



SEÇÃO: ARTIGOS LIVRES

O ativismo transnacional contra a violência policial no Brasil: o enquadramento da Anistia Internacional

Transnational activism against police violence in Brazil: the framing of Amnesty International

Activismo transnacional contra la violencia policial en Brasil: el marco de Amnistía Internacional

Luan Homem Belomo¹

orcid.org/0000-0003-3940-6502

luanbelomo@gmail.com

Recebido em: 15 maio 2023.

Aprovado em: 6 set. 2023.

Publicado em: 01 dez. 2023.

Resumo: Este artigo estuda a atuação da Anistia Internacional no tema da violência policial no Brasil nos anos recentes. O artigo tem como objetivo analisar o enquadramento adotado pela organização por meio de suas publicações oficiais dentro de um período de quatro anos, de 2019 a 2022. Utiliza-se o método de análise qualitativa de documentos amparado em revisão bibliográfica descritiva. Com isso, pretende-se contribuir para uma melhor compreensão da atuação do ativismo transnacional em direitos humanos em um país que atualmente enfrenta uma crise de segurança pública e um aumento de mortes por intervenção policial. O estudo identifica as ações da organização como parcialmente bem-sucedidas no país, apontando aspectos positivos e negativos. Busca-se auxiliar uma área que carece de estudos acadêmicos, expandindo o conhecimento sobre um tema de grande relevância no cenário político contemporâneo.

Palavras-chave: Ativismo transnacional. Ações coletivas. Anistia Internacional. Framing. Violência policial.

Abstract: This article studies the performance of Amnesty International on the issue of police violence in Brazil in recent years. The article has the objective of analyzing the framing adopted by the organization through its official publications within a period of four years, from 2019 to 2022. The article uses the method of qualitative analysis of documents supported by bibliographic review. With this, it intends to contribute to a better understanding of the operation of transnational activism in human rights in a country that is currently facing a public security crisis and an increase in police lethality. The study identifies the actions of the organization as partially successful in the country, pointing out positive and negative aspects. It seeks to help an area that lacks academic studies, expanding knowledge on a topic of great relevance in a contemporary political context.

Keywords: Transnational activism. Collective action. Amnesty International. Framing. Police violence.

Resumen: Este artículo estudia el trabajo de Amnistía Internacional sobre la violencia policial en Brasil en los últimos años. El artículo tiene como objetivo analizar el marco adoptado por la organización a través de sus publicaciones oficiales en un período de cuatro años, de 2019 a 2022. Se utiliza el método de análisis cualitativo de documentos sustentado en una revisión bibliográfica. Con esto pretendemos contribuir a una mejor comprensión del desempeño del activismo transnacional de derechos humanos en un país que actualmente enfrenta una crisis de seguridad pública y un aumento de la letalidad policial. El estudio identifica las acciones de la organización como parcialmente exitosas en el país, señalando aspectos positivos y negativos. Busca ayudar a un área que carece de estudios académicos, ampliando el conocimiento sobre un tema de gran relevancia en el escenario político contemporáneo.

Palabras clave: Activismo transnacional. Ações colectivas. Anistía Internacional. Framing. Violencia policial.



¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, RS, Brasil.

Introdução

A Anistia Internacional é uma organização não governamental que atua na defesa dos direitos humanos em âmbito global (Hopgood 2006). A organização surge em 1961, em Londres, na Inglaterra, por uma iniciativa do advogado Peter Benenson, ao publicar o artigo "The Forgotten Prisoners" no jornal *The Observer*, no qual denunciava violações de direitos humanos no mundo. O artigo abordava, principalmente, a prisão política de estudantes portugueses por uma manifestação pacífica, em uma esplanada em Lisboa, em que clamavam por liberdade no então regime ditatorial *Salazarista*. Logo, inicia-se um movimento pela libertação dos estudantes, classificados por Benenson como "prisioneiros de consciência".

A organização passa a atuar na defesa da liberdade de pensamento, independentemente de ideologias, desde que expressas de forma pacífica, promovendo campanhas que exigissem a soltura ou a legalidade processual de prisioneiros de consciência ao redor do globo (Hopgood 2006). Nos anos seguintes, a organização assume como foco principal a defesa da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, abrangendo as suas reivindicações.

Pioneira em mobilizações para causas internacionais, hoje ela atua em mais de 150 países e conta com a participação de cerca de dez milhões de apoiadores de diferentes nacionalidades (Anistia Internacional n.d.). É amplamente reconhecida, recebendo, inclusive, o prêmio Nobel da Paz de 1977, além de possuir *status* consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social da ONU, estabelecendo-se como uma das organizações internacionais de direitos humanos de maior legitimidade no cenário internacional.

Seu repertório de atuação atual é variado, podendo incluir ações indiretas, como pesquisas para levantamento de informações e produção de documentos, quanto ações diretas, como a realização de campanhas e mobilizações virtuais e presenciais, além da atuação conjunta com outras organizações. Através dessas ações, a Anistia

Internacional busca chamar atenção da sociedade para as suas causas, bem como constranger os Estados que violam os direitos humanos, a fim de promover mudanças que melhorem a condição dos cidadãos atingidos (Hopgood 2006).

A Anistia Internacional também desenvolve um papel relevante no Brasil. Após a reabertura de seu escritório no país em 2011, a organização já se encontrava em uma nova fase de suas reivindicações. A agenda da organização, anteriormente focada apenas em direitos civis e políticos, passa a conter também direitos culturais, sociais e econômicos, adaptados à realidade brasileira, como as questões de gênero, raça, populações indígenas e de acesso à moradia (Marques 2015). Um dos principais temas abordados pela organização no Brasil envolvendo as questões acima, atualmente, é a segurança pública com ênfase na violência policial, tema deste artigo.

O país vive uma crise na segurança pública, com altos índices de mortes por intervenções policiais. Segundo uma pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), as mortes por intervenções policiais atingem um recorde em 2020, registrando 6416 mortes ao longo do ano, sendo que 74% das vítimas correspondem à população negra. O uso excessivo da força por agentes de Estado sempre foi um tema abordado pelo ativismo transnacional, onde a Anistia Internacional desenvolve um trabalho notável.

A partir disso, o artigo busca responder a seguinte questão: qual o *enquadramento* adotado pela Anistia Internacional ao abordar a violência policial no Brasil? Para encontrar a resposta, utiliza-se a análise qualitativa de documentos amparada por revisão bibliográfica descritiva. Os métodos utilizam fontes de natureza distintas. Enquanto o primeiro utiliza materiais escritos com finalidades diversas, como relatórios, comunicações e arquivos governamentais, o segundo tem como foco materiais elaborados por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos, como livros e publicações periódicas e trabalhos científicos (Gil 2008).

Gil ainda define que a análise de documen-

tos deve ser realizada de maneira sistemática, envolvendo as seguintes etapas: seleção dos documentos, leitura e análise crítica, categorização e codificação e interpretação. A seleção dos documentos relevantes para a pesquisa ocorre considerando os objetivos e as hipóteses do estudo. A leitura desses documentos deve ser realizada com atenção aos aspectos formais e contextuais, buscando as informações relevantes e levando em consideração o contexto em que foram produzidos, bem como a sua validade e confiabilidade. Os dados obtidos pela leitura são categorizados e codificados de acordo com as temáticas relevantes. Por fim, na etapa de interpretação, as informações obtidas são relacionadas aos objetivos previamente estabelecidos e interpretadas à luz dos conceitos e teorias que fundamentam a pesquisa.

Desta forma, este artigo analisa os informes anuais produzidos pela Anistia Internacional entre 2019 e 2022, além do relatório *A Polícia no Centro das Atenções: cobrando a responsabilidade da polícia por violações dos direitos humanos nas Américas*. A análise sustenta-se nas produções de Keck e Sikkink (1998), Snow e Benford (1988) e Della Porta e Tarrow (2005), autores cujas contribuições vão ao encontro do objetivo proposto por esse trabalho. Pretende-se contribuir, a partir do resultado da pesquisa, para uma melhor compreensão da atuação das redes de ativismo no Brasil.

Enquadramento e atuação de redes de ativismo

O ativismo transnacional, ao contrário do que muitos podem pensar, é um fenômeno anterior à globalização e se relaciona, primeiramente, com o processo de internacionalização (Tarrow 2019). Ocorre que esse processo passa a se intensificar justamente após a Segunda Guerra Mundial, criando um cenário de maior integração global e favorecendo novas oportunidades de atuação aos ativistas (Tarrow 2019). A evolução tecnológica no transporte e na comunicação serviram como instrumentos de novas mobilizações. Outro fator que contribui com o avanço do ativismo trans-

nacional no período é a crescente consolidação do sistema ONU e do regime internacional de direitos humanos. É nesse contexto que surge a Anistia Internacional, atuando além das fronteiras nacionais.

Della Porta e Tarrow (2005) definem as ações coletivas transnacionais como sendo campanhas internacionais coordenadas por redes de ativistas contra atores internacionais, outros Estados ou instituições internacionais. Podemos relacionar essa definição à concepção de redes de ativismo (Keck e Sikkink 1998), onde atores distintos atuam de forma conjunta a favor de uma causa em comum, formando alianças de longo ou curto prazo. A Anistia Internacional está inserida nessa categoria, já que possui grupos e escritórios em diversos países, além de atuar com outras organizações.

Para entender como a organização aborda diferentes temas a favor de uma causa, este artigo usa o conceito de *framing*, ou *enquadramento*. O conceito deriva da obra *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience* de 1974, do sociólogo norte-americano, Erving Goffman:

Presumo que as definições de uma situação são construídas de acordo com os princípios de organização que governam os eventos - pelo menos os sociais - e nosso envolvimento subjetivo neles; *Frame* é a palavra que uso para me referir aos elementos básicos que consigo identificar. Essa é a minha definição de *frame*. (Goffman 1974, 10-11)

O autor utiliza o termo *frame* como sendo, basicamente, um esquema de interpretação de eventos que o indivíduo realiza baseado em sua experiência. Assim, denomina-se como *framing*, o processo de construção de *frames*.

Snow e Benford (1988) abordam o conceito a partir de uma perspectiva estratégica para o estudo das ações coletivas. Para os autores, o enquadramento atribui um sentido para um evento através de uma interpretação específica da realidade, visando angariar apoio à ação e desmobilizar potenciais antagonistas. Qualquer mobilização necessitará de um enquadramento para interpretar os fatos antes de transformá-los em uma pauta.

Os autores elencam três tipos de enquadramento para a formulação de uma pauta: o *diagnóstico*, que identifica o problema e atribui uma causalidade; o *prognóstico*, que sugere soluções ao problema e identifica estratégias, táticas e alvos; e o *motivacional*, que forma a consciência e chama para a ação. Dessa forma, a partir de determinado contexto, as organizações analisam as oportunidades políticas e definem um comportamento para as ações.

O enquadramento motivacional se difere dos demais, já que se refere à aceitação por parte do público do diagnóstico e prognóstico realizados pelo motivador, de forma que haja a mobilização em torno da pauta (Snow e Benford 1988). Para que isso ocorra, o enquadramento motivacional depende da ressonância na interpretação da realidade do público, atendendo, basicamente, a dois critérios: credibilidade e saliência, isto é, o quanto o público acreditou no enquadramento e a importância que lhe foi aferida (Snow e Benford 2000). Para analisar a credibilidade é necessário considerar três pontos. O primeiro é a consistência do enquadramento, ou seja, se vai ao encontro das demandas do público. O segundo ponto é a averiguação da credibilidade empírica do enquadramento, se ele condiz com a realidade. O terceiro ponto diz respeito à credibilidade de quem produz o enquadramento, levando em conta eventuais capitais políticos ou sociais, por exemplo.

Para mensurar a saliência, considera-se outros três pontos. O primeiro é a centralidade, que indica a importância dada pelo público ao enquadramento. O segundo ponto, a comensuralidade experimental, ou a aproximação da pauta com o dia a dia do público, refere-se ao grau de impacto do enquadramento na vida do público. O terceiro ponto é sobre a fidelidade da narrativa com as questões culturais e valorativas

do público. Assim, com uma avaliação ideal de enquadramento, as redes de ativismo podem tornar suas ações mais eficientes.

Essas ações, embora envolvam a persuasão e a socialização, não estão isentas de conflito, podendo pressionar seus oponentes, encorajar sanções e provocar *shaming* (Keck e Sikkink 1998), uma forma de constrangimento de um Estado perante os demais na arena internacional. A tipologia das táticas empregadas pelas redes de ativismo podem ser diversas, sendo classificadas da seguinte forma:

[...] (1) política de informação, ou a capacidade de gerar informação politicamente utilizável com rapidez e credibilidade e movê-la para onde terá maior impacto; (2) política simbólica, ou a capacidade de invocar símbolos, ações ou histórias que dão sentido a uma situação para um público geralmente distante; (3) política de alavancagem, ou a capacidade de convocar atores poderosos para afetar uma situação em que é improvável que os membros mais fracos de uma rede tenham influência; e (4) políticas de responsabilidade, ou o esforço para manter atores poderosos em suas políticas ou princípios previamente declarados. (Keck e Sikkink 1998, 24, tradução nossa)²

É possível que uma única campanha inclua todas as classificações acima, uma prática comumente empregada pela Anistia Internacional.

A violência policial à luz da Anistia Internacional: os enquadramentos diagnóstico, prognóstico e motivacional

A violência policial é uma pauta essencial para a agenda internacional dos direitos humanos. Diante de um aumento expressivo de mortes por intervenções policiais em diversos países, gerando, inclusive, casos recentes de grande repercussão midiática, como os assassinatos de George Floyd³, nos Estados Unidos, e de Genivaldo de Jesus Santos⁴, no Brasil, as organi-

² Do original: "[...] (1) information politics, or the ability to quickly and credibly generate politically usable information and move it to where it will have the most impact; (2) symbolic politics, or the ability to call upon symbols, actions, or stories that make sense of a situation for an audience that is frequently far away; (3) leverage politics, or the ability to call upon powerful actors to affect a situation where weaker members of a network are unlikely to have influence; and (4) accountability politics, or the effort to hold powerful actors to their previously stated policies or principles".

³ Homem negro morto por asfixia, após um policial ajoelhar-se em seu pescoço por cerca de nove minutos durante uma abordagem em Minneapolis, em 25 de maio de 2020. O assassinato desencadeou uma série de protestos em todo o mundo contra a brutalidade policial e o racismo sistêmico.

⁴ Homem negro morto também por asfixia, após ser trancado por agentes da Polícia Rodoviária Federal (PRF) no porta-malas de uma

zações internacionais destacam-se como atores relevantes na proteção dos direitos humanos.

Este artigo analisa o enquadramento adotado pela Anistia Internacional em suas ações direcionadas ao problema da violência policial no Brasil por meio da análise de documentos disponíveis no site da organização, como os informes anuais (de 2019 até 2022) e o relatório *A Polícia no Centro das Atenções: cobrando a responsabilidade da polícia por violações dos direitos humanos nas Américas*. A análise ocorre por três tipos diferentes de processo de enquadramento: diagnóstico, prognóstico e motivacional (por meio da avaliação da credibilidade e saliência) como definido por Snow e Benford (1988, 2000).

Diagnóstico

Os informes anuais, as principais publicações da Anistia Internacional, são documentos que relatam o estado dos direitos humanos no mundo. É por meio deles que a organização realiza o enquadramento diagnóstico, onde é identificado o problema e lhe são atribuídas as causas (Snow e Benford 1988).

O informe anual de 2019 relata que o governo federal e os governos estaduais adotaram medidas administrativas e legislativas que colocaram em prática a retórica contrária aos direitos humanos, propagada, principalmente, pelo então presidente Jair Bolsonaro desde as eleições de 2018. O texto também direciona as críticas à gestão do então governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, que incentivava a realização de operações policiais militarizadas, caracterizadas pelo alto nível de violência, para combater o crime na capital. Menciona que, somente no estado do Rio de Janeiro, registrou-se a morte de 1249 pessoas pela polícia entre janeiro e julho (um aumento de 18% em relação ao mesmo período

do ano anterior) e 39 mortes de policiais militares entre janeiro e setembro. Chama atenção para o perfil da maioria das vítimas e, principalmente, a impunidade no país ao mencionar o homicídio da vereadora e defensora dos direitos humanos, Marielle Franco⁵ e seu motorista, Anderson Gomes, acrescentando que a demora na resolução do caso alimentava a possibilidade de figuras próximas à família do ex-presidente Bolsonaro ou ao governo federal pudessem estar envolvidas com o assassinato ocorrido em 2018.⁶

Já o informe de 2020/21 se inicia mencionando que a escalada da retórica contrária aos direitos humanos pelas autoridades continuou e cita a participação do ex-presidente Bolsonaro em uma manifestação na qual comemorava o golpe militar de 1964 que inaugurou o regime militar no país, responsável por torturas e execuções.

O documento mostra que houve um aumento na violência policial durante a pandemia de COVID-19⁷ em todos os estados, ocorrendo, majoritariamente, nas comunidades.

Nas favelas e em outras áreas marginalizadas, a violência policial intensificou-se durante a pandemia de Covid-19. Entre janeiro e junho, pelo menos 3.181 pessoas foram mortas pela polícia em todo o país, uma média de 17 mortes por dia e 7,1% a mais do que em 2019. Enquanto as pessoas seguiam as recomendações para ficar em casa, os policiais continuaram a realizar incursões nas favelas para efetuar prisões que terminaram em homicídios. Governos e parlamentares federais e estaduais apoiaram publicamente a ideia de que "bandido bom é bandido morto", assim como o uso da força pela polícia nas favelas e periferias urbanas. (Anistia Internacional 2021, 68)

Dessas 3181 pessoas que foram mortas pela polícia no Brasil, 79,1% eram negras e 74,3% tinham idade inferior a 30 anos, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A organização chama atenção para os números alarmantes dos

viatura da corporação e submetido à inalação de gás lacrimogêneo em Umbaúba, em 25 de maio de 2022. O assassinato ganhou repercussão internacional, chamando atenção para a violência policial no Brasil.

⁵ Eleita pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2016 com a quinta maior votação nas eleições municipais do Rio de Janeiro, a vereadora era conhecida por defender as vítimas de violência policial e criticava a intervenção federal na cidade, além de atuar na defesa dos direitos de mulheres, negros e de pessoas LGBTQIA+.

⁶ Não foi comprovado qualquer envolvimento da família do ex-presidente no assassinato da vereadora.

⁷ Segundo dados de um relatório elaborado pela Rede de Observatórios da Segurança divulgado em 2022, durante o período de maior intensidade da pandemia de COVID-19 no Brasil, entre 2020 e 2022, foram registradas 20,2 mil ações policiais apenas nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, o equivalente a uma ação policial a cada hora, além de um total de 1989 mortes, uma vítima a cada 10 horas.

estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. São Paulo apresenta não apenas um aumento comparado com 2019, cerca de 20% entre o período de janeiro e junho, mas desde que começaram a ser registrados, no ano de 2001. Da mesma forma, o Rio de Janeiro apresenta números maiores do que em 2019, também um recorde, considerando o primeiro registro em 1998, fazendo-se necessária uma intervenção do Supremo Tribunal Federal.

A decisão preliminar do Tribunal derivou de uma petição apresentada por diferentes grupos da sociedade civil, exigindo a suspensão das operações policiais nas comunidades durante a pandemia. Após o cumprimento da ordem, os registros apontaram uma queda de 74% nas mortes por intervenções policiais. Não obstante, o Rio de Janeiro registrou, entre janeiro e maio nesse ano, a morte de 741 pessoas, o número mais alto do país, incluindo as 13 mortes decorrentes da operação realizada pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e pela polícia no Complexo do Alemão.

O caso de São Paulo é similar. O estado apresenta números 20% maiores do que o ano anterior, entre o período de janeiro e junho, também um recorde desde que começaram ser coletados, em 2001. São Paulo também é citado pela organização por protagonizar os casos mais alarmantes de impunidade no país naquele ano.

Uma legislação recente conhecida como Pacote Anticrime determinou que um policial investigado deva ter um advogado durante as investigações e, caso não o tenha, a corporação policial deverá providenciar um profissional. Além disso, o Estado de São Paulo determinou que os policiais militares deveriam ter acesso gratuito a advogados. Como os Defensores Públicos não atuam durante as investigações e nenhum advogado particular foi designado para os casos, uma portaria interna da Polícia Militar diz que as investigações devem ser suspensas. Nessas condições, pelo menos 300 homicídios cometidos por policiais deixaram de ser investigados. (Anistia Internacional 2021, 68-69)

Outro episódio de impunidade citado no documento é o caso de Mizael Fernandes da Silva, de 13 anos, morto dentro de sua casa, enquanto dormia, pela Polícia Militar do Ceará. Embora a investigação militar tenha concluído que os

policiais haviam agido em legítima defesa, uma investigação paralela da Polícia Civil defendeu a acusação de um policial por crimes de homicídio e fraude processual. Até a divulgação do relatório, o Ministério Público não havia apresentado denúncia.

No informe de 2021/22 há uma série de denúncias de operações policiais com altos índices de letalidade. Em maio de 2021, ocorre a operação mais mortal já realizada pela polícia do Rio de Janeiro, resultando em 28 mortes na comunidade do Jacarezinho. Em novembro do mesmo ano, outra operação semelhante ocorre na cidade com mais nove mortes na comunidade do Complexo do Salgueiro.

Mesmo com a ordem do Supremo Tribunal Federal em junho de 2020, as mortes por intervenções policiais voltam a crescer exponencialmente, aumentando em 185% em janeiro e fevereiro de 2021 em comparação com os primeiros quatro meses após a restrição das operações, segundo o Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (2021). O documento informa que o uso excessivo da força também se manifesta de outras formas, como na invasão de casas, destruição de pertences, violência sexual, tortura psicológica, restrições à liberdade de circulação e suspensão de serviços essenciais, como escolas e unidades de saúde.

Além disso, a impunidade permanece como uma constante no país. Em agosto, cinco policiais sob a acusação de 13 homicídios no massacre da comunidade de Nova Brasília, no Rio de Janeiro, ocorrido em 1994, foram absolvidos pela falta de provas. O caso, levado a julgamento após 27 anos, teve um desfecho considerado inadequado pelas organizações de direitos humanos.

O uso excessivo e letal da força pela polícia não foi investigado de maneira rápida e efetiva, conforme as normas internacionais. Na ocasião dos assassinatos, os policiais envolvidos na operação foram eximidos de responsabilidade antes que as devidas investigações fossem realizadas. Essa absolvição é um exemplo da impunidade histórica que perpetua o ciclo de violência e violações dos direitos humanos por agentes do Estado, especialmente nas favelas e nos bairros marginalizados. Em 2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado brasileiro por violência policial no caso Nova Brasília. (Anistia Internacional 2022a, 79)

A impunidade também se manifesta em assassinatos de ativistas de direitos humanos.⁸ Entre os casos citados, o documento de 2022 menciona novamente o assassinato de Marielle e Anderson. Apesar da prisão de dois suspeitos, ainda não há informações sobre quem teria encomendado o crime.

Assim, com base nos informes anuais analisados acima, é possível afirmar que a Anistia Internacional identifica a impunidade de agentes de segurança como uma das maiores causas do aumento da violência policial no Brasil, além da escalada na retórica contrária aos direitos humanos de governantes do país. Todos os documentos elaborados pela organização que foram analisados também enfatizam o perfil da maioria das vítimas: jovens, negros e moradores de comunidades, além de pessoas LGBTQIA+.

Prognóstico

Em 2021, a Anistia Internacional divulga outro documento de grande relevância para o tema. O relatório *A Polícia no Centro das Atenções: cobrando a responsabilidade da polícia por violações dos direitos humanos nas Américas* é resultado de uma articulação com outras organizações para mapear e sistematizar padrões da violência policial na América Latina. Por meio deste documento, há um enquadramento do tipo *prognóstico*, em que são sugeridas soluções a um problema e identificadas estratégias, táticas e alvos (Snow e Benford 1988).

A Anistia Internacional estabelece o monitoramento e a responsabilização policial como principal meio de enfrentamento à violência praticada pelo Estado. O relatório identifica três principais problemas que dificultam a investigação de crimes em decorrência da violência policial: a falta de independência, de padrões mínimos de diligência e de participação das vítimas, seus familiares e da sociedade civil. Para enfrentar esses desafios, apresenta cinco estratégias visando uma responsabilização eficiente:

Introduzir mecanismos independentes e eficazes de supervisão policial e prestação de contas; reconhecer e fortalecer o papel crucial das organizações da sociedade civil e dos grupos de vítimas nos sistemas de monitoramento policial e prestação de contas; assegurar que as investigações sobre possíveis mortes ilegítimas nas mãos da polícia sejam conduzidas de acordo com o Protocolo de Minnesota; abordar a violência policial ilegítima como uma questão estrutural; e estabelecer claramente em leis e regulamentos a responsabilidade dos comandantes e outros superiores pela violência policial ilegítima. (Anistia Internacional 2021, 18)

A organização lembra que nenhuma dessas estratégias seria eficaz de forma isolada e que tais medidas devem ser implementadas pelo Estado de forma conjunta e coesa. O texto cita o Protocolo de Minnesota em diversos trechos e é encarado como um elemento central na elaboração de estratégias ao enfrentamento da violência policial. Atualizado em 2017 pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o protocolo estabelece diretrizes para investigações de homicídios destinados a todos os países membros da organização.

Além de tratar sobre a responsabilização de atores envolvidos em investigações de homicídios potencialmente ilegais, também aponta para padrões procedimentais a serem seguidos, como na realização de oitivas, diligências, perícias e preservação da cadeia de custódia da prova, garantindo investigações rápidas, eficazes, completas, independentes, imparciais e transparentes. Assim, a Anistia Internacional reitera a importância do cumprimento dessas diretrizes pelas instituições do Estado brasileiro.

O documento elaborado pela Anistia Internacional não recomenda ações apenas para governos e Estados, mas também para a sociedade civil e doadores da organização. À sociedade civil, recomenda-se o seu fortalecimento no monitoramento e responsabilização da polícia por meio do estabelecimento de redes com outras organizações e instituições, aprimorando *know-how* técnico especializado para o acompa-

⁸ A organização indica uma pesquisa divulgada em 2020 pela *Global Witness*, em que constata que o Brasil é o quarto país mais perigoso para ativistas.

nhamento da conduta policial; a promoção de litígio estratégico em níveis nacionais e internacionais na busca por justiça, expondo padrões estruturais de violência policial; e, por fim, o desenvolvimento de estratégias de *advocacy*⁹ que procurem redefinir a narrativa da segurança.

Aos doadores, recomenda-se investimentos em projetos que promovam o monitoramento e a responsabilização policial, alinhados com as diretrizes do Protocolo de Minnesota, além do apoio a outras organizações que acompanham a conduta policial e a treinamentos que visam a transformação das instituições policiais e promovem uma cultura de responsabilidade em diferentes níveis.

Motivacional

Uma vez que o público que se pretende atingir é diverso, englobando não apenas o Estado brasileiro, como também a sociedade civil e até doadores, a devida avaliação do enquadramento torna-se comprometida. No entanto, é possível identificar que a ressonância do enquadramento motivacional na interpretação da realidade do público foi parcialmente bem-sucedida.

Tendo em vista que uma parcela significativa da sociedade brasileira ainda acredita na abordagem violenta da polícia como uma solução para a crise da segurança pública (Guedes 2022) e frequentemente elege políticos com discursos contrários aos direitos humanos (Macedo 2019), o enfrentamento à violência policial, ainda assim, foi capaz de gerar mobilização, colocando a pauta em evidência na mídia e pressionando as instituições no país e organizações internacionais, que reagiram com ações positivas, mesmo que insuficientes.

Em 2020, o monitoramento da conduta policial encontrou avanços na implementação das câmeras nos uniformes da polícia militar do Estado de São Paulo, reduzindo as mortes por intervenções policiais em até 72% (Figueiredo 2022), uma medida apoiada pela maioria da população

segundo pesquisa realizada pelo Datafolha (Silva 2022), ainda que demonstrem desconhecimento acerca da importância da preservação dos direitos humanos (Nações Unidas Brasil 2022), o que prejudica a ressonância da pauta na sociedade.

Embora o monitoramento policial tenha alcançado avanços, a responsabilização por violações de direitos humanos ainda permanece baixa, especialmente quando envolvem vítimas negras e periféricas (Núcleo de Justiça Racial e Direito 2022). É por isso que a Anistia Internacional, juntamente com entidades da sociedade civil organizada e vítimas da violência policial, pressionou o Ministério Público para fortalecer o controle externo das polícias (Ministério Público do Estado da Bahia 2022).

A Anistia Internacional também buscou mobilizar a sociedade por meio da realização de campanhas, como a bem-sucedida "Jovem Negro Vivo" (Indio 2015), iniciada em 2012. Após três anos passando por diversas cidades do país e compartilhando estratégias a favor da causa através da realização de eventos e produção de materiais, a campanha gerou grande engajamento, recebendo, em seu manifesto, mais de 60 mil assinaturas para exigir do Estado a implementação de políticas públicas que combatam a discriminação e a violência.

Outra iniciativa da Anistia Internacional teve como foco a impunidade de agentes de segurança. Em 2022, a organização lança o documentário *Descontrole: o Ministério Público no Centro das Atenções*, abordando a atuação do Ministério Público no controle das ações policiais. O documentário tem o intuito de cobrar o empenho da instituição nas investigações de mortes de pessoas negras pela violência policial, além de cobrar medidas preventivas, fortalecendo o controle externo da polícia (Anistia Internacional 2022b).

Assim, verifica-se, nas atividades da Anistia Internacional, a tipologia das táticas definidas por Keck e Sikkink (1998). A *política da informação* ocorre através do levantamento de dados para a

⁹ Do verbo inglês *to advocate*, o termo refere-se à defesa e argumentação em prol de uma causa, buscando atender demandas de um determinado grupo social. Tem-se preferência pela utilização do termo na língua inglesa, uma vez que a tradução literal para o português, *advogar*, carrega uma conotação essencialmente jurídica, limitando o sentido da palavra.

produção de peças de campanha, como vídeos e postagens na *internet*, buscando um maior impacto. A *política simbólica* mobiliza símbolos através dessas peças. Da mesma forma, a utilização de símbolos também está presente em atuações *in loco* com performances e eventos nas comunidades, chamando atenção para a causa. A *política de alavancagem* surge na capacidade da organização de internacionalizar a causa ao denunciar as práticas do Estado em âmbito global para constrangê-lo e influenciar tomadas de decisões acerca do tema (*shaming*), além de mobilizar outras organizações internacionais, como a ONU (Chade 2022). E, finalmente, a *política de responsabilização* transcorre quando a organização pressiona o Estado a comprometer-se com posicionamentos ou princípios adotados anteriormente, como o comprometimento firmado através dos programas nacionais de direitos humanos ou com o Protocolo de Minnesota.

Levando em conta algumas reações ao enquadramento, nota-se que a centralidade e a comensurabilidade experimental foram positivas o suficiente para gerar mobilização, mesmo que não da forma esperada pela organização. Isso ocorre por conta do preconceito da sociedade com o perfil das vítimas da violência policial: a maioria sofre discriminação estrutural, como os mais pobres, os negros e as pessoas LGBTQIA+ (OEA 2021). Ou seja, um fator cultural da sociedade que impede maior reação ao enquadramento. O mesmo ocorre com a fidelidade narrativa, já que não é capaz de convencer uma parcela considerável do público sobre a necessidade de maior proteção às vítimas da violência policial.

O preconceito do público com o perfil das vítimas também afeta negativamente a credibilidade do enquadramento. Mesmo que os dados sejam apresentados à população, a discriminação impede tanto a credibilidade empírica quanto uma maior credibilidade dos atores estratégicos com o público. Ainda assim, com base nos resultados parcialmente positivos, a narrativa do enquadramento demonstra consistência.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo compreender as ações de redes de ativismo pelos direitos humanos no enfrentamento à violência policial no Brasil ao analisar o enquadramento adotado pela Anistia Internacional por meio de publicações disponíveis no site da organização.

A partir do estudo dos enquadramentos diagnóstico, prognóstico e motivacional, o trabalho considerou os resultados das ações da organização como parcialmente bem-sucedidas, considerando a grande repercussão e o maior engajamento que a pauta da violência policial tem conquistado, além dos recentes resultados positivos acerca do monitoramento da conduta da polícia. No entanto, a responsabilização de agentes do Estado por violações de direitos humanos obteve pouco avanços.

O artigo identificou que o enquadramento não obteve uma maior ressonância no público por conta da discriminação estrutural da sociedade com o perfil da maioria das vítimas: pobres, negras e LGBTQIA+. Assim, o aspecto cultural e valorativo do público impossibilitou uma mobilização mais eficiente em torno do problema, uma vez que os resultados da ação de redes de ativismo dependem da aceitação e do engajamento da sociedade civil.

À luz das conclusões alcançadas por este estudo, surgem novas perspectivas para futuras investigações. Um estudo sobre as barreiras de discriminação estrutural e cultural que impactam a ressonância dos enquadramentos no público pode oferecer alternativas sobre como auxiliar na superação desses obstáculos. Outra oportunidade reside em pesquisar a ressonância dos enquadramentos em populações distintas, observando eventuais graus diferentes de credibilidade e saliência na interpretação da realidade.

São sugestões que, assim como o trabalho aqui desenvolvido, possibilitariam a ampliação do debate acerca da atuação das redes de ativismo, levando em consideração os desafios que permeiam o contexto brasileiro, especialmente aqueles ligados à violência policial e à defesa dos direitos humanos.

Referências

Anistia Internacional. 2019. "Direitos humanos nas Américas: retrospectiva." Acessado em 20 dez. 2022. <https://anistia.org.br/informe-anual/direitos-humanos-nas-americas-retrospectiva-2019>.

Anistia Internacional. 2021a. "Informe anual 2020/21: o estado dos direitos humanos no mundo." Acessado em 20 dez. 2022. <https://anistia.org.br/informe-anual/informe-anual-2020-o-estado-dos-direitos-humanos-no-mundo>.

Anistia Internacional. 2021b. "A polícia no centro das atenções: cobrando a responsabilidade da polícia por violações dos direitos humanos nas Américas." Acessado em 20 dez. 2022. https://anistia.org.br/informe/novo-relatorio-a-policia-no-centro-das-atencoes-cobrando-a-responsabilidade-da-policia-por-violacoes-dos-direitos-humanos-nas-americas/?fbclid=IwAR2qcvcngarfwo_0u4q5iighfzsu6jkbteo3bm2lox-q7abeokt-acxh-bo.

Anistia Internacional. 2022a. "Informe anual 2021/22: o estado dos direitos humanos no mundo." Acessado em 20 dez. 2022. <https://anistia.org.br/informe-anual/informe-anual-2021-22-o-estado-dos-direitos-humanos-no-mundo>.

Anistia Internacional. 2022b. "Descontrole: o Ministério Público no centro das atenções." 27 abr. 2022. Acessado em 20 dez. 2022. <https://anistia.org.br/evento/descontrole-o-ministerio-publico-no-centro-das-atencoes-assista-aqui>.

Anistia Internacional. n.d. "Quem somos." Acessado em 20 dez. 2022. <https://anistia.org.br/quem-somos>.

Chade, Jamil. 2022. "ONU denuncia 'alta exponencial' de violência policial durante covid no país." *UOL*, 14 fev. 2022. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/02/14/onu-cobra-do-brasil-respostas-de-combate-a-violencia-policial-no-pais.htm>.

Della Porta, Donatella, and Sidney Tarrow. 2005. "Transnational processes and social activism: An Introduction." In *Transnational protest and global activism: people, passions and power*, organized by Della Porta, Donatella, Sidney Tarrow, 1-17. Oxford: Rowman & Littlefield.

Núcleo de Justiça Racial e Direito. 2022. "Desafios da Responsabilidade Estatal pela Letalidade de Jovens Negros: Contextos Sociais e Narrativas Legais no Brasil (1992-2020)." Acessado em 20 dez. 2022. https://justicaracialdireito.com.br/pesquisa/?_ga=2.127360525.187480357.1673304920-2101326487.1673304920&_gl=1'i207pl'_ga'_mjewmt-myjnq4ny4xnjczmza00tiw'_ga_8s4w9ekecc'_mty3mz-mwndkxos4xljaumty3mz-mwndkxos4wljauma.

Figueiredo, Carolina. 2022. "Letalidade policial caiu 72% em SP após instalação de câmeras nos uniformes de PMs." *CNN Brasil*, 27 jul. 2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/letalidade-policial-caiu-72-em-sp-apos-instalacao-de-cameras-nos-uniformes-de-pms>.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2021. "Anuário brasileiro de segurança pública." Acessado em 20 dez. 2022. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2020. "Anuário brasileiro de segurança pública." Acessado em 20 dez. 2022. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>.

Gil, Antônio Carlos. 2008. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper Colophon.

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos. 2021. "Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida." Acessado em 20 dez. 2022. https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorio-audiencia_balanco_financ_22_03_2021-1.pdf.

Guedes, Octavio, e Mariana Queiroz. 2022. "'Se eu me baseasse por pesquisa, faria uma operação policial por semana', afirma Claudio Castro." *G1*, 8 jun. 2022. <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2022/06/08/se-eu-me-baseasse-por-pesquisa-faria-uma-operacao-policial-por-semana-afirma-claudio-castro.ghtml>.

Índio, Cristina. 2015. "Campanha da Anistia Internacional contra mortes de jovens negros." *Agência Brasil*, 09 maio 2015. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-05/campanha-da-anistia-internacional-contra-mortes-de-jovens-negros>.

Keck, Margaret, and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Macedo, Fausto. 2019. "Defensores dos direitos humanos são culpados por mortes de inocentes, diz Witzel." *Estadão*, 17 ago. 2019. <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/defensores-dos-direitos-humanos-sao-culpados-por-mortes-de-inocentes-diz-witzel>.

Marques, Teresa Cristina. 2015. "Democracia e Direitos Humanos no Brasil: o papel da Anistia Internacional." Comunicação apresentada em Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre, 2015. https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/11_marques_democracia-edireitos-humanos-no-brasil_-o-papel-da-anistia-internacional.pdf.

Ministério Público do Estado da Bahia. 2022. "Reunião entre MP e Anistia Internacional aborda letalidade policial na Bahia." Última atualização em 12 ago. 2022. <https://www.mpba.mp.br/noticia/64106>.

Nações Unidas Brasil. 2017. "Nações Unidas atualizam protocolo global para investigação de homicídios." Última atualização em 4 nov. 2017. <https://brasil.un.org/pt-br/77311-nacoes-unidas-atualizam-protocolo-global-para-investigacao-de-homicidios>.

Nações Unidas Brasil. 2022. "Pesquisa analisa percepção brasileira sobre direitos humanos e gênero." Última atualização em 9 dez. 2022. <https://brasil.un.org/pt-br/210781-pesquisa-analisa-percepcao-brasileira-sobre-direitos-humanos-e-genero>.

OEA. 2021. "Situación de derechos humanos en Brasil." Acessado em 20 dez. 2022. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>.

Silva, Camila. 2022. "Mais de 90% defendem uso de câmeras nas fardas policiais em São Paulo, Rio e Minas." *Carta Capital*, 7 jul. 2022. <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/mais-de-90-defendem-uso-de-cameras-nas-fardas-policiais-em-sao-paulo-rio-e-minas>.

Snow, David, and Robert Benford. 1988. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization." *International Social Movements Research* 1 (1): 197-218. <https://users.ssc.wisc.edu/~oliver/SOC924/Articles/SnowBenfordIdeologyframeresonanceandparticipantmobilization.pdf>.

Snow, David, Robert Benford. 2000. "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment." *Annual Review of Sociology* 26 (1): 611-39. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>.

Tarrow, Sidney. 2009. *The new transnational activism*. New York: Cambridge University.

United Nations. n.d. "Universal Declaration of Human Rights." Acessado em 22 dez. 2022. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/english>.

Luan Homem Belomo

Mestre em Sociologia e Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em Porto Alegre, RS, Brasil; especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Porto Alegre, RS, Brasil; especialista em Docência para o Ensino Superior pelo Centro Universitário Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), em São Paulo, SP, Brasil; bacharel em Ciências Aeronáuticas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em Porto Alegre, RS, Brasil. Graduando em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Porto Alegre, RS, Brasil.

Os textos deste artigo foram revisados pela SK Revisões Acadêmicas e submetidos para validação do autor antes da publicação.