

A América Latina e o Abuso Policial

Mark Ungar

Morte, tortura, corrupção, tráfico de droga. Estes são apenas alguns dos crimes cometidos pelas autoridades policiais de vários países da América Latina. Mas mesmo que as reformas iniciadas nos anos 80 não tenham resultado tão bem como previsto, ajudaram a reduzir o abuso policial.

Na América Latina, relatar a violência policial é muito mais fácil do que detê-la. Em quase todos os países da região as instituições policiais têm sido responsáveis por inúmeros casos de morte, tortura, corrupção, tráfico de droga e outros abusos.

Apesar de a polícia ter um longo historial de violações sistemáticas dos direitos humanos durante o período autoritário da América Latina, não foi objecto de qualquer processo de reforma no processo de transição democrática que ocorreu nesta região no início dos anos 80. No entanto, na década de 90, à medida que crescia o crime violento, a corrupção e o abuso policial, a maioria dos governos latino-americanos começaram a tentar pôr os agentes de aplicação da lei sob a alçada da lei.

Desde a era colonial que a polícia tem sido uma das mais poderosas agências estatais na América Latina. Após a independência de Espanha e de Portugal, no início do século XIX, as forças policiais foram utilizadas por facções opostas nas diversas guerras civis que ocorreram na região. Os governos nacionais também usaram a polícia para controlar novos territórios, enquanto os caudilhos locais, para permanecerem no poder, desenvolveram as suas próprias forças.

Mesmo com a promulgação de constituições liberais, em meados do século, as agências policiais eram detentoras de ampla autoridade estrutural e legal. Na viragem para o século XX, quando o crescimento populacional e a agitação laboral provocaram instabilidade política, tanto as ditaduras como as democracias usaram a polícia para a manutenção da ordem. Quando os militares tomaram o poder, nos anos 30, as instituições policiais tornaram-se peças chave dos governos. Repressão violenta, prisões arbitrárias e julgamentos injustos tornaram-se regra.

As democracias que emergiram na década de 80 tomaram medidas para evitar a repetição de tais práticas. Os oficiais ligados aos militares foram afastados, os direitos civis individuais foram reforçados e novas políticas foram implantadas. As estruturas básicas e a autoridade da maioria das agências policiais, no entanto, não foram alteradas. Os novos governos não se sentiam suficientemente fortes para as desafiar.

Mesmo no Chile, uma democracia estável, a força policial nacional rejeitou publicamente as tentativas de reforma. À medida que as taxas de criminalidade aumentavam - mais do dobro da média mundial nos anos 90 - os cidadãos exigiram um maior policiamento. Em 1990, a taxa de homicídio na região era de 22.9 em cada 100 mil habitantes, muito acima da média mundial de 10.7; em 2001 a média regional atingiu quase os 29.

Com o aumento da incerteza económica e do crime, as acções policiais entraram em ruptura com os parâmetros democráticos e com os direitos individuais. No Equador, apesar de o governo ter assumido a responsabilidade nas mortes de diversos detidos, têm aumentado as queixas contra a Polícia Nacional relativas a

tortura, espancamento, assassinatos, uso indiscriminado de armas de fogo, detenções arbitrárias, desaparecimentos e desrespeito das decisões do Tribunal Constitucional. Este tipo de abusos é mais frequente nas alturas, frequentes, em que o governo declara o «estado de emergência» para combater o crime, regime que tem sido aplicado em províncias inteiras, por períodos que podem ser de um ano.

Após a transição para a democracia, em 1982, a polícia boliviana foi reorganizada, mas o seu papel histórico na supressão da contestação civil voltou a emergir desde então, num contexto de protesto contra a política económica do governo e da sua acção de erradicação das plantações de coca. Simultaneamente, as instituições bolivianas tornaram-se mais ineficazes e menos confiáveis.

Enquanto o crime quadruplicou entre 1993 e 1999, funcionários superiores da polícia judiciária foram acusados de torturar detidos, oficiais foram implicados em assaltos, e um oficial encarregado de um inquérito de corrupção foi espancado até ficar inconsciente numa cela. No entanto, os polícias queixam-se de sobrecarga de trabalho, de subfinanciamento e pedem mais equipamento no âmbito de iniciativas anticrime, como foi o caso do Plano de Segurança e Protecção dos Cidadãos, em 1999, com um custo de 26 milhões de dólares.

No Peru, o aumento da violência de *gangs* urbanos, do crime organizado e dos ataques às áreas mais ricas levaram também à tomada de fortes medidas anticrime. Em 1998, o governo considerou o crime como um problema de segurança nacional e adoptou dez decretos, muitos dos quais baseados em medidas antiguerrilha que provocaram violações dos direitos. As novas leis aumentaram o poder da polícia, transferindo muitas autoridades de aplicação da lei dos tribunais civis e da Polícia Nacional para tribunais militares e para o Serviço de Informações Nacionais (SIN) — uma agência com poderes claramente abusivos — criando um corpo do SIN de coordenação de informação policial, e proibindo os tribunais de chamar a depor oficiais de polícia responsáveis pelo interrogatório de suspeitos.

Esta legislação também aumentou a arbitrariedade e permitiu perseguições baseadas em preconceitos, pois criou o crime «terrorismo agravado» e deu à polícia a possibilidade de deter suspeitos por períodos até quinze dias. Em Setembro de 2000, o polémico Presidente Alberto Fujimori anunciou a desactivação do SIN, mas o seu sucessor pode muito bem reactivá-lo.

Por vezes, é a própria lei que permite à polícia violar direitos fundamentais. As leis de droga são particularmente resistentes a um controlo legal e administrativo. Na Venezuela, a lei orgânica de substâncias, narcóticos e drogas psicotrópicas, de 1984, concede maior autoridade à polícia, não permite fianças e limita as garantias processuais.

No México, a polícia antidroga teve que ser reorganizada duas vezes nos anos 90, devido à infiltração de traficantes. A lei 1008 da Bolívia, de combate ao tráfico, viola direitos básicos, tais como a proibição de aguardar julgamento em liberdade, e promoveu a discriminação dos indígenas, mesmo após a eliminação de algumas das suas normas mais controversas.

Mas, à medida que se verificava que um policiamento mais duro não reduzia a criminalidade, os cidadãos foram compreendendo que a polícia era demasiado corrupta e demasiado incontrolável para prosseguir aquela que é a sua tarefa básica - combater o crime e manter a ordem. Em paralelo com o quase colapso do funcionamento dos sistemas judiciais e a impunidade dos agentes policiais, o crescimento constante da criminalidade conduziu a uma segunda fase de reforma das forças policiais, em meados dos anos 90.

No Brasil, por exemplo, os muito divulgados casos de homicídios de crianças no Rio de Janeiro e de camponeses na região amazónica fizeram com que o Congresso iniciasse processos de reforma legislativa. Uma das mais significativas alterações foi a reestruturação institucional. Muitas das forças estavam politicamente comprometidas por dependerem do Ministério do Interior, que prossegue as políticas e interesses governamentais. Para tornar essas agências mais objectivas, muitas foram transferidas para o Ministério Público ou para o sistema judicial. No México, por exemplo, o Presidente Vicente Fox anunciou os seus planos para reduzir os poderes do Ministério do Interior e criar um novo Ministério da Segurança e da Justiça, bem como uma Comissão da Transparência para investigar a corrupção.

Noutros países, estas reestruturações têm sido acompanhadas por um reforço da atenção prestada à educação para os direitos legais ministrada aos recruta e por reduções no tempo de detenção máximo antes de os indivíduos serem apresentados a tribunal. O caótico, lento e preconceituoso funcionamento dos sistemas de justiça criminal levou onze países a adaptar ou rever os seus códigos de processo penal. Tradicionalmente, as investigações de justiça criminal baseavam-se em documentos escritos e, oficialmente, eram conduzidas por juízes e procuradores públicos.

Mas a sobrecarga de trabalho dos juízes fez com que, de forma gradual, tais funções fossem desempenhadas pela polícia. Abusos como confissões forçadas e manipulação de provas cresceram, enquanto aos acusados, mal apoiados a nível de defensores públicos, era negado o acesso a muitos dos documentos constantes nos seus processos. Muitos dos novos códigos introduziram julgamentos orais, mais defensores, a obrigação de a polícia seguir as instruções dos tribunais, e eliminaram os processos criminais especiais para os agentes policiais.

Na Venezuela, por exemplo, a reforma do código penal de 1999 eliminou os processos especiais para polícias acusados de abusos; porque este tipo de processos era muito mais lento que as acusações contra civis, a taxa de condenação de agentes policiais era de menos de 20 por cento, uma pequena fracção da taxa de condenação de civis.

Outra área de reforma é a criação de canais para as queixas dos cidadãos, como unidades especializadas nas esquadras. Desde meados da década de 90, onze países criaram o cargo de Provedor da Justiça, normalmente designados "Defensoría del Pueblo", para ajudar a formular as políticas governamentais e para monitorar a protecção dos direitos na conduta de agências estatais como a polícia. Muitos países desenvolveram igualmente programas de justiça comunitária, nos quais muitos tipos de conflitos são resolvidos por «juízes» eleitos entre os moradores. Muito comuns em bairros degradados urbanos e áreas rurais indígenas, estes fóruns reduzem simultaneamente a dependência da polícia e a carga de trabalho no sistema judicial.

Mas mesmo vastos processos de reforma são vulneráveis à mudança política e económica. Um exemplo desta fraqueza é a província argentina de Buenos Aires. Desde o regresso do país à democracia, em 1983, os agentes têm sido implicados em tráfico de droga, tortura, suborno, assassínios extra-judiciais, extorsão e no atentado bombista ao Centro Comunitário Judeu, ocorrido em 1994. A actividade policial não estava devidamente regulamentada, a disciplina era escassa e a formação não continha a adequada informação sobre direitos civis. O apoio público a esta abordagem de «mão de ferro» foi decrescendo à medida que se verificou a sua incapacidade para diminuir a taxa de criminalidade, que cresceu 10,8 por cento em 1995, 15,2 em 1996 e 16,3 em 1997.

Após uma série de escândalos de corrupção, a imagem da polícia desceu tanto que começou a ter implicações na candidatura presidencial do Governador Eduardo Duhalde. Em resposta, em 1998, o Governador reestruturou totalmente a polícia. Na antiga estrutura, um chefe policial dirigia uma única hierarquia de nove departamentos, cada um dos quais dedicado a áreas como o narcotráfico.

Na nova estrutura, um civil dirige a polícia, com responsabilidade directa sobre cinco corpos independentes. O corpo principal, com 35 mil agentes de polícia de segurança pública, foi descentralizado para os 18 distritos judiciais da província, tendo em vista alcançar uma melhor coordenação com os juizes. A reforma criou igualmente fóruns de cidadãos a nível comunitário, municipal e de departamento, para desenvolver programas de policiamento dos cidadãos e para canalizar as queixas individuais.

Esta reforma foi seriamente questionada por ataques políticos, resistência violenta por parte da polícia e pela falta de capacidade de implementação. Oficiais superiores, agastados por julgamentos por corrupção e despedimentos em massa, organizaram-se para travar a reforma, enquanto o número de civis mortos pela polícia passou de cerca de 120, em 1998, para mais de 200, em 1999.

Nas eleições provinciais de 1999, o candidato peronista a governador, Carlos Ruckauf, associou as mortes provocadas pela polícia à justiça, declarando que «a bala que mata o delinquente é a resposta da sociedade à bala que mata pessoas inocentes». Após a sua eleição, Ruckauf começou a dismantelar a reforma iniciada pelo seu antecessor.

Tal como em Buenos Aires, as práticas e as reformas das forças policiais por toda a América Latina dependem da opinião pública e da mudança política. Se as instituições policiais são consideradas como sendo demasiado poderosas e corruptas para combater o crime, os governos produzirão novos códigos penais e criarão órgãos de supervisão, e introduzirão outras limitações à autoridade policial.

Estas alterações ocorreram durante o processo de democratização, nos anos 80, e no período de oposição à violência e à ineficácia policial, nos anos 90. Mesmo que as reformas não tenham resultado tão bem como o previsto, ajudaram a reduzir o abuso policial que há tanto tempo atinge a América Latina.