CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA *VS* BRASIL: A VIOLÊNCIA POLICIAL COMO PARADIGMA DE PERMANENTE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Rafaela Fajardo Venturim[1]

Marcelo Fernando Quiroga Obregon[2]

Fecha de publicación: 01/08/2018

Sumário: Introdução; **1.** A violência policial e a democracia: um estado de permanente violação aos direitos humanos; **2.** Caso favela Nova Brasília vs Brasil; **2.1** A Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos; **2.2.** O caso perante a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos; **2.3**. A condenação e as possiblidades de reforma social: entre reparações e transformações; Considerações Finais; Referências.

Resumo: O texto utiliza-se de recente condenação proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro, no caso Favela Nova Brasília, com o objetivo de demonstrar como a violência policial sustenta da dita democracia brasileira e apresenta-se como violação permanente aos direitos humanos. Para tanto, apresenta desde conceitos históricos ao de Estado de

[1] Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. rafaelaventurim@hotmail.com

[2] Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Mestre em Direito Internacional e Direito Comunitário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG. Especialista em Política Internacional pela Fundação Escola da Sociologia Política de São Paulo, vinculado à FDV. Coordenador da Pós-Graduação em Direito Marítimo e Portuário da FDV. mfqobregon@yahoo.com.br

Exceção adotado pelo autor italiano Giorgio Agamben para, então, contextualizar e analisar as sanções impostas pela Corte à República Federativa do Brasil.

Palavras-chave: Violência policial. Favela Nova Brasília. Estado de Exceção. direitos humanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos.

INTRODUÇÃO

A criação dos direitos humanos data de 1945, a partir da proclamação da Carta das Nações Unidas de 1945, quando se estabeleceu um documento a fim de declarar que violações a tais direitos não seriam toleradas em âmbito interno dos Estados bem como em âmbito de direito internacional.

Entre os direitos humanos consagrados no referido documento, há o direito à não discriminação por raça, cor, gênero ou idioma, por exemplo. Há, ainda, a proteção do direito à vida, à liberdade de expressão e à igualdade perante a lei. As nações que violarem essas garantias, dentre tantas outras, serão entendidas, perante a comunidade internacional, como internacionalmente responsáveis, e terão o respeito perante a comunidade consideravelmente diminuído.

O que será demonstrado e debatido ao longo do presente trabalho é que a violência policial institucionalizada no Brasil, contra as classes mais marginalizadas, constitui permanente violação aos direitos humanos dos cidadãos. A falta de igualdade perante a lei é absoluta, uma vez que a maior parte das mortes resultantes de operações policias sequer chega a ser investigada, fazendo constar, nos autos policias, a expressão "autos de resistência", o que leva ao entendimento de que tais mortes somente ocorreram pois as pessoas em questão "resistiram" à ação policial. Ora, se não há sequer investigação, parece que essas vidas valem tão pouco a ponto de não poderem, ao menos, defender-se, uma vez que a justificativa policial basta: morreram, pois eram culpados; morreram, pois resistiram à ação da polícia.

Além de constituir um grande desafio na implementação plena dos direitos humanos — talvez o maior desafio, conforme afirmam determinadas organizações não-governamentais —, tal cenário caracteriza verdadeiro estado de exceção permanente, conforme debatido pelo filósofo italiano Giorgio Agamben.

Após apontar ponderações acerca da democracia e da violência policial no estado de exceção, o trabalho pretende demonstrar que a recente condenação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos — importante órgão internacional —, no caso de duas chacinas ocorridas na

favela Nova Brasília, pode levar à adoção de medidas que façam com que o Estado brasileiro não somente volte a ser respeitado pela comunidade internacional como modifique o quadro social por completo, diminuindo a violência policial e garantindo, assim, maior proteção e zelo aos direitos humanos.

1 A VIOLÊNCIA POLICIAL E A DEMOCRACIA: UM ESTADO DE PERMANENTE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A violência está na raiz fundacional do território hoje conhecido como República Federativa do Brasil. Se na atualidade muito se fala em violência policial militarista é porque esta fora historicamente construída, não sem que muito sangue fosse derramado e muitas pessoas fossem mortas. Segundo Matheus Boni Bittencourt,

> [...] a violência extrema das torturas e execuções sumárias sempre esteve presente na história do Brasil, inicialmente por tropas militares portuguesas e jagunços à serviços de latifundiários e governos locais, e, posteriormente, pelas forças policias e militares nacionais.
>
> Essa violência promovida por ação, omissão ou apoio do Estado de origem colonial foi primeiramente uma violência da guerra e da escravidão étnicas, evoluindo posteriormente para uma violência policial contra as classes subalternas.[3]

Nos períodos de exceção, a acentuada perseguição a determinados grupos sociais — entendidos como inimigos do Estado — serviu como justificativa para a criação de aparatos repressivos extremamente violentos. Foi justamente no período da ditadura militar que se deu a divisão funcional entre Polícia Civil e Polícia Militar, através da Lei nº 7210, de 11 de julho de 1984. Assim, enquanto à Polícia Civil passam a caber as funções judiciárias e investigativas, à Polícia Militar cabe o policiamento ostensivo e militarizado — assim, a defesa civil do corpo social é tarefa realizada por militares.

Equivocado pensar, contudo, que tal divisão foi abandonada após o período ditatorial, uma vez que, conforme esclarece Bittencourt, a

> moldagem da organização policial e sistema penal durante os regimes de exceção[4] foi em grande parte consolidada em 1988, pelo processo

---

[3] BITTENCOURT, Matheus Boni. **Ditadura, democracia e segurança pública:** a matriz autoritária. Revista Simbiótica, Universidade Federal do Espírito Santo, n. 2, vol. 2, p. 130-152, dez. 2015, p. 131. Disponível em: < http://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/11726 >. Acesso em: 18 nov. 2017.

[4] O autor utiliza o plural, "regimes de exceção", vez que faz referência também ao regime autoritário de Getúlio Vargas, em que houve a criação, dentre outros, do Código Penal (1940) e

> constituinte. Desta maneira, a Segurança Pública foi colocada ao lado da Defesa Nacional, mas a proximidade textual apenas reforça uma aproximação do conteúdo, evidenciando a permanência da confusão entre policiamento e guerra, entre o uso militar e o uso policial da força pelos agentes públicos de segurança.[5]

A lógica da militarização, quando direcionada ao treinamento de policias que irão lidar diretamente com os cidadãos membros de uma sociedade dita democrática, muito revela a respeito do nível de desenvolvimento de tal democracia. Essencial salientar que a militarização é um processo que envolve "a incorporação de estratégias e táticas, treinamento, doutrina, hierarquia, disciplina e organização militares no exercício de funções civis e a subordinação destas ao comando militar"[6].

Portanto, fala-se, nesta seara, em uma verdadeira lógica de guerra, pois nesta preza-se pela prática do combate e da obediência em detrimento, muitas vezes, da liberdade e da autonomia dos indivíduos pertencentes ao regime democrático. Compreender o cidadão dotado de direitos como um inimigo a ser combatido revela uma característica digna de regimes ditatoriais.

Organizar a polícia segundo a lógica militar é equipará-la ao Exército. O problema existente neste modelo organizacional reside no fato de que as finalidades às quais se destinam a instituição da polícia e a instituição do Exército são diferentes. Enquanto a primeira deve assegurar direitos dos cidadãos, a segunda volta-se para a defesa da soberania nacional em caso de, por exemplo, guerra ou invasão de fronteiras. Neste sentido, Luiz Eduardo Soares pondera que

> só seria racional reproduzir na polícia o formato do Exército se as finalidades de ambas as instituições fossem as mesmas. Não é o caso. O Exército destina-se a defender o território e a soberania nacionais. Para cumprir esse papel, precisa organizar-se para executar o "pronto emprego", isto é, mobilizar grandes contingentes humanos com rapidez e precisão, o que requer centralização decisória, hierarquia rígida e estrutura fortemente verticalizada. A função da PM é garantir os direitos dos cidadãos, prevenindo e reprimindo violações, recorrendo ao uso comedido e

---

do Código de Processo Penal (1941), através de decretos; é por tal motivo, também, que o autor utiliza a expressão "sistema penal", no mesmo trecho citado.

[5] BITTENCOURT, Matheus Boni. **Ditadura, democracia e segurança pública:** a matriz autoritária. Revista Simbiótica, Universidade Federal do Espírito Santo, n. 2, vol. 2, p. 130-152, dez. 2015, p. 136. Disponível em: < http://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/11726 >. Acesso em: 18 nov. 2017.

[6] Ibid., p. 138.

> proporcional da força quando indispensável. Segurança é um bem público e deve ser oferecido universalmente e com equidade.[7]

A consequência, na política criminal, da adoção de uma lógica militarista e de guerra direcionada a atividades não bélicas é, em verdade, "considerar a criminalidade como uma guerra civil, e os criminosos como inimigos internos a serem neutralizados por captura, ferimento ou morte"[8]. Justifica-se, pois, a criação de locais em que existe verdadeiro regime permanente de exceção, onde a flexibilização ou suspensão dos direitos humanos constitucionalmente consagrados é a regra, em prol de uma dita segurança pública, e, segundo Bittencourt,

> As mesmas camadas sociais que são "preferidas" pela repressão penal, são igualmente aquelas em relação às quais se tolera o uso da violência aberta. As mesmas camadas sociais que escapam à repressão penal, são aquelas cuja vitimização provoca mais forte reação policial e judicial. O rigor punitivo e a impunidade são duas faces da mesma moeda, distribuídas em simetria inversa pelo tecido social.[9]

Esclarece Edson Teles que a face autoritária do Estado não é meramente uma herança do regime militar, mas um resquício de que a ditadura permanece nos dias atuais, ainda que na pretendida democracia, sendo que tal ditadura

> surge na forma do Estado de exceção e expõe uma indistinção entre o democrático e o autoritário no Estado de direito. A violência originária de determinado contexto político mantém-se seja nos atos ignóbeis de tortura ainda praticados nas delegacias, seja na suspensão dos atos de justiça contida no simbolismo da anistia, aceita pelas instituições do Estado como recíproca, agindo em favor das vítimas e dos opositores, bem como dos torturadores.[10]

---

[7] SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar os policiais? In: KUCINSKI, Bernardo (et. al.). **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 29 e 30.

[8] BITTENCOURT, Matheus Boni. **Ditadura, democracia e segurança pública:** a matriz autoritária. Revista Simbiótica, Universidade Federal do Espírito Santo, n. 2, vol. 2, p. 130-152, dez. 2015, p. 141. Disponível em: < http://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/11726 >. Acesso em: 18 nov. 2017.

[9] Ibid., p. 148.

[10] TELES, Edson. Entre justiça e violência: Estado de exceção nas democracias do Brasil e da África do Sul. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura:** a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 317. *apud* SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina:** breve ensaio sobre jurisdição e exceção. Alameda Casa Editorial: edição Kindle, 2016, cap. 1.

Por sua vez, o Estado de exceção, conceito trabalhado pelo italiano Giorgio Agamben, em termos simples, pode ser compreendido como um determinado momento crítico em que se faz necessário suspender o ordenamento jurídico em prol da sociedade. Neste contexto, ainda que as atitudes adotadas não estejam legalmente previstas, estas não poderão ser entendidas como ilícitas, pois possuem a finalidade de garantir a manutenção da sociedade em tempos de crise, de ameaça à ordem, à nação e ao próprio corpo social, por exemplo, em caso de guerra civil. É assim que Agamben esclarece ser o Estado de exceção justificado por um "estado de necessidade". Neste sentido, estabelecida o que o autor denomina por "guerra civil legal", a ordem jurídica é suspensa com a finalidade de garantir a normalidade.

Entretanto, prática comum nos Estados soberanos modernos é a da inserção de normas que permitem ou justificam a exceção, ou seja, a suspensão do ordenamento jurídico. O caráter provisório e excepcional das medidas adotadas no Estado de exceção deixa de existir, convertendo-se em permanente. Portanto, "o estado de exceção moderno é [...] uma tentativa de incluir na ordem jurídica a própria exceção, criando uma zona de indiferenciação em que fato e direito coincidem"[11], fazendo com que seja muito difícil, nas constituições modernas, determinar onde termina o absolutismo e começa a democracia. Não se trata de estado de sítio ou de defesa, previstos no ordenamento. Trata-se, ao contrário, de previsões externas ao direito, momentos em que a decisão soberana será a palavra final.

Agamben fala na existência, pois, de uma "ditadura constitucional (isto é, o estado de exceção)"[12], verdadeira forma de governo amplamente adotada. Assim,

> O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como **a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político.** Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.[13] [grifos nossos]

---

[11] AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção.** São Paulo: Boitempo, 2004. p. 42.

[12] Ibid., p. 21.

[13] Ibid., p. 13.

Trazer à baila a ideia trabalhada por Giorgio Agamben, neste contexto, é fundamental para compreender a realidade da violência policial no Brasil, pois "a cada abuso policial, por exemplo, está a presença autoritária do poder absoluto, tratando como servo, e não cidadão, o ser humano vilipendiado em seus direitos"[14].

O Estado de direito convive simultaneamente com o Estado de exceção, sendo que o primeiro existe no plano formal e o segundo no plano dos fatos. A ideia de uma decisão soberana sobre o que é normal e anormal, para respaldar a suspensão do direito, faz-se presente. Sempre sob a justificativa de combater algum perigo ou mal, governantes, parlamentares e até mesmo operadores do direito (cite-se, como exemplo, delegados de polícia e outros) adotam medidas claramente contrárias à ordem constitucional, em especial no que diz respeito às garantias fundamentais, caracterizando verdadeira suspensão do ordenamento jurídico. Prevalece, pois, a subjetividade de uma decisão soberana, que se sobrepõe ao Estado de direito.

Claro exemplo de decisão subjetiva reside justamente na adoção dos denominados Autos de Resistência, previstos no artigo 292 do Código de Processo Penal, que assim narra

> Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas.

A banalidade segundo a qual adotam-se os Autos de Resistência e utilizam-se os termos "resistência seguida de morte" para caracterizar (e justificar), nos boletins de ocorrência e inquéritos, grande parte das mortes causadas por policiais é alvo de críticas dos mais variados entes internacionais que atuam em defesa dos direitos humanos, tendo em vista que

> Em janeiro de 2015, por exemplo, a organização não governamental Human Rights divulgou um relatório em que apontava um aumento de 97% no número de mortes decorrentes de ações policias em São Paulo, que foram 369, em 2013, para 728 em 2014. No Rio de Janeiro, foram 416 mortes por essas causas em 2013 e 582 em 2014, um crescimento de 40%. [15]

---

[14] SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina:** breve ensaio sobre jurisdição e exceção. Alameda Casa Editorial: edição Kindle, 2016, introdução.

[15] AGÊNCIA BRASIL. **Resolução determina fim dos autos de resistência em registros policiais.** Disponível em: < http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/resolucao-determina-fim-dos-autos-de-resistencia-em-registros-policiais>. Acesso em: 18 nov. 2017.

Não é incorreto, em síntese, afirmar que os abusos por parte do poder policial configuram permanente violação aos direitos humanos no país, que chegou a ser mencionado no Relatório Mundial de 2016[16], da organização Human Rights Watch. Referido relatório menciona o fato de que o cenário brasileiro de violência policial tem piorado, mesmo sendo um dos piores em escala global, e a impunidade aparece como fator agravante. Neste sentido, é de suma importância a recente decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual será objeto de análise a seguir.

2 CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS BRASIL

Em 18 de outubro de 1994, as polícias Civil e Militar realizaram uma operação conjunta na favela Nova Brasília, localizada no Complexo do Alemão, que culminou na execução de 13 jovens, em sua maioria pobres e negros. Denúncias apontam, ainda, que três mulheres teriam sido torturadas e sexualmente violentadas. Em novembro do mesmo ano, instaurou-se uma comissão especial de sindicância, por parte do governador Nilo Batista, para coletar provas para o inquérito policial, restando configurados fortes indícios de que de fato ocorreram execuções, torturas e violência sexual. Tal comissão alegou ter encontrado provas de execuções sumárias entre as mortes.

Em 8 de maio do ano seguinte, outra operação policial foi realizada, com base em uma denúncia anônima, e os resultados foram semelhantes: 13 jovens executados, com o auxílio de dois helicópteros, tendo testemunhas alegado que os jovens adotaram posição de rendição e mesmo assim foram alvejados com tiros na cabeça e no tórax.

De forma nada surpreendente, os homicídios das duas operações foram registrados como autos de resistência, o que fez com que nenhum policial fosse responsabilizado. Construiu-se uma narrativa que responsabilizou as próprias vítimas, afirmando que se tratavam de pessoas envolvidas com o tráfico de drogas, sem que estas tivessem sequer chance de realizar o contraditório.

Além disso, denúncias apontam para o fato que as autoridades competentes não respeitaram as normas de diligência, destruindo provas, deixando de realizar necessárias perícias, removendo os corpos do local, entre outros; em suma, as autoridades não concretizaram uma investigação imparcial

---

[16] BBC BRASIL. **As nove áreas em que o Brasil é criticado em relatório global de Direitos Humanos.** 27 jan. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160126_relatorio_hrw_lk>. Acesso em: 18 nov. 2017.

acerca das condições que ocasionaram as mortes dos jovens. Quanto aos inquéritos, estes

> foram enviados ao Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) e arquivados. Atendendo à recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, também órgão da OEA, o MPRJ desarquivou em 2012 o inquérito da chacina de 1995 e, no ano seguinte, o do caso anterior. Em maio de 2013, o MPRJ denunciou seis policias — quatro civis e dois militares — pelas 13 mortes de 1994. Em 2015, o MP arquivou o inquérito sobre a chacina de 1995, por entender que as mortes foram decorrentes de tiroteio.[17]

2.1 A COMISSÃO E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos passaram a receber maior atenção e cuidado após a Segunda Guerra Mundial, e conforme esclarece Flávia Piovesan, a

> comunidade internacional passou a reconhecer que a proteção dos direitos humanos constitui questão de legítimo interesse e preocupação internacional. Ao constituir tema de legítimo interesse internacional, os direitos humanos transcendem e extrapolam o domínio reservado do Estado ou a competência nacional exclusiva.[18]

Assim, quando um Estado infringe alguma norma de direitos humanos internacionalmente consagrados, este é alvo de uma ação internacional, pública e de ampla divulgação, o que gera constrangimento perante toda a comunidade. Se, perante as intervenções, o Estado propõe-se a modificar normas e práticas internas, com a finalidade de conferir maior proteção aos direitos humanos, reconstrói a relação com a comunidade internacional.

Foi também após a Segunda Guerra que o foco do direito internacional deixou de ser tão somente a disputa entre duas nações distintas para abranger a proteção dos próprios cidadãos de determinado Estado em face de violações perpetradas por este, como ocorre, por exemplo, nos casos de violência policial, estatal, contra indivíduos de uma mesma sociedade.

Quanto aos instrumentos internacionais de proteção das garantias fundamentais, estes

> ao consagrarem parâmetros mínimos a serem respeitados pelos Estados, apresentam um duplo impacto: são acionáveis perante as instâncias

---

[17] AGÊNCIA BRASIL. **Brasil é condenado em Corte da OEA por chacinas na favela Nova Brasília.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-05/estado-brasileiro-e-condenado-na-corte-idh-por-chacinas-na-favela>. Acesso em: 20 nov. 2017.

[18] PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 4-5.

> nacionais e internacionais. No campo nacional, os instrumentos internacionais conjugam-se com o direito interno, ampliando, fortalecendo e aprimorando o sistema de proteção dos direitos humanos, sob o princípio da primazia da pessoa humana. No campo internacional, os instrumentos internacionais permitem invocar a tutela internacional, mediante a responsabilização do Estado, quando direitos humanos internacionalmente consagrados são violados.[19]

O direito internacional frisa, ainda, a teoria da responsabilidade objetiva internacional do Estado, não sendo necessária a configuração da culpa para que o Estado em que ocorre a violação de algum dos direitos humanos seja responsabilizado perante a comunidade internacional. Configurado o dano a partir de uma conduta, nasce para o Estado o dever de repará-lo, independentemente de culpa ou dolo.

A proteção dos direitos humanos no âmbito internacional se dá de forma universalizada, cujo organismo internacional responsável é a Organização das Nações Unidas (ONU), como se dá também através dos Sistemas Regionais de Proteção aos direitos humanos, os quais levam em consideração as particularidades de cada região, destacando-se os Sistemas Europeu, Africano e Americano, mais consolidados.

Após a Segunda Guerra mundial, o mundo passou por um movimento de proteção aos direitos humanos em âmbito internacional, com a criação da ONU, e mecanismos de proteção regionais. Na América não foi diferente, e, em 1948 os Estados Americanos firmaram a Declaração de Direitos e Deveres dos Estados, em Bogotá, Colômbia.[20]

A Declaração foi marco inicial para a criação da CIDH, o que foi efetivado em 1959, com a criação da CIDH, cujo papel era a proteção dos direitos humanos bem como assessorar sobre tais direitos juntos à Organização dos Estados Americanos (OEA). Dez anos mais tarde, foi elaborada a Convenção Americana de Direitos Humanos em São José, Costa Rica

---

[19] ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. **Caso Damião Ximenes Lopes:** mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, n. 15, v. 8, p. 93-113, dez. 2011. p. 95. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/15/1000169-caso-damiao-ximenes-lopes-mudancas-e-desafios-apos-a-primeira-condenacao-do-brasil-pela-corte-interamericana-de-direitos-humanos>. Acesso em: 18 nov. 2017.

[20] ORGANIÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Nossa história**. Disponível em: < http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso em: 20 nov. 2017.

(1969), que entrou em vigor em 1978, momento em que foi criada a Corte Interamericana de Direitos Humanos.[21]

Os dois órgãos do SIDH são, portanto, a Comissão CIDH) e a Corte IDH. A competência da Comissão é bastante extensa, maior, inclusive, do que a Comissão Europeia. Isso se dá, principalmente, pela necessidade da Comissão de intervir nos regimes autoritários das décadas de 1960 e 1970, na América Latina, principalmente. Entretanto, a atividade principal da Comissão é a formulação de recomendações sobre as petições de caráter individual, previsto no artigo 44 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), *in verbis:*

> Seção 3 — Competência
>
> Artigo 44
>
> Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte.[22]

A amplitude de competência da CIDH é ainda mais evidente pelo artigo 51 do Regulamento da Comissão[23], na medida em que prevê que este órgão pode analisar petição que contenha denúncias de violação de direitos consagrados na Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem com relação a países membros da OEA que não sejam parte na Convenção Americana.

Quanto ao procedimento das petições na Comissão, deve-se observar tanto o Regulamento quanto a Convenção. Suscintamente, é necessário que a petição seja apresentada em até seis meses contados a partir da data em que a presumida vítima haja sido notificada da decisão que esgota os recursos internos (art. 31 do Regulamento da CIDH); que tenha esgotado a jurisdição interna e que preencha os demais requisitos do art. 46 da CADH.

---

[21] GREIF, Jaime. **El sistema americano de protección de los derechos humanos.** Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/tablas/4361a.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

[22] COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San Jose, 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

[23] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: < https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/RegulamentoCIDH2013.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

De acordo com a CADH e com o Regulamento da CIDH, o caso pode se encerrar na Comissão, com a decisão de mérito, ou pode ser submetido à Corte, de acordo com o art. 45 do Regulamento. Isso ocorre se (1) o Estado aceitar a jurisdição da Corte em conformidade com o art. 62 da CADH, (2) A Comissão observar que este Estado não cumpriu as recomendações previstas no Relatório. O caso não irá à Corte se houver decisão fundamentada da maioria absoluta de seus membros.[24]

A competência da Corte, por outro lado, é mais restrita que a da Comissão. Suas atribuições são de natureza consultiva e jurisdicional. A atribuição de natureza consultiva diz respeito à interpretação das disposições da CADH e dos demais instrumentos de proteção aos direitos humanos. Nessa atribuição, um Estado pode solicitar opinião da Corte a respeito da compatibilidade entre suas leis internas e os instrumentos internacionais.

No que tange à natureza jurisdicional, é em relação as controvérsias de aplicação da CADH, ou seja, resolve casos em que houve violação de direitos previstos na CADH. No polo ativo da demanda pode estar a Comissão, nos casos individuais, ou Estado em que reconheça a competência da corte. No polo passivo pode estar um Estado (como réu, ou seja, acusado de desrespeitar a CADH) ou a Comissão (caso o Estado esteja em desacordo com alguma decisão proferida pela Comissão).[25]

Os procedimentos internos da Corte IDH estão previstos em seu Regulamento Interno[26], que estabelece prazos, forma de submissão dos casos à Corte, bem com as matérias que podem ser alegadas, atos processuais, defesas do réu, produção de provas, entre outros.

No que tange às sentenças proferidas pela Corte, esta anualmente faz supervisão quanto ao cumprimento de suas sentenças pelos Estados que

---

[24] Artigo 45. Submissão do caso à Corte 1. Se o Estado de que se trate houver aceito a jurisdição da Corte Interamericana em conformidade com o artigo 62 da Convenção Americana, e se a Comissão considerar que este não deu cumprimento às recomendações contidas no relatório aprovado de acordo com o artigo 50 do citado instrumento, a Comissão submeterá o caso à Corte, salvo por decisão fundamentada da maioria absoluta dos seus membros. 2. A Comissão considerará fundamentalmente a obtenção de justiça no caso em particular, baseada, entre outros, nos seguintes elementos: a. a posição do peticionário; b. a natureza e a gravidade da violação; c. a necessidade de desenvolver ou esclarecer a jurisprudência do sistema; e d. o efeito eventual da decisão nos ordenamentos jurídicos dos Estados membros. (Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos).

[25] GREIF, Jaime. El sistema americano de protección de los derechos humanos.

[26] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

foram condenados, conforme preceitua o art. 65 da CADH, mesmo com a possibilidade de aplicação deste instituto, as sentenças, que impõem obrigações de fazer e obrigações de ressarcir, têm sua aplicabilidade questionável, em decorrência do elemento coercitivo, apesar do seu caráter político.[27] Todavia, importante salientar que, mesmo sem o elemento coercitivo, não abre margem para o descumprimento da sentença internacional, haja vista que

> [...] Se houver descumprimento das sentenças da Corte Interamericana, o Estado pode ser responsabilizado internacionalmente por não cumprir um dispositivo de tratado internacional, como o exposto no art. 68 da Convenção, que determina o cumprimento das sentenças da Corte pelos Estados condenados. Dessa forma, escusando a execução das sentenças da Corte Interamericana com fundamento na falta de mecanismos próprios para tal ato, o Estado estará violando duplamente o compromisso firmado [na Convenção Americana de Direitos Humanos e na Convenção de Viena sobre direitos dos Tratados de 1969] [...]".[28]

Assim, as sentenças internacionais proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos devem ser cumpridas pelo Brasil, quando condenado, haja vista sua aceitação à competência da Corte e sua afirmação quanto à proteção dos direitos humanos, tanto nos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos em que é parte (como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos), como em decorrência da própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2 O CASO PERANTE A COMISSÃO E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

No que diz respeito às duas chacinas na favela Nova Brasília, em 3 de novembro de 1995 e 24 de julho de 1996, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu petições apresentadas pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), bem como pela Human Rights Watch Americas (a qual foi, posteriormente, substituída pelo Instituto de Estudos da Religião — ISER — perante a Comissão). Admitido o caso,

---

[27] LINDENBERG, Mariana de Almeida. **Eficácia das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos através de decisões da Justiça Brasileira.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/MarianaAlmeidaLindenberg.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

[28] LEITE, Rodrigo de Almeida. **As sentenças da Corte Interamericana De Direitos Humanos e a execução no Brasil**. Revista da ESMARN – Mossoró – v. 8, n. 1, p. 441 – 468 – jan/jun 2008. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/34/26>. Acesso em: 20 nov. 2017.

posteriormente a Comissão chegou à conclusão de que o Estado brasileiro é internacionalmente responsável pela violação de direitos consagrados em instrumentos normativos como a Convenção Americana e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, entre outros.

Recomendou-se, à época, determinadas medidas, como, por exemplo: a) a condução de uma investigação imparcial, coordenada por entes independentes da polícia, acerca das violações cometidas, com a finalidade de determinar e punir os responsáveis; b) a eliminação imediata da prática de denominar "autos de resistência" os inquéritos que tratem de mortes causadas por agentes policiais; c) a capacitação adequada de policiais para tratarem de maneira eficaz pessoas das camadas sociais mais vulneráveis, com vistas a eliminar o estigma de que pessoas pobres são criminosas; d) regulamentar, de forma expressa, limites objetivos ao uso da força em procedimentos policiais, sendo que tal uso deve se basear nos princípios de excepcionalidade, necessidade e proporcionalidade.

O Estado foi notificado em 19 de janeiro de 2012, concedendo-se, na oportunidade, o prazo de dois meses para informar do cumprimento das várias recomendações. A Comissão, porém, tomou ciência de que o Estado brasileiro não promoveu avanços em relação às recomendações, o que fez com que, em 19 de maio de 2015, fosse submetido o caso à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, solicitando a condenação internacional do Brasil, ordenando-se que este promovesse medidas de reparação.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, prolatou sentença condenatória em 16 de fevereiro de 2017.

2.3 A CONDENAÇÃO E AS POSSIBILIDADES DE REFORMA SOCIAL: ENTRE REPARAÇÕES E TRANSFORMAÇÕES

A sentença prolatada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos[29], no capítulo IX, denominado "Pontos Resolutivos", declara que o Estado brasileiro é responsável por diversas violações a normas internacionalmente consagradas. Dentre as violações, importa mencionar algumas:

a) Violação à imparcialidade, independência e competência das investigações, bem como ao prazo razoável de duração destas, conforme

[29] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 2017. **Caso favela Nova Brasília vs. Brasil.** Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

depreende-se do artigo 8.1 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos[30]:

> Artigo 8. Garantias judiciais
>
> 1. Toda pessoa tem 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 ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

b) Violação ao direito de proteção judicial, previsto no artigo 25 do mesmo aparato legal:

> Artigo 25. Proteção judicial
>
> 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.
>
> 2. Os Estados Partes comprometem-se:
>
> a. a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso;
>
> b. a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e
>
> c. a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.

c) Violação do direito à integridade pessoal em relação a algumas das vítimas, mas não a todas elas; a previsão legal de tal direito encontra-se no artigo 5.1 do mesmo aparato legal, sendo assim narrado:

> Artigo 5. Direito à integridade pessoal
>
> 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

As violações mencionadas como exemplo, dentre outras constantes da sentença, revelam que o Estado brasileiro, perante a comunidade

---

[30] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969. Disponível em: < https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

internacional, é reconhecido como um território em que são violados direitos humanos. De forma ainda mais grave ocorrem tais violações, uma vez que partem diretamente de agentes do Estado, quais sejam, os policias em exercício.

De forma razoável, consta na sentença que o Estado brasileiro deverá realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, momento em que a nação deverá reconhecer os devidos erros para que, então, busque reestabelecer a imagem de respeito perante a comunidade internacional.

A partir da condenação, publicada em 16 de fevereiro de 2017, transformações passam a ser possíveis, para além do mero reconhecimento de responsabilidade. Mais do que isso, as transformações passam a ser recomendáveis, sendo que constam, na própria sentença, deveres do Estado, como, a título de exemplos, a condução de investigação criminal relativa aos fatos ocorridos na localidade favela Nova Brasília à época, a adoção de medidas com a finalidade de uniformizar o uso da expressão "lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial", bem como a criação de metas e políticas com vistas à redução da letalidade e da violência policial no Estado do Rio de Janeiro.

A Corte vai além e escreve, na sentença, que o conceito de "oposição" e "resistência" à atividade policial deve ser excluído. Portanto, deve o país eliminar a ideia de "autos de resistência", buscando o aparato estatal, sempre que houver algum incidente derivado de operações policiais, conduzir investigações concretas, imparciais e absolutamente legais, a fim de processar e julgar os responsáveis, sejam eles policiais ou não.

Neste ponto, a Corte é expressa em rejeitar a banalidade que decorre da subjetividade das autoridades estatais ao classificarem determinadas mortes como resultantes de "resistência" à atividade policial, sem questionar qualquer postura adotada pela própria polícia. A Corte é expressa em afirmar, em suma, que todos são iguais perante à lei e que, portanto, nenhuma vida vale mais do que a outra; qualquer homicídio deverá ser investigado, para que possíveis responsáveis respondam à Justiça.

Além disso, o Estado passa a ter um ano, contado a partir da notificação da sentença, para estabelecer meios normativos para que, em casos de tortura, morte, violência sexual e outros ocorridos durante intervenção policial, seja possível conceber o policial como possível acusado. Deverá, ainda, realizar a publicação anual de dados concretos relativos às mortes ocorridas durante operações policiais, sendo que em tal relatório deve haver informações quanto às investigações de tais homicídios.

Portanto, a partir da condenação proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, espera-se que o Estado cumpra com as recomendações, não somente para reestabelecer uma imagem positiva perante a comunidade internacional, mas, ainda, para — e principalmente — modificar o crítico cenário social que aceita, justifica e permite mortes de pessoas que muitas vezes se encontram marginalizadas e esquecidas pela sociedade brasileira; espera-se que, a partir de tal condenação, os direitos humanos sejam, concretamente, direitos de todos os cidadãos brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos passaram a receber uma maior proteção a partir do direito internacional, consagrando-se como uma das principais formas de perceber o grau de desenvolvimento das democracias atuais. Quanto mais garantidos forem tais direitos em uma sociedade democrática, maior será a efetividade e a força de tal democracia. Portanto, é essencial que as nações se comprometam firmemente com as garantias fundamentais para que sejam respeitadas no âmbito internacional.

Assim sendo, o amplo quadro de violência policial existente de forma constante no território brasileiro, além de configurar permanente exceção, aparece como uma mancha muito grave na imagem que o país transmite à comunidade internacional, tornando-se imperativo que este quadro seja modificado, através de um comprometimento honesto dos atores sociais envolvidos.

Neste contexto, a condenação, por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em relação às chacinas ocorridas na favela Nova Brasília, no final dos anos 90, pode significar o início de um processo de transformação por parte do Estado, sendo possível que, nos anos que seguirão, não seja mais tolerável a violência institucionalizada contra as classes mais marginalizadas. A partir da condenação, as transformações são possíveis — além de recomendáveis —, para que o Estado brasileiro construa e fortaleça a imagem de uma nação garantidora dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil é condenado em Corte da OEA por chacinas na favela Nova Brasília.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-05/estado-brasileiro-e-condenado-na-corte-idh-por-chacinas-na-favela>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Resolução determina fim dos autos de resistência em registros policiais.** Disponível em: < http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/resolucao-determina-fim-dos-autos-de-resistencia-em-registros-policiais>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BBC BRASIL. **As nove áreas em que o Brasil é criticado em relatório global de Direitos Humanos.** 27 jan. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160126_relatorio_hrw_lk>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BITTENCOURT, Matheus Boni. **Ditadura, democracia e segurança pública:** a matriz autoritária. Revista Simbiótica, Universidade Federal do Espírito Santo, n. 2, vol. 2, p. 130-152, dez. 2015. Disponível em: < http://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/11726 >. Acesso em: 18 nov. 2017.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San Jose, 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

____, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2017. **Caso favela Nova Brasília vs. Brasil.** Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

CORTE IDH, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GREIF, Jaime. **El sistema americano de protección de los derechos humanos.** Disponível em: < http://www.corteidh.or.cr/tablas/4361a.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

LEITE, Rodrigo de Almeida. **As sentenças da Corte Interamericana De Direitos Humanos e a execução no Brasil**. Revista da ESMARN – Mossoró – v. 8, n. 1, p. 441 – 468 – jan/jun 2008. Disponível em:

<http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/34/26>. Acesso em: 20 nov. 2017.

LINDENBERG, Mariana de Almeida. **Eficácia das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos através de decisões da Justiça Brasileira.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/MarianaAlmeidaLindenberg.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana de Direitos Humanos** ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____, Organização dos Estados Americanos. **Nossa história**. Disponível em: < http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____, Organização dos Estados Americanos. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: < https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/RegulamentoCIDH2013.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 4-5.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. **Caso Damião Ximenes Lopes:** mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, n. 15, v. 8, p. 93-113, dez. 2011. p. 95. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/15/1000169-caso-damiao-ximenes-lopes-mudancas-e-desafios-apos-a-primeira-condenacao-do-brasil-pela-corte-interamericana-de-direitos-humanos>. Acesso em: 18 nov. 2017.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina:** breve ensaio sobre jurisdição e exceção. Alameda Casa Editorial: edição Kindle, 2016, introdução.

SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar os policiais? In: KUCINSKI, Bernardo (et. al.). **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 29 e 30.