lida com os grupos vulneráveis (como mulheres, crianças, minorias étnicas, religiosas, culturais e outras)? Por exemplo: existe alguma política, plano de ação ou estratégia para tratar da violência contra as mulheres?
- Há pessoal especializado da polícia para lidar com (diferentes categorias de) grupos vulneráveis? Como é sua formação?
- Existem disposições legais ou administrativas especiais (inclusive diretrizes internas da polícia) que tratem de como a polícia deve lidar com os grupos vulneráveis ou com questões de discriminação? Por exemplo: há disposições que contemplem as mulheres que quiserem fazer denúncias de violência baseada em gênero?
- O pessoal da polícia recebe capacitação sobre questões de discriminação e sobre como lidar de modo apropriado com grupos vulneráveis e, nesse caso, o que faz parte dessa capacitação?
- Como a polícia responde aos grupos vulneráveis? Essa resposta é supervisionada e se tomam as medidas apropriadas? Por exemplo: existem estatísticas sobre violência contra mulheres e contra minorias étnicas, religiosas e culturais, ou sobre incidentes racistas? E estatísticas sobre a resposta policial a essas circunstâncias?
- Quais são as preocupações específicas dos grupos vulneráveis com relação à polícia?
- Os membros de grupos vulneráveis estão representados no comando da polícia ou em postos de supervisão? Quantos?
- De que maneira as ONGs que representam grupos vulneráveis estão envolvidas com o trabalho da polícia?

Análise das operações policiais

Além de uma análise global e genérica da atividade policial, é importante que se examinem os tipos específicos de violações de direitos humanos e as possíveis causas ou fatores que contribuem para que ocorram. Porém, antes que isso possa ser feito, é necessário ter havido uma avaliação mais geral. Sendo assim, recomendamos que as questões apresentadas acima sejam consideradas antes de se tratar das questões seguintes relativas a tipos específicos de violações.

Uso da força e de armas de fogo

Analisar as políticas relativas ao uso da força, inclusive:

- Quem está envolvido na formulação das políticas?
- De que meios de força dispõe o órgão policial? Incluem armas menos que letais?

- Quem usa a força e que tipo de força? Que tipo de equipamento o policial comum levar consigo? Que tipo de equipamento de defesa pessoal (por exemplo, colete a prova de balas) eles têm?
- Existem unidades especializadas para intervenções rápidas/controla de distúrbios? Há unidades especiais de armas / atiradores de precisão? Quem decide sobre seu destacamento?
- De que maneira o comando supervisiona e controla o uso da força? Como geralmente se justifica o uso da força?

Identificar os motivos para o uso desnecessário, desproporcional ou ilegal da força considerando-se:

- A estrutura jurídica – Constituição, lei de Polícia, códigos de conduta ou de ética
- Os procedimentos operacionais padrão (quando disponíveis);
- A independência operacional do órgão policial;
- O comando, as declarações públicas do Ministério do Interior ou do chefe da polícia;
- A formação, inclusive as capacidades administrativas;
- Os equipamentos (inclusive transporte e comunicações);
- Os sistemas de apresentação de queixas e de prestação de contas;
- As expectativas da população.

Considerar o sistema de controle e de inspeção da cadeia de comando:

- Como os policiais são supervisionados? Eles recebem instruções claras? Podem pedir conselho?
- Quais são os procedimentos sobre como produzir os informes e o que se faz com esses informes?
- Com que frequência são feitas inspeções e qual é seu efeito?
- Como se avalia o uso da força? De que maneira a avaliação influencia posteriormente as diretrizes, os procedimentos operacionais padrão e a formação policial?

De acordo com os princípios de necessidade, proporcionalidade, legalidade ou legitimidade e prestação de contas, analisar as diferentes situações em que a força é usada, como, por exemplo, para:

- Efetuar prisões;
- Imobilizar um ou mais indivíduos perigosos;
- Conter detentos ou outras pessoas que possam impor resistência à polícia ou que precisem ser contidas para sua própria segurança – o que inclui o transporte de presos;
- Impedir um crime;
- Controlar multidões;
- Efetuar mandados de busca e apreensão em imóveis com o propósito de realizar prisões ou coletar provas; e
- Defesa pessoal.

Analisar as diferentes situações em que armas de fogo são usadas (utilizar as mesmas categorias que acima).

Buscar padrões recorrentes de abusos. Por exemplo, em diferentes partes do país/cidade, em diferentes circunstâncias policiais.

Considerar as estatísticas de criminalidade: Qual é a incidência de crimes violentos? As estatísticas são utilizadas para ‘justificar’ métodos mais agressivos ou o uso político da polícia?

Com que frequência os policiais se tornam vítimas dos criminosos? Quantos policiais são mortos ou feridos em serviço?

Manutenção da ordem pública

Os pontos seguintes são oferecidos como complemento àqueles (apresentados acima) sobre o uso da força e de armas de fogo, para ajudar na avaliação dos abusos cometidos pela polícia em contextos de manutenção da ordem pública (controle de multidões).

- Em que situações a polícia usa a força (tipo de incidente, eventos legais ou ilegais de ordem pública, números envolvidos, grau de violência da multidão, se houver algum)?
- As leis referentes ao direito de reunião estão de acordo com as normas internacionais?
- Com relação a situações específicas:
 - Qual era a natureza do evento de ordem pública (concentração espontânea, grupo de pressão, etc. Nesse último caso, quais são seus objetivos e sua história, e qual é a política do governo com relação a eles)?
 - Quais são os riscos potenciais que o evento de ordem pública pode apresentar para quem dele participa, inclusive para os transeuntes e para a polícia?
 - O uso da força poderia ter sido evitado?
 - Como a polícia se preparou para o evento – coleta de informações, contatos com grupos da comunidade?
 - Que recursos da polícia foram utilizados (número de policiais, tipos de armas e de outros equipamentos, inclusive indumentária e equipamento de defesa)?
 - Que tipo de força foi usado (a intensidade da força, sua aparente intenção, foi estratégica ou indiscriminada, princípios de necessidade, legalidade ou legitimidade, proporcionalidade e prestação de contas)?
 - Que táticas diferenciais foram empregadas e qual foi o nível de escalada/descalada (alertas, cordões, armas menos que letais, força letal – princípios PLAN)?
 - Qual foi o resultado do uso da força (quantidade e natureza das vítimas)?
 - Nos casos em que um ou mais tiros foram disparados ou que uma ou mais pessoas foram feridas, qual foi a atitude da polícia (assistência às vítimas, preservação do cenário do evento para futuras investigações)?
- Considerar se as atitudes referentes ao uso da força estão relacionadas ao tipo de órgão policial ou à unidade designada. Um órgão policial organizado de acordo com traços mais militares enfatizará sua atitude de autoridade e a necessidade de impedir tumultos, ao passo que outro órgão que se considere mais prestador de serviços dará ênfase a uma gestão de multidões de caráter colaborativo.

Prisão e detenção policial

Em primeiro lugar, é importante que se faça a distinção entre prisão, detenção e inquirição de suspeito. Trata-se de situações diferentes que visam a alcançar objetivos diferentes e que são regidas por diferentes disposições legais.

Prisão:

- Quem tem poder para prender?
- A polícia possui poderes discricionários com relação a prisões?
- A polícia precisa de mandado de prisão?
- Quais são os procedimentos operacionais padrão referentes ao ato de prisão?
- Esses procedimentos são revistos de modo sistemático?
- Que formação os policiais recebem para efetuar prisões? Que tipo de formação recebem para usar
 - algemas?
 - gás de pimenta e outros agentes químicos?
 - técnicas de mão aberta e de mão fechada?
 - outros meios de força?
- Quanto tempo da formação é dedicado a habilidades sociais?
- Como se dá a capacitação em técnicas de desescalada?
- Faz-se uma avaliação das prisões efetuadas? Em caso afirmativo, o que se faz com essas avaliações?
- A qualidade de uma prisão é discutida nas avaliações de desempenho?
- Quem pode autorizar o uso de métodos especiais de prisão (tais como cães, unidades especializadas em efetuar prisões, etc.)
- Existem disposições específicas para a prisão de mulheres?
- Existe alguma supervisão referente à atitude dos policiais ao efetuar prisões?
- Quantas queixas são registradas após as prisões? De que tratam essas queixas?
- Qual é a proporção de prisões suspensas?

Detenção:

- Quem é responsável pela detenção policial?
- Como está organizada a detenção policial?
 - Nas delegacias de polícia.
 - Em outros locais.
- Como estão garantidos os direitos das pessoas detidas? Como se informam esses direitos aos agentes responsáveis?
- Que formação recebem os responsáveis pela detenção policial?
- Existem disposições diferenciadas para mulheres, menores, enfermos, pessoas com distúrbios mentais, etc.?
- Há algum procedimento especial para lidar com esses grupos?
- Como são as celas policiais?
- Quantas pessoas são mantidas em uma única cela?
- Os detentos têm acesso a médicos? Com se dá esse acesso na prática (presença de policiais, os médicos são independentes da polícia)? Esses contatos ficam registrados?
- Faz-se exame médico nos detentos feridos?
- Existem instalações para que as pessoas detidas se reúnam em particular com seus advogados?

- Os regulamentos referentes à detenção são revisados sistematicamente?
- Quantas queixas sobre a detenção são registradas? Sobre o que são essas queixas?
- Existe um sistema de supervisão independente?
- Mantêm-se registros (hora de chegada, estado de saúde, etc.) dos detentos?

Investigações criminais

- Quem é responsável pelas investigações criminais (são os agentes de polícia 'gerais' ou existe um órgão separado de investigação)? Que formação recebem?
- Quem pode iniciar uma investigação criminal?
- Sob a autoridade de quem a investigação é conduzida?
- Como a polícia lida com cenas de crimes?
- Em que fase alguém pode ser identificado como suspeito?
- Que tipos de métodos investigativos são utilizados além da inquirição do suspeito? Qual é a base legal do seu uso? Como se presta contas de seu uso? O que acontece quando os métodos são utilizados de forma ilegal (por exemplo, uma busca domiciliar)? Os métodos são usados de maneira proporcional?
- Existe perícia criminal? Que formação recebem esses peritos? São independentes? Existe a opção de uma segunda opinião?
- Há procedimentos operacionais padrão sobre como realizar o interrogatório de um suspeito? As revisões das regras, instruções, métodos e práticas são divulgadas? De que forma essas constatações se refletem na formação e em novas instruções?
- Que formação os agentes recebem sobre como conduzir o interrogatório de um suspeito?
- Os interrogatórios são gravados?
- Os interrogatórios são conduzidos por um ou dois (ou mais) agentes?
- Qual é o grau de eficácia da polícia na investigação dos crimes em geral? O que ajuda ou atrapalha a eficácia de uma investigação?
- Qual é o papel de promotores, juízes, advogados de defesa, etc., em contrapor os abusos da polícia?
- Quais são as regras referentes a provas?
- Que tipo de informações são aceitas como prova?
- Provas periciais são aceitas nos tribunais?
- Quais são os meios disponíveis de perícia criminal?
- As pessoas podem apresentar queixas sobre as investigações criminais? Quais são as garantias de indenização?

Após a análise situacional

Com base na análise situacional, é importante que se priorizem os principais motivos de preocupação. Além disso, é essencial identificar quem podem ser os aliados e quem pode minar a reforma. Será útil saber quem é o responsável máximo pela polícia, a quem o chefe de polícia se reporta (isto é, quem controla a polícia) e quem pode apoiar a implementação. Também pode ser útil especificar os 'pontos de entrada para as mudanças', ou quem – ou o que – pode impulsionar as mudanças (por exemplo, em determinadas situações, pode ser mais fácil conseguir mudanças legislativas do que estabelecer um

mecanismo independente para recebimento de denúncias). Ao se identificar esses pontos de entrada, pode-se chegar à conclusão de que, antes de mais nada, é preciso obter mais informações.

Uma vez que se possuam informações suficientes, pode-se, então, formular uma estratégia sobre como abordar a polícia de maneira eficaz. Essa abordagem pode focar a má conduta policial, e ser, provavelmente, mais confrontadora, ou pode se concentrar sobre como tornar a polícia mais resistente às más condutas. Essa segunda abordagem, em particular, criará oportunidades para uma atuação sobre interesses comuns, ao invés de diferenças, possibilitando, com isso, uma parceria de mais longo prazo. Abordagens combinadas, com certeza, também são possíveis; a parceria jamais deveria implicar que não se possa mais fazer críticas. Deve-se levar em conta as seguintes questões:

1. Identificar as principais preocupações em matéria de direitos humanos.
2. Identificar as metas globais da intervenção.
3. Existem pontos de interesse comuns com a polícia? Caso existam, especificar.
4. Qual é sua política para o trabalho de parceria com a polícia?
5. Elaborar uma avaliação sobre os riscos de uma possível parceria.
6. Que competências adicionais você precisa?
7. Há recursos suficientes (econômicos, de tempo)?
8. Há contatos estabelecidos com a polícia que possam apoiar a reforma e que poderiam ajudar a identificar as áreas de intervenção? Em geral, deve-se sempre verificar esses contatos com outras entidades afetadas (a oposição política, outras ONGs, jornalistas, etc.) ou com pessoas que estejam familiarizadas com a situação (acadêmicos, promotores, magistrados).
9. Decida que estratégia aplicar: a parceria é viável?

Após ter sido definida a estratégia, pode-se, então, elaborar o plano para o projeto propriamente dito, formulando-se objetivos e atividades, bem como um cronograma.

Esperamos que esses procedimentos possam ajudá-lo a elaborar um projeto bem fundamentado e com boas chances de funcionar quando aplicado para melhorar o respeito da polícia pelos direitos humanos.

Leituras sugeridas

Nos últimos anos, foram publicados diversos trabalhos sobre como avaliar os órgãos policiais a partir de uma perspectiva de direitos humanos. Entre esses, incluímos os seguintes:

Policing in a democratic society - Is your police service a human rights champion?

Publicada em 2000 pelo grupo de trabalho conjunto informal do Conselho da Europa (do qual participam tanto ONGs quanto a polícia), essa obra apresenta diversos indicadores relativos a uma atividade policial voltada aos direitos humanos. Busca oferecer orientações básicas para o trabalho cotidiano da

polícia e, portanto, dirige-se aos policiais de maneira direta, convidando-os a utilizar a obra para avaliar sua própria instituição. A atividade policial é desmembrada em sete componentes: valores básicos, pessoal, formação, prática de gestão, prática de policiamento, estrutura e prestação e contas. Cada um desses componentes é representado por uma afirmação geralmente consensual que reflete os princípios de um policiamento profissional. Em consequência, formulam-se 'testes' cujo propósito é estimular a reflexão. Junto com cada teste se oferecem indicadores de desempenho para serem usados como uma espécie de lista de controle para um determinado serviço policial. Este guia foi traduzido em diversas línguas européias. Para saber sobre o idioma de seu interesse, entre em contato com o Conselho da Europa.

The police that we want. A handbook for oversight of the police in South Africa

Esse manual para avaliar o desempenho da polícia em países que passaram por uma transição para a democracia foi publicado em 2005 pelo Centro para o Estudo da Violência e da Reconciliação da África do Sul em colaboração com a Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta. *The police that we want* (A polícia que queremos) identifica cinco áreas da atuação policial democrática e propõe cinco medidas cruciais para se fazer uma avaliação de desempenho em cada área. São elas: proteção da vida política democrática; governança policial; prestação de contas e transparência; prestação de serviço para a segurança, a justiça e a proteção; conduta policial apropriada; e policiais como cidadãos. Escrito principalmente para ser aplicado à África do Sul, o manual segue as práticas internacionais sobre a atividade policial e a supervisão da polícia, podendo ser adaptado para uso em outros países por todos aqueles que apóiam e supervisionam reformas na polícia.

Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector

Esse guia foi publicado em 2003 pelo Instituto de Justiça Vera e é voltado a gestores de programas responsáveis por melhorar os serviços de segurança, proteção e acesso à Justiça em todos os lugares do mundo. É uma ferramenta útil para qualquer pessoa interessada em reformas institucionais nos setores de segurança. Postula que a utilização de determinados indicadores deveria depender do processo de reforma específico que se desenvolve em um dado país. O guia, que analisa todas as instituições da área de segurança da qual a polícia é apenas uma entre outras, descreve o que uma instituição específica deveria fazer, que indicadores são tradicionalmente usados para avaliar o desempenho nessa área, que indicadores adicionais podem ser usados e quais são seus pontos fortes e fracos.

Human rights on duty

Em 1997, o Comitê de Administração da Justiça, uma ONG da Irlanda do Norte, publicou um relatório de 300 páginas intitulado *Human rights on duty: International lessons for Northern Ireland*. O relatório discute as conclusões de uma pesquisa sobre transição na polícia e gestão de mudanças no policiamento de sete países: Canadá, Bélgica, Países Baixos, Austrália, Espanha, El Salvador e África do Sul. Contém capítulos sobre policiamento representativo e capacitação, estruturas de prestação de contas e transição. Conclui que os problemas que afetam o trabalho policial são semelhantes nos mais diferentes países, sendo que diferem mais em grau do que em sua

natureza. O relatório apresenta princípios reconhecidos internacionalmente com os quais se devem mensurar os ajustes na atividade policial. O informe pode ser solicitado por meio do sítio do Comitê de Administração da Justiça na Internet em: www.caj.org.uk.

Democratizing the police abroad, what to do and how to do it?

Esse trabalho formula 87 lições que foram fruto do aprendizado de observadores e de participantes em processos de mudança de organizações policiais. Geralmente, as 'lições' são consensuais, baseadas em experiência e estão de acordo com as metas de desenvolvimento democrático. Cerca de 500 livros e relatórios foram estudados para a elaboração desta obra, resultando em uma bibliografia exaustiva que, segundo o autor, é "o maior conjunto de materiais sobre iniciativas de mudança em organizações policiais jamais reunido". A obra está voltada às iniciativas de reforma que visam a estabelecer "um trabalho policial democrático"; sendo que democrático é usado aqui como sinônimo de 'orientado por direitos humanos'. Esse trabalho foi produzido para o Departamento de Justiça dos Estados Unidos.

Apêndice B: Bibliografia

ASHBY, D.I. *Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment*, In: *Policing & Society*, vol. 15, número 4, dezembro de 2005, p. 413-447.

Associação dos Chefes de Polícia (ACPO)

- *Manual of Guidance on Keeping the Peace*
- *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*
- *Police Dog Training and Care Manual*
- *Stop and Search Manual*

Todos os materiais da ACPO estão disponíveis em <<http://www.acpo.police.uk/asp/policies/policieslist.asp>>

BAILEY, W. *Less-than-lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas*. In: *Crime and delinquency*, vol. 42, no.4, outubro. 1996, p. 535-552.

BAKER, B., *Multi-choice policing in Uganda*. In: *Policing and Society*, vol. 15, no.1, março de 2005, p.19-41.

BAYLEY, David, *Police for the future*, 1994, Oxford University Press, NY.

BAYLEY, David. *The contemporary practices of Policing: A Comparative view*. In: *Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing*. Instituto Nacional de Justiça, Departamento de Justiça dos EUA, 1997. Disponível em <<http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>>

BAYLEY, David, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, Instituto Nacional de Justiça, Departamento de Justiça dos EUA, junho, 2001. Disponível em <<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/188742.pdf>>

BAYLEY, David & Clifford Shearing, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, Instituto Nacional de Justiça, Departamento de Justiça dos EUA, junho, 2001. Disponível em <<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/187083.pdf>>

BAYLEY, David. *Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?*. In: *Criminology & Public Policy*, vol. 2 (1), 2002, pp. 133-154.

BATHOLM, A. *Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights*. In: *Policing & Society*, vol. 15, no.4, dezembro, 2005, p.400-412.

BROECK, T. van der. *Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime*. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, no.1, 2002, p.169-189.

BRUCE, D.;R. Neild. *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*.

Centro para o Estudo da Violência e da Reconciliação em colaboração com a Open Society Foundation da África do Sul e com a Iniciativa de Justiça de Sociedade Aberta, 2004. Disponível em <http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519>

CACHET, A., *Politie en sociale controle*. Gouda Quint BV, Arnhem, 1990, Países Baixos.

CASSESE, A., *International law, second edition*. Oxford University Press Inc., Nova York, 2005.

CAVALLARO, J.L., *Crime, public order and human rights*. Council on Human Rights Policy, 2003. Disponível em <<http://www.ichrp.org/index.html?project=114>>

CHAMBERS *21st Century Dictionary*. Chambers Harrap Publishers Ltd, 1999.

CHEVIGNY, Paul. *Edge of the knife, police violence in the Americas*, The New York Press, Nova York, 1995.

Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth (CHRI), *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*, 2005. Disponível em: <http://www.humanrightsinitiative.org/>

Conselho da Europa

- Directorate of Human Rights, Joint Informal Working Group. *Policing in a democratic society – Is your police service a human rights champion?* 2000. Disponível em <http://www.coe.int/T/E/Human_rights/policedemsoc_eng.pdf> Este documento também está disponível em catalão, francês, esloveno, holandês e russo no sítio da Plataforma Europeia sobre Polícia e Direitos Humanos - veja abaixo.
- Grupo de Especialistas em Serviços de Segurança Interna (PC-S-SEC) *Report on the feasibility of recommendations on security services* (2003). Comitê Europeu para os Problemas Criminais (CDPC), 52ª sessão plenária (16- 20 de junho de 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV. O relatório está disponível em <http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/>
- Em cooperação com a Associação para a Prevenção da Tortura e com a Polícia de Genebra. *A visit by the CPT: what's it all about?* Disponível em <[http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20\(E\).pdf](http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20(E).pdf)>

CRAWSHAW, Ralph, Barry Devlin e Tom Williamson (Eds.). *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, Kluwer Law International, Haia, Países Baixos, 1998.

CROW, M.S., T. O'Connor Shelley, L. E. Bedard, M.Gertz. *Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy*.

In: Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 27 no 4, 2004, p. 592-614.

DAS, Dilip K. *Challenges of policing democracies: a world perspective*. In: Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 20, no.4, 1997, p.609-630.

DAVIS, R.C. et.al.. *A cross-national comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia*. In: Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 27, no.1, 2004, p. 22-36.

DEMOS Center for Information and Research on Public Interest Issues. *Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices*, 2005, Moscou. Disponível em: <www.demos-center.ru>

EIJKMAN, Q., *Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica*. Artigo preparado para a conferência 'Police and human rights strategies', Universidade de Utrecht, 7-8 de abril de 2006.

Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes (CPT):

- *12th General Report on the CPT's activities (2002)*.
- *The CPT standards. "Substantive" sections of the CPT's General Reports(2004)*. PT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2004.

Disponível em: <www.cpt.coe.int/en/docsannual.htm>

Plataforma Européia sobre Polícia e Direitos Humanos

- *Police officers have rights too* (também disponível em russo)
- *Police and NGOs. Why and how human rights NGOs and police services can and should work together*. Disponível em: <www.grootaarts.nl/epphr>

FERRET, Jerome. *The State, policing and old continental Europe: managing the local/national tension*, Policing & Society, vol. 14, No.1, março de 2004, p.49-65.

GIFFARD, C., *The torture reporting handbook. How to document and respond to allegations of torture within the international system for the protection of human rights*, Human Rights Centre, Universidade de Essex, 2000.

GLOBAL Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), *Compendium of good practices on security sector reform*, 2005. Disponível em <http://www.ssronline.org/good_practice.cfm>

GOLDSMITH, A. Policing weak states: citizen safety and state responsibility. In: Policing and Society, vol. 13, no.1, 2003, p.3-21.

HALE, C.M.S, P.Uglow, & R.Heaton, "Uniform Styles II: Police families and police styles", *Policing and Society*, vol.15, no.1, março de 2005, p 1-18.

HARTWIG, M., P.Anders e A.Vrij. *Police interrogation from a social psychology perspective*. In: *Policing & Society*, vol. 15, no.4, dez. 2005, p. 379- 399.

HUMAN Rights Watch, *Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland*, janeiro, 1999.

COMISSÃO Independente sobre o Policiamento da Irlanda do Norte. *A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland*, 1999 par. 4.4. Disponível em: <<http://www.belfast.org.uk/report.htm>>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos

- *CIVIL Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*. Documento preparado para a audiência sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, apresentado em 14 de outubro de 2005 por um conglomerado de ONGs de direitos humanos.
- CIDH, Informe *Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 / Doc. 5 rev. 1, 29 de dezembro de 2003. Capítulo II: La Seguridad Ciudadana
- *Report on the Situation of Human Rights in Mexico*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de setembro de 1998.

CENTRO Internacional de Justiça Transicional (ICTJ) em colaboração com o PNUD, *Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework*, 17 de dezembro de 2004.

COMITÊ Internacional para Políticas de Direitos Humanos. *Taking duties seriously: Individual duties in international human rights law - A commentary*, 1999. Disponível em: <www.ichrp.org>

KLEINFELD Belton, Rachel, *Competing definitions of the rule of law*, Carnegie Endowment for International Peace, 2005. Disponível em: <www.carnegieendowment.org>

LEWIS, W. and E. Marks, *Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing*. Departamento de Justiça dos EUA, Instituto Nacional de Justiça – Fórum de Pesquisa, 1997. Disponível em: <www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>

MARENIN, O. (Ed.), *Policing change, changing the police. International perspectives*, NY & London: Garland Publishing Inc., 1996.

MARSDEN, Chris; Jörg Andriof. *Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it*. Disponível em <http://users.wbs.warwick.ac.uk/cms_attachment_handler.cfm?f=29e0bb30-4460-4535-af1ae0ac94c38c97&t=towards_an_understanding.pdf>

MINISTERIE van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [Ministério do Interior e das Relações do Reino] *Kerngegevens Nederlandse Politie*, 2005. Abril de 2006. Disponível em: <www.politie.nl>

MISTRY, Duxita; Melanie Lue-Dugmore, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate*. Institute for Security Studies, 25 de abril de 2006. Disponível em <www.policeaccountability.co.za/Publications/>

NEILD, Rachel. *The new face of impunity*, In: *Human Rights Dialogue: Public Security and Human Rights*. Série 2, Nº.8, outono de 2002. Disponível em <www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/799>.

OAKLEY, Robin, *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines*. Publicado pelo Conselho da Europa em 1994, reimpresso em 1998.

INICIATIVA de Justiça de Sociedade Aberta, *Justice Initiatives* (sobre filtragem étnica e racial), junho de 2005. Disponível em: <www.justiceinitiative.org>

O'RAWE, Mary & Linda Moore, *Human rights on duty. Principles for better policing*. Comitê de Administração da Justiça (CAJ), 1997.

REFORMA Penal Internacional, *Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems*, Astron Printers, Londres, Reino Unido, janeiro, 2001.

FÓRUM Executivo de Pesquisas Policiais (Police Executive Research Forum - PERF), *Community Policing, the past, present and future*, 2004. Disponível em: <www.policeforum.org>

POLICYLINK, *Organized for change, an activist's guide for police reform*, 2004. Disponível em: <www.policylink.org/Research/PoliceAdvocacy/>

PUNCH, Maurice. *Rotten Orchards: 'Pestilence', Police Misconduct and System Failure*. In: *Policing and Society*, 13(2), 2003, p. 171-196.

REENEN, Piet van. *Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma*. In: *Policing and Society*, vol. 8, 1997, p. 1-45.

REICHER, S., C. Stott, P. Cronin, O. Adang. *An integrated approach to crowd psychology and public order policing*. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol.27 No 4, 2004.

ROACH, Kent, *Four models of police-government relationships*, julho de 2004. Disponível em: <www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html>

ROVER, Cees de, *Para servir e proteger.*, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998.

SANDEFORT, T.; I. Vanwesenbeeck, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*. NISSO studies Nieuwe reeks 23. Delf Eburon, 2000.

SMITH, B.W. *Structural and organizational predictors of homicide by police*. In: Policing, An International Journal of Police Strategies and Management, vol. 27, no.4, 2004, p.539-557.

STENNING, Philip. *The idea of the political independence of the police: international interpretations and experiences*, 2004. Disponível em: <www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html>

STENNING, citado em: BRUCE, D. and R. Neild. *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, Centro para o Estudo da Violência e da Reconciliação, 2004. Disponível em: <www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519>

STONE, C.; H.H. Ward. *Democratic policing; a framework for action*. In: Policing and Society, vol. 10, 2000, p. 11-45.

STONE, C. and J. Miller, M. Thornton and J. Trone. *Supporting security, justice and development: lessons for a new era*, 2005. Disponível em: <www.vera.org/>

UILDRIKS, Niels & Piet van Reenen, *Policing post-communist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, Intersentia, Antuérpia-Oxford-Nova York, 2003.

Organização das Nações Unidas

- *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada*, Relatório do secretário-geral da ONU, Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, 2004, Assembleia Geral da ONU, Resolução A59/565. Disponível em: www.un.org/secureworld/.
- *The rule of law and transitional justice in conflict and postconflict societies*, Relatório do secretário-geral, 2004, UN Doc: S/2004/616. Disponível em: <<http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Sgs%20Report%20new.pdf>>
- *Strengthening the rule of law*. Relatório do secretário-geral, 2002, UN Doc: A/57/275, 5 de agosto de 2002.
- *Outcomes World Summit 2005*. Assembleia Geral da ONU, Resolução A/ RES/60/1.
- *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Relatório do secretário-geral, 2005, UN Doc: A/59/2005. Disponível em: <www.un.org/largerfreedom/>
- *Report of the panel on United Nations peace operations (the 'Brahimi report')*. UN Doc: A/55/305, S/2000/809. Disponível em: <www.un.org/peace/reports/peace_operations/>
- 'Plano de Ação de Milão', Assembleia Geral da ONU Resolução A/RES/ 40/32.

ACNUDH:

- *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism* (2003) (HR/PUB/03/1). Disponível em <www.ohchr.org> (em *Publications, Special Issue Papers*)
- *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police* (1997). Texto integral disponível em <www.ohchr.org>
- Protocolo de Istambul, Princípios relativos à Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e de Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Apresentado ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos em 9 de agosto de 1999. Disponível em: <www.ohchr.org>

VARENIK, Robert, *Exploring roads to police reform: six recommendations*, Lawyers Committee for Human Rights (agora denominado: Human Rights First), 2003/04. Disponível em <<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=usmex>>

Instituto de Justiça Vera, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*, 2003. Disponível em: <www.vera.org>

Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society*. Disponível em: <www.wola.org/security/public_security_civil_society_themesdebates_description.htm>

WING-HUNG Lo, C.; A. Chun-Yin Cheuk. *Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints*. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, no.1, 2004, p.97-127.

Jornais:

VINCENT, Steve. *Switched Off in Basra*. In: *The New York Times*. 31 de julho de 2005.

Apêndice C: Relatórios da Anistia Internacional

A maior parte destes documentos está disponível em inglês, espanhol, francês e árabe em www.amnesty.org. Os documentos com títulos em português foram traduzidos para o português.

Relatórios gerais e temáticos listados em ordem alfabética.

- ANISTIA Internacional. *10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials*, 1998. Índice AI: POL 30/004/1998.
- ANISTIA Internacional. *Programa de 12 Pontos para Boas Práticas de Capacitação e Educação em Direitos Humanos para Servidores Públicos*, 1998. Índice AI: ACT 30/001/1998.
- ANISTIA Internacional. *Amnesty International's Campaigning Manual*, 2001. Índice AI: ACT 10/002/2001.
- ANISTIA Internacional. *Amnesty International's recommendations on national human rights institutions*, 2001. Índice AI: IOR 40/007/2001.
- ANISTIA Internacional. *Amnesty International report, 2005*. Índice AI: POL 10/001/2005.
- ANISTIA Internacional. *Combatendo a Tortura: Manual de Ação*, 2003. Índice AI: ACT 40/001/2003.
- ANISTIA Internacional. *Fair Trials Manual*, 1998. Índice AI: POL 30/002/1998.
- ANISTIA Internacional. *Guns and policing. Standards to prevent misuse*, 2004. Índice AI: ACT 30/001/2004.
- ANISTIA Internacional. *Human rights for human dignity. A primer on economic, social and cultural rights*, 2005. Índice AI: POL 34/009/2005.
- ANISTIA Internacional. *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines*, 1987. Índice AI: POL 34/01/87. **(Documento interno da organização, disponível apenas para membros.)**
- ANISTIA Internacional. *Making rights a reality: The duty of states to address violence against women*, 2004. Índice AI: ACT 77/049/2004.

- ANISTIA Internacional. *Policing to protect human rights: A survey of police practices in countries of the Southern African Development Community, 1997-2002*, 2002. Índice AI: AFR 03/004/2002.
- ANISTIA Internacional. *Rights at risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures*, 2002. Índice AI: ACT 30/001/2002.
- ANISTIA Internacional. *Vidas despedaçadas: um caso para rígidos controles internacionais de armas*, 2003. Índice AI: ACT 30/001/2003.
- ANISTIA Internacional. *The pain merchants. Security equipment and its use in torture and other ill-treatment*, 2003. Índice AI: ACT 40/008/2003.
- ANISTIA Internacional. *Towards Legal Accountability*, 2004. Índice AI: IOR 42/002/2004.
- ANISTIA Internacional. *Trading in terror: Military, police and security transfers*, 2001.
- ANISTIA Internacional. *Involving the Military and Police in Human Rights Work: Suggested Guidelines*, 1987. Índice AI: POL 34/01/87. **(Documento interno da organização, disponível apenas para membros)**

Relatórios de país listados em ordem alfabética por nome de país

ANISTIA Internacional. *Afghanistan: Police reconstruction essential for the protection of human rights*, 2003. Índice AI: ASA 11/003/2003.

ANISTIA Internacional. *Afghanistan: "No one listens to us and no one treats us as human beings": Justice denied to women*, 2003. Índice AI: ASA 11/023/2003.

ANISTIA Internacional. *Brasil: "Eles entram atirando": Policiamento de comunidades socialmente excluídas*, 2005. Índice AI: AMR 19/025/2005.

ANISTIA Internacional. *Canada: Amnesty International calls for public enquiry into alleged police brutality*, 2001. Índice AI: AMR 20/003/2001.

ANISTIA Internacional. *Democratic Republic of Timor Leste: A new police service – a new beginning*, 2003. Índice AI: ASA 57/002/2003.

ANISTIA Internacional. *Guatemala: Suspension of evictions and genuine agrarian policies are the keys to solving land conflicts*, 2005. Índice AI: AMR 34/037/2005.

ANISTIA Internacional. *Israel and the occupied territories: Administrative detention: Despair, uncertainty and lack of due process*, 1997. Índice AI: MDE 15/003/1997.

ANISTIA Internacional. *Israel and the occupied territories: Mass detention in cruel, inhuman and degrading conditions*, 2002. Índice AI: MDE 15/074/2002.

ANISTIA Internacional. *Kenya: Medical Action. The role of medical evidence in prosecuting cases of sexual assault*, 2002. Índice AI: AFR 32/005/2002.

ANISTIA Internacional. *Malaysia: Towards human rights-based policing*, 2005. Índice AI: ASA 28/001/2005.

ANISTIA Internacional. *Mozambique: Suspected extrajudicial executions: Tomás Paulo José Nhacumba and Gildo Joaquim Bata*, 2000. Índice AI: AFR 41/002/2000.

ANISTIA Internacional. *South Africa: The criminal justice system and the prosecution of human rights: the role of the prosecution service*, 1998. Índice AI: AFR 53/001/1998.

ANISTIA Internacional. *United Kingdom: Full circumstances into fatal shooting must be investigated*, 2005. Índice AI: EUR 45/027/2005.

ANISTIA Internacional. *United Kingdom: AI's briefing on the draft Terrorism Bill 2005*. Índice AI: EUR 45/038/2005.

ANISTIA Internacional. *United Kingdom: Human Rights: A broken promise*, 2006. Índice AI: EUR 45/004/2006.

ANISTIA Internacional. *UK: The Killing of Jean Charles de Menezes: let justice take its course*, 2006. Índice AI: EUR 45/021/2006

ANISTIA Internacional. *USA: Amnesty International's concerns on police abuse in Prince George's County, Maryland*, 2002. Índice AI: AMR 51/126/2002.

ANISTIA Internacional. *USA: Excessive and lethal force? Amnesty International's concerns about deaths and ill-treatment involving police use of tasers*, 2004. Índice AI: AMR 51/139/2004.

ANISTIA Internacional. *USA: Amnesty International's continuing concerns about taser use*, 2006. Índice AI: AMR 51/030/2006.

Notícias:

Serviço de Notícias da Anistia Internacional Nº 221/ 2005. Israel/Occupied Territories: Administrative detention cannot replace proper administration of justice. Índice AI: NWS 11/221/2005.

Conselho Internacional da Anistia Internacional (CI), decisões e documentos relacionados

Os documentos relacionados a seguir são para uso interno da organização, disponíveis apenas para seus membros

SCRA review on AI's Engagement Work with Law Enforcement Officials, adotada na reunião de 2003 do CI (Circular 22). Índice AI: POL 34/003/2003.

[O SCRA - *Standing Committee on Research and Action* (em português, CPIA - Comitê Permanente de Investigação e Ação), um comitê do CI, foi formado em 2001 e dissolvido em 2005.]

Decisão 20, 26ª reunião do CI, Circular 50, decisões tomadas na reunião do CI. Índice AI: ORG 52/003/2003.

27ª reunião do CI, Circular 57, decisões da reunião do CI de 2005, Índice AI: ORG 52/002/2005.

Anistia Internacional Países Baixos Programa de Polícia e Direitos Humanos

Estes documentos podem ser disponibilizados pelo Programa de Polícia e Direitos Humanos através do e-mail amnesty@amnesty.nl.

Police and Human Rights Program. Compilation of six experiences (2001).

Police and Human Rights Program. Lessons learnt (2003).

Amnesty International's recommendations on policing; A review and guide (2004). Index: AINL 684.8(2).

Anistia Internacional Suíça

Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz (2007).

Anistia Internacional EUA

Estes documentos podem ser acessados em www.amnestyusa.org.

Threat and humiliation, racial profiling, domestic security and human rights in the United States (2004).

Stonewalled. Police abuse and misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transsexual people in the U.S. (2005).

Apêndice D: Tratados e normas de direitos humanos

Organização das Nações Unidas

Todos estes instrumentos estão disponíveis em inglês no sítio do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, em www.ohchr.org, e em português (de Portugal) no sítio do Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria Geral da República de Portugal, em www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/universais.html. Alguns destes instrumentos podem ser acessados em português do Brasil no sítio da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP, em www.direitoshumanos.usp.br/frameset.html.

Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Princípios Básicos)

Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão (Conjunto de Princípios)

Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Código de Conduta da ONU)

- Resolução na qual se adotou o Código: Resolução 34/169, adotada pela Assembleia Geral em 17 de dezembro de 1979
- Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Resolução 1989/61, adotada pelo Conselho Econômico e Social em 24 de maio e referendada pela Assembleia Geral em sua Resolução 44/162 de 16 de dezembro de 1989.

Código Internacional de Conduta para os Titulares de Cargos Públicos
Resolução A/RES/51/59, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 12 de dezembro de 1996

Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CCT)

- Protocolo Facultativo

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)

Convenção sobre os Direitos da Criança

Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder

Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados

Convenções de Genebra

- III Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra
- IV Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra
- Protocolo Adicional I relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais
- Protocolo Adicional II relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais

Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial

Convenção Internacional sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (não está em vigor*)

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

“Plano de Ação de Milão” (Do Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. Adotado pela Assembléia Geral em sua Resolução A/RES/40/32, de 29 de novembro de 1985.)

Princípios relativos à Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e de Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Princípios relativos a uma Prevenção Eficaz e à Investigação das Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias. Resolução 1989/65, adotada pelo Conselho Econômico e Social em 24 de maio de 1989.

Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos* (Regras Mínimas)

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)

Comentários Gerais

Os Comentários Gerais são interpretações e recomendações gerais, abalizadas e de caráter oficial, embora não-vinculante, sobre as normas contidas nos tratados internacionais de direitos humanos. Os Comentários Gerais aos quais este Guia faz referência são, em sua maioria, do Comitê de Direitos Humanos, mas também do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, do Comitê contra a Tortura e do Comitê sobre os Direitos da Criança. Os Comentários Gerais a que este Guia se refere podem ser encontrados na *Compilação de Comentários Gerais e de Recomendações gerais adotadas por órgãos criados em virtude dos tratados de direitos humanos* (HRI/GEN/1/Rev.8, 8 May, 2006).

Inglês: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f?Opendocument>

Espanhol: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.8.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.8.Sp?Opendocument)

Conselho da Europa

Código Europeu de Ética Policial.

Recomendação Rec (2001)10 e Memorando Explicativo. Adotado pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa em 19 de setembro de 2001.

Disponível em inglês em: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/9._Network_Conference/07_codepoliceethics.pdf

Tradução não oficial em espanhol em: http://www.guardiacivil.org/quesomos/organizacion/organosdeapoyo/gabinete/seci/cod_etico_policiaeuropeo_castellano.jsp

Apêndice E: Glossário

Acusatório, sistema (direito consultudinário)	De acordo com o sistema acusatório do direito consuetudinário de tradição anglo-saxônica (<i>common law</i>), também chamado de sistema adversarial, ambas as partes (defesa e acusação) têm a mesma posição diante do juízo e durante o julgamento, sendo consideradas como partes iguais na busca da verdade ('subjativa'). O juiz, às vezes assitido por um júri, se faz presente a fim de mediar e de salvaguardar o processo judicial – como um árbitro imparcial entre as partes. Para o promotor, o propósito da investigação é obter informações que convençam o juiz ou o júri de que existem provas suficientes para processar e condenar o acusado.
Adversarial	Veja <i>acusatório</i> .
Amparo	Veja <i>habeas corpus</i> .
Atividade policial	É o que faz a polícia (para garantir o cumprimento da lei). O mesmo que 'policiamento' ou 'trabalho policial'.
Cena do crime	O lugar real onde o crime foi cometido ou onde as provas devem ser colhidas. Assim, pode haver mais de uma cena do crime para o mesmo crime (por exemplo, alguém pode ser assassinado em casa e ter o corpo removido para outro local). A cena do crime é crucial para a coleta de provas, pois é ali que são encontradas as pegadas de calçados, as impressões digitais e o material para os testes de DNA, como fios de cabelo e outros, que podem dar as pistas sobre o que aconteceu e sobre quem estava presente. Portanto, é da maior importância que a cena do crime seja protegida enquanto a polícia conduz sua investigação.
Código de Conduta	Os códigos de conduta geralmente incluem princípios de direitos humanos – como a proibição da tortura – e costumam conter uma cláusula segundo a qual os policiais não devem obedecer a ordens que sejam claramente ilegais. Alguns códigos de conduta são extremamente específicos, enquanto outros são bastante genéricos. Um policiamento voltado aos direitos humanos requer que os Estados revelem as regras e as normas que regem o comportamento da polícia. Esses códigos, além disso, devem ser juridicamente vinculantes; seja como parte de uma <i>lei de Polícia</i> , seja em leis específicas. Os códigos de conduta também são chamados de códigos de ética (policial). [Veja abaixo]
Código de Ética	Os códigos de ética incluem, muitas vezes, alguns tópicos que não têm relevância direta para os direitos humanos, como indumentária policial, pontualidade, proibição de fumar, etc. Acredita-se, geralmente, que esses códigos possam ajudar a polícia a melhorar seu caráter profissional e seu orgulho. Sendo assim, costumam não ter regulamentação legal. Algumas vezes, porém, um código de ética poderá se referir a um código de conduta. [Veja acima]

“Código de silêncio”	Expressão comumente empregada para descrever um aspecto significativo da cultura policial, que valoriza a lealdade acima da integridade. Espera-se de um policial que nunca traia seus colegas, o que significa que jamais deveria revelar qualquer informação sobre a má conduta de outro policial, principalmente para o mundo exterior.
Códigos disciplinares	Os códigos disciplinares geralmente estabelecem: <ul style="list-style-type: none"> · Normas que devem ser cumpridas pelos policiais – as quais costumam ser um tanto abstratas, como, por exemplo, comportar-se de forma ‘decente’ e agir com ‘diligência’; · Formas de recompensa pelo bom trabalho e pelo bom comportamento e formas de sanções por infrações do código disciplinar; · Procedimentos para relatar infrações ao código disciplinar ou à lei; · Quais policiais podem ordenar a instauração de um processo disciplinar; · Diversas comissões e mecanismos de investigação estabelecidos para acolher denúncias; e · Os direitos de policiais sob processo disciplinar, inclusive o de recurso.
Comentários Gerais	Os Comentários Gerais são interpretações e recomendações gerais, abalizadas e de caráter oficial, embora não-vinculante, sobre as normas contidas nos tratados internacionais de direitos humanos. Os Comentários Gerais aos quais este Guia faz referência são, em sua maioria, do Comitê de Direitos Humanos. São também do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, do Comitê contra a Tortura e do Comitê sobre os Direitos da Criança.
Diligência devida	O Estado tem a responsabilidade legal de respeitar e de implementar as normas de direitos humanos dentro de seus territórios e nos territórios sobre os quais têm controle ou jurisdição efetivos. Isso inclui a obrigação de impedir que os direitos das pessoas sejam violados ou abusados por funcionários do Estado ou por outros atores e de promover o pleno usufruto dos direitos humanos. Quando cidadãos particulares ameaçam cometer abusos contra esses direitos, sobretudo o direito à vida e à segurança da pessoa, o Estado é obrigado, conforme o direito internacional, a impedir que isso aconteça. Caso os abusos tenham sido cometidos, o Estado tem a obrigação, segundo o direito internacional, de investigar e de processar de acordo com as normas internacionais de direitos humanos. Esse princípio é a base do conceito jurídico de diligência devida.
Discrecionalidade	Quando em serviço, os policiais, geralmente, têm grande poder discricionário (poder de decisão) e podem individualmente decidir sobre quais comportamentos desviantes irão ou não agir (limitados, obviamente, pelos marcos estabelecidos nas leis e nas políticas nacionais), uma vez que nem toda infração deve merecer atenção da polícia e que a ação policial nem sempre é a melhor solução para um problema.
Distúrbios internos	Situações em que não se configura um conflito armado interno de caráter não-internacional, mas nas quais existe, mesmo assim, um confronto dentro do país, caracterizado por uma certa gravidade ou duração e que envolva atos de violência. Esses atos podem ocorrer de diversas maneiras, que vão desde a geração espontânea de atos de revolta até a luta entre grupos mais ou menos

	<p>organizados e as autoridades no poder. Nessas situações, que não se transformam necessariamente em luta armada, as autoridades que estão no poder recorrem a grandes contingentes de forças policiais, ou até mesmo às forças armadas, para restabelecer a ordem interna. O número elevado de vítimas nessas situações tornou necessária a aplicação de um mínimo de regras humanitárias (definidas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha).</p>
Estado de direito	<p>É o princípio de governo segundo o qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, inclusive o próprio Estado, estão submetidas a leis que sejam promulgadas publicamente, aplicadas igualmente e julgadas independentemente, bem como que sejam compatíveis com as normas e princípios internacionais de direitos humanos. Esse princípio requer ainda a adoção de medidas que garantam o respeito aos princípios de supremacia da lei, de igualdade perante a lei, de prestação de contas perante a lei, de equidade na aplicação da lei, de separação dos poderes, de participação nos processos decisórios, de legalidade, de não-arbitrariedade e de transparência legal (definição da ONU)</p>
Executivo	<p>Refere-se, geralmente, ao poder Executivo do sistema do Estado. A polícia é parte do Executivo. No âmbito da polícia, contudo, o termo executivo (com inicial minúscula) também é usado para diferenciar os policiais tipicamente uniformizados ('agentes executivos' ou 'efetivo policial') dos agentes que trabalham sem uniforme (no desempenho de funções civis e administrativas).</p>
Filtragem (étnica, racial)	<p>É o controle policial seletivo de indivíduos ou de grupos, mesmo que parcialmente, por motivos de raça, etnia, nacionalidade ou religião – exceto nos casos em que haja informações confiáveis, referentes a um local e período de tempo específicos, que relacione pessoas pertencentes a um dos grupos acima a um incidente ou plano criminoso identificado (definição da AI-EUA).</p>
Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei	<p>O termo "funcionários responsáveis pela aplicação da lei" inclui todos os agentes da lei, quer nomeados, quer eleitos, que exerçam poderes de polícia, especialmente poderes de prisão ou detenção. Nos países onde os poderes policiais são exercidos por autoridades militares, quer em uniforme, quer não, ou por forças de segurança do Estado, a definição de funcionários responsáveis pela aplicação da lei incluirá os funcionários de tais serviços (definição do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei).</p>
Funções policiais	<p>É geralmente aceito que as funções policiais compreendam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prevenção e detecção do crime; • manutenção da ordem pública; e • prestação de assistência à população.
Grupo profissional de policiais	<p>Policiais que também são membros da Anistia Internacional e que se organizam em um grupo para apoiar os objetivos da organização.</p>
Habeas corpus	<p>Significa que a pessoa presa ou detida tem direito a recorrer a uma autoridade judicial a fim de que esta decida sobre a legalidade da prisão e/ou detenção (também conhecido como <i>amparo</i>). Esse princípio está estabelecido no princípio 32 do Conjunto de Princípios.</p>

Independência operacional	A fim de garantir a imparcialidade (política) e a neutralidade e, com isso, a tomada de decisões profissionais, legais e não-arbitrárias – ou seja, de agir no interesse público – o comando policial deve estar autorizado a decidir, dentro dos marcos jurídicos e orçamentários, como alocará os recursos e como responderá a situações de ordem pública. Isso é o que se chama de independência operacional. O Código Europeu de Ética Policial afirma que a independência operacional deve se aplicar a toda a organização. No exercício de seus poderes, a polícia não deveria receber qualquer instrução de natureza política. A independência operacional é um importante elemento do Estado de direito e visa a garantir que as operações policiais sejam conduzidas de acordo com a lei. Nos casos em que for necessário interpretar a lei, isso será feito de modo imparcial e profissional. A independência operacional exige que a polícia responda plenamente por suas ações e por suas omissões.
Inquisitório, sistema (direito civil)	De acordo com o sistema inquisitório do direito civil de tradição romana, a polícia, a promotoria (ministério público) e também os juízes são considerados como ‘servidores da lei’, neutros e objetivos, que trabalham para encontrar a verdade objetiva. Um juiz de instrução ou outro magistrado investigador, assistido pela promotoria, é o principal responsável pela investigação criminal, envolvendo-se ativamente na determinação dos fatos relativos ao caso, sendo que um ou mais juízes podem ser responsáveis pelo julgamento. O sistema concentra-se no acusado.
Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs)	As INDHs são criadas para promover e proteger os direitos humanos, através da investigação efetiva das preocupações mais gerais de direitos humanos e das queixas individuais de pessoas que sofreram violações de direitos humanos, bem como através da formulação de recomendações a esse respeito. Essas INDHs distinguem-se das ONGs de direitos humanos por serem criadas como um órgão quase-governamental que ocupa uma posição singular entre as funções judicial e executiva do Estado e os representantes eleitos do povo – quando existem. Os princípios que regem a condição e o funcionamento das instituições nacionais de direitos humanos estão estabelecidos nos chamados <i>Princípios de Paris</i> . Essas instituições também podem ser conhecidas como Ouvidorias ou Defensorias (e os indivíduos que respondem por elas são chamados de ouvidor ou defensor).
Justiça tradicional (‘da comunidade’)	Os sistemas de justiça tradicionais, diferentes dos sistemas de justiça do Estado, algumas vezes ajudam as comunidades locais a manter a ordem e a resolver conflitos. Frequentemente, a justiça tradicional compreende alguma forma de função judicial na qual certos indivíduos (sejam eleitos ou líderes hereditários) resolvem conflitos e problemas que possam ameaçar a harmonia pacífica da comunidade. Podem ser questões de disputas conjugais, de roubos, de violência, etc. Os sistemas de justiça tradicionais, geralmente, combinam tanto funções de direito penal quanto civil. Em alguns países, o estabelecimento de um sistema de justiça formal, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos e que seja acessível a todos, pode parecer algo impossível de se conseguir. Nesses países, onde os órgãos oficiais podem estar localizados a centenas de quilômetros de distância, requerendo vários dias de viagem para que se registre a ocorrência de um crime, os sistemas tradicionais podem ser uma solução para enfrentar a impunidade. Deve-se notar, porém, que os sistemas tradicionais podem, eles mesmos, incluir aspectos que violem os direitos humanos, uma vez que

	<p>muitos deles, por exemplo, discriminam as mulheres, as crianças e os jovens.</p>
Ombudsman	Veja <i>Instituições Nacionais de Direitos Humanos</i> .
Ordem	Um estado de harmonia pacífica com base em uma autoridade constituída. A manutenção da ordem pública é uma das principais funções da polícia.
Órgãos policiais	Estrutura organizacional da polícia. São também chamados de ‘forças policiais’ ou ‘serviços policiais’.
Parceria	A parceria (ou engajamento) implica uma busca por terreno comum ao invés de diferenças, o que exige que se empreendam esforços ativos e sinceros para definir uma agenda comum. O que se entende por parceria, porém, ainda não está definido com clareza dentro da Anistia Internacional. Em 2003, na reunião de seu Conselho Internacional, a organização afirmou que, para trabalhar com a polícia, deveria se dar preferência às abordagens que levem em conta diferentes tipos e níveis de engajamento para diferentes atores e instituições policiais. Tais abordagens deveriam abarcar uma ampla variedade de atividades, sugerir um diálogo de mão dupla e incluir a necessidade de se fazer uma <i>avaliação de risco</i> , bem como conservar a capacidade de denunciar violações de direitos humanos, essencial à credibilidade da Anistia Internacional.
Perícia criminal	Inclui fotografias, impressões digitais, impressões auriculares, DNA, marcas e vestígios de objetos utilizados para cometer um crime específico, técnicas de TI (Tecnologia da Informação), análises químicas, investigação de incêndios e qualquer outro tipo de informação ‘material’ sobre um determinado delito que não tenha sido obtido a partir das entrevistas com os suspeitos ou com as testemunhas. As investigações forenses básicas (como coleta de impressões digitais e de vestígios) costumam ser conduzidas por agentes policiais com formação técnica especializada. Muitas vezes, a coleta desse tipo de informação restringe-se à cena do crime, embora não necessariamente.
Policiais	São funcionários do Estado a quem se conferem poderes de usar a força, de prender e de deter, e que têm o dever de: <ul style="list-style-type: none"> • manter e restabelecer a ordem; • prevenir e detectar o crime; e • prestar assistência à população.
Policiamento por consentimento	A manutenção da ordem e a provisão de segurança são funções e responsabilidades essenciais do Estado. Entretanto, na busca do objetivo de manter a ordem, polícia e população são interdependentes. <i>Policiamento por consentimento</i> significa a aceitação pública do órgão policial que desempenha as funções de polícia (sobretudo, fazer com que se cumpra a lei) e que utiliza os poderes de polícia. Os membros da população, em princípio, dispõem-se a cumprir as leis nacionais, comportam-se de maneira ordeira e aceitam a intervenção da polícia (ou outras medidas corretivas) quando isso não acontece. Se a população não aceita a autoridade da polícia – se não a respeita – a polícia não tem como desempenhar suas funções a não ser pela força. A polícia, de sua parte, concorda em acatar as leis sob as quais opera e a desempenhar suas funções com a devida diligência. Algumas vezes, isso é

	<p>chamado de <i>contrato social</i>: um conceito introduzido pelo filósofo genebrino Jean-Jacques Rousseau, que pressupõe um acordo por meio do qual a população delega certas responsabilidades ao Estado.</p>
Prestação de contas	<p>Uma definição simples para 'prestação de contas' é: 'ter de explicar as próprias ações e condutas'. Prestar contas implica um conjunto de disposições normativas a respeito de quem deve ter de prestar contas, para quem, quando, como e sobre o quê. O conceito de prestação de contas está estreitamente relacionado aos conceitos de responsabilidade e de imputabilidade, pois implica relacionar um ato (ou sua omissão) a uma pessoa ou instituição. Além disso, prestar contas implica a exigência de reparação pela má conduta. Prestação de contas e transparência andam lado a lado. Para que a prestação de contas seja eficaz é preciso haver um sistema equilibrado que envolva os seguintes atores e instituições:</p> <p>Interna Frente ao Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Executivo; • Legislativo (democrática); e • Judiciário (legal). <p>Pública Independente (Internacional)</p>
Procedimentos Operacionais Padrão (POPs)	<p>Este e outros termos, como 'instruções', 'regulamentos', 'códigos operacionais' ou 'regras', são utilizados em diferentes países a fim de descrever os procedimentos para a realização das funções policiais, principalmente nos casos que envolvem poderes policiais tais como a prisão e o uso da força. Os procedimentos operacionais padrão, geralmente, são elaborados pelos técnicos dos ministérios ligados à área, mas também podem ser desenvolvidos de baixo para cima, sendo autorizados pelo ministério posteriormente, uma vez que se mostrem eficazes na prática. Os POPs devem basear-se na legislação nacional, nas normas de direitos humanos internacionais, nos códigos de conduta nacionais e nos conceitos gerais da prática policial. Por exemplo, as leis nacionais podem autorizar que uma busca domiciliar seja realizada sem o devido mandado de busca nos casos em que qualquer demora possa significar a perda de provas. Os POPs devem proporcionar orientações precisas sobre as condições em que essas buscas podem ser efetuadas e sobre os procedimentos de comunicação exigidos. Geralmente, os procedimentos operacionais padrão não se encontram em forma de lei.</p>
Subsidiariedade	<p>A polícia deve tentar empregar os métodos (de investigação, de uso da força) menos intrusivos possíveis para as circunstâncias.</p>
Supervisão	<p>A supervisão se refere a uma contínua prestação de contas: antes, durante e depois de ocorrerem as ações policiais. A supervisão pode ser direta ou mais à distância, pode se basear em amostras ou pode (teoricamente) incluir todas as ações policiais, e pode ainda ser independente ou interna. Locais de detenção devem ser visitados com regularidade por pessoal qualificado e experiente, que seja indicado e que responda a uma autoridade competente independente das autoridades encarregadas da administração do local de detenção. Os detentos devem poder se comunicar livremente e de forma</p>

confidencial com tais visitantes (Regras Mínimas, regra 55; Conjunto de Princípios, princípio 29).

Técnicas de mãos livres (de mão aberta e de mão fechada)

Técnicas que não requerem a utilização de equipamentos como cassetetes ou algemas. As técnicas de mão aberta incluem, por exemplo, afastar uma pessoa empurrando-a com a palma da mão, literalmente com as 'mãos abertas'. As técnicas de mão fechada são aquelas em que se usa o punho cerrado ('mãos fechadas'), como, por exemplo, em uma luta. As técnicas duras de mão livre compreendem todos os tipos de técnicas, inclusive judô e karatê, bem como imobilizar uma pessoa segurando seu braço nas costas ('chave-de-braço').

Tensões internas

Compreendem geralmente:

- Situações de grave tensão (política, religiosa, racial, social, econômica, etc.); e
- Sequelas de conflitos armados ou de distúrbios internos.

Apêndice F: Acrônimos

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACPO	Associação dos Chefes de Polícia
AG	Assembleia Geral (da ONU)
AI	Anistia Internacional
AI-Países Baixos	Anistia Internacional Países Baixos
CAJ	Comitê de Administração da Justiça da Irlanda do Norte
CCT	Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
CDH	Comitê de Direitos Humanos
CEDAW	Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher
CEI	Comitê Executivo Internacional (terminologia da AI)
CHRI	Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth (Commonwealth Human Rights Initiative)
CI	Conselho Internacional da Anistia Internacional (terminologia da AI)
CPI	Comitê de Políticas Internacionais (ex-CPIA) (terminologia da AI)
CPIA	Comitê Permanente de Investigação e Ação. Este termo não é mais usado. Agora: Comitê de Políticas Internacionais (terminologia da AI)
CPT	Comitê para a Prevenção da Tortura
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DH	Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EDH	Educação em Direitos Humanos
EPCTf	Unidade Operacional de Chefes de Polícia Europeus
EUA	Estados Unidos da América
GFN-SSR	Global Facilitation Network for Security Sector Reform (Rede Mundial para a Facilitação da Reforma do Setor de Segurança - RSS)
HRW	Human Rights Watch
IACP	Associação Internacional dos Chefes de Polícia
IHRP	Comitê Internacional para o Estudo dos Direitos Humanos
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
MSP	Militar, de Segurança e Policial (terminologia da AI)
OIG	Organização Intergovernamental
ONG	Organização Não-governamental
ONGI	Organização Não-governamental Internacional

ONU	Organização das Nações Unidas
OPCAT	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura
PERF	Police Executive Research Forum (Fórum Executivo de Pesquisas Policiais)
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLAN	Proporcionalidade, Legalidade ou Legitimidade, Prestação de Contas, Necessidade
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POP	Procedimentos Operacionais Padrão
SAPS	Serviços de Polícia Sul-Africanos
SARPPCO	Organização Regional para a Cooperação dos Chefes de Polícia da África Austral
SG	Secretário-Geral
SI	Secretariado Internacional (terminologia da AI)
TPP	Trabalho sobre o próprio país (terminologia da AI)
WOLA	Escritório de Washington para Assuntos Latino-Americanos

Apêndice G: Sítios relevantes na Internet

ONGs e sítios acadêmicos

www.altus.org	Altus, coalizão de seis ONGs (entre as quais o Instituto Vera; veja abaixo)
www.apt.ch	Associação para a Prevenção da Tortura
www.cinat.org	Coalizão de ONGs Internacionais contra a Tortura
www.caj.org.uk	Comitê sobre a Administração da Justiça
www.cacole.ca	Associação Canadense para a Supervisão Civil da Execução da Lei
www.humanrightsinitiative.org	Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth
www.hrw.org	Human Rights Watch
www.icrc.org	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
www.ichrp.org	Comitê Internacional para o Estudo dos Direitos Humanos
www.justiceinitiative.org	Iniciativa de Justiça da Sociedade Aberta
www.newtactics.org	Novas Táticas em Direitos Humanos
www.nhri.net	Fórum das Instituições Nacionais de Direitos Humanos
www.parc.info	Centro de Recursos para Avaliação da Polícia
www.penalreform.org	Reforma Penal Internacional
www.policeaccountability.co.za	Centro de recursos sobre supervisão e prestação de contas da polícia em 16 países africanos
www.policeaccountability.org	Portal de recursos sobre prestação de contas policial, Universidade de Nebraska, EUA
www.saferworld.org.uk	Safeworld; engajamento com a polícia e policiamento comunitário, entre outros temas
www.ssronline.org	Centro para o Gerenciamento do Setor de Segurança, Universidade de Cranfield, Reino Unido
www.vera.org	Instituto de Justiça Vera
www.wola.org	Escritório de Washington para Assuntos Latino-americanos (WOLA)

Sítios do Conselho da Europa

www.coe.int	Conselho da Europa, página inicial
www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/	Direitos Humanos, Programa de Polícia e Direitos Humanos
www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/	Assuntos Jurídicos, Cooperação Jurídica
www.grootaarts.nl/epphr	Plataforma Européia sobre Polícia e Direitos Humanos (A Plataforma não faz parte do Conselho da Europa, mas trabalha para apoiar o Programa de Polícia e Direitos Humanos do Conselho.)

Sítios profissionais e governamentais

Deve-se levar em conta que estes sítios foram incluídos principalmente por oferecerem informações complementares. Não tomamos qualquer posicionamento sobre a confiabilidade ou utilidade de seus conteúdos.

www.acpo.police.uk	Associação dos Chefes de Polícia do Reino Unido
www.theiacp.org	Associação Internacional dos Chefes de Polícia
www.sepca-bg-org	Associação dos Chefes de Polícia do Sudeste Europeu
www.enp.nl	Rede Européia de Mulheres Policiais
www.iawp.org	Associação Internacional de Mulheres Policiais
www.cmc.qld.gov.au	Comissão sobre o Crime e a Má Conduta, Queensland, Austrália (voltada a todo o setor público, especialmente à supervisão da polícia)
www.ncjrs.org	Centro de Documentação do Departamento de Justiça dos EUA (disponibiliza o texto integral de vários documentos)
www.cops.usdoj.gov	Centro de recursos e de promoção do policiamento comunitário do Departamento de Justiça dos EUA

A Organização Regional para a Cooperação dos Chefes de Polícia da África Austral (SARPCCO) e a Unidade Operacional de Chefes de Polícia Europeus (EPCTf) não possuem sítios próprios na Internet.

Apêndice H: Direito internacional humanitário aplicável a distúrbios, tensões e conflitos armados

1) Crawshaw, R., et.al., *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, 1998.

2) O texto de uma 'proposta de código de conduta universal para um mínimo de humanidade nas situações de distúrbios e tensões internas' pode ser solicitado no sítio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha na Internet (www.icrc.org/por). A proposta visa a reforçar as normas já existentes.

Quando eclode um conflito armado (internacional ou não-internacional), aplica-se o direito internacional humanitário, ou “leis da guerra”. Esse ramo do direito tem como propósito regular a condução das hostilidades e proteger as vítimas dos conflitos armados. Tal direito está expresso, por exemplo, nas quatro Convenções de Genebra de 1949 e em seus Protocolos Adicionais de 1977.¹ Em sua grande maioria, as disposições desses tratados referem-se a conflitos armados internacionais ou a guerras entre Estados. O artigo 3º, comum a todas as Convenções de Genebra de 1949 (artigo 3º comum), visa à proteção das vítimas de conflitos armados não-internacionais, assim como o II Protocolo Adicional às Convenções, o qual amplia e elabora a proteção oferecida pelo artigo comum. Esse último instrumento aplica-se àqueles conflitos armados não-internacionais de alta intensidade em que forças armadas dissidentes controlam uma parte do território do Estado (artigo 1.1), enquanto que o artigo 3º comum aplica-se a todas as formas de conflitos armados não-internacionais. Afirma-se explicitamente no Protocolo Adicional (artigo 1.2) que o protocolo não se aplica a situações de distúrbios ou de tensões internos.²

Categorias de desordem ou de situações de conflito

Distúrbios e tensões internos:	Aplica-se o direito dos direitos humanos
Conflitos armados não-internacionais	
• Baixa intensidade	Aplica-se o artigo 3º comum às Convenções de Genebra; aplica-se o direito dos direitos humanos.
• Alta intensidade	Aplica-se o artigo 3º comum; aplica-se o II Protocolo Adicional de 1977; aplica-se o direito dos direitos humanos. Podem-se aplicar medidas suspensivas.
Conflitos armados internacionais:	Aplica-se todo o arcabouço do direito internacional humanitário; aplica-se o direito dos direitos humanos. Podem-se aplicar medidas suspensivas.

Deve-se observar que, às vezes, é difícil estabelecer quando cada um desses ‘limites’ é ultrapassado – por exemplo, quando um **distúrbio** interno atinge o ponto de um conflito armado não-internacional. Na linguagem cotidiana, esses dois conceitos, distúrbios e tensões, costumam ser utilizados juntos.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) formulou algumas diretrizes para definir distúrbios internos: “Situações em que não se configura um conflito armado interno de caráter não-internacional, mas nas quais existe, mesmo assim, um confronto dentro do país, caracterizado por uma certa gravidade ou duração e que envolva atos de violência. Esses atos podem se dar de diversas maneiras, desde a geração espontânea de atos de revolta até a luta entre grupos mais ou menos organizados e as autoridades no poder. Nessas situações, que não se transformam necessariamente em luta armada, as autoridades que estão no poder recorrem a grandes contingentes de forças policiais, ou até mesmo às forças armadas, para restabelecer a ordem interna. O número elevado de vítimas nessas situações tornou necessária a aplicação de um mínimo de regras humanitárias.”³

Tensões internas geralmente compreendem:⁴

- Situações de grave tensão (política, religiosa, racial, social, econômica, etc.)
- Sequelas de conflitos armados ou de distúrbios internos

O CICV redigiu uma lista de características próprias de distúrbios e tensões internos.⁵ São elas:

1. Prisões em massa;
2. Elevado número de pessoas detidas por razões de segurança;
3. Detenção administrativa, sobretudo por períodos prolongados;
4. Provável existência de maus-tratos, de tortura ou de condições materiais ou psicológicas de detenção que possam prejudicar gravemente a integridade física, mental ou moral das pessoas detidas;
5. Detenção prolongada de pessoas em regime de incomunicabilidade;
6. Medidas repressivas contra familiares ou contra pessoas próximas daquelas pessoas privadas de liberdade mencionadas acima;
7. Suspensão das garantias judiciais fundamentais, seja devido à decretação de um estado de emergência, seja devido a uma situação de fato;
8. Medidas de grande escala restritivas da liberdade da pessoa, tais como relegação, exílio, residência fixada, deslocamentos;
9. Denúncias de desaparecimentos forçados;
10. Aumento no número de atos de violência (como sequestros e tomadas de reféns) que ponham em perigo pessoas indefesas ou que causem terror entre a população civil.

Distúrbios e tensões internos podem conduzir a situações de conflito armado. Como apontado acima, em situações de conflito armado não-internacional, tanto se aplica o artigo 3º comum às Convenções de Genebra quanto o II Protocolo Adicional. O artigo 3º comum define àqueles a quem protege como: “As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo”. O artigo então explicita diversos atos que são proibidos em

3) Conforme citado em Rover, C. de, *Para servir e proteger*, 1998, p. 204.

4) Ibid.

5) Ibid.

6) O Protocolo Adicional às Convenções de Genebra (Protocolo II Adicional) se aplica às vítimas dos conflitos armados não-internacionais. Seu artigo 1º afirma:

“O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3º comum às Convenções de 12 de Agosto de 1949, sem modificar as suas condições de aplicação atuais, aplica-se a todos os conflitos armados que não estão cobertos pelo artigo 1º do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I), e que se desenrolam em território de uma Alta Parte Contratante, entre as suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas e aplicar o presente Protocolo.”

Deve-se observar que isso significa que o Protocolo não se aplica aos conflitos armados que não envolvem instituições do Estado, nem aos conflitos armados que envolvem grupos armados que não exerçam controle sobre determinado território. O artigo 3º, porém, se aplica a tais situações.

7) Artigo 43.3 do Protocolo Adicional I de 1977 das Convenções de Genebra.

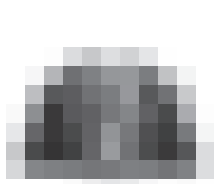
8) Incluem-, entre essas, toda a Convenção de Genebra III relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra; muitas disposições da Convenção de Genebra IV de 1949 relativa à proteção das pessoas civis em tempo de guerra; e disposições do Protocolo Adicional I de 1977 das Convenções de Genebra.

qualquer época e em qualquer lugar com relação às pessoas sob sua proteção. Entre os atos proibidos estão homicídios, tortura, tomada de reféns e ofensas à dignidade das pessoas, bem como as condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento realizado por um tribunal regularmente constituído. O artigo requer que os feridos e doentes sejam recolhidos e tratados, sendo que suas disposições permitem que uma entidade humanitária imparcial, como a Comissão da Cruz Vermelha, possa oferecer os seus serviços às partes no conflito.

O Protocolo Adicional II consiste de 28 artigos e, conforme indicado acima, tem uma abrangência mais ampla do que a do artigo 3º comum.⁶ Seu artigo 4º afirma que todas as pessoas que não participem diretamente ou que deixaram de participar das hostilidades, quer estejam ou não privadas da liberdade, têm direito ao respeito da sua pessoa, honra, convicções e práticas religiosas. Essas pessoas serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação. Diversos atos tais como atentados contra a vida, tortura, punições coletivas e tomada de reféns são totalmente proibidos.

Caso um conflito armado não-internacional se transforme em um conflito armado internacional, se aplicam todas as Convenções de Genebra e o Protocolo Adicional I. Em caso de um conflito armado internacional, é importante que a distinção entre combatentes e civis. De modo geral, os membros das forças armadas de uma das partes em um conflito armado internacional (exceto o pessoal médico ou religioso) são combatentes, e todo o combatente capturado pela parte adversária é um prisioneiro de guerra. Tais forças armadas devem estar: organizadas; postas sob um comando que, perante essa parte, é responsável pela conduta de seus subordinados; e submetidas a um sistema disciplinar interno que imponha o cumprimento das regras do direito internacional aplicáveis aos conflitos armados. Um civil é toda a pessoa que não se insere na categoria de combatente. As forças policiais civis não são forças armadas, o que significa que essas forças civis possuem condição civil e que os membros de tais forças terão *status* de civis e não de combatentes. Consequentemente, deverão usufruir de todas as proteções de que gozam os demais civis. No caso de uma das partes no conflito incorporar às suas forças armadas um órgão paramilitar ou de cumprimento da lei, a outra parte no conflito deverá ser notificada. Nesses casos, os agentes policiais passarão à condição de combatentes.⁷

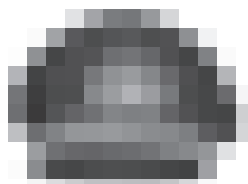
O Protocolo II das Convenções de Genebra também contém disposições relativas às pessoas privadas de sua liberdade em função de conflitos armados não-internacionais (artigo 5º). Ademais, contém disposições para a proteção das pessoas privadas de sua liberdade durante conflitos armados internacionais.⁸



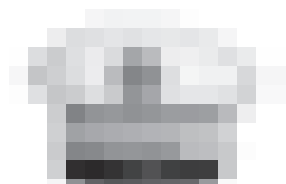
EUA



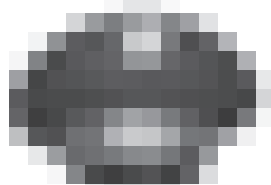
Costa Rica



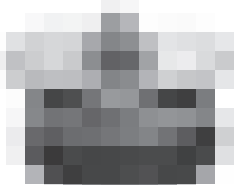
Indonésia



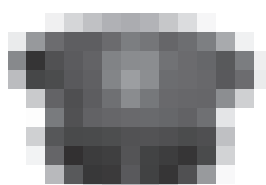
China



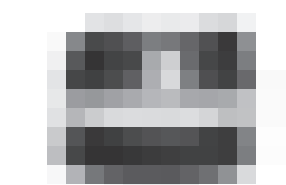
Cazaquistão



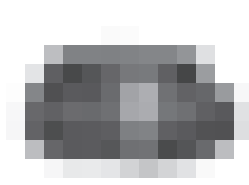
Brasil



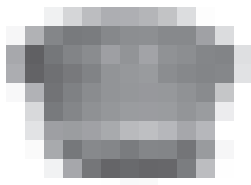
Argélia



Urugui



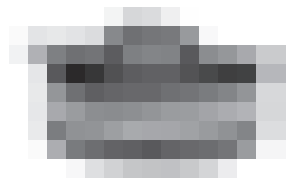
Turquia



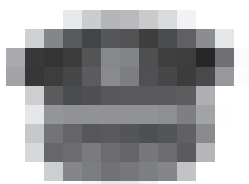
Níger



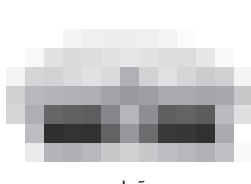
África do Sul



Egito



Aruba



Irã



Austrália



Vietnã



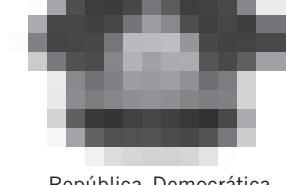
Croácia



Federação Russa



Países Baixos



República Democrática do Congo