

# Reformas institucionais no Sistema de Segurança Pública e o Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise a partir do caso Nova Brasília.

## Institutional reforms in the system of public security and Brazil in the Inter-american Court of Human Rights: an analysis from the case of New Brasilia

  Matheus Eduardo Beserra<sup>1</sup>

  Rafael Lamera Giesta Cabral<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é avaliar a ausência de reformas das instituições nas forças auxiliares, no contexto de justiça de transição no Brasil, a partir de um caso paradigma, processado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, conhecido como Caso Favela Nova Brasília. Com a transição entre o regime militar para a democracia, o direito à memória e à verdade, a reparação das vítimas, a perpetração de violações de direitos humanos e a reforma das instituições foram legadas a um segundo momento histórico. Sem reformas, muitas práticas não condizentes com o regime democrático continuam a subsidiar as atividades policiais, aumentando os desafios para a consolidação da democracia, dado os abusos no uso da força. O caso Favela Nova Brasília

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela UFERSA. Advogado. Membro do Grupo de Pesquisa em História Constitucional e Direitos Sociais - UFERSA/CNPq. E-mail: matheusedub@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6650-7590> ID Lattes: 4459331884620696

<sup>2</sup> Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília - UnB (2016). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar (2010) e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS (2007). Atualmente, é professor adjunto no curso de Direito e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (Mestrado Acadêmico) e docente no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP Mestrado Profissional) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). É Editor-chefe da Revista Jurídica da UFERSA. E-mail: rafaelcabral@ufersa.edu.br ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6442-4924> ID Lattes: 8035594335420500

é exemplificativo deste movimento: em 1994 e 1995, 26 cidadãos foram executados pela polícia sem que o Estado brasileiro promovesse uma investigação adequada. Sem julgamento no sistema de justiça interno, o caso foi denunciado na Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2015 e, em 2017, o Brasil foi responsabilizado por violar as prerogativas de proteção aos Direitos Humanos previstos na Convenção Internacional. Para que o objetivo fosse alcançado, esta pesquisa buscou avaliar a sentença condenatória (fontes documentais) e, a partir de um levantamento bibliográfico, pautada no método qualitativo, promoveu reflexões sobre como a ausência de reformas institucionais nas forças policiais fomentam desequilíbrios na consolidação da democracia.

**Palavras-chave:** Reforma; Instituições; Violência; CIDH; Direitos Humanos.

**Abstract:** The aim of this study is to assess the absence of institutional reform in the auxiliary forces, in the context of transitional justice in Brazil, from a point of view of a paradigm case, legal process on the Inter-American Court of human rights, known as Favela Nova Brasília. In the transition from military regime to democracy, the right to memory and truth, reparation of the victims, the perpetration of the violators of human rights and the reform of the institutions were bequeathed to a second historic moment. Without reforms, many practices not consistent with democratic regime continue to subsidize the police activities, increasing the challenges for the consolidation of democracy, given the excessive abuse in the use of force. The case is illustrative of this New Brasília Slum movement: in 1994 and 1995, 26 citizens were executed by the police, without which the State promotes proper investigation. Without trail in the internal justice system, the case was denounced the Inter-American Court of Human Rights in 2015, and in the year of 2017, Brazil was condemned for violating the prerogatives of human rights protection contained in the International Convention. The goal was achieved, this research looked for to evaluate the verdict judgment (documentary sources) and from a bibliographical research, based at the qualitative method, promoted reflections of how about the absence of

institutional reforms in the police force instigate imbalance in the consolidation of democracy.

**Keywords:** Reforms; Institution; Violence; IACHR; Human Rights.

Data de submissão do artigo: Outubro de 2019

Data de aceite do artigo: Setembro de 2020

## Considerações iniciais

A escalada da violência policial é um aspecto importante na sociedade brasileira. Em relatório realizado pela *Human Rights Watch* e divulgado em 2016, constatou-se que a polícia do Rio de Janeiro matou mais de 8 mil pessoas na última década, sendo 645 só no ano de 2015. Três quartos dos mortos pela polícia eram negros. Em entrevista conduzida pela organização com 30 policiais, os números de homicídios refletem uma possível “cultura de combate” disseminada na polícia militar (HUMAN RIGHTS WATCH: 2016). Em contrapartida, o Brasil também lidera os índices de violência, incluindo homicídios, contra policiais.

A possível manutenção dessa “cultura de combate” tende a gerar e manter um ciclo de violência que acaba por agravar ainda mais a situação de confrontos policiais com as organizações criminosas no Rio de Janeiro, inibindo o efeito de ações que visam aproximar as forças policiais das comunidades periféricas e, com isso, promover a diminuição da criminalidade. É evidente que a criminalidade não se mantém ou se justifica por conta da violência policial. Há outras lógicas que explicam o fenômeno.

A construção desse contexto de violência policial consubstancia-se em um processo histórico de fomento de uma cultura autoritária dentro das instituições policiais brasileiras, seja no espectro militar, civil ou mesmo no sistema prisional. Esse movimento de naturalização de prática violentas dentro desses setores institucionais passou por um momento mais agudo a partir da instauração de regime militar de 1964, que utilizou as forças de Segurança Pública para reprimir e controlar a sociedade com amplas violações aos direitos humanos, a partir dos usos da Doutrina de Segurança Nacional – DSN.<sup>3</sup>

O objeto de análise deste estudo concentra-se em um estudo de caso que foi processado na Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, em 2015, sobre violações ocorridas em 1994 e

<sup>3</sup> Para maiores detalhes, ver Fernandes; Cabral: 2020.

1995, no Rio de Janeiro, quando 26 cidadãos foram executados pela polícia em decorrência de conflitos na Favela Nova Brasília.

Com a condenação do Brasil, em 2017, pela CIDH, o tema da reforma das instituições policiais, como um desdobramento da Justiça de Transição, tomou novo fôlego na sociedade e na academia. Em que pese o retorno da democracia datar 35 anos, um profundo e amplo processo de Justiça de Transição ainda custa a ser efetivado no país, com impasses na transformação das forças de Segurança Pública para a realidade do contexto democrático que hoje se desenha desde a Constituição de 1988.

A Justiça de Transição constitui-se como uma forma procedimental de promover uma reforma institucional ampla e profunda; é composta por quatro eixos ou pilares: i) a busca por revelar a verdade sobre os crimes que foram perpetrados por agentes do Estado, a fim de promover a reconstrução da memória nacional; ii) promover a reparação das vítimas que tiveram seus direitos fundamentais violados; iii) o processamento dos agentes que cometeram tais violações; e iv) organizar as reformas das instituições que foram perpetradoras de violações a esses direitos fundamentais.

Apesar de possuir algumas iniciativas como as comissões da verdade estaduais ou mesmo a Comissão Nacional da Verdade (CABRAL; OLIVEIRA: 2019), que de fato buscam reconstruir a memória nacional e investigar os crimes que ocorreram, restringem-se a medidas pontuais, que não conseguem ir a fundo e promover as reformas institucionais, ficando essas legadas a um plano que nunca se alcança. É nessa perspectiva que surge o interesse de análise de uma reforma institucional nas forças de Segurança Pública no Brasil.

Este texto está organizado em três etapas: na primeira etapa buscou-se apresentar o caso em análise; na segunda, problematizou-se a formação das ideias autoritárias na Segurança Pública, como os usos da Doutrina de Segurança Nacional e os efeitos na criminalização da pobreza; e, por último, estabeleceu-se reflexões sobre a reforma das instituições de segurança.

## 1. Caso favela Nova Brasília versus Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH

O uso excessivo da força e execuções extrajudiciais, perpetradas por agentes do Estado no âmbito das policiais civis e militares, colocou novamente a sociedade em estado de atenção sobre o *modus operandi* das forças de Segurança Pública, sobretudo após o início da redemocratização. A escalada nos índices de violência policial estampou jornais do país e foi noticiado mundo afora. Especificamente no caso do Rio de Janeiro, os próprios dados oficiais indicam que a polícia fluminense é a que mais mata e, em contrapartida, é a que também mais morre em confronto. Segundo o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (BRASIL: 2017), o ano de 2017 foi no qual se verificou a maior taxa de homicídios em decorrência de intervenção policial, com uma média de 1.123 mortos pela polícia. Por outro lado, 134 policiais foram assassinados no mesmo ano.

O histórico de violência possui um longo legado e, em grande parte, corresponde à uma ausência de reformas institucionais no âmbito das polícias, sem uma Justiça de Transição adequada no processo de redemocratização. Sem reformas, ainda é possível observar a manutenção de *status* autoritário que promove tolerância às violações de direitos humanos pelo próprio Estado, resultando em impunidades e ausência de mecanismos de prestação de contas da atividade policial. Até 2011, as intervenções policiais que resultavam em homicídios eram registradas como autos de resistência.

A impunidade patrocinada pelo sistema jurídico interno gerou um impulso denunciativo na Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – OEA e, em 2015, o caso das violações perpetradas na comunidade Favela Nova Brasília, no Rio de Janeiro, chegou na CIDH.

A conjuntura a ser averiguada traduz a crônica situação de violência policial que acomete o Brasil. A violência que fora retratada

nos relatos materializou-se na forma de autos de tortura, mortes extrajudiciais e violência sexual em dois momentos distintos: 1994 e 1995. Ultrapassados 20 anos dos acontecimentos, a Corte condenou o Brasil em 2017, determinando o cumprimento de diversas ações para sanar a impunidade do caso e promover políticas públicas de proteção aos direitos humanos. A seguir, passa-se a expor o caso.

### 1.1. Do contexto da denúncia e os fatos que estruturam o caso

Em dois momentos distintos foram realizadas operações policiais na Favela Nova Brasília, no complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro. As datas correspondem a 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995. As ações da polícia nesses dois momentos acabaram gerando perdas para essas comunidades, totalizando 26 homicídios e três casos de violência sexual.

O contexto de violação aos direitos humanos no Brasil ocupou grande parte do relatório disponibilizado na sentença da Corte. Um pequeno enxerto demonstrava, através de dados estatísticos de órgãos nacionais de pesquisa, a situação de generalizada violação dos direitos e valores defendidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que:

[...] os homicídios são hoje a principal causa de morte dos jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores da periferia e áreas metropolitana dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídio, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53, 37%), dos quais 77,0% negros [...] e 93,30% do sexo masculino. [...]. (WAISELFISZ: 2014; 9).

Neste trecho, contextualizou-se como a violência policial constituiu-se como um problema crônico no Brasil, afetando

principalmente homens jovens, negros, que vivem na periferia. Esse recorte da população acabou por se tornar alvo de políticas de “lei e ordem”, as quais se apropriam das forças policiais para lidar com os problemas sociais e econômicos que acometiam a sociedade. Desde 1996, como registra Waiselfisz (2014), o Brasil reconheceu perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas a necessidade de ampliar as ações para punir as autoridades policiais envolvidas em violações aos direitos humanos. A impunidade sempre estava atrelada à morosidade da justiça e do próprio desinteresse do Estado para promover uma investigação policial eficiente.

Ao lado desse panorama, há um tópico exclusivo na sentença em que os juízes se dedicaram a contextualizar, a partir dos documentos que instruíram o processo judicial, do desrespeito dos direitos fundamentais que ocorrem no país, contando, inclusive, com críticas feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (órgão atrelado à Corte) ao hábito inadequado de registro das execuções sumárias no país. Na maioria dos casos de intervenções policiais que geraram homicídio, o registro policial da morte era institucionalizado como “autos de resistência”, como se o agente ali estivesse em legítima defesa.

A crítica, incorporada na sentença da CIDH, justificava-se por ser uma forma de registro que permitia ao Estado camuflar os números de execuções feitas pelas forças policiais sob o véu dos “autos de resistência”, de tal forma que “há dificuldades para que casos de execuções sumárias e arbitrárias sejam investigadas de maneira adequada e, com frequência, ficam impunes” (CIDH: 2017; 29). Contextualização feita, a sentença passou a narrar com mais detalhes os eventos que cercam as operações policiais na localidade da Favela Nova Brasília que resultaram nas já mencionadas violações.

A operação realizada em 18 de outubro de 1994, de acordo com os relatos, contava com um grupo variado de agentes policiais (civis e militares), em média de 40 a 80 membros. Durante a investigação, apenas 28 policiais foram identificados. Cinco casas foram

invadidas com dois objetivos básicos, de acordo com os relatos: “i) disparar contra os ocupantes e levar os corpos, cobertos por cobertores, à praça principal da comunidade” e “ii) deter ocupantes para levá-los e posteriormente privá-los da vida e depositar seus corpos na praça da comunidade” (CIDH: 2017; 31). Pelas informações prestadas, também houve a ocorrência de autos de violência sexual em pelo menos duas dessas casas, “contra três jovens, duas das quais eram meninas de 15 e 16 anos de idade” (CIDH: 2017; 31).

A operação realizada em 8 de maio de 1995 contou com um grupo de 14 policiais civis, que entraram na mesma localidade com o suporte de dois helicópteros. O objetivo principal era, segundo informações fornecidas pelos próprios policiais, interceptar um carregamento de armas que seria entregue a supostos traficantes de drogas, mas que, no meio da operação, acabou por se desencadear um tiroteio entre dois grupos envolvidos. Três policiais acabaram feridos e 13 moradores morreram; o pânico, segundo os relatos, foi instaurado na comunidade.

O Hospital Getúlio Vargas confirmou que os 13 moradores da comunidade já chegaram mortos na unidade de atendimento, com ferimentos, em sua maioria, em decorrência de tiros na cabeça e no peito (CIDH: 2017).

A investigação sobre o primeiro evento se iniciou ainda em 1994, pela Divisão de Repressão a Entorpecentes. Elaboraram uma lista de armas e drogas que foram apreendidas na operação, assim como todas as 13 mortes, classificadas como “resistência com morte de opositores”. Em depoimento, os policiais afirmaram que moveram os corpos das vítimas com a finalidade de salvar a vida dos feridos. À época, foi criada uma comissão especial pelo então governador, Marcello Alencar, para investigar o ocorrido.

No processo de investigação, foram ouvidas testemunhas que relataram violências física, verbal e sexual. Os autos do inquérito caminharam por vários órgãos de investigação, até que, em dezembro de 1994, foi apresentado o relatório. Em trecho específico,

tal documento dizia que “havia fortes indícios de que pelo menos alguns dos mortos teriam sido executados sumariamente” (CIDH: 2017; 35). A partir daquele momento dois membros do Ministério Público Estadual (MPE-RJ) passaram a acompanhar o caso. Depois de algumas diligências para ouvir testemunhas, entre os anos de 1995 e 2002, não houve avanço nas investigações.

Já a investigação do segundo evento, ocorrido em 1995, ficou a cargo da Delegacia de Repressão a Roubos e Furtos contra estabelecimentos financeiros. Procedeu-se à investigação com a juntada dos materiais apreendidos e dos exames necroscópicos realizados nos corpos das vítimas, supostamente, “mortos em confronto” e o processamento daqueles, supostamente, traficantes. Em depoimento, 19 policiais indicaram a ocorrência de confronto armados dentro da comunidade. Desde 1996, com os depoimentos dos familiares das vítimas, não houve novas diligências nesse caso.

O fim para ambos os procedimentos investigatórios, em notória situação de morosidade das investigações, se deu em 2015, para o caso de 1995, e 2016, para o caso de 1994, ou seja, mais de 20 anos para conseguir uma resposta judicial às violações acima descritas.

No primeiro caso (1994), “as investigações não esclareceram as mortes das 13 supostas vítimas e ninguém foi punido pelos fatos denunciados” (CIDH: 2017; 39), inexistindo investigação para apurar os crimes sexuais. No segundo caso, foi determinado o arquivamento da investigação, negando o pedido de desarquivamento do MPE-RJ sob a alegação de “que os acusados estariam sofrendo ‘tortura psicológica’ decorrente da ‘perpetuação investigatória’ por 19 anos” (CIDH: 2017; 41).

## 1.2. Do mérito da sentença e a falha do Estado em proteger direitos e garantias

Em análise ao mérito da sentença, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou ser incompatível com qualquer

Estado que participe de sua organização a morosidade desproporcional das duas investigações. A situação disposta nos autos no processo da Corte teve, segundo o descrito, diversos responsáveis, desde as forças policiais aos membros do Poder Judiciário e Ministério Público, que fizeram com que os resultados demorassem mais de 15 anos para serem conhecidos e, em ambos os casos, foram insatisfatórios para as vítimas e seus familiares.

Em destaque, citando a própria Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Corte alegou que tal demora já seria caracterizada como passível de responsabilização do Estado brasileiro por violar o artigo 8.1, que dispõe que:

Toda pessoa tem o direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos e obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza (OEA: 1969).

A Corte, em sua sentença, reconheceu que tal morosidade desrespeitou o artigo 25.1, que preconiza:

Toda pessoa tem o direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante juízes ou tribunais competentes, que a projeta contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo que tal violação seja cometida por pessoa que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. (OEA: 1969).

O compromisso assumido por todos os Estados que fazem parte da Convenção, o que inclui o Brasil, está estabelecido no artigo 1.1 do documento em questão, que a seguir se vê o trecho:

1.1 Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. (OEA: 1969).

Configura-se assim uma quebra de responsividade, por parte do Brasil, em não cumprir suas obrigações internacionais, especialmente as voltadas para a proteção daqueles que estão mais expostos à violência institucional, como no caso da Favela Nova Brasília.

O comportamento do Brasil perpetuou, conforme se apurou, uma postura de pouca proteção dos direitos humanos, caracterizadas por Estados que são incapazes de garantir direitos fundamentais para uma ampla maioria de sua população, numa perspectiva de “cidadania de baixa intensidade”, como explica Guilherme O’Donnell (1993; 36: 123- 45). Concretiza-se uma violação dos próprios direitos constitucionais, previstos tanto no âmbito interno quanto nos pertencentes a convenções, como a CIDH, que visam estabelecer um vínculo a fim de formar uma rede intercontinental de proteção de direitos.

A sentença também reconheceu que o Brasil faltou com seu compromisso na Convenção de Belém do Pará (OEA: 1994), pois não prestou a devida diligência nos casos de violência sexual denunciados. Tal documento, em seu artigo sétimo, aponta para a necessidade de coibir as formas de violência contra a mulher, impondo-se investigações até que os fatos sejam esclarecidos ou os culpados sejam devidamente processados.

Frente aos artigos expostos e ao relato dos fatos acima descritos, a Comissão veio a considerar o Brasil culpado. As autoridades responsáveis por efetuar a investigação não foram identificadas como “independentes e imparciais”, faltando com a diligência esperada e extrapolando um prazo razoável. Notou-se “longos pe-

“rédos de inatividade nos processos investigativos, as excessivas prorrogações de prazo solicitado e concedidas na fase de investigação e ao descumprimento das diligências ordenadas por essas autoridades” (CIDH: 2017; 43).

O Estado brasileiro, por outro lado, não se preocupou em justificar tal demora na investigação. Os critérios estipulados pela Corte e que seriam considerados aceitáveis foram: “i) a complexidade do assunto; ii) atividade processual do interessado; iii) a conduta das autoridades judiciais; iv) o dano provocado na situação jurídica da pessoa envolvida no processo” (CIDH: 2017; 55).

No caso, a CIDH compreendeu que a investigação não se mostrou complexa. A Corte observou que não haveria grandes dificuldades nesse caso, afinal as vítimas mortas ou que sofreram abuso sexual e os policiais envolvidos seriam identificáveis, tendo a operação sido idealizada por agente públicos que contavam com o suporte de seus superiores para a sua execução.

Em relação à atividade processual dos interessados, ficou constatado que eles não impuseram dificuldades, mas sua participação foi cerceada, de modo a tornar inviável seu engajamento como a parte mais interessada na resolução e de encontrar a verdade para a concretização da justiça. As autoridades judiciais, partindo do pressuposto fático de uma possível falta de independência, acabaram por não empregar as diligências necessárias para esclarecer os fatos, favorecendo a sua própria organização, que foi agente ativa nas violações em questão.

Não restou assim outra conclusão para a Corte, senão a de declarar o Brasil culpado de violar o disposto no referido artigo 8.1, por não garantir o direito à proteção judicial, já que após 22 anos de investigação e processamento do caso, não houve resultados minimamente satisfatórios para as vítimas. Deixou-se claro que as instituições brasileiras continuam a adotar posturas derivadas de suas épocas de autoritarismo. Nesse contexto, as forças policiais adotavam comportamentos violentos com a população e o Poder Judiciário se mostrava conivente com tal postura, demonstrando assim falta de cuidado e celeridade em descobrir a verdade.

Ressaltou-se ainda a problemática das mortes dos moradores na Favela Nova Brasília serem registradas como “autos de resistência” o que já foi alvo de recomendações por diversos órgãos internacionais para que fossem retirados dos relatórios policiais e que fosse substituído por “homicídio decorrente de intervenção policial”. Deste modo, seria inviável que essa forma de descrição fosse utilizada para encobrir execuções extrajudiciais (CIDH: 2017).

De maneira unânime, a CIDH declarou que: “o Estado é responsável pela violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação” justamente em vista do mesmo órgão que perpetrou as violações, ter sido o responsável pela investigação, além da extrema falta de “diligência e prazo razoável” em compreender os fatos e proceder com o julgamento dos acusados. Faltou também com o direito à proteção judicial, devendo o Estado brasileiro responder pela violação da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e a Convenção de Belém do Pará, ambos relacionados à violência sexual que ocorreu nas operações (CIDH: 2017).

Uma das determinações da CIDH foi no sentido de impor ao Estado o dever de conduzir nova investigação, a fim de apurar os fatos e promover a reparação pecuniária para as vítimas, mesmo que nunca seja suficiente para restaurar o *status quo* anterior à violação.

Na mesma oportunidade, a Corte determinou que o Brasil deveria adotar metas para reduzir a letalidade das forças policiais e divulgar, com periodicidade regular, relatórios sobre as mortes que ocorreram em operações de agentes policiais, sejam civis ou militares.

As recomendações da Corte podem ser o início de profundas reformas que as instituições policiais precisam passar no Brasil. Desde o retorno à democracia, em 1985, o país foi denunciado à CIDH por diversas vezes, o que demonstra que os instrumentos governamentais e instituições ainda estão contaminados com práticas provenientes do autoritarismo que surgiu na ditadura

civil-militar de 1964. Culmina-se, assim, em uma sequência de violações aos direitos fundamentais e a perdas irreparáveis para os cidadãos afetados por suas ações, e no caso, especialmente às camadas mais pobres e fragilizadas da sociedade.

## 2. A concretização dos direitos humanos e a construção da legalidade autoritária

As concepções sobre direitos humanos no Brasil sempre foram uma sombra do que de fato poderiam ser, tendo a posição de mero “mito e encantamento”, como descreveram Naiara Souza Grossi e Roberto Brocadelli Corona (2012). Apesar de contar com vasto arcabouço de tratados assinados e uma Constituição que abraça várias dessas garantias, que centram no ser humano a defesa intransigente por sua dignidade, o país ainda se mantém longe da posição de promotor e garantidor dos direitos fundamentais dos quais se diz pregoeiro.

A realidade fática da aplicação dos direitos humanos no país deve-se às contradições que permeiam sua sociedade e suas instituições. Se, em tempos autoritários, o Brasil não conseguia a efetivação de tais direitos por viver um contexto político de repressão e violência atrelados a uma legalidade autoritária, hoje, a materialização de tais espectros de dignidade estão em disputas, dificultando sua proteção, em parte pelos resquícios autoritários em suas instituições, mesmo em tempos de democracia.

As experiências ditatoriais no cone sul são representativas desse movimento. Brasil, Chile e Argentina apresentaram, em variados graus, a fabricação de uma legalidade que respaldou seus governos autoritários, possibilitando assim violações sistemáticas de direitos (PEREIRA: 2010).

Em análise a esses regimes (Brasil, Chile e Argentina), e aos contextos em que estão inseridos, é visível que o governo militar brasileiro buscou adotar características não tão drásticas quan-

to seus vizinhos autoritários, buscando uma postura em que a repressão utilizada era “judicializada” e “gradualista” (PEREIRA: 2010), inexistindo registros de que o governo buscou uma quebra completa com a legalidade, levando o processo de mudança aos poucos, fazendo pequenas modificações legais para que fosse possível exercer o controle da população e, mais especificamente, de seus opositores.

A perpetuação de parâmetros e procedimentos do período autoritário de 1964 em plena vigência da Constituição de 1988 e ante à ordem internacional, a exemplo do Pacto de São José da Costa Rica, levam a casos como os da Favela Nova Brasília. Cabe, neste tópico, averiguar a genealogia da vivência autoritária brasileira a fim de entender a causas de tais violações.

## 2.1 Os desafios da concretização dos direitos humanos e a criminalização da pobreza

A Segunda Guerra Mundial foi e é um dos eventos mais marcantes da história da humanidade. Seja pelos seus números, seja pelas ideias que estavam em jogo, este evento definiu a realidade política e jurídica na esfera internacional. Na ânsia de se desenvolver instrumentos capazes de evitar que “novos Auschwitz” (PEREIRA: 2010) acontecessem, foi sendo gestada uma rede internacional de proteção dos direitos humanos.

Mudanças profundas ocorreram no século XX, como a relativização das soberanias e a elevação do princípio da dignidade da pessoa humana como elementos basilares na esfera jurídica internacional que estava sendo criada (PEREIRA: 2010). Entretanto, o que formalmente estava decidido e sendo espalhado em declarações e tratados em todo o globo, buscando promoção, controle e garantia dos direitos humanos, tem um percurso prático muito distante do que seria necessário para tornar a convivência de todos pacífica. Nas palavras críticas de Caio Granduque José (2010; 17):

[...] a revolução ética pelos direitos humanos não passou de uma infeliz comédia, ou melhor, uma farsa, que parece assumir contornos de tragédia. Os direitos humanos não existem na realidade fenomênica das pessoas de carne e osso, ou seja, não são vivenciadas nas condutas intersubjetivas e nem mediatizam as relações humanas cotidianamente.

O que se constata são as diferenças, até hoje, limitadas pela *práxis*, entre a perspectiva formal e material dos direitos humanos desenhados na esfera internacional. A prática se mostra distante daquilo que está disposto nas cartas, tratados e declarações. O direito posto na ordem internacional ou mesmo na Constituição de 1988 não enfrentam resistências que permitem dúvidas sobre sua capacidade de corresponder com os problemas que lhe são apresentados, especialmente os relacionados à sua aplicação, revelando o esgotamento do paradigma aqui posto (MACHADO: 2009).

A perspectiva de implantação dos direitos humanos na América Latina é amplamente amparada pelo Pacto de São José da Costa Rica. A dissonância que há entre os direitos previstos em acordos como o Pacto de São José da Costa Rica e sua materialização (utilizando-se aqui como mero exemplo) é um dos grandes dilemas que rodeiam essa discussão. Os direitos humanos já foram largamente debatidos e positivados no Brasil, tanto no plano internacional quanto no plano interno, mas há uma resistência em sua consolidação, que pode ser explicada pelo elevado grau autoritário.

Em países de desenvolvimento tardio, como o Brasil, por exemplo, essa violação aos direitos é praticada pelo próprio Estado. O caso em apreço focou na violência pelas forças policiais. Trata-se de uma inflexão importante para problematizarmos os usos históricos da polícia pelo Estado:

No Brasil, antes do regime ditatorial, as PMs [polícias militares] encerravam um papel secundário o trato das questões de segurança interna. Embora já existisse a atual separação entre as Polícias Civil e Militar, foi sobretudo a partir de 1969, portanto no auge da repressão política, que houve uma reversão nas funções das corporações, de modo que as polícias militares saíram do seu aquartelamento e foram lançadas nas ruas com o objetivo de fazer o papel de policialmente ostensivo e de manutenção da ordem pública (ANDRADE et.al.: 2017; 244).<sup>4</sup>

Entender a lógica de proteção de sujeitos de direitos no Brasil é uma busca constante do afastamento dos argumentos colonialistas que permeiam a sociedade e que promovem um “ciclo de autoritarismo e violência aos preceitos dos direitos humanos” (CAVALCANTI et. al.: 2015; 204). É da constatação de que “conceitos colonialistas e autoritários que a subalternidade humana se reafirma, ao passo que nega, viola e, não reconhece e não promove a diferença e a diversidade humana” (CAVALCANTI et. al.: 2015; 203).

Em uma análise da experiência do autoritarismo, percebe-se que a construção das nações latino-americanas foi uma constante negação da cidadania a diversos grupos. A estratificação em raças e classes constitui um importante ponto de vista para entender contextos diversos que existem em um mesmo país. Assim, Estados nacionais – Brasil, Bolívia, Equador, etc. – tiveram suas pedras angulares postas na figura de não-cidadãos ou subcidadãos. Criou-se assim uma parcela considerável da população invisível ao processo de formação do Estado (BUENO: 2010).

Com a ascensão do governo militar em 1964, esse abismo social existente entre as classes detentoras de capital e aquelas invisibilizadas foi progressivamente agravando-se, ao ponto em que as disparidades ficaram insustentáveis. Diante dessas pressões, as políticas de lei e ordem foram sendo utilizadas como soluções para os problemas sociais que acometiam o Brasil, de maneira a tornar

<sup>4</sup> Para o autor, “o treinamento e atuação das PMs, no entanto, não está focado na garantia dos direitos. Muito pelo contrário, a cultura institucional é guiada por uma lógica de guerra que transforma as ruas em campos de batalha, criminaliza a condição de pobreza e os movimentos sociais e transforma questões de saúde, como o consumo e a dependência de drogas, em declarada Guerra” (ANDRADE et.al.: 2017; 244).

o sistema penitenciário e as execuções práticas comuns para as forças policiais ao lidar com os desafios da pobreza x violência (BUENO: 2014).

Desta forma, acabou por surgir na sociedade um grupo populacional que está afastado de uma esfera de concretização de seus direitos e mesmo de sua alcunha de cidadão. Não sendo mais viável a solução através do estabelecimento de um diálogo, a única forma de lidar com tais massas é através da sua criminalização, como é possível ver nas palavras de Loic Wacquant (2003; 115):

[...] se no campo dos princípios os brancos tinham avalizado, mesmo que de má vontade, a 'integração', na prática, eles se esforçaram para manter um abismo social simbólico intransponível entre eles e seus compatriotas de origem africana. Eles desertaram das escolas e dos espaços públicos e fugiram aos milhões para as zonas suburbanas para evitar a mistura e afastar o espectro da 'igualdade racial' na cidade.

A consequência imediata foi que, em seguida,

[...] voltaram-se contra o Estado-providência e contra os programas sociais dos quais dependiam estreitamente os avanços sociais coletivos dos negros. E, ao contrário, ofereceram um apoio entusiástico às políticas da segurança 'da lei e da ordem' (*law and order*), que deveriam reprimir com firmeza as desordens urbanas percebidas como ameaças raciais [...] (WACQUANT: 2003; 115).<sup>5</sup>

Apesar do livro de Wacquant ser direcionado a um recorte racial e social norte-americano, é algo que pode ser transposto para a realidade brasileira. As elites econômicas e políticas, já desde o regime civil-militar, se alinharam a instituições como o Judiciário

<sup>5</sup> Wacquant (2003; 115) ainda registra que "Estas políticas apontavam para outra instituição especial capaz de confiar e controlar, senão a comunidade afro-americana em seu conjunto, pelo menos aqueles dentre seus membros que se mostravam demasiado disruptivos, desviantes ou perigosos: a prisão".

e às Polícias Civil e Militar em uma articulação de lei e ordem em ações que pobreza x criminalidade não são problematizadas, mantendo-se o risco de vulnerabilizar ainda mais aqueles que se encontram à margem da sociedade.

Se pudéssemos revisar nosso legado histórico de criminalização da pobreza, um bom ponto de partida seria o trabalho de Lená Medeiros de Menezes, em “Os indesejáveis”, publicado em 1996. Na formação da modernidade brasileira, marcada pela transição dos séculos XIX e XX, os temas ordem e progresso se impuseram radicalmente sobre as classes subalternas. O processo de urbanização e modernização na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, extrapolou limites profundos sobre a integração de estrangeiros, trabalhadores/operários, sindicalizados e os abusos na expulsão de pessoas do país dentro do quadro de controle social (SADER: 1996).

## 2.2 Os dilemas da legalidade autoritária

A violência é um traço marcante no Estado brasileiro durante sua trajetória histórica e, por extensão, nesse começo de século XXI. Durante o regime civil-militar, que perdurou entre os anos de 1964 e 1985, foi construída uma base legal com duas finalidades específicas: promover repressão contra os opositores ao governo e, ao mesmo tempo, promover a criação de uma figura que concentrava a ideia do “inimigo nacional”.

A criação de um aparato legal que fundamentasse o funcionamento do governo civil-militar passou por três leis de Segurança Nacional e mudanças na organização das forças policiais. As leis de Segurança Nacional seriam o decreto lei nº 898/1969, a lei nº 6.620/1978 e a lei nº 7.170/1983, que definiram os parâmetros da Doutrina da Segurança Nacional que o regime necessitava, buscando no fim a limitação das liberdades individuais dos cidadãos. Vale salientar que, anos posteriores à Constituição de 1988, a lei nº 7.170/1983 ainda estava sendo usada para justificar investigação

de movimentos sociais, como o Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra (BUENO: 2010).

Diante desses marcos legislativos que pavimentaram a aplicação da Doutrina de Segurança Nacional no Brasil, é inegável que várias instituições que fazem parte da sociedade e do Estado foram sendo cooptadas por essa lógica autoritária, tendo ainda hoje reflexos em como essas instituições se prestam a servir os brasileiros. Nas palavras de Bruno Bruziguessi Bueno (2014; 62),

[...] há resquícios autoritários sem precedentes nas instituições estatais, que muitas vezes sobressaem-se em relação aos preâmbulos democráticos garantidos formalmente pela Constituição de 1988, realçando não somente o viés autoritário que marca a formação social brasileira, mas a função das instituições repressivas e caráter de vigia que se instaura na sociedade.

Portanto, o autoritarismo que rodeia as instituições estatais fomenta um comportamento repressivo dessas com a população. A conjuntura de desenvolvimento de um regime autocrático que começou nos anos 1960 e só foi terminar duas décadas depois está envolta no aperfeiçoamento de uma legalidade autoritária. Esse processo consiste em uma devotada “manipulação” das normas jurídicas, com o fito de promover a repressão e o controle da população, contando com a conivência de boa parte do Poder Judiciário. No Brasil, a legalidade autoritária foi utilizada para promover a legitimação do regime e manter a aparência de normalidade, identificada com um regime civil-militar defensor da Constituição.

Sendo assim, o esforço do governo militar brasileiro consubstancia-se em uma forma de manobrar o sistema normativo do país, pois “embora o regime tenha chegado ao poder por meio da força, seus esforços de legalizar e legitimar a repressão praticada por eles foram importantes em termos de consolidação” (PEREIRA: 2010; 46), buscando assim estabilidade e manutenção do discurso

de proteção das instituições, que foi utilizado para a justificar a força empregada para tomar o poder em busca de criar um ambiente favorável à elite civil que apoiava o regime.

É através de lógicas como essas que foi sendo promovida uma cultura de criminalização de determinados estratos sociais (BUENO: 2010). No caso do golpe de 1964, o Relatório da CNV aponta que “as elites civis e urbanas identificaram no golpe e na ditadura o caminho para implantar um novo regime econômico que privilegiasse o capital nacional associado ao multinacional” (BRASIL: 2014; 62). Esse movimento foi compreendido tanto no campo quanto nas grandes cidades:

No campo, os senhores de terra visualizaram o golpe e a ditadura como uma solução para evitar a reforma agrária e a extensão dos direitos trabalhistas à área rural. [...]. Na cidade e no campo, as elites civis entendiam que era preciso reprimir, disciplinar e submeter e tornar os trabalhadores mais produtivos, com o fim de possibilitar maior acumulação de riqueza, bem como manter os privilégios existentes (BRASIL: 2014; 62).

Um cenário como o descrito pelo relatório da Comissão Nacional da Verdade torna viável casos como o da Favela Nova Brasília. Cria-se assim uma polícia e um sistema repressivo e criminalizador para controlar as denominadas “classes perigosas”. Esta lógica até hoje se reflete na forma mais rigorosa como a polícia trata essas classes, de modo que

[...] a violência do Estado contra aqueles considerados não-cidadãos somado ao surgimento de dispositivos de punição e disciplinamento como é considerada a prisão andam do mesmo lado. Essas estratégias fazem parte dos mecanismos de controle que foram historicamente constituídos em relação aqueles que foram destituídos de qualquer cidadania política (BUENO: 2010; 22.).

Desta maneira, as instituições que ainda hoje na democracia possuem uma herança autoritária e que não passaram por uma mínima reforma, como é o caso das forças policiais, acabam por efetivar essa lógica de punição, de perseguição contra o “inimigo”. Diante disso, é fácil compreender as diversas condenações que o Brasil acaba por sofrer na CIDH.

A sentença no caso Favela Nova Brasília, proferida na CIDH com revés para o Estado e favorável às vítimas que foram acomedidas por vários atos de violência policial, é um dos exemplos mais recentes. Sem encontrar respostas jurídicas dentro da esfera nacional, via Poder Judiciário, por falta de meios imparciais de investigação e mesmo de celeridade, acabaram as vítimas por procurar a Corte Interamericana a fim de conseguir sua reparação de modo a lhes trazer o mínimo de justiça.

É diante dessa conjuntura que o processo de redemocratização do Brasil não foi capaz de afastar os vícios autoritários. As instituições governamentais – polícia, Ministério Público e Judiciário – ainda estão a efetivar práticas autoritárias que culminam com a criminalização dos pobres e a violência policial. Nas palavras de Cabral:

[...] a reforma das instituições para a democracia torna-se uma chave importante para a compreensão do fenômeno brasileiro. A transição estabelecida por aqui foi permeada de subterfúgios que visava garantir a manutenção de privilégios, ou ainda, de uma *práxis* institucionalizada pelo aparelho autoritário. Instituições como os poderes Legislativo e Judiciário, por exemplo, não devem ser excluídos do processo transicional (CABRAL: 2017; 89).

As possibilidades de uma efetiva Justiça de Transição estão cada vez mais escassas no Brasil, muito em vista do decurso do tempo e a busca incessante das classes que foram favorecidas na redemocratização a manter seu status quo, o que acaba por engessar o avanço de reformas das instituições, a exemplo da Justiça

Militar (CABRAL; KUBIK: 2011), que foi timidamente modificada desde 1988.

Assim, busca-se, no próximo tópico promover reflexões sobre o caso da Favela Nova Brasília em um contexto de reformas institucionais.

### 3. Reformas das instituições e a Constituição de 1988

A construção do texto constitucional de 1988 deve ser avaliada em uma conjuntura específica, principalmente porque sofre relativizações ao longo dos anos pelas interpretações dos juristas e de todos aqueles que se submetem ao regime democrático. Há uma contínua ressignificação dos valores trabalhados à medida que avaliações contextuais diversas são elaboradas (CABRAL; KUBIK, 2011). Deve-se então buscar uma profunda revisão dos valores consagrados na Constituição para que se possa entender a disputa dos grupos de poder que havia na época de seu nascimento.

#### 3.1 As discussões que envolveram a formação das atuais forças de segurança

À medida que as necessidades do governo da época mostravam-se cada vez mais propícias a atos de repressão, a postura das forças de segurança pública foi cada vez mais endurecendo, consequentemente buscando, assim, a regulação da cidadania e do comportamento do cidadão aos moldes militaristas (ANDRADE:2014).

Essa evolução autoritária então chega a seu ápice com a introdução do Ato Institucional nº 5 (A.I. 5), como diz o seguinte trecho:

[...] com o Ato Institucional nº 5, o estado de segurança passa a mediar o Estado de Direito, a democracia tornou-se apenas um conceito retórico, secundário, preservar a segurança nacional implicava esvaziar as instâncias e mecanismos democráticos: congresso nacional, eleições diretas, participação popular, mas, não apenas isto, também perpassava pelo doutrinamento das instituições coercitivas, isto é, a militarização do sistema de segurança pública (ANDRADE: 2014; 10).

Entre os anos de 1964 e 1975, houve um processo de estruturação dos sistemas de repressão que, aos poucos, por meio de instrumentos legislativos e regulamentares, definiu “a estrutura, os objetivos e os postos-chaves de coordenação [do sistema de segurança que] foram avocados pelo Ministério do Exército. O objetivo da legislação era dar ao Comando Nacional a possibilidade de controlar a segurança pública” (GUERRA: 2016; 34).

As instituições foram sendo processadas dentro de um tipo ideológico particularmente militarizado, tanto com suas práticas políticas quanto com sua cultura organizacional, sobre uma estrita ordem hierárquica militar, de modo a tornar inviável o questionamento dos parâmetros para tais mudanças. Aos poucos, as instituições de segurança pública foram sendo transpostas para essa militarização, tendo essas transformações e discussões perdurado até o debate da constituinte (ANDRADE: 2014; GUERRA: 2016; 34).

De 1964 a 1987, a Segurança Pública, que era em grande parte composta por instituições civis, fora transformada em Polícia Militar, adotando como modelo os passos da Doutrina de Segurança Nacional. Tornou-se assim a relação entre os grupos civis e militares como praticamente indissociável e com comportamentos quase simétricos, contando ainda com a Escola Superior de Guerra (ESG) – vinculada diretamente com o Exército – para instruir e fomentar a difusão do pensar da DSN (ANDRADE: 2014; GUERRA: 2016; 34).

Com a abertura promovida pelo retorno da democracia e o próprio processo constituinte de 1987, as discussões acerca do papel

das forças de segurança foram travadas em uma perspectiva de determinar os espaços de poder que seriam delimitados para esses grupos. A disputa se concentrou em dois polos: i) os representantes da ESG, defendendo uma visão da vigência de um pensamento de extrema vigilância baseado na lei de Segurança Nacional (1983) e a ii) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que criticava tal modelo militarista de organização da segurança pública.

Durante as discussões, os militares tentaram manter o *lobby* com constituintes a fim de garantir que áreas voltadas às suas prerrogativas não fossem alteradas, para desta forma manter o ideário militar em setores chaves da Segurança Pública (ANDRADE: 2014; GUERRA: 2016; 34), passando também por um processo de blindagem feito pelas próprias forças armadas e pelo desinteresse da população em geral. A formação do conceito dos grupos responsáveis pela Segurança Pública passou à margem da sociedade, mesmo tendo sido feitas sete audiências públicas sobre a temática.

Assim, mesmo que a Constituição de 1988 seja reconhecida como documento inovador com maior participação cidadã em sua construção, é inegável que o tema da Segurança Pública e dos espaços de poder que seriam destinadas às forças armadas e às forças auxiliares não logrou êxito em caminhar para práticas democráticas.

É da conjuntura de manutenção de boa parte da aparelhagem de segurança do período militar que se vê a manutenção do autoritarismo das instituições governamentais em várias esferas de poder no país. Surge daí a necessidade de repensar o modelo de segurança adotada pelo país de modo a promover as reformas institucionais que já deveriam ter sido feitas assim que a democracia retornou a figurar como modelo político vigente.

### 3.2 Violência policial e o procedimento de reforma institucional

A militarização é um processo de tomada das práticas civis por elementos de cunho militar, o que se torna mais problemática

quando essa tendência chega a órgãos de Segurança Pública. A primeira consequência disso é a incapacidade ou dificuldade do Estado Democrático de Direito de controlar a violência policial. Desta maneira, a polícia em si, adquire uma essência diferenciada, pois “a polícia é um poder de caráter espectral que se situa entre a violência que dá cobertura a violência que conserva a lei” (GALEANO: 2007; 102 [tradução nossa]).

É dessa natureza dual que nasce o comportamento violento da polícia no Brasil e que afeta grande parte dos setores da Segurança Pública nacional, em graus diferenciados (polícia civil, militar, federal e o sistema penitenciário), com extensivo apoio da mídia para justificar suas ações. Portanto, o discurso da violência policial é legitimado pela ideia pregada de crise constante da Segurança Pública, substituindo o sentimento de insegurança nacional que permeava a sociedade e era propagada pelo governo autoritário.

É através da militarização das polícias que se torna possível cumprir as propostas “criminais punitivistas” (ANDRADE: 2014), sendo então responsáveis pelas políticas de encarceramento em massa da população (voltando-se especialmente para as pessoas de baixa renda e negras), ou, na pior das hipóteses, tem por fim promover o extermínio dessas faixas de população com execuções extrajudiciais.

É fundamental que a situação posta seja transformada sob a ótica democrática da Constituição de 1988. É diante dessa perspectiva de mudança que se busca uma reforma das instituições, podendo se utilizar de conceito trabalhados por Van Zyl (2009; 41), em três passos específicos: primeiro, identificar as instituições que devem ser reformadas ou eliminadas; segundo, apresentar propostas para assegurar que sejam reformados o mandato, a capacitação, dotação de pessoal e as operações das instituições específicas a fim de garantir sua operação efetiva e de promover e proteger os direitos humanos e, por fim, sanear os órgãos, removendo os responsáveis pela corrupção ou de violações dos direitos humanos das instituições estatais.

Por meio de audiências públicas, segundo Zyl (2009; 41),

[...] as comissões da verdade também podem direcionar a atenção governamental e pública a instituições específicas, tais como os meios de comunicação, as prisões, as instituições prestadoras de serviços de saúde e as instituições judiciais, servindo assim de catalizador do debate sobre a função que essas instituições cumpriram no passado e as medidas que devem ser tomadas no futuro para incrementar sua efetividade e sua capacidade para promover e proteger os direitos humanos.

Adotando esses três momentos distintos de análise e eliminação ou transformação das instituições que são contaminadas pelo autoritarismo, é possível que esses órgãos sejam capazes de “renascer” com uma nova proposta, uma face mais democrática à que existe hoje.

O processo de transição para evitar que casos como o da favela Nova Brasília deixem de acontecer é lento, a mudança na instituição das forças policiais é algo que afeta e continuará a afetar a sociedade, especialmente aqueles mais vulneráveis à violência praticada por agentes do Estado.

Com a conjuntura apresentada, algumas iniciativas vêm sendo fomentadas, especialmente pelo Poder Executivo, para coibir práticas de violações de direitos humanos. Entre elas está a elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH, que visou promover mudanças em forma de diretrizes, buscando eliminar leis que ainda são utilizadas e que provêm do regime militar, perpetuando práticas de violação dos direitos humanos, bem como promover a aceitação, dentro do ordenamento nacional, de instrumentos internacionais que tenham como escopo a proteção dos direitos humanos (BRASIL: 2010). Essas e outras práticas estão sendo utilizadas para que, com o tempo, a influência autoritária possa diminuir e práticas mais democráticas e voltadas a dignidade da pessoa humana possam florescer na democracia brasileira.

Alguns avanços foram alcançados, a exemplo da alteração da denominação de “autos de resistência” para “resistência seguida de morte”, que seguiu a Resolução n. 8/2012, da Secretaria Especial de Direitos Humanos. No entanto, as polícias apenas assinaram resoluções – aderindo à recomendação, em 2016, como registra Pontes (2016).

No entanto, ainda há políticas públicas e diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Direitos Humanos e o extenso trabalho tanto da CNV como das Comissões da Verdades estaduais que merecem ser levadas em consideração, sobretudo pelo trabalho de reconstrução da memória nacional.

Todavia, manter-se apenas nessa perspectiva é abster-se de encarar a realidade de que o Brasil ainda é um país com uma herança autoritária que custa a arrefecer diante dos desafios de consolidação democrática.

A militarização que acomete as forças de Segurança Pública é fator de destaque nesse contexto dos desafios da redemocratização, mas não pode ser apenas essa análise unidimensional de que os instrumentos normativos poderão mover a reforma institucional. Há práticas que irão levar a Segurança Pública a parâmetros democráticos, como o de promover:

[...] a distribuição e a articulação de competências entre União, estados e municípios e a criação de mecanismos efetivos de cooperação entre eles e demais poderes e ministérios públicos; a reformas do modelo policial e de investigação estabelecido pela Constituição [militarização]; o financiamento da área; e o estabelecimento de requisitos mínimos nacionais para as instituições de segurança pública no que diz respeito à formação dos profissionais, carreias, transparência e prestação de contas, uso da força e controle externo (BUENO: 2016; 66).

São práticas como essas que irão permitir uma renovação das instituições que ainda possuem resquícios de regimes auto-

ritários. Organizar reformas institucionais é, acima de tudo, lidar com o projeto de nação que o país busca, dentro de uma inflexão analítica que permita avaliar como o próprio país compreendeu seus “conflitos sociais” (BUENO: 2016; 66). Esse desafio será permanente, enquanto não se articular um pacto a fim de promover a consagração dos direitos fundamentais, de instituições democráticas e participativas e com isso, de uma vida digna para todos.

## Considerações finais

As políticas de lei e ordem que prosperaram no período militar, inicialmente com a perspectiva de promover a Segurança Nacional contra agentes desestabilizadores do *status quo* vigente, acabaram por criar uma prática de combate ao inimigo que não foi superada com a redemocratização.

O caso Favela Nova Brasília contra o Brasil, em 1994 e 1995, foi representativo para demonstrar como as forças de Segurança Pública e o Poder Judiciário ainda refletem uma estrutura autoritária, em grande parte por manterem práticas que foram organizadas no período do regime militar, sem uma reforma adequada para o arranjo democrático formulado com a redemocratização.

Tal lógica torna a proteção rígida dos direitos humanos, prevista no texto democrático de 1988, passível de violações. Mesmo estando prevista constitucionalmente uma série de garantias para evitar situações como a ocorrida em Nova Brasília, isso não ocorreu, ora pela extrema falta de diligência para com os procedimentos de investigação e ora pela morosidade que deixou o caso por mais de 20 anos sem respostas institucionais.

Assim, as garantias acabam perdendo sua eficácia, as vítimas e familiares da favela Nova Brasília ficaram sem a devida proteção judicial dentro do ordenamento brasileiro, não restando outra alternativa a não ser recorrer a CIDH. Como a investigação concluiu ser o Estado responsável pelas violações, a Corte logo fez uma

série de recomendações para coibir as práticas violentas que existem no país.

A ausência de uma Justiça de Transição, capaz de articular reformas institucionais nas forças de Segurança Pública, acabou por permitir a manutenção de práticas nocivas à proteção dos direitos humanos, com a conivência das autoridades públicas.

Diante disso, foi possível apontar algumas medidas, que não se restringiam aos esforços legislativos, mas a práticas institucionais que contribuem para afastar a militarização não problematizada das forças policiais e promover a participação da população de maneira democrática na construção de um novo ideário institucional a partir de sua reforma.

## Referências

- ANDRADE Soraya de Souza. CRUZ, Ana Vlândia Holanda. MATSUMOTO, Adriana Eiko. MINCHONI, Tatiana. A Ditadura que se perpetua: Direitos humanos e a Militarização da questão social. **Psicologia: Ciência e Profissão**, 2017, v.37, 239-252. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v37nspe/1414-9893-pcp-37-spe1-0239.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- ANDRADE, Vinícius Lúcio de. **A constituição desmilitarizada: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública**. 2014. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19545/1/ViniciusLucioDeAndrade\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19545/1/ViniciusLucioDeAndrade_DISSERT.pdf). Acesso em: 29 out. 2017.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório: textos temáticos. Brasília: CNV, 2014.

BRASIL. Instituto de Segurança Pública – ISP – Rio de Janeiro.

**Dados Crimes contra a vida.** Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/CrimesVida.html>. Acesso em: 30 abr.2018.

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os fundamentos da doutrina de segurança nacional. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, Belo Horizonte, 2014, v. 2, n. 1, 47-64. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view-File/3311/3482>. Acesso em: 29 out. 2017.

BUENO, Isabela Saud. **Criminalização dos movimentos sociais** (Trabalho de Conclusão de Curso em bacharel em Direito), Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10519/Isabela%20S.%20Bueno.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 out. 2017.

BUENO, Samira. LIMA, Renato Sérgio de. MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito FGV**, V.12, n1, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018

CABRAL, Rafael Lamera Giesta. **Reforma das Instituições para a Democracia e o Legado Autoritário: a branda Justiça de Transição no Brasil.** Revista Direitos Fundamentais e Democracia, v. 22, n. 3, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i3936>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CABRAL, Rafael Lamera. KUBIK, Erika Wanderley **A justiça militar no pós-1988: a busca pela efetivação democrática e a defesa dos direitos humanos**, 2011. Disponível em: <http://anaisonline.uems.br/index.php/encontrointernacional/issue/view/21>. Acesso em: 30 out. 2018.

CAVALCANTI, Gabriela Guimarães. CARDOSO, Fernando da Silva. COSTA, Gustavo Gomes da. Violações de Direitos Humanos no Brasil: Notas a partir do 5º relatório nacional de direitos humanos. **Prisma Jurídico**, São Paulo, Vol.14, n.2, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=pris->

ma&page=article&op=view&path%5B%5D=4935. Acesso em: 30 out. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.

**Convenção Americana de Direitos Humanos.** 1969. Disponível em: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm). Acessos em: 30 out. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso**

**Favela Nova Brasília vs. Brasil.** Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Julgamento em 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf). Acesso em: 10 out. 2017.

FERNANDES, Luís Eduardo Viana; CABRAL, Rafael Lamera Giesta Cabral. Militarização das políticas e a doutrina de segurança nacional no contexto do combate ao inimigo interno no Brasil (1969-1970). **Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 4, n. 7, jan./jun., 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v4.n7.p111-137.2020>. Acesso em: 13 set. 2020.

GALEANO, Diego. En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formation estatal. **Cuestiones de Sociologia.** 4, 102 – 105. Disponível em: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3679/pr.3679.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3679/pr.3679.pdf). Acesso em: 29 out. 2017.

GRANDUQUE JOSÉ, C. O absurdo dos Direitos Humanos: Reflexões a partir de Alberto Camus. **Revista do Núcleo de Estudos de Direito Alternativo**, n. 1, v. 1, 2001. <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/direitoalternativo/article/view/296/317>. Acesso em: 29 out. 2017.

GROSSI, Naiara Sousa. CORONA, Roberto Brocanelli. Mito e encantamento: os direitos humanos no contexto latino americano. **Prisma Jurídico:** São Paulo, vol. 11, n. 1. 2012. Disponível em: <http://www4.uninove.br/ojs/index.php/prisma/issue/view/154>. Acesso em: 11 out. 2017.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e Ditadura**: a arquitetura institucional da segurança. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

GUERRA, Maria Pia. Reformas institucionais na segurança pública: contribuições da Justiça de Transição e do direito e desenvolvimento. **Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 3, n. 5, jan./jun., p. 45-67, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v3.n5.p45-67>. 2019. Acesso em: 20 ago. 2019.

HESPANHA, Antônio Manuel. **Cultura Jurídica Europeia**: Síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

MACHADO, A.A. **Ensino jurídico e mudança social**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARQUES, R. P. de P. Julgar o passado? Verdade histórica e verdade judicial na ADPF 153. **Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, vol. 2, n. 3, jan./jun., p. 70-86, 2018.

O'DONNELL, G. Sobre o estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos**, São Paulo, v.36, p. 123-45, 1993.

OLIVEIRA, Ramon Nolasco Rebouças de; CABRAL, Rafael Lamera Giesta Cabral. Comissão Nacional da Verdade no Brasil: o fio do relato e o direito à memória e à verdade. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 6, n. 13, jan./abr., p. 226-252, 2019.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e Repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 1 (jan./jun. 2009). Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.